

Twee jaar economische overgang in Oost-Europa - enkele lessen

Malgorzata Bos-Karczewska*

Centraal en Oost-Europa zijn nu al twee jaar bezig met de overgang naar democratie en een markteconomie. De resultaten lijken tot nu toe tegen te vallen. Dat komt door de overspannen verwachtingen en het gebrek aan verbeeldingskracht van zowel de politici als hun adviseurs in Oost en West. De politieke en de economische overgang zijn met elkaar verweven. In Polen dreigt door de politieke patstelling tussen de regering en het parlement (met een meerderheid van ex-communisten) via het oplopen van het begrotingstekort de economie te ontsporen. In de voormalige Sovjet-Unie heeft het mislukken van de staatsgreep impulsen gegeven aan de democratisering en dekolonisatie, terwijl de economie in een diepe crisis verkeert. De Unie van Soevereine Republieken staat een zeer instabiele periode te wachten. De uitdagingen voor het Westen zijn toegenomen. Een beter begrip en zorgvuldige analyses zijn nu meer dan ooit noodzakelijk. Uit de ervaringen tot nu toe moeten de juiste conclusies getrokken worden. Hier volgen enkele lessen.

1 Het karakter van de overgang

De eerste les heeft betrekking op het unieke karakter van de overgang. Er zijn geen parallellen in de moderne geschiedenis te vinden, waardoor de nieuwe beleidmakers kampen met een gebrek aan referentiekaders. De 'Spaanse weg' als model voor de overgang naar een democratie gaat maar gedeeltelijk op. Spanje verloor zich van de politieke dictatuur; in Oost-Europa wordt tegelijkertijd ook het economische systeem vervangen. Het complexe karakter van deze combinatie wordt in het Westen nog steeds onderschat. De afgelopen twee jaar is men daardoor steeds onaangenaam verrast door nieuwe problemen en tegenvallende ontwikkelingen in Oost-Europa. De misrekeningen komen tot uitdrukking in het Westerse buitenlandse beleid en in de economische adviezen. Wat het laatste betreft is nu gebleken dat de Westerse kennis over centraal geleide

* Malgorzata Bos-Karczewska is econoom, free-lance publicist en redacteur-economie van *Oost Europa Verkenningen*

economieën vaak tekort schiet of niet wordt gebruikt. Daarom lag het voor sommige Westerse adviseurs (zoals prof. J. Sachs) voor de hand om Latijns-Amerika als referentiekader te gebruiken voor het in Oost-Europa te voeren stabilisatiebeleid. Er waren macro-economisch gezien voldoende overeenkomsten (zoals hyperinflatie, hoge buitenlandse schulden) tussen Polen en bijvoorbeeld Brazilië. Met specifieke systeemgebonden problemen is te weinig rekening gehouden; de aandacht is te eenzijdig uitgegaan naar de macro-economische problemen. ¹Dit in combinatie met onervarenheid van Poolse beleidmakers heeft geleid tot beleidsfouten met 'overshooting' van het restrictieve macro-beleid en een vertraging van de aanpassing aan de aanbodzijde als gevolgen (zie ook punt 3).

2 Blauwdrukken bestaan niet

Les nummer twee is: blauwdrukken voor de economische overgang bestaan niet. Hieruit volgt dat elk land een programma op de specifieke uitgangssituatie moet toesnijden. De discussie over de 'radicale' versus 'geleidelijke' aanpak is een theoretische. De praktijk van de afgelopen twee jaar laat zien dat waar hyperinflatie dreigde, een 'shocktherapie' moest worden toegepast. Behalve Roemenië en Albanië zijn alle Oosteuropese economieën inmiddels onderworpen aan stabilisatie programma's. De Poolse 'shocktherapie' heeft de economie (althans de staatssector) in een recessie gestort. Polen heeft ook haast met de institutionele veranderingen omdat anders de sociale kosten van de overgang onnodig worden verhoogd. Met een stabiele economie hebben Hongarije en Tsjechoslowakije op hun beurt voor een meer geleidelijke overgang naar een markteconomie gekozen, terwijl Roemenië en Bulgarije nog doende zijn een weg uit de ineengestort planeconomie te vinden. In de *Economic Survey of Europe 1990-1991* (UNECE, 1991) is er onderscheid gemaakt tussen landen die een 'shocktherapie' hebben toegepast (Polen, Joegoslavië en de voormalige DDR), landen halverwege de hervorming ('reform-in-the-making') (Hongarije en Tsjechoslowakije) en de inzake hervormingen 'late starters' (Bulgarije en Roemenië). De Sovjet-Unie werd apart behandeld omdat men destijds (begin 1991) moeite had om de Sovjet-Unie te classificeren.

3 De Poolse 'shocktherapie'

De Poolse aanpak verdient bijzondere aandacht. Door de snelle liberalisering van prijzen, wisselkoers en buitenlandse handel kreeg de economie een aantal schokken te verwerken, met soms zeer ongewenste gevolgen.

- De economische overgang gaat onvermijdelijk gepaard met fricties van sociale, politieke en psychologische aard. Een snelle overgang is dan ook een illusie. Het tempo van de economische overgang wordt door de volgende factoren vertraagd: lage arbeidsmobiliteit, economische en bestuurlijke problemen bij privatisering,

¹ Dat wordt nu erkend in het speciale rapport van de Europese Gemeenschap; zie Portes, 1991.

onvoldoende kapitaal, slechte infrastructuur, gebrek aan kennis op bepaalde terreinen (waaronder het ontbreken van kennis over een marktsysteem). Daarnaast vallen de externe omstandigheden (wereld conjunctuur en de toegang tot Westerse markten) tegen. Het alternatief voor de handhaving van de economische koers is het verdwijnen van de democratische regering. Een autoritaire tussenfase kan onafwendbaar blijken bij een hoog opgelopen maatschappelijk conflict en dreigende chaos. Met dit dilemma wordt Polen nu al geconfronteerd. De regering-Bielecki heeft in augustus jongstleden, bijzondere economische volmachten aan het parlement gevraagd om één financiële crisis te voorkomen.

- De overgang in Polen gaat gepaard met grote sociale veranderingen. Met de keuze voor een markteconomie gaan de oude verworvenheden zoals de zekerheid van een baan en dus inkomen, verloren. Massale werkloosheid is onvermijdelijk; het opbouwen van een goed functionerende arbeidsmarkt kost tijd. Het bestaande sociale zekerheidstelsel biedt geen dekking tegen het risico van inkomensderving. Wat vroeger een sterke kant was (de schijnbaar volledige werkgelegenheid) blijkt nu een handicap (het gebrek aan ervaring met sociale zekerheid).
- Het Poolse experiment veronderstelde een hoog aanpassingsvermogen. In de praktijk blijkt het gedrag van consumenten inderdaad rationeel. Het vertoont een sterk contrast met het gedrag van de staatsbedrijven. De regering kan moeilijk greep op de staatsbedrijven krijgen. Het ontbreken van faillissementen laat zien hoe moeilijk het is om harde budget-restricties te effectueren. De staatsbedrijven hebben een overlevingsstrategie tegen het regeringsbeleid ontwikkeld en met succes toegepast. De regering heeft van haar kant een aantal beleidsfouten gemaakt zoals het vertrouwen in een snel effect van prijsontwikkelingen op het producentengedrag en het negeren van specifiek bedrijfseconomische factoren in de staatssector. Dat heeft de macro-uitkomsten van het beleid in 1990 sterk beïnvloed.
- Massale privatisering is een gevolg van de 'shocktherapie' en vormt een economische noodzaak om tegenvallende prestaties van de staatsbedrijven op te vangen. De komst van nieuwe eigenaren roept een maatschappelijk conflict op omdat de Poolse burgers in hun eigen perceptie al mede-eigenaren zijn. Het collectieve (maatschappelijke) eigendom vormt bij de overgang naar een markteconomie een belemmering. De eigendomsrechten moeten opnieuw bepaald worden. In de Poolse praktijk wordt het maatschappelijke eigendom eerst staatseigendom, dan volgt 'corporatisering' als tussenoplossing om uiteindelijk te privatiseren. Privatisering leidt tot het ontstaan van een nieuwe sociale klasse - de middenklasse - die de overgang moet dragen. De collectieve uitzichtloosheid onder het reëel bestaande socialisme heeft plaats gemaakt voor individuele verantwoordelijkheden.
- De shocktherapie heeft ook geleid tot het ontstaan van een 'kapitalisme zonder grenzen'. Wijziging van wetgeving en van economische spelregels zijn niet altijd op elkaar afgestemd. Dat leidt tot malversaties en schandalen. Veel nieuwe ondernemers beginnen als vrije jongens met een primitieve vooropleiding in de straat-handel. Het kost tijd om scholen en opleidingen voor managers op te richten.

- De aanpassing van de relatieve prijzen neemt tijd in beslag, Polen klagen dat ze produkten tegen Westerse prijzen moeten aanschaffen met lonen op het niveau van ontwikkelingslanden. Er zijn ook grote regionale prijsverschillen, die door onvoldoende marktinformatie en mobiliteit onaangetaast blijven. Deze 'windfall profits' kunnen ontstaan omdat de markt nog zeer traag werkt.
- De overheid moet juist in de overgangperiode een zeer actieve rol spelen. In Polen had men moeite om de drie economische functies van een Westerse overheid uit te oefenen, te weten: stabilisatie, verdeling en groei. Een sterke wetgevende en uitvoerende overheid is noodzakelijk voor de voortzetting van de economische overgang.

4 De werkelijkheid achter de cijfers

Een thema op zich is de werkelijkheid achter de cijfers in Oost-Europa. Na twee jaar overgang geven de statistieken een zeer somber beeld van Centraal en Oost-Europa. Klopt dat? Er speelt een aantal factoren een rol. Ten eerste, zijn problemen om betrouwbaar kwantitatief materiaal te krijgen inherent aan een overgangperiode. Daarnaast schiet het bestaande kwantitatieve apparaat tekort (OESO, 1991). Voor nieuwe verschijnselen zoals de groei van de private sector in Polen of de werkloosheid, moet een nieuw statistisch apparaat worden ontwikkeld en een registratie systeem opgezet worden.

Maar er is nog meer aan de hand. Er moet ook rekening gehouden worden met de tekortkomingen van het oude systeem met zijn verborgen verschijnselen. Inflatie en werkloosheid worden beide zichtbaar. Maar het officiële werkloosheidscijfer in Polen van nu bijna 2 miljoen mensen of bijna 10% van de beroepsbevolking is geflatteerd. De werkelijke situatie op de arbeidsmarkt is ernstiger. In verhouding tot de daling van de produktie is de stijging van de werkloosheid in Polen (dat het hoogste percentage kent in Oost-Europa) beperkt gebleven. Dat komt doordat staatsbedrijven nog steeds te veel werknemers op de loonlijst hebben staan, wat een gevolg is van de trage herstructurering en het ontbreken van faillissementen.

Een andere vraag is: hoe ernstig is de daling van de koopkracht in Polen (met 30% in 1990)? Hier blijkt een correctie voor bepaalde welvaartseffecten nodig. Het verdwijnen van gedwongen besparingen, gedwongen substitutie en van eindeloos wachten in rijen heeft duidelijk welvaartsverhogende effecten voor gezinnen. Dat zijn de pluspunten van het afschaffen van de 'tekort-economie', ook al kunnen ze moeilijk kwantitatief uitgedrukt worden.

Literatuur

- G. Biessen en M. Bos-Karczewska (1991), "De Poolse Transitie", *ESB*, 10 april, 368-371.
- Centraal Planbureau (1991), *Macro Economische Verkenning 1992*, 53.
- A. Etzioni: "Eastern Europe: the wealth of lessons", *Challenge*, juli-augustus, 1991, vol. 34, no. 4, 4-10.
- OESO (1991), *Statistics for a market economy*, Parijs, 1991.
- R. Portes (1991)in: *The path of reform in Central and Eastern Europe*, European Economy, special edition no. 2, Brussel.
- UNECE (1991), *Economic Survey of Europe in 1990-1991*, United Nations Economic Commission of Europe, New York.