

De Tsjechische weg van plan naar markt

Vergeleken met andere Oosteuropese landen verloopt de economische transformatie in Tsjechië zeer succesvol. Wat zijn de achtergronden van het Tsjechische succes en wat valt daaruit voor andere landen te leren?

1994 lijkt het jaar te gaan worden van de definitieve economische omslag in Midden- en Oost-Europa. Waar het afgelopen jaar al voorzichtige positieve signalen te zien waren – met voor het eerst sinds de omschakeling naar de markteconomie begon, groeicijfers boven de nul (in Polen en Tsjechië) – lijkt nu de opleving zich steeds duidelijker af te tekenen. Voor diverse landen wordt komend jaar een groei van het bruto nationaal produkt verwacht: Polen 4-5%, Tsjechië 2-4%, Slovenië 1-3%, Hongarije 0-3%, Albanië 1-4%, Estland 3%.¹ De overige landen in de regio maken naar verwachting het komende jaar wederom een daling door van het bnp, maar aanmerkelijk geringer dan de jaren daarvoor. Zonder tegenvallers zullen Bulgarije, Roemenië en Slowakije vanaf 1995 hun geringere daling in lichte groei kunnen omzetten.

Ook de voormalige DDR kon onlangs voor het eerst sinds de val van de muur melden dat de produktie in dat deel van het verenigde Duitsland was gestegen. Ondertussen noteerde het gehele land een economische teruggang. Opmerkelijk genoeg vallen de economisch gunstige vooruitzichten samen met een recessie in het grootste deel van de Westerse wereld.

Maar ook al lijken voor de gehele Oosteuropese regio de donkerste tijden achter de rug, de landen verschillen onderling aanzienlijk. Hoewel ze allemaal de overgang maken van een staatsgeleide naar een markteconomie, doen ze dat in een verschillend tempo, volgens een verschillend beleid en met verschillend succes. Eén van de meest welvarende en economisch meest succesvolle landen van Oost-Europa is Tsjechië. Hoe valt dit relatieve succes te verklaren en wat valt er voor andere Oosteuropese landen uit te leren?

Economische situatie

"We hebben geen buitenlandse investeerders meer nodig; we kunnen het alleen wel af", zei Vaclav Klaus afgelopen maand. De premier van Tsjechië had eerder al opzien gebaard met het afwijzen van Westerse hulp en de uitspraak dat Tsjechië economisch rijp zou zijn voor toetreding tot de Europese Unie. Klaus staat inmiddels bekend om zijn boude uitspraken. De man, die ooit verklaarde per dag meer bedrijven te privatiseren dan Thatcher in een heel jaar, heeft echter ook reden voor zijn zelfverzekerdheid. De Tsjechische economie laat in vergelijking met de overige landen uit Midden- en Oost-Europa inderdaad een relatief rooskleurig beeld zien.

Een aantal macro-economische cijfers bevestigt dit beeld. Over het precieze groeicijfer in 1993 bestaat geen overeenstemming. De meest sombere cijfers geven aan dat het bnp afgelopen jaar met één procent is gedaald. Andere tonen juist een groei van één procent. Het meest realistisch lijkt aan te nemen dat sprake was van een zeer bescheiden groei van rond een half procent. De industriële produktie viel in 1993 terug, maar de dienstensector maakte een sterke opleving door.

Veel opvallender is het voor Westeuropese begrippen extreem lage werkloosheidspercentage van 3-3,5%. Dit gaat samen met een flexibele en mobiele werkende bevolking: 20%

1. Cijfers zijn gebaseerd op recente (december 1993) voorspellingen van het Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche WIIW (Wenen), PlanEcon (Washington, DC) en The Economist Intelligence Unit (Londen).

veranderde afgelopen jaar van baan. Eveneens opmerkelijk is het ontbreken van een overheidstekort. Tsjechië behoort tot één van de weinige landen ter wereld waar de overheids-uitgaven en -inkomsten in evenwicht zijn.

De inflatie bedroeg in 1993 ongeveer 18%. Een groot gedeelte daarvan is toe te schrijven aan de introductie van de BTW per 1 januari vorig jaar, die de prijzen met gemiddeld 8% verhoogde.

De Tsjechische munteenheid, de Kroon, blonk het eerste jaar van zijn bestaan uit door stabiliteit. De munt bleef gekoppeld aan een mandje, bestaande uit de dollar en de Duitse mark, en maakte geen waardedaling door.

De lopende rekening van de betalingsbalans vertoonde in 1993 een overschot van ongeveer 400 miljoen dollar. Dit werd vooral veroorzaakt door een goede exportontwikkeling en een overschot op de dienstenbalans². In een beperkt aantal jaren heeft de Tsjechische export zich kunnen heroriënteren. Inmiddels gaat tussen de 60 en 70% naar OESO-landen.

Het omvangrijke privatiseringsprogramma lijkt zijn vruchten af te werpen. Het aandeel van de particuliere sector in het bnp is gegroeid van 4% in 1990 tot 45% eind 1993. Volgens de Tsjechische regering wordt het privatiseringsproces eind dit jaar afgerond wanneer 90% van de voormalige staatsbedrijven in particuliere handen is overgegaan. Het is de bedoeling dat vervolgens in 1995 het Ministerie van Privatisering wordt opgeheven.

Een aantal economische gegevens baart echter ook zorgen. Het lage werkloosheidscijfer en het beperkte aantal faillissementen lijken erop te wijzen dat de herstructurering van verouderde bedrijven nog niet ver is gevorderd. Onrendabele bedrijven blijven doorproduceren en elkaar kredieten verstrekken. De onderlinge schuld van de bedrijven bedraagt inmiddels 150 miljard Kronen (10 miljard gulden), wat een bedreiging vormt voor de economische stabiliteit. Ondanks de nieuwe faillissementswet, die in april vorig jaar door het Tsjechische parlement werd aangenomen, is het aantal daadwerkelijk uitgesproken faillissementen zeer beperkt gebleven (dertig eind vorig jaar). In OESO-verband zijn zorgen geuit over de achterblijvende her-

structurering en de aarzelende houding van Tsjechië tegenover faillissementen³. Het devies van de Tsjechische regering is echter: "Eerst privatisering, dan herstructurering". Maar ook het privatiseringsproces verloopt niet geheel zonder problemen. De tweede golf van de massaprivatisering (de Tsjechische bevolking krijgt de mogelijkheid om door middel van vouchers aandelen in grote staatsbedrijven te verwerven) is al meerdere malen uitgesteld. De rechtstreekse verkoop van bedrijven aan buitenlandse investeerders verloopt eveneens niet zonder problemen, voornamelijk veroorzaakt door corruptie en belangenverstrengelingen binnen de Tsjechische overheid.

Dit alles laat echter onverlet dat het algemene beeld van de Tsjechische economie op dit moment gunstig is. Zeker in vergelijking met de meeste andere Oosteuropese landen in transitie.

Vergelijking Oost-Europa

Het economische succes van Tsjechië valt vooral op als een vergelijking wordt gemaakt met voormalig federatiegenoot Slowakije. Direct na de deling, nu ruim een jaar geleden, groeiden de twee staten economisch uit elkaar. Vrijwel alle buitenstaanders verwachtten een negatieve invloed op de economie van zowel Tsjechië als Slowakije, maar terugkijkend blijkt vooral het oostelijk deel van de voormalige federatie onder de splitsing te hebben geleden. Tsjechië, dat zich nu volledig kon concentreren op een voortvarende liberalisering van de economie en op het Westen, lijkt nauwelijks schade van de breuk te hebben ondervonden.

Mede door de afname van het handelsvolume met de Tsjechische Republiek en het wegvallen van geldstromen naar Slowakije, is het Slowaakse bnp in 1993 gedaald met 6 à 7%. Hoewel minder omvangrijk, wordt voor dit jaar eveneens een negatieve economische groei verwacht. Andere macro-economische indicatoren kunnen het beeld niet gunstiger maken. De werkloosheid is hoog (15%), evenals de inflatie (25%). Het privatiseringsproces is na de deling van Tsjecho-Slowakije vrijwel stil komen te staan. Het overheidsbudget vertoont een tekort, evenals de lopende rekening.

Maar ook een vergelijking met de andere 'tigger' uit de regio, Polen, kan Tsjechië met gemak doorstaan. De groei van het Poolse bnp is weliswaar indrukwekkend en hoger dan die van zuiderbuur Tsjechië (namelijk +4%), maar deze werd dan ook voorafgegaan door een grotere krimp. Wat het bnp per hoofd van de bevolking betreft, scoren de Tsjechen nog steeds hoger.

Op het gebied van de privatisering is Polen verder gevorderd: ruim de helft van het bnp wordt gegenereerd door de particuliere sector. Daar staan echter weer andere gegevens tegenover. Waar Polen de grootste moeite heeft de buitenlandse schulden terug te betalen, heeft Tsjechië de laagste buitenlandse schuld van Europa. De werkloosheid en de inflatie baren in Polen grote zorgen (respectievelijk 16 en 39%) en ook de overheidsfinanciën staan er aanmerkelijk minder rooskleurig voor.

In vergelijkingen met overige landen in Midden- en Oost-Europa staat Tsjechië er nog beter voor. Hongarije en Slovenië doen in de voorhoede mee, maar hoe verder naar het oosten, hoe somberder de economische situatie. Hoewel recentelijk ook voor landen als Bulgarije en Roemenië enig licht aan het eind van de transitie-tunnel gloort, zijn deze landen nog mijlenver verwijderd van de prestaties van de Tsjechische economie. Dit zelfde geldt a fortiori voor de economieën van de voormalige Sovjetunie, waar bovendien de voortdurende instabiliteit betrouwbare voorspellingen moeilijk maakt.

Het economische beleid

Wat is het geheime recept van het relatieve succes van de Tsjechische Republiek? Waarin verschilt het economische beleid van Tsjechië van dat van de andere voormalige Oostblokstaten?

2. Zie bij voorbeeld: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche WIIW, *The Czech economy: internal and external developments since 1989 and future options*, Forschungsberichte, nr. 203, januari 1994.

3. Dit gebeurde onder andere tijdens het OESO-EDRC (Economic Development Review Committee)-landenexamen van Tsjechië en Slowakije, 22 november 1993 in Parijs (verslag wordt gepubliceerd).

Over het algemeen worden er twee modellen onderscheiden in de overgang van een plan- naar een markteconomie. Ten eerste is dat de schoktherapie of radicale benadering en ten tweede het gradualistische of evolutionaire model. Als praktijkvoorbeeld van de schoktherapie wordt meestal Polen genoemd. De Poolse regering koos kort na de val van de muur voor een drastische manier om de markteconomie te introduceren: snelle liberalisering van prijzen, sluiten van onrendabele staatsbedrijven, snelle privatisering, terugschroeven van overheidssteun op allerlei terreinen, convertibiliteit van de munt, enz. Aanhangers van de schoktherapie menen dat alle markteconomische maatregelen in één keer dienen te worden ingevoerd, aangezien elementen van het oude systeem belemmerend werken.

Het schoolvoorbeeld van de gradualistische benadering is Hongarije, dat al tijdens de heerschappij van de communistische partij stappen zette in de richting van de markteconomie. In bepaalde sectoren werd het particuliere initiatief gestimuleerd en prijzen werden voor een deel marktconform. De sturende rol van de staat werd geleidelijk afgebouwd. Aanhangers van de gradualistische of evolutionaire benadering richten zich in eerste instantie alleen op die elementen van het oude systeem die het meest dringend verandering behoeven. De rest dient resultaat te zijn van een (meer of minder snelle) evolutie.

Het debat tussen economen over de voor- en nadelen van beide modellen is bekend⁴. In de praktijk echter blijkt het verschil tussen beide benaderingen gering. Beide leiden tot een (aanvankelijke) afname van de productie in ongeveer dezelfde orde van grootte⁵. In welke categorie past nu het Tsjechische 'transitiebeleid'?

Het economische beleid dat de Tsjechische regering heeft gekozen voor de overgang van een plan- naar een markteconomie vertoont kenmerken van beide benaderingen. Waar aan de ene kant privatisering en liberalisering van prijzen snel ter hand werden genomen, was de Tsjechische overheid aan de andere kant zeer terughoudend met het inkrimpen van onrendabele productie.

Het Tsjechische beleid bestaat in hoofdlijnen uit drie elementen: ten eerste een te lage, vaste wisselkoers voor de Kroon, ten tweede lage

lonen en ten derde zo veel mogelijk instandhouding van de productie.

De drie elementen liggen in elkaars verlengde. Het vaststellen van een wisselkoers van de Kroon die onder de reële waarde van de Kroon ligt, vergrootte de vraag naar Tsjechische produkten in zowel binnen- als buitenland. Dit betekende een stimulans voor de binnenlandse productie. Productie die onder normale omstandigheden onrendabel zou zijn, werd nu door de lage wisselkoers economisch mogelijk gemaakt. Van belang was ook een stabiele wisselkoers, zodat buitenlandse investeerders konden rekenen op vaste uitgangspunten, terwijl bovendien het gunstige effect niet weglekte. Hiervoor was ook een beperking van de inflatie noodzakelijk. Het zuinige overheidsbeleid past geheel in deze lijn. Inflationaire effecten die zich in andere Midden- en Oosteuropese landen voordeden (doen), traden niet of nauwelijks op in Tsjechië.

Eveneens noodzakelijk in deze lijn zijn lage lonen. Door het actief voeren van een loonpolitiek gericht op het tegengaan van loonstijgingen bleef de internationale concurrentiepositie van de Tsjechische produkten sterk en de inflatie relatief beperkt. De Tsjechische regering schroomde in dit verband niet om tot instelling van een loonmaatregel over te gaan. Deze leidde tot het gewenste resultaat van vrijwel volledige werkgelegenheid. Het gevolg hiervan was op zijn beurt weer dat de totale binnenlandse koopkracht, ondanks de lage lonen, op peil bleef.

Voorwaarde voor succes van dit beleid was de medewerking van de bevolking, die het met lage lonen moest stellen. Gelukkig voor de architecten van deze politiek hebben de lage lonen niet tot sociale spanningen geleid en bleek het Tsjechische publiek zelfs bereidwillig op het nieuwe beleid te reageren⁶.

De Tsjechische vice-minister van Economische Zaken, Vaclav Kupka, beschreef de ondergewaardeerde Kroon en de lage lonen als de twee 'kussens' waarop de economische politiek in de overgangsfase rust.

Het Tsjechische transitie-model, dat hiermee een eigen tussenweg tussen gradualisme en schoktherapie lijkt te zijn, ligt in de praktijk ver af van het beeld dat de regering Klaus graag naar buiten brengt. Waar velen in het Westen de retoriek van Klaus associë-

ren met een harde, vrije-marktpolitiek (of schoktherapie) blijken de Tsjechen juist veel aandacht te hebben voor sociale aspecten en het op peil houden van productie. De retoriek vormt eerder een uitvloeisel van het zelfvertrouwen dat door het eigen beleid is ontstaan dan de onderstreping van een politiek zoals bij voorbeeld in Polen wordt gevoerd.

In OESO-verband is vooral op het kunstmatig in stand houden van productie kritiek geuit⁷. Onrendabele productie dient zo snel mogelijk stopgezet te worden, om de productiemiddelen op een wel rendabele manier te kunnen aanwenden, luidt het dogma. En ook loonmaatregelen vallen over het algemeen in Westerse kringen niet goed. De internationale economische organisaties en Westerse regeringen zijn meestal geneigd meer sympathie aan de dag te leggen voor de meest pure vorm van schoktherapie. Daarbij vergeten regeringen van Westerse landen nogal eens dat zij ook zelf ter wille van binnenlandse sociale of economische belangen water in de vrije-marktwijn doen.

Nu bovendien blijkt dat het Tsjechische model zijn vruchten afwerpt, zal de Westerse houding enigszins bijgesteld dienen te worden. Dat wil overigens niet zeggen dat de basisprincipes van de vrije (internationale) markt overboord moeten worden gezet. De Tsjechische beleidsmakers zijn zich echter terdege bewust van het feit dat de nu gevolgde economische politiek een overgangskarakter draagt.

4. Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving van beide modellen en een weergave van het debat onder anderen N. van der Lijn (red.), *De overgang naar een markteconomie in Oost-Europa*, Stenfert Kroese, Culemborg, 1993, met name blz. 62-69.

5. United Nations, *Economic Commission for Europe*, 1993, blz. 29.

6. Uit een opinieonderzoek van juni 1993 bleek dat 60% van de Tsjechische bevolking instemt met de hoofdlijnen van de gekozen transitiestrategie, inclusief de daarbij behorende offers. Slechts 6% van de ondervraagden wezen het beleid totaal, en 18% gedeeltelijk af.

7. Dit gebeurde onder andere tijdens het OESO-EDRC (Economic Development Review Committee)-landenexamen van Tsjechië en Slowakije, 22 november 1993 in Parijs (verslag wordt gepubliceerd).

Vooruitzichten

Hoe ziet nu de economische toekomst van Tsjechië eruit en wat valt te leren van het Tsjechische overgangsmodel?

De comfortabele 'kussens' die de Tsjechische economie dichterbij West-Europa hebben gebracht, dragen op het eerste oog het gevaar in zich dat ze de werkelijke herstructurering van de economie ophouden. In de praktijk is hun belemmerende werking beperkt. De 'kussens' scheppen juist voorwaarden waaronder de herstructurering en heroriëntering kunnen plaatsvinden. De twee kussens zullen vanzelf verdwijnen. Door vast te houden aan een vaste wisselkoers en bij een voortdurende, zij het beperkte, inflatie, vindt een reële appreciatie van de kroon plaats. Dit vergroot de druk op Tsjechische exporteurs en het bedrijfsleven in het algemeen om de arbeidsproductiviteit en de kwaliteit te verhogen. Deze druk legt de basis voor een gezonde en open internationale concurrentie. De vanuit het Westen ingestroomde technologie en kennis ondersteunen de internationale concurrentiepositie van de Tsjechen in de nieuwe situatie.

De opwaartse druk op de lonen zal de komende tijd eveneens toenemen.

De noodzaak van hogere arbeidsproductiviteit, maar ook de werkloosheid zullen daardoor groter worden.

Kortom, wanneer de Tsjechische economie zich naar verwachting zo verder zal ontwikkelen, laat het de overgangsfase achter zich en verwaagt, zoals premier Klaus aankondigde, het verschil met de economieën van West-Europa.

Conclusie

Bij het wel of niet succesvol verlopen van de overgang van een plan- naar een markteconomie spelen vele factoren een rol. Behalve het hierboven besproken economische beleid, spelen omstandigheden als de flexibiliteit van de bevolking, de stand van de economie op het moment dat de hervormingen werden ingezet, de interne politieke en etnische stabiliteit en de betrokkenheid van het buitenland (in de vorm van investeringen, hulp of handel) een belangrijke rol.

Ook het economische verleden is van invloed. In dat opzicht bestaat er een groot verschil tussen de landen van de voormalige Sovjetunie (GOS) en de rest van Oost-Europa. De economieën van Oost-Europa zijn vernield door het communisme; de economieën van de voormalige Sov-

jet-staten zijn gebouwd door het communisme.

Daarom is het gevaarlijk om directe conclusies te trekken uit het relatieve succes van het Tsjechische model. Het is voor de landen in zowel Oost- als West-Europa evenwel belangrijk te zien dat er een weg is tussen schoktherapie en gradualisme en dat die weg tot positieve resultaten kan leiden. Het Oosten kan het Tsjechische model, indien aangepast aan eigen omstandigheden, overnemen. Het Westen kan zich flexibeler tegenover andere dan puur marktmodellen opstellen en zijn waardering laten blijken door opnemings van die landen die economisch succesvol zijn in de eigen kring.

S.M. Wiemers

De auteur studeerde internationaal recht en internationale economische betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Leiden en de University of Connecticut School of Law (VS) en is thans werkzaam als beleidsmedewerker bij het Directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.