

Plan en markt in Oost-Europa

Nu alle ogen op de Sovjetunie en haar partijchef Gorbatsjov zijn gericht, is het niet onbelangrijk ook enige aandacht aan de kleinere Oosteuropese landen te besteden. De reden daarvoor is dat de komende maanden in deze landen de vijfjarenplannen 1986 – 1990 formeel van kracht zullen worden en de voorgaande zijn afgesloten, zodat een balans kan worden opgemaakt. Bovendien is het zo dat de systemen van enkele Oosteuropese landen duidelijk als voorbeeld fungeren voor mogelijke veranderingen zoals die de Sovjet-partijleiding voor ogen staan, en dat, gezien de versnelling van de technologische ontwikkeling in het Westen, de Oosteuropese landen zich voor essentiële keuzen gesteld zien.

Het doel van dit artikel is kernachtig aan te geven welke belangrijke veranderingen er de afgelopen jaren in Oost-Europa plaatsvonden en deze te waarderen 1). Hierbij gaan we zowel in op het economische beleid als de economische orde.

Resultaten

In de tabellen 1 en 2 vindt men de groeicijfers van het nationale product (netto materiële product (nmp), te vergelijken met het bnp minus het merendeel van de diensten).

Tabel 1. Jaarlijkse veranderingen van het nmp in procenten per jaar

	1976 – 1980	Plan 1981 – 1985	1981 – 1985 a)	1985 a)	Plan 1986
Bulgarije	6,1	3,7	3,8	±2	±3
Tsjechoslowakije	3,6	1,6 – 2,2	1,6	3,3	3,5
DDR	4,1	5,1	4,4	4,8	4,4
Hongarije	3,2	2,7 – 3,2	1,4	-1,0	2,3 – 2,7
Polen	1,2	3,2 – 5,6 b)	-1,6	3,0	3,0
Roemenië	7,0	7,4	3,2	±0	±5
Sovjetunie	4,3	3,4	3,2	3,1	3,8

a) Voorlopige cijfers 1985.

b) Driejarenplan 1983 – 1985.

Bron: Unece, *Economic survey of Europe in 1984 – 1985*, New York, 1985 en recente planvervullingsberichten.

Uit de ontwikkeling van de groeicijfers zijn drie conclusies te trekken. Ten eerste, de trendmatige daling van de groeivoeten heeft zich in de jaren tachtig doorgezet. In Oost-Europa leek wat dat betreft 1984 een keer ten goede te brengen (5% groei, tegen 3,8 in 1983), die door de gang van zaken in 1985 (2,4%) echter niet werd bevestigd. Van een algehele stagnatie is echter geen sprake.

Tabel 2. Jaarlijkse verandering van het nmp in procenten per jaar, gewogen gemiddelden

	1971 – 1975	1976 – 1980	1981 – 1985
Oost-Europa a)	7,9	3,9	2,0
Idem excl. Polen	7,6	5,0	3,2
Sovjetunie	5,6	4,3	3,2

a) Zes landen.

Bron: als tabel 1.

Ten tweede lijkt de verhouding tussen de landen zich te wijzigen. Van oudsher zijn de arme landen Roemenië en Bulgarije de snelste groeiers, terwijl de DDR en Tsjechoslowakije een relatief tragere groei hebben. Tegenwoordig is de economische groei in de DDR het hoogst. Dit is des te interessanter, aangezien vaak wordt gesteld dat een plansysteem een geëgender instrument is voor modernisering van een onontwikkelde economie, dan bruikbaar in een geïndustrialiseerde samenleving. Ook kan men vraagtekens zetten bij de veel geuite veronderstelling dat een op marktelementen gerichte hervorming zoals in Hongarije de wenselijke gang van zaken is in Oost-Europa. De macro-economische cijfers zijn wat dat betreft ambivalent.

En ten derde is het vijfjarenplan 1981 – 1985 in feite niet gehaald, met uitzondering van Bulgarije en Tsje-

choslowakije, terwijl men er in de USSR en DDR dicht bij zit.

Achter deze macro-economische cijfers gaan allerlei ontwikkelingen schuil. In het algemeen werd getracht de consumptie op peil te houden, terwijl de investeringen sneller daalden dan het nationale product. Dat nam niet weg dat in Hongarije in 1981 – 1985 de reële lonen met 4 à 5 procent daalden (de consumptie daalde min-

der door de uitbreiding van de tweede economie), vooral de DDR en Tsjechoslowakije een forse verborgen inflatie kennen en dat toenemende twijfel over de betekenis van Roemeense cijfers gerechtvaardigd is.

Doelinden van economische politiek

Op zich is de teruggang in de Oosteuropese groeicijfers niet verbazend, aangezien de produktietoename in het begin van de jaren tachtig ondergeschikt was aan herstel van het externe evenwicht: bereiken van een overschot op de handelsbalans en stabilisatie van de schulden.

In de periode 1976 – 1980 hadden de zes Oosteuropese landen een gecumuleerd handelstekort van \$ 27,8 mrd. met het Westen. Ook in 1981 was er nog een tekort van \$ 2,7 mrd. In 1982 was er voor het eerst een overschot, dat in 1984 tot zo'n \$ 13 mrd. was opgelopen, om in 1985 echter weer ongeveer te halveren. Zoals bekend werd deze omslag vooral bereikt door een beperking van de import; ook de export nam fors toe, vooral die van energie, landbouwprodukten en andere grondstoffen. In Bulgarije nam het aandeel van olie en olieprodukten in de export naar OECD-landen van 1975 tot 1981 bij voorbeeld toe van 1,8 tot 30,1%, in de DDR van 10,2 tot 30,0% en in Roemenië van 24,6 tot 40,7% 2). Door de schulden zijn de schulden gestabiliseerd, behalve in Polen.

Dezelfde tendens, hoewel traag en vergezeld van jaarlijkse fluctuaties, is te onderkennen in de handel met de Sovjetunie. Vooral in de jaren 1980 – 1981 was het Oosteuropese handelstekort met de Sovjetunie aanzienlijk groter dan dat met de OECD-landen. Met name Bulgarije, Polen, Hongarije en de DDR hebben het tekort sindsdien sterk verminderd; de laatste twee hadden in 1985 waarschijnlijk een overschot. Alleen Polen is toegestaan tot 1990 – dalende – tekorten te houden.

Dit alles betekent dat (behalve in Polen) de vijfjarenplannen 1986 – 1990 voor andere taken staan dan hun voorgangers. Het eerste doel is niet langer handelsevenwicht c.q. importbeperking, maar 'intensivering van de groei'. Deze intensivering heeft twee aspecten: de arbeidsproductiviteit zal sneller

1) In dit artikel wordt afgezien van de Sovjetunie. Aan het gebruik van Oost-Europa zonder Sovjetunie dient geen politieke betekenis te worden gehecht. Zie voor de Sovjetunie: M. Ellman, *De economie van de Sovjetunie, terugblik en vooruitzichten*, ESB, 19 februari 1986.

2) Zie P.A. Boot, *The German Democratic Republic between East and West: the margins of socialist dependencia*, *Research Memorandum 8508*, Universiteit van Amsterdam, 1985, blz. 14.

moeten stijgen, zonder dat dit gepaard gaat met een verdere achteruitgang van de kapitaalproductiviteit 3), en er dient een antwoord gevonden te worden op de snelle technologische vooruitgang in het Westen. Dit zal moeilijk zijn. Door de investerings- en importbeperkingen is het Oosteuropese machinepark fors aan het verouderen. Alleen de DDR is erin geslaagd de invoer van machines uit het Westen in de periode 1981 – 1984 op peil te houden. In Roemenië was deze daarentegen in 1983 tot 1/8 van de gemiddelde waarde van die in de periode 1976 – 1980 teruggelopen.

De Oosteuropese landen maken zich in het algemeen erg bezorgd over de versnellende technologische ontwikkeling in het Westen. Het gevaar bestaat dat men structureel achterblijft in de micro-elektronisering van de economie. Wat dat betreft lijkt de situatie sterk op die aan het eind van de jaren vijftig, toen Sovjet- en Oostduitse leiders met schrik bemerkten dat de chemische industrie was verwaarloosd 4). De lopende vijfjarenplannen werden toen afgebroken en vervangen door zevenjarenplannen met sterke nadruk op petrochemie en gericht op het 'bereiken van het wereldniveau in techniek en kwaliteit van producten'. Dat lukte niet helemaal 5), maar dat accent op petrochemie bracht wel een nieuw elan in de Sovjetunie en Oost-Europa: er waren voldoende grondstoffen in de Sovjetunie en een ruil van energie voor eindproducten vormde de basis voor latere 'integratieplannen' in de Raad voor wederzijdse economische hulp (Rweh, Comecon). Grondstoffen spelen in de huidige golf van technologische vernieuwing een minder belangrijke rol, wat voor Oost-Europa een wezenlijk nadeel is.

De stimulerende van technologische vernieuwing heeft, zoals alle 'grandes orientations' in Oost-Europa, de vorm van een campagne 6). Een campagne is een mobilisatie van alle productiefactoren, met alle mogelijke middelen, op een aansprekend maar niet altijd even nauwkeurig omschreven doel. Uiteindelijk heeft een campagne alleen kans van slagen indien ze wordt begeleid door een passende economische politiek, en als ze aansluit bij de belangen van degenen die haar moeten uitvoeren. Een belangrijk aspect van die economische politiek is de samenwerking in Rweh en met het Westen; de mogelijke belangenovereenkomst hangt af van het economisch systeem. Deze zullen we beide kort behandelen.

De buitenlandse economische politiek van de Oosteuropese landen maakt geen algemene keuze voor integratie in de Rweh of samenwerking met het Westen 7). Zoals ook aan het begin van de jaren zeventig is er in de voornemens van een koppeling sprake: veiligstellen van grondstoffeveranties uit de Sovjetunie, nu aangevuld met technologische samenwerking, gesteund door selectieve import uit het

Westen van technologie en schaarse consumptiegoederen of veevoer.

De samenwerking in de Rweh heeft twee kanten. Enerzijds is er sprake van een toegenomen activiteit inzake 'gemeenschappelijke investeringsprojecten' (vrijwel alle in de Sovjetunie): kerncentrales, pijpleidingen, hoogspanningsnetten 8). Niet alleen leveren de kleine lidstaten van de Rweh meer 'harde producten' (hoogwaardige technologie, landbouwproducten), ook worden ze in toenemende mate ingeschakeld bij de modernisering van de Russische industrie. Vanwege de in de jaren zeventig in de Rweh gemaakte prijsafspraken is de Russische olieprijs nog tot 1986 gestegen 9) en een dergelijke compensatie is nodig om de energieleveranties op peil te houden. Anderzijds is in december 1985 een programma tot samenwerking op enkele technologische speerpunten getekend (micro-elektronica, robotisering, nieuwe materialen en biotechnologie). Door deze samenwerking moet in het jaar 2000 de arbeidsproductiviteit zijn verdubbeld 10). De Sovjetunie zet daarbij de toon en andere landen zijn op deelgebieden actief. Het zal hierbij niet alleen om nieuwe producten moeten gaan, maar eveneens om betere processen. Ook in de twee landen waar nieuwe technologieën het verst zijn doorgedrongen – de DDR en Hongarije – is dat vaak tot een beperkt aantal prestige-projecten beperkt gebleven. De 'intensivering' richtte zich op de productie in enge zin, maar vergat aan- en afvoer, intern transport en afzet. Mede door zich daar meer op te richten zou in 2000 het materiaal- en energieverbruik per eenheid product met 35 tot 50 procent moeten zijn verminderd. De Rweh wil kernenergie in 1990 een kwart van de elektriciteitsproductie laten verzorgen (in 1985 was dat 10%). In de tussenliggende jaren zal vooral de gasproductie stijgen, terwijl de Russische olie-export vooral voor het Westen is bestemd (waarbij in de plannen geen rekening is gehouden met de recente prijsdaling).

Daarnaast mikt men op een voorzichtige toename van import uit het Westen en een toename van investeringen, waar mogelijk gericht op versterking van bovengenoemde speerpunten. In Polen bij voorbeeld zullen de investeringen de komende vijf jaar twee maal zo snel toenemen als de particuliere consumptie. In het algemeen is er hierbij sprake van een belangenstrijd tussen vertegenwoordigers van mijnbouw en energiewezen, en die van machine- en elektrotechnische industrie. Afwisselend wordt daarbij het accent gelegd op toename van energieproductie, dan wel op besparing van energieverbruik per eenheid product. In landen als de DDR en Hongarije is deze strijd op een accentuering van technologische vernieuwing uitgelopen, maar in Roemenië en Polen is dat nog onduidelijk. De accentverschuivingen in de economische politiek worden geflankeerd door

organisatorische veranderingen.

Economisch systeem

Vanaf de periode 1978 – 1981 is er sprake van een nieuwe 'golf van veranderingen' in Oost-Europa (1978 – 1980 Bulgarije, DDR; 1979 – 1981 Tsjechoslowakije; 1980 Hongarije; 1981 Polen). Een 'golf van veranderingen' wordt daarbij opgevat als belangrijke wijzigingen in de organisatie van de economie of ten minste belangrijke experimenten daarmee, dan wel verdergaande ingrepen in de manier waarop het planproces functioneert. De redenen voor deze wijziging kwamen in het voorgaande deels aan de orde: afname van economische groei, zowel in kwantiteit als kwaliteit.

De veranderingen kunnen zeven aspecten van het economisch systeem bestrijken 11):

- productie- en investeringsplanning als basis van de verticale verbanden tussen lagen in de hiërarchie. De tendens is hier naar een gerichtheid op de langere termijn, in sommige gevallen vervanging van specifieke opdrachten door breedten of afschaffing ervan;
- horizontale economische verbanden (aanbod, afzet). De tendens is hier naar versterking van contacten en koppeling van individuele en bedrijfspremies aan contractvervulling;
- financiële middelen. Ondernemingen krijgen meer middelen, het

3) In Tsjechoslowakije bij voorbeeld steeg die met 0,1 procent per jaar in de periode 1971 – 1975, 2,4 procent per jaar in 1976 – 1980 en 5,9 procent per jaar in 1981 – 1982.

4) B. Gleitze, *Die Industrie der Sowjetzone unter dem gescheiterten Siebenjahrplan*, Berlin, 1964.

5) De parallel kan verder worden getrokken. In de DDR lag ook in 1959 het zwaartepunt op meer investeringen en technologische vernieuwing, te zamen met organisatorische veranderingen in de landbouw. Al in 1960 moest het plan als te ambitieus ter zijde worden geschoven.

6) K.A. Sóos, *Planification impérative, régulation financière, 'grandes orientations' et campagnes, Est-Quest*, jg. 16 (1985), nr. 2.

7) Zie P.A. Boot, *Handel en ontspanning – het debat binnen de Comecon, Oost Europa Verkenningen* 1984, nr. 76.

8) J. Kormnov, *Sotroednitsjestvo stran SEV i stroektoera proisvodstva, Voprosi Ekonomiki* 1985, nr. 10, blz. 94 e.v.

9) In 1981 was de prijs van door de Sovjetunie aan Hongarije geleverde olie zo'n \$ 15,7 per vat tegen een wereldmarktprijs van \$ 35, in 1983 was dat respectievelijk 25,9 en 29,4, in 1985 30 en 27,8 en momenteel 30,5 versus minder dan 20. De olie hoeft echter niet in harde valuta te worden betaald (cijfers volgens Hongaarse gegevens en de OECD, *Economic Outlook*, nr. 38, december 1985).

10) *Neues Deutschland*, 19 december 1985, blz. 6.

11) Vergelijk H.H. Höhmann, *Wirtschaftsreformen in Osteuropa: Was ist neu an neuen Entwicklungen? Berichte*, 1985, nr. 13 (zie noot 13).

wordt belangrijker winst te behalen. Lonen worden sterker aan bedrijfsresultaten gekoppeld 12);

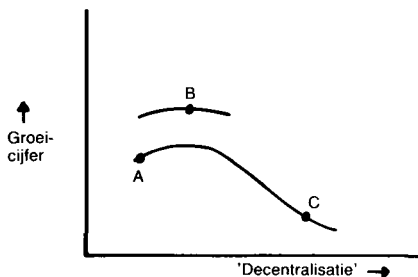
- interne organisatie van de onderneming. De ondernemingen zijn aanzienlijk vergroot, waarbij onderzoeksinstituten en buitenlandse handelsorganisaties nauwer bij de productie zijn betrokken. Zowel de ministeries als de productiebedrijven hebben minder bevoegdheden gekregen. In de bedrijven is de brigade, een groep mensen met eigen verantwoordelijkheden, belangrijker geworden;
- buitenlandse handel. Bedrijven behouden een groter deel van de exportverdiensten; export- en marketingdirecteuren krijgen zwaardere posities in Raden van Bestuur;
- prijzen. De structuur van groothandelsprijzen is sterker op bevordering van efficiency gericht, hetzij door koppeling aan wereldmarktprijzen, hetzij door een toeslag- en boetesysteem voor respectievelijk geavanceerde en verouderde producten. In enkele landen zijn de winkelprijzen fors verhoogd, zodat de subsidie op consumptieve goederen en diensten kon verminderen;
- grotere aandacht voor particulier initiatief in landbouw, ambachten en diensten.

Kern van de verandering 13) in de DDR is vergroting van ondernemingen, sterke oriëntatie op buitenlandse handel en koppeling van wetenschappelijk onderzoek en productie. Daarentegen heeft men het probleem van de gigantische consumentensubsidie en de inefficiënte grootschalige landbouw vooralsnog laten liggen. In *Bulgarije* was de landbouw juist het belangrijkste onderdeel van de verandering. Akkerbouw en veeteelt, industriële verwerking, landbouwmachine-industrie en relevante diensten zijn verenigd in een 'nationale agro-industriële vereniging', die onderverdeeld is in regionale verenigingen, grote agro-industriële bedrijven en brigades. Het doel is vooral de regionale aiv's meer speelruimte te geven. In *Hongarije* zijn de bindende plannen afgeschaft. Dat heeft in de landbouw en diensten een duidelijke markt oriëntatie tot gevolg gehad, maar in de industrie vooralsnog minder. *Tsjechoslowakije* volgt, zij het niet altijd consistent, het Oostduitse voorbeeld. In *Polen* zijn in 1981 - 1982 vergaande hervormingsbesluiten genomen, gericht op zelfstandigheid van ondernemingen, eigen financiering en zelfbestuur. Sindsdien is er van een patstelling sprake, waarin zowel doorgaande hervorming als terugkeer naar het oude centralistische systeem onbereikbaar lijkt. Wel is de particuliere landbouw aan een opmars bezig. *Roemenië* voert een hoogst eigenzinnige koers. Naast een oriëntatie op 'self-sufficiency' van elke regio is er in de praktijk ook van een feitelijke paramilitarisering van de economie sprake:

de energieproductie staat onder militair beheer, een toenemend deel van de niet-werktijd dient aan maatschappelijke dienstplicht te worden besteed en de consumptieve markt is ten dele door rantsoenering vervangen.

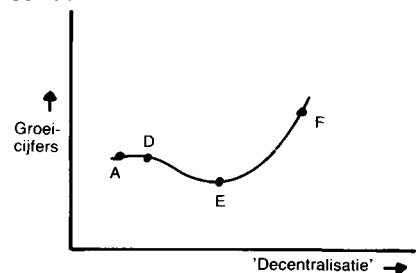
Onmiskenbaar zijn de economische systemen van Oost-Europa te verbeteren, zonder dat een markteconomie ingevoerd hoeft te worden. Hoewel economische groeicijfers niet alles zeggen ('men kan ze niet eten'), is het niet zonder reden dat de economieën van *Bulgarije* en de DDR zich in het begin van de jaren tachtig relatief gunstig ontwikkelden. Ook leidt 'meer markt' niet vanzelfsprekend tot een beter resultaat; na Polen had Hongarije de laagste groei. Enigszins versimpeld kan de te maken keuze worden weergegeven zoals in de figuren 1 en 2 14). Op de assen staan het lange-termijngroeicijfer (bij gelijkblijvende productiefactoren een indicator voor technologische ontwikkeling en efficiency) en 'decentralisering', de mate waarin het opdrachtprincipe heerst, dan wel productie-eenheden beslissingen nemen op basis van prijsinformatie. De lijnen geven verwachtingen weer van twee types beleidsmakers.

Figuur 1. Verwachting van 'Oostduitse' beleidsmakers



De ononderbroken lijn in figuur 1 geeft de gebruikelijke perceptie van Oosteuropese leiders weer. De bovenliggende lijn de visie van 'technocratische' economen zoals in de DDR: door een uitgekiend systeem van maatregelen is de groei wezenlijk te verbeteren zonder vergaande decentralisatie (A → B). De tweede figuur geeft de visie van veel Westerse economen en Hongaarse hervormers weer: enige decentralisering beïnvloedt de groeicijfers niet of negatief (aanpassingsproblemen) en een verschuiving van de lijn is onmogelijk, maar een vergaande decentralisering heeft een wezenlijk positieve invloed (A → F). 'DDR-hervormers' verwachten niets van situatie C, terwijl voor 'Hongaren' een verandering naar D geen zin heeft. Voor een 'Hongaar' is de stabilisering van het groeicijfer in de DDR weinig zeggend (punt D), maar voor een 'Oostduitser' wel (op weg naar B); voor een 'Hongaar' is de groeidaling in Hongarije niet per se zorgwekkend (E), mits de hervormingen worden doorgezet (op weg naar F), terwijl de 'Oostduitser'

Figuur 2. Verwachting van 'Hongaarse' beleidsmakers



alleen zijn verwachtingen bevestigd ziet (C).

Het feitelijke succes van hervormingen lijkt vooral afhankelijk van de volgende factoren:

- de keuze van het nagestreefde soort systeem;
- het vastleggen daarvan in nieuwe instituties (zo ging Hongarije er pas 12 jaar na de introductie van het Nieuw Economisch Mechanisme toe over om de industriële ministeries af te schaffen);
- de wijze waarop het hervormingsbesluit wordt uitgevoerd;
- de begeleiding door economisch-politieke maatregelen (zoals investeringsprioriteiten, sociale en loonpolitiek);
- motivatie en kwalificatie van degenen die de beslissingen moeten nemen (in de DDR zijn managers goed geschoold en richt men zich op Westduitse voorbeelden, in Hongarije op Oostenrijk - in Bulgarije en Roemenië is er van geen enkele traditie op dat gebied sprake);
- de mogelijkheid van een 'sectoralisering' van de hervorming (zie de gunstige resultaten van de landbouw in Bulgarije en Hongarije, maar ook hoe juist de laatste jaren de Bulgaarse landbouw op grenzen stuitte, aangezien er in de rest van de economie weinig was veranderd).

Elk van de kleine Oosteuropese landen is de afgelopen vijf jaar een bepaalde weg ingeslagen - zij het dat die van Polen geblokkeerd lijkt - en het is niet te verwachten dat ze daar de komende jaren ten principale vanaf zullen wijken. Mijs inziens is de meest relevante vraag hoe de feitelijke economische ontwikkeling van de DDR en Hongarije zal zijn. De DDR als voorbeeld van een 'technocratisch-admini-

12) Dit geldt zowel bij positieve als negatieve ontwikkelingen. Erg ver gaat Roemenië, waar sinds september 1985 het niet halen van het exportplan een salarisvermindering voor managers tot 50 procent kan betekenen, zie *Scintea*, 5 september 1985.

13) *Uitgebreider bij voorbeeld in de wekelijks verschijnende Berichte* van het Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien en het maandelijks uitkomende *Südost-Europa*.

14) Naar een idee van H.H. Höhmann.

stratieve' oplossing, Hongarije als 'plan noch markt'-economie. Op dit moment kan de DDR wijzen op haar goede groeicijfers en Hongarije op de goede verzorging van de bevolking met consumptiegoederen. In laatste instantie zal mede beslissend zijn welke van deze opties het best, of minst slecht, op de westerse markt in resultaten wordt vertaald, anders gezegd waar de stimulansen tot technologische vernieuwing het grootst zullen

zijn. Ook na de komende partijcongressen zal het antwoord op deze vraag nog niet gegeven kunnen worden.

Pieter Boot

De auteur is werkzaam op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Algemene Beleidsplanning. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Discussie