

Nieuwe handelstheorie en industriebeleid

Met behulp van beschermende maatregelen en subsidies is de industrie in Europa jarenlang beschermd. Dit beleid bleek echter niet onverdeeld succesvol, zodat in menig land de overheid deze koers verlaten heeft. Onlangs is er echter een handelstheorie ontwikkeld, op grond waarvan opnieuw wordt gepleit voor een stimulerend industriebeleid. In dit artikel worden de nieuwe handelstheorie en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen kritisch besproken. Daarnaast plaatst de auteur vraagtekens bij het sturend vermogen van de overheid in een westerse democratie.

PROF. DR. P. DE GRAUWE*

Europa heeft een lange traditie van industriebeleid dat gericht is op het identificeren en stimuleren van industriële sectoren en bedrijven die door beleidsvormers als belangrijk worden gezien. Voor deze industriële 'targeting'-programma's wordt een uitgebreid arsenaal aan instrumenten gehanteerd. Zo worden kredietpolitiek, allerhande subsidies, bescherming tegen concurrentie vanuit het buitenland, overheidsaankopen en nationalisering van 'strategische' industrieën gebruikt om 'nationale kampioenen' ('national champions') te maken en te steunen.

Na decennia van experimenteren met industriebeleid in Europa moet toegegeven worden dat het succes van dit beleid beperkt is¹. Het beleid blijkt zelf dikwijls aanleiding te hebben gegeven tot industriële starheid en technologische vertraging. Dit heeft er onlangs toe geleid dat de overheid zich ging afwenden van de industriële sector. Dit was vooral het geval in de landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, waar de ambities van de overheid om invloed uit te oefenen op de nationale industriële structuur het meest uitgesproken waren.

Wegens het overduidelijke gebrek aan succes werd de oude theoretische basis waarop dit industriebeleid steunde in Europa in diskrediet gebracht. Onlangs hebben handelstheoretici echter een vernieuwend analysekader ontworpen dat een nieuwe intellectuele basis lijkt te scheppen voor een activistisch industrie- en handelsbeleid van de overheid.

In dit artikel stellen we ons eerst de vraag of deze nieuwe handelstheorie voldoende theoretische argumenten levert voor industriële 'targeting' door de overheid. Ten tweede onderzoeken we of de praktische toepassing van dit beleid in democratische landen tot soortgelijke problemen leidt als de toepassing van het vroegere industriebeleid.

Strategisch handelsbeleid

De traditionele (Heckscher-Ohlin-)handelstheorie was gebaseerd op de veronderstelling dat de markten volko-

men concurrentie kenden. Alhoewel deze theorie nuttige inzichten verschaft voor het begrip van de reële wereld, zijn er ook belangrijke beperkingen aan verbonden. Meer bepaald wordt er geen verklaring gegeven voor een groot gedeelte van de handel tussen geïndustrialiseerde landen, waar het gaat om de wederzijdse handel in dezelfde producten.

Door gebruik te maken van oligopolie modellen en onvolkomen concurrentie, heeft de nieuwe handelstheorie deze lacune opgevuld en geeft ze een verklaring voor de handelsstromen tussen geïndustrialiseerde landen². Bovendien heeft deze nieuwe handelstheorie geleid tot het opnieuw ter discussie stellen van de wenselijkheid van vrijhandel. In vergelijking met de traditionele handelstheorie, volgens welke een land geen welvaart zal verwerven door invoerrechten op te leggen³ of door zijn export te subsidiëren, komt deze nieuwe handelstheorie tot totaal verschillende conclusies. Volgens deze nieuwe zienswijze kan handelspolitiek (met inbegrip van handelsbeperkingen en subsidies) gebruikt worden als een strategisch instrument waardoor bepaalde landen tegenover andere landen een voordeel kunnen verwerven. In dit artikel bespreken we twee gevallen van dergelijk welvaartsverbeterend strategisch handelsbeleid, die een belangrijke plaats gekregen hebben in de nieuwe handelsliteratuur.

* De auteur is verbonden aan de Universiteit Leuven en aan het Centre for European Policy Studies. Dit artikel is gebaseerd op een presentatie voor het congres 'Economic decision-making in a changing world', dat georganiseerd werd door de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen van 12 tot 16 september 1988.

1. Voor enkele feiten zie Henry Ergas, *Does technology policy matter?*, CEPS Papers, Centre for European Policy Studies, Brussel, 1986.

2. Zie voor een gezaghebbende behandeling van dit probleem, E. Helpman en P. Krugman, *Market structure and foreign trade*, MIT Press, 1985.

3. De algemeen bekende uitzondering is het optimale tarief dat toegepast wordt door een groot land dat zijn ruilvoet verbetert.

Winstverschuiving

Het geval van winstverschuiving ('profit shifting') in oligopolistische markten werd uitgewerkt en geformaliseerd door Brander en Spencer⁴. Veronderstel dat er een markt bestaat met slechts twee bedrijven, een buitenlands en een binnenlands bedrijf, die een gelijkwaardig produkt produceren. Wegens het bestaan van een toetredingsbarrière strijken de twee bedrijven een meeropbrengst op, dat wil zeggen een winst die de marginale kosten overstijgt. Nu kan het handelsbeleid een deel van de meeropbrengst die door het buitenlandse bedrijf werd gerealiseerd van dit bedrijf afnemen om het door te geven aan het binnenlandse bedrijf. Hoe kan dat gebeuren?

Het binnenlands bedrijf kan zijn kosten verminderen wanneer het een subsidie wordt toegekend. Dit verleent geloofwaardigheid aan een strategie van het binnenlands bedrijf om zijn marktaandeel uit te breiden. Zijn buitenlandse concurrent zal gestimuleerd worden om de productie te verminderen. Deze zal geen prijsenslag beginnen, aangezien hij op voorhand weet dat hij die zal verliezen omdat de regering steun verleent aan de andere, binnenlandse firma. Het resultaat van dit alles is dat het binnenlands bedrijf een groter marktaandeel verkrijgt en derhalve ook een groter deel van de meeropbrengst uit het monopolie. De binnenlandse subsidie heeft dus tot gevolg dat winst weggenomen wordt van de buitenlandse firma. Zodoende wordt de nationale welvaart verhoogd ten koste van de buitenlandse welvaart.

Hoe algemeen is dit argument voor een actieve overheidstussenkomst? Het is evident dat deze strategie een averechtse uitwerking zal hebben wanneer het buitenlands bedrijf de hulp van zijn eigen regering inroept en krijgt, door een compenserende invoerheffing of een gelijkwaardige uitvoersubsidie. Net als het optimaal tarief is de winstverschuivende uitvoersubsidie kwetsbaar voor buitenlandse vergelding.

Behalve deze bekende beperking zijn er ook nog andere. Een van die beperkingen werd onder de loupe genomen door Eaton en Grosman⁵. Ze komen tot de conclusie dat winstverschuivende subsidies in oligopolistische markten alleen de welvaart verhogen wanneer de bedrijven een Cournot-spel spelen, dat wil zeggen indien ze productiehoeveelheden gebruiken als strategische variabelen en kortzichtig veronderstellen dat de andere onderneming op die productiebeslissingen niet zal reageren. Indien we echter andere veronderstellingen maken over het strategische beleid dat door bedrijven kan worden gevolgd, komen we tot zeer verschillende resultaten. Indien de bedrijven, bij voorbeeld, prijzen gebruiken als hun strategische variabelen (Bertrand-spel), tonen Eaton en Grosman aan dat uitvoersubsidies die aan de binnenlandse firma worden toegekend, de nationale welvaart verminderen en dat, in dat geval, een uitvoerbelasting noodzakelijk is.

Bedrijven kunnen nog vele andere strategieën toepassen. Belangrijk is dat de welvaartseffecten van een overheidsbeleid dat gericht is op exportbevordering, fundamenteel afhangen van de aard van de strategieën die door de oligopolistische bedrijven worden aangewend. Daaruit volgt ook dat een winstverschuivend beleid vereist dat de overheid de strategieën voorziet die door de bedrijven zullen worden gebruikt en dat ze haar beleid dienovereenkomstig aanpast. Daardoor is het heel goed mogelijk dat een regering het ene jaar subsidies moet toekennen en het volgende jaar belastingen moet heffen op de uitvoer. Het is zeer de vraag of dat in de praktijk kan worden uitgevoerd, in een wereld waar oligopolistische bedrijven hun strategieën niet gemakkelijk op voorhand bekend maken. Om een dergelijk beleid te kunnen voeren, zou het binnenlands bedrijf ongetwijfeld door de regering moeten worden overgenomen. Dit vooruitzicht heeft echter veel van zijn aantrekkingskracht verloren, gezien de zwakke prestatie

van generationaliseerde bedrijven. Ik concludeer dan ook dat het argument van Brander en Spencer voor winstverschuivend ('profit shifting')-beleid niets anders is dan een intellectueel curiosum, waaraan in de academische literatuur veel te veel aandacht werd besteed.

Schaalvoordelen en leereffecten

Argumenten voor de 'targeting' van industrieën die gebaseerd zijn op schaalvoordelen en leereffecten, en waarbij gebruik gemaakt wordt van een handelsbeleid, werden onder andere door Krugman⁶ uitgewerkt.

Veronderstel dat een binnenlands bedrijf in een omgeving met onvolkomen concurrentie te maken heeft met een dalende gemiddelde-kostencurve. In dat geval bieden invoerrechten het binnenlandse bedrijf de mogelijkheid om een groter deel van de binnenlandse markt te veroveren en zodoende een kostenvoordeel te verwerven door het 'bewandelen' van de dalende gemiddelde-kostencurve. Dit bedrijf zal dan ook beter kunnen concurreren op buitenlandse markten en daar marktaandelen verwerven.

Een soortgelijke analyse is van toepassing op industrieën waarin leereffecten belangrijk zijn. Dank zij de bescherming van de binnenlandse markten kunnen die bedrijven meer produceren. Dit biedt de binnenlandse bedrijven de mogelijkheid om meer ervaring op te doen. Met andere woorden, binnenlandse bedrijven kunnen hun 'leercurve' sneller afdalen dan wanneer er geen binnenlandse bescherming zou zijn. Als gevolg daarvan verwerven ze een kostenvoordeel tegenover de buitenlandse concurrenten die niet kunnen rekenen op een beschermde binnenlandse markt.

In zekere zin kunnen we zeggen dat deze vorm van invoerbescherming een middel tot uitvoerbevordering is voor industrieën die worden gekenmerkt door schaalvoordelen of door leereffecten. Er wordt vaak gezegd dat de Japanse autoriteiten deze principes in de naoorlogse periode systematisch hebben toegepast. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze argumenten voor invoerbescherming heel dicht aanleunen tegen het argument voor bescherming van jonge industrieën. Ze hebben met dit laatste argument de opvatting gemeen dat welvaartsverbeterende bescherming slechts tijdelijk mag zijn.

Overigens doet zich hier een in het oog springende paradoxale situatie voor. Academische economen, voornamelijk in de VS, hebben argumenten ontwikkeld die steunen op schaalvoordelen en leereffecten om te pleiten voor de bescherming van sectoren zoals telecommunicatie⁷. Tegelijkertijd hebben de ontwerpers van het Ceccini-rapport van hun kant gepleit voor de afschaffing van handelsbarrières in Europa, voor precies dezelfde sectoren waarin schaalvoordelen en leereffecten belangrijk zijn. Deze paradox kan echter gemakkelijk verklaard worden, want de argumenten voor bescherming die door de nieuwe handelstheoretici naar voren worden gebracht, veronderstellen dat het om supergrote landen gaat, waarvan de omvang van de binnenlandse markt inderdaad groot genoeg is om van schaalvoordelen en leereffecten te kunnen profiteren. Er zijn waarschijnlijk slechts twee landen ter wereld, namelijk de Verenigde Staten en Japan, waar dit het geval is. De meeste andere landen zijn te klein om van deze positieve effecten van bescherming te kunnen genieten, en

4. Brander en Spencer, Export subsidies and international market share rivalry, *Journal of International Economics*, 1984. Zie ook P. Krugman (red.), *Strategic trade policy and the new international economics*, MIT, 1986, hoofdstuk 2.

5. Zie J. Eaton en G. Grosman, *Optimal trade and industrial policy under oligopoly*, NBER Working Paper, nr. 1236, 1983.

6. P. Krugman, Import protection as export promotion, in: Kierzkowski, (red.), *Monopolistic competition and international trade*, Oxford University Press, 1984.

7. Zie Brander in P. Krugman, 1986, op. cit., blz. 33-34.

ze hebben veel welvaart verloren door te proberen dit soort beleid toe te passen.

De argumenten die door de nieuwe handelstheoretici uitgewerkt werden, krijgen in Europa echter een grote intellectuele aantrekkingskracht wanneer ze gebruikt worden als theoretische basis voor een liberalisering van de intra-Europese handel en een gelijktijdige oprichting van handelsbarrières tegen de rest van de wereld. In deze zienswijze zal Europa een grote 'thuismarkt' krijgen, waardoor het voor eigen Europese bedrijven mogelijk wordt om van schaalvoordelen en ervaring te profiteren achter een beschermende barrière die heel Europa omvat.

We komen nu terug tot de vraag die we reeds vroeger hebben gesteld: Verschaffen deze nieuwe handelstheorieën een redelijke basis voor een actief overheidsbeleid? Bij de behandeling van deze vraag zal ik eerst het economisch belang van subsidies bespreken en daarna de politieke aspecten van deze subsidies analyseren.

Subsidies en X-inefficiency

De nieuwe theorie van het strategisch handelsbeleid die in de vorige paragrafen werd behandeld, heeft domeinen geïdentificeerd waarin de markt tekort schiet en waarin de overheid in principe een nuttige rol zou kunnen spelen. In wezen is het een theorie die marktfalingen zoals onvolmaakte concurrentie identificeert, die door een bepaald overheidsbeleid rechtgezet kunnen worden.

Het is opvallend dat de verstoringen die het overheidsbeleid met zich meebrengt in deze literatuur haast niet geanalyseerd worden. In bijna alle theoretische verhandelingen die tot de conclusie komen dat subsidies welvaartsverhogend zijn, wordt aangenomen dat deze subsidies geen nieuwe verstoringen met zich meebrengen. Nochtans zijn er diverse, zowel macro-economische als micro-economische redenen om aan te nemen dat dit een zeer onrealistische veronderstelling is.

Eerst en vooral moeten subsidies gefinancierd worden door belastingen te heffen of door leningen aan te gaan. De handelstheoretici gaan meestal het probleem uit de weg door aan te nemen dat de belastingen hoofdelijk ('lumpsum') zijn en geen aanleiding zullen geven tot verstoringen. Dergelijke belastingen worden echter vrijwel nooit ingevoerd. Inkomstenbelastingen bij voorbeeld hebben een invloed op het arbeidsaanbod en op de loonkosten, en indirecte belastingen ontmoedigen de bestedingen. Overheidsleningen van hun kant verhogen de interestvoet en verdringen nogal eens privé-investeringen. Er is geen enkele reden om te vermoeden dat deze welvaartsverliezen die teweeggebracht worden door de subsidies minder omvangrijk zijn dan de welvaartstoename die door dezelfde subsidies verkregen wordt. Men kan alleen maar zeggen dat de handelstheoretici deze welvaartsverliezen in het algemeen genegeerd hebben. Onvermijdelijk beïnvloedt een dergelijke houding de conclusies ten gunste van een grotere overheidsbemoediging.

Een tweede, *micro*-economisch, probleem dat door Dixit en Grosman⁸ werd bestudeerd, is het volgende. Elk beleid dat de productie in een bepaalde industrie stimuleert, heeft een negatieve invloed op de activiteit in andere sectoren van de economie. Veronderstel bij voorbeeld dat de overheid besloten heeft een bepaalde industrie te steunen en dat ze een beleid uitvoert dat tot een hogere productie leidt. Om dit te kunnen doen, zullen productiefactoren, bij voorbeeld technisch geschoold personeel, uit andere sectoren aangetrokken moeten worden. Daardoor zullen de factorprijzen in die andere sectoren over het algemeen stijgen, waardoor hun concurrentiemogelijkheden zullen verminderen. Alleen wanneer er duidelijk geen volledige werkge-

legenheid bestaat, kan men hopen dat dit kostenstijgende effect niet zal optreden. Dit is echter zeer onwaarschijnlijk in het geval van hoogtechnologische industrieën, die gewoonlijk genoemd worden in verband met industriële 'targeting'. In de meeste landen is er een grote vraag naar technisch en wetenschappelijk personeel, zodat een geslaagde stimulering van een bepaalde industrie ten koste zal gaan van minder en duurder technisch en wetenschappelijk personeel in de industrieën die door de overheid niet worden bevoordeeld. De vraag is of deze kosten opwegen tegen de baten en, belangrijker nog, of de overheid in staat is om dit soort kosten-batenberekeningen te maken. Straks zullen we op dit probleem terugkomen en zullen we proberen aan te tonen dat overheidsinstellingen in de Westerse politieke democratieën meestal niet goed uitgerust zijn om dergelijke kosten-batenberekeningen te maken.

Door de voorgaande discussie kunnen we ook begrijpen hoe het mogelijk was dat een land zoals Japan in het verleden enig succes geboekt heeft met industriële 'targeting' (in de jaren vijftig en zestig), terwijl het veel moeilijker is gebleken om dit beleid toe te passen in een recenter verleden⁹. In de jaren vijftig bevond Japan zich in een inhaalfase van zijn ontwikkeling. De industrieën die een voorkeursbehandeling zouden moeten krijgen konden gemakkelijk geïdentificeerd worden. Men behoefde alleen maar te kijken naar de voorbeelden van succesrijke industrialisatie in het buitenland. De Japanse autoriteiten hebben hun 'targeting'-beleid dan ook toegespitst op de staalindustrie, de scheepsbouw en de automobiellindustrie. Bovendien was onderbezetting van productiefactoren een zeer wijd verspreid fenomeen, waardoor het zeer goed mogelijk was om de middelen ter beschikking te stellen van de bevoordeelde industrieën zonder de rest van de economie al te veel te schaden.

Een derde, *micro*-economisch effect van subsidies valt nog negatiever uit voor de conclusies van de strategische handelstheorie. In de meeste studies van de nieuwe handelstheorie wordt aangenomen dat de regering een subsidie toekent in de vorm van x dollars per eenheid verkochte productie. Behalve in de landbouwsector worden door de regering echter slechts zelden dergelijke subsidies toegekend. Daar zijn goede politieke redenen voor. Slechts weinig regeringen kunnen een beleid verdedigen dat geld geeft aan bedrijven die hun producten reeds met succes verkopen. Daarom verkiezen regeringen het meestal om inputs in het productieproces te subsidiëren, bij voorbeeld door kapitaalsteun, rentesubsidies en subsidies voor onderzoek en ontwikkeling te verschaffen.

Deze subsidies brengen problemen met zich mee op het vlak van X-inefficiency. Ze geven in de eerste plaats aanleiding tot een tendens om de inputkosten die gesubsidieerd worden te overdrijven. In de tweede plaats leiden ze tot een overmatig en dus verkwistend gebruik van de gesubsidieerde inputs. Door de bedrijven tegen concurrentie te beschermen, verminderen ze, in de derde plaats, de druk in de gesubsidieerde bedrijven om de kosten zo laag mogelijk te houden. Dit leidt meestal tot 'featherbedding' (het

8. A. Dixit en G. Grosman, *Targeted export promotion with several oligopolistic industries*, Woodrow Wilson School Discussion Papers in Economics, nr. 71, Princeton University, 1984.

9. Toch is er enige discussie over dit succes. Zie Krugman, *Targeted industrial policies: theory and empirical evidence*, in: Federal Reserve Bank of Kansas City, *Industrial change and public policy*, 1983. Zie ook H. Patrick en H. Rosovsky, (red.), *Asia's new giant*, Brookings Institution, Washington D.C., 1976. Er wordt echter weinig gediscussieerd over het feit dat het voor Japanse instellingen, zoals MITI, veel moeilijker gebleken is om een succesvol industrieel 'targeting'-beleid te voeren in de jaren '70 en '80 dan in de twee vorige decennia. Zie Yamamura, *Caveat emptor: the industrial policy of Japan*, in: Krugman, (red.), *Strategic trade policy and the new international economics*, MIT Press, 1986.

verwennen van het personeel), hogere lonen en andere kostenverhogende voordelen voor het personeel van de gesubsidieerde firma's¹⁰. Het resultaat van dit alles is dat de efficiëntieverhoging, die verkregen wordt doordat de bedrijven langs hun gemiddelde-kostencurves en leercurves mogen afdalen, vereffend wordt door de problemen op het vlak van X-inefficiency die de kosten doen stijgen. Er is hier evenmin een reden om te veronderstellen dat de verlaagde kosten door schaalvoordelen en leereffecten kwantitatief gezien belangrijker zijn dan de verhoogde kosten die het resultaat zijn van de X-inefficiency die door subsidies wordt teweeggebracht. De nieuwe handelstheoretici geven er de voorkeur aan deze problemen te negeren, waardoor hun conclusies een pleidooi worden voor een activistisch industriebeleid.

De politieke aspecten van handelsbeleid

De nieuwe theorie betreffende het strategische handelsbeleid werd ontwikkeld in de traditie van de klassieke welvaartstheorie: door gebruik te maken van zeer geraffineerde analyse-instrumenten identificeren de economen bepaalde marktvalingen. Ze roepen dan de hulp in van een 'deus ex machina', de overheid, om deze gebreken te corrigeren. Spijtig genoeg weigeren ze over het algemeen om dezelfde analyse-instrumenten te gebruiken om te onderzoeken of er geen 'politieke valingen' zijn, die de overheid verhinderen om de nodige stappen te ondernemen of haar ertoe brengen om beslissingen te nemen die ten koste gaan van de algemene welvaart.

Om overtuigend te zijn, moet elk voorstel voor industriële 'targeting' nagaan of de regeringen in politieke democratieën van het westerse type in staat zijn om de taak uit te voeren die hen door de voorstanders van een dergelijk beleid wordt toevertrouwd. Zijn regeringen bij voorbeeld in staat en bereid om de sociale welvaartsriteria te gebruiken wanneer ze bepalen welke industrieën gesteund kunnen worden en welke industrieën door de industriële 'targeting' benadeeld zullen worden? Hebben ze voldoende macht om deze keuzen door te voeren, soms tegen de belangen in van degenen die door het 'targeting-beleid' niet bevoordeeld worden?

Deze vragen met betrekking tot de politieke aspecten van subsidies en bescherming zullen hier geanalyseerd worden. Het is nuttig om de analyse te beginnen met een onderzoek naar de vraag en het aanbod van subsidies en bescherming. Laten we met de vraagzijde beginnen. Zodra een regering een beleid van industriële 'targeting' aankondigt, dus een beleid dat op een discriminerende manier bepaalde bedrijven en industrieën zal bevoordelen, mag verwacht worden dat sommige economische agenten middelen zullen aanwenden die erop gericht zijn een dergelijke voorkeursbehandeling te gaan genieten. Het tegenovergestelde zou verrassend zijn. In een wereld van schaarste beperken de economische agenten de strijd om de schaarse middelen niet tot de economische markt. Door een beleid van industriële 'targeting' aan te kondigen, stimuleert de regering dit 'opbrengstgerichte gedrag' ('rent seeking behaviour') en worden de economische agenten ertoe aangezet hun inspanningen op te drijven om via de politieke wereld gunsten te winnen.

Het aanbod van deze gunsten wordt verzorgd door de overheid. In de traditionele welvaartsanalyse en in de nieuwe literatuur over de strategische-handelspolitiek, wordt doorgaans aangenomen dat de overheid de sociale welvaart kent en dat zij deze sociale-welvaartsdoelstelling nastreeft. Zoals door de 'public choice'-literatuur werd onderstreept, is dit een zeer arbitraire veronderstelling. Ze impliceert namelijk dat er twee soorten agenten zijn. De ene ca-

tegorie zou individuele welvaartsdoelstellingen nastreven, en de andere zou trachten een sociale-welvaartsdoelstelling te verwezenlijken. Het is echter niet duidelijk waar deze twee categorieën van individuen vandaan komen. Beter is het om er van uit te gaan dat individuen, met inbegrip van politici en ambtenaren, individuele welvaart nastreven. Zodoende kan geanalyseerd worden hoe en onder welke institutionele voorwaarden deze individuen hun gedrag bepalen, dat verenigbaar is met het algemeen welzijn. Dit was ook de methode van Adam Smith, die de vraag stelde onder welke omstandigheden individuen die hun eigen belang voor ogen hebben, in markten dingen doen die tot algemene welvaart leiden.

Gezien deze fundamentele veronderstelling, kunnen we de vraag stellen hoe het aanbod van subsidies en beschermingsmaatregelen georganiseerd zal worden. In een systeem waarbinnen politici met elkaar concurreren om macht te verwerven of te behouden, kan men eigenlijk verwachten dat subsidies en beschermingsmaatregelen gebruikt zullen worden om deze machtsdoelstellingen te bevorderen. Dit betekent niet noodzakelijk dat de verdeling van de gunsten niet in het algemeen belang kan zijn. Indien de algemene welvaartsdoelstellingen van de industriële 'targeting' duidelijk omlijnd kunnen worden, zal het in het voordeel van de politici zijn om politieke steun te vinden die de uitvoering van dit beleid mogelijk maakt. Indien veel mensen van een dergelijk beleid profiteren, zal de geslepen politicus de steun organiseren om het te verwezenlijken. Op die manier zal hij zijn machtsbasis uitbreiden¹¹. Indien de sociale welvaartsdoelstellingen echter niet gemakkelijk geïdentificeerd kunnen worden, of indien er geen consensus bereikt kan worden over de aard van de sociale welvaart, is het waarschijnlijker dat speciale belangen de verdeling van de gunsten zullen overheersen.

Deze algemene principes kunnen op het strategische handelsbeleid toegepast worden. Laten we het voorbeeld van de schaalvoordelen nemen. Het lijkt geen twijfel dat veel industrieën van schaalvoordelen profiteren (bij voorbeeld kernfabrieken, de staalindustrie). Het kan niet in het algemeen belang zijn wanneer al deze industrieën gesubsidieerd worden, of het wordt niet als dusdanig ervaren. De politicus zal dan moeten beslissen welke industrie van schaalvoordelen zal kunnen genieten. In de nieuwe handelstheorie wordt echter niet duidelijk gemaakt op welke basis de keuze moet worden gemaakt. Daardoor wordt de deur opengezet voor 'lobbying' door allerlei groepen met eigen belangen, die zullen aanvoeren dat de stimulering van hun industrie in het algemeen belang is. Een politicus die voor de beslissing welke industrie te steunen zeer weinig houvast heeft, zal overgeleverd zijn aan degenen die hun zaak het best voorstellen. Hoogstwaarschijnlijk zal de omvang van de onderneming of de sector een belangrijke rol spelen, bij voorbeeld met het oog op het grote aantal werknemers, want dit kan gemakkelijk vertaald worden in politieke steun. Er is echter geen enkele reden om aan te nemen dat de omvang van een bedrijf een goed criterium zou zijn vanuit het oogpunt van efficiëntie.

Dezelfde problemen treden op met industriële 'targeting' die gebaseerd is op leereffecten. In veel industrieën wordt

10. Deze problemen in verband met X-inefficiency worden ook vastgesteld in sectoren die van invoerbescherming kunnen genieten, bij voorbeeld in de staalindustrie van de Verenigde Staten. Dank zij de bescherming, stegen de lonen van de staalarbeiders in de VS sneller dan die in de rest van de Amerikaanse industriële sector. Zie C. Lawrence en R. Lawrence, *Manufacturing wage dispersion, an end game interpretation*, Brookings Papers on Economic Activity, nr. 1, 1985.

11. Ook hier is het voorbeeld van Japan interessant. In de jaren vijftig en ten dele ook in de jaren zestig heerste er in Japan een brede consensus over de welvaartsdoelstellingen van het industriebeleid. Mede daardoor konden de politici en de bureaucratie industriële 'targeting' doorvoeren.

een grote bedrevenheid in het verminderen van de kosten alleen bereikt door te produceren. Met andere woorden, veel bedrijven en industrieën profiteren van dalende leercurves. Ook hier zal de politicus zware keuzen moeten maken. Het is echter onduidelijk op welke basis hij zal moeten beslissen. Veel bedrijven in moeilijkheden zullen beweren dat ze beantwoorden aan het profiel van 'nationale kampioenen' ('national champions') zoals dit door de nieuwe strategische- handelstheoretici wordt omschreven.

De resultaten van deze concurrentiestrijd om schaarse middelen op de politieke markt zijn moeilijk te voorspellen, daar ze afhangen van de bijzonderheden van de politieke instellingen (bij voorbeeld van het kiessysteem). In bepaalde landen zullen deze instellingen grote bedrijven met een sterke vakbond bevoorstellen. In andere landen zullen de voordelen netjes verdeeld worden over een groot aantal bedrijven en industrieën. Een zeer algemeen kenmerk van het industriële 'targeting'-beleid is dat gevestigde bedrijven, die een zekere politieke invloed hebben ontwikkeld doordat ze reeds lange tijd bestaan, bevoordeeld worden. Terzelfder tijd benadeelt een dergelijk beleid meestal nieuwkomers, die de nodige politieke invloed niet hebben. Indien het waar is dat nieuwkomers een belangrijke factor zijn in het proces van technologische innovatie, dan zullen subsidies en beschermingsmaatregelen dit proces van technische innovatie vertragen.

Er zijn meer redenen om aan te nemen dat een actief industriebeleid zal leiden tot 'negatieve selectie'. Bedrijven die er niet in geslaagd zijn om hun ideeën met succes op de markt te verkopen, zullen sterker gestimuleerd zijn om mee te dingen in de politieke markt naar de schaarse middelen dan bedrijven die met hun commerciële activiteiten grote winsten realiseren. Als gevolg daarvan zullen de beleidsvormers geconfronteerd worden met een proportioneel groot aantal weinig succesvolle bedrijven die echter wel zullen beweren dat de te geringe winst te wijten is aan het feit dat het marktsysteem de inherente kwaliteit van hun projecten niet inziet. Ze zullen de intellectuele steun krijgen van de nieuwe handelstheoretici, die hun beleidsvoorschriften gebaseerd hebben op het bestaan van marktfaalingen.

De bewering dat een actief industriebeleid tot een negatieve selectie leidt, wordt door feiten gestaafd. In de meeste Europese landen worden subsidies en beschermingsmaatregelen aangewend om 'noodlijdende bedrijven' en seniele industrieën te steunen. Dit was heel zeker niet de bedoeling van de mensen die zich voor een industriebeleid ingezet hebben. Het blijkt echter een onvermijdelijk gevolg te zijn wanneer de overheid zichzelf actief inlaat met een selectieproces dat eruit bestaat 'de winnaar te kiezen'. Voor men er zich van bewust is, worden door een dergelijk beleid verliezers geselecteerd.

als het mythische voorbeeld dat elders navolging zou moeten vinden. Nieuwe instrumenten voor een actief industriebeleid ter beschikking stellen van overheden die te maken krijgen met zeer intensieve 'lobbying' van tal van 'noodlijdende' ondernemingen en industrieën, zal eerder leiden tot negatieve selectie dan tot de aanmoediging van nieuwe projecten en nieuwe technologieën.

Het voorgaande betekent niet dat de overheden van industrielanden niet in staat zijn om een verstandig en redelijk industriebeleid te volgen. Een dergelijk beleid moet echter een fundamenteel andere vorm aannemen dan die welke door de nieuwe strategische- handelstheoretici wordt verdedigd. Deze laatsten stellen namelijk voor dat de overheid individuele projecten, bedrijven en industrieën zou selecteren. In dit artikel hebben we geprobeerd om aan te tonen dat democratische regeringen niet in staat zijn om dit op een economisch doeltreffende manier te doen.

Wat deze regeringen wel kunnen, is een omgeving bevorderen die het innovatieproces stimuleert, zonder dat ze de ambitie koesteren om actief in te grijpen in het selectieproces. Een dergelijk beleid omvat stappen naar een verbetering van het opleidingssysteem en naar een grotere mobiliteit op de arbeidsmarkten, en is gericht op een verhoging van de doeltreffendheid van de kapitaalmarkten. Een dergelijk beleid wil ten slotte ook markten behouden die open zijn voor de rest van de wereld. Dit is essentieel voor het behoud van een voldoende grote concurrentie, die nog altijd de beste garantie is dat bedrijven constant zoeken naar nieuwe producten, nieuwe technologieën en lagere kosten.

Paul de Grauwe

Conclusie

Het voorgaande brengt ons tot de volgende conclusie. Het politieke beslissingsproces in Europa maakt het onmogelijk om te komen tot een efficiënt beleid van industriële 'targeting'. Daarvoor is namelijk een sterke overheid nodig, die de mogelijkheid heeft om het nationaal belang te identificeren en beleidslijnen uit te voeren om deze doelstellingen te verwezenlijken. Dergelijke overheden bestaan heel eenvoudig niet in Europa, en gelukkig maar, want ze zouden voldoende dictatoriaal moeten zijn om de subsidies en de steun toe te kennen aan de bedrijven die dit het meest nodig hebben, ondanks de sterke protesten en de 'lobbying' van de bedrijven die zich verwaarloosd voelen. Hoogstwaarschijnlijk bestaan dergelijke regeringen ook elders niet, zelfs niet in het huidige Japan, dat voorgesteld wordt