

Oosteuropese economie

De grenzen van de bureaucratie

De afgelopen maanden is er in de westerse pers veel aandacht besteed aan economisch-politieke veranderingen in de Sovjetunie: de oproepen van partijleider Gorbatsjov tot 'reconstructie' van de maatschappij, de mogelijke tegenwerking in de top en vooral het lagere kader van de bureaucratie, de verwarring in de kleinere Oosteuropese landen. In de economie gaat het echter niet alleen om woorden, maar vooral om daden. Doel van deze bijdrage is allereerst in kort bestek uiteen te zetten welke economische veranderingen zich in de Sovjetunie en de kleinere Oosteuropese landen momenteel voltrekken en hoe we deze kunnen benoemen. Ook de kleinere landen worden daarbij betrokken, aangezien hun ervaringen de Sovjetunie tot voorbeeld dienen. De tweede paragraaf handelt daarom over successen en problemen in verschillende landen en de laatste over de les die daaruit getrokken kan worden.

Herstructurering

Waar het in de jaren zestig nog relatief eenvoudig was om 'het' economisch systeem in 'de' Oosteuropese landen te beschrijven, is dat tegenwoordig in kort bestek ondoenlijk 1). Niet alleen verschilt de situatie in toenemende mate van land tot land, ook is er in de afzonderlijke landen vaak sprake van een veelheid van experimenten, snel op elkaar volgende reorganisaties en – niet in het minst – soms een flagrante tegenstelling tussen het beeld dat uit wetgeving en officiële besluiten naar voren komt en de feitelijke gang van zaken.

Om verwarring te voorkomen dient men voorts zorgvuldig met het begrip 'hervorming' om te gaan. Hiertoe kan het bekende onderscheid tussen economisch systeem en economische politiek behulpzaam zijn. Het economische systeem bestaat uit het geheel van organisaties, de eigendomsverhoudingen, besluitvormings- en informatiestructuur, motivaties bij handelingen, rol van wetgeving en politieke organen en de informele 'spelregels' van het gedrag. Zo'n systeem coördineert de activiteiten van organisaties en individuen en doet dat in abstracto op twee manieren: door middel van bureaucratische coördinatie (een verticale verhouding, binnen een hiërarchie) of marktcoördinatie (een horizontale verhouding van partijen die wettelijk gelijk zijn) 2). Een hervorming is – conform de terminologie van bij voor-

beeld Kornai – de verandering van een Oost Europees systeem, zodanig dat het de rol van bureaucratische coördinatie vermindert en de rol van de markt doet toenemen. In die zin is er alleen in Hongarije van hervorming sprake. De andere veranderingen vinden plaats binnen het systeem, en zijn veranderingen van de gevoerde economische politiek. Dat hoeft ze niet minder waardevol te maken. Vooralsnog lijkt het me beter om van herstructurering te spreken, zoals ook in de USSR momenteel gebruikelijk. Het gaat daarbij om zes aandachtspunten: technologische ontwikkeling, arbeidsproductiviteit, dienstverlening, buitenlandse handel, interne organisatie van ondernemingen, en prijzen. Deze komen achtereenvolgens aan de orde. In de laatste paragraaf gaan we kort in op de Hongaarse hervormingen.

Technologische ontwikkeling

In zekere zin is verhoging van de investeringen en het technologisch niveau daarvan de kern van de herstructurering die met name de huidige Sovjet-partijleiding voor ogen heeft. Andere maatregelen zijn daarvan afgeleid 3). Alle Oosteuropese landen hebben meer aandacht voor technologie dan voorheen, wat uit de toenemende middelen voor R&D moet blijken. Veel belangrijker zijn de pogingen de effectiviteit daarvan te doen toenemen. Hierin zijn een 'DDR' en een 'Hongaarse' weg te onderkennen. In de DDR is een veel sterkere traditie van op industriële toepassingen gericht onderzoek dan in de Sovjetunie; deze is versterkt door het onderbrengen van een groot aantal zelfstandige researchinstituten bij grote ondernemingen en het veranderen van de financiering van universiteiten en overblijvende researchorganen: zij dienen het grootste deel van hun onderzoeksmiddelen uit contractresearch te verkrijgen. In Hongarije en nu ook Bulgarije mikt men daarnaast ook op kleine bedrijfjes waar groepjes ingenieurs tegen hoge beloning hoogwaardige componenten voor grote ondernemingen ontwikkelen en eventueel produceren. De Sovjetunie is duidelijk door het DDR-voorbeeld gecharmeerd.

Hierin past ook vermindering van invloed (of eventuele afschaffing) van bestuurslagen tussen grote ondernemingen en industriële ministeries. Vooral in de planvoorbereiding kunnen de grote ondernemingen dan zelf een belangrijker rol spelen. In Bulgarije wordt getracht dat te bevorderen door de brancheministeries (die zich doorgaans vrij specifiek met industriële be-



drijven bemoeien) af te schaffen, wat in Hongarije al eerder is gebeurd. Afgezien van Hongarije en Polen overweegt geen ander land een vermindering van de betekenis van centrale opdrachten aan bedrijven (in Polen is dit systeem, zoals bekend, vervangen door een reeks van meer of minder vrijwillige 'contracten' die ondernemingen met de overheid kunnen sluiten, waarbij zij het gewenste produceren in ruil voor materiële inputs, valuta en financiële middelen 4)). Integendeel, in het algemeen wordt meer nadruk gelegd op 'discipline' bij de planuitvoering.

Verhoging van arbeidsproductiviteit

Uiteraard speelt technologische ontwikkeling een rol in een dergelijke verhoging, maar gezien de grote mate van 'onderbenutte' arbeidskracht in bedrijven kunnen organisatorische wijzigingen of vergroting van arbeidsdiscipline op korte termijn zeker zo effectief zijn. De experimenten in de Sovjetunie zijn hier het duidelijkst op gericht. Stapsgevijs nemen vanaf 1984 steeds meer bedrijven en sectoren aan het 'grootschalige economische experiment' deel en sinds januari 1987 betreft dit de gehele industrie en het transportwezen. De aan het 'experiment' deelnemende bedrijven kregen meer rechten en verantwoordelijkheden, en winst of verlies werd belangrijker voor het feitelijk functioneren. De drie belangrijkste elementen van het 'experiment' zijn: de ondernemingen zijn sterker bij de planopstelling betrokken; de plannen berusten op stabiele 'normen' voor een periode van vijf jaar; de onderneming krijgt een belang in vermindering van het aantal werknemers. Het laatste tracht men te bereiken door, simpel gesteld, de hoogte van de totale loonsom te laten afhangen van de toege-

1) Ik zie in het bijzonder af van Roemenië, waar organisatorische veranderingen soms vrij bizarre vormen aannemen. Een voorbeeld is de sinds de zomer van 1986 verplichte aankoop door werknemers van aandelen in het bedrijf waar ze werken, zonder dat daar zeggenschap tegenover staat - feitelijk een verdere loonsverlaging.

2) Zie recent J. Kornai, The Hungarian reform process: visions, hopes and reality, *Journal of Economic Literature*, jg. 24 (1986), blz. 1689 e.v.

3) Ook instrumenten als (verborgen) prijsverhogingen worden daartoe benut.

4) Dat neemt niet weg dat sommige Poolse economen van mening zijn dat bedrijven nu meer opdrachten krijgen dan in de jaren zeventig, terwijl ze daarnaast sterker door provinciale autoriteiten worden gecontroleerd. Het laatste is ook in Hongarije het geval.

voegde waarde (de 'normatieve netto productie') in een volgens vaste normen berekende verhouding – bij voorbeeld als basisfonds plus een derde van het groeipercentage toegevoegde waarde. Het aantal werknemers speelt daar geen rol meer in. Op deze wijze hebben werknemers baat bij een toenemende productie en wordt het voordeliger voor een onderneming om minder mensen in dienst te hebben (omdat men de lonen dan kan verhogen). De ervaringen met het experiment zijn zeer gemengd (de bedrijven probeerden de prijzen op te drijven en daarmee op gemakkelijke wijze de toegevoegde waarde te verhogen; ze bleven op simpele productievergroting gericht en niet op nieuwe produkten; de arbeidsproductiviteit steeg meer dan gemiddeld, maar het aantal arbeiders daalde alleen in uitzonderingsgevallen), maar worden toch voldoende bevredigend geacht om op grotere schaal in te voeren. Het probleem daarbij is dat experimenteerbedrijven in de Sovjetunie doorgaans bevoordeeld worden in de leveranties van materialen; wanneer een experiment wordt uitgebreid is dat in afnemende mate mogelijk en nemen relatief gunstige prestaties ook vaak af 5).

Betere dienstverlening

Hierin is men in Hongarije het verst – met name de keuzemogelijkheden voor consumenten zijn vergroot – vooral door introductie van een 'pachtsysteem' voor bij voorbeeld winkels en restaurants en door legalisering van particuliere activiteiten. Ook in de DDR vindt overigens van oudsher een deel van de dienstverlening in particuliere en coöperatieve bedrijfjes plaats, zij het dat deze weinig dynamiek (kunnen) vertonen. In sommige Sovjetrepublieken wordt ook al enige tijd met een pachtsysteem geëxperimenteerd en vanaf 1 mei 1987 zal legale particuliere dienstverlening op grotere schaal – binnen bepaalde grenzen – in de Sovjetunie mogelijk worden 6). Zonder twijfel bevat deze maatregel elementen van een echte hervorming, is ze daarom voor ideologische scherpslijpers moeilijk te hanteren en kan ze in principe voor de burgers op korte termijn positieve gevolgen hebben. De fundamentele problemen van stagnerende economische groei zal zij echter niet kunnen oplossen.

Meer directe contacten tussen productie en buitenlandse handel.

In Oosteuropese landen was dit al langer gebruikelijk en is dat ook zeer zinvol gebleken, maar in geselecteerde branches en ondernemingen in de Sovjetunie wordt er nu ook toe overgegaan (met name de export van auto's, machinegereedschappen en precisie-instrumenten). De export van grondstoffen blijft echter onder directe controle van het Ministerie van Buitenlandse Handel. Ook dient men zich geen overdreven voorstelling van joint-ventures met westerse bedrijven te

vormen. In de Sovjetunie zijn ze voor het westen relatief weinig interessant omdat terugsluizen van winsten in harde valuta sterk wordt bemoeilijkt en de westerse partner geen zeggenschap heeft over het topmanagement. Zelfs in Hongarije bedraagt hun waarde nog maar enkele tientallen miljoenen dollars.

Veranderingen in de interne organisatie van ondernemingen.

In de Sovjetunie wordt geëxperimenteerd met allerlei vormen van het z.g. Sjtsjekinosysteem, waarin groepen arbeiders (brigades) meer zelfstandigheid hebben in het uitvoeren van hun taken. In Hongarije is in 1985 al een wet ingevoerd die een bepaalde vorm van 'zelfbestuur' mogelijk moet maken; met name in middelgrote ondernemingen is deze tenminste in theorie veelbelovend, en kan men de eigen directeur kiezen. In Bulgarije is in mei 1986 een nieuwe Arbeidswet ingevoerd, waarin het mogelijk wordt gemaakt brigadeleiders en directeurs te kiezen. Bij de eerste verkiezing werd uiteraard een grote meerderheid van de officiële kandidaten verkozen, maar zeker niet allemaal. In de Sovjetpers werd er met duidelijke belangstelling over geschreven 7).

Veranderingen in het prijssysteem.

Prijzen op de wereldmarkt hebben een sterkere invloed op binnenlandse prijzen gekregen (Hongarije, Bulgarije) of er wordt aan gedacht deze verbinding voor sommige produkten tot stand te brengen (USSR).

Successen en problemen

In tabel 1 vindt men een overzicht van groeicijfers in de Europese RWEH-landen. Nu moet men de officiële Oosteuropese cijfers nemen voor wat ze waard zijn. Afgezien van Hongarije en wellicht Polen is er van een 'verborgen' inflatie sprake in de orde van 2 procent per jaar, en in Roemenië is meer in het algemeen onduidelijk waar cijfers op zijn gebaseerd 8). Zo laat de DDR bij voorbeeld bij voortdurende vrij hoge cijfers over toename van de particuliere consumptie zien, terwijl het

Westberlijnse DIW onlangs tot de conclusie kwam dat de relatieve achterstand ten opzichte van de Bondsrepubliek in 1970-1985 per saldo ongewijzigd bleef (zo'n 30 procent) 9). Toch zijn ten minste twee tendenties opvallend. Allereerst de zoveel gunstiger macro-economische ontwikkeling in de DDR dan in Hongarije (ook aan andere indicatoren, zoals het verloop van de netto schuldenlast, kan men dat aflezen). Verder lijkt de daling van het Sovjet-groeicijfer op dit moment tot staan gebracht. Dit wordt nog niet zozeer aan de economische herstructurering toegeschreven, maar veeleer aan verjonging en kwalitatieve verbetering van het management.

Opmerkelijk is verder dat één van de belangrijkste doelen van het Sovjetplan voor 1986, meer kapitaalgoederen in gebruik te nemen (dus niet zo maar te investeren, maar de investeringen ook zo snel mogelijk te voltooiën), volstrekt niet is gehaald. De in gebruik te nemen capaciteit had met 14,1% moeten toenemen, wat 6% werd, terwijl de investeringen even snel stegen als gepland (8,4 in plaats van 8%) 10). Ook werd het plan voor de zware industrie wel vervuld, (5,2% groei tegen 4,3 gepland), terwijl dat van de consumptiegoederenindustrie het niet haalde (4 tegen 4,4%) – een vanouds bekend patroon. Ten slotte bleef vooral de productie van geavan-

5) Vgl. G. Seidenstecher, *Das 'Ökonomische Experiment grossen Massstabs' in der sowjetischen Wirtschaft*, deel 1 en 2, Berichte des Bundesinstituts für Internationale und ostwissenschaftliche Studien 36 en 37-1986.

6) M. Ellman, *Liberalisatie in de Sovjet-economie*, ESB, 7 januari 1987.

7) *Pravda*, 19 januari 1987, blz. 4.

8) Roemenië vermeldt bij voorbeeld drie nationale groeicijfers die hoger zijn dan die in elk der afzonderlijke sectoren, en vermeldt deze in 'vergelijkbare prijzen', die in elk geval niet overeenkomen met reële groei.

9) *Der Tagesspiegel*, 21 november 1986. Zie verder DIW, *Wochenbericht* 21/1986, Das Kaufkraftverhältnis zwischen der D-Mark und Mark der DDR 1985.

10) *Pravda*, 18 januari 1987, blz. 1-4. Zie ook de kritische analyse door de ministerraad, *Pravda*, 22 januari 1987, blz. 2. Meer in het algemeen is het de vraag of de groeicijfers van de Sovjet-economie over juist 1985 en 1986 niet bijzonder sterk zijn vertekend. Een overschatting van 3% of meer is niet onmogelijk.

Tabel 1. Jaarlijkse verandering nationaal inkomen (volgens Oosteuropese definitie) in procenten

	1981-1985	1984	1985	1986 a)
Bulgarije	4,3	4,6	1,7	4,5
DDR	4,2	5,5	4,2	4,3
Hongarije	1,5	2,7	-0,9	1,2
Polen	4,7 b)	5,8	3,2	4,0
Roemenië c)	(4,4)	(7,7)	(6,0)	(7,0)
Tsjechoslowakije	2,0	2,9	3,3	3,1
Sovjetunie	3,2	3,2	3,5	4,1

a) voorlopige cijfers.

b) 1983-1985.

c) Tussen haakjes wegens vergaande onbetrouwbaarheid van statistische gegevens.

Bron: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; *New Times*, 12 januari 1987.

Tabel 2. Handelsbalans met OESO-landen (miljoenen dollars per jaar) en netto schulden (miljarden dollars, einde van het jaar)

	Handelsbalans			Netto schuld	
	1984	1985	1986*	1985	1986 a)
Bulgarije	- 720	- 1.125	- 1.790	0,8	2,2
DDR	540	840	540	5,5	5,5
Hongarije	0	100	- 440	5,1	7,8
Polen	1.000	800	770	29,3	32,4
Roemenië	2.700	2.300	2.000	6,6	5,5
Tsjechoslowakije	810	470	470	2,1	2,6
Sovjetunie	4.000	2.000	- 1.100	13,7	?

a) Schattingen en voorlopige cijfers.

Bron: persberichten betreffende landen; OESO; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

ceerde apparatuur, zoals robots, achter bij de geplande.

Een andere belangrijke indicator is de ontwikkeling van het handelstekort met de geïndustrialiseerde westerse landen (zie tabel 2). De Sovjetunie zag het grote overschot omslaan in een tekort; in de meeste andere landen vertoonde het een lichte daling. Bulgarije heeft de laatste jaren een fors handelstekort, maar een lage schuldenstand. Over de Sovjet-schulden zijn geen gegevens voorhanden, maar waarschijnlijk zijn deze gestegen. Overigens zijn de hier vermelde gegevens niet gelijk aan het totale handelsaldo in convertibele valuta, omdat een deel van de handel met ontwikkelingslanden daar eveneens in wordt afgewikkeld, en zijn er van land tot land forse verschillen tussen handelssaldo en lopende rekening. Voor 1986 hebben Bulgarije, Hongarije en Polen een tekort op de lopende rekening, de DDR, Tsjechoslowakije en Roemenië een overschot. Voor de Sovjetunie is dat moeilijker te schatten, omdat wapen- en goudverkoop hierin een belangrijke rol spelen 11). Alleen in Hongarije en Polen vormt de rentebetaling op schulden een fors deel van de export in harde valuta (ruwweg 20 respectievelijk 45%). In andere landen is dat minder dan 10%.

Hervormingen

Het is niet verwonderlijk dat de Sovjetleiding zich – naast continuering van al langer plaatsvindende experimenten – op elementen van veranderingen in meerdere landen oriënteert, of in de woorden van de Russische RWEH-kenner Bogomolov: „Het is de som van verschillende pogingen, de veralgemenisering van gemeenschappelijke ervaringen die zal leiden tot een optimaal model van een nieuwe maatschappij”, waaraan hij toevoegt dat „hieraan in de economische praktijk nog weinig aandacht wordt geschonken” 12).

In het voorgaande is al aangestipt dat met name elementen van ervaringen in Bulgarije, de DDR en Hongarije nauwkeurig in de Sovjetunie worden gadeslagen. Het gaat er daarbij niet

zozeer om dat men een bepaald 'model' wil overplanten, maar de nu zo gewenste herstructurering zou bij eventueel succes wel eens een goede voedingsbodem voor latere, verdergaande veranderingen kunnen blijken. In het navolgende zal ik alleen kort ingaan op de enige hervorming in Oost-Europa, de Hongaarse.

Een groot gevaar in de Hongaarse economie is de dreigende onbestuurbaarheid. In zeker opzicht stagneert het hervormingsproces. Een belangrijke reden daarvan is dat in toenemende mate „het gros van de bevolking, en ook de intellectuelen (...) de economische hervormingen vooral met negatieve kenmerken verbindt”, en „we er niet werkelijk in geslaagd zijn de meerderheid van het ondernemingsmanagement voor de hervorming te winnen”. De keerzijde daarvan is dat er geen echte pressiegroep vóór permanente hervormingen tot stand is gekomen 13). De Hongaarse econoom Bauer heeft het huidige systeem al eens 'plan noch markt' gedoopt. Hoewel er in bepaalde delen van de economie onmiskenbaar van marktelementen sprake is – de particuliere bedrijven, in zekere zin de arbeidsmarkt, de landbouw – dient men vooral niet de fout te maken te menen dat er in Hongarije al vrijwel van een – al dan niet socialistische – markteconomie sprake is. Bedrijven hebben te maken met voortdurend veranderende 'aanwijzingen' en verplichtende 'prioriteitsontwikkelingsprogramma's', waar een ongeschreven recht op compensatie van verliezen tegenover staat. In de feitelijke economische ontwikkeling kampt men met het probleem dat de dynamiserende rol van de landbouw – de motor van de vernieuwing in de jaren zeventig – enigszins is uitgespeeld. Met name de openbare financiën hebben met de gevolgen van het niet tot stand komen van een echte markt te maken: sterk dalende inkomsten (vanwege de gedaalde bedrijfswinsten), oplopende subsidies aan verliesgevende bedrijven (nu al meer dan een kwart van het gehele staatsbudget) en een voor Oosteuropese begrippen schrikbarend budgettekort van 3,5 tot 4% van het bnp. Voor 1987 worden constante investeringen en een verlaging van de particuliere

consumptie voorzien, wat verder wellicht alleen in Roemenië het geval zal zijn. Daar staat tegenover dat de lonen voortdurend meer stijgen dan gepland. In een recente bijeenkomst (november 1986) van het Centrale Comité van de Communistische Partij werd de problematiek aldus samengevat: „Het lukt niet economische en ondernemingsbelangen op bevredigende wijze op elkaar af te stemmen” 14). Zo is er eind 1986 na veel wikken en wegen een nieuwe faillissementswet ingevoerd. Feitelijk neemt het aantal mensen dat door de ondernemingen wordt voorgedragen voor plaatsing in een andere vestiging (dus nog niet eens ontslag) af: in 1985 waren het er 15.000, in 1986 5.000 (op een beroepsbevolking van 5 miljoen) 15).

Dit alles neemt niet weg dat zelfs de grote ondernemingen in Hongarije al aanmerkelijk prijsgevoeliger zijn dan in andere Oosteuropese landen, dat er in de dienstverlening en landbouw veel is verbeterd en dat de bureaucratische coördinatie aanzienlijk is verminderd. Ook is geen twijfel mogelijk aan de inzet van de Hongaarse politici sommige hervormingen door te zetten in de richting van een markteconomie. Met name op de kapitaalmarkt is er in dat opzicht van vooruitgang sprake (er worden steeds meer obligaties geïntroduceerd en de eerste stappen op weg naar een onderling concurrerend bankwezen zijn gezet), en ook op het gebied van modernisering van de belastingen is het één en ander te verwachten (invoering van één type inkomstenbelasting, winstbelasting en wellicht btw) 16).

11) De Engelse econoom Hanson schat een positieve lopende rekening van \$ 6,2 mrd. in 1984 en \$ 4,4 mrd. in 1985. Een negatieve lopende rekening voor 1986 behoort dan niet tot de onmogelijkheden (daar was in 1975 en 1976 overigens ook sprake van).

12) O. Bogomolov, *New Times*, op.cit. De CPSU lijkt zich daarbij – in tegenstelling tot wat wel wordt verondersteld – weinig op mogelijke Chinese voorbeelden te richten. Wel is de ideologisch ingegeven kritiek op Chinese ontwikkelingen vervangen door een pragmatische beoordeling, waarin begrip voor de specifieke Chinese geschiedenis doorklinkt. Ook op het gebied van de landbouw is niet zozeer China (dat ook veel armer is dan de USSR), maar Hongarije het voorbeeld. Vgl. C. Herrmann-Pillath, *Die Chinesische Wirtschaftsreform im Spiegel sowjetischer Darstellungen 1979-1986*, Berichte 42-1986.

13) Zie het interview met R. Nyers (één der 'vaders' van de Hongaarse hervormingen) in *The Hungarian Economy*, vol. 14, nr. 3 (1986), blz. 9-11 en K. Sitzler, *Ungarische Stimmen zur Wirtschaftsreform, SüdOst Europa*, 1986/10, blz. 554 e.v.

14) *Budapester Rundschau*, 48/1986, blz. 8.

15) *Budapester Rundschau*, 3/1987, blz. 1.

16) Zie voor uitstekende overzichten Kornai, op.cit. en L. Csaba, *Le processus de réforme hongrois et son évolution prévisible en 1985-1987, Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 17, nr. 2 (1986), blz. 7 e.v.

Tot slot

De laatste anderhalf jaar is er veel in Oost-Europa veranderd - niet zozeer in het economische systeem, maar des te meer in de economische politiek en de feitelijke economische ontwikkeling. Twee redenen liggen hieraan ten grondslag. De Sovjet-'reconstructie' heeft vooral tot doel de dynamiek in de binnenlandse economie terug te brengen. In de DDR en Hongarije gaat het

er om handelsaandelen in het westen terug te winnen. Bij de 'reconstructie' oriënteert de USSR zich op bepaalde ervaringen uit Bulgarije, de DDR en Hongarije. Het laatste land is het enige waar van een echte hervorming sprake is, maar juist die dreigt in sommige opzichten in het slop te geraken.

Pieter Boot

De auteur is werkzaam op het Ministerie van Sociale Zaken. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.