

De gevolgen van het afschaffen van economische planning

Pieter Boot

Wim Swaan (1993), *Behaviour and Institutions under Economic Reform. Price regulation and market behaviour in Hungary*, Tinbergen Institute Research Series no. 46, Amsterdam.

Al sinds het begin van de jaren tachtig zijn er twee stromingen te ontwaren in beschrijvingen en analyses van Oost- en Midden-Europa. In de ene draait het om beleid, in de andere om het systeem. De revoluties van 1989/1990 hebben daar weinig aan veranderd. En opmerkelijk genoeg kan het debat tussen deze stromingen ook vruchten afwerpen voor onze eigen sociaal-economische discussies in Nederland.

Dit kwam bij mij op, lezend in het recente proefschrift van Wim Swaan, *Behaviour and institutions under Economic Reform*. Swaan is een Nederlands econoom die in Hongarije leeft en werkt, en onderzoek verricht dat past in het kader van de Hongaarse "school" van economen die ervan uitgaan dat economische ontwikkelingen uiteindelijk meer door instituties en het gedrag van actoren in een economisch systeem worden bepaald, dan door het economisch beleid van de overheid. Het eerste deel van zijn studie besteedt hij aan een nadere uiteenzetting van deze gedachtengang. Het tweede gaat over prijsregulering in Hongarije in het midden van de jaren tachtig. In het derde behandelt hij het ondernemingsgedrag in Hongarije en Polen na de omwenteling van 1989/90.

In het eerste deel van het boek bespreekt Swaan zijn theoretische uitgangspunt, de "behavioural-institutional" benadering van economische ontwikkeling. Deze mooie naam heeft hij aan mijn eigen proefschrift ontleend (Boot, 1984), maar Swaan werkt de aanpak veel fraaier en dieper uit dan ik destijds voor mogelijk hield. Met de term wordt bedoeld dat het gedrag (van indivi-

duen of ondernemingen) in een bepaalde situatie niet mag worden verondersteld, maar juist moet worden onderzocht. Dit gedrag vindt plaats in een institutionele context, en in wisselwerking tussen individuele actoren en het systeem als geheel vgl. ook Swaan, 1989). De "behavioural-institutional" werkwijze is als onderzoeksprogramma ook ontwikkeld als kritiek op enerzijds de marxistische benadering van planning die veronderstelde dat de overheid de uitkomst van economische processen kon bepalen, en anderzijds de neoklassieke benadering waarin een "vanzelfsprekend"-type gedrag in bepaalde marktomstandigheden wordt verondersteld. Swaan schuift beide oudere benaderingen voor zowel de planeconomie als de opkomende markt in Oost-Europa irrelevant terzijde. Heel systematisch zet hij de methodologische principes van de "behavioural-institutional" benadering uiteen. Enkele belangrijke daarvan zijn: actoren handelen in de economie in "gebonden rationaliteit" (vanwege bijvoorbeeld de complexiteit van hun situatie); hun rationaliteit hangt af van het systeem waarin ze leven; sociale verschijnselen zijn de onbedoelde uitkomst van maatschappelijke interactie; en de verklaring is in de wetenschap belangrijker dan het formuleren van normatieve voorschriften.

Hoewel Swaan dit alles uitwerkt in de context van zijn studie over Hongarije, denk ik dat deze benadering ook in de analyse van onze economie zinvol zou kunnen zijn. Nelson en Winter (1982) hebben in deze geest hun beroemde aanzet voor de innovatie van nieuwe technologie geformuleerd, maar ook de huidige discussie over de verzorgingsstaat zou er in diepte en relevantie door kunnen winnen. Hierin wordt immers veelal een bepaald type gedrag van individuen verondersteld en niet onderzocht (bijvoorbeeld de relevantie van het reserveringsloon, de oorzaak van vraag en aanbod naar arbeid) en vervolgens als parameters in modellen geschat. Daaruit vloeien dan normatieve aanbevelingen voort. In welke mate individuen of ondernemingen zich nu ook werkelijk gedragen zoals wordt verondersteld, wordt niet onderzocht - behalve bij de bespreking van de betrouwbaarheid van parameterschattingen, maar niet als gedrag zelf. Ook een heel precieze beschrijving en systematisering van het feitelijk gedrag van bedrijfsverenigingen - zoals Swaan dat van Hongaarse ondernemingen doet - zou dan zinvol zijn. We zouden dan vermijden dat we "few insights and lots of irrelevant deductions" hebben, zoals nu vaak het geval lijkt, en wellicht meer "insight and only few deductions" (blz.51). Tot zover het algemene gedeelte.

Het tweede deel gaat over het prijsmechanisme in Hongarije in, vooral, de periode 1980-1987. In de loop van het hervormingsproces werden steeds meer prijzen formeel vrij gelaten, doch feitelijk weliswaar niet centraal vastgesteld maar toch enigszins gereguleerd. Op verschillende momenten gebeurde dat op een andere manier. Swaan behandelt deze manieren en laat

zien dat er van echte vrijheid niet zoveel terecht kwam. Als een prijs formeel vrijer werd, kwam er wel een informeel reguleringsmechanisme voor terug. Niet alleen behield het prijsmechanisme zo zijn bureaucratische karakter; het werd zelfs sterker naarmate de hervorming voortschreed. Doordat ondernemingen steeds naar de zwakste schakel in het systeem van prijsregulering zochten -en die vonden- moest weer een nieuwe centrale prijsregel bedacht worden, die weer tot een nieuw zoekproces aanleiding gaf, enzovoorts. Onwillekeurig komt de parallel met de Nederlandse sociale zekerheid of gezondheidszorg op. Ook het gedrag van Hongaarse bedrijven leek op dat van Nederlandse uitvoeringsorganen van de verzorgingsstaat: tegelijkertijd klagen, maar heel goed op de hoogte zijn van alle mazen van het net; zeker van compensatie door overheidsmiddelen als de zaak echt uit de hand zou lopen; opererend in een omgeving zonder veel echte concurrentie. In een dergelijke situatie, zo stelt Swaan, is er noch van formele noch van financiële regulering sprake. Er is in feite een meer of minder geordende chaos, waarbij periodiek alle neuzen dezelfde richting opgezet worden in mobilisatie-campagnes: speeches van politici, nota's van politieke partijen of adviezen van commissies. In een dergelijke situatie moest er wel sprake zijn van een "verborgen mechanisme van recentralisatie", omdat de ondernemingen in een problematische situatie zich immers tot geen ander dan de centrale hiërarchie konden wenden. Juist dit gebrek aan probleem-oplossend vermogen in de economie maakt de parallel met de Nederlandse verzorgingsstaat enigszins beangstigend. Hongarije kon voor de omwenteling immers geen uitweg uit deze vicieuze cirkel vinden.

We zijn zo bij deze omwenteling terecht gekomen. Trouw aan zijn uitgangspunt, gaat Swaan er hier vanuit dat de politieke omwenteling geen oorzaak van de economische hervorming was, maar dat er meerdere, elkaar versterkende, processen tezelfdertijd plaatsvonden: prijsliberalisering, veranderingen in marktgedrag en de desintegratie van de (één-) partijstaat. Door een verdere mate van prijsliberalisering hadden bedrijven meer mogelijkheden prijzen vast te stellen, terwijl de autoriteiten (in "prijsconsultaties") daar ook nog enige invloed op uitoefenden. Enerzijds konden bedrijven zich zo verder bekwamen in ondernemerschap. Een sterke afname van de effectieve vraag leidde echter niet tot een efficiëntere produktie, maar alleen tot een breder aanbodpakket van produkten. Er was geen echte kostenbeheersing, zodat de inflatie voortdurend toenam. De inflatie in een dergelijke overgangssituatie is dan geen puur monetair fenomeen. Dit alles viel samen met het uiteenvallen van de (één-) partijstaat. De centrale organen kwamen van alle kanten onder vuur te liggen: door de toenemende inflatie en dalende koopkracht onstond een legitimiteitsprobleem; de economische stagnatie was een stimulans om meer particuliere activiteiten toe te staan en importrestricties te verminderen; en doordat er steeds minder "surplus" te verdelen viel tussen de staatsbedrij-

ven, verdween hun *raison d'être*. De machtige éénpartijstaat veranderde in een papieren tijger, die met één windstoot omver kon worden geblazen. In veel beschrijvingen wordt de windstoot (de politieke omwenteling) te veel benadrukt, stelt Swaan, terwijl het eroderend proces dat er aan voorafging even belangrijk is.

Volgende vraag is wat de verschillen en overeenkomsten in dit verband zijn tussen Polen en Hongarije. Hier, meent Swaan, worden de verschillen in institutionele omgeving van Poolse en Hongaarse bedrijven in veel beschrijvingen te sterk benadrukt. Die vallen wel mee. Wat verschilde was de manier waarop bedrijven in hun feitelijke leerproces gebruik maakten van de potentiële mogelijkheden die het wegvallen van planning bood. In dit derde deel van de studie wordt het "besluitvormingsprobleem" van een onderneming in een zich veranderende omgeving geïntroduceerd. In zo'n situatie kan een ondernemingsleiding drie typen prioriteiten stellen: voor bureaucratische onderhandelingsprocedures, voor productie-activiteiten en voor een andere marktbenadering. Meer energie in onderhandeling -afhankelijk van de verwachte opbrengst- gaat altijd ten koste van de energie die in marktwerking wordt gestopt. Een te zwaar accent op één van de prioriteiten levert te hoge kosten op in termen van de andere. Omdat in verschillende landen, bij verschillende bedrijven, de verwachtingen in dit opzicht zo uiteenlopen, is bij gelijke institutionele mogelijkheden ook een groter marktsucces, of juist sterkere nadruk op bureaucratische procedures mogelijk dan in een ander. Ook dit zou ons voor het Nederlands beleid te denken moeten geven: zelfs met de beste bedoelingen kunnen allerlei overheidsinterventies ondernemingen afhouden van gestage aandacht voor marktsuccessen, hoezeer ze ook bedoeld waren die juist te ondersteunen. De overheidsinterventie komt immers niet dan na langdurig bureaucratisch touwtrekken tot stand.

In zijn laatste hoofdstuk gaat Swaan expliciet in op de beperkingen die in zijn analyse besloten liggen voor de overgang naar markteconomieën in Oost-Europa. Immers, beleidsinstrumenten beïnvloeden het gedrag van ondernemingen slechts in beperkte mate. In de economie bestaat geen toverstokje. Veranderingen gaan langzaam, omdat het ene soort rationaliteit door een ander vervangen moet worden; oude routines worden steeds zinlozer in een nieuwe systeemomgeving, maar daarom zijn ze nog niet verdwenen. Dat geldt temeer indien er overal onzekerheid heerst.

In dat verband gelooft Swaan niet zo sterk in de heilzame werking van een "shockbenadering", zoals die in Polen plaatsvond. Reden voor zijn terughoudendheid ligt besloten in de analyse van het gedrag van staatsondernemingen. Hun 'routines' bestaan uit de volgende onderdelen: mogelijke inputs altijd oppotten; waar mogelijk prijzen verhogen; waar mogelijk productie verlagen; geen marktstrategie ontwerpen en niet systematisch naar kostenre-

ductie zoeken. Bij een dergelijk type gedrag zal prijsliberalisering, zelfs na een leerproces, alleen bij aanmerkelijk lagere produktie en hoge prijzen tot een evenwicht leiden. De vicieuze cirkel wordt door multiplierprocessen versterkt, en de inflatie is in sterke mate non-monetair van aard. In de eerste jaren van een overgangseconomie zal dit soort gedrag slechts langzaam veranderen. Er treedt ook geen golf van innovatief gedrag op, die in een markteconomie altijd een impuls geeft om uit een conjunctureel dal te klimmen. Ook het economische beleid kan de negatieve spiraal moeilijk doorbreken, omdat er slechts beperkt controle is over de geldhoeveelheid - bedrijven gaan elkaar krediet verlenen - en er van weinig concurrentie sprake is.

Kortom, of er nu al of niet een shocktherapie wordt gevolgd is voor Swaan niet zo erg belangrijk. Waar het om gaat is hoe snel ondernemingen hun gedrag veranderen. Dat wordt alleen mogelijk door toenemende economische competenties, en zorgt op zijn beurt voor beter functionerende markten. Het macro-economisch beleid doet wel terzake, maar is aan deze institutionele en gedragsveranderingen ondergeschikt. De Poolse shocktherapie werd daarbij onder uitzonderlijk gunstige omstandigheden uitgevoerd, die zich niet snel zullen herhalen.

In de oude vraag over de relevantie van beleid versus systeem kiest Swaan dus duidelijk partij. De vraag is of hij dit niet al te stellig doet, en het beleid wel een erg geringe rol toedeelt. Indien leerprocessen werkelijk de allesbepalende factor zouden zijn, is goed te verklaren dat in de periode 1990-1992 de Poolse economie eerst steeds minder inkromp om vervolgens weer te gaan groeien. Lastiger is het dan te begrijpen waarom het Hongaarse BNP steeds *sneller* ging dalen. Nu zeggen cijfers niet alles, en zegt een deel van de daling slechts dat onverkoopbare produkten niet langer gemaakt worden, maar de trend is dan toch vreemd. Mijns inziens is een verstrakkend monetair beleid en de invoering van wetgeving die faillissementen vergemakkelijkte daarin toch van belang. Swaan's redenering zit, en dat is een tweede vraag die blijft, goed in elkaar, maar is nauwelijks toetsbaar. Tot op welke hoogte valt, bijvoorbeeld, de voorkeur voor input-maximering te rijmen met een werkloosheid die in Hongarije en Polen nu tegen de 20% loopt? Swaan geeft weinig macrocijfers en tracht ook alleen op ad hoc basis zijn redenering kwantitatief te onderbouwen.

Toch zijn deze kanttekeningen niet zo belangrijk. Swaan pretendeert ook niet het laatste woord te hebben. Wat hij in feite doet is de werkwijze die Kornai zo succesvol toepaste op de Oosteuropese economie van de jaren '60 en '70, in aangepaste vorm toe te passen op de jaren '80. Hij is daarin geheel geslaagd en dat is geen geringe prestatie. Csaba (1992) had gelijk toen hij

hem in een recent survey artikel bij het establishment van Hongaarse economie-literatuur indeelde! Daarbij is het bijna vanzelfsprekend dat een analyse van zozeer door bureaucratie beheerste economieën zoals de Oosteuropese ook lessen oplevert voor ons eigen type economisch stelsel.

Literatuur

- Boot P.A. (1984), *Ekonomische planning in de Duitse Democratische Republiek*, Utrecht.
- Csaba L. (1992), From Reforming to Transforming the Economic System in Hungary: A Survey, *Comparative Economic studies*, vol. 34, no. 3-4.
- Nelson R.R. en Winter S.G. (1982), *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge Mass.
- Swaan W. (1989), Prijnsregulering en het bureaukratisch onderhandelings gedrag in Hongarije: een behaviouristisch-institutionele verklaring, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 12(1).