

# Industriebeleid en internationale concurrentiepositie

## Enige kanttekeningen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie

PROF. DR. L.B.M. MENNES\*

### Inleiding

Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie 1*) is om verschillende redenen een bewonderenswaardig werkstuk. Het komt zelden voor dat een studie zo veelomvattend is als deze. De ontwikkeling van de Nederlandse economie, de rol van de industrie, de sectorstructuur, het structuurbeleid, internationale ontwikkelingen, institutionele aspecten, technische ontwikkeling, innovatie, energie, het milieu, regionale ontwikkelingen, al deze zaken worden in extenso behandeld en met elkaar geïntegreerd. Elders in dit blad wordt het WRR-rapport meer systematisch besproken, zodat ik mij zal onthouden van enige samenvatting.

In een discussie over het rapport, georganiseerd door *de Volkskrant*, zegt drs. J.M. den Uyl: „Het is fascinerend om te zien, hoe iedereen uit het rapport pakt wat hem in zijn kraam te pas komt” 2). Gezien de veelomvattendheid van het rapport is dit niet verwonderlijk. Ook ik zal slechts enkele punten uit het rapport lichten, die met name betrekking hebben op de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse industrie. Enkele kritische kanttekeningen zijn daarbij op hun plaats. Hierbij zal ook betrokken worden het recente rapport over het Nederlandse concurrentievermogen van de Commissie van Economische Deskundigen (CED) van de SER 3).

### Prijzen en elasticiteiten

In het WRR-rapport wordt gesteld dat men in verband met de structurele problemen van onze export, van het prijsmechanisme slechts in beperkte mate verwachtingen mag koesteren voor het herstel van onze concurrentiepositie. Dit hangt samen met de veronderstelde hoogte van de prijselasticiteit van het volume van de uitvoer van goederen. In het WRR-rapport wordt de hoogte van deze elasticiteit gesteld op  $-1,15$ . Dit in navolging van een vroegere schatting van het Centraal Planbureau 4). Mogelijk hogere waarden van deze elasticiteit worden voor beleidsformuleringen niet relevant geacht, daar „bij een beoordeling van de elasticiteit van de vraag in ex ante zin, niet zonder meer van ex post verkregen waarden van de elasticiteitscoëfficiënten mag worden uitgegaan” 5). In onderstaande tabel zijn enige schattingen van de prijselasticiteit van de uitvoer zowel als van de invoer bijeengebracht. Het betreft hier schattingen, die specifiek voor Nederland zijn gedaan, of waarbij Nederland één van de waarnemingen was.

De in het overzicht van Stern vermelde range van elasticiteitswaarden heeft betrekking op schattingen, die over het algemeen wel significant zijn, maar waarvan de corresponderende correlatiecoëfficiënten niet erg hoog zijn. De door Sato geschatte elasticiteitswaarde heeft uitsluitend betrekking op industriële producten. De resultaten van Sato, Van der Windt en Brandsma, Groot en Janssen, en van de CED laten niet veel te wensen over wat betreft de significantie en de hoogte van de correlatiecoëfficiënt. De door Siebrand verkregen correlatiecoëfficiënten zijn niet erg hoog; de regressiecoëfficiënten zijn wel significant.

Tabel 1. Prijselasticiteiten van het volume van de uit- en invoer van goederen voor Nederland

	Uitvoer		Invoer	
Overzicht Stern a) .....	0,59	2,39	0,02	1,13
Sato b) .....	1,43			
Van der Windt en Brandsma c) .....	4,07		0,40 (halfabrikaten)	1,30 (finale goederen)
Groot en Janssen d) .....	-2,63		0,35	
CED e) .....	3,20			
Siebrand f) .....	2,01	2,37	0,86	0,90

a) Robert M. Stern, Jonathan Francis, Bruce Schumacher, *Price elasticities in international trade*, MacMillan, Londen, 1976.

b) Kazuo Sato, The demand function for industrial exports: a cross-country analysis. *The Review of Economics and Statistics*, vol. LIX, no. 4, november 1977.

c) N. van der Windt, A. Brandsma, *Substitutie op basis van prijzen in de buitenlandse sektor*, Discussion paper series, Institute for Economic Research, Erasmus University Rotterdam, 1980.

d) W. Groot en J. J. L. M. Janssen, Goederenuitvoer en -invoer. Een empirisch onderzoek, *ESB*, 30 januari 1980.

e) Sociaal Economische Raad, Commissie Economische Deskundigen, *Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen*, 's-Gravenhage, juli 1980.

f) J.C. Siebrand, *Towards operational disequilibrium macro economics*, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1979.

Twee onderzoeken, welke niet in het door Stern samengestelde overzicht vermeld zijn, verdienen nog de aandacht. Allereerst de studie van Driehuis 6); hierin wordt een prijselasticiteit van de uitvoer van  $-2,045$  berekend. Daarentegen komen Verbaan en De Ridder uit op een waarde van  $-0,927$ ).

Mede rekening houdend met de verschillen in specificatie, lijkt het alleszins plausibel om aan te nemen dat de prijselasticiteit van de Nederlandse uitvoer tussen de  $-2$  en  $-4$  ligt. De hierboven vermelde redenering in het WRR-rapport, welke leidt tot een maximum elasticiteitswaarde van  $-2$ , zal niet iedereen overtuigen.

In het WRR-rapport staan geen prijselasticiteiten van de invoer vermeld. De reden dat de geschatte waarden van deze elasticiteit wel in bovenstaande tabel zijn opgenomen, heeft met de z.g. Marshall-Lernerconditie en de mogelijke instabiliteit van de Nederlandse handelsbalans te maken.

### Marshall-Lernerconditie en evenwicht op de handelsbalans

Volgens het WRR-rapport zal de Nederlandse economie in

\* Hoogleraar Ontwikkelingsprogrammering aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en adjunct-directeur van het Nederlands Economisch Instituut. De auteur is dank verschuldigd aan drs. K.A. Koekkoek en drs. J. Kol voor commentaar op een voorlopige versie van dit artikel.

1) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1980.

2) *De Volkskrant*, Het industrieel reveil, 5 juli 1980.

3) Sociaal Economische Raad, Commissie Economische Deskundigen, *Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen*, 's-Gravenhage, juli 1980.

4) WRR-rapport, blz. 199 en blz. 303.

5) WRR-rapport, blz. 303.

6) W. Driehuis, *Fluctuations and growth in a near full employment economy*, Universitaire Pers Rotterdam, Rotterdam, 1972.

7) Drs. W.C. Verbaan en drs. P.B. De Ridder, Uniforme modelstructuur voor meerdere landen, *De Economist*, jg. 121, no. 5, 1973.

de jaren tachtig bepaalde trekken gaan vertonen, welke impliceren dat loonsverlaging en/of een devaluatie leiden tot negatieve betalingsbalanseffecten 8). Ook in het minderheidsstandpunt van prof. Kolnaar wordt deze mogelijkheid niet uitgesloten, althans voor de korte termijn. Dit ondanks het feit dat aan de Marshall-Lernerconditie (de som van de prijselasticiteiten van de in- en uitvoer is kleiner dan -1) is voldaan 9)! Zoals bekend is de Marshall-Lernerconditie een voldoende voorwaarde voor betalingsbalansevenwicht, in die zin dat een verslechtering van de „terms of trade” leidt tot verbetering van de handelsbalans 10). Hoe dan in Nederland op lange termijn de lopende rekening kan verslechteren, ondanks een verslechtering van de „terms of trade” blijft onduidelijk.

Hoe belangrijk deze kwestie is voor het economisch beleid, blijkt indien men het boven genoemde CED-rapport in de beschouwing betreft. De CED berekent namelijk de ruilvoetdaling, die nodig is om te komen tot de gewenste verbetering van de betalingsbalans met behulp van de Marshall-Lernerconditie 11)! Met andere woorden: het CED-model volgt de theorie van de internationale handel wat betreft de implicaties van de Marshall-Lernerconditie, terwijl het WRR-model deze implicaties niet overneemt.

De hoogte van de prijselasticiteiten van in- en uitvoer speelt ook in het CED-rapport een belangrijke rol. Neemt men de waarde van de prijselasticiteit van de uitvoer die in het WRR-rapport relevant wordt geacht, nl. -1,15, en gebruikt men deze voor het in het CED-rapport gevolgde rekenschema, dan verkrijgt men het volgende resultaat: indien men wil komen tot een totale, d.w.z. door beleidsmatige ruilvoetdaling tweeweg te brengen, verbetering van de lopende rekening van 1% van het nationale inkomen, dan zullen gedurende een periode van vier jaar de reële lonen met 1,8% per jaar moeten dalen! Zelf berekent de CED, onder de veronderstelling dat de som van de prijselasticiteiten -3 is, een noodzakelijke matiging van de reële lonen van 1% per jaar. Gebruik makend van de vuistregel uit het WRR-rapport dat 0,2% reële loonsverandering overeenkomt met 1% wijziging van de nominale lonen 12), en uitgaande van de in het WRR-rapport gehanteerde projecties van stijgingen van de nominale en reële lonen met 7, respectievelijk ca. 2% per jaar, komen bovenstaande reële loonsverlagingen neer op matigingen of zelfs dalingen van de nominale lonen van een zodanige omvang, dat zij in de praktijk nooit te realiseren zullen zijn. Overigens acht de WRR aan een beleid, dat in belangrijke mate gevormd wordt door loonkostenaanpassing, grote bezwaren verbonden i.v.m. de mogelijke bestedingsuitval.

Tot slot van deze paragraaf nog iets over het belang van niet-prijsselementen als determinanten van het concurrentievermogen. Aan deze elementen, zoals imago, kwaliteit, marketing, kredietvoorwaarden enz., wordt in het WRR-rapport veel aandacht geschonken. Uit enige van de in tabel 1 genoemde onderzoeken zou men kunnen concluderen dat het belang van deze niet-prijsselementen niet bijzonder groot is. Zo wordt in het CED-rapport de Nederlandse uitvoer van goederen bijna volledig „verklaard” met behulp van het volume van de goederenuitvoer van de OESO, herwogen naar geografische spreiding en pakketsamenstelling, en een relatieve-prijssterm: de  $R^2$  bedraagt niet minder dan 0,95. Desalniettemin stelt ook de CED dat de ontwikkeling van de Nederlandse export slechts ten dele kan worden verklaard uit prijsfactoren en samenstelling van het exportpakket.

In de studie van Groot en Janssen worden meer verklarende variabelen gehanteerd. Twee hiervan kan men classificeren als prijsselementen: de relatieve-prijsvariabele en de winstmarges. De niet-prijsselementen worden gerepresenteerd door een relatief Zijlstra-effect en handelskredieten. De  $R^2$  van deze vergelijking bedraagt 0,97; de bijdrage van de niet-prijsselementen aan de verklaring van de variantie van de groei van de Nederlandse goederenuitvoer is beperkt, maar zeker niet verwaarloosbaar.

In dit verband kan ook genoemd worden een zeer gedetailleerde studie uitgevoerd door het Nederlands Economisch

Instituut 13). Het betreft hier een onderzoek naar de prijsgevoeligheid van invoeraandelen op de markten van Nederland, de Europese Gemeenschap, Japan en de Verenigde Staten en Canada. In totaal werden 248 goederengroepen op 5-cijferniveau van de Standard International Trade Classification beschouwd. De waarde van de z.g. concurrentie-elasticiteit (d.i. meer een substitutie-elasticiteit dan een directe prijselasticiteit) bleek te liggen tussen de -2,0 en -2,7. Bovendien bleek dat voor 60% van deze 248 goederengroepen de relatieve-prijsvariabele 60% van de variantie in de invoeraandelen verklaarde. De conclusie hieruit is dat wijzigingen in relatieve prijzen in belangrijke mate wijzigingen in invoeraandelen bepalen, en dat er hier sprake is van een duidelijk elastisch verband.

### Comparatieve voordelen

De WRR meent dat de industriële herspecialisatie van Nederland als volgt moet worden geconcretiseerd:

- revitalisering van gevoelige sectoren (textiel, kleding, leder en schoeisel, hout en meubelen);
- opwaardering van de sector van intermediaire goederen (chemie, basismetaleen, olie-industrie);
- versterking van de „equipment”-sector (metaalproducten en optische industrie, elektronische industrie, transportmiddelenindustrie).

Hierbij wordt gesproken over het activeren en creëren van comparatieve voordelen. Wat betreft de gevoelige sectoren wordt opgemerkt dat dit een bijdrage zal kunnen betekenen aan de internationale arbeidsverdeling. De revitalisering zal zich dan moeten richten op marktsegmenten die in het verleden opgevuld zijn door import uit industrielanden.

Zonder de WRR van een neiging tot protectie, met name t.o.v. ontwikkelingslanden, te willen betichten, is dit gevaar onder de mooie naam van revitaliseren, wel degelijk aanwezig. In vele van de bedoelde markten zijn het juist de ontwikkelingslanden die grote of zelfs de grootste winst boeken bij het vergroten van het marktaandeel 14). Zo is bijvoorbeeld in de kledingsector de marktpenetratie tussen 1970 en 1978 gestegen van 37,9 tot 64,3%. Van deze stijging ten bedrage van 26,4% van de binnenlandse markt namen de ontwikkelingslanden 13,3% voor hun rekening; de ontwikkelde landen 13,1%. In de sector leder en schoenen steeg de totale marktpenetratie tussen 1970 en 1978 met 29,9%: van 48,0 tot 77,9%. De verdeling van deze 29,9% was: 17,4% voor de ontwikkelingslanden en 12,5% voor de industrielanden. In de textielsector was het beeld niet veel anders. De marktpenetratiestijging ten bedrage van 15,6% tussen 1970 en 1978 was als volgt verdeeld: ontwikkelingslanden 6,3% en industrielanden 9,3%. In zoverre revitalisering afhangt van het opheffen van knelpunten in het vlak van management en marketing, zoals de WRR het formuleert, is er natuurlijk niets op tegen. Indien echter een beleid wordt nagestreefd van beperking van de invoergevoeligheid van de bestedingen door middel van de heffingen, subsidies en voorschriften, zoals de CED aanbe-

8) WRR-rapport, blz. 79 en blz. 303.

9) Volledigheidshalve zij vermeld dat in sommige studies Nederland toch geassocieerd staat als z.g. elasticiteits-pessimistisch met betrekking tot de Marshall-Lernerconditie. Zie bijvoorbeeld Stephen P. Magee, Prices, incomes and foreign trade, in Peter B. Kenen (ed.), *International trade and finance: frontiers for research*, Cambridge University Press, Cambridge, 1975.

10) Zie bijvoorbeeld Robert M. Stern, *The balance of payments: theory and economic policy*, MacMillan, Londen, 1973, blz. 62-69.

11) CED-rapport, blz. 45, voetnoot 7.

12) WRR-rapport, blz. 303.

13) Dr. B. Herman, *Market penetration: a formal analysis*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, augustus 1978.

14) Drs. J. Kol, *Het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie, deelrapport 9a*, Nederlands Economisch Instituut, mei 1979.

veelt, dan is er duidelijk sprake van protectie met alle gevaren en nadelen daaraan verbonden.

Aan uitbreiding van de „equipment“-sector hecht de WRR het grootste belang, o.a. vanwege de werkgelegenheidseffecten, maar ook omdat de emissiekarakteristieken van deze sector zeer gunstig zijn. Deze sector neemt een relatief geringe plaats in de Nederlandse industriële productie in. Juist in deze sector is produktdifferentiatie een belangrijk verschijnsel. Produktdifferentiatie is zeker niet de sterkste kant van onze economie. Anderzijds meent de WRR dat door een meer op produktdifferentiatie gericht beleid onze marktpositie in positieve zin kan worden omgebogen. In een preadvies voor de WRR vermeldde ik reeds dat het empirisch is aangetoond dat juist in de internationale handel in gedifferentieerde produkten schaaufactoren een belangrijke rol spelen (15). Het blijkt dat vooral grote landen comparatieve voordelen hebben in gedifferentieerde produkten, die eerst ontwikkeld worden voor de grote binnenlandse markt. Kleinere landen blijken vanwege de relatief kleine thuismarkt, veel minder mogelijkheden te hebben om produkten te ontwikkelen. Deze landen blijken meer comparatieve voordelen te hebben in de productie van gestandaardiseerde produkten (intermediaire sector), waarbij zij kunnen profiteren van „economies of scale“ ondanks de geringe omvang van de binnenlandse markt. Deze conclusie is onlangs weer bevestigd in een Belgische studie waarin de relatieve exportprestatie van de Belgische industrie is geanalyseerd op het niveau van individuele ondernemingen (16). Uit deze studie blijkt dat een toenemende mate van produktdifferentiatie significant negatief geassocieerd is met de verhouding uitvoer t.o.v. binnenlandse omzet. Met andere woorden: kleine open economieën, zoals België en Nederland, blijken geen comparatieve voordelen te hebben in sectoren gekenmerkt door een hoge mate van produktdifferentiatie, maar in de productie van halffabrikaten.

Deze conclusie moet echter in een belangrijk opzicht nader gekwalificeerd worden, nl. met betrekking tot de marktstructuur. Uit dezelfde studie blijkt namelijk dat een kleine open economie, zoals de Belgische, wel comparatieve voordelen heeft in sectoren met een aanzienlijke mate van produktdifferentiatie, indien deze sectoren tevens worden gekenmerkt door een hoge concentratiegraad (17). Daarentegen blijkt de concentratiegraad alléén, d.w.z. in sectoren met weinig produktdifferentiatie, een negatieve samenhang te vertonen met de hoogte van de relatieve exportprestatie. Sommige van de „equipment“-sectoren in Nederland vertonen zeer zeker een hoge concentratiegraad. Voor de andere „equipment“-sectoren moet betwijfeld worden of het betreffende comparatieve nadeel, d.w.z. de relatief geringe omvang van de thuismarkt, kan worden overwonnen.

### Wat verwacht en wil men van de industrie?

De plaats en toekomst van de Nederlandse industrie wordt in hoge mate bepaald door wat men van haar verwacht bij het bereiken van de algemene economische doelstellingen als volledige en hoogwaardige werkgelegenheid, betalingsbalansevenwicht e.d. Daar de industrie het grootste gedeelte van de z.g. „tradeable sector“ beslaat is het voor de hand liggend om als haar voornaamste taak te zien het tot stand brengen van voldoende uitvoer om de finale en intermediaire vraag naar invoer te financieren. Het CED-rapport gaat, mijns inziens, uitsluitend van deze doelstelling uit. Het WRR-rapport gaat daarentegen uit van een bredere doelstelling. De industrie wordt geacht ook een rol te (kunnen) spelen bij het creëren van voldoende werkgelegenheid, terwijl facetten als milieu en ruimtelijke spreiding in de beschouwingen worden betrokken.

Het WRR-rapport vestigt terecht de aandacht op de produktiviteitsontwikkeling als determinant van het concurrentievermogen. In dit kader heeft het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering van de Erasmus Universiteit Rotterdam een aantal studies verricht omtrent mogelijke verklarings-

gronden van de goederensamenstelling van de Nederlandse handel. Uit deze onderzoeken blijkt dat de arbeidsproductiviteit als verklarende variabele voor de relatieve exportpositie qua significantie en correlatiecoëfficiënt een zeer belangrijke rol speelt (18). Dit houdt in dat, met het oog op de lopende rekening van de betalingsbalans, specialisatie in sectoren met een hoge arbeidsproductiviteit, of verhoging van de arbeidsproductiviteit in andere sectoren om deze internationaal concurrerend te maken, geboden is. Vraagstukken als diepteinvesteringen, arbeidstijdverkorting e.d. moeten in dit licht worden gezien. Ook verdient aandacht dat hogere arbeidsproductiviteit hogere reële inkomens impliceert, in ieder geval voor diegenen die in de industrie werken.

Volgens deze gedachtengang is werkgelegenheid de resultante van een beleid dat er primair op gericht is om de lopende rekening van de betalingsbalans gezond te maken, respectievelijk te houden. Dit houdt dus niet in dat er op deze wijze geen hoog niveau van industriële werkgelegenheid tot stand kan komen. Immers, een sectorstructuurbeleid en sectorbeleid met als leidraad verhoging van de arbeidsproductiviteit leidt tot verbetering van de relatieve uitvoerpositie en op die manier tot een relatief hoog niveau van industriële werkgelegenheid. Introduceert men daarentegen werkgelegenheid als een expliciete doelstelling in het sectorstructuurbeleid en het sectorbeleid, dan worden blijkbaar de grenzen van dit beleid door de ontwikkeling van de lopende rekening van de betalingsbalans snel bereikt.

### Institutionele wijzigingen

Ten slotte nog een paar woorden over de institutionele wijzigingen die de WRR voorstelt. Deze hebben met name betrekking op het specifieke beleid: een regeringscommissie, daaronder sectorcommissies en een nationale ontwikkelingsmaatschappij. Deze voorstellen maken een verfrissende indruk, behalve misschien voor die instanties die nu traditioneel in dit soort lichamen vertegenwoordigd zijn. De vraag blijft echter, wat kunnen wij van een dergelijke institutionele opzet verwachten voor onze internationale concurrentiepositie? In dit verband is het goed om kennis te nemen van de resultaten van een recente studie van prof. Kindleberger over het effect van het overheidsbeleid van een aantal industrielanden op hun aandelen in de wereldhandel (19):

„Trade and financial policies appear to have the major effect among policies on competitive shares, and that effect is not highly significant. I think it would be extraordinarily difficult to find a trace in the statistics of export promotion schemes — trade missions, consular representation, speeches by high officials urging the merits of overseas sales”.

„That consciousness of the opportunities available in exporting is important cannot be denied. . . While such attitudes exist, they may not be subject to manipulation. . . It may be possible for short periods to expand export shares through financial incentives. In the long run, however, national export shares are determined by deep-seated changes in comparative advantage, originating in the forces that make for more rapid or slower growth. Policy can do little to mold these”.

L.B.M. Mennes

15) L. B. M. Mennes, Sectorstructuur- en handelsbeleid, in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Exportbeleid en sectorstructuurbeleid*, Preadviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1980.

16) Herbert Glejser, Alexis Jacquemin, Jean Petit, Exports in an imperfect competition framework: an analysis of 1,446 exporters, *Quarterly Journal of Economics*, vol. XCIV, no. 3, mei 1980.

17) Zie Glejser e.a., op. cit., blz. 251.

18) Zie: drs. K.A. Koekkoek, drs. J. Kol, prof. dr. L.B.M. Mennes, De Nederlandse industrie: concurrentievermogen, comparatieve voordelen en goederensamenstelling van de internationale handel (II), *ESB*, 26 juli 1978.

19) Charles P. Kindleberger, Government policies and changing shares in world trade, *American Economic Review*, vol. 70, no. 2, mei 1980.