

Letland in 1992: hoop, vrees en gevaren

De politiek onafhankelijk geworden gebieden van het voormalige Oost-blok verwachten veel van de transformatie naar een markteconomie, maar lijken de eigen dynamiek van de in gang gezette processen nog niet te onderkennen.

Sinds enkele maanden zijn de drie Baltische republieken, Estland, Letland en Litouwen, internationaal erkend als zelfstandige staten. Ze zijn nu lid van een groot aantal internationale organisaties, waaronder de Verenigde Naties. De verkregen zelfstandigheid maakt een einde aan de decennialange economische en culturele onderdrukking door het Sovjetsysteem¹. De zelfstandigheid heeft echter ook haar keerzijde. De drie landen bevinden zich plotseling in een totaal andere situatie dan voor de gebeurtenissen van augustus jl. Zij zijn kleine kwetsbare staten geworden in een wereldeconomie waarvan zij de spelregels nog niet kennen. Ze verwachten veel van de transformatie richting markteconomie, maar lijken de eigen logica van de in gang gezette processen nog niet te onderkennen. Het zijn juist de onvermijdelijke nevenverschijnselen van deze transformatie, zoals een stagnerende produktie, oplopende tekorten en een enorme inflatie, die voor een onzekere situatie zorgen. Op de iets langere termijn zijn er echter heel andere problemen te verwachten.

In dit artikel besteden we in het bijzonder aandacht aan de problematiek van een van de drie Baltische republieken, namelijk Letland. Aan de hand van de ontwikkeling in dit land zullen we toelichten waarom de verwachte produktiviteitsstijging niet plaatsvindt, en waarom er juist sprake is van sterk toenemende tekorten en een snel groeiende inflatie. Hierbij zal ook de rol van het Westen en van Nederland worden belicht.

Huidige situatie

Letland is een betrekkelijk klein land. De oppervlakte bedraagt 64.600 km², waarmee het ongeveer tweemaal zo groot is als Nederland. Er bestaan oeroude banden met

West-Europa via de Hanze. De diensten- en transportsectoren zijn van oudsher zeer belangrijk. Hiertoe heeft het bezit van drie ijsvrije havens (Riga, Ventspils en Liepaja) aanzienlijk bijgedragen.

Het land heeft momenteel 2,7 miljoen inwoners, waarvan een derde (915.000) in de hoofdstad Riga. Van de huidige bevolking is 52% etnisch Lets. (Voor 1940 was dit 77%.) Er is een grote Russische minderheid (34%). Verder zijn er aanzienlijke Oekraïense en Witrussische minderheden. In de hoofdstad Riga neemt de Letse bevolking met ongeveer 35% een minderheidspositie in.

Het nationaal inkomen in 1988 bedroeg 7.039 miljoen roebel. Hiervan werd 44% verdiend in de industrie, 26% in de landbouw, 9% in de bouw, 8% in transport en communicatie en 6% in de handel. De industrie is onder het Sovjetsysteem opgezet langs sectorale lijnen, zonder oog voor de consequenties voor de regionale structuur. Dit heeft geleid tot een enorme verwevenheid met de Sovjeteconomie. In 1988 produceerde Letland bij voorbeeld 31% van de spoorwagens, 19% van de autobussen, 22% van de telefooncentrales, 58% van de telefoons, 29% van de koelinstallaties en 22% van het textiel in de gehele Sovjetunie. Het land is derhalve voor zijn afzet, zolang nieuwe markten niet zijn oververd, in hoge mate afhankelijk van de Sovjetunie. Maar niet alleen voor de export, ook voor de import is Letland sterk afhankelijk van de Sovjetunie: allerlei grond- en hulpstoffen (zoals olie, aardgas, steenkool, mineralen, voedings- en genotwaren en katoen) worden uit Rusland geïmporteerd².

Landbouw en industrie kenden een bloeiperiode tijdens het interbellum. Een belangrijke impuls hier was de geslaagde landhervorming van de ja-

ren twintig waarbij de grote Duitse adellijke landgoederen werden verdeeld. Vlak voor de tweede wereldoorlog kende Letland een levensstandaard gelijk aan die van de Scandinavische landen, en veel hoger dan die in de Sovjetunie van Stalin. De periode 1940-'45 bracht grote verwoestingen en kostte het leven aan honderdduizenden Letten. Hele landstroken raakten ontvolkt. Duitse leveringen (veelal in het kader van herstelbetalingen) brachten in de jaren vijftig veel nieuwe industrie. In die tijd werden ook meer dan een half miljoen Russen het land binnengehaald om de nieuwe fabrieken te bemannen. De versnelde industrialisering betekende derhalve ook 'russificering' op grote schaal.

De Duitse machines zijn voor een groot deel nog steeds in gebruik. Door veroudering en achterstallig onderhoud zijn ze voor het grootste deel niet meer economisch efficiënt, en vaak zeer milieuvervuilend³. Toch ligt de arbeidsproductiviteit in Letland nog altijd duidelijk boven die in de Sovjetunie. Zo werden per inwoner van Letland in 1989 consumptiegoederen ter waarde van 2,6 duizend roebel geproduceerd, tegen 1,2 duizend roebel in Rusland en de Oekraïne.

De wijdverbreide onvrede over de stagnatie van de economie onder het systeem van centrale planning is ongetwijfeld de grote drijvende kracht achter de huidige hervormingen. De transformatie moet dan ook vooral worden gezien als een 'methode' om een einde te maken aan de bestaande schaarste-economie en om uiteindelijk tot de noodzakelijke produktiviteitsgroei te komen.

Het hervormingsproces is reeds begonnen in 1988 en met kracht voort-

1. Omdat de toekomstige staatkundige vorm en naamgeving van de gebieden van de vroegere Sovjetunie nog zeer onduidelijk is, hebben we de traditionele naamgeving gehandhaafd.

2. Voor verdere gegevens, zie bij voorbeeld De economie van Letland, *Statistisch jaarboek 1988*, Uitgeverij Avots, Riga, 1989; of *Economic survey of the Baltic republics*, Stockholm, juni 1991. Deze studie is verricht door een team van experts op initiatief van het Zweedse Ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met de overheden van Estland, Letland en Litouwen.

3. Zie J. Zaloksnis, *On the environmental situation in Riga*, Paper gepresenteerd op de studiedag Nederland en het milieu in Centraal en Oost-Europa, van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, Zwolle, 14 november 1991.

gezet in 1989 en 1990. In die periode zijn meer dan twintig belangrijke wetten ingevoerd die een duidelijke scheiding aanbrachten tussen staat en economie. Grotendeels geregeld zijn nu de eigendomsverhoudingen en het zaken- en ondernemingsrecht. Hiernaast is hard gewerkt aan het opzetten van de benodigde institutionele infrastructuur, zoals een bank- en verzekeringswezen, een kapitaalmarkt en een modern belastingstelsel. Tevens is een begin gemaakt met een liberale prijspolitiek in het principe vrije prijzen. Momenteel wordt hard gewerkt aan de vormgeving van het economische en monetaire beleid van de staat, inclusief de problematiek rond de eigen munt. Vooral ten aanzien van de activiteiten van buitenlanders moet echter nog veel worden geregeld. De hervormingen zijn gebaseerd op het concept van privé-eigendom. In Letland is gekozen voor privatisering door middel van verkoop⁴. Hierbij gaat het vooral om het ontbinden van de bestaande monopolies. Men is echter begonnen met de privatisering van kleine en middelgrote ondernemingen, waarbij de eerste stap was het toestaan van zogeheten coöperaties ('Genossenschaften')⁵.

Toenemende tekorten

Aanvankelijk zorgde de onzekere politieke situatie (de klok zou immers kunnen worden teruggedraaid) er voor dat in vele sectoren het streven naar een snelle winst voorrang kreeg. De afgelopen periode is daarom nauwelijks productief geïnvesteerd. Gemaakte winsten werden vaak besteed aan statusrijke consumptieartikelen zoals buitenlandse auto's. Nu de eerste onzekere periode voorbij is worden vele coöperaties geherstructureerd tot naamloze vennootschappen. Een groot structureel probleem evenwel is dat de handelssectoren, vooral die met het buitenland, op het ogenblik veel winstgevender zijn dan de typische productiesectoren. Dit heeft grote gevolgen voor de rest van de economie.

Het loont de moeite om hierbij eens naar een specifieke sector te kijken, de houthandel. Het gaat hierbij om de export van een primaire grondstof, ruw onbewerkt hout, met nauwelijks enige toegevoegde waarde. Dergelijk hout wordt aan het Westen geleverd tegen harde valuta. Van de opbrengst moet volgens de huidige richtlijnen 20% verkocht worden aan de staat tegen een zogeheten com-

merciële koers (van momenteel 1,8 roebel voor 1 dollar). 80% van de inkomsten houden de handelaars dus zelf, en dat deel mag vrij verhandeld worden. De koers op de vrije markt bedraagt momenteel zo'n negentig roebel voor een dollar! Er wordt dan ook vaak veel moeite gedaan om de nodige licenties (het bos behoort aan de staat) te bemachtigen. Het komt voor dat ze worden verkregen door het betalen van smeergeld aan de betrokken (vaak lagere) ambtenaar; bedragen van 10.000 roebel worden genoemd (d.w.z. negentig dollar). Hierbij dient men te bedenken dat een gemiddeld maandsalaris 500 roebel bedraagt.

Net als in de eerste, onzekere periode wordt de behaalde winst in de huidige situatie vrijwel nooit productief aangewend. Investerings in de bosbouw bij voorbeeld komen niet of nauwelijks voor. Er zijn inmiddels enige joint-ventures met Zweedse bedrijven gestart; de Zweden brengen dan vooral modern gereedschap in (bij voorbeeld de zagen) en een distributienetwerk. Het resultaat is echter veelal dat het hout, de enige echte grondstof van het land, voor een luttel bedrag het land verlaat.

Een gevolg van het huidige systeem is ook dat de handelaren grotendeels de valutahandel in handen hebben. Dit heeft dramatische gevolgen voor de productiebedrijven. Een representatief voorbeeld is de situatie bij de chocoladefabriek Laima. Om cacao te kunnen importeren moet zij nu dollars kopen tegen de genoemde vrije koers. De gevolgen zijn voorspelbaar. De bonbons wordt onbetaalbaar en verdwijnt volledig uit het dagelijkse consumptiepakket: een doos bonbons kost nu honderd roebel.

De introductie van de vrije prijzen betekende een vrijwel onmiddellijke verdubbeling van het prijsniveau. Vele diensten worden nu verricht tegen vrije prijzen. Uitzonderingen hierop vormen, uit sociale overwegingen, huren en bepaalde voorzieningen. De prijzen van goederen en diensten uit de Sovjetunie zijn echter, noodgedwongen, wel verhoogd. Zo zijn de prijzen van elektriciteit, gas en benzine meer dan verdubbeld, en die van hout en bouwmaterialen nu veelvoudig (een baksteen kost nu één roebel!). Arbeidslozen in de industrie bedragen nu zo'n 500 tot 1.000 roebel, en liggen daarmee duidelijk boven het gemiddelde. De inflatie heeft tot onvermijdelijk gevolg dat niemand meer spaart en

dat eenieder zijn geld zo gauw mogelijk weer uitgeeft. Hierbij komt dat de lege markt binnen de nieuwe, open grenzen haar eigen logica kent. Dagelijks komen duizenden Russen, vaak in het bezit van zeer veel roebels, het land binnen om zo veel mogelijk op te kopen. Er is een dermate groot vraagoverschot in de Sovjetunie (maar ook in de andere omringende landen zoals Polen) dat alles daar afgezet kan worden tegen (vaak veel) hogere prijzen. Het gevolg hiervan is dat alles wordt uitgevoerd en de eigen (Letse) markt leeg blijft. In dit kader moet men ook het besluit zien om reizen naar Polen aan restricties te onderwerpen⁶.

Structurele problemen

Tot dusverre hebben we het gehad over wat men een typische overgangsproblematiek zou kunnen noemen. Structureel liggen er evenwel ook zeer grote problemen, die op de middellange termijn het lot van Letland zullen bepalen. Het gaat hier om de sterk verouderde industriële productiecapaciteit en om de verwevenheid met de Sovjetunie. Beide zijn nauw met elkaar verbonden, en een direct gevolg van het systeem van centrale planning. Schattingen van het Letse Ministerie van Economische Zaken wijzen uit dat slechts 10 tot 15% van de industrie aan de westerse kwaliteitsnormen voldoet. Dit betekent dat westerse markten buiten bereik zijn. Het betekent ook dat Rusland behouden dient te blijven als afzetmarkt. Hier ligt het wellicht grootste probleem voor de nabije toekomst. Niemand kan inschatten hoe de economische betrekkingen met dit land zich zullen ontwikkelen.

4. Politiek is dit niet onomstreden. Het Letse Volksfront wil bij voorbeeld (in navolging van Litouwen) aandelen certificaten uitgeven die voor iedereen verkrijgbaar zijn.

5. De term 'coöperatie' was politiek handig gekozen voor de startperiode. Het ging hier namelijk niet om coöperaties in de gebruikelijke zin. Zo konden bij voorbeeld reeds drie personen een coöperatie oprichten, en stond het streven naar winst centraal.

6. Hier ligt ook een belangrijk argument voor de invoering van een eigen munt, de Lats. Juist vanwege de enorme inflatie in de Sovjetunie is het dringend gewenst dat Letland een eigen monetair beleid kan formuleren. De problemen rond de invoering van een eigen munt zijn echter dermate complex dat zij op deze plaats niet behandeld kunnen worden.

Momenteel vindt de wederzijdse handel nog steeds plaats in roebels. Het is echter beslist niet uitgesloten dat de Russen binnenkort betaling in harde valuta zullen eisen voor hun leveringen. Als dat het geval zou zijn, dan zullen de Letten – uiteraard – ook hun leveringen in harde valuta betaald willen krijgen. De onderlinge handel zal dan zeer waarschijnlijk een forse klap krijgen, net zoals reeds gebeurd is met de handel tussen Polen en Tsjecho-Slowakije en de Sovjetunie. Een dergelijke ontwikkeling zou catastrofaal zijn voor Letland. De Letten hopen momenteel dat het toch niet zo'n vaart zal lopen omdat de Russen geen geld hebben om westerse produkten te kopen (en dus zouden zijn aangewezen op de Letse produkten). De eventuele Russische eis tot betaling in westerse valuta van hun leveringen heeft inmiddels wel geleid tot vele calculaties rond de dan resulterende betalingsbalans⁷.

Verovering van westerse markten kan slechts geschieden door middel van de export van technologisch hoogwaardige produkten. Zo als we gezien hebben beschikt de Letse industrie momenteel niet over de mogelijkheden een dergelijke produktie te realiseren. Buitenlandse steun en vooral buitenlandse investeringen zullen hier de drijvende kracht moeten zijn. In Letland wordt voortdurend gewezen op de voor Westeuropese begrippen uiterst lage lonen, en het redelijke opleidingsniveau van de bevolking. Aan vraagstukken rond de gewenste structuur van de herindustrialisering komt men echter nog nauwelijks toe⁸.

Een probleem in het gehele voormalige Oostblok (en derhalve ook in Letland) is het gebrek aan ervaring van de beleidsmakers. De herstructurering van het land vereist professioneel inzicht in vaak zeer technische zaken. De buitenlandse handel bij voorbeeld, werd binnen het Sovjetsysteem afgehandeld door een kleine staf van vier personen op het Planbureau in Riga. Nu moeten alle vraagstukken ten aanzien van beleid en organisatie, zoals de vormgeving van het economische en monetaire beleid, de methodische en statistische onderbouwing hiervan, en de organisatie op de verschillende niveaus tegelijk worden aangepakt. Vaak blijken bij de besluitvorming dan politieke overwegingen het te winnen van economische.

Samenwerking

Gegeven deze omstandigheden, hoe kan een land als Nederland samenwerken met Letland? Een goed voorbeeld van de mogelijkheden geeft de in 1990 gesloten, breed opgezette vriendschappelijke samenwerking (jumelage) tussen de provincie Overijssel en Letland. Reeds in 1988, lang voordat het IJzeren Gordijn verdween, zocht Overijssel naar samenwerking met een gebied in Oost-Europa. Op grond van een aantal factoren zoals omvang, aard van de bevolking en landschap werd uiteindelijk gekozen voor Letland. In het kader van deze jumelage is inmiddels een groot aantal overeenkomsten gesloten, en is er sprake van bemiddeling en coördinatie op het terrein van openbaar bestuur, economie, energie, techniek, cultuur, landbouw, milieu, onderwijs, sport en toerisme. De concrete projecten zijn vastgelegd in een aantal gedetailleerde werkplannen. Hierbij zijn contacten gelegd tussen overheden, bedrijven, organisaties en instellingen in Overijssel en Letland, en worden plannen gemaakt voor een provinciale vertegenwoordiging in Riga. Contacten tussen de Universiteit Twente en de Overijsselse hogescholen met de Letse tegenhangers hebben geleid tot samenwerkingsovereenkomsten. Directe provinciale steun werd ook geboden. Zo werd in 1991 bemiddeld bij humanitaire hulpverlening en werd f 100.000 uitgetrokken voor steun aan de Letse grafische industrie en de vrije pers.

Slotbeschouwing

Mogelijk heeft het bovenstaande een indruk gegeven van de gigantische problemen waarmee een klein land als Letland geconfronteerd wordt. We hebben gezien dat, op zich, de privatisering de produktie in het land niet verhoogt omdat het momenteel veel lucratiever is om in de (tussen-) handel, en dan vooral in de import-exportsfeer, bezig te zijn. Hierdoor nemen de tekorten slechts toe en dreigt een explosieve inflatie. Op de korte termijn zou het al een groot succes zijn als de Russische markt behouden zou blijven, en als een regeling gevonden zou worden voor de Russische leveringen van grond- en hulpstoffen. De vooruitzichten hierop zijn evenwel niet gunstig. Verovering van de westerse markten is vooralsnog niet haalbaar. Toch heerst er op het ogenblik een merkwaardig soort windstilte: de harde internationale concurrentie is nog

niet gekomen. Massale ontslagen zoals in andere Oosteuropese landen zijn nog niet voorgekomen. Misschien is dit alleen een faseverschil, omdat deze landen eerder werden geconfronteerd met de internationale concurrentie. Misschien ook is dit een van de redenen dat Letland, anders dan vrijwel alle omringende landen, nauwelijks etnische spanningen kent tussen de verschillende bevolkingsdelen.

Voor de middellange en lange termijn geldt voor Letland precies hetzelfde als voor alle overige vroegere centraal geleide landen. Nodig is eigenlijk een door westerse landen of westerse organisaties opgezet lange-termijnplan met een garantie van betaalbare energie en grondstoffen, hulp bij het opzetten van een nieuw produktieapparaat en verbetering van de landbouw, en openstelling van de westerse markten. We hebben het dan nog niet eens over zaken als de opbouw van de benodigde human capital en het aanpakken van de milieuproblemen. Een dergelijke, aan het Marshall-plan herinnerende opzet zit er structureel niet in. In deze omstandigheden zijn lokale of regionale initiatieven van groot belang. Wat ons land betreft zijn er enige goede voorbeelden te noemen. We spreken dan maar liever niet over het gênante nationale beleid inzake de vestiging van ambassades en andere vertegenwoordigingen.

A.E. Steenge

G. Vaskis

A.E. Steenge is hoogleraar Algemene Economie aan de Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede. G. Vaskis is hoogleraar Internationale Economische Betrekkingen aan de Universiteit van Letland, Riga.

7. Zie Modris Smulders, *Who owes whom? Mutual economic accounts between Latvia and the USSR, 1940-1990*, Riga, 1990. Deze studie is tot stand gekomen met steun van de Letse regering.

8. De Amerikaan Porter bij voorbeeld heeft er in zijn recente boek *The competitiveness of nations* nog eens duidelijk op gewezen dat lage lonen niet geschikt zijn om als 'trekker' te fungeren voor een evenwichtige ontwikkeling. Hiervoor zijn geheel andere factoren nodig, zoals een op elkaar afgestemd netwerk van sectoren, een stuwende binnenlandse vraag en een goede economische orde.