

Protectionisme in Nederland

DRS. K. A. KOEKKOEK* - DRS. J. KOL* - PROF. DR. L. B. M. MENNES**

Op verzoek van de Wereldbank worden in de geïndustrialiseerde landen studies verricht naar de omvang en aard van de handelsprotectie in deze landen. In dit artikel wordt een samenvatting gegeven van de resultaten van de landenstudie in het kader van dit project voor Nederland. Eerst wordt ingegaan op het verschijnsel protectionisme in het algemeen. Daarna komt kort het officiële standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van protectionisme aan de orde. Ten slotte worden schattingen gegeven van de omvang van de protectie in de Nederlandse industrie per sector in 1970 en 1977.

Inleiding

Protectionisme omvat het geheel van maatregelen van economische politiek dat leidt tot andere prijzen en volumina van internationale handelsstromen dan het geval zou zijn in een systeem van volledige vrijhandel 1). Men kan ook zeggen dat het hier om alle mogelijke maatregelen gaat waardoor binnenlandse producenten bevoordeeld worden en tegen buitenlandse producenten gediscrimineerd wordt, alle maatregelen dus die concurrentievervalsend werken. Voorbeelden van dergelijke maatregelen die de internationale handel beïnvloeden, zijn o.a.: belastingen en subsidies betrekking hebbende op handelsstromen; subsidies en belastingen betrekking hebbende op de productie en consumptie van verhandelbare goederen en diensten; multi-pele wisselkoersen; kwantitatieve restricties; non-tarifaire belemmeringen als vrijwillige uitvoerbepalingen, minimum invoerprijzen, technische handelsbelemmeringen en vrijwaringsclausules. Echter, ook procedures voor invoervergunningen, alsmede regels inzake douanewaardebepalingen en overheidsaankopen zijn voorbeelden van maatregelen die protectionistisch kunnen zijn.

De laatste jaren is er een groeiende neiging tot protectionisme waar te nemen, met name in de ontwikkelde landen. Men spreekt in dit geval van „het nieuwe protectionisme” 2). Nieuw is dit protectionisme in tweeërlei zin. In de eerste plaats ontstaan nieuwe vormen van protectie zoals vrijwillige uitvoerbepalingen of „georganiseerde vrijhandel”. In de tweede plaats is het nieuw vanwege het feit dat het toenemende ingrijpen van de overheid in het economisch leven leidt tot neveneffecten — welke niet altijd bedoeld zijn — op de internationale handel. Bij voorbeeld, regionale-ontwikkelingssubsidies die eveneens ten goede komen aan bedrijven die inefficiënt produceren, onafhankelijk van hun locatie. Als zodanig is het nieuwe protectionisme een uitdrukking van de twijfel aan de mogelijkheden van het vrije-marktsysteem om problemen als de allocatie van produktiefactoren en de inkomensverdeling naar behoren op te lossen.

Factoren die een rol spelen bij het ontstaan van het nieuwe protectionisme zijn: het hoge niveau van werkloosheid in de industriële landen dat gepaard gaat met de economische stagnatie van de laatste jaren; de toenemende uitvoer van industriële producten vanuit de ontwikkelingslanden en de

verstarring van het sociaal-economisch systeem in de industriële landen, met name wat betreft het uitvoeren van aanpassingsbeleid 3).

Het nieuwe protectionisme wordt vooral gekenmerkt door zijn non-tarifaire karakter en door het feit dat het discriminerend werkt, niet alleen naar sectoren en gebieden binnen een land, maar ook naar verschillende handelspartners. Gegeven de instrumenten die hierbij een rol spelen kan men spreken van een industriebeleid in engere zin. In ruimere zin omvat industriebeleid ook sectorstructuur- en structuurbeleid 4).

Als voordelen van meer vrijhandel en minder protectie worden in de literatuur de volgende genoemd. Ten eerste een efficiëntere allocatie van produktiefactoren. Ten tweede wordt door vrijhandel de concurrentie gestimuleerd. Ten derde is vrijhandel gebaseerd op respect voor bepaalde spelregels en niet op machtsuitoefening, hetgeen het risico-element in het investeringsproces vermindert 5). Ten vierde draagt vrijhandel bij tot stabilisatie van het binnenlandse

* Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

** Hoogleraar Ontwikkelingsprogrammering aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, en adjunct-directeur van het Nederlands Economisch Instituut. De auteurs betuigen gaarne hun erkentelijkheid jegens het Centraal Bureau voor de Statistiek voor de betoonde medewerking bij het verkrijgen van diverse gegevens.

1) De voornaamste handboeken over protectionisme zijn: J. E. Meade, *Trade and welfare*, Oxford University Press, Londen, 1955; W. M. Corden, *The theory of protection*, Clarendon Press, Oxford, 1971; W. M. Corden, *Trade policy and economic welfare*, Clarendon Press, Oxford, 1974; H. G. Johnson, *Aspects of the theory of tariffs*, George Allen and Unwin, Londen, 1971.

2) Zie o.a. R. Blackhurst, N. Marian en J. Tumlin, *Trade liberalization, protectionism and interdependence*, GATT Studies in International Trade, nr. 5, Genève, 1977; B. Nowzad, *The rise in protectionism*, IMF Pamphlet Series, nr. 24, Washington D.C., 1978; Melvyn B. Krauss, *The new protectionism*, Basil Blackwell, Oxford, 1979; G. J. Lanjouw, *Protectie ten opzichte van ontwikkelingslanden*, *Maandschrift Economie*, jg. 45, 1981, nr. 1.

3) Zie o.a. Bela Balassa, *The „new protectionism”*, and the international economy, *Journal of World Trade Law*, jg. 12, nr. 5, september/oktober 1978.

4) Zie W. M. Corden, *Relationships between macro-economic and industrial policies*, *The World Economy*, jg. 3, nr. 2, september 1980.

5) Zie Staffen Burenstam-Linder, *How to avoid a new international economic disorder*, *The World Economy*, jg. 3, nr. 3, november 1980.

prijnspeil 6). Ten vijfde lokt een vrijhandelsbeleid geen vergeldingsmaatregelen uit welke kunnen leiden tot een handelsoorlog. Nog zeer recent dreigde een dergelijke handelsoorlog uit te breken tussen het Verenigd Koninkrijk en de Republiek Indonesië. Het betrof hier de toepassing van het Multivezel Akkoord en de Indonesische reactie daarop was het terugdraaien van een aantal industriële projecten uit te voeren door Britse ondernemingen 7).

Er zijn overigens een paar gevallen waarin protectie de nationale welvaart kan vergroten in plaats van verlagen 8). Dat betreft allereerst in het geval van volledige concurrentie op de binnenlandse goederen- en factormarkten het zogenaamde „optimum tariff“-argument. Dit gaat op indien een land in staat is eenzijdig de „terms of trade“ te verbeteren. Indien men de veronderstelling van volledige concurrentie laat vallen en er van uitgaat dat in de betreffende markten allerlei verstoringen optreden, dan zijn er nog drie andere argumenten aan te voeren waarom protectie kan bijdragen tot een vergroting van de nationale welvaart. Ten eerste is er het zogenaamde „infant industry“-argument. Dit houdt in dat het gerechtvaardigd is nieuwe industrieën of bedrijven tijdelijk te beschermen, zodat zij de gelegenheid hebben zich te ontwikkelen totdat zij internationaal kunnen concurreren. Ten tweede bij situaties waarin marginale sociale kosten afwijken van marginale financiële kosten. Dit is het geval in vele ontwikkelingslanden; toepassing van de sociale kostenbatenanalyse leidt dan tot de aanbeveling om loonsubsidies te gebruiken als instrument voor het uitvoeren van het optimale investeringsprogramma. Ten derde externe effecten te bestrijden. Van dergelijke effecten is sprake, bij voorbeeld wanneer goederenmarkten zijn verstoord vanwege het feit dat de marktprijzen van de betreffende produkten niet alle sociale kosten — zoals die van vervuiling — van het productieproces dekken. Onafhankelijk van deze gevallen is zeer onlangs naar voren gebracht dat indien de sociaal-economische situatie in een land gekenmerkt wordt door geringe innovatiemogelijkheden, protectie kan leiden tot een vergroting van de nationale welvaart, voornamelijk door positieve X-efficiency-effecten 9).

Daarnaast zijn er verschillende economische en niet-economische doeleinden die, op zich beschouwd, nastrevenswaardig kunnen zijn en waarvoor protectie een van de mogelijke instrumenten is. Steeds heeft men hier te maken met de strijdigheid van het principe van vrijhandel, dat de basis vormt van de GATT-overeenkomst, met de verplichtingen die de nationale overheden op zich hebben genomen t.o.v. allerlei binnenlandse belangengroeperingen.

Aan deze verschillende doeleinden worden allerlei argumenten voor protectie ontleend. Zo wordt bij voorbeeld beweerde dat uit hoofde van nationale economische veiligheid in bepaalde sectoren strategische minima gehandhaafd moeten blijven. Dit heeft in het Verenigd Koninkrijk geleid tot een even scherpe als amusante gedachtenwisseling tussen Edmund Dell, de vorige Britse minister van Handel, en Deepak Lal 10). Zo wil ook de Franse regering een aantal zogenaamde „high technology“-sectoren, waarin met name de Japanse invoer een aanzienlijke penetratie heeft bereikt of kan gaan bereiken, tot „sleutelsectoren“ — met de daarbij behorende bescherming — verklaren 11). Een andere redenering houdt in dat protectie een juist middel zou zijn om werkgelegenheid in eigen land te beschermen, met name indien deze bedreigd wordt door produkten vanuit ontwikkelingslanden, waar de lonen laag zijn en de arbeidsomstandigheden te wensen overlaten.

Wat deze argumenten en redeneringen gemeen hebben, is hun discriminerend karakter, zowel internationaal t.o.v. handelspartners als nationaal met betrekking tot regio's en sectoren, en het feit dat geen rekening wordt gehouden met de sociaal-economische kosten van de betreffende maatregelen, hetgeen er op neerkomt dat de betreffende doeleinden in het algemeen beter kunnen worden bereikt via andere instrumenten dan protectie.

Wie dragen in feite de kosten van protectie? In het geval

bescherming tot hogere prijzen leidt, drukken deze lasten op de consumenten. Dit betekent dat deze kosten redelijk over de verschillende bevolkings- en inkomensgroepen lijken te zijn verdeeld. Er zijn echter aanwijzingen dat vooral consumenten uit de lagere-inkomensgroepen deze kosten dragen 12). Vindt protectie plaats in de vorm van subsidies, dan worden de kosten uit de belastingopbrengsten gefinancierd. Ook heeft protectie tot gevolg dat de „terms of trade“ tussen sectoren zich wijzigen ten nadele van de niet-beschermde sectoren. De gevolgen hiervan komen voor rekening van de exporterende of de potentieel exporterende sectoren. Ten slotte leidt protectie tot een inkomensherverdeling in overeenstemming met het zogenaamde theorema van Stolper-Samuelson. Dit houdt in dat protectie leidt tot een relatieve welvaartsverhoging van de productiefactor welke intensief gebruikt wordt in de invoervervangende sector. Internationaal gezien houdt protectie tevens een welvaartsverlaging in voor de landen tegen welke wordt gediscrimineerd.

Wat betreft de vorm van protectie zijn in het algemeen subsidies te prefereren boven tarieven en kwantitatieve restricties. Dit vanwege het feit dat subsidies weliswaar de produktiekant van de markt verstoren, doch in ieder geval niet de consumptiekant. Door tarieven worden beide kanten van de markt verstoord. Een stelsel van subsidies is bovendien veelal doorzichtiger dan een van tarieven. Dat dit in de praktijk niet altijd het geval is, blijkt uit het recente rapport van de subcommissie Steunverlening individuele bedrijven 13).

Behalve subsidies — zowel direct aan industrieën als indirect in de vorm van loonsubsidies — omvat de steunverlening aan sectoren voornamelijk maatregelen als: kredieten tegen aantrekkelijke voorwaarden, belastingverlichting en vervroegde afschrijvingsregelingen. Bovendien worden er meer en meer subsidieregelingen ontworpen voor het bevorderen van onderzoek en ontwikkeling.

Al deze vormen van overheidssteun aan met name de industrie worden als bijna vanzelfsprekend en als juist geaccepteerd. De argumenten om deze steun te rechtvaardigen zijn eigenlijk hierboven reeds genoemd. Het zijn vooral de volgende 14). Ten eerste de noodzaak om een technologische achterstand, met name t.o.v. Japan en de Verenigde Staten, te overbruggen. Ten tweede het „infant industry“-argument voor sectoren die worden geacht van vitaal belang voor de nationale economie te zijn. Ten derde de voorkeur om de noodzakelijke afbouw van bepaalde productiecapaciteiten geleidelijk te laten verlopen boven een „ongeordend“ internationaal herstructureringsproces. Ten vierde het feit dat ongunstige concurrentieverhoudingen, veroorzaakt door protectie in andere landen, moeten worden gecorrigeerd. Ten slotte de bestaande immobiliteit van de productiefactoren en de inflexibiliteit van de prijzen van de productiefactoren in het binnenland.

6) Voor een analyse van dit punt in het geval van het Verenigd Koninkrijk zie M. F. G. Scott, W. M. Corden en I. M. D. Little, *The case against general import restrictions*, Thames Essay, nr. 24, Trade Policy Research Centre, Londen, 1980.

7) Zie de *Financial Times*, 16 maart, 1981.

8) Zie b.v. W. M. Corden, op. cit., 1974, hfst. 7.

9) Zie Jochen Röpke, Free trade protection and economic development, *Intereconomics*, jg. 16, nr. 1, januari/februari 1981.

10) Zie Deepak Lal, The wistful mercantilism of Mr. Dell, *The World Economy*, jg. 1, nr. 3, juni 1978; Edmund Dell, The wistful liberalism of Deepak Lal, *The World Economy*, jg. 2, nr. 2, mei 1979; Deepak Lal, Politicians, economists and protection — the deaf meet the blind, *The World Economy*, jg. 3, nr. 2, september 1980.

11) Zie de *Financial Times*, 6 maart 1981.

12) Zie R. Blackhurst, H. Marian, J. Tumlin, op. cit., blz. 54.

13) Brief van de voorzitter van de commissie voor de rijksuitgaven, *Steunverlening individuele bedrijven*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15306, nrs. 2-3.

14) Zie Juergen B. Donges, Industrial policies in West Germany's not so market-oriented economy, *The World Economy*, jg. 3, nr. 2, september 1980; prof. dr. J. Wemelsfelder, de afbraak van de Nederlandse industrie en de internationale handel, *ESB*, 11 oktober 1978.

Aan de juistheid van deze argumenten kan worden getwijfeld 15). Een technologische achterstand kan te maken hebben met niet bestaande comparatieve voordelen. Na streven van het opheffen van deze achterstand kan grote sociaal-economische kosten met zich brengen. Hetzelfde geldt t.a.v. het „infant industry”-argument. In ieder geval is het onbekend wat de sociaal-economische baten en kosten van een dergelijk beleid zijn. Ten aanzien van de wens tot geleidelijke afbouw van bedrijfstakken kan worden opgemerkt dat de grens tussen een beleid van aanpassing en uitgesproken protectie moeilijk te bepalen is. Wat betreft het concurrentievervalsingsargument lijkt het beter de beschikbare fondsen te besteden aan een herstructurering van de betreffende sector; overwegingen van concurrentiepolitiek t.o.v. andere landen lijken in het algemeen geen juiste leidraad. De rol van de overheid — via macro-economisch en industriebeleid — kan beter bestaan uit het creëren van een gunstig sociaal, economisch en politiek klimaat in de vorm van infrastructuur, efficiënte markten, investeringsmogelijkheden en -stimulansen, dat kan leiden tot een efficiënt en flexibel gedecentraliseerd beslissingssysteem 16).

Het standpunt van de Nederlandse regering inzake protectionisme

Hoe is nu het standpunt van de Nederlandse regering ten opzichte van protectionisme? Ter beantwoording van deze vraag wordt in eerste instantie ingegaan op de standpunten zoals die in verschillende nota's en memoranda zijn geformuleerd. Hierbij zal het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap buiten beschouwing worden gelaten. Met de landbouwpolitieke maatregelen zal natuurlijk wel rekening worden gehouden bij de protectieberekeningen in de volgende sectie.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft onlangs in een belangrijke nota het standpunt ingenomen dat Nederland, gezien zijn invoer- en uitvoerafhankelijkheid en in het licht van de internationale oriëntering van de dienstensector, alle belang heeft bij een voortgaande liberalisatie van de wereldhandel 17). Protectionistische tendenzen dienen te worden bestreden en de weg moet worden gegaan van een zo vrij mogelijke internationale handel, gecombineerd met een actief herstructureringsbeleid 18). Deze liberalisatie van het internationale handels- en dienstenverkeer moet zijn gebaseerd op wederkerigheid voor zover het de ontwikkelde landen betreft 19). Integraal onderdeel van deze basisdoelstelling is het bevorderen van een zodanig functioneren van het internationale-handelssysteem dat een optimale bijdrage wordt geleverd aan de ontplooiing van de ontwikkelingslanden 20).

Ten aanzien van deze anti-protectionistische beleidsvoornemens wordt echter een belangrijk voorbehoud geformuleerd. Een aantal kenmerken van de huidige internationale economische situatie, zoals marktordenende maatregelen, tijdelijke steunmaatregelen, invoerbeperkende en specifieke exportstimuleringsmaatregelen, stellen duidelijk grenzen aan de ruimte voor het beleid op het gebied van de internationale handel in verwerkte producten zoals dat in de voorgaande alinea is verwoord 21). Gezien dit voorbehoud is het de vraag of er nog wel voldoende ruimte is om te kunnen spreken van een beleid dat is gericht op verdere liberalisatie van de internationale handel. Ter illustratie hiervan kan dienen dat de regering volgens de structuurnota niet zonder meer uitging van verlenging van het Multivezel Akkoord 22). Een jaar later echter geeft de regering voorkeur aan het uitgangspunt dat het Multivezel Akkoord wel zal worden verlengd 23).

Het is natuurlijk vooral de minister van Economische Zaken die wat betreft de formulering en uitvoering van het beleid van de Nederlandse regering t.o.v. protectionisme de meeste autoriteit en competentie heeft. Zo zijn van de hand van de staatssecretaris van Economische Zaken op dit

gebied twee memoranda afkomstig 24). In de protectienota wordt hetzelfde standpunt ingenomen als in de structuurnota van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, te weten Nederland is voor verdergaande liberalisatie en tegen protectie, op basis van wederkerigheid voor zover het de ontwikkelde landen betreft. Voorts is het ook volgens deze nota de bedoeling ruimte te houden voor verdere ontplooiing van de ontwikkelingslanden 25).

Deze principiële afwijzing van het protectionisme wordt in een belangrijk opzicht geconditioneerd. Er zal worden gestreefd naar een zekere mate van geleidelijkheid in de veranderingsprocessen die optreden als gevolg van wijzigingen in de internationale arbeidsverdeling 26). Wat geleidelijkheid in dit opzicht inhoudt is natuurlijk voor verschillende interpretaties vatbaar. Uit de nota is af te leiden dat het huidige tempo van het veranderingsproces als zijnde te snel wordt beoordeeld. Immers, er wordt gesteld dat de invoer uit de ontwikkelingslanden voor een aantal sectoren problemen met zich brengt die tot dusver hebben geleid tot een verlies van 60 à 70.000 arbeidsplaatsen in de Nederlandse industrie 27). Het is de vraag of dit cijfer wel een juist beeld van de situatie geeft. Zelf komen wij tot een schatting van 22.000 verloren gegane arbeidsplaatsen ten gevolge van toenemende binnenlandse marktaandelen van ontwikkelingslanden over de periode 1970-1978 28). Bovendien moet natuurlijk wel rekening worden gehouden met de werkgelegenheid welke tot stand is gekomen ten gevolge van toegenomen uitvoer naar ontwikkelingslanden.

Verder kan men uit de nota lezen dat de staatssecretaris instemt met het argument dat er een politieke noodzaak kan zijn om uit strategische overwegingen in bepaalde sectoren een minimum productiecapaciteit in stand te houden 29). Het is zeker dat er verschil van mening zal zijn welke sectoren als zodanig beschouwd kunnen worden. Over sectoren als landbouw, energie en staal zullen de meningen nauwelijks verdeeld zijn. Wat betreft andere sectoren wordt het weer moeilijk om de scheidslijn tussen nationale veiligheid en protectionisme te kunnen trekken.

Ten slotte wordt in de protectienota de wenselijkheid benadrukt om te komen tot een selectieve toepassing van de GATT-vrijwaringsclausule 30). Dit zou gepaard moeten gaan met overleg over zogenaamde „graduele differentiatie” van ontwikkelingslanden 31). Dit houdt in verdere integratie

15) Zie ook G. J. Lanjouw, op. cit.

16) Zie Assar Lindbeck, Can the rich countries adapt? Needs and difficulties, *The OECD Observer*, nr. 108, januari 1981.

17) *Nota ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief* (Structuurnota), Bijlage V. 1, van de Memorie van Toelichting 1980 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, blz. 49.

18) Structuurnota, blz. 10.

19) Structuurnota, blz. 49.

20) Structuurnota, blz. 130.

21) Structuurnota, blz. 22.

22) Structuurnota, blz. 26.

23) Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de ministers van Economische Zaken, van Financiën en van Landbouw en Visserij, *EG-beleid en ontwikkelingssamenwerking* (EG-nota), Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16506, nrs. 1-2, blz. 15.

24) Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, *Protectie: de opstelling van Nederland tegenover de toenemende internationale handelsbelemmeringen* (Protectienota), Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15325, nrs. 1-2; Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, *Resultaten van multilaterale handelsoverhandelingen (de Tokio-ronde)* (Tokio-ronde nota), Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15993, nrs. 1-2.

25) Protectienota, blz. 9 en 13.

26) Protectienota, blz. 10.

27) Protectienota, blz. 7.

28) Zie drs. J. Kol en prof. dr. L. B. M. Mennes, Nederlandse industrie en internationale concurrentie, *ESB*, 29 oktober en 5 november 1980.

29) Protectienota, blz. 4.

30) Protectienota, blz. 10.

31) Protectienota, blz. 11.

van ontwikkelingslanden binnen de GATT wanneer ontwikkelingsniveau en exportprestatie hiertoe aanleiding geven. Ook in de nota over het EG-beleid en ontwikkelings-samenwerking wordt de noodzaak van het introduceren van de selectieve-vrijwaringsclausule benadrukt 32). Volgens de betreffende nota is het doel van de voorgestane selectiviteit het ongedeerd laten blijven van „innocent bystanders”. Sceptici zullen „competitors” substitueren voor „bystanders”.

In de zogenaamde Tokio-ronde nota wordt benadrukt dat Nederland, in het regelmatige overleg binnen de EG, steeds voor ogen heeft gehouden dat ons land in laatste instantie grotere export- dan importbelangen heeft. Dit heeft — volgens de nota — ertoe geleid dat Nederland in staat was om steeds te opteren voor maximale liberalisatie; het is echter niet altijd mogelijk geweest dit standpunt door onze EG-partners aanvaard te krijgen 33).

Wat betreft het toepassen van technische handelsbelemmeringen heeft men te maken met een bijzonder ondoorzichtige component van het handelsbeleid, welke ook nauwelijks te kwantificeren is. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit handelspolitieke instrument in Nederland een rol van betekenis speelt. Een uitzondering hierop vormen bij voorbeeld de strakkere administratieve regelingen voor de invoer van Japanse auto's die onlangs van kracht zijn geworden.

Ten slotte is het de vraag of het aanschaffingsbeleid van de overheid zoals dat in de *Voortgangsnota economisch structuurbeleid* geformuleerd en zeer recent door een interdepartementale coördinatiecommissie uitgewerkt is, geen protectionistische tendenzen vertoont 34). Immers, met dit aankoopbeleid wordt tegen buitenlandse producenten gediscrimineerd met het doel de innovatie in het Nederlandse bedrijfsleven te bevorderen.

Enkele van de hierboven vermelde punten hebben de *Financial Times* aanleiding gegeven om te spreken van „small cracks in Dutch commitment to free trade” 35).

Effectieve protectie van de Nederlandse industrie

In het bovenstaande zijn verschillende aspecten van protectionisme de revue gepasseerd. Daarbij zijn ook diverse instrumenten welke in dat kader kunnen worden aangewend, aan de orde gekomen. In deze paragraaf zal een kwantificering worden gegeven van de mate waarin door middel van een aantal van deze maatregelen inderdaad bescherming van de Nederlandse industrie tot stand is gekomen.

Naast een weergave van de hoogte van de invoertarieven — de zogenaamde nominale bescherming — zal daarbij het begrip effectieve protectie worden gebruikt 36). Zoals bekend, wordt bij toepassing van dit begrip rekening gehouden met de overweging dat de mate van bescherming niet zozeer in de hoogte van de invoertarieven voor een produkt tot uiting komt, maar veeleer in het effect van beschermende maatregelen op de toegevoegde waarde in het beschouwde productieproces. Het gaat er hierbij om dat de produktiefactoren in het productieproces effectief worden beschermd. Bij de toepassing van het begrip effectieve protectie is het tevens mogelijk rekening te houden met de eventuele tariefbescherming van de intermediaire toelieferingen aan de beschouwde factor, welke natuurlijk een anti-beschermend effect op de toegevoegde waarde aldaar kunnen hebben. Voorts is het mogelijk om in een maatstaf van effectieve protectie verschillende vormen van bescherming samen te nemen. Immers, door sommige vormen van bescherming (b.v. subsidies) wordt de toegevoegde waarde rechtstreeks beïnvloed; andere vormen (b.v. invoertarieven) hebben daarentegen een indirect effect.

Met andere woorden, de mate waarin een sector of industrie effectieve bescherming geniet, wordt bepaald door de toegevoegde waarde in de situatie met bescherming te vergelijken met de — theoretische — toegevoegde waarde in de situatie zonder bescherming. In formule:

$$EP_j = \frac{V_j - V'_j}{V'_j}$$

waarin: EP_j = effectieve bescherming van sector j;
 V_j = bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten in sector j in de beschermde situatie;
 V'_j = bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten in sector j in de onbeschermde situatie.

V_j is de werkelijke toegevoegde waarde en kan dus gemeenten worden. V'_j daarentegen is de fictieve of theoretische toegevoegde waarde indien er geen bescherming zou zijn. Deze theoretische toegevoegde waarde wordt gemeten in wereldmarktprijzen; d.w.z. het verschil tussen de waarde van de output en de waarde van de benodigde inputs, alle gemeten in wereldmarktprijzen. Aan deze berekeningswijze ligt de veronderstelling ten grondslag dat Nederland niet in staat is de prijzen van de in- en uitgevoerde goederen en diensten te beïnvloeden. Mede op basis van een aantal additionele veronderstellingen, met name wat betreft de behandeling van nationale sectoren, onbeschermde export e.d., worden de effecten van de verschillende beschermende maatregelen op de toegevoegde waarde op één noemer gebracht 37). EP_j geeft dan het percentage aan waarmee de toegevoegde waarde in sector j ten gevolge van beschermende maatregelen wordt gewijzigd in vergelijking met de onbeschermde situatie.

Wat betreft de waarde van EP_j kunnen drie situaties onderscheiden worden 38). Ten eerste kan EP_j groter zijn dan nul. Dit houdt in dat de toegevoegde waarde in de onbeschermde situatie lager is dan de feitelijke toegevoegde waarde. Er is dus sprake van een positieve bescherming van de betreffende sector. Ten tweede kan EP_j tussen min één en nul liggen. Dit houdt in dat de toegevoegde waarde in de onbeschermde situatie hoger is dan de feitelijke toegevoegde waarde. Er is dus sprake van een negatieve bescherming van de betreffende sector. Dit wordt veroorzaakt doordat de inputs van deze industrie relatief meer beschermd worden dan de betreffende output. Ten derde kan EP_j kleiner zijn dan min één. Dit houdt in dat er weliswaar positieve bescherming is, maar dat er sprake is van negatieve toegevoegde waarde in de onbeschermde situatie. Met andere woorden, de waarde van de output van de betreffende industrie in wereldmarktprijzen is geringer dan de waarde van de inputs, eveneens in wereldmarktprijzen. De directe bijdrage van dergelijke industrieën aan het nationaal inkomen is negatief. De betreffende gevallen zijn verder buiten beschouwing gelaten 39).

In het geval van de Nederlandse industrie worden de volgende beschermende maatregelen onderscheiden:

- invoerrechten;
- variabele heffingen. Deze vormen een belangrijk onderdeel van de landbouwpolitiek van de Europese Gemeenschap. Met deze heffingen worden de wereldmarktprijzen

32) EG-nota, blz. 14.

33) Tokio-ronde nota, blz. 22.

34) Ministerie van Economische Zaken, *Voortgangsnota economisch structuurbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15818, nrs. 1-2; Interdepartementale Coördinatiecommissie Overheidsaanschaffingsbeleid, *Nota overheidsaanschaffingsbeleid en innovatie*, 's-Gravenhage, 1981.

35) Zie *Financial Times*, 4 februari 1981.

36) Zie hiervoor b.v. W. M. Corden, op. cit., 1971.

37) Een volledig overzicht van de gebezigde veronderstellingen en berekeningswijze wordt gegeven in de binnenkort door de Wereldbank te publiceren studie van de auteurs, die in de inleiding van dit artikel wordt genoemd.

38) Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de feitelijk waargenomen toegevoegde waarde positief is.

39) Zie hiervoor S. E. Guisinger, Negative value added and the theory of effective protection, *Quarterly Journal of Economics*, jg. 83, nr. 3, augustus 1969, blz. 415-433.

van de betreffende landbouwprodukten aan de grenzen van het EG-gebied verhoogd om zodoende de invoerprijzen gelijk te maken aan de gegarandeerde EG-prijzen van deze produkten. Hoewel deze heffingen dus fluctueren met de wereldmarktprijzen zijn ze in de onderhavige analyse — analoog aan invoerrechten — als vaste percentages van de wereldmarktprijzen uitgedrukt;

- binnenlandse belastingen minus subsidies. Deze beïnvloeden de concurrentiepositie van binnenlandse producenten t.o.v. buitenlandse aanbieders. De beschouwde belastingen bestaan uit accijnzen en andere belastingen als milieuheffingen, „administratieve” heffingen e.d. De btw kan voor doeleinden van effectieve protectie buiten beschouwing worden gelaten. Subsidies omvatten voornamelijk loonkosten- en rentesubsidies;
- exportsubsidies. Deze vormen ook een belangrijk onderdeel van de Europese landbouwpolitiek. Met behulp van deze subsidies worden binnenlandse producenten, in het bijzonder in de voedselsector, in staat gesteld te concurreren op de wereldmarkt. Het betreft hier compensatie voor betaalde variabele heffingen maar ook regelrechte subsidies.

De effecten van deze maatregelen kunnen ook van elkaar onderscheiden worden. Daartoe wordt EP_j onderverdeeld in drie componenten:

1. het invoerrechten-effect (waarin verwerkt het effect van de variabele heffingen);
2. het effect van de binnenlandse belasting minus subsidie;
3. het exportsubsidie-effect.

Te zamen tellen deze op tot de totale effectieve bescherming. De totale effectieve protectie en de afzonderlijke componenten zijn berekend voor 17 industriële sectoren voor de jaren 1970 en 1977. Hierbij is gebruik gemaakt van de input-ouputtabellen gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ten einde na te gaan welke de gevolgen zijn voor de resultaten indien een verdere des-aggregatie van de sectoren wordt toegepast, zijn eveneens protectiegraden berekend voor 32 i.p.v. 17 industriële sectoren.

In tabel 1 is de nominale bescherming door tarieven (= gemiddeld invoerrecht) alsmede de totale effectieve protectie voor 17 sectoren weergegeven. In tabel 2 vindt men de nominale en de totale effectieve protectie alsmede de drie bovengenoemde componenten voor 32 sectoren. De nominale bescherming door tarieven is weergegeven in procenten van de afzetprijs; de effectieve protectie is gemeten in procentuele veranderingen van de toegevoegde waarde.

Resultaten

De resultaten 40) voor 1970 geven aan dat er nogal wat verschillen tussen de sectoren zijn, zowel wat betreft de nominale als de effectieve bescherming. De nominale bescherming varieert tussen 0,2% in de aardolie-industrie en 24,1% in de dranken- en tabakverwerkende industrie. De effectieve protectie loopt van -5,9% voor de voedingsmiddelenindustrie (overige produkten) tot 37% in de dranken- en tabakverwerkende industrie. Al met al zijn er vier industrieën met een effectieve bescherming van meer dan 20%: dranken en tabak, textiel, kleding, en leder en schoenen. Daarnaast zijn er drie takken van industrie met een effectieve bescherming van 10 tot 20%: voedingsmiddelen (veehouderijprodukten), bouwmaterialen en de metaalprodukten- en machine-industrie. In totaal vertegenwoordigen deze zeven sectoren 35% van de bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten en 43% van de werkgelegenheid in de verwerkende industrie, in 1970.

Alvorens de resultaten voor 1977 te bespreken, dient vermeld te worden welke factoren een rol hebben gespeeld bij de wijziging in de tariefstructuur. De belangrijkste verande-

Tabel 1. Nominale bescherming door tarieven en effectieve bescherming voor 17 sectoren van de Nederlandse industrie in 1970 en 1977, in procenten

Sectoren	1970		1977	
	nominale tarief-protectie	totale effectieve protectie	nominale tarief-protectie	totale effectieve protectie
Voedingsmiddelenindustrie (veehouderijprodukten)	8,5	19,8	6,6	0,1
Voedingsmiddelenindustrie (overige produkten)	3,1	-5,9	3,3	-2,2
Dranken- en tabakverwerkende industrie	24,1	37,0	10,5	15,4
Textielindustrie	11,9	28,8	6,5	16,0
Kledingindustrie	14,1	34,1	8,8	29,9
Leder- en schoeiselindustrie	12,3	22,1	4,1	5,5
Hout- en meubelindustrie	2,4	0,8	2,2	1,1
Papierindustrie	5,0	6,6	2,4	1,5
Grafische industrie en uitgeverijen	2,7	0,7	1,0	-1,2
Aardolie-industrie	0,2	-0,5	0,1	-0,5
Chemische, rubber- e.d. industrie	7,0	7,5	4,8	6,1
Bouwmaterialen, aardewerk- en glasindustrie	11,9	18,6	4,5	5,6
Basismetallindustrie	3,8	4,4	1,7	0,2
Metaalprodukten- en machine-industrie	7,4	10,0	4,4	4,7
Elektrotechnische industrie	6,5	8,4	5,4	5,2
Transportmiddelenindustrie	6,1	4,9	6,2	8,9
Optische en overige industrie	7,6	7,9	6,4	6,0
Totaal industrie	4,8	8,0	2,8	3,3
Totaal industrie zonder aardolie-industrie	6,4	8,3	4,7	4,3

Tabel 2. Nominale tariefbescherming en effectieve bescherming voor 32 sectoren van de Nederlandse industrie in 1977, in procenten

Sectoren	Nominale tarief-protectie	Totale effectieve protectie	Invoerrechten-effect	Effect van binnenlandse belastingen minus subsidie	Export-subsidie-effect
Slachterijen en vleeswarenindustrie	6,6	125,4	62,3	- 9,7	72,8
Zuivelindustrie	5,6	-681,8	-65,6	-38,3	-577,9
Vis, groente, fruit	9,1	27,3	30,9	- 4,4	0,8
Graanverwerkende industrie	0,0	- 20,8	-52,2	17,9	13,5
Suikerindustrie	0,0	- 25,6	-58,2	8,3	24,3
Bloemverwerkende industrie	14,3	33,4	35,3	- 2,2	0,3
Cacao-industrie	5,5	18,8	19,4	- 4,2	3,6
Overige voedingsmiddelenindustrie	1,9	- 2,8	-15,7	1,8	11,1
Drankenindustrie	8,7	10,6	13,0	- 3,6	1,2
Tabakverwerkende industrie	14,1	29,9	32,9	- 2,9	.
Spinnerijen	2,2	6,7	6,3	0,5	.
Weverijen	6,2	12,8	13,7	- 0,8	.
Tricotage-industrie	9,3	30,6	28,1	2,5	.
Overige textielindustrie	4,6	9,7	12,7	- 3,0	.
Kledingindustrie	8,8	30,4	28,7	1,7	.
Leder- en schoenindustrie	4,1	5,5	7,2	- 1,7	.
Hout- en meubelindustrie	2,2	1,4	3,2	- 1,8	.
Papierindustrie	1,8	1,3	5,2	- 3,8	.
Papierwarenindustrie	6,4	12,3	14,5	- 2,3	.
Drukkerijen en uitgeverijen	1,0	- 1,2	0,8	- 2,1	.
Aardolie-industrie	0,1	- 0,5	- 0,2	- 0,3	.
Chemische-basisproduktenindustrie	3,9	5,7	7,1	- 1,5	.
Chemische-eindproduktenindustrie	7,0	7,0	10,4	- 3,5	.
Rubber- en kunststofverwerkende industrie	5,9	8,4	11,0	- 2,6	.
Bouwmaterialen-, aardewerk- en glasindustrie	4,5	5,6	7,6	- 2,1	.
Basismetallindustrie	1,7	0,2	2,3	- 2,1	.
Metaalproduktenindustrie	4,0	5,2	6,1	- 0,9	.
Machine-industrie	4,5	3,8	4,7	- 0,9	.
Elektrotechnische industrie	5,4	5,2	6,4	- 1,2	.
Automobielenindustrie	8,5	18,1	19,4	- 1,3	.
Overige transportmiddelenindustrie	3,2	4,2	1,2	3,0	.
Optische en overige industrie	6,4	6,0	6,6	- 0,6	.
Totaal industrie	2,8	7,9	.	.	.
Totaal industrie zonder aardolie-industrie	4,7	10,4	.	.	.

40) De auteurs zijn dank verschuldigd aan J. Swank voor zijn assistentie bij het maken van de berekeningen.

ring in de tarieven werd veroorzaakt door de volledige implementatie, over de periode 1968-1972, van de tariefafbouw die was overeengekomen in de Kennedy-ronde. Een tweede factor is de uitbreiding van de EG in 1973. Een derde factor is de gedeeltelijke vrijmaking van de handel met de EVA-landen. Een vierde factor is de preferentiële behandeling van import vanuit ontwikkelingslanden in het kader van het algemene preferentieel stelsel van de EG. Ten slotte kunnen wijzigingen in de verschillende handelsstromen een rol hebben gespeeld, waardoor de betreffende bescherming gemiddeld genomen eveneens kan zijn veranderd.

Al met al is de gemiddelde nominale-tariefprotectie voor de industrie als geheel teruggelopen van 4,8% in 1970 tot 2,8% in 1977. Sluiten we de aardolie-sector, vanwege zijn bijzondere karakter, uit, dan is de gemiddelde nominale-tariefprotectie verminderd van 6,4% in 1970 tot 4,7% in 1977. De gemiddelde effectieve protectie (41) is teruggelopen van 8% naar 3,3% voor de industrie als geheel, en zonder de aardolie-industrie, van 8,3% tot 4,3%. De structuur van de bescherming blijkt echter in 1977 nog redelijk overeen te komen met die van 1970. De Spearman-coëfficiënt voor de rangcorrelatie heeft, bij rangschikking van de sectoren naar de hoogte van effectieve bescherming, een waarde van 0,73. In 1977 heeft echter nog slechts de kledingindustrie een effectieve bescherming van meer dan 20% en hebben alleen de dranken- en tabakverwerkende industrie en de textielindustrie een effectieve protectiegraad tussen de 10 en 20%. Te zamen nemen deze drie sectoren 9% van de werkgelegenheid en 6% van de bruto toegevoegde waarde van de industrie voor hun rekening. De bescherming, voortkomend uit de in dit onderzoek begrepen maatregelen, is dus duidelijk afgenomen tussen 1970 en 1977.

Zoals gezegd, zijn in tabel 2 weergegeven de effectieve-beschermingsgraden voor 1977 bij een verdere desaggregatie, namelijk van 17 naar 32 industriële sectoren. De gemiddelde effectieve bescherming blijkt nu hoger te zijn: 7,9% inclusief de aardolie-industrie en 10,4% exclusief deze sector. Een verandering van de gemiddelde beschermingsgraad bij verdere desaggregatie wordt veroorzaakt doordat de som van de fictieve toegevoegde waarden van de subsectoren niet gelijk behoort te zijn aan de fictieve toegevoegde waarde van de geaggregeerde sector. Immers, tarieven en inputstructuren van de subsectoren zullen in het algemeen afwijken van die van de geaggregeerde sector. Deze elementen spelen geen rol bij de berekening van de gemiddelde nominale tariefbescherming, welke dan ook bij verdere desaggregatie gelijk blijft.

Tevens blijkt uit de analyse voor 32 bedrijfstakken, dat de sectoren met een effectieve-beschermingsgraad van 10% of hoger, 14% van de bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten en 19% van de werkgelegenheid in de industrie omvatten. Deze uitkomsten liggen aanmerkelijk boven de cijfers die voor hetzelfde jaar, maar dan voor 17 sectoren, zijn berekend en respectievelijk 6 en 9% bedroegen. Dit verschil hangt samen met een grotere spreiding van de protectiegraden rond een hoger gemiddelde (42).

De hogere mate van protectie die bij verdere desaggregatie van sectoren naar voren komt, is voornamelijk te vinden in de voedingsmiddelenindustrie. Echter ook hierbuiten worden enkele uitschieters naar boven zichtbaar, t.w. de tricotage-industrie, de papierwarenindustrie en de automobielenindustrie.

In tabel 2 zijn ook de drie onderscheiden componenten van de totale effectieve bescherming opgenomen. Het blijkt dat, buiten de voedingsmiddelenindustrie, deze bescherming voornamelijk bestaat uit tariefbescherming, welke in de meeste gevallen enigszins wordt gereduceerd door het belasting-minus-subsidie-effect. Binnen de voedingsmiddelenindustrie geldt hetzelfde ook voor dranken en tabak. Van de overige voedingsmiddelensectoren kan gezegd worden dat waar er sprake is van een negatief invoerrechteneffect, er steeds een substantieel positief exportsubsidie-effect is, en dat waar er sprake is van een positief tariefeffect, er nauwe-

lijks een exportsubsidie-effect is. Uitzondering hierbij is de sector slachterijen en vleeswaren, voor welke sector beide effecten sterk positief zijn.

Wat betreft de subsidiëring is al eerder opgemerkt dat het hier voornamelijk loonkostensubsidies betreft. Een grove schatting van het effect op de toegevoegde waarde van andere subsidies, voor het merendeel investeringsbijdragen, komt erop neer dat in 1977 voor de industrie als geheel de effectieve bescherming 0,75% hoger zou zijn (43). Dit percentage als zodanig is slechts gering. Daarbij moet echter worden bedacht dat dit soort subsidies juist de laatste jaren sterk in omvang gestegen is zodat dit percentage vermoedelijk voor recentere jaren hoger zal zijn. Daarnaast is het duidelijk dat niet zozeer de gemiddelde waarde voor de industrie als geheel interessant is, als wel de verdeling over sectoren. De sectorale verdeling van dit soort subsidies is echter niet bekend.

Samenvattend kan men zeggen dat tussen 1970 en 1977 de mate van bescherming van de Nederlandse industrie, voor zover deze gereflecteerd wordt door de hier beschouwde instrumenten en gegeven de gevolgde wijze van meting, grosso modo is afgenomen. Dit lijkt in tegenspraak te zijn met de boven aangehaalde uitspraak in de *Financial Times*: „small cracks in Dutch commitment to free trade”. Het dient echter te worden bedacht dat de hier gepresenteerde effectieve beschermingsgraden betrekking hebben op de periode 1970-1977; de standpunten en tendenzen die werden beschreven in paragraaf 2, betreffen daarentegen de jaren daarna. Daarom moet benadrukt worden dat de berekende effectieve-protectiegraden grotendeels op tariefprotectie, d.w.z. op het „oude” protectionisme betrekking hebben.

De afbouw van dit „oude” protectionisme is hoofdzakelijk tot stand gekomen op basis van onderhandelingen en afspraken welke dateren van het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Weliswaar is een belangrijk instrument van het „nieuwe” protectionisme — met name subsidies — in de effectieve protectierekeningen meegenomen, maar dit betreft voornamelijk subsidies in het kader van het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap. De hoe langer hoe belangrijker wordende subsidies voor de niet op landbouwproducten betrekking hebbende industrieën zijn slechts zeer gedeeltelijk in de berekeningen opgenomen. Bovendien is geen van de andere niet-tarifaire beschermende maatregelen, die juist de essentie van het „nieuwe” protectionisme vormen, in de gepresenteerde ramingen van de effectieve protectie vertegenwoordigd.

Ook afgezien van deze niet-opgenomen protectionistische maatregelen is er nog steeds sprake van aanzienlijke bescherming in een aantal sectoren, met name van de dranken- en tabakverwerkende industrie, de textiel- en kledingindustrie, de papierwarenindustrie, en de automobielenindustrie. Daarnaast blijkt desaggregatie van sectoren meer protectie zichtbaar te maken, speciaal in voedings- en genotmiddelen-sfeer, waarvan verschillende sub-sectoren relatief zwaar worden beschermd. Bij vergelijking van de respectievelijke percentages beschermde toegevoegde waarde en beschermde werkgelegenheid, kan ten slotte worden geconcludeerd dat de bescherming in de Nederlandse industrie relatief werkgelegenheidsgericht is.

K. A. Koekoek
J. Kol
L. B. M. Mennes

41) Dit gemiddelde is berekend uit de totalen voor de feitelijke en de theoretische toegevoegde waarden.

42) De variatiecoëfficiënt van de effectieve bescherming bedraagt in geval van de 17 sectoren 1,34; bij 32 sectoren neemt deze coëfficiënt toe tot 2,05.

43) Deze schatting ontstaat door 10% van het tussen 1968 en 1977 aan de industrie verstrekte bedrag aan investeringsbijdragen e.d., volgens tabel 36 van de nationale rekeningen, te beschouwen als extra toegevoegde waarde in 1977.