

Conjunctuur

Duitsland na de eenwording

Eind juli verscheen de eerste OESO-landenstudie over Duitsland sinds de invoering van de Duitse Economische en Monetaire Unie een jaar geleden¹. De studie geeft een overzicht van de ontwikkelingen na de Duitse eenwording. Besproken worden de uitgangssituatie in beide landen, de ontwikkelingen en de beleidsreacties. Daarnaast wordt gedetailleerd ingegaan op de herstructurering van de Oostduitse industrie en het dien-aangaande gevoerde beleid. Tot slot worden traditiegetrouw voorspellingen voor de komende achttien maanden gegeven. In deze bespreking zullen enkele hoofdlijnen uit de OESO-studie de revue passeren.

Gunstige uitgangssituatie

Vergeleken met de andere planecconomieën kende de Oostduitse aan het begin van het hervormingsproces enkele unieke positieve omstandigheden. Allereerst kon de zwakke, niet convertibele munt in één klap worden vervangen door een sterke, intern en extern stabiele valuta, bewaakt door een ervaren centrale bank. Ten tweede konden de moeilijke discussies die veelal gepaard gaan met de invoering van een nieuwe juridische structuur, worden omzeild door de invoering van de Westduitse wetgeving. Bovendien was de financiële ondersteuning vanuit de buurregio ongekend groot². Een laatste voordeel dat de OESO signaleert, is het feit dat de monopolioïde structuur van de Oostduitse economie na de integratie met West-Duitsland direct tot het verleden behoorde.

Ook de uitgangssituatie van de Westduitse economie was goed. Dit land kende een overschot op de federale begroting, de lopende rekening van de betalingsbalans kende een enorm surplus dat kon dienen als buffer en de inflatie was laag.

Schokkende resultaten

De volgende vraag ligt dan voor de hand: als de uitgangssituatie zo goed was, waarom is de Oostduitse econo-

mie dan ingestort? Want terwijl de Westduitse economie een forse vraagimpuls kreeg, dank zij Oostduitse consumenten die hun nieuw verkregen koopkracht op westerse producten uitoefenden, werd de Oostduitse industrie geconfronteerd met een vraaguitval van ongekende omvang. Dit alles leidde tot een halvering van de industriële productie, een afbraak van industriële werkgelegenheid, het verdwijnen van het gemeenschappelijke overschot op de lopende rekening, een versnelling in het Westduitse inflatietempo en een aanzienlijk begrotingstekort dat onbeheersbaar dreigt te worden.

Het beantwoorden van de boven gestelde vraag is het belangrijkste onderwerp van de OESO-studie. Allereerst was het verschil tussen de beide Duitslanden nogal groot. Dit gold zowel het verschil in welvaart, als dat in produktiviteit en produktiestructuur. Ten aanzien van dit laatste moet met name worden gedacht aan het gebrek aan specialisatie van de Oostduitse economie. Ter illustratie: de Oostduitse metaalindustrie bracht 50% van het wereldassortiment aan producten voort, de Westduitse slechts 17%. Het gaat dus niet alleen om het op westerse peil brengen van de Oostduitse industrie, maar bovenal ook om het vinden van de juiste specialisatierichtingen. Dit betekent sanering van complete industrieën.

Verder is de Oostduitse kapitaalgoederenvoorraad verouderd, verkeert deze in een slecht onderhouden staat en voldoet zij niet aan moderne milieu-eisen. Indien de gehele kapitaalgoederenvoorraad zou worden vervangen en technisch op westers niveau wordt gebracht, vergt dit volgens de OESO een investeringsinspanning van in totaal DM 1.000 mrd.³. Voorts is het management in het voormalige Oost-Duitsland niet op zijn taak in de nieuwe omgeving berekend. Een enquête onder westerse ondernemingen die in oostelijk Duitsland bedrijven hebben overgenomen leert, dat slechts in 18% van de gevallen het zittende management – na bijscholing! – zal kunnen aanblijven⁴. Ook de infrastructuur is er beroerd aan toe, getuige onder andere een dun en slecht onderhouden wegennet, zwaar verouderde telecommunicatievoorzieningen en een slecht onderhouden bestand aan woningen. Als de gehele infrastructuur zou moeten worden vernieuwd, zijn daar volgens de OESO uitgaven van rond de DM 2.400 mrd. mee gemeid⁵.

Eén produktiefactor heeft het voormalige Oost-Duitsland in overvloed: (goed geschoolde) arbeid. En het is op dit terrein dat het beleid in de breedste zin te kort is geschoten.

Arbeidsmarkt

De situatie op de Oostduitse arbeidsmarkt is in de visie van de OESO met name verslechterd door toedoen van de Westduitse vakbonden. Deze hebben er consequent naar gestreefd het loonniveau in het Oosten snel naar Westduits niveau te brengen. Dit gebeurde niet zozeer vanuit een gevoel voor rechtvaardigheid, maar was vooral ingegeven door de angst dat 'onderbetaalde' Oostduitsers de Westduitse arbeidsmarkt zouden overspoelen op zoek naar beter betaalde Westduitse banen. Deze opstelling kan in de ogen van de OESO geen genade vinden. Niet alleen schiet de opstelling van de vakbonden haar doel voorbij, aangezien werkloze Oostduitsers nog betere motieven hebben om over de grens naar werk te gaan zoeken dan hun onderbetaalde doch werk hebbende streekgenoten, maar de schade die deze opstelling heeft aangericht is aanzienlijk. Dat deel van de kapitaalgoederenvoorraad dat technisch weliswaar verouderd, maar nog min of meer in orde was, kan nu ook grotendeels naar de schroothoop worden afgevoerd wegens economische veroudering. De werkloosheid is mede hierdoor scherp opgelopen, tot circa 800.000 'open' werklozen en een kleine twee miljoen 'Kurzarbeiter'. De operatie 'transformatie Oost-Duitsland' wordt door deze ontwikkelingen nog moeilijker en legt een veel omvangrijker beslag op de overheidsbegroting (die momenteel de Oostduitse economie grotendeels financiert) dan aanvankelijk was ingeschat.

De OESO ziet de Duitse vakbonden dus als een belangrijke boosdoener. De overheid is echter ook tekortgeschoten. Door een zwak, onervaren en veelal gedemotiveerd management (vaak nog het oude!) te laten

1. OESO, *Germany, Economic Survey*, Parijs, juli 1991.

2. De Bundesbank verwacht dat de overdrachten van west naar oost in 1991 DM 140 mrd. zullen bedragen. Dit is circa tweederde van het Oostduitse bnp (Deutsche Bundesbank, *Ein Jahr deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Monatsberichte*, juli 1991, blz 18-30).

3. OESO, op.cit., 1991, blz. 88.

4. OESO, op.cit., 1991, blz. 89.

5. OESO, op.cit., 1991, blz. 91.

onderhandelen met sterke vakbonden vroeg zij om problemen. Dit te laten gebeuren zonder harde budgetrestricties mag een blunder van de beleidsmakers worden genoemd. De OESO stelt dan ook dat de bijkans ongelimiteerde financiële ondersteuning vanuit de Westduitse begroting op zijn best een gemengde zegen is geweest. Niet alleen maakte deze de onverantwoord snelle loonstijging in de voormalige DDR mogelijk, ook verminderde deze de noodzaak tot snelle sanering en omvorming van de Oostduitse economie en vormde daarmee in het geheel een vertragende factor. Hier staat wel tegenover dat de Westduitse ondersteuning helpt de sociale consequenties te verzachten. Het feit dat veel middelen worden aangewend om ten dode opgeschreven arbeidsplaatsen in stand te houden is de OESO een doorn in het oog. Zij stelt voor om juist nieuwe, levensvatbare bedrijven een loonsubsidie te geven, die zou moeten afhangen van zowel het aantal arbeidsplaatsen als het verschil tussen het gemiddelde loonniveau in het bedrijf vergeleken met dat in West-Duitsland. Hoe geringer dit verschil, hoe lager de subsidie; bij convergentie van het loon met dat in vergelijkbare westerse bedrijven vervalt deze. Doel is om de marginale kosten van een te soepele werkgeversopstelling in de loononderhandelingen te verhogen en het eendeloos subsidiëren van improductieve arbeidsplaatsen te voorkomen. Ofschoon een interessante suggestie, lijkt het kwaad in Oost-Duitsland al geschied. De Bundesbank geeft in haar jongste maandbericht een veelzeggend overzicht van de in het Oosten overeengekomen loonstijgingen, inclusief hetgeen dat al vastligt voor de komende jaren⁶. De OESO-suggestie komt voor Duitsland dus als mosterd na de maaltijd, maar wellicht hebben de beleidsmakers in de andere landen in Oost-Europa er nog iets aan.

Andere factoren

Uiteraard zijn de problemen in de voormalige DDR ook op andere factoren dan de loonontwikkeling terug te voeren. Zo kwam de ineenstorting van de intra-Comecon handel slecht uit. De onzekerheid rond de eigendomsrechten van generationaliseerde bezittingen vormde een ernstige belemmering voor de privatiseringsoperaties, die eerst onlangs deels is weggenomen. De tweeledige doelstelling (economische herstructurering en behoud van werkgelegen-

Tabel 1. OESO-ramingen Duitsland (procentuele groei)

	West 1990	1991	1992	Oost 1990	1991
Bnp	4,6	2,8	2,2	-15/20	-15/20
Particuliere consumptie	4,3	2,6	2,2	n.b.	
Bedrijfsinvesteringen	10,6	7,3	4,8	n.b.	
Inflatie	2,5	3,3	4,0	-3	10/15
Werkloosheid	5,0	4,8	4,9	10	25
Tekort centr. overh.(% bnp)	2	2,7	1,8		
Lopende rekening ^a (mrd \$)	48	0	11		

a. Duitsland totaal.

Bron: OESO, Survey Germany, OECD Economic Outlook, juli 1991.

heid) van de Treuhandanstalt, alsmede haar aanvankelijk nogal magere personele bezetting kwam de slagvaardigheid niet ten goede. Een andere belangrijke factor die speelde was de afkeer van de Oostduitse consument van de in eigen gebied voortgebrachte produkten. Deze consumentenstaking vormt een belangrijke verklaring voor de dramatische produktiedaling in het Oosten. Recentelijk lijkt deze ontwikkeling zich overigens alweer te keren. De introductie van de Duitse mark in het Oosten, tegen een koers van gemiddeld 1 DM tegen 1,8 Ostmark, waarbij lonen en spaartegoeden 1 op 1 werden omgewisseld, vormt een andere verklaring voor de huidige misère, te meer daar oostelijk Duitsland voortaan niet meer over de mogelijkheid beschikt om te devalueren tegenover het westelijke deel. Tot slot zijn met het Westduitse juridische systeem tal van starheden binnengeslopen die een snelle besluitvorming in de weg kunnen staan.

Commentaar

Tot dusver hebben zowel de OESO als de beleidsmakers de gevolgen van de Duitse eenwording nogal onderschat. Zo kan in de *Economic Survey* van een jaar geleden worden gelezen, dat het federale overheidstekort door de eenwording zou kunnen oplopen tot DM 21 mrd. en dat het overschot op de lopende rekening zou teruglopen tot \$ 53 mrd. (3,5% van het bnp, huidige raming: 0). Ook de laatste ramingen van de OESO lijken alweer door de feiten achterhaald. De groeiëraming van 2,8% is gezien de ontwikkeling in de eerste helft van 1990 te laag. De inflatieraming kan eveneens opwaarts worden bijgesteld nu bekend is dat het inflatietempo in juli reeds 4,5% bedroeg, waarmee ook de rentevoorspelling opwaartse bijstelling behoeft.

De kracht van de OESO-studie is dan ook niet zozeer gelegen in de voorspellende waarde (enkele voorspellingen zijn nu al achterhaald), maar meer in de analyse. Het boekwerkje biedt een goed inzicht in de processen die zich momenteel in Duitsland afspelen en in de beleidsreacties. Ondanks de uitgesproken bewondering voor de flexibele manier waarop de Westduitse economie de niet onaanzienlijke vraagschok heeft verwerkt, is de ondertoon van de studie toch kritisch aan het adres van de beleidsmakers in Bonn. Een weinig doortastend begrotingsbeleid in het Westen, aarzeling bij het doorzetten van pijnlijke saneringsmaatregelen en een slappe houding tegenover de vakbonden baren zorg voor de toekomstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën. Veel subsidieregelingen in het Oosten hebben een averechtse uitwerking en dragen een open-eindekarakter. De recente belastingmaatregelen zullen niet genoeg blijken te zijn.

De studie stemt niet tot vrolijkheid. De overheidsfinanciën liggen uit het lood, de externe buffer is verdwenen en de toekomstige financieringsbehoefte is enorm. Weliswaar is in oostelijk Duitsland inmiddels incidenteel sprake van enig herstel (diensten, bouw), maar in de industrie staat men nog aan het begin van een lange weg. Duidelijk moge zijn dat het boekje verplichte kost is voor zowel 'Germany watchers' als beleidsmakers in de Oosteuropese landen die nog aan het begin van de lange weg naar economische hervormingen staan.

Wim Boonstra

De auteur is hoofd Internationaal Onderzoek bij de Stafgroep Economisch Onderzoek van Rabobank Nederland.

6. Bundesbank, op.cit., 1991, blz. 25.