



CENTRE FOR CO-OPERATION WITH EUROPEAN ECONOMIES IN TRANSITION
CENTRE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES ÉCONOMIES EUROPÉENNES EN TRANSITION

THE TRANSITION TO A MARKET ECONOMY

LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ

VOLUME I

THE BROAD ISSUES
LES GRANDS PROBLÈMES



PARIS 1991

CENTRE FOR CO-OPERATION WITH THE EUROPEAN ECONOMIES IN TRANSITION
CENTRE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES ÉCONOMIES EUROPÉENNES EN TRANSITION

THE TRANSITION TO A MARKET ECONOMY

LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ

Edited by / Préparé par

PAUL MARER

SALVATORE ZECCHINI

VOLUME I

THE BROAD ISSUES LES GRANDS PROBLÈMES

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

Pursuant to Article 1 of the Convention signed in Paris on 14th December 1960, and which came into force on 30th September 1961, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) shall promote policies designed:

- to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy;
- to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and
- to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.

The original Member countries of the OECD are Austria, Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The following countries became Members subsequently through accession at the dates indicated hereafter: Japan (28th April 1964), Finland (28th January 1969), Australia (7th June 1971) and New Zealand (29th May 1973). The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD (Article 13 of the OECD Convention). Yugoslavia has a special status at the OECD (agreement of 28th October 1961).

The Czech and Slovak Federal Republic, Hungary and Poland participate in the OECD Programme "Partners in Transition", which is managed by the OECD's Centre for Co-operation with European Economies in Transition.



"THE PUBLICATION OF THESE PAPERS WAS AUTHORIZED BY THE SECRETARY-GENERAL OF THE OECD. THE VIEWS EXPRESSED IN THEM ARE THE SOLE RESPONSIBILITY OF THEIR AUTHORS AND DO NOT NECESSARILY REFLECT THOSE OF THE OECD. THE OTHER INSTITUTIONS MENTIONED IN THIS PUBLICATION, THE GOVERNMENTS OF THEIR MEMBER COUNTRIES, OR OTHER GOVERNMENTS MENTIONED."

© OECD 1991, on the compilation and on OECD papers herein. For other papers individually, all rights reserved by non-OECD authors or their organisations.

Applications for permission to reproduce or translate all or part of this publication should be made to:

Head of Publications Service, OECD
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971) et la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE). La Yougoslavie a un statut spécial à l'OCDE (accord du 28 octobre 1961).

La Hongrie, la Pologne et la République fédérative tchèque et slovaque participent au programme de l'OCDE "Partenaires pour la transition", effectué sous l'égide du Centre de l'OCDE pour la Coopération avec les Economies Européennes en transition.



"LA PUBLICATION DE CES TEXTES A ÉTÉ AUTORISÉE PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'OCDE. LES OPINIONS EXPRIMÉES ICI N'ENGAGENT QUE LEURS AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CELLES DE L'OCDE, DES AUTRES INSTITUTIONS MENTIONNÉES DANS CETTE PUBLICATION, DES GOUVERNEMENTS DE LEURS PAYS MEMBRES OU DES AUTRES GOUVERNEMENTS CITÉS."

© OCDE 1991, sur ce recueil et sur les contributions de l'OCDE qu'il renferme. Pour les autres articles, tous droits réservés par les auteurs ou leurs organisations.

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles de cette publication doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

Foreword

The purpose of this two-volume book, part of the series of publications by the OECD Centre for Co-operation with European Economies in Transition, is to add to the understanding of the problems which the Central and Eastern European countries face as they move from a centrally-planned to a market-oriented economy.

The transformation of these economic systems is, by its nature and scale, a task and an effort without precedent in our economic history. The conditions of economic distress that characterise these countries at the beginning of the transition make the task all the more urgent. The lack of an adequate body of knowledge from which to draw guidance adds to the complexity of their undertaking. So far, no other country has had to face at once the challenges of halting the decline in economic activity and redressing major imbalances, such as balance of payments deficits and high inflation, while introducing a new economic system in an environment where market forces and institutions are not developed, direct government intervention is to be reduced and previously unknown policy tools must be used. The co-operation and assistance of the prosperous market economies of the "West" appear crucial in avoiding such a transformation succumbing to the many difficulties.

Since late 1989, these reforming countries have been addressing requests for advice, co-operation, assistance and training to the OECD. Given its history, the OECD is uniquely placed to assist these countries in developing modern market economies, transforming their social systems and integrating their economies into the world trading systems. It embodies, and perpetuates, the success of the co-operative experiences of its predecessor, the Organisation for European Economic Co-operation (OEEC). The OEEC, established in 1948, played an important role in the post-war era in the rebuilding and restructuring of the Western European war-torn economies, through the financial support provided by the United States' Marshall Plan.

The OECD has built on the achievements of its predecessor, broadening the basis of inter-governmental co-operation in most of the economic and social domains in which governments operate. The wealth of experience and expertise which the OECD and its Member countries can put at the disposal of the reforming countries in Central and Eastern Europe is, thus, incomparable.

In order to meet the growing number of requests by these countries, the OECD created, in March 1990, the Centre for Co-operation with European Economies in Transition. It is entrusted with undertaking an economic policy dialogue with all these

reforming economies and channelling to them technical advice and assistance over the entire spectrum of economic subject areas.

The Centre is not established as a separate agency within the OECD, but as an infrastructure, with the task of acting as a catalyst in mobilising the know-how of the OECD staff and its Member countries in a structured and comprehensive framework. The Centre's programme of activities is designed and reviewed annually. It contains inputs from the main departments or directorates of the Organisation.

Technical advice and policy dialogue take numerous forms and cover a wide range of subjects, from macroeconomic issues to structural problems. Seminars, workshops and technical meetings are held, involving on one side the OECD Secretariat, together with experts and policymakers from OECD countries, and on the other, policymakers, officials and experts from Central and Eastern Europe. The experience of the business community of the OECD countries is also called upon where appropriate. Specific policy questions are explored or draft legislation and administrative practices are reviewed. Analyses of individual economic sectors or of regional development issues are also conducted. Training of government officials involved in implementing market-oriented policies is carried out on a limited scale, for example in areas such as competition policy and fiscal reform.

The Centre's commitment to all these activities has been enhanced with the adoption of special programmes of co-operation in the context of the initiative "Partners in Transition". This initiative, which was launched in December 1990, focuses on those countries in which the introduction of liberal, market-oriented economic and social systems is more advanced. At present, the Czech and Slovak Federal Republic, Hungary and Poland—all of which have declared their intention of becoming members of the OECD—are co-operating with the OECD as "Partners in Transition". The programme of co-operation is designed jointly with each Partner and is aimed at meeting their specific reform needs. Following a pattern similar to that applied to the OECD Member countries, the programme includes periodic surveys of the economy to assess macroeconomic developments, economic prospects and the orientation of structural changes. Other activities in this programme include reviews of sectoral issues; technical assistance in the implementation of policies; participation in the meetings of certain OECD Committees and subsidiary bodies; training for officials and extensive access to OECD documentation and data bases.

In implementing all its activities, the Centre maintains close relations with other multilateral bodies, such as the International Monetary Fund, the World Bank, the EC Commission, the European Investment Bank, and the European Bank for Reconstruction and Development, as well as with multilateral programmes such as the G-24 PHARE programme. The mutual objective of these organisations is to ensure the complementarity of their respective efforts in underpinning the economic and social transformation of Central and Eastern Europe.

The first step in launching the Centre's activities was to assess the extent and characteristics of the economic difficulties and needs of the reforming countries, in order to survey the policy options and the most appropriate instruments for support. As one means to this end, the Centre sponsored four major conferences. Each provided an opportunity to examine, with the representatives of the reforming countries, a set of issues with a view to identifying priorities for action at a domestic level as well as for international assistance. This laid the foundation for developing specific assistance projects aimed at one or several of these countries.

These conferences were also designed as part of the OECD response to the invitation of the Bonn meeting of the Conference on Security and Co-operation in Europe in Spring 1990, to host meetings of experts from the CSCE participating States and OECD Member States to promote the process of economic reform.

The first conference was held in September 1990 and dealt with the problem of reforming the statistical system. The second conference in November 1990, focused on the complexities of programming and managing the transformation of the economic system under the social, economic and political difficulties that characterise these countries. This conference constitutes the basis for this publication. The third conference, in January 1991, was devoted to the issues of tax reform, while the last of this cycle, in September 1991, examined the implications of market-oriented reforms for labour, wages and social policies.

Salvatore Zecchini

*Director of the Centre for Co-operation
with European Economies in Transition*

Avant-propos

Cet ouvrage en deux volumes, qui fait partie de la série de publications du Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition de l'OCDE, a été élaboré pour permettre de mieux comprendre les problèmes auxquels sont confrontés les pays d'Europe centrale et orientale qui abandonnent l'économie planifiée pour passer à une économie de marché.

Par sa nature et l'ampleur qu'elle revêt, la transformation du système économique de ces pays représente une tâche et un effort sans précédent dans notre histoire économique. La situation de misère économique dans laquelle ceux-ci se trouvent au moment où la transition s'amorce, rend sa réalisation d'autant plus urgente. Un ensemble approprié de données aiderait à s'orienter mais son absence augmente la complexité de cette entreprise. Nul autre pays ne s'est jamais vu placé devant le défi de mettre fin à la baisse de l'activité économique et de corriger d'importants déséquilibres tels qu'un déficit de la balance des paiements et une forte inflation, tout en mettant en place un nouveau système économique alors que les mécanismes et les institutions du marché ne sont pas développés, qu'il faut restreindre l'intervention directe de l'Etat et employer des instruments d'action inconnus auparavant. Il est, semble-t-il, capital que les économies de marché prospères de l'« Ouest » apportent leur coopération et leur aide à ce processus de transformation pour éviter qu'il n'échoue devant les nombreuses difficultés qui se posent ainsi.

Sur la voie de la réforme, ces pays adressent à l'OCDE depuis la fin de 1989 des demandes de conseils, de coopération, d'aide et de formation. Compte tenu de son histoire, l'Organisation est exceptionnellement bien placée pour les soutenir dans l'édification d'une économie de marché moderne, la transformation de leur système social et l'intégration de leur économie dans le système commercial mondial. Elle incarne, et perpétue, la réussite de l'action de coopération de celle qui l'a précédée, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Créée en 1948, l'OECE a joué un rôle important durant l'après-guerre dans la reconstruction et la restructuration de l'économie des pays d'Europe occidentale que le conflit avait laissée exsangue, à travers l'administration du soutien financier apporté par les Etats-Unis au titre du plan Marshall.

Faisant fond sur les réalisations de l'institution à laquelle elle a succédé, l'OCDE a élargi l'assise de la coopération entre gouvernements dans la plupart des domaines économiques et sociaux de leur action. Par conséquent, elle est en mesure, avec ses

pays Membres, de mettre à la disposition des pays d'Europe centrale et orientale engagés dans la réforme une expérience et des compétences d'une richesse incomparable.

Afin de faire face aux demandes de plus en plus nombreuses qui émanent de ces pays, l'OCDE a créé, en mars 1990, le Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition. Celui-ci a pour mission d'instaurer un dialogue sur la politique économique avec tous ces pays qui se transforment, ainsi que de leur faire parvenir conseils et assistance techniques touchant à tout l'éventail des questions économiques.

Le Centre ne constitue pas un organisme distinct au sein de l'OCDE, mais une infrastructure destinée à servir de catalyseur dans la mobilisation du savoir-faire des agents de l'Organisation et de ses pays Membres à l'intérieur d'un cadre vaste et structuré. Le programme des activités du Centre est établi et examiné chaque année. Il contient des apports des principaux départements ou directions de l'Organisation.

Le conseil technique et le dialogue sur l'action à mener revêtent de multiples formes et couvrent un large éventail de sujets qui va des questions macro-économiques aux problèmes structurels. Aux séminaires, ateliers et réunions techniques qui se tiennent participent, d'un côté, le Secrétariat de l'Organisation ainsi que des experts et des responsables de l'élaboration des politiques des pays Membres, et de l'autre, des dirigeants, des hauts fonctionnaires et des spécialistes des pays d'Europe centrale et orientale. Le cas échéant, il est aussi fait appel à l'expérience des milieux d'affaires des pays de l'OCDE. Des questions de fond spécifiques sont examinées ou bien l'on procède à l'étude de projets de loi et de pratiques administratives. Des secteurs économiques particuliers ou des problèmes touchant au développement régional font également l'objet d'analyses. Les agents de l'Etat chargés de prendre part à la mise en œuvre des politiques axées sur le marché se voient offrir une formation de portée limitée, par exemple dans des domaines tels que la politique de la concurrence et la réforme fiscale.

La mission ainsi confiée au Centre d'entreprendre toutes ces activités a été élargie avec l'adoption de programmes spéciaux de coopération dans le cadre de l'initiative «Partenaires pour la transition». Lancée en décembre 1990, celle-ci est essentiellement consacrée aux pays relativement en avance dans la mise en place d'un système économique et social libéral axé sur le marché. Les pays coopérant à l'heure actuelle avec l'OCDE en tant que «partenaires pour la transition» sont la République fédérative tchèque et slovaque, la Hongrie et la Pologne, qui ont toutes fait connaître leur intention de devenir membres de l'OCDE. Elaboré en commun avec chacun des pays partenaires, le programme de coopération est destiné à répondre aux exigences spécifiques de leur réforme. Suivant une démarche analogue à celle qui est appliquée pour les pays Membres de l'OCDE, ce programme prévoit notamment une analyse périodique de la situation économique dont l'objet est d'apprécier l'évolution dans le domaine macro-économique, les perspectives économiques et l'orientation des changements structurels. Il comprend d'autres activités dont l'examen des questions sectorielles, l'apport d'une assistance technique pour la mise en œuvre des politiques, la participation aux réunions de certains comités et organes subsidiaires de l'Organisation, la formation des agents de l'Etat et une utilisation importante des documents et des bases de données de l'OCDE.

Pour mener à bien toutes ces activités, le Centre entretient des relations étroites avec d'autres organismes multilatéraux, tels que le Fonds monétaire international, la

Banque mondiale, la Commission des Communautés européennes, la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement des pays de l'Est, ainsi qu'avec des dispositifs multilatéraux comme le programme PHARE établi dans le cadre du groupe des vingt-quatre. Ces organismes ont tous le même objectif d'assurer la complémentarité des efforts qu'ils déploient respectivement pour soutenir la transformation du système économique et social des pays d'Europe centrale et orientale.

Lorsque ses activités ont débuté, le Centre s'est employé dans un premier temps à déterminer l'importance et les caractéristiques des difficultés et des besoins économiques des pays engagés dans la réforme, afin d'étudier les possibilités d'action qui s'offraient et les instruments de soutien les plus appropriés. Dans ce but, il a entre autres organisé quatre grandes conférences, qui ont chacune été l'occasion d'examiner une série de questions avec les représentants des pays en transition en vue de dégager des priorités pour l'action au niveau national, ainsi que pour l'aide à l'échelon international. Ces travaux ont servi de point de départ à l'élaboration de projets d'aide spécifiques à l'intention d'un ou de plusieurs de ces pays.

Ces conférences ont aussi été organisées en vue de répondre à l'invitation faite à l'OCDE par la réunion qui s'est tenue à Bonn dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe au printemps de 1990, invitation à « accueillir des réunions d'experts provenant des Etats participant à la CSCE et des Etats membres de l'OCDE afin de promouvoir le processus de réforme économique ».

La première de ces conférences, qui a eu lieu en septembre 1990, a été consacrée au problème de la réforme des systèmes statistiques. La deuxième, tenue en novembre 1990, a essentiellement traité de la complexité que revêtent la programmation et l'administration de la réforme du système économique des pays en transition du fait des difficultés sociales, politiques et économiques qu'ils connaissent de manière caractéristique. Le présent ouvrage a été élaboré à partir des travaux de cette réunion. Quant à la troisième conférence, organisée en janvier 1991, elle a porté sur les problèmes posés par la réforme fiscale, tandis que la dernière de la série, tenue en septembre 1991, a eu pour objet les conséquences possibles des réformes axées sur le marché pour les politiques concernant le marché du travail et les salaires et les politiques sociales.

Salvatore Zecchini

*Directeur du Centre pour la coopération
avec les économies européennes en transition*

Volume I

THE BROAD ISSUES

Contents

Foreword / Avant-propos	3
Tables	13
Diagrams	13
List of Contributors	15
Editors' Preface / Préface par les Editeurs	19
 <i>Chapter I. OVERVIEW</i>	
1.1. Introduction / Introduction	23
<i>The Editors / Les Editeurs</i>	
1.2. Assimilating Central and Eastern Europe into the World Economy	27
<i>Salvatore Zecchini</i>	
1.3. The Transformation Process: An OECD View	33
<i>Val Koromzay and Salvatore Zecchini</i>	
1.4. Pitfalls in Transferring Market Economy Experiences to the European Economies in Transition	38
<i>Paul Marer</i>	
 <i>Chapter II. COUNTRY-SPECIFIC ISSUES</i>	
2.1. Note on Country Coverage / Note au sujet des pays couverts	57
<i>The Editors / Les Editeurs</i>	
2.2. Introduction / Introduction	61
<i>The Editors / Les Editeurs</i>	
2.3. Poland	65
<i>Stanislaw Gomulka</i>	
2.4. Hungary	71
<i>Márton Tardos</i>	
2.5. Czech and Slovak Federal Republic	75
<i>M.I. Angelis</i>	
2.6. Union of Soviet Socialist Republics	78
<i>V.A. Pokrovski</i>	
2.7. Bulgaria	81
<i>Ivan Angélov</i>	

2.8. Romania	92
<i>T.D. Stolojan</i>	
2.9. Summary of the Discussion	94
<i>The Editors</i>	

Chapter III. LESSONS FROM MARKET ECONOMIES

3.1. Introduction / Introduction	101
<i>The Editors / Les Editeurs</i>	
3.2. Models of Successful Market Economies	108
<i>Paul Marer</i>	
3.3. Lessons from the West	115
<i>John Helliwell</i>	
3.4. Selected Country Studies	132
<i>Guillermo de la Dehesa, Herbert Giersch, Assar Lindbeck, Yung Chul Park, Masaru Yoshitomi</i>	
3.5. Summary of the Discussion	153
<i>The Editors</i>	

Chapter IV. SEQUENCING THE TRANSITION

4.1. Introduction / Introduction	165
<i>The Editors / Les Editeurs</i>	
4.2. Strategies and Priorities for Reform	169
<i>Rudi Dornbusch</i>	
4.3. Issues in Socialist Economy Reform	184
<i>Stanley Fischer and Alan Gelb</i>	
4.4. Sequencing the Reform	202
<i>Márton Tardos</i>	
4.5. Sequencing the Reforms in Poland	208
<i>Dariusz Rosati</i>	
4.6. Summary of the Discussion	225
<i>The Editors</i>	

Chapter V. THE ROLE OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS

5.1. Introduction / Introduction	233
<i>The Editors / Les Editeurs</i>	
5.2. International Monetary Fund	236
<i>Manuel Guitián</i>	
5.3. World Bank	241
<i>Willi A. Wapenhans</i>	
5.4. European Bank for Reconstruction and Development	251
<i>Philippe Aghion</i>	
5.5. The Commission of the European Communities	253
<i>Jean-Louis Cadieux</i>	
5.6. Economic Reform and "Western" Assistance	256
<i>Savatore Zecchini</i>	
5.7. United Nations Economic Commission for Europe	270
<i>Gerald Hinterreger</i>	

Chapter VI. SUMMARY AND CONCLUSIONS

6.1. Introduction / Introduction	273
<i>The Editors / Les Editeurs</i>	

6.2. Is there a Consensus on the Scope, Sequencing and Pace of Transition?	280
<i>Willi A. Wapenhans</i>	
6.3. Summary of the Conference / Résumé de la Conférence	283
<i>Farid Dhanji, Paul Marer, Jean-Pierre Tuveri and Salvatore Zecchini</i>	

Tables

<i>Chapter IV. SEQUENCING THE TRANSITION</i>	
1. Hourly compensation in manufacturing	179
2. Economic transformation as a multistage process	217

Diagrams

<i>Chapter IV. SEQUENCING THE TRANSITION</i>	
1. Initial conditions of socialist reform process	186
2. Phasing of reform	195

