

Strategische handelstheorie en het handelsbeleid

Peter van Bergeijk en Dick Kabel¹

Voorals sinds het aantreden van de regering-Clinton gaan in Amerika stemmen op voor een zogenoemd strategisch handelsbeleid. Voorstanders van een dergelijke handelspolitiek stellen dat handelsbelemmeringen de welvaart van een land blijvend zouden kunnen vergroten en dat stappen richting vrijhandel de eigen industrie zouden kunnen schaden. Zulk protectionistisch overheidsbeleid is echter ongewenst, want toepassing van strategisch handelsbeleid zal in de praktijk direct ernstige negatieve gevolgen hebben voor alle betrokken landen en uiteindelijk ook voor het land dat zo'n beleid begint. Versterking en uitbreiding van de spelregels van het open multilaterale handelssysteem (GATT) is en blijft de belangrijkste bijdrage van de handelspolitiek aan de welvaart.

1. Een strategische vondst

De handelspolitiek lijkt de golfbeweging in het economische denken niet te kunnen ontlopen. Nadat het streven naar een terugtrekkende overheid jarenlang als toonaangevend beginsel de visie op het economische beleid heeft bepaald, wordt nu in toenemende mate een beroep gedaan op beschermende maatregelen en subsidies. Beleidsmakers lijken bovendien meer geneigd strategische, hoogwaardige *sun-rise* sectoren te identificeren. Hierbij gaat het om bedrijven en bedrijfstakken die een zo grote waarde voor een land zouden hebben dat deze "koste wat het kost" tot bloei moeten worden gebracht of voor de natie behouden moeten blijven. Ook het bedrijfsleven vraagt in toenemende mate om een conditionele handelspolitiek, in de vorm van bij voorbeeld het *Japan-bashing*. Hierbij gaat het om (het dreigen met) tegenmaatregelen tegen - al dan niet vermeende - oneerlijke Japanse handelspraktijken.

¹Dr. P.A.G. van Bergeijk en drs. D.L. Kabel werken op het Ministerie van Economische Zaken en schrijven op persoonlijke titel. Dit artikel is gebaseerd op de discussienota "Strategisch handelsbeleid" van het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen (Den Haag, december 1992). De auteurs danken Pieter Karsdorp, Harry Oldersma, Jarig van Sinderen en twee referenten voor nuttig commentaar op eerdere versies.

De toenemende vraag naar protectie kan worden verklaard uit structurele factoren als:

- . de groei naar één wereldmarkt waardoor de internationale concurrentie steeds meer en directer gevoeld wordt;
- . de sterke technologische veranderingen die zich thans in de wereldeconomie voltrekken en de daaraan verbonden toeneming van de minimale efficiënte productieomvang waardoor het aantal potentiële aanbieders per markt daalt; het "blok-denken", waarbij de tegenstellingen tussen de grote handelsregio's (EG, NAFTA, Pacifisch Bekken) worden benadrukt in plaats van de gemeenschappelijke belangen;
- . het teloor gaan van de hegemonie van de Verenigde Staten;
- . het toenemende bilateralisme².

Naast deze structurele factoren spelen ook meer incidentele factoren, zoals de huidige conjuncturele tegenwind, de vertraging in het proces van Europese monetaire eenwording en de toestroom van Oosteuropese producten een rol (Van Bergeijk, 1993).

De roep om protectie lijkt een rechtvaardiging te hebben gevonden in het strategisch handelsbeleid³. Dit beleid betreft het met overheidssteun scheppen van concurrentievoordelen voor bedrijven die opereren op markten waar belangrijke schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd en waar mede daardoor slechts weinig concurrentie is. Het feit dat een strategisch handelsbeleid theoretisch onderbouwd kan worden en daarbij aanspoort tot maatregelen tegen oneerlijke buitenlandse handelspolitiek maakt deze vorm van bescherming - zeker in de Verenigde Staten - voor de politiek acceptabeler dan het traditionele protectionisme.

Aandacht voor deze nieuwe ontwikkelingen in het actuele handelspolitieke denken is van groot belang, omdat zij van invloed kunnen zijn op het handelspolitieke gedrag van grote landen en tot veranderingen in het internationale handelssysteem kunnen leiden. Daarbij moet dan vooral gedacht worden aan een verschuiving van de handelsnormen weg van het niet-conditionele *most-favoured-nation* beginsel in de richting van het toepassen van bilaterale en sectorale overeenkomsten op basis van min of meer strikte reciprociteit (Milner en Yoffie, 1989; Engering, 1990; Van Bergeijk, 1991).

²Zie ten aanzien van deze punten bij voorbeeld: Bhagwati en Irwin (1987), Junne en Ruigrok (1988), Kol en Mennes (1990), Ruigrok (1990) en Engering (1991).

³Toonaangevende strategische handelstheoretici zijn Brander en Spencer, die het model van strategisch handelsbeleid hebben geïntroduceerd en verder Dixit, Helpman en Krugman. Nuttige niet-technische inleidingen in deze theorie zijn: Krugman (1986), Stegeman (1989), Jacquemin (1989) en De Grauwe (1989).

2. Recente ontwikkelingen in de handelstheorie

De traditionele handelstheorie verklaart handelspatronen uit *verschillen* tussen landen. Deze verschillen leiden tot comparatieve voordelen en kunnen zich voor doen in de aard en hoeveelheid van de aanwezige produktiefactoren, de voorkeuren van de consumenten en de beschikbare technologieën. Na de Tweede Wereldoorlog blijkt echter dat de hoogste handelsgroei zich manifesteert bij *soortgelijke* produkten tussen *vergelijkbare* landen. Italië exporteert bijvoorbeeld Fiats naar Duitsland, terwijl Duitsland Volkswagens naar Italië exporteert. Tabel 1 laat het belang van de intra-bedrijfstakhandel voor Nederland in vergelijking tot andere OECD-landen zien.

Tabel 1: Aandeel intra-bedrijfstakhandel in 1990 in procenten*

	Gemiddeld	Industriële productie
Nederland	79	84
Verenigde Staten	55	60
Japan	28	33
Duitsland	65	69
Frankrijk	73	81
Verenigd Koninkrijk	78	81

Bron: OECD, EZ

* Dit aandeel is gedefinieerd als:

$$\frac{\sum_i (X_i + M_i) - \sum_i |X_i - M_i|}{\sum_i (X_i + M_i)} \times 100\%$$

Waarbij X_i en M_i respectievelijk de export en import van bedrijfstak i zijn en bij de berekening is uitgegaan van gegevens op SITC-2-digitniveau.

Om het verschijnsel van de sterk expanderende intra-bedrijfstak handel te kunnen duiden werden twee vooronderstellingen van de traditionele handelstheorie los gelaten: *constante schaalopbrengsten* en *volledige concurrentie*. Het realiteitsgehalte van de handelstheorie werd hiermee verhoogd. Zo wordt de invloed van relevante, in de praktijk waargenomen economische verschijnselen zoals schaalvoordelen, toetredingsbarrières en produktdifferentiatie niet langer veronachtzaamd.

Interne schaalvoordelen en onvolledige concurrentie. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen *interne* en *externe* schaalvoordelen.

Interne schaalvoordelen leiden tot dalende kosten per eenheid produkt bij een toenemende productieomvang binnen een bedrijf. Dit verschijnsel kan optreden

indien omvangrijke investeringen nodig zijn om de produktie te kunnen starten, bij voorbeeld in de vorm van hoge uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling, of als er belangrijke ervaringseffecten optreden tijdens de produktie (Van Tulder en Junne, 1988). Ervaringseffecten leiden tot een efficiëntere produktie, omdat bij voorbeeld uitval en afval dalen wanneer men meer ervaring opdoet met het produktieproces.

Interne schaalvoordelen leiden tot marktvormen met onvolledige concurrentie, zoals monopolie, oligopolie of monopolistische concurrentie. Het laatste kan zich voordoen in situaties waarin producenten er in slagen om vrijwel identieke goederen (wasmiddelen, sigaretten) als unieke produkten aan de man te brengen door bij voorbeeld aan de persoonskenmerken en met name de levensstijl van de potentiële koper te refereren. Hierdoor kan een bedrijf als monopolist op het relevante marktsegment optreden en zodoende zelf de prijs van het produkt bepalen. Toetreding is bij monopolistische concurrentie, in tegenstelling tot echte monopolies, niet uitgesloten. Monopoliewinsten zullen daarom tot toetreding van nieuwe bedrijven leiden die hun eigen 'unieke' produkt gaan produceren.

Externe schaalvoordelen. Bij externe schaalvoordelen zijn de kosten per eenheid produkt niet afhankelijk van de omvang van het bedrijf, maar van de omvang van de bedrijfstak. Aangezien externe schaalvoordelen buiten de markt om gaan, kunnen ze worden beschouwd als externe effecten. Externe schaalvoordelen kunnen verklaren waarom bepaalde bedrijven elkaars nabijheid opzoeken zoals de horloge-industrie in Zwitserland of de halfgeleiderindustrie in Silicon valley (Krugman, 1991).

Belang van de nieuwe factoren. Met de introductie van schaalvoordelen en onvolledige concurrentie worden twee aanvullende verklaringen voor het ontstaan van handel opgenomen. Bij schaalvoordelen zullen bedrijven of landen een kostenvoordeel hebben omdat zij op een grotere schaal produceren. Dit kostenvoordeel kan tot specialisatie en dus tot handel leiden tussen landen die vergelijkbaar zijn. In het geval van monopolistische concurrentie leidt handel niet alleen tot lagere kosten, maar ook tot een grotere produktdifferentiatie: de consument kan kiezen tussen Fiats en Volkswagens. Bij aanwezigheid van interne of externe schaalvoordelen kan het specialisatiepatroon met andere woorden niet alleen een gevolg zijn van comparatieve voordelen, maar ook van historische of toevallige factoren.

In de analyse van de ontwikkeling van de Nederlandse handel neemt het belang van schaalvoordelen en produktdifferentiatie steeds meer toe. Minne en Verbruggen constateren in hun onderzoek naar de ontwikkeling van de Nederlandse export in de periode 1969-1988 dat traditionele "Ricardo"-factoren, zoals de aanwezigheid van delfstoffen, de geografische ligging, de grondsoort en het klimaat in de loop der tijd minder belangrijk zijn geworden

voor het verklaren van onze uitvoer (Minne en Verbruggen, 1989). Daarentegen stijgt het belang van hoogwaardig opgeleide arbeid, computers en schaalvoordelen. Uit een recente inventarisatie van de branche-onderzoeken in het kader van het Project Ondersteuning Studies 1992 van het Ministerie van Economische Zaken bleek dat slechts twee van de 28 onderzochte Nederlandse branches in een marktomgeving opereerden waar schaalvoordelen en produkt-differentiatie geen belangrijke rol spelen (Van Bergeijk, Van Sinderen en Westerhout, 1992).

3. Betekenis voor de handelspolitiek

Grotere voordelen vrijhandel dan gedacht. Onder de vooronderstellingen van de recente handelstheorieën leidt vrijhandel tot een betere benutting van schaalvoordelen, meer diverse produkten en een grotere concurrentie tussen aanbieders van gelijksoortige goederen. De daarmee gepaard gaande stijging van de welvaart kan met empirisch onderzoek worden gekwantificeerd. In de op de *traditionele* theorie gebaseerde empirische studies blijken de potentiële voordelen van het liberaliseren van de internationale handel in het algemeen bescheiden ten opzichte van het bruto nationale produkt. Uit een vergelijkend literatuuronderzoek van Richardson (1989) blijkt echter dat de potentiële welvaartsstijging behoorlijk oploopt wanneer rekening wordt gehouden met de invloed van de rationalisering van de produktiestructuur, die door het liberaliseren van de handel van door *onvolledige concurrentie* gekenmerkte industrieën mogelijk wordt. Een illustratie hiervan kan worden gevonden in het onderzoek van Norman naar de relatieve bruikbaarheid van methoden en technieken voor het bepalen van (de ontwikkeling van) marktaandeelen in het toegepaste handelonderzoek. Daarbij wordt gekeken naar diverse marktvormen: de 'zuivere' comparatieve voordelen benadering (die uitgaat van volledig vrije mededinging), monopolistische concurrentie, reciproke dumping en oligopolie. De formele analyse wordt begeleid door tentatieve berekeningen van de gevolgen van het scheppen van een Europese Economische Ruimte door het weg nemen van de belemmeringen tussen EG en Europese Vrijhandels Associatie. Dit gebeurt in een drie goederen—drie regio's benadering waarin het aantal bedrijven alsmede de toetredingsmogelijkheden kunnen worden gemanipuleerd. Uit de berekeningen van Norman blijkt dat het traditionele comparatieve-voordelen-model het volume van de additionele handel met een factor drie tot acht kan overschatten, maar tezelfdertijd de welvaartswinst met een factor twee tot drie onderschat. In een marktomgeving van onvolledige concurrentie blijkt de dreiging van mogelijke buitenlandse concurrentie al voldoende te kunnen zijn om bedrijven alerter op hun thuismarkt te laten opereren waardoor de comparatieve voordelen beter worden geëxploiteerd. Een ander voorbeeld is de studie van Venables (1990) die handelsliberalisatie en economische integratie vergelijkt. Bij handelsliberalisatie nemen de transportkosten af, maar blijven

onderscheiden nationale deelmarkten bestaan. Bij economische integratie gaat het om marktintegratie én deregulering. Daardoor wijzigen de regels van het concurrentiespel drastisch en dit beïnvloedt op zich de welvaart al positief. In de door hem onderzochte markt voor personenauto's blijkt dat de welvaartsgevolgen zelfs vijfmaal zo groot zouden kunnen zijn als door traditionele modellen wordt voorspeld. De verklaring is dat het wegnemen van non-tariffaire handelsbelemmeringen nationale bedrijven ervan kan overtuigen dat zij de prijs op hun binnenlandse markt niet langer zelf direct kunnen beïnvloeden. Sterkere internationale concurrentie pakt in deze modellen niet zozeer gunstiger uit omdat de mate van internationale arbeidsverdeling toeneemt, maar omdat de ondoelmatigheden in de productie worden teruggedrongen die het gevolg waren van afgeschermd (semi) monopolieposities.

Een andere illustratie van de voordelen van vrijhandel onder de vooronderstellingen van de recente handelstheorieën vormen de bevindingen van Nguyen en Wigle (1992). De uitkomsten van hun simulaties met een algemeen evenwicht model waarin in het ene geval wordt uitgegaan van volledig vrije mededinging en in het andere geval van monopolistische concurrentie zijn weergegeven in tabel 2. De bevindingen zijn voor ieder continent steeds een hogere welvaartswinst volgens de moderne handelstheorie dan verwacht op basis van de traditionele comparatieve voordelen benadering. De additionele winst is consistent met het belang van de intra-handel zoals beschreven in tabel 1 en beïnvloedt de rangorde van de winnaars niet. De verdubbeling van de welvaartswinst op wereldniveau is overigens vooral een gevolg van meevallende herstructureringskosten buiten de geïndustrialiseerde wereld.

Tabel 2: Voordelen van wereldwijde handelsliberalisatie (miljarden US dollars, 1985)

	Volgens traditionele handelstheorie	Volgens moderne handelstheorie
OECD-landen	76	91
waarvan - EG	24	31
- N-Amerika	20	26
- Japan	15	17
Overige landen	-32	-1
waarvan - NIEs	-18	-9
Wereldtotaal	44	90

Bron: Nguyen en Wigle (1992), tabel 3.

Geen van de genoemde studies pretendeert overigens een exacte voorspelling te geven. Het gaat om het binnen een empirisch relevante context illustreren van de invloed van het loslaten van de niet altijd realistische vooronderstellingen van de traditionele benadering. De belangrijkste beleidsconclusie is echter dat liberalisatie loont (en zelfs meer loont dan we al wisten), zij het dat de welvaartswinst niet zozeer volgt uit dalende transactiekosten als wel uit de toenemende internationale concurrentie die een grotere doelmatigheid en het benutten van schaalvoordelen afdwingt (Van Sinderen, Van Bergeijk en Westerhout, 1992; Van Bergeijk, 1991, blz. 105-115).

Uit de nieuwe handelstheorieën volgt derhalve - net als uit de traditionele handelstheorieën - een duidelijk beleidsadvies *pro* vrijhandel.

Een nieuw argument voor protectionisme? Aan de nieuwe handelstheorieën wordt echter ook een nieuw argument ontleend voor een actieve handelspolitiek in situaties waarin sprake is van een gering aantal aanbieders en hoge toetredingsbarrières (Kol en Mennes 1989, Baldwin 1992 en Krugman 1992). Dit actieve handelsbeleid wordt aangeprezen als *strategisch* handelsbeleid. De cruciale vooronderstelling van dit beleid is dat de toename van de binnenlandse productie van een bepaald verhandelbaar goed (of dienst) leidt tot een toename van het aandeel dat het land heeft in de potentiële monopolie-opbrengsten. Strategisch handelsbeleid biedt met andere woorden de mogelijkheid om de welvaart van het eigen land ten koste van het buitenland te verhogen door monopoliewinst naar zich toe te trekken (Brander en Spencer 1985).

Het marktevenwicht in een oligopolistische markt is een toestand waarin de winsten van de op de markt opererende bedrijven, gegeven de (vooronderstelde) gedragingen van de concurrenten, maximaal zijn. Voor ieder van de oligopolisten zou een reductie van de productie door de concurrentie voordelig kunnen zijn. Hierdoor kan het eigen marktaandeel en daarmee de winst worden vergroot. Aangezien het marktevenwicht echter voor elk der oligopolisten optimaal is bij de gegeven vooronderstellingen omtrent de gedragingen van de concurrenten kan geen der bedrijven op een *geloofwaardige* wijze (dreigen) de productie (te) vergroten, tenzij er een structurele wijziging op de markt optreedt. Indien één der bedrijven bij voorbeeld een nieuwe produktietechniek introduceert waardoor haar marginale kosten dalen is de marktsituatie vóór dit bedrijf niet meer optimaal. Maximering van winst noopt dit bedrijf dan immers tot uitbreiding van de productieomvang. De concurrenten zullen zich dat realiseren. Daarom reduceren zij in reactie op informatie dat de nieuwe techniek wordt toegepast (of toegepast zal worden) hun eigen productie, die gegeven de stijgende productie van hun concurrent immers niet meer optimaal is.

De theorie van het strategisch handelsbeleid wijst overheidsingrijpen aan als een middel om zo'n structurele verandering ook te bewerkstelligen. Indien een produktiesubsidie of exportsubsidie wordt gegeven zullen de marginale kosten

van één der oligopolisten immers dalen. De nieuwe handelstheoretici trekken hieruit de beleidsrelevante conclusie dat de overheid de monopoliewinst, die wordt gerealiseerd in een internationale markt met een gering aantal aanbieders, naar het eigen land kan verleggen door aan het nationale bedrijf dat op deze markt opereert een subsidie te verlenen.

Schaaleffecten. De strategische handelstheorie leidt uit het bestaan schaalvoordelen af dat de overheid er alle belang bij heeft om de markt voor de eigen producent te vergroten en die voor de buitenlandse concurrent te beperken (Krugman 1984). Indien het eigen bedrijfsleven immers een daling van de kosten kan bewerkstelligen ten opzichte van het buitenland kan de monopoliewinst weer worden verlegd en kan de nationale welvaart ten koste van het buitenland toenemen. De overheid zou door het afschermen van de eigen markt als het ware het concurrentievoordeel voor de eigen industrie kunnen scheppen. De analyse vertoont veel overeenkomst met het traditionele *infant-industry* argument voor overheidsingrijpen.

Volgens de strategische handelstheorie vergroten unilaterale stappen richting vrijhandel de potentiële markt van concurrerende bedrijven in het buitenland. Dit zou de concurrentiepositie van het eigen bedrijfsleven kunnen schaden en komt in de beschreven oligopolistische context neer op een nationale welvaartsdaling. Dit kan in het bijzonder relevant zijn indien er sprake is van zeer hoge initiële investeringen waardoor in principe slechts één bedrijf op de wereldmarkt kan opereren. Dit is het geval indien de minimale efficiënte productieomvang groter is dan de helft van de markt of het relevante marktsegment (een soort natuurlijk monopolie). Nu kan de overheid er volgens de strategische handelstheoretici door het hanteren van het handelspolitieke gereedschap voor zorgen dat een nationaal bedrijf een strategisch voordeel ten opzichte van de buitenlandse concurrenten verkrijgt. Indien de overheidssteun voldoende geloofwaardig is kan de dreiging van buitenlandse toetreding zelfs geheel worden afgewend. Zodra het nationale bedrijf als enige of eerste de minimale efficiënte productieomvang heeft bereikt kan het concurrentievoordeel verder zonder overheidssteun worden vastgehouden. Toetreding tot deze markt is echter weer wel mogelijk wanneer een buitenlands bedrijf wordt gesteund doordat haar eigen overheid een gedeelte van de toetredingskosten subsidieert. Handelspolitiek zou zo bezien door speerpuntsectoren te steunen en verdedigbare concurrentieposities te creëren een bijdrage kunnen leveren aan het industriebeleid.

Externe effecten. In de nieuwe handelstheorieën wordt niet alleen gewezen op de mogelijkheden van een strategisch handelsbeleid, maar ook op het verschijnsel van positieve externe effecten. Al eerder kwamen externe schaalvoordelen ter sprake die als externe effecten kunnen worden beschouwd. Een andere voorbeeld is de gunstige *spin-off* die een kennisintensieve industrie

kan hebben op andere sectoren. De voordelen van onderzoek en ontwikkeling komen vaak niet ten volle ten goede aan het innoverende bedrijf. Daarom wordt er minder in kennis geïnvesteerd dan maatschappelijk wenselijk is.

Hoewel het terecht is dat wordt gewezen op het belang van externe effecten vormen ze geen nieuw argument in het debat over vrijhandel en protectie. Externe effecten vormen een klassiek voorbeeld van marktonvolkomenheden die aanleiding kunnen geven tot overheidsingrijpen. Protectionisme is echter een naastbeste oplossing: de bescherming van intellectuele eigendom via patentwetgeving en internationale verdragen of subsidiëring van de kosten voor onderzoek en ontwikkeling is bij het voorbeeld van de kennisintensieve industrie de meest geschikte methode. *Binnenlandse* marktimperfecties kunnen immers beter met *binnenlandse* instrumenten, dan met in eerste instantie internationaal werkende instrumenten te lijf worden gegaan.

4. Toepasbaarheid van strategisch handelsbeleid

Vanuit theoretisch opzicht is de nieuwe benadering in een aantal opzichten onbevredigend, omdat de richting van de invloed van een beleidsinstrument op de nationale welvaart sterk afhankelijk blijkt te zijn van de vooronderstellingen die men hanteert⁴. De benadering is met andere woorden niet robuust en kleine modelwijzigingen kunnen reeds tot tegengestelde beleidsadviezen leiden (Eaton en Grossman, 1986). Het aantal binnenlandse bedrijven dat opereert in het land dat een strategisch handelsbeleid overweegt kan de uitkomsten van het model bij voorbeeld sterk beïnvloeden. Indien er sprake is van één bedrijf schrijft de theorie van het strategisch handelsbeleid een *exportsubsidie* voor. Indien men met een aantal bedrijven te maken heeft zou daarentegen een *exportheffing* moeten worden gehanteerd; subsidiëring leidt in dat geval zelfs tot een nationale *welvaartsdaling*. Wanneer het aantal bedrijven groeit benadert de marktvorm immers steeds meer de in de traditionele benadering vooronderstelde volledig vrije mededinging. In die situatie volgt het zo genoemde optimale tarief weer als mogelijk instrument ter verhoging van de welvaart ten opzichte van de vrijhandelssituatie. Het aantal bedrijven is dus een zeer kritische variabele en dit klemmt temeer, omdat bovennormale winsten geacht mogen worden concurrentie aan te trekken⁵. Het handelsinstrumentarium dat is gericht tegen buitenlandse concurrenten kan binnenlandse toetreding bovendien uitlokken. Niet alleen heeft men te maken met het probleem van de juiste tijdsduur van de subsidie of de heffing, maar ook bestaat de mogelijkheid dat de handelsverstoringe maatregel te veel toetreding uitlokt, met alle

⁴Dit geldt overigens niet slechts voor de moderne handelstheorie, maar voor de gehele speltheoretische benadering van oligopolistische markten (Fisher 1989).

⁵Vergelijk E.W.M.T. Westerhout (1993).

negatieve gevolgen voor de efficiëntie van de allocatie van dien.

Het antwoord op de vraag naar het in te zetten instrument (heffing of subsidie) wordt ook beïnvloed door de aard van het reactiepatroon van de strategische bedrijven of bedrijfstakken. Een *exportsubsidie* is optimaal indien bedrijven hun eigen optimale produktieniveau bepalen onder de vooronderstelling dat ze de produktie van hun concurrenten als gegeven mogen beschouwen; men spreekt dan van Cournot-gedrag. Indien de bedrijven echter een zogenoemde Bertrand-strategie volgen (waarbij ze een prijs stellen en vervolgens het produktieniveau aanpassen aan de resulterende vraag) dan wordt een *exportheffing* aanbevolen.

Karakteristieken. De karakteristieken van de sector die men met het strategische handelsbeleid wenst te steunen zijn derhalve doorslaggevend bij het beantwoorden van de vraag welk instrument men moet toepassen. Dit vereist een grote hoeveelheid informatie alvorens men over kan gaan tot het voeren van een verantwoord beleid.

Op basis van de modellen van de strategische handelstheoretici kan worden afgeleid dat een te steunen sector in ieder geval aan de volgende eisen zou moeten voldoen om een kandidaat voor succesvol strategisch beleid te kunnen zijn (Spencer 1986):

- er moet sprake zijn van belangrijke (potentiële) buitenlandse concurrentie;
- de te steunen industrie moet tenminste een even grote mate van concentratie kennen als de rivaliserende buitenlandse industrie;
- de strategische sector mag slechts in geringe mate gebruik maken van inzetten die als knelpuntsfactor in de rest van de economie (kunnen) optreden;
- het productieproces moet worden gekenmerkt door belangrijke schaalvoordelen en/of ervaringseffecten;
- uit het bovenstaande volgt bovendien dat er sprake dient te zijn van grote en inflexibele kapitaalvereisten alsmede van langdurige en substantiële barrières.

Daarnaast dient vanzelfsprekend te gelden dat de strategisch geachte industrie additionele opbrengsten moet kunnen genereren die groter zijn dan de totale kosten van de subsidie. deze kosten bestaan uit de kosten van belastingheffing en implementatie⁶. Daarmee zijn we er nog niet, want er moet ook worden ingeschat wat voor soort strategie (Cournot of Bertrand) door de bedrijven in de strategische sector(en) gevolgd zal gaan worden en dit kan met name voor de buitenlandse bedrijven nauwelijks met enige zekerheid worden gedaan. Gedragingen en strategieën worden immers ook sterk beïnvloed door actuele reacties van concurrenten en andere wijzigingen in de bedrijfsomgeving. Tevens moet worden bepaald of er sprake is van overwinst in een bepaalde sector. Ook

⁶Vergelijk Van Sinderen (1990) ten aanzien van deze punten.

hier gaat het om een inschatting. Een hoger rendement van buitenlandse bedrijven kan bij voorbeeld ook worden veroorzaakt door een verschil in internationale risico-voorkeur. Risicovolle projecten mislukken vaker, maar als ze slagen hebben ze een hogere opbrengst. Daarom moet bij de beoordeling of een bepaald buitenlands rendement als een overwinst moet worden beschouwd ook het risico worden betrokken. Dit is bij innovatieve projecten uit de aard der zaak in ieder geval bijzonder gecompliceerd en zeer waarschijnlijk onmogelijk. Zonder een bruikbare beoordeling is de kans groot dat het inzetten van het strategische instrumentarium er slechts toe leidt dat activiteiten worden beschermd waarvan het risicoprofiel niet aansluit bij de risicovoorkeur van het eigen bedrijfsleven.

Al met al is het niet eenvoudig strategische sectoren aan de hand van een aantal objectieve criteria te identificeren. Er is sprake van een grote informatiebehoefte bij beleidsmakers die een strategisch handelsbeleid overwegen, terwijl inschattingfactoren die dit beleid direct contra-productief maken zeker niet onwaarschijnlijk geacht mogen worden.

Toepassingsgebied. De theorie van het strategisch handelen lijkt gezien de veelheid aan te stellen eisen geen al te groot toepassingsgebied te hebben. Drie sectoren worden in de literatuur als mogelijke kanshebbers genoemd: commerciële vliegtuigen, halfgeleiders en telecommunicatie apparatuur. De schaarse empirische studies die naar strategisch beleid zijn verricht ondersteunen de stelling dat de te behalen winsten van een activistische strategische handelspolitiek gering zijn (Baldwin, 1992). Zo is naar de vliegtuigindustrie econometrisch onderzoek verricht dat op zich een ondersteuning biedt voor de hypothese dat strategische subsidiëring de toetreding in markten met belangrijke schaalvoordelen mogelijk kan maken (Baldwin en Flam, 1989, Klepper, 1990, Pomfret, 1991). De op nationale basis berekende kosten blijken echter de baten van toetreding te overtreffen. En belangrijker: in geen enkel geval neemt de mondiale welvaart toe. Strategisch handelsbeleid is derhalve op z'n best een nulsom-spel en heeft zeer waarschijnlijk zelfs een negatieve uitkomst voor het wereldtotaal.

Voor een klein land lijkt de theorie ongeschikt als basis voor het handelsbeleid. Afschermen van de markt zal immers nauwelijks zin hebben. Bovendien zullen kleine landen in het algemeen minder gemakkelijk middelen ter beschikking kunnen stellen dan grote landen. Volgens Karsdorp en Oldersma (1991) kunnen buitenlandse directe en/of portfolio investeringen strategisch gedrag door overheden helpen voorkomen. De theorie van het strategisch handelen is immers voor een groot gedeelte gebaseerd op de gedachte van het verschuiven van overwinsten. Indien de aandeelhouders van de strategische handelssector echter buitenlanders zijn heeft het verschuiven van de overwinst weinig zin omdat deze dan in de vorm van verhoogde dividenden weer afvloeit naar het buitenland.

5. Gevaren van strategisch handelsbeleid

Het is zeer waarschijnlijk dat strategische handelspolitiek ernstige negatieve consequenties heeft voor alle landen en uiteindelijk ook voor het land dat zo'n beleid entameert. Deze gevaren van strategisch overheidsgedrag worden met name duidelijk wanneer we de abstracties van de theoretische modellen verlaten en terugkeren naar de werkelijkheid van de dagelijkse beleidspraktijk. We kunnen dan drie voornamelijk gevaren onderscheiden: beoordelingsfouten door beleidsmakers, tegenmaatregelen door slachtoffers en het ondergraven van de spelregels van het open multilaterale handelssysteem.

Beoordelingsfouten. Het eerste gevaar is dat de verkeerde sector als strategisch wordt bestempeld. De strategische benadering kent een zelfs voor economische theorieën ongebruikelijk grote gevoeligheid voor de keuzes en inschattingen van beleidsmakers in het bedrijfsleven en de overheidssector. Gezien de omvangrijke informatiebehoefte en de complexe aard van de vraagstukken zijn beoordelingsfouten door beleidsmakers niet onwaarschijnlijk. Een verkeerde keuze betekent twee keer weggegooid geld. In de eerste plaats omdat ter financiering van het overheidsbeleid door middel van belastingheffing de noodzakelijke middelen moesten worden verkregen en de mogelijk negatieve allocatieve aspecten daarvan blijven in de besproken theorieën buiten beschouwing. In de tweede plaats omdat zo uiteindelijk mondiale en nationale welvaartsdalingen optreden en zeer waarschijnlijk een aantasting van de eigen concurrentiepositie resulteert.

Retaliatie. Het tweede gevaar volgt uit de wat roofzuchtige mentaliteit van de vereiste profit-shift waarbij de winst van het strategische handelsbeleid ten koste van andere landen wordt geboekt. Daardoor zijn represaille-maatregelen bepaald niet ondenkbaar. In de hoog-technologische kennis-intensieve bedrijfstakken waarop de strategische handelstheorie zich bij uitstek richt zijn tegenmaatregelen zelfs erg waarschijnlijk, omdat de aanwezigheid van zulke economische activiteiten binnen de landsgrenzen vaak geacht wordt bredere politieke en soms militaire doelstellingen te dienen. Als zo'n handelsoorlog uitbreekt zijn er alleen verliezers want dan lopen ook de uit de traditionele theorie volgende voordelen van vrij(e) handel gevaar. Meer in het algemeen geldt dat toenemende (handels)politieke onzekerheid belangrijke opportuniteitskosten voor de wereldhandel kan betekenen (Van Bergeijk; 1992, Van Marrewijk en Van Bergeijk, 1993).

Ondergraven GATT. Hieruit volgt het derde en grootste gevaar, namelijk dat het open multilaterale handelssysteem wordt ondergraven. De nieuwe ontwikkelingen in het handelspolitieke denken kunnen het gedrag van met name de grote landen beïnvloeden waardoor de handelsnormen dreigen te verschuiven

in de richting van bilaterale en sectorale overeenkomsten op basis van min of meer strikte reciprociteit, zoals bij voorbeeld het geval is in het *Structural Impediments Initiative* tussen de Verenigde Staten en Japan. Daardoor kan het niet-voorwaardelijke 'most-favoured-nation' beginsel van het GATT een ondergeschikt principe worden.

5. Conclusies

Op de markt voor economische theorieën wordt beleidmakers de laatste jaren een nieuw produkt aangeboden: het strategisch handelsbeleid. Nadere bestudering leert dat het - zoals wel vaker bij als nieuw aangeprezen produkten - gaat om een reeds lang bekend produkt, het protectionisme, met een nieuwe - in dit geval wiskundige - vormgeving en een nieuwe naam. Voor de Eerste Wereldoorlog werd de afscherming van de markt tegen buitenlandse concurrenten verkocht als de "wetenschappelijke" invoerheffing waarmee "rationele protectie" tot de mogelijkheden zou behoren; na de Tweede Wereldoorlog sprak men van een "optimaal" tarief en in de jaren negentig blijkt "strategisch" de modeterm te zijn.

Waar het de beleidsaanbevelingen van deze nieuwste loot van de handelstheorie betreft blijft het echter bij oude wijn in nieuwe zakken. Het gaat om een neo-mercantilistische benadering waarbij sectorale bilaterale exportoverschotten worden uitgeroepen tot de centrale en zaligmakende doelstelling van het economische beleid. Hierdoor kunnen sectorbelangen prevaleren boven het algemene belang. De theorie van het strategische handelsbeleid is wiskundig complex, in de analyse academisch en heeft buiten de universitaire wereld slechts de aandacht kunnen trekken doordat uit de modellen enige markante beleidsconclusies worden getrokken. De opmerkelijkste beleidssuggesties zijn dat handelsbelemmeringen de welvaart van een land blijvend zouden kunnen vergroten en dat unilaterale stappen richting vrijhandel de eigen industrie zouden kunnen schaden.

De theoretische onderbouwing van het strategisch handelsbeleid blijkt zeer gevoelig voor kleine wijzigingen in de vooronderstellingen omtrent het aantal spelers of de strategieën van bedrijven en overheden van andere landen. De nieuwe school in de handelstheorie kan de wenselijkheid van strategisch overheidsingrijpen niet in het algemeen aantonen, noch empirisch, noch theoretisch. Het is zelfs zeer waarschijnlijk dat strategische handelspolitiek ernstige negatieve consequenties heeft voor alle landen en uiteindelijk ook voor het land dat zo'n beleid entameert. De theorie van het strategische handelsbeleid kan geen zinvolle bijdrage leveren aan de beleidsonderbouwing. Daarom dient het tegengaan van oneerlijke handelspraktijken - bij voorbeeld via effectieve anti-dumpingmaatregelen en het op nationaal en internationaal niveau tegengaan van mededingingsbeperkende ondernemingspraktijken - hoog op de agenda te blijven staan. Versterking en uitbreiding van de spelregels van het open

multilaterale handelssysteem is en blijft de belangrijkste bijdrage van de handelspolitiek aan onze welvaart.

De conclusie moet daarom zijn dat een onvoldoende empirisch getoetste theorie die bovendien geen ondubbelzinnige beleidsadviezen oplevert als een volstrekt onvoldoende argument moet worden opgevat om zulke ingrijpende veranderingen te rechtvaardigen.

Literatuur

- Baldwin R. en Flam H. (1989), Strategic Trade Policies in the Market for 30-40 Seat Commuter Aircraft, *Weltwirtschaftliches Archiv* LXXV, 484-500.
- Baldwin R.E. (1992) Are Economists' Traditional Trade Policy Views Still Valid?, *Journal of Economic Literature* XXX, 804-829.
- Bergeijk P.A.G. van (1991), *Handel, politiek & handelspolitiek*, SDU, Den Haag.
- Bergeijk P.A.G. van (1992) Diplomatic Barriers to Trade, *De Economist* CXL, 45-64.
- Bergeijk, P.A.G. van (1993), 'Europa: fort of open huis' *Osmose* XIX (1), 12-16.
- Bergeijk P.A.G. van, Sinderen J. van en Westerhout E.W.M.T.(1992) *Anticiperen en reageren op de Europese uitdaging*, Wolters Noordhoff, Groningen.
- Bhagwati J.N. en Irwin D.A. (1987), The Return of the Reciprocity - US Trade Policy Today, *The World Economy* X, 109-130.
- Brander J.A. en Spencer B.J. (1985), Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *Journal of International Economics* XVIII, 83-100.
- Eaton J. en Grossman G. (1986), Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly, *Quarterly Journal of Economics* CI, 383-406.
- Engering F.A. (1990), Vrijhandel trekt toch aan het langste eind, in: J. van Sinderen (red.), *Het Sociaal-economische beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 274-283.
- Engering F.A. (1991), Vormgeven aan één wereldmarkt, *Economisch Statistische Berichten* LXXVI, 1248-1251.
- Fisher F.M. (1989), Games Economists Play: A Noncooperative View, *The RAND Journal of Economics* XX, 113-124.
- Grauwe P. de (1989) Nieuwe handelstheorie en industriebeleid, *Economisch Statistische Berichten* LXXIV, 208-212.
- Jacquemin A. (1989), International and Multinational Strategic Behaviour, *Kyklos* XLII, 495-513.
- Junne C.G.A. en Ruigrok W.M. (1988), Een wereld van handelsblokken? Strategieën van het bedrijfsleven, *Economisch Statistische Berichten* LXXIII, 1233-1236.

- Karsdorp P.A. en Oldersma H. (red.) (1991), *Buitenlands Economisch Beleid in de jaren negentig*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Klepper G. (1990), Entry into the Market for Large Transport Aircraft, *European Economic Review* XXXIV, 775-803.
- Kol J. en Mennes L.B.M. (1989), Moderne Handelstheorieën en implicaties voor de handelspolitiek in: C.J. van Eijk et al., *Export. Preadviezen 1984 van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Stenfert Kroese, Leiden, 1-20.
- Kol J. en Mennes L.B. (1990), Protection and International Stability, *The Economist* CXXXVIII, 471-488.
- Krugman P.R. (red.) (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (Mass.).
- Krugman P.R. (1984), Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economics of Scale, in: H. Kierzkowski, (red.), *Monopolistic Competition and International Trade*, Clarendon, Oxford, 180-193.
- Krugman P.R. (1991), *Geography and Trade*, Leuven University Press, Leuven.
- Krugman P. (1992), Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy?, *The World Economy* XV, 423-442.
- Marrewijk C. van en Bergeijk P.A.G. van (1993, te verschijnen), Endogenous Trade Uncertainty: Why Countries May Specialize Against Comparative Advantage, *Regional Science & Urban Economics*.
- Milner H.V. en Yoffie D.B. (1989), Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands, *International Organization* XLIII, 239-272.
- Minne B. en Verbruggen H. (1989), De Nederlandse export in empirisch en theoretisch perspectief in: C.J. van Eijk et al., *Export. Preadviezen 1984 van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Stenfert Kroese, Leiden.
- Nguyen T.T. en Wigle R.M. (1992), Trade liberalisation with Imperfect Competition: the Large and the Small of it, *European Economic Review* XXVI, 17-36.
- Norman V.D. (1990), Assessing Trade and Welfare Effects of Trade Liberalization: A Comparison of Alternative Approaches to CGE Modelling with Imperfect Competition, *European Economic Review* XXXIV, 725-751.
- Pomfret R. (1991), The New Trade Theories, Rent-Snatching and Jet Aircraft, *The World Economy* XIV, 269-277.
- Richardson J.D. (1989), Empirical Research on Trade Liberalisation with Imperfect Competition: A Survey, *OECD Economic Studies* N^o 12, 7-50.
- Ruigrok W.M. (1990), Vrijhandel als richtlijn of als ideologie?, *Economische Statistische Berichten* LXXV, 249-255.

- Sinderen J. van (1990), *Belastingheffing, economische groei en belastingopbrengst* Wolters Noordhoff: Groningen.
- Sinderen J. van, Bergeijk P.A.G. van en Westerhout E.W.M.T. (1992), Europese integratie: waarom?, *Economische Statistische Berichten* LXXVI, 496-499.
- Spencer B.J. (1986), What Should Trade Policy Target?, in: *Krugman P.R. (red.), Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (Mass.) 69-90.
- Stegeman K. (1989), Policy rivalry among industrial states: what can we learn from models of strategic trade policy, *International Organization* XLIII, 73-100.
- Tulder R. van en Junne G. (1988), *European Multinationals in Core Technologies*, Chichester.
- Venables A.J. (1990), The Economic Integration of Oligopolistic Markets, *European Economic Review* XXXIV, 753-773.
- Westerhout E.W.M.T. (1993), Trade Liberalization, Market Structure and Welfare, Paper ECOZOEK.