

# Pressie en Protectie

Wijs geworden van de traumatische ervaringen met protectionistische maatregelen in de jaren dertig leken de landen na de tweede wereldoorlog naar vrijhandel te willen koersen. In het kader van de GATT werden de handelstarieven in etappes verlaagd, internationale organisaties als het IMF en de Wereldbank zorgden ervoor dat de landen hun beleid beter op elkaar afstemden, en er ontstonden handelsblokken die belemmeringen voor de handel in ieder geval tussen de lidstaten verminderden. Lang hebben de beleidsvoornemens om het handelsverkeer te liberaliseren niet stand gehouden, want toen de eerste tekenen van de internationale recessie zichtbaar werden, werd opnieuw een beroep gedaan op nationale, mercantilistisch getinte maatregelen. Alleen de vorm van de protectie bleek te zijn veranderd: de tarifaire handelsrestricties hadden plaatsgemaakt voor non-tarifaire belemmeringen zoals subsidies aan binnenlandse sectoren, „vrijwillige” exportbeperkingen, een sterk nationaal gericht aankoopbeleid van de overheid, uitgebreide administratieve procedures bij de grenzen enz.

Deze vormen van het z.g. „nieuw” protectionisme zijn in enkele opzichten gevaarlijker dan de oude tarifaire bescherming. Zo leiden bij voorbeeld „vrijwillige” exportbeperkingen tot een hogere binnenlandse prijs dan tarieven omdat het buitenlandse aanbod bij enkele exporteurs wordt geconcentreerd die deze, in de schoot geworpen, monopoliepositie zullen gebruiken om de prijs te verhogen. En quota en subsidies hebben een veel verborgener karakter, en zijn daardoor moeilijker te bestrijden, dan tarieven. Wat het oude en nieuwe protectionisme echter gemeen hebben is dat beide in meer of mindere mate de welvaart van de betrokken landen verlagen: de allocatieve efficiency van productiefactoren daalt, de binnenlandse prijzen stijgen en de concurrentiedruk, en daarmee de innovatieprikkel, van de beschermde sector neemt af. Als de nadelen zo duidelijk zijn, is het de vraag welke motieven overheden dan hebben om in tijden van economische crisis protectionistische maatregelen te nemen.

Het meest gehoorde motief is de bescherming van de *werkgelegenheid* in een de door de buitenlandse concurrentie bedreigde sector. De kosten van zo'n werkgelegenheidsbeleid zijn echter hoog. Volgens een schatting van de Amerikaan Munger was in 1980 de impliciete jaarlijkse subsidie per arbeidsplaats die de consument voor de bescherming van de Amerikaanse schoenenindustrie opbracht 9,3 keer groter dan de loonkosten per beschermde baan in die sector. Voor de staal schatte hij de verhouding op 4,5 en voor de automobielsector op 3,6 1). „In many instances, consumers would be better off if they could somehow pay the worker his or her present salary (with fringe benefits) *to do nothing*, and allow free import of the restricted product”, concludeert hij. Zijn argumentatie is niet geheel juist omdat uit macro-economisch gezichtspunt moet worden gerekend met de maatschappelijke kosten van de werkloosheid, die voortvloeien uit kapitaalvernietiging en langdurig productieverlies. Juist deze kosten zullen in een tijd met omvangrijke werkloosheid hoog zijn. Maar zelfs als met hogere maatschappelijke kosten wordt gerekend, lijkt het erop dat zeker op middellange termijn een kosten-batenanalyse in het nadeel van protectie zal uitvallen.

Bovendien is het de vraag of zo'n impliciet werkgelegenheidsbeleid erg effectief kan zijn. Nog afgezien van mogelijke vergeldingsmaatregelen van in hun export getroffen landen, zal de werkgelegenheid, als het binnenlandse spaarsaldo niet verandert, voor een deel alleen tussen de sectoren verschuiven. De redenering is eenvoudig: de invoerrestricties zullen de import beperken, waardoor het tekort op de lopende rekening tijdelijk terugloopt (of het overschot oploopt) en de wisselkoers met een hoger percentage dan zonder importbeperkingen apprecieert (of geringer depreciert). Het gevolg is dat de concurrentiepositie van de exporterende sector verslechtert. De werkgelegenheid zal hierdoor deels verschuiven van de exporterende naar de beschermde binnenlandse sector. Het netto resultaat op de werkgelegenheid zal daarom klein zijn en uiteindelijk samenhangen met verschillen in arbeidsintensiteit tussen beide sectoren.

Een ander motief om tot protectionisme over te gaan is het beschermen van „*infant industries*” tegen goedkope buitenlandse import om zo de startfase van hun industriële ontwikkeling niet

te verstoren. Een bescherming is, net als bij werkgelegenheidsprotectie, verantwoord indien de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten in de vorm van hogere binnenlandse prijzen en een appreciërende wisselkoers overtreffen. Alleen zal het afwegen van kosten en opbrengsten in het geval van „*infant industries*” eerder in het voordeel van protectie uitvallen dan wanneer de werkgelegenheid moet worden beschermd. „*Infant industries*” zijn immers te vinden in potentieel levensvatbare sectoren terwijl industrieën die met werkgelegenheidsverlies hebben te kampen doorgaans alleen dank zij protectie voor sanering kunnen worden behoed. De protectie zal in het geval van „*infant industries*” daarom alleen tijdelijk zijn en de te verwachten baten hoger. Het „*infant industry*”-argument kan dus deels een rechtvaardiging geven voor de opkomst van het „nieuw” protectionisme, maar het verklaart niet waarom juist zulke inefficiënte en vaak verborgen vormen van protectie als quota en „vrijwillige” exportbeperkingen zich in zo'n grote mate van populariteit mogen verheugen.

Misschien geeft de theorie van Olson, die wijst op het belang van de economische en politieke structuur van een land, een nuttige aanvulling bij het verklaren van het schijnbaar irrationele verdrag van overheden als zij protectionistische maatregelen treffen 2). Als handelsrestricties inderdaad meer kwaad dan goed doen, mag worden verwacht dat het verzet van potentiële slachtoffers sterker zal zijn dan de steun die mogelijke bevoordeelden aan dergelijke maatregelen geven. Dat toch, tegen het algemeen belang in, beschermende maatregelen worden genomen, komt doordat de prikkels van tegenstanders om in actie te komen zwakker zijn dan de stimulansen die voorstanders hebben om actief protectie na te streven. De kosten van protectie worden immers over een grote groep van consumenten, die een hogere prijs voor het beschermde produkt betalen, of belastingbetalers, die de kosten van een subsidie moeten opbrengen, omgeslagen. De kosten per benadeelde zijn daarom te laag en de voordelen van vrijhandel worden over te velen uitgesmeerd om in actie te komen als een protectionistische maatregel wordt genomen, te meer omdat het voorkomen van „free riders” – consumenten die wel van vrijhandel profiteren maar hieraan niet meebetalen – waarschijnlijk is en de kosten van organisatie en informatie hoog zijn. Aan de producentenzijde is de situatie tegengesteld: de voordelen van een invoerrestrictie vallen aan een doorgaans kleine, afgebakende groep toe, het „free rider”-probleem is kleiner, er is sprake van meer kennis en de organisatiekosten zijn lager. Het zal voor producenten daarom vaak juist voordelig zijn om actief te „lobbyen” voor protectionistische maatregelen.

Deze politieke verklaring lijkt aantrekkelijk. Zij voorspelt dat vooral oligopolistische sectoren pressie zullen uitoefenen op politici om protectionistische maatregelen te nemen. Bovendien wordt een plausibele verklaring gegeven voor de verschuiving van open, tarifaire naar verborgen non-tarifaire protectie. Terwijl het prijsverhogende effect van een tarief zichtbaar is, leidt de non-tarifaire bescherming immers tot een „free lunch”-illusie voor de consument, waarvoor het niet direct duidelijk is dat quota tot een hogere binnenlandse prijs zullen leiden en een netwerk van subsidies aan binnenlandse sectoren een verborgen belasting op zijn besteedbaar inkomen betekent. De kans op tegenacties van consumenten wordt op deze manier verder verkleind. Maar als deze theorie juist is, betekent dit dat de kans op het verminderen van handelsbelemmeringen klein is. Het zijn namelijk niet alleen economische motieven die er toe leiden dat overheden hun handel beschermen, want dat die zijn er nauwelijks, maar vooral binnenlandse verdelingsoverwegingen die verantwoordelijk zijn voor de protectie.

H. Kamps

1) M.C. Munger, The costs of protectionism, *Challenge*, januari/februari 1984.

2) Zie b.v. L.M. Salomon en J.J. Siegfried, Economic power and political influence: the impact of industry structure on public policy, *The American Political Science Review*, september 1977 en: J.J. Pincus, Pressure groups and the pattern of tariffs, *Journal of Political Economy*, augustus 1975.