

Subsidies aan bedrijven

Eén van de grote hobbels die de Europese Commissie nog moet nemen om de interne markt voor eind 1992 te verwezenlijken, is het opruimen van de wildgroei aan subsidies in de lidstaten om het nationale bedrijfsleven te steunen. Uitgedrukt als percentage van de bruto toegevoegde waarde loopt de steun aan bedrijven in de lidstaten uiteen van 1,6% in Denemarken tot 16,4% in Griekenland. Nederland bevindt zich met 3,5% in de middenmoot¹. Hoewel deze cijfers een lichte afname vertonen vergeleken met een drie jaar geleden door de Europese Commissie verricht onderzoek, bestaat de vrees dat met de dreiging van een recessie en het naderen van een gemeenschappelijke Europese markt de roep om subsidies zal toenemen. Tot nu toe heeft de Europese Commissie niet veel gedaan om het steunbeleid van de lidstaten te beperken, maar zij ziet nu in de zich wijzigende Europese marktsituatie een belangrijke reden om het subsidiebeleid te herzien. De uiteenlopende omvang en de diverse vormen van de nationale subsidies dreigen de werking van de interne markt te belemmeren. De Commissie heeft al gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om de nationale overheden aanwijzingen te verstrekken: zo dient de Nederlandse maatregel 'Versterking economische structuur' voor 1 januari 1991 te worden afgeschaft.

De subsidiestroom kwam in de jaren zeventig op gang. Door de eerste en tweede oliecrisis raakte het bedrijfsleven in moeilijkheden. Om de schadelijke gevolgen van de neergaande conjunctuur voor de bedrijven te beperken, hanteerden nationale overheden op grote schaal het subsidie-instrument. Later kregen de subsidies een meer structureel karakter. Het beleid richtte zich minder op zwakke ondernemingen, maar verlegde de aandacht naar veelbelovende sectoren: 'picking the winners'. Vooral bedrijven die zich met hoogwaardige technologie bezighielden mochten zich in een warme belangstelling van de overheid verheugen. Door te wijzen op de eveneens hoge subsidies in het buitenland, wist het bedrijfsleven de steun grotendeels in stand te houden. Subsidies werden een verworven recht ter bescherming van de concurrentiepositie.

Vanuit welvaartstheoretisch oogpunt bestaan er voor subsidies argumenten vóór en tegen. Het belangrijkste positieve argument wordt ontleend aan de imperfecte werking van markten. Ondernemingen kunnen producten maken die positieve externe effecten sorteren, waar de maatschappij wel bij vaart, maar die via de markt te laag worden gewaardeerd bij voorbeeld omdat de baten elders neerslaan dan de kosten. Te denken valt aan producten, die een zeer kennisintensief ontwikkelingsproces vereisen, maar waarbij die kennis niet goed valt af te schermen of te gelde kan worden gemaakt. Technologisch geavanceerde of milieu-vriendelijke producten bij voorbeeld. Daarnaast kunnen subsidies het mogelijk maken om te profiteren van schaalvoordelen. Door subsidie aan binnenlandse (oligopolistische) ondernemingen kunnen deze een lagere prijs stellen, hetgeen leidt tot een groter marktaandeel, waardoor in de produktie schaal- en leereffecten kunnen optreden. Tot slot kan het vanuit sociaal(-economisch) beleid gewenst zijn om achtergebleven regio's te steunen.

Maar aan subsidies kleven ook belangrijke bezwaren. Het eerste bezwaar is dat subsidies de concurrentie vervalsen. Het zojuist genoemde argument vóór gebaseerd op schaalvoordelen voor een binnenlands bedrijf onttaardt tot een 'beggar-thy-neighbour-policy' en leidt gemakkelijk tot vergelding. Subsidies leiden vaak niet tot

opheffing van marktperfecties, maar juist tot een verdere marktverstoring. Ondersteuning van bedrijven in de ene sector kan de positie van bedrijven in andere sectoren op de arbeids-, kapitaal- of grondstoffenmarkt benadelen. Verder kan de bevoordeling van marktpartijen leiden tot inefficiëntie en daarmee tot maatschappelijke kosten, die de maatschappelijke baten ruimschoots overtreffen. Bedrijven laten zich in de armen van de overheid gemakkelijk in slaap wiegen. Dit is overigens moeilijk vast te stellen en dat is dan tevens een ander bezwaar tegen subsidies: de effecten - al dan niet positief - zijn moeilijk meetbaar. Het is bekend dat technologische ontwikkeling een belangrijke motor is van de economische groei. Maar in hoeverre die groei hoger is door technologiesubsidies is praktisch onmeetbaar. Verder kan het proces van subsidieverlening gemakkelijk worden misbruikt. Het bestaan van subsidies kan ondernemers aanleiding geven tot een streven om subsidies te vergaren op oneigenlijke gronden. De overheid heeft onvoldoende expertise in huis om te beoordelen of de subsidie-aanvraag werkelijk aan het subsidiedoel beantwoordt. De voors en tegens afwegend lijkt een uiterst terughoudend gebruik van subsidies geboden.

De Europese Commissie lijkt een pragmatische koers te gaan varen. Als supra-nationaal orgaan hoeft zij zich niet in te laten met (nationaal-)politieke kwesties. En ook de theoretische discussie lijkt zij grotendeels te laten voor wat zij is. Het is de EG-commissaris voor concurrentie-aangelegenheden die de strijd tegen de nationale subsidieverlening heeft aangebonden. Niet zozeer de vraag of er een rechtvaardiging voor een subsidie bestaat is daardoor van belang, maar veel meer of de bestaande steunmaatregelen per land bij de integratie van Europa de beoogde concurrentie niet in gevaar brengen. Hierdoor komen immers de voordelen van de interne markt in termen van hogere groei en meer werkgelegenheid in gevaar. En dit was nu juist één van de hoofddoelstellingen van de EG. Hoe het beleid uitpakt, kan worden opgemaakt uit twistgevallen die de Europese Commissie of belanghebbenden hebben voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie. In concurrentiezaken stelt het Hof het begrip 'werkzame competitie' centraal. Een typisch juridische omschrijving die samenwerking of steunverlening niet uitsluit, maar een toetsing aan marktomstandigheden mogelijk maakt.

Door het opengaan van de interne markt is een herstructureringsproces van nationale bedrijvigheid naar Europese, regionale bedrijfstakken op gang gekomen. De uiteenlopende subsidievormen in de diverse lidstaten kunnen dit proces ernstig vertragen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Europese Commissie bij haar interventies het concurrentie criterium centraal stelt. Toch zou men verder kunnen gaan dan een marginale toetsing aan dit criterium. Een Europees industriebeleid bij voorbeeld zou een veel bredere basis kunnen bieden om nationale belangen te overstijgen. Zo zouden het subsidie- en mededingingsbeleid op elkaar kunnen worden afgestemd. Gezien de bezwaren tegen het subsidie-instrument lijken hooguit ontwikkeling en diffusie van hoogwaardige technologie en daarnaast milieu-investeringen voor ondersteuning in aanmerking te komen om zo de Europese concurrentiepositie en welvaart te bevorderen.

T.P. van Walderveen

1. Commissie van de EG, *Commission publishes second survey on aid to manufacturing and certain other sectors*, persbericht, Brussel, 31 juli 1990.