

# R

## Crisis in Rusland en reactie van het Westen

In april 1992 kondigde de G-7 een hulppakket aan voor Rusland ter grootte van \$ 24 mrd om Jeltsin te steunen in een parlementair debat waarin de vertrouwensvraag zou worden gesteld. In maart 1993 is van de \$ 24 mrd slechts de helft uitgekeerd. Rusland legt de G-7 een plan voor ter stabilisering van de economie waarin voor ruim \$ 20 mrd aan steun wordt gevraagd. De G-7-landen, met de Verenigde Staten voorop, zijn van mening dat Rusland dringend financiële bijstand nodig heeft nu Jeltsin is verwickeld in een machtsstrijd met het parlement en het land dreigt weg te zakken in 'chaos en despotisme'. Tijdens de G-7 ontmoeting in april zal dan ook een speciaal hulpprogramma voor Rusland worden besproken.

Wat is er het afgelopen jaar in Rusland gebeurd en waarom is er van de vorig jaar toegezegde hulp maar weinig terechtgekomen? Een terugblik.

### Programma van maart 1992

In augustus 1991 werd Gorbatsjov afgezet. Op dat moment bevond de (Russische) economie zich midden in een economische crisis. De produktie stagneerde onder invloed van de desintegratie van het systeem van centrale planning en de ineenstorting van de handel met de vroegere Comecon-partners. Het begrotingstekort liep in hoog tempo op, met name doordat de overige republieken van de voormalige Sovjetunie hun betalingen aan het centrum staakten. Mede hierdoor accelereerde de inflatie (zie tabel 1).

Gezien de ernst van de situatie presenteerde de regering Gaidar in maart 1992 een zeer ambitieus econo-

misch aanpassingsprogramma dat was gericht op stabilisatie en hervorming van de in een crisis verkerende Russische economie. Dit programma vormde de basis voor het vorig jaar toegezegde hulppakket van \$ 24 mrd. Hoofddoelstellingen van het aanpassingsprogramma waren het terugbrengen van de, onder invloed van de prijsliberalisatie van begin 1992, verder opgelopen inflatie (na de 245% van januari gemiddeld 30% per maand) en het zoveel mogelijk beperken van de produktiedaling.

De belangrijkste pijlers van het programma waren een restrictief budgettair en monetair beleid. Het begrotingstekort, dat in het eerste kwartaal van 1992 dreigde op te lopen tot 10% bbp, zou in het laatste kwartaal van datzelfde jaar weggewerkt moeten zijn. Tevens diende de Centrale Bank van Rusland (CBR) te zorgen voor een positieve reële rente en plafonds in te stellen voor de kredietverlening aan de algemene banken.

Verder vormde de introductie van een enkelvoudige wisselkoers en de koppeling daarvan aan een Westerse valuta een belangrijk onderdeel van het stabilisatieprogramma. Ter ondersteuning van die koppeling wenste (en kreeg) Rusland een, door het Westen gefinancierd, stabilisatiefonds zoals in 1989 voor Polen was opgezet. Ten slotte zou in het kader van de transformatie richting markteconomie een aantal structurele hervormingen moeten worden doorgevoerd, met name op het gebied van de privatisering.

### Verwatering programma

Al vrij snel na de bekendmaking van het stabilisatieprogramma nam de

weerstand toe, met als gevolg dat de regering onder druk van het parlement het beleid verslaptte. In juni – Rusland was inmiddels IMF-lid geworden – presenteerde Gaidar een aangepaste versie van het programma, dat minder ambitieus was en waarin expliciet werd voorzien in een vertraging van het hervormingsproces. De doelstelling voor de begroting werd opgerekt tot het omhoogbrengen van het tekort tot 8,4% van het bbp in de tweede helft van het jaar. Aan de doelstellingen voor het monetaire beleid zou echter moeten worden vastgehouden.

Om het aanpassingsbeleid toch op de rails te houden vroeg Rusland vervolgens in juli de eerste krediettranche bij het Fonds aan (omvang \$ 1 mrd). Dit krediet kan tegen minimale voorwaarden, zoals goede intenties en samenwerking met het IMF, worden opgenomen. De basis voor dit krediet was de aangepaste versie van het aanpassingsprogramma. De inflatie zou moeten worden teruggebracht van 900% in de eerste helft van 1992 (ten opzichte van dezelfde periode in 1991) tot 150% in de tweede helft. Daarbij zou de maandelijkse inflatie in december onder de 10% moeten komen te liggen.

### Stabilisatie blijft uit

Ook de aangepaste versie van het stabilisatieprogramma was tot mislukken gedoemd. De begrotingsdoelstelling werd verwaterd door allerlei amendementen van het parlement, met als gevolg dat tal van belastingmaatregelen vertraagd of maar beperkt werden doorgevoerd. Mede hierdoor liep het begrotingstekort in het derde kwartaal sterk op tot 19%

Tabel 1 Kerncijfers Rusland, procentuele mutaties

	1990	1991	1992
Bbp-volume	0,4	-9,0	-20,2
Ind. produktie	-0,1	-8,0	-19,0
• cons. goed.	7,2	0,0	-15,0
• voedsel	1,4	-9,0	-22,0
• ind. cons. goed.	10,0	0,0	-12,0
Consumptieprijsen	5,5	91,4	1.481,0
Begrotingssaldo (% bbp)	-8,6	-19,9	-11,3
Binn. kred. verl.(nom.)	0,0	127,0	418,0 <sup>a</sup>
Reëel bbp per hoofd (Rbl)	3.881	3.516	2.804
Werkloosheid (%)	0,0	0,0	0,8

a. Tot en met september.

bbp op jaarbasis. Vervolgens werd eind september met succes een uitgaavenstop afgekondigd, waardoor het begrotingsdeficit voor het gehele jaar uitkwam op circa 11% bbp, ruim boven de doelstelling van 5%.

Ook monetair liepen de zaken uit de hand. Een van de oorzaken was de monetaire financiering van het begrotingstekort. Daarnaast speelde de explosieve stijging van de onderlinge kredietverlening door bedrijven een belangrijke rol, vooral in de periode waarin een nog enigszins restrictief monetair beleid werd gevoerd. Medio vorig jaar kwam in dit laatste echter verandering. Geconfronteerd met een almaar dalende produktie besloot de CBR, die overigens ressorteert onder het Russische parlement, namelijk de kredietverlening aan het bankwezen fors uit te breiden (in de periode juli-december verdrievoudigden deze kredieten). Nadat Gaidar in december door het parlement weggestemd werd als premier, werden de monetaire beleidsteugels nog verder gevierd. Waar eerst nog enig tegenwicht vanuit de regering werd geboden tegen de monetaire verzuiming, moedigde Gaidars opvolger Tsjernomyrdin, een oud-industrieel, dit zelfs aan.

Vanwege de voortdurende machtsstrijd zowel tussen de regering en het parlement (met als voorlopig dieptepunt de, inmiddels mislukte, afzettingprocedure tegen Jeltsin) als binnen de regering zelf over de snelheid van en de wijze waarmee de hervormingen moeten worden doorgevoerd, kon het stabilisatieprogramma eigenlijk nooit echt goed van de grond komen. Dit had het onvermijdelijke gevolg dat de Russische economie steeds verder wegzakte in het moeras. De maandelijkse inflatie is na augustus weer snel opgelopen tot meer dan 30% in december. Het spook van de hyperinflatie is in Rusland thans actueel. Hierdoor en door de politieke onzekerheid deprecieerde de roebel fors waarbij steeds nieuwe dieptepunten werden bereikt (voor één dollar moet thans 684 roebel worden neergeteld ten opzichte van 135 medio augustus toen overgegaan werd op een enkelvoudig wisselkoersstelsel).

### **Idem hervormingen**

Onder invloed van de aanhoudende verstoring van de handelsrelaties en

het betalingssysteem binnen de GOSlanden zette de produktiedaling zich versterkt door. Dit vertaalde zich overigens niet in een stijging van de werkloosheid, die met 0,8% nog bijzonder laag te noemen is. De belangrijkste reden hiervoor is dat, ondanks de aanvaarding van een fallisementswetgeving door het parlement afgelopen november, bedrijfssluitingen nog niet veel voor komen.

Van de hervormingsmaatregelen verloopt eigenlijk alleen de liberalisatie van de prijzen (vrijwel volledig) en de privatisering van het midden- en kleinbedrijf bevredigend. Op alle andere terreinen (belastingstelsel, financiële sector, landbouwgrond, privatisering grote bedrijven) zijn door de opstelling van het parlement aanzienlijke ontsporingen opgetreden. Het moge duidelijk zijn dat de doelstellingen van het vorig jaar opgestelde aanpassingsprogramma bij lange na niet werden gehaald.

### **Gevolgen voor Westerse hulp**

Onder deze omstandigheden is het niet verbazingwekkend dat van de toentertijd door het Westen toegezegde steun (\$ 24 mrd) maar de helft is uitgekeerd. Hierbij ging het voornamelijk om (middel-)lange exportkredieten, die voor een belangrijk deel al in de pijplijn zaten, alsmede om betalingsuitstel door de crediteuren. Een echte schuldhervorming (eveneens onderdeel van het hulppakket) heeft nog niet plaatsgevonden vanwege onenigheid tussen Rusland en Oekraïne over de herverdeling van de buitenlandse schuld. Voorts is het roebelstabilisatiefonds niet van de grond gekomen, omdat het uitdrukkelijk is gekoppeld aan een meer evenwichtige macroeconomische omgeving, alsmede aan een volwaardig IMF-programma.

#### *Vooruitzichten IMF-programma*

Wat zijn de vooruitzichten op zo'n volwaardig Fondsprogramma? Een belangrijke voorwaarde hiervoor is een consistent aanpassingsbeleid, dat gedragen wordt door zowel de regering als het parlement. Om te beoordelen of het onlangs door de regering aangekondigde beleid toereikend is, ontbreekt op het moment van schrijven voldoende informatie.

De ervaringen in het afgelopen jaar hebben echter geleerd dat een programma zonder ankers (in de

vorm van loonmatiging of in een later stadium koppeling van de wisselkoers) weinig kans van slagen heeft. Voorts is het van belang dat de monetaire kraan zo snel mogelijk wordt dicht gedraaid. Hiervoor is het ondermeer noodzakelijk dat een institutioneel kader wordt geschapen waarbinnen de CBR in staat is haar taken uit te oefenen zonder de huidige inmenging van het parlement.

Verder is het essentieel dat alle partijen de strijdbijl begraven. Westerse steun aan de hervormingsgezinde politici zal ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Hierbij moet echter niet alleen worden gedacht aan financiële steun, die gemakkelijk terecht kan komen in de spreekwoordelijke bodemloze put. Om in die put een bodem te leggen is vooral ook technische assistentie van belang. Last but not least zou de Westerse steun moeten bestaan uit het openstellen van zijn grenzen voor produkten uit Rusland.

### **G.A. Frankena**

De auteur is werkzaam bij de Afdeling Internationale zaken van De Nederlandse bank. Zij schreef dit artikel op persoonlijke titel.