

Naar een maatschappelijk verantwoord handels- en investeringsregime

De publieke weerstand tegen handelsverdragen neemt toe, terwijl handel tot aanzienlijke productiviteitstoenamen en meer welvaart leidt. Het is daarom belangrijk dat de handelspolitieke agenda hervormd wordt waarbij handelsakkoorden meer als instrument worden ingezet voor duurzaamheid en waarbij verliezers gecompenseerd worden door winnaars.

MARTEN VAN DEN BERG
 Directeur-generaal
 Buitenlandse Economische Betrekkingen
 bij het Ministerie
 van Buitenlandse Zaken

Globalisering staat weer bovenaan op de politieke agenda. Discussies over handelsverdragen als TTIP en CETA halen regelmatig het nieuws. In toenemende mate zijn er zorgen over de effecten van internationale handel en investeringen. Ongelijke inkomensverdeling, werkloosheid en het verlagen van milieu- en arbeidsnormen zijn aspecten die aan internationale handel en investeringen worden toegeschreven. Tegelijkertijd hebben internationale handel en investeringen aantoonbaar positieve effecten op groei van inkomen en productiviteit. Dat is ook de reden waarom veel landen handelsverdragen afsluiten. Handelsverdragen blijken immers een duidelijk positieve bijdrage te leveren aan internationale handel. Om te voorkomen dat we de handelspolitiek als een belangrijk middel tot groei van inkomen en productiviteit niet meer kunnen inzetten als gevolg van toenemende publieke weerstand, is een andere handelspolitieke agenda nodig.

ONTWIKKELINGEN IN INTERNATIONALE HANDEL

In de periode 1987–2007 nam de internationale handel enorm toe. Vooral de toetreding van China tot de mondiale markt speelde daarbij een belangrijke rol. In deze periode zagen we ook een snelle ontwikkeling van de *global value chains*, internationale en regionale waardeketens, waarbij bedrijven hun productieprocessen geografisch opknippen. Dit opknippen van productieprocessen heeft geleid tot complexe netwerken van productie, logistieke operaties en andere diensten die dwars door landen heen lopen. Inmid-

dels bestaat zo'n zestig procent van de wereldhandel uit intermediaire goederen en diensten.

Deze nieuwe ordening van internationale markten heeft nogal wat consequenties voor beleid. Handelsbarrières kunnen nu ook barrières zijn voor investeringen en vice versa, en hoge importtarieven van intermediaire goederen kunnen exportposities schaden. Diensten en industrie zijn meer dan ooit met elkaar verbonden. Landen hoeven niet meer een comparatief voordeel te hebben op een hele sector, maar kunnen zich beperken tot een deel van een productieproces of dienst. Er zit echter ook een zekere kwetsbaarheid in omdat delen van productieprocessen vaak mobieler zijn en bedrijven die processen eerder zullen verplaatsen als vestigingscondities in een ander land aantrekkelijker zijn (Amador en Di Mauro, 2015).

VOORDELEN INTERNATIONALE HANDEL

Veel landen profiteerden van de enorme groei in de internationale handel. Ook Nederland, als middelgrote open economie, heeft veel baat bij internationale handels- en investeringsrelaties, maar ook niet-OESO-landen profiteerden: wereldwijd werden miljoenen mensen uit de armoede gehaald.

Internationale handel speelt een belangrijke rol bij innovatie, omdat toenemende concurrentie innovatie uitlokt. Internationale handel verhoogt ook de kwaliteit en variëteit van intermediaire goederen. En vooral prijsverlagingen van intermediaire goederen blijken een belangrijke bijdrage te leveren aan productiviteitsgroei (Dabla-Norris en Duval, 2016).

Importconcurrentie speelt ook een belangrijke rol bij productiviteitsgroei: het verhoogt de concurrentie op nationale markten waardoor minder productieve bedrijven marktaandeel zullen verliezen (Hornok en Koren, 2016). Het blijkt dat niet alleen direct exporterende en importerende bedrijven profiteren, maar ook hun toeleveranciers, tot wel in de vierde ring van toeleveren, blijken aantoonbaar beter te presteren (Rubinova en Dhymé, 2016). Verder dragen vooral buitenlandse investeerders in belangrijke mate bij aan productiviteitsgroei en vormen ze een belangrijk kanaal voor overdracht van kennis en technologie. Ten slotte hebben ook consumenten baat bij (goed-

kope) importen. Hierdoor hebben ze meer keus en stijgen hun reële inkomens.

DE BATEN VAN HANDELSVERDRAGEN

Hoewel er steeds meer kritiek is op de effectiviteit van handelsverdragen (Rodrik, 2016) laten veel studies zien dat handelsverdragen een positieve bijdrage leveren aan export. Een studie van Hannan, waarin zij kijkt naar 104 landenrelaties met een onderling handelsverdrag in de periode 1983–1995, laat zien dat de gecumuleerde export over tien jaar als gevolg van handelsverdragen tachtig procent hoger lag. Ook studies over regionale handelsverdragen laten positieve effecten zien van handelsverdragen op groei van handel en inkomen. (Hannan, 2016; CPB, 2016; Petri en Plummer, 2016).

DE OMSLAG

Liet de periode 1987–2007 een ongekende groei van zeven procent per jaar zien in de internationalisering van markten, rond 2010 zien we een omslag: de groei van de wereldhandel neemt in de periode 2010–2015 af naar zo'n drie procent per jaar en is in 2015 en 2016 één procent. In 2017–2018 zal de wereldhandel een beetje opkrabbelen naar een jaarlijkse groei rond de drie procent, min of meer vergelijkbaar met de groei van het mondiale bnp. Daarmee komt de handselasticiteit (groei mondiale import/groei mondiaal bnp) weer rond de één te liggen. Dit illustreert dat, in ieder geval voorlopig, de verdere internationalisering van waardeketens en toenemende globalisering nauwelijks plaatsvindt. Deze daling van de internationale handel wordt voor een belangrijk deel toegeschreven aan de afname van de investeringen en de 'verkorting' van de mondiale waardeketens, maar ook aan het gebrek aan verdere handelsliberalisatie en het toenemend protectionisme (Setser, 2016).

De afnemende groei van internationale handel en de magere economische prestaties leiden tot toenemende zorgen over werkloosheid. Veel landen grijpen daarom naar protectionisme als een bekend instrument om hun werkgelegenheid te beschermen. Sinds de afname in de groei van de wereldhandel is het aantal protectionistische maatregelen door landen fors toegenomen. Ook allerlei andere vormen van handelsverstoringen, zoals subsidies en belastingvoordelen om bedrijven aan te trekken, zijn sinds 2010 fors toegenomen. Tegelijkertijd zijn allerlei lokale productievooraarden voor investeringen, ook een vorm van protectionisme, sterk in opmars (Evenett, 2016; Evenett en Fritz, 2016; WTO, 2016).

Dit is een verontrustende ontwikkeling, met name voor open economieën als Nederland, die ons op een grote afstand zal zetten van meer gesloten economieën, die minder schade ondervinden van een protectionistisch economisch klimaat.

INTERNATIONALE HANDEL EN HANDELSVERDRAGEN ONDER DRUK

Niet alleen bij politici, ook tussen economen is de discussie over de kosten en baten van internationale handel toegenomen. Daarbij hebben economen in het verleden misschien wel te veel de nadruk gelegd op de baten van vrijhandel. Alleen al de term 'vrijhandel' is misschien verkeerd gekozen.

Vrijhandel is geen doel op zich maar een middel voor groei van inkomen en productiviteit. Dat internationale handel goed is voor de economie, wordt door de meeste economen nog steeds onderschreven. Er is nu wel meer aandacht voor de verdelings- en transitie-effecten en voor de relatie tussen duurzaamheid en internationale handel. Maar over-eind blijft staan dat de winnaars van globalisering in termen van toegenomen reëel inkomen vooral te vinden zijn bij de middenklasse in China en India en bij de hogere inkomensklasse in de OESO-landen. De verliezers bevinden zich bij de (vooral lagere) middenklasse in de OESO-landen.

Naast inkomenseffecten zijn er ook effecten op de arbeidsmarkt. De winst van internationale handel zit immers in de herverdeling van arbeid en kapitaal naar de meer productieve sectoren en bedrijven. Dit betekent dat werknemers die in die niet-productieve bedrijven of sectoren actief zijn, hun baan kunnen verliezen of hun inkomen kunnen zien dalen. Zij zullen in de productieve bedrijven of sectoren werk moeten vinden. Dit kost tijd en leidt bij deze 'verliezers' vaak tot weerstand tegen internationale concurrentie.

De toenemende weerstand tegen internationale handel en internationale investeringen is geen goed nieuws, en doormodderen in een gebrekkige voortgang van de internationale handels- en investeringsagenda is geen goede optie. In de nieuwe benadering voor internationale handel en investeringsregimes moeten we daarom rekening houden met de zorgen en de kritiek hierover in de samenleving en met mogelijke inkomens- en transitie-effecten.

EEN ANDERE HANDELSPOLITIEKE AGENDA

We moeten naar een maatschappelijk verantwoord handels- en investeringsregime waarbij duurzaamheid en inclusiviteit voorop staan. De belangen voor Nederland zijn groot en de internationale economische positie van Nederland rechtvaardigt ook die rol. Zo is Nederland de tweede landbouwexporteur ter wereld en is Nederland vaak een van de grootste buitenlandse investeerders in veel landen. Binnen de OESO speelt Nederland al een voortrekkersrol bij maatschappelijk verantwoord ondernemen en minister Ploumen speelt met haar reset van handelsverdragen internationaal al een voortrekkersrol bij het verduurzamen van handelsakkoorden, bijvoorbeeld in de G20, maar ook in het debat over CETA (Ploumen, 2016). Nederland moet die voortrekkersrol de komende jaren versterken, onder meer via de G20, binnen de EU met collega's in Brussel en via organisaties als de OESO en Unctad.

Het is van belang om negatieve inkomens- en verdelingseffecten te voorkomen of te minimaliseren. Dat vraagt ook in Nederland sterkere verbindingen tussen nationaal en internationaal beleid. Alleen zo creëer je in de huidige samenleving steun voor die noodzakelijke agenda van internationale handel en investeringen en kan tegemoet worden gekomen aan een aantal tekortkomingen in de huidige handelspolitieke agenda.

Terug naar de multilaterale tafel

Handelsrelaties gaan allang niet meer over finale goederenstromen van land A naar land B. Landen zijn met elkaar verbonden via een steeds complexer netwerk van regionale en mondiale waardeketens.

Deze complexiteit van met elkaar verbonden markten vraagt om sterke internationale governance. Die ontbreekt op dit moment. De WTO kon geen successen boeken en daarom hebben we het afgelopen decennium internationale markten vooral via regionale en bilaterale akkoorden proberen te ordenen. Op het gebied van investeringen kennen we zelfs meer dan 3500 bilaterale verdragen. Deze fragmentatie van het mondiale handels- en investeringssysteem vormt een groot probleem, omdat er een gebrek is aan consistentie en transparantie; bovendien is het veel lastiger om de markt te beteugelen aan de hand van publieke waarden en duurzaamheidsagenda's.

Om tot een meer geïntegreerd handelssysteem en investeringssysteem op mondiaal niveau te komen, is een voorzichtige revival van een multilaterale handelspolitieke agenda noodzakelijk. Sinds lange tijd laat de WTO ook wat succesjes zien, namelijk in 2013 het handelsfacilitatieakkoord van Bali dat de handelskosten mondiaal met vijftien procent kan verlagen (OESO, 2015) en in 2015 het akkoord van de WTO waarbij onder meer afspraken werden gemaakt om de exportsubsidies op landbouw verder terug te dringen en om voorzichtig nieuwe onderwerpen binnen de WTO te gaan bespreken.

Een ander succes hebben we gezien bij de G20 onder een ambitieus voorzitterschap van China. Zo zijn er voor het eerst sinds lange tijd afspraken gemaakt over mondiale investeringen en is een belangrijke stap gezet naar een akkoord over milieugebruiksgoederen. Sinds het voorzitterschap van Turkije in 2015 is Nederland weer nauw betrokken als gastland bij de debatten binnen de G20 over internationale handel en investeringen. Vooral de G20-afspraken over investeringen kunnen op lange termijn relevant worden omdat zij de weg heel voorzichtig vrijmaken om na te denken over een mondiale investeringsarchitectuur. Het zou mooi zijn als de G20 daar een leidende rol in zou blijven spelen en organisaties als de OESO en Unctad daar nauw bij betrokken konden worden, zoals ook onder het Chinese voorzitterschap is gebeurd. Onder het Chinese voorzitterschap van de G20 is ook een belangrijke stap gezet om oneerlijke concurrentie, zoals nu plaatsvindt op het gebied van staal, op de beleidsagenda te zetten. Dit is een belangrijke stap om de zorgen over een eerlijk mondiaal speelveld aan te pakken.

Een tussenweg tussen een multilateraal akkoord en een bilateraal akkoord zijn de zogenoemde plurilaterale akkoorden. Dat zijn akkoorden waarbij landen vrijwillig onderhandelen om bij een bepaalde groep van goederen en/of diensten verdere afspraken te maken voor handelsliberalisatie. Zo wordt er op dit moment onderhandeld over een verdrag op het gebied van milieugoederen (Environmental Goods Agreement) en over een verdrag over diensten (TiSA, Trade in Services Agreement). Ook dit is een optie om toch verder te komen met een agenda voor handelsliberalisatie. Wel moeten er dan duidelijke afspraken komen, zodat landen zich ook op een later moment kunnen aansluiten bij een plurilateraal akkoord.

Handelsverdragen meer in dialoog met de samenleving

Handelsverdragen gaan allang niet meer alleen over tarieven en markttoegang van goederen en diensten. Aspecten

als openbare aanbestedingen, duurzaamheid en investeringsbescherming, mededinging en samenwerking op het gebied van regelgeving zijn ook onderdelen van handelsverdragen. Deze complexiteit maakt het lastiger om tot snelle resultaten te komen aan de onderhandelingstafels. Tegelijkertijd roept het weerstand op in de samenleving, omdat burgers op vele wijzen worden geraakt door dergelijke complexe akkoorden.

Maatschappelijke organisaties moeten daarom een actieve rol vervullen bij de onderhandelingen van handelsverdragen. In Nederland heeft bijvoorbeeld de SER over TTIP een advies geschreven (SER, 2016). Dit was hier een prima eerste stap, maar het blijkt onvoldoende. Ondanks een positief oordeel nam de weerstand in de samenleving niet af. Er is een actievere dialoog nodig met werkgevers, werknemers en ngo's over handelsverdragen, zodat een samenleving het gevoel heeft serieus genomen te worden en betrokken wordt bij de inrichting van handelsverdragen.

Betrek bij onderhandelingen huidige economie: duurzaamheid en nieuwe economie

Het is cruciaal dat aan de onderhandelingstafels aansluiting gevonden wordt bij relevante economische en publieke agenda's. Vooralsnog gaat een groot deel van de multilaterale onderhandelingen bij de WTO (DDA-ronde) over landbouw. Hoewel landbouw een belangrijk domein is voor veel landen, zeker voor ontwikkelingslanden, doen de onderhandelaars hiermee zichzelf te kort. Ontwikkelingen zoals de digitale economie en de mondiale waardeketens staan centraal in de internationale economie. Deze zogenaamde nieuwe onderwerpen krijgen onvoldoende aandacht in de WTO. De EU heeft in haar strategiepapier, *Trade for all*, al een lans gebroken voor het opnemen van nieuwe onderwerpen in de WTO-agenda (Europese Commissie, 2015). Maar ook het akkoord van Nairobi heeft heel voorzichtig de deur geopend naar het agenderen van nieuwe onderwerpen. Cruciaal, want als de onderhandelingen binnen de WTO hun relevantie verliezen voor wat er werkelijk gebeurt in de economie, verliest ook de WTO haar geloofwaardigheid en haar steun. Dan zoeken landen het in bilaterale verdragen, wat tot verdere versnippering leidt.

Ook investeringen verdienen een plaats bij de multilaterale onderhandelingen. Nu kennen we een regime van ruim 3500 bilaterale investeringsverdragen en daarmee is er een ongelijk en ondoorzichtig mondiaal speelveld gecreëerd. Onder voorzitterschap van China, heeft de G20 een eerste stap gezet met het formuleren van 'non binding investment principles'. Dit proces verdient een vervolg omdat hiermee voor het eerst sinds lange tijd weer gesproken wordt over een mondiale investeringsarchitectuur.

De digitale economie is bij uitstek een onderwerp dat op de multilaterale handelspolitieke agenda een prominente plaats verdient. Veel mondiale wereldhandel gaat via e-commerce en bijna elke internationale transactie heeft een digitale component. De digitale revolutie biedt enorm veel economische potentie voor OESO-landen, maar ook voor lage- en middeninkomenslanden. Maar er zijn nog veel handelsbarrières bij digitale handel. Toegang tot data is in veel gevallen nog beperkt, internet is niet overal toegankelijk, landen kennen verplichtingen van data-lokalisatie en

-opslag. Tegelijkertijd zijn er vraagstukken met betrekking tot beveiliging van gegevens en persoonsbescherming waarvoor in een handelsakkoord aandacht besteed moet worden.

Handelsakkoorden moeten de transitie naar verduurzaming faciliteren. Hoe zorgen handelsverdragen ervoor dat we duurzamer gaan produceren en consumeren? Hoe kunnen handelsverdragen bijdragen aan het realiseren van de Sustainable Development Goals die we met elkaar hebben afgesproken? Het SER-advies over TTIP geeft belangrijke aanzetten voor uitgangspunten voor de beoordeling van TTIP, maar de adviezen van de SER gaan in feite veel verder. Veel aanbevelingen zijn prima voorzetten voor een nieuwe handelspolitieke agenda, vooral over de wijze waarop handelsverdragen kunnen bijdragen aan de bescherming van milieu, werknemersrechten en fundamentele arbeidsnormen (SER, 2016). Het handelsverdrag tussen Canada en de EU, CETA, laat ook al belangrijke stappen zien in een nieuwe handelspolitieke agenda. Er was meer transparantie tijdens het proces, er zitten belangrijke duurzaamheidskernstukken in en er wordt een aanzet gegeven tot een multilaterale investeringsagenda. Dat er uiteindelijk een akkoord is bereikt over CETA is daarom goed nieuws.

Betere koppeling internationale agenda's en nationale agenda's

Het allerbelangrijkste, ten slotte, is de noodzaak om internationale en nationale agenda's veel beter op elkaar aan te sluiten. Veel negatieve effecten die worden toegeschreven aan internationale handel en globalisering hebben vaak te maken met nationaal beleid, of juist het gebrek eraan. Inkomensongelijkheid is vooral het effect van binnenlandse belastingstelsels. Transitie-effecten kunnen worden opgevangen door nationaal beleid.

Er zijn betere inzichten nodig waar de verliezers van internationale handel zich precies bevinden of zich gaan bevinden – en waardoor dat komt. En er is beleid nodig dat bedrijven helpt om in de nieuwe mondiale concurrentie, als gevolg van (oude of nieuwe) handelsverdragen, overeind te blijven en zorgt dat werknemers die hun baan verliezen weer perspectief krijgen op een andere toekomst via scholing of andere arbeidsmarktondersteuning.

CONCLUSIE

Onmiskenbaar profiteren veel landen van internationale handel en investeringen die via handelsverdragen effectief gereguleerd worden. Afgelopen jaren is de groei van de internationale handel en investeringen echter afgenomen en is ook de weerstand toegenomen. Er zijn zorgen over inkomenseffecten en arbeidsmarkteffecten en zorgen dat inter-

ationale handel en investeringen duurzaamheidsagenda's ondermijnen. Die zorgen in de samenleving moeten we serieus nemen om te voorkomen dat verdere integratie van internationale markten politiek niet meer haalbaar blijkt te zijn. Dat vraagt om een agenda waarbij we voorzichtig weer meer aandacht geven aan multilaterale onderhandelingen, een agenda waar duurzaamheid centraal staat en waar stakeholders een rol krijgen bij het onderhandelingsproces. En een agenda waarbij veel betere afstemming plaatsvindt tussen enerzijds nationaal beleid op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, sociale zekerheid en belastingen, en anderzijds internationaal beleid om ervoor te zorgen dat landen en iedereen binnen landen beter profiteren van internationale handel en investeringen, maar tegelijkertijd potentiële verliezers via gerichte beleidsinterventies wel een perspectief houden.

LITERATUUR

- Amador, J. en F. di Mauro (2015) *The age of global value chains: maps and policy issues*. VoxEU book, juli 2015.
- CPB (2016) Potential economic benefits for the Netherlands and the EU. *CPB Discussion paper*, 331.
- Dabla-Norris, E. en R. Duval (2016) *How lowering trade barriers can revive global productivity and growth*. IMF direct, 20 juni 2016.
- Europese Commissie (2015) *Trade for all: towards a more responsible trade and investment policy*. European Commission, oktober 2015
- Evenett, S. (2016) *Running out of tools: the G20 and the global trade halt*. International Centre for Trade and Sustainable Development. Publicatie te vinden op <http://www.ictsd.org>.
- Evenett, S. en J. Fritz (2016) *Global trade plateaus*. Publicatie te vinden op <http://www.voxeu.org>.
- Hannan, S.A. (2016) *The impact of trade agreements: new approaches, new insights*. Publicatie te vinden op <http://www.voxeu.org>.
- Hornok, C. en M. Koren (2016) *Case for free trade*. Publicatie te vinden op <http://www.voxeu.org>.
- OESO (2015) *Implementation of the WTO trade facilitation agreement: the potential impact on trade costs*. Parijs:OESO.
- Petri, P. en M. Plummer (2016) *Economics of the Trans-Pacific Partnership: distributional impact*. Publicatie te vinden op <http://www.voxeu.org>.
- Ploumen, L. (2016) Verliezers van globalisering wonen in Detroit en Delfzijl. *Het Financieel Dagblad*, 29 augustus.
- Rodrik, D. (2016) *The trade numbers game*. Publicatie te vinden op <http://www.project-syndicate.org>.
- Rubinova, S. en E. Dhymne (2016) *The supplier network of exports; connecting the dots*. Publicatie te vinden op <http://www.voxeu.org>.
- SER (2016) *SER advies TTIP*, april 2016.
- Setser, B. (2016) *The ECB on the slowdown in Global Trade*. Publicatie te vinden op <http://www.blogs.cfr.org>.
- WTO (2016) *Trade Monitoring report WTO*, juli 2016.

In het kort

- ▶ Internationale handelsakkoorden dragen in belangrijke mate bij aan productiviteitsgroei en welvaart.
- ▶ Internationale handelsakkoorden staan onder grote druk.
- ▶ Handelsakkoorden moeten veel meer als instrument worden ingezet voor duurzame en inclusieve economische groei.