

Beppo van Leeuwen\*

## Boekbespreking

Pieter Boot, *De Sovjet-Unie en Oost-Europa. Integratie of onderwerping*

Studies economie en maatschappijkritiek. SUA/Werkgroep Oost Europa Projekten, Amsterdam 1982, 160 blz., f 16,50

Doel van dit boek is om "voor een breed publiek" een "algemeen overzicht te geven van de economische en politieke ontwikkeling van de Raad voor Wederzijdse Economische Hulp (RWEH)". Deze officiële naam van wat in de (enigszins gekleurde) 'volks'-mond meestal COMECON wordt genoemd, begint geleidelijk aan ook tot Nederland door te dringen, mede dankzij het tijdschrift *Oost Europa Verkenningen* van de Werkgroep Oost Europa Projekten, waarvan de auteur redakteur is. Hoewel de titel van het boek misschien op een wat algemenere opzet wijst, is de invalshoek primair economisch en bij sommige delen is wat dat betreft een wat grotere voorkennis vereist dan die van een breed publiek. Anderzijds suggereert de ondertitel *Integratie of onderwerping* een vrij gerichte probleemstelling; die komt wat minder duidelijk uit de verf. De auteur beperkt zich tot een aantal argumenten waaruit blijkt dat de integratie binnen de RWEH niet eenzijdig in het voordeel van de Sovjet-Unie is (wat 'onderwerping' op zich niet uitsluit). Afgezien van deze algemene kritiekpunten is het een informatief en leesbaar boek, waarvoor in het Nederlandse taalgebied weinig alternatieven voorhanden zijn. Het geeft in een viertal hoofdstukken een over het algemeen duidelijk overzicht van de pogingen om in Oost-Europa tot economische samenwerking te komen.

127

In het *eerste hoofdstuk* worden de verschillende fasen behandeld in de ontwikkeling van de RWEH na de tweede wereldoorlog. De ontstaansgeschiedenis van de RWEH wordt hier geplaatst tegen de achtergrond van de internationale politieke ontwikkelingen na 1945. Het 'ijzeren gordijn' dat in Europa was neergelaten (p. 17;

---

\* Economische fakulteit, RU Groningen.

een gevleugelde uitspraak van Churchill uit 1947, die sindsdien een eigen leven is gaan leiden) betekende niet alleen een politieke en militaire afbakening van invloedssferen (in belangrijke mate voortvloeiend uit de konferenties van Jalta en Potsdam), maar ook het ontstaan van twee regio's met duidelijk onderscheiden economische systemen waarin de traditionele modeltegenstelling planeconomie versus markteconomie een afspiegeling vindt. Terecht stelt de auteur dat de RWEH "niet slechts een instrument van de buitenlandse politiek van USSR (was), maar uitkomst van een gekompliceerd proces, waarin de Verenigde Staten, de oosteuropese landen en de Sovjet-Unie elk hun eigen rol speelden" (p. 51). In dat verband komen onder andere de herstelbetalingen aan de Sovjet-Unie, de factoren die leidden tot het afwijzen van de Marshall-hulp door Oost-Europa, de economische boycot door het Westen en het benadrukken van de nationale soevereiniteit door de kleine Oosteuropese landen aan de orde. Het doet echter wat kunstmatig aan wanneer de auteur met betrekking tot de herstelbetalingen (door middel van ontmanteling van fabrieken of gratis produktie voor de Sovjet-Unie) stelt dat de Sovjet-Unie zich binnen de RWEH niet imperialistisch gedroeg omdat deze herstelbetalingen (zij het in geringe omvang) reeds in Jalta en Potsdam overeen waren gekomen en bovendien buiten de RWEH omlieden (p.13). Ik ben eerder geneigd de aanvankelijke terughoudendheid van de Sovjet-Unie ten aanzien van de RWEH te verbinden met de mogelijkheid dat zij meende haar economische en politieke belangen beter in bilaterale betrekkingen met de betrokken landen te kunnen behartigen, terwijl men pas later bereid was de economische prijs voor politieke invloed te aanvaarden.

In het *tweede hoofdstuk* staat de economische integratie centraal. Achtereenvolgens komen de doelstellingen, de methoden en de besluitvorming en organisatie van economische integratie aan de orde. Hoewel de gehanteerde definitie van integratie ("bewuste en geleidelijke vermindering van de relatieve schaarsten in de verschillende landen") in het kader van dit boek nogal abstrakt is, wordt toch voldoende duidelijk gemaakt dat internationale (c.q. onderlinge) arbeidsverdeling voor de Oosteuropese landen voordelig of zelfs noodzakelijk is, en dat de wijze waarop die bereikt kan worden sterk verschilt van die in het geval van markteconomieën. De auteur gebruikt hiertoe de termen 'marktintegratie' en 'plan-integratie'. Het gaat daarbij om de integratie of afstemming van nationale koördinatiemechanismen die de eigenlijke integratie van de produktie tot stand moeten brengen. Het volledig doorvoeren van deze integratievormen zou leiden tot één markt (EEG) of één plan (RWEH). Het laatste stuit niet alleen op de wens tot behoud

van de nationale soevereiniteit (dit speelt overigens ook binnen de EG een rol), maar ook op de praktische onmogelijkheid om voor de RWEH als geheel een centraal planningssysteem in te voeren, terwijl dit zelfs op nationale schaal al enorme problemen oplevert. Hier (en in de volgende hoofdstukken) wreekt zich soms dat de auteur – bewust – maar zijdelings ingaat op de nationale systemen van centrale planning, omdat deze bepalend zijn voor de wijze van integratie en de problemen die daarbij optreden. Daardoor wordt soms een grotere keuzevrijheid in de aard van de internationale economische relaties gesuggereerd dan deze systemen in feite toelaten. Ook leidt het een enkele keer tot tegenstrijdigheden of onduidelijkheden. Zo wordt op p. 57 gekonstateerd dat er gegarandeerd een grote chaos zou ontstaan indien vanuit één punt in Oost-Europa bevelen naar alle fabrieken zouden gaan; enkele regels verder wordt echter gesteld dat er in economisch opzicht geen problemen meer zouden zijn indien de staten hun eigen plan ondergeschikt zouden willen maken aan één centraal planbureau. Op p. 58 blijkt uit de kontekst niet waarom bij planintegratie op internationale schaal methoden en instrumenten moeten worden ontwikkeld die aan het nationale plan min of meer vreemd zijn en waarom prijzen op internationaal niveau een evenwichtbrengende functie moeten hebben die zij op nationaal niveau niet hebben. Deze onduidelijkheden worden goeddeels ondervangen bij de verdere behandeling van de meer konkrete integratiemiddelen (handelsakkoorden, specialisatieakkoorden, wetenschappelijk-technische samenwerking en plankoördinatie) en van de organisaties waaruit de RWEH is opgebouwd. Een probleem dat blijft (maar ook voor de RWEH in de praktijk niet is opgelost) is dat van de mate en richting van specialisatie. Hier spelen niet louter nationalistische overwegingen een rol. De theorie van de internationale handel stelt weliswaar dat arbeidsverdeling en specialisatie welvaartsverhogend (kunnen) zijn, maar zij is niet operationeel in die zin dat ze aangeeft hoe die er in de praktijk uit zouden moeten zien. Bij planintegratie moet de centrale planner voor iedere periode een beslissing nemen over omvang en structuur van productie, importen en exporten. Specialisatie en arbeidsverdeling berusten dan op een expliciete keuze. Bij marktintegratie 'ontstaan' specialisatie en arbeidsverdeling uit individuele mikrobeslissingen en is een expliciete keuze alleen aan de orde bij een actieve structuurpolitiek door de overheid. In het boek wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen verregaande specialisatie tussen bedrijfstakken of produktgroepen en een meer fijnmazige specialisatie binnen produktgroepen of zelfs een gedifferentieerd produkt. Volgens de auteur zouden daarbij binnen de RWEH alleen overwegingen van praktische haalbaarheid een rol spelen. Uit de

specialisatie tussen geïndustrialiseerde markteconomieën onderling en die met ontwikkelingslanden blijkt echter dat dit wezenlijk verschillende vormen van specialisatie zijn.

In het *derde hoofdstuk* komen de resultaten van de RWEH op het gebied van de economische samenwerking en de problemen die daarbij zijn ondervonden aan de orde. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de buitenlandse handel van de verschillende RWEH-landen. Ondanks tendensen tot 'autarkie' die 'eigen' zouden zijn aan het systeem van centrale planning (dat in de overige RWEH-landen ook qua produktie-structuur in grote lijnen van de Sovjet-Unie is gekopieerd), is de handelsintensiteit niet laag. Wel is het aandeel van de onderlinge handel van de RWEH-landen en met name dat van de handel met de Sovjet-Unie zeer hoog. Daaraan wordt de konklusie verbonden (p. 88) dat de integratie binnen de RWEH vooral heeft geleid tot het verleggen van handelsstromen en niet tot een vergroting van de handel (wat overigens ook binnen de EEG een rol speelt). De vraag is of men zelfs niet kan spreken van een zekere mate van handelsvernietiging, gezien het vervolgens beschreven bilaterale karakter van de handelsbetrekkingen. Men vervalt daarbij echter snel in overwegingen van 'counterfactual history' (hoe zou de ontwikkeling van de handel zijn geweest als de integratie niet met de Sovjet-Unie, maar met de westerse markteconomieën zou zijn verlopen), overwegingen waaraan de auteur zich terecht nauwelijks waagt. Het handelsbeperkend effect van bilaterale handel is het gevolg van het feit, dat bij het streven naar een bilateraal handels-evenwicht tussen twee landen de omvang van de handel wordt bepaald door het minimum van de potentiële import en export tussen deze landen, terwijl bij multilaterale handel een handelsstekort met het ene land gekompenseerd kan worden door een overschot met een ander land. Het bilateralisme in de handel tussen de RWEH-landen gaat zelfs zover dat niet alleen evenwicht wordt nagestreefd in de totale handel tussen twee landen, maar zelfs voor bepaalde goederencategorieën. Voor 'harde' goederen (met name goederen die elders tegen harde valuta kunnen worden verkocht) worden alleen andere 'harde' goederen in ruil geaccepteerd. Met betrekking tot het bilateralisme wordt ook binnen de RWEH ingezien dat het integratie en economische ontwikkeling belemmert. In het boek worden een aantal factoren genoemd die een overgang naar multilaterale handel blokkeren: het ontstaan van structurele schuldposities omdat bepaalde landen over de gehele linie tenderen naar een handelstekort, het ontbreken van voldoende werkkapitaal om tijdelijke handelstekorten te financieren (vergelijk de middelen waarover het IMF beschikt) en het

ontbreken van een betrouwbaar prijssysteem en van overeenstemming in het economisch beleid. In dit rijtje ontbreekt het systeem van centrale planning zelf als bepalende faktor voor het bilaterale karakter van de handel. Het gaat daarbij niet alleen om de informatie- en controleproblemen die de planner heeft met het plannen van de buitenlandse handel, maar ook om de zogenaamde 'goedereninkonvertibiliteit'. Men kan alleen goederen uit een ander RWEH-land betrekken waarvan de export in het plan van dat land is voorzien. Accepteert men in een bepaald jaar een handelsoverschot met dat land, dan is het onzeker of daartegenover in een volgend jaar geplande goederen zullen staan.

Het tweede deel van dit hoofdstuk behandelt de (niet-uniforme) prijssystemen die in de buitenlandse handel van de RWEH-landen worden gehanteerd. Daarbij worden de wereldmarktprijzen van aanverwante goederen als referentie gehanteerd, omdat de nationale prijssystemen te sterk uiteenlopen en nauwelijks de feitelijke kostenstructuren weergeven. Tevens wordt ingegaan op de ruilvoetontwikkeling met het Westen en binnen de RWEH. Dat de prijzen die de Sovjet-Unie berekent voor aan RWEH-landen te leveren grondstoffen lager liggen dan de geldende wereldmarktprijzen wordt daarbij als argument gebruikt om te kunnen stellen, dat er geen sprake is van een imperialistische houding van de Sovjet-Unie binnen de RWEH. Gezien het karakter van de gehanteerde prijssystemen dient een geïsoleerde beoordeling van de prijs van individuele goederen met de nodige voorzichtigheid te worden omgeven (welke prijzen worden betaald voor de goederen die in ruil voor het betreffende goed worden verkregen?). Bovendien zouden lage grondstoffenprijzen ook een economische prijs voor politieke invloed kunnen zijn. Het hoofdstuk wordt besloten met paragrafen over het buitenlandse handelsmonopolie van de centrale planners, de organisaties van buitenlandse handel, wederzijdse investeringsprojecten en het bestaan van onderlinge gastarbeid.

Het vierde hoofdstuk (waarvan de titel *Resultaten en vooruitzichten* zich niet duidelijk onderscheidt van die van het vorige: *Resultaten en moeilijkheden*) heeft enigszins de functie van bezemhoofdstuk voor onderwerpen die in het voorgaande nog niet (expliciet) aan de orde zijn geweest, nu gegroepeerd rond de vraag of er sprake is van factoren die verdere integratie belemmeren. Na de konstatering dat de integratie binnen de RWEH in elk geval voor een aantal aanvankelijk minder ontwikkelde landen voordelig is geweest, door het gelijker worden van de ontwikkelingsniveaus, komen achtereenvolgens aan de orde: de rol van de staat ( met name de gevestigde posities in de planhiërarchie die hervormingen en overdracht van soevereiniteit belemmeren), de rol van de Sovjet-

Unie (die overigens als een rode draad door het gehele boek loopt), de toetreding van een aantal ontwikkelingslanden en de ontwikkeling en problemen van de Oost-Westhandel. Als afsluitend hoofdstuk maakt het een wat rommelige indruk.