

Europees industriebeleid

Was het realiteitszin of cynisme dat de organisatoren van de Europese conferentie over industriële integratie deed besluiten de bijeenkomst de naam „Pandora's box” mee te geven 1)? Het zal er wel ergens tussenin zitten. De grote onevenwichtigheden in de economische structuur van de EG plagen de samenwerking onophoudelijk. Ook de zwakke concurrentiepositie van de Europese industrie in wereldverband en het lage aandeel van hoogtechnologische goederen in de uitvoer van de EG vergeleken met de Verenigde Staten en Japan lijken rechtstreeks uit de doos van Pandora afkomstig. De economische vooruitzichten van Europa zijn ronduit slecht als in deze situatie geen verandering komt, aangezien de groei van de wereldhandel voornamelijk beperkt is tot deze categorie goederen. Maar er zijn zeker ook redenen voor wat meer optimisme. Net als bij Pandora blijft altijd nog de hoop bestaan.

Op de conferentie bleek een grote eenstemmigheid te bestaan wat betreft de grote lijnen van de wenselijke Europese industriepolitiek. Beleid op nationaal niveau wordt afgewezen uit efficiency-overwegingen. De nationale aanpak is gedoemd te falen door kleinschaligheid, contraproductieve dubblures en concurrentie tussen overheden. Het afbreken van alle nog bestaande handelsbeperkingen binnen de EG wordt door iedereen toegejuicht. Met een grote homogene thuismarkt kan de Europese industrie de schaalvoordelen bereiken die nodig zijn om op de wereldmarkt te kunnen concurreren. Defensief beleid, steun aan noodlijdende ondernemingen, wordt algemeen afgekeurd. In overeenstemming met de geest van de tijd wordt een technologiebeleid op Europees niveau aanbevolen.

Over de inhoud van dat beleid wordt echter zeer verschillend gedacht. Er wordt gepleit voor concentratie op algemene basisresearch, maar ook voor sterk doelgerichte, projectmatige research; voor het inhalen van de internationale concurrentie, maar ook voor het bijtrekken van de zwakkere regio's en landen; voor het samenwerken van de Europese multinationale ondernemingen, maar ook voor technologiediffusie naar het midden- en kleinbedrijf; voor interventionisme en dirigisme, maar ook voor pragmatisme en een marktgeoriënteerde aanpak. De verschillen van opvatting weerspiegelen de moeilijke keuzen die bij het uitzetten van een Gemeenschappelijk industriebeleid moeten worden gemaakt.

Een eerste keuze is die tussen regionaal of nationaal gedifferentieerd industriebeleid dat rekening houdt met de verschillen binnen de EG, en een speerpuntenbeleid dat de modernisering van de industrie nastreeft langs de kortste weg met voorbijgaan aan de intra-Europese verschillen. Voorstanders van het laatste leggen de nadruk op de noodzaak van een snelle inhaalmanoeuvre ten opzichte van de technologische koplopers. Een dergelijke aanpak bergt het gevaar in zich dat de verschillen binnen Europa toenemen, wat uiteindelijk tot het uiteenvallen van de EG zou kunnen leiden. De verschillen in inkomen per hoofd, economische en werkgelegenheidsstructuur, exportsamenstelling, R&D-intensiteit enz. zijn reeds bijzonder groot. De bestaande communautaire technologieprogramma's (Esprit, Race en Brite) hebben zeker niet geleid tot vermindering van die verschillen. De resultaten met speerpuntenbeleid binnen Europa - Frankrijk - zijn niet onverdeeld gunstig. De EG is voorts slecht geëquipeerd voor een dergelijke aanpak. Een gedifferentieerd industriebeleid is wellicht beter. Deze aanpak zal de interne samenhang bevorderen in plaats van de verschillen te vergroten. Dat komt uiteindelijk de ondernemingen die het op de wereldmarkt moeten gaan maken ook ten goede. Die zullen dan voor lief moeten nemen dat de homogene interne markt hen al voldoende helpt om internationaal mee te komen.

Een tweede keuze is die tussen stimulering van algemene basisresearch en projectmatige op specifieke doelen gerichte R&D. Voor algemene R&D met de nadruk op on-

derzoek pleit dat juist hier overheden een nuttige taak kunnen vervullen. Ondernemingen kunnen het zich slecht veroorloven al te veel verkennend onderzoek te doen, terwijl overheden niet de kennis hebben om te bepalen welke concrete doelen moeten worden gesteld bij toepassingsgericht onderzoek. Een taakverdeling tussen overheden en ondernemingen komt dus een efficiënte besteding van onderzoeksgeld ten goede. De meer projectmatige aanpak wordt merkwaardig genoeg ook op efficiency-gronden aangeraden. De successen op R&D-gebied in de VS en Japan werden bereikt door steeds zeer concrete doelen te stellen, of dat nu het zetten van een man op de maan was of het ontwikkelen van een superchip. In deze optiek heeft alleen een zeer concrete, toepassingsgerichte benadering kans op succes.

Een derde keuze is die tussen het concentreren van het beleid op de multinationale ondernemingen om hun huidige R&D-werk een hoger rendement te geven, en het concentreren op technologiediffusie, in het bijzonder op het moderniseren van het midden- en kleinbedrijf. Voor het eerste spreekt, wederom, de wenselijkheid van een snelle inhaalmanoeuvre. Voor een op het midden- en kleinbedrijf gericht industriebeleid spreekt het verwachte hoge rendement ervan. Er is veel meer te winnen met het verkleinen van de relatieve kennisachterstand binnen het midden- en kleinbedrijf dan met die binnen de kring van multinationals. Qua omvang van de werkgelegenheid en als bron van nieuwe arbeidsplaatsen zijn de kleinere bedrijven aanmerkelijk belangrijker dan de grote ondernemingen. Tevens kan een op het midden- en kleinbedrijf gericht beleid de regionale verschillen helpen verkleinen, gezien de relatieve oververtegenwoordiging van kleinere ondernemingen in de economisch zwakkere regio's.

Over de laatste moeilijke keuze, die tussen interventio-nisme en marktgeoriënteerd industriebeleid kunnen we kort zijn. Met verve werd op de conferentie het Japanse voorbeeld aangeprezen en ook de Franse aanpak. In de Europese context lijkt voorlopig echter nog niet aan de voorwaarden voldaan te zijn om zo'n benadering te laten slagen. Op Europees niveau slaagt men er niet in tot een duidelijke rangorde van doelstellingen te komen. Ook ontbreekt een mechanisme dat consensus over die doelstellingen kan bewerkstelligen. Bovendien zijn de bevoegdheden die het Verdrag van Rome aan de Europese instellingen toekent, niet toegesneden op het voeren van een offensief industriebeleid. De meer bescheiden invalshoek van marktgeoriënteerd beleid lijkt meer kans van slagen te bieden.

Met betrekking tot het Europese industriebeleid is het dus moeilijk kiezen. Maar de omstandigheden vergemakkelijken de keuze. Een centraal gestuurde op spijttechnologie gerichte inhaalmanoeuvre lijkt vanwege de beperkte bestuurlijke macht van de EG-organen en de uiteenlopende oriënteringen van de lidstaten eenvoudig niet haalbaar. Het bevorderen van technologiediffusie en daarmee nastreven van modernisering van het midden- en kleinbedrijf lijkt echter wel haalbaar. Het is minder kostbaar, stelt minder hoge eisen aan het bestuurlijke apparaat en is minder controversieel. Een dergelijk beleid kan men voeren vanuit de betrekkelijke zekerheid dat het geld goed besteed wordt. Daarnaast zou de EG haar rol op het terrein van de basisresearch kunnen uitbreiden. De hoop reserveren we dan voor het effect van de interne markt op de concurrentiekracht van de Europese multinationale ondernemingen.

W. Sietsma

1) European conference on industrial integration „Pandora's box?”, georganiseerd door Studium Generale en het dispuut Pro D.E.O., Rotterdam, 9, 10 en 11 februari 1987.