

Hoe protectionistisch is Japan?

Regelmatig wordt Japan door EG-landen en de Verenigde Staten als de grote boosdoener van de internationale handel aangewezen. Onlangs nog hebben Martin Feldstein en Lester Thurow er op gewezen dat het grote en toenemende handelsoverschot van Japan en de geslotenheid van de Japanse markt ernstige economische en politieke problemen met zich brengen. Hier te lande heeft staatssecretaris Bolkestein bij de mondelinge toelichting op de nota *Handelspolitiek in een veranderende wereld* gezegd dat hij overwoog handelspolitieke maatregelen tegen Japan aan de overige lidstaten van de EG voor te stellen, om zo Japan tot concessies op handelsgebied – met name betreffende de invoer – te dwingen. Is er werkelijk grond voor dergelijke maatregelen? In hoeverre is de Japanse markt nu eigenlijk meer beschermd dan andere markten?

In 1983 was het gemiddelde tarief op de invoer van mijnbouw- en industriële producten in Japan 2,9 procent. In 1987 – na afloop van de Tokio-ronde – zal dit gemiddelde tarief voor de VS 4,3 procent bedragen en voor de verschillende lidstaten van de EG tussen de 5,2 en 6,9 procent. Zoals bekend zijn tarieven echter slechts een beperkte maatstaf voor protectie. Vaak zijn de non-tarifaire belemmeringen belangrijker. Een recente studie van de Wereldbank en de UNCTAD geeft informatie over de vraag welk deel van de totale invoer en welk deel van het aantal ingevoerde producten in 1983 in de EG, de VS en Japan was onderworpen aan non-tarifaire belemmeringen, zoals kwantitatieve invoerbeperkingen, vrijwillige invoerbeperkingen, maatregelen voor het toepassen van vastgestelde prijzen, controlemaatregelen met betrekking tot prijs en volume van import en anti-dumping-maatregelen 1). Daaruit blijkt dat met betrekking tot de invoer van *fabrikaten* de mate van bescherming via non-tarifaire belemmeringen in Japan geringer is dan in zowel de VS als de EG. Voor landbouwproducten daarentegen is de mate van non-tarifaire bescherming in Japan hoger dan in de EG, en aanzienlijk hoger dan in de VS.

Spelen subsidies – die niet zijn opgenomen in de bovenstaande lijst van non-tarifaire beschermende maatregelen – dan misschien een rol? Het blijkt dat in Japan de overheidssubsidies aan particuliere en overheidsbedrijven in 1982 ongeveer 1,5 procent van het bruto binnenlands produkt vormden; meer dan in de VS (0,5 procent), maar minder dan in de EG (2,8 procent). In 1983 was in Japan 22,2 procent van de nationale uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling uit overheidsfondsen afkomstig; in de VS was dit 45 procent, in West-Duitsland 42 procent en in Groot-Brittannië 50 procent.

Ook het Japanse overschot op de lopende rekening als percentage van het bruto nationaal produkt is vergeleken met dat van andere landen niet van een zodanige omvang dat men op grond daarvan meer protectie in Japan dan elders zou kunnen vermoeden. Hetzelfde geldt als men het aandeel van de totale goederenimport in het bruto nationaal produkt bekijkt: gegeven de omvang van het land komt de invoer van Japan precies overeen met wat men op basis van een internationale vergelijking zou verwachten. Wel is het aandeel van de invoer van fabrikaten als percentage van het bruto nationaal produkt in Japan aanzienlijk lager dan in bij voorbeeld de VS en West-Duitsland. Indien men echter dit aandeel relateert aan variabelen als het aanbod van produktiefactoren (fysiek kapitaal, arbeid, menselijk kapitaal), afstand en de aanwezigheid van natuurlijke

hulpbronnen, dan blijkt het invoerprofiel volledig normaal te zijn en niet méér door protectie beïnvloed dan elders 2).

Zijn er dan andere factoren die maken dat ondanks de bovengenoemde argumenten de Japanse markt als relatief ontoegankelijk moet worden gekenmerkt? Bij voorbeeld het distributiesysteem of de afkeer van de gemiddelde Japanner van buitenlandse producten? Hierover doen vele verhalen de ronde, die veelal echter slechts te kwalificeren zijn als anekdoten en die in ieder geval maar in heel geringe mate kwantitatief zijn onderbouwd. Uit een enquête van de Amerikaanse Kamer van Koophandel in Japan bleek dat – met enige uitzonderingen – Amerikaanse ondernemers in Japan geen concrete handelsbelemmeringen konden noemen.

Dit alles betekent beslist niet dat Japan een voorbeeld van vrijhandel genoemd kan worden. Maar wel dat degelijke, goed onderbouwde analyses als basis voor het treffen van protectionistische maatregelen tegen Japan, ontbreken. Zulke analyses zijn nodig om de consumenten – die de enorm hoge kosten van protectie moeten dragen – er van te overtuigen dat dergelijke protectionistische maatregelen gerechtvaardigd en in het algemeen belang zijn. Voorlopig is er echter meer reden om zich zorgen te maken over de omvang van het Amerikaanse begrotingstekort en het gebrek aan aanpassingsvermogen en eenwording van de EG dan over de geslotenheid van de Japanse markt.

Een paar opmerkingen nog tot slot. Gegeven de hoge Japanse spaarquote moet men rekenen op een permanent overschot op de lopende rekening van 1 à 1,5 procent van Japans bruto nationaal produkt. Vanwege Japans afhankelijkheid van de invoer van grond- en brandstoffen is een relatief grote uitvoer van fabrikaten essentieel voor dit land. Het hanteren van bilaterale handelsbalansen – zowel ten opzichte van landen als produktgroepen – is een bij uitstek ongeschikte methode om 'fair trade' tot stand te brengen; dergelijke maatstaven leiden tot willekeur en zijn in strijd met de basis van vrijhandel: specialisatie volgens comparatieve voordelen. Artikel XXIII van de GATT – waaraan staatssecretaris Bolkestein denkt bij maatregelen tegen Japan – is in de praktijk moeilijk te hanteren; zeker wanneer de klacht in zulke algemene en niet waar te maken bewoordingen is gesteld als de EG in 1982 ten opzichte van Japan heeft gedaan, waarbij de staf werd gebroken over „the structure and organisation of the Japanese economy”. Het is beter bedrijven die op de Japanse markt willen penetreren met fondsen en expertise te steunen. Het belangrijkste is echter een vrijer kapitaalverkeer in en met Japan en juiste wisselkoersverhoudingen. Die zullen meer effect hebben dan welke andere maatregelen ook.

L.B.M. Mennes

1) Julio J. Nogués, Andrzej Olechowski, L. Alan Winters, *The extent of non-tariff barriers to industrial countries' imports*, World Bank, Washington DC, 1985, mimeo.

2) Gary R. Saxonhouse, *The Micro- and macro-economics of foreign sales to Japan*, hoofdstuk 9 in William R. Cline (red.), *Trade policy in the 1980's*, Institute for International Economics, Washington DC, 1983, blz. 267 – 275.