

# Oost-Europa

## Komen Oost-Europa en de Sovjetunie de winter door?

Ook dit jaar worden problemen verwacht met de voedselvoorziening in Oost-Europa en de Sovjetunie. De media melden lege schappen in de winkels en hoge prijzen op de vrije markt. Officiële verzoeken om hulp zijn al gericht aan de OESO-landen. De vraag is in hoeverre werkelijk van voedseltekorten sprake is, en zo ja, waardoor die veroorzaakt worden en wat voor hulp de OESO-landen hierbij eventueel kunnen bieden<sup>1</sup>.

### Oost-Europa

Alle landen van Oost-Europa<sup>2</sup> hebben de afgelopen twee jaar meer of minder ingrijpende hervormingen doorgevoerd in de richting van een markteconomie. De algemene beleidswijzigingen op het gebied van prijzen en internationale handel hebben daarbij vaak een grotere invloed op de voedselsituatie gehad dan het specifieke landbouwbeleid. Tevens moesten handelsactiviteiten die in de planeconomie overbodig waren opnieuw worden ontwikkeld. Door het opheffen van Comecon per 1 januari 1991 gold hetzelfde voor de internationale handel. Bovendien vindt een privatisering plaats van produktiemiddelen, vergezeld van een reorganisatie van de bestaande collectieve landbouwbedrijven. In alle landen waar het land staatsbezit was, danwel 'ingebracht' in collectieve landbouwbedrijven, vindt nu een privatisering plaats van de landbouwgrond naar de vroegere eigenaren. De geestdrift voor het terugkrijgen van grond is zeer groot. In Oost-Duitsland en Roemenië is de privatisering het verst gevorderd. In laatstgenoemd land vond na de gewelddadige omverwerping van het Ceausescu-regime vorig jaar een spontane privatisering van de grond plaats, die achteraf een wettelijke basis zal krijgen. In het algemeen zal

de privatisering van de grond nog lange tijd in beslag nemen door de grote hoeveelheid claims en de onvermijdelijke geschillen die bij het toewijzen van grond danwel compensatie zullen ontstaan. In Roemenië en Bulgarije betekent een herstel van het voormalige landbezit een versnippering van het land tot oppervlakten die te klein zijn voor een zelfstandige boerderij. In Roemenië is daar al sprake van. In Bulgarije bewerken de huidige boerderijen gemiddeld zo'n 3.200 hectare, tegen nog geen vijf hectare in de jaren veertig.

De geestdrift om zelfstandig boer te worden is (met uitzondering van Roemenië) nog klein. Door gebrek aan ervaring en geschikte machines blijft het overgrote deel van de werknemers van de staats- en collectieve boerderijen liever binnen het kader van het bestaande bedrijf werken. Deze zullen worden omgevormd tot boerencoöperaties. Een probleem bij deze omvorming van de vaak zeer grote landbouwbedrijven is hoe de kosten van de gezamenlijke voorzieningen en machines moeten worden toegedeeld aan werknemers en wie de kosten moet betalen van nieuwe infrastructuur die nodig is bij het opdelen van het bedrijf in min of meer zelfstandige onderdelen. De spontane privatisering in Roemenië heeft geleid tot kleine boerderijen die verstoken zijn van machines, kunstmest, krediet en landbouwtechnische ondersteuning, terwijl de landbouwadviseurs van de voormalige collectieve bedrijven nu werkloos zijn.

De landbouwproductie is dit jaar enigszins afgenomen, onder meer door verminderd gebruik van kunstmest en machines, die bij de prijsvormingen verhoudingsgewijs duurder zijn geworden ten opzichte van de landbouwproducten zelf. Ook de onzekerheid over eigendomsrechten van onder meer het land heeft meegespeeld. Desalniettemin treden dit jaar in alle landen, met uitzondering van Roemenië, overschotten van vlees en zuivel op, onder meer doordat de economische hervormingen hebben geleid tot een nog sterker afnemende vraag naar voedsel. Polen, Tjechoslowakije en Hongarije kennen ook overschotten voor akkerbouwgewassen als graan, koolzaad en wijn. De voormalige afzetmarkt in Oost-Duitsland is bijna geheel verloren door het protectionistische EG-landbouwbeleid. Hun uitvoer naar de Sovjetunie is bijna stil komen te

liggen nu betaling in harde deviezen wordt geëist. Wel wordt gewerkt aan directe ruil van voedsel voor gas en olie met de unie of met de republieken. Ook is de uitvoer naar landen buiten de voormalige Comecon toegenomen, hetgeen in geval van de EG al weer tot boerenprotesten heeft geleid.

### Sovjetunie

Ook in de Sovjetunie<sup>3</sup> hebben de afgelopen jaren hervormingen plaatsgevonden in de richting van een markteconomie, maar minder ver gaand dan in de andere landen van Oost-Europa. Beslissingsbevoegdheid is niet zozeer overgeheveld naar bedrijven maar naar regionale autoriteiten, zoals de republieken, hetgeen tot een versnippering van de markt heeft geleid. Zo wordt de binnenlandse handel in landbouwproducten in toenemende mate belemmerd door lokale autoriteiten met uitvoerverboden of -tarieven of door verkoop aan ingezetenen of distributie via instelling, werkgever of vakbond. Landbouwbedrijven zijn weliswaar zelfstandiger geworden, maar de staat oefent nog steeds een grote invloed uit op de productie van en de handel in landbouwproducten. Er zijn plannen voor de omvorming van staats- en collectieve landbouwbedrijven tot boerencoöperaties, maar de betrokkenen, met name de leiding van de huidige bedrijven, lopen daar niet warm voor.

1. De gegevens voor dit artikel zijn ontleend aan de bijeenkomst van de OESO, Ad-hoc group on East/West economic relations in agriculture, 25-27 september 1991. Een probleem bij de beoordeling van de toestand in Oost-Europa en de Sovjetunie is dat in de beschikbare gegevens de opkomende marktsector onvolledig is opgenomen. Voorheen werden nationale of regionale gegevens ontleend aan de planuitvoering in de staatssector en overige sectoren. Procedures voor het registreren van de economische activiteiten in de marktsector zijn nog onvoldoende voorhanden, terwijl de betrokkenen zich ook vaak verzetten tegen registratie om zich aan staatstoezicht te onttrekken. De cijfers zijn dus vaak een onderschatting van de werkelijke hoeveelheden. Voor de landbouwgegevens uit de Sovjetunie geldt bovendien dat deze tot voor enige jaren staatsgeheim waren en dat hun precieze betekenis nog niet bekend is.

2. Joegoslavië en Albanië zijn buiten beschouwing gelaten.

3. Onder de Sovjetunie wordt hier verstaan de voormalige USSR en alle republieken die daar tot voor kort deel van uitmaakten.

In beperkte mate zijn privéboerderijen gevormd, bij voorbeeld in Letland.

Een extra probleem in de Sovjetunie is de overvloedige geldschepping door zowel de unie als in toenemende mate de republieken. De rol van de roebel in het ruilverkeer is kleiner geworden en vaak worden nu goederen rechtstreeks tegen goederen geruild, hetgeen de opbouw van een handelssector en markten met voor iedereen waarneembare prijzen belemmert. De centrale planning is deels afgeschaft, maar daar is nog weinig voor in de plaats gekomen. Communicatie- en transportvoorzieningen zijn nu al overbelast. Een aantal goederenbeurzen is gesticht en overal zijn consumentenmarkten ontstaan, waar helaas de onderwereld een grote invloed op uitoefent. De produktie van consumptiegoederen is de afgelopen twee jaar weer gedaald. Importen, ook van voedsel en veevoer, zijn dit jaar sterk beperkt door een gebrek aan deviezen, veroorzaakt door tegenvallende produktie en uitvoer van aardolie en gas. De landbouwproduktie in de Sovjetunie neemt dit jaar waarschijnlijk enigszins verder af. De uitzonderlijk grote graanoogst van vorig jaar heeft de voorbereiding voor de oogst van dit jaar vertraagd. Minder land is ingezaaid, gelet op de oogstproblemen vorig jaar, toen de mensen van buiten de landbouw hun (voorheen verplichte) seizoensarbeid bij de oogst massaal lieten afweten. Het gebruik van kunstmest en machines is afgenomen door problemen bij de aanlevering danwel het onderhoud. De weersomstandigheden waren bovendien ongunstig in het zuiden van Rusland en Kazachstan. Desondanks wordt de graanoogst door deskundigen van buiten de Sovjetunie geschat op een peil dat weinig onder het gemiddelde voor de jaren tachtig ligt. De veeteelt lijkt meer af te nemen, met zo'n tien procent, hoewel juist daar de privéproduktie enig tegenwicht kan vormen.

De staatsaankopen blijven dit jaar nog ver onder hun beoogde peil. Dit kan komen doordat landbouwbedrijven de oogst deels achterhouden als ruilobject voor kunstmest, machines of anderzins, terwijl ze wellicht problemen bij aanvoer van veevoer voorzien zoals vorig jaar, toen veel graan als voer is gebruikt. Ook vele republieken verminderen hun bijdrage aan de unievoorraden uit angst voor 'tekorten' danwel om een ruilobject te hebben. Maar ook kan niet

worden uitgesloten dat de graanoogst inderdaad zeer laag is, zoals door sommige instanties binnen de Sovjetunie worden gemeld. Overigens gaat in de Sovjetunie een buitensporig deel van de landbouwproduktie verloren bij de opslag, de handel en de verwerking daarvan. Het gebrek aan voedsel in winkels in de Sovjetunie is dus deels het gevolg van de sterk verminderde invoer van voedsel en veevoer, maar ook van de grote verliezen bij opslag en verwerking en de gebrekkige binnenlandse handel. Anderzijds kan het op grote schaal hamsteren van voedsel worden verklaard uit het geringe vertrouwen in de roebel, de gesubsidieerde voedselprijzen en het gebrek aan andere consumptiegoederen. Voedsel is op de vrije markt wel te koop, maar tegen zeer hoge prijzen, die de koopkracht van bepaalde bevolkingsgroepen zoals gepensioneerden ver te boven gaat. De voedselsituatie verschilt sterk tussen de republieken onderling. Opvallend is dat de republieken in het Europese deel van de Unie een grote mate van zelfvoorziening hebben voor granen, vlees en zuivel. De grootste handelsstromen daarin spelen zich af binnen de republieken, met name binnen Rusland. Voor andere produkten zoals suikerbieten, katoen, tabak, groente en fruit is meer sprake van specialisatie. Het meest gespecialiseerd zijn de republieken in het zuiden: de republieken Georgië, Armenië en Azerbeidjan en de Centraalaziatische republieken Oezbekistan, Kirgizië, Tadjikistan en Turkmenië. Een groot deel van hun vraag naar graan, vlees en zuivel wordt van elders aangevoerd. De grootste voedselstromen, vanuit de Sovjetunie danwel van buiten, gaan naar de stedelijke gebieden in Rusland: Moskou, St. Petersburg en de industriegebieden in de Oeral, alsook naar de eerder genoemde zuidelijke republieken. Met name in deze gebieden kunnen dus voedseltekorten ontstaan bij een gebrekkig functioneren van de binnenlandse handel.

### Hulp?

Voedselhulp voor Oost-Europa lijkt met de bestaande overschotten niet op zijn plaats, wellicht met een uitzondering voor Roemenië. Hoewel in de Sovjetunie de voedselvoorziening voor bepaalde groepen en in genoemde regio's in gevaar kan komen, is van hongersnood door een algemeen voedseltekort geen spra-

ke. Voedselhulp naar de Sovjetunie te sturen is dus nogal vreemd, zeker als deze deels direct of indirect ter beschikking komt als gesubsidieerd luxe voedsel zoals vlees en zuivel. De gevraagde hulp voor de Sovjetunie kan beter worden beschouwd als financiële hulp voor voedselimporten die voorheen met eigen deviezen danwel binnen de Comecon met roebels plaatsvonden. De door de EG ter beschikking gestelde kredieten voor voedselinvoer vanuit Oost-Europa spelen hier goed op in. Het gaat niet om voedselhulp, maar om structurele-aanpassingshulp die de problemen gepaard gaande met de economische hervormingen moet verzachten. Bij dergelijke hulp is het gebruikelijk om voorwaarden te stellen opdat vooruitgang wordt geboekt bij de beoogde hervormingen. Daartoe kunnen, naast het beteugelen van de binnenlandse geldschepping, behoren: het afschaffen van de handelsbelemmeringen, het afschaffen van voedselsubsidies met name voor vlees en zuivel, privatisering van de voedselwinkels en de vrije verkoop van door hulp verkregen voedsel via de markt. Een snelle opheffing van de collectieve landbouwbedrijven moet echter niet worden geëist, gelet op de ervaringen in Oost-Europa en het feit dat landbouw in de Sovjetunie van oudsher overwegend collectief is bedreven. Naast financiële hulp kan technische hulp worden gegeven ten einde de verliezen van landbouwprodukten na de oogst te beperken en de doelmatigheid van de handelsector te vergroten. Tevens blijft natuurlijk plaats voor liefdadigheidsacties: ook een kerstpakket met worst, koffie, suiker en chocola helpt een Rus de winter door.

### Geert Overbosch

De auteur is medewerker van de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit.