

Defensie en economie in de Sovjetunie

De Sovjetunie kampt sinds het midden van de jaren zeventig met een stagnerende economie. De reële groei van de nationale produktie nam van 5 tot 6 procent per jaar in de na oorlogse periode tot 1970 1) af tot ongeveer 2 procent per jaar in de periode rond 1980. De gevolgen waren en zijn op allerlei fronten merkbaar - ook in de defensiesector. De relatie tussen de stagnatie van de economie en de defensie-uitgaven heeft twee kanten: enerzijds kunnen de defensie-uitgaven door de stagnerende economie minder snel omhoog, anderzijds zijn ze deels oorzaak van de problemen. In deze bijdrage komen beide aspecten aan de orde. Ook zal aandacht worden besteed aan de feitelijke ontwikkeling van de militaire uitgaven van de Sovjetunie 2).

De omvang van de militaire uitgaven

Het Russische defensiebudget bedroeg in 1972 volgens het Kremlin 17,9 miljard roebel. Sindsdien heeft Moskou ieder jaar een kleine daling van de defensie-uitgaven bekendgemaakt 3). Westerse onderzoekers zijn unaniem van mening dat deze officiële Russische opgaven onbetrouwbaar zijn. Er is helaas minder eensgezindheid in het Westerse wetenschappelijke forum als het gaat om het beantwoorden van de vraag hoe groot de uitgaven dan wél zijn. Over het algemeen wordt het meeste vertrouwen gesteld in de schattingen van de CIA (Central Intelligence Agency) en de DIA (Defence Intelligence Agency).

De CIA gebruikt bij haar schattingen een methode die bekend staat onder de naam 'building-block methodology'. Het uitgangspunt is dat men pro-

beert zich een beeld te vormen van de materiële samenstelling van het Russische leger (berustend op tellingen van tanks, schepen, soldaten, geweren enz.). Dat is niet eenvoudig, omdat veel activiteiten moeilijk zijn te traceren. Dat geldt b.v. ten aanzien van de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (R&D).

De tellingen worden gebruikt om een dollarschatting en een roebelschatting van de defensie-uitgaven te maken. Bij het maken van de dollarschatting stelt men zich grofweg de vraag hoeveel het zou kosten om een leger met de waargenomen omvang en samenstelling te onderhouden in de Verenigde Staten. Men gebruikt daarbij dus Amerikaanse lonen en prijzen die Amerikaanse schaarsteverhoudingen weerspiegelen. Deze schatting wordt in de eerste plaats gebruikt om een vergelijking tussen de defensie-uitgaven van de VS en de Sovjetunie mogelijk te maken. Als gevolg van het zogenoemde Gerschenkron-effect neigt deze dollarschatting er toe de uitgaven aan Russische zijde te overschatten 4). Uitgaande van dezelfde tellingen wordt daarom ook een schatting (en een vergelijking) in roebels gemaakt die de Russische schaarsteverhoudingen moet weerspiegelen 5). Hier sluipt een extra onzekerheid in het schattingsproces - men moet zich immers een beeld vormen van deze schaarsteverhoudingen. Dat de aldus geïntroduceerde extra onzekerheid substantieel is, laat de praktijk zien: in 1976 herzag de CIA, met name in het licht van nieuwe informatie over Russische prijzen, haar roebelschattingen voor de voorgaande jaren op ingrijpende wijze - de eerder geschatte bedragen werden verdubbeld! Over de door de DIA gebruikte methodologie is weinig bekend.

Een geheel andere schattingsmethode is in gebruik bij diegenen die niet

de beschikking hebben over gegevens van inlichtingendiensten: men probeert door statistisch detective-werk de hoogte van de defensiebestedingen af te leiden uit officieel gepubliceerde gegevens 6). De via deze z.g. 'residuele methode' verkregen schattingen hebben een onbekende, maar vermoedelijk grote fouten marge. In deze bijdrage is gekozen voor de gegevens van de CIA en de DIA.

Sinds 1958 is er in de Sovjetunie sprake van een continue groei van de defensie-uitgaven 7). Tot 1976 kenden deze uitgaven, gemeten in roebels 8), een jaarlijkse reële groei van 4 tot 5 procent, zie de tabel. Opvallend genoeg werd dit groeitempo niet beïnvloed door de periode van 'détente'. De dalende groei van de economie maakte een pijnlijke keuze noodzakelijk. In eerste instantie werd de broekriem van de consument aangehaald. Daarna werden de investeringen beknot. Ten slotte daalde ook de groei van de militaire uitgaven, en wel tot een niveau dat ongeveer gelijke tred houdt met de groei van het bruto nationale produkt (bnp): 2 procent per jaar.

Het aandeel van de defensie-uitgaven in het bnp veranderde daarvoor niet. Deze ratio is volgens de gegevens van de CIA vanaf het begin van de jaren zestig tot aan het begin van de

De schrijver studeert algemene economie aan de economische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn hoofdvak is internationale economische betrekkingen.

1) Zie Paul R. Gregory en Robert C. Stuart, *Soviet economic structure and performance*, Harper and Row, New York 1981, blz. 332.

2) Zie ook H. de Haan, *Macro-economische aspecten van militaire bestedingen ESB*, 18/25 december 1985, blz. 1285-1292.

3) Zie Frank Doe, *Understanding the Soviet view of military expenditures in: Soviet military-Economic Relations; Proceedings of a workshop*, United States Government Printing office (USGPO), Washington 1983, blz. 161.

4) Voor een bespreking van de meetproblemen en het Gerschenkron-effect zie o.a. Gregory en Stuart, op. cit., blz. 329-330 en tevens Donald F. Burton, *Estimating Soviet defense spending, Problems of Communism*, maart-april 1983, blz. 85-93 en Philip Hanson, *Estimating Soviet defense expenditure, Soviet Studies*, jg. 30, nr. 3, blz. 403-410.

5) Bij het maken van de roebelschatting wordt ongeveer 50% van de totale schatting direct in roebels berekend, o.a. personeelskosten, RDT&E (Research, Development, Testing and Engineering) en een deel van de operationele kosten. Het grootste deel van de kosten van militaire hardware, zoals b.v. schepen en raketten, wordt echter eerst in dollars geschat en met behulp van conversieverhoudingen omgezet in roebels.

6) Zie o.a. William T. Lee, *The estimation of Soviet defense expenditures, 1955-1975. An unconventional approach*, Praeger, New York, 1977.

7) *Political economy of the Soviet Union*, Hearings of The Joint Economic Committee, Congress of the United States, USGPO, Washington 1984, blz. 17.

8) Als gevolg van het genoemde Gerschenkron-effect kunnen verschillen ontstaan tussen metingen in dollars en roebels. De roebelgroeivoeten zijn in het algemeen groter dan de dollargroeivoeten, zie voetnoot 4.

Tabel. Schattingen van de reële groei van het bnp en de defensie-uitgaven in de Sovjetunie, gebaseerd op roebelschattingen van de CIA en de DIA, in procenten

	1966-1976	1976-1981	1981	1982
Groei bnp per jaar	3,9	2,2	2,1	2,0
Groei defensie-uitgaven per jaar	4,5	2,0	2,1	2,0

Bron: de eerste twee kolommen zijn afkomstig uit Kaufman op. cit., blz. 19, de laatste twee zijn afkomstig uit B. Doenges, *Soviet resource allocation: Military vs. Civilian*, in: *The Soviet Economy After Brezhnev, NAVO, Brussel 1984*, blz. 180.

jaren tachtig vrijwel onveranderd gebleven. Zij bedroeg aan het einde van deze periode 13 à 14 procent 9). Dat is ongeveer twee keer zoveel als in de VS of in het Verenigd Koninkrijk. In het begin van de jaren tachtig gaven enkel Syrië (20%), Saoedi-Arabië (20%) en Israël (29%) relatief meer uit aan defensie 10).

Er zijn recente aanwijzingen dat de groei van de defensie-uitgaven en van het bnp iets zijn toegenomen 11).

De defensielast

De tegenvallende economische groei bracht de Sovjetunie er toe om het groeitempo van de defensie-uitgaven te verlagen. In hoeverre kan men nu juist de militaire bestedingen verantwoordelijk stellen voor de slechte prestaties van de economie? De Haan stelt dat militaire bestedingen in vergelijking met civiele bestedingen een negatief effect hebben op economische groei 12). Deze observatie is zeker geldig voor de Sovjetunie. Men kan de 'defensielast' voor de Russische economie opdelen in drie begrippen: de statische defensielast, de dynamische defensielast en de kwalitatieve defensielast.

De statische defensielast. Hiermee wordt de ratio defensie-uitgaven/bnp bedoeld. Deze ratio bedroeg aan het begin van de jaren tachtig 13 à 14 procent. Dit kengetal biedt weinig informatie en beantwoordt de gestelde vraag niet of slechts zeer ten dele. Vergelijking met andere landen laat zien dat de statische last in de Sovjetunie hoog is: de Sovjetunie is meer dan andere landen bereid om consumptie en kapitaalformatie (economische groei) op te offeren aan militaire uitgaven.

De dynamische defensielast. Om te komen tot kwantitatieve uitspraken over de effecten van de defensie-uitgaven op de economie (en dan vooral op enkele cruciale indicatoren zoals de groei van het bnp en de consumptie per hoofd) worden economische modellen gebruikt (b.v. Sovmod en Sovsim). Door de defensie-uitgaven binnen de modellen te laten variëren krijgt men inzicht in de dynamische last: het effect van de militaire bestedingen op de economie ceteris paribus de structuur van de economie en het planningsproces. Hildebrandt bekeek onder diverse veronderstellingen de gevolgen van een bevestiging van de militaire bestedingen 13). De positieve effecten zijn gering. De reden hiervoor is volgens Hildebrandt „that the amount of extra machinery investment obtained by shifting resources out of defense and into investment would be small relative to the size of the Soviet capital stock” 14). Calmfors en Rylander concluderen: „.....a major reduction of Soviet defense expenditure can hardly be expected for economic reasons alone since the implied consump-

tion and/or production gains seem insignificant” 15).

De kwalitatieve defensielast. Zowel de dynamische als de statische last geven een te rooskleurig beeld van de werkelijke (negatieve) invloed die de defensiebestedingen hebben op de prestaties van de economie. Bij beide blijven de effecten die worden veroorzaakt door de structuur van de economie en het planningsproces buiten beschouwing. Juist de structuur van de economische planning en de positie van de defensieplanning daarbinnen zorgen er voor dat de echte defensielast veel hoger is dan de twee hiervoor gebruikte maten doen vermoeden. De kwalitatieve defensielast is het door de structuur en de omvang van de militaire bestedingen veroorzaakte effect op de prestaties van de economie. Het gaat om de volgende karakteristieken van de planningsstructuur:

- de defensiesector heeft in de Sovjetunie prioriteit. De Russische leiders hechten grote waarde aan de produktie van militaire goederen met een hoge kwaliteit. Op alle niveaus in de planningshiërarchie zijn institutionele voorzieningen getroffen om de voorrang voor de defensie-industrie te waarborgen. In het staatsplanningsbureau Gosplan zijn er bij voorbeeld speciale afdelingen die de defensieprioriteit bewaken. Deze voorrangsbepaling zorgt er niet alleen voor dat de toelieferingen voor de defensie-industrie altijd op tijd komen (in tegenstelling tot elders in de economie), ook heeft deze industrie zo de beschikking over de beste materialen. Dat gaat ten koste van de rest van de economie;
- in de defensie-industrie ligt de nadruk niet op bedrijfseconomische efficiëntie, maar op perfectie van het afgeleverde produkt. Geüniformeerde inspecteurs van het Ministerie van Defensie zien er in bedrijven op toe dat aan hoge kwaliteitseisen wordt voldaan. Deze procedure geeft het ministerie een in de Sovjetunie ongewone consumentenmacht - in de defensie-industrie is geen sprake van een 'sellers market', zoals in het civiele deel van de economie. Deze karakteristiek werkt vanuit (bedrijfs)economisch oogpunt een inefficiënt gebruik van hulpbronnen in de hand, waardoor de druk op de civiele sector van de economie verder toeneemt;
- de defensiebedrijven hebben het recht om zonder gedetailleerde opgave van redenen goederen op te eisen van de civiele industrie. Ook op deze manier verdwijnen juist materialen van goede kwaliteit uit de civiele sector;
- de lonen zijn in de defensie-industrie hoger dan in de rest van de economie. Deze industrie heeft daardoor de beschikking over de best gekwalificeerde werknemers;
- de defensie-industrie neemt het

leeuwedeel van de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (R&D) voor zijn rekening. Schattingen van het militaire aandeel in de totale R&D-activiteiten variëren van 40 tot 80 procent 16). Bovendien heeft militair R&D-werk voorrang op civiele projecten bij toewijzing van materialen en mensen - daardoor heeft men van beide het beste in huis. Technologische vernieuwingen in de civiele sector komen echter nauwelijks van de grond - een van de kernproblemen van de economie; de onder het vorige punt beschreven situatie wordt nog verergerd door de hoge mate van geheimhouding waarmee de defensie-industrie is omgeven. Daardoor worden vernieuwingen die op militair gebied zijn ontwikkeld niet of nauwelijks doorgegeven aan de rest van de economie, met andere woorden, er vindt geen 'kruisbestuiving' plaats zoals in Westerse economieën gebruikelijk is.

Conclusies

De dalende groei van de economie maakte in de Sovjetunie in 1976 een lagere groei van de defensie-uitgaven noodzakelijk. De tegenvallende economische groei heeft als belangrijkste oorzaak een daling van de produkti-

9) Zie Richard F. Kaufman, *Soviet defense trends*, Staff study, Joint Economic Committee, Congress of the United States, USGPO, Washington 1983, blz. 17.

Volgens de DIA is er in roebels gemeten overigens geen afname van de groei van de defensie-uitgaven waarneembaar na 1976. De ratio defensie-uitgaven/bnp steeg volgens deze instantie dan ook van 13 à 14 procent in 1970 naar 14 à 16 procent in 1981. In dollars gemeten komen de DIA en de CIA wel tot dezelfde resultaten. Zie Kaufman, op. cit., blz. 17.

10) Zie David Fewtrell, *The Soviet economic crisis: prospects for the military and the consumer*, Adelphi Paper 186, International Institute for Strategic Studies, London, 1983, blz. 13.

11) Associated Press meldde op 25 januari jl. dat een NAVO-rapport van een dag eerder voor de periode 1986-1990 een verwacht groeitempo van de defensie-uitgaven noemt van 3%. Al in 1983 zou de groei zijn versneld.

12) Zie De Haan, op. cit., blz. 1291.

13) Gregory G. Hildebrandt, *The dynamic burden of Soviet defense spending*, in: *Soviet Economy in the 1980's: Problems and Prospects*, pt. 1, Joint Economic Committee, Congress of The United States, USGPO, Washington, 1982, blz. 331-350.

14) Idem, blz. 338.

15) Lars Calmfors en Jan Rylander, *Economic restrictions on Soviet defense expenditure, a model approach*, in: *Soviet economy in a new perspective*, Joint Economic Committee, Congress of the United States, USGPO, Washington, 1976, blz. 393.

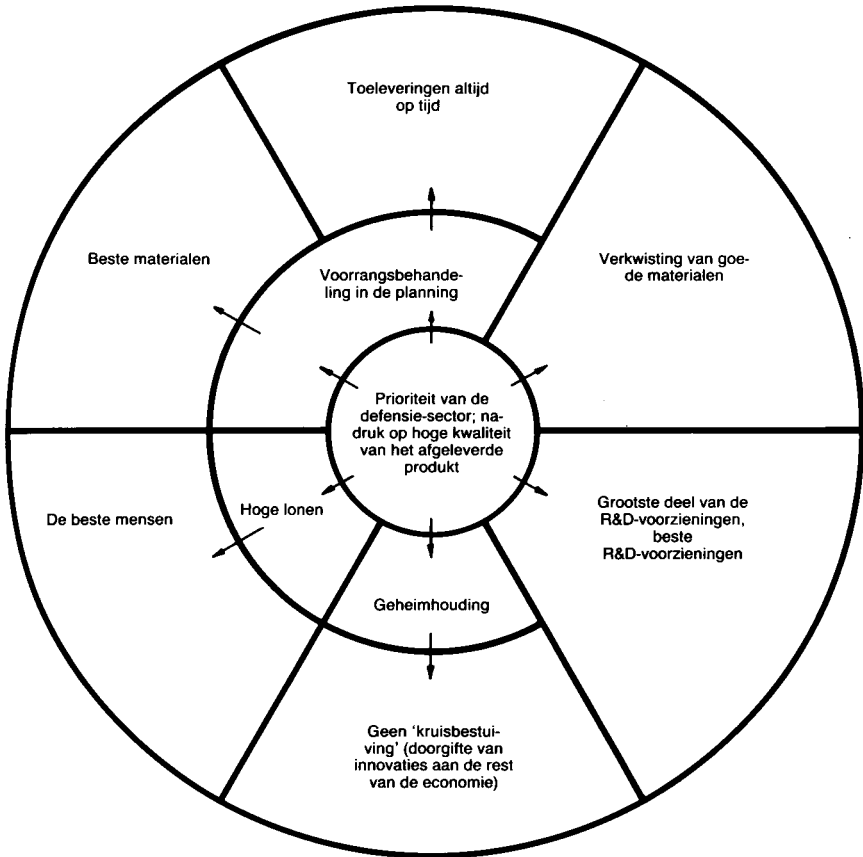
16) Zie David Holloway, *The Soviet Union and the arms race*, Yale University Press, Londen, 1983, blz. 134.

teit van de investeringen 17). Het gebrek aan innoverend vermogen van de Russische economie speelt hierbij een belangrijke rol. De omstandigheid dat de defensiesector kan beschikken over het leeuwedeel van de uitgaven voor R&D heeft hierop een niet te verwaarlozen invloed. Ook andere karakteristieken van de defensie-uitgaven zetten de prestaties van de economie in aanzienlijke mate onder druk - de kwalitatieve defensielast (zie de figuur)

geeft de beste beschrijving van deze relaties. Het komt hier op neer: de defensiesector heeft prioriteit en is daardoor in staat om een product te leveren dat aan de eisen voldoet. Dat gebeurt echter voornamelijk door de planingsstructuur te omzeilen.

In vergelijking met de rest van de economie heeft de defensie-industrie zo de beschikking over betere materialen, beter opgeleide mensen en aanzienlijk betere en uitgebreidere R&D-

Figuur. Een overzicht van de structurele elementen van de kwalitatieve defensielast



faciliteiten; op toeleveringen hoeft ze nooit te wachten en haar kennis hoeft ze met niemand te delen. Hoewel de gevolgen voor de civiele sector wegens een gebrek aan informatie niet kwantificeerbaar zijn, kan veilig worden gesteld, dat die aanzienlijk zijn en in ieder geval veel groter dan de statische en dynamische last doen vermoeden. Deze negatieve effecten zijn pas

weg te nemen als er een grondige structurele herziening van het planingsysteem wordt ingevoerd.

Gertjan van 't Land

17) Zie H.C. Bos, *Oosteuropese economie in beweging*, Reprint Serie No. 62, Centre for Development Planning, EUR, Rotterdam, 1982, blz. 13.