



De primitivisering van de Russische economie

Auteur(s):

Knaack, R.

*Verbonden aan de vakgroep Algemene Economie van de Universiteit van Amsterdam.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4202, pagina 324, 30 april 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

transitie

In Rusland vindt geen ontwikkeling naar een markt-georiënteerde economie plaats, maar juist een terugkeer naar ruileconomie en zelfproductie. De Russische economie primitiviseert, en heeft inmiddels een omvang bereikt die kleiner is dan die van Nederland. Onvoldoende liquide middelen, onzekerheid en grootscheepse ontduiking van belastingen zijn daaraan debet. Wat er op dit moment in de Russische economie gebeurt, is niet wat verwacht kan worden in een transitieproces. Het lijkt er op dat het Russische beleid gebaseerd is geweest op een te simplistisch beeld van het functioneren van een markteconomie.

Op 2 januari 1992 introduceerde de regering Gaidar een serie maatregelen, die een enorme schok toebrachten aan de Russische economie. Het belangrijkste doel was het herstellen van een monetaire stabiliteit en het scheppen van een gunstig klimaat voor een succesvolle overgang naar een markteconomie. Deze maatregelen hebben niet het gewenste resultaat opgeleverd. Integendeel. In de periode 1992-1998 daalde het nationaal inkomen met 55 procent en de productie van de industrie met 60 procent (waarvan de lichte industrie met 80 procent). De enige sector die zich relatief kon handhaven, was de energiesector, die 'slechts' 30 procent in omvang afnam. Ook namen de investeringen met meer dan 80 procent af. Deze negatieve ontwikkeling van de Russische economie heeft natuurlijk ernstige gevolgen gehad voor de levensstandaard en het welzijn van de bevolking. De lonen zijn drastisch gedaald en de werkloosheid is toegenomen. In 1996 had 23 procent van de huishoudingen een inkomen onder de armoedegrens. Het aandeel van de inkomens uit vermogen en de inkomens van zelfstandige ondernemers steeg van 16 naar 42 procent¹.

Met de contractie van de productie veranderde ook de aard van de economische ruilrelaties. Er vond een verschuiving plaats van de formele economie naar de huishoudeconomie en binnen de formele economie nam de rol van het geld af. Dit uitte zich in de toename van ruilhandel en een snelle opeenhoping van

betalingsachterstanden. Zowel de overheid als de bedrijven betalen steeds minder op tijd. Ook wordt meer gebruik gemaakt van quasi-geld. Tegelijkertijd besteden de bedrijven en burgers veel tijd en energie aan het ontduiken van de belasting. Al met al is er duidelijk sprake van een soort 'primitivisering' van de Russische economie².

In dit artikel wordt het proces van primitivisering beschreven en worden de mogelijke oorzaken van dit proces geanalyseerd.

Ruil in natura

De primitivisering van de Russische economie wordt door twee verschijnselen gekenmerkt. In de eerste plaats nam, zoals gezegd, het belang van geld af in de formele economie. Het proces van arbeidsdeling en het daarbij behorende systeem van ruilrelaties veranderde substantieel. Daarnaast ging er in het economisch verkeer een steeds groter tijdsverschil optreden tussen geleverde prestaties en de betaling daarvoor³.

Dit groter wordende verschil neemt verschillende vormen aan. Ten eerste wordt er bij de economische transacties steeds minder gebruik gemaakt van geld. De bedrijven betalen hun toeleveranciers, hun arbeiders en de belastingen steeds meer in natura. Het aandeel van betalingen in natura bedraagt op dit moment meer dan de helft van alle betalingen. Kan men de toeleveranciers of de werknemers niet in natura betalen, dan stelt men de betaling uit. De betalingsachterstanden nemen explosief toe. Officieel bedroegen de achterstanden in de loonbetalingen in begin 1998 ongeveer zes procent van de totale loonsom⁴. Het volume van nog niet geïnde belastingen was in 1996 even groot als de totale belastinginkomsten voor dat jaar.

Daarnaast steken allerlei nieuwe vormen van betalingsbewijzen de kop op. Op dit moment wordt druk gebruik gemaakt van zogenaamde wissels. In oktober 1993 maakte een presidentieel decreet het mogelijk om niet-afgeloste bedrijfskredieten om te zetten in wissels die verhandeld konden worden of gebruikt voor betalingen. Een wissel kan ook gebruikt worden voor het betalen van belastingen. Met name de lagere overheid en de pensioenfondsen staan dit toe. Dit verklaart waarom de achterstand in het innen van belastingen bij de lagere overheid lager is dan bij de centrale overheid. Naast de bedrijven kunnen ook de banken en de lagere overheid wissels uitgeven, die gebruikt kunnen worden als betaalmiddel. In 1996 was het aandeel van de geldsurrogaten in de belastinginkomsten van de provincie gemiddeld 60 procent en bij de gemeenten 43 procent⁵. Bij het onderlinge betalingsverkeer worden wissels overigens slechts geaccepteerd tegen een lagere prijs dan de nominale waarde.

Tenslotte wordt door de centrale overheid uitgegeven schatkistpapier gebruikt als betalingsmiddel. Rusland begon in 1993

schatkistpapier uit te geven toen, op instigatie van het IMF, werd afgezien van het monetair financieren van het begrotingstekort. Het tekort werd gefinancierd door een beroep te doen op of externe financiers of de binnenlandse kapitaalmarkt, hetgeen overigens alleen tegen een zeer hoge rente mogelijk bleek.

Zelfproductie

Het tweede kenmerk van de primitivisering is de verschuiving van een formele economie naar een huishoudeconomie. Vanwege de werkloosheid en het niet uitbetalen van lonen en uitkeringen zijn vele mensen in de problemen gekomen. Om in leven te blijven wordt veel tijd en energie besteed aan het verbouwen van voedsel in de 'volkstuintjes'. Op dit moment wordt de opbrengst van de tuintjes geschat op 45 procent van de totale voedselconsumptie. Gegeven het feit dat van het totale inkomen gemiddeld meer dan de helft aan voedsel wordt uitgegeven, betekent dit dat zeker een kwart van het totale gezinsinkomen wordt verkregen uit de volkstuintjes. Als gevolg van de onzekerheden rond het verkrijgen van geldinkomen vindt er ook een proces van de-urbanisatie plaats. Velen verlaten de steden en verhuizen naar het platteland. Het is veiliger om op het platteland je eigen voedsel te verbouwen dan afhankelijk te zijn van het wel of niet uitbetalen van loon of pensioen.

Een zelfversterkend proces

De verschillende vormen van primitivisering van het economische verkeer versterken elkaar. Als de toeleveranciers hun geld niet op tijd ontvangen, kunnen zij op hun beurt weer niet hun rekeningen betalen.

Als een bedrijf als betaling een treinwagon goederen ontvangt, zal het bedrijf deze goederen willen gebruiken als betaling aan zijn toeleveranciers en zijn werknemers. En als de werknemers hun inkomen in natura ontvangen, zullen zij ook hun belastingen in natura willen voldoen. Indien een bedrijf als betaling wissels ontvangt, zal het die op zijn beurt weer willen gebruiken als betaalmiddel. Dit is beter dan de wissel te verkopen; bij verkoop zou deze immers niet zijn nominale waarde opbrengen.

Het betalen in natura en wissels kan niet onbeperkt plaats vinden. De overheid kan bijvoorbeeld niet de pensioenen betalen in de vorm van goederen. Zij zal de ontvangen producten moeten verkopen om uit de opbrengst haar verplichtingen te kunnen voldoen. Wanneer die opbrengst lager is dan de boekwaarde ontstaat er natuurlijk een liquiditeitsprobleem. Dat op zijn beurt resulteert in uitstel van betalingen in contanten. Op deze manier ontstaat er een vernienigvuldiging van de betalingsachterstanden, die het proces van primitivisering versterkt.

Het feit dat de reële waarde van de betalingen in natura lager is dan de boekwaarde geeft tevens aan dat deze betalingen minder worden gewaardeerd dan betalingen in contanten. In principe wil iedereen in contanten worden betaald. Dit is echter niet mogelijk. Het hele systeem gaat daarom op zoek naar de zwakste schakel die in natura kan worden betaald, hetgeen op grote schaal corruptie in de hand werkt. Op deze manier is de Russische economie voor een deel een 'virtuele' economie geworden, waarin de persoon met contanten koning is ⁶. Dat de Russische tycoons over relatief veel geldmiddelen beschikken, verklaart hun macht in een overigens geldloze economie.

Drie verklaringen voor primitivisering

Onvoldoende krediet

Voor de optredende primitivisering worden in de literatuur verschillende verklaringen gegeven. Een veel voorkomende verklaring is het onvermogen van vele bedrijven om krediet te krijgen van het bankwezen. Op aanraden van het IMF heeft de staat het geven van de subsidies aan het bedrijfsleven verminderd. Het was de bedoeling dat het bankwezen het bedrijfsleven van voldoende liquide middelen zou voorzien. Dit is onvoldoende gebeurd. Daaraan zijn zowel de hoge rentestanden als de grote mate van onzekerheid waarin de Russische economie verkeert, debet.

Belastingontduiking en corruptie

Een tweede verklaring vormt de wens van de bedrijven om de belasting te ontduiken. In de eerste helft van de jaren negentig daalden de inkomsten van de overheid sterk als percentage van het nationaal inkomen. Doordat de uitgaven minder sterk daalden, leidde dit tot grote tekorten. Een belangrijke reden waarom de inkomsten daalden, was de moeilijkheid om de verschuldigde belastingen te innen. Belastingontduiking bleek niet zozeer verklaard te worden door de absolute hoogte van de belastingen, maar door het ondoorzichtige woud van de verschillende belastingen en uitzonderingen daarop. In 1995 waren er ongeveer tweehonderd verschillende belastingen. In een stad als Moskou moeten de bedrijven per kwartaal 23 verschillende belastingrapporten inleveren. Daar komt nog bij, dat de belastingen zeer frequent veranderen. Dit betekent dat het fiscale klimaat in Rusland voor de bedrijven een nachtmerrie is. In de praktijk probeert men een steeds groter wordend deel van de omzet buiten het formele circuit te houden.

Naast het onophoudelijk streven naar belastingvrijstellingen, is men zeer creatief in het boekhouden en probeert men het betalen van belastingen uit te stellen. Een voorbeeld van creatief boekhouden is het volgende. Een bedrijf start een 'dochteronderneming', waaraan men de producten verkoopt tegen een prijs die lager is dan de kostprijs. Het moederbedrijf lijdt verlies en betaalt geen belastingen. Het dochterbedrijf maakt winst, maar wordt geliquideerd zodra de belastingdienst de belasting komt innen.

Het overgaan op ruil in natura, creatief boekhouden, of zwarte betalingen is makkelijker geworden door het privatiseringsproces. Met name het opbreken van het mono-banksysteem in een aantal onafhankelijke banken heeft het controleren van de betalingsstromen bemoeilijkt. In de Sovjet-periode werden de financiële aspecten van een economische transactie verplicht afgehandeld binnen de centrale bank. Vandaag de dag kan echter ieder bedrijf zijn eigen bank kiezen en is het veel moeilijker de financiële stromen te volgen.

De ondoorzichtigheid van de belastingwetgeving werkt ook corruptie in de hand. Het betalen van steekpenningen is goedkoper dan het betalen en administreren van belastingen. Echter, de complexiteit van het systeem heeft ook het systeem van corruptie ingewikkelder gemaakt. In de oude Sovjetunie was corruptie ook een normaal facet van het leven. Een groot verschil met vandaag is echter dat men

toen wist waar men aan toe was. In het oude systeem vormde de overheid één geheel. Voor het leveren van de dienst moest men maar één keer smeergeld betalen. In het huidige Rusland is dat niet meer zo. De diensten werken meer onafhankelijk van elkaar. Als men een ambtenaar heeft betaald is het niet zeker dat men de gewenste dienst ook daadwerkelijk krijgt⁷. Daarnaast is men ook nog geld kwijt aan verschillende instanties die 'bescherming' bieden, waaronder de politie.

Geen nieuwe initiatieven

De derde verklaring voor het verschijnsel van 'primitivisering' vormt het feit dat verliesgevende bedrijven niet failliet gaan, maar door blijven produceren. Met name de landbouw en de verwerkende industrie blijken notoir verliesgevende sectoren te zijn. Het feit dat een belangrijk deel van de Russische bedrijven verlies leidt, maar niet failliet gaat, verklaart waarom veel bedrijven de salarissen en rekeningen niet op tijd kunnen betalen.

Waarom gaan de verliesleidende bedrijven niet failliet en stappen de winstgevende bedrijven niet uit dit systeem en proberen zij nieuwe marktrelaties op te bouwen, bijvoorbeeld met bedrijven uit het buitenland? Het antwoord op die vraag wordt gevonden in het feit dat bedrijven opereren binnen netwerken. De meeste bedrijven vormen een belangrijke schakel in een netwerk van bedrijven die vaak sterk regionaal verbonden zijn⁸. Gegeven de extreme economische onzekerheden en de sterke technologische en economische banden tussen de bedrijven bieden deze netwerken een grotere overlevingskans voor de individuele bedrijven dan in het geval zij volledig zelfstandig zouden zijn⁹. Omdat het sluiten van een bedrijf het functioneren van het gehele netwerk bedreigt en de sociale vrede tussen het management, de arbeiders en de lokale overheden, wordt dan liever voor doorproduceren met verlies gekozen dan voor sluiting. Deze ontwikkelingen worden nog versterkt door de toegenomen onzekerheid rond het economisch proces.

Die onzekerheid kent verschillende dimensies. In de eerste plaats bestaat er politieke onzekerheid, waardoor de bedrijven niet kunnen rekenen op betrouwbare spelregels. Verder is er fiscale onzekerheid. Bedrijven en burgers kunnen er niet zeker van zijn dat de overheid daadwerkelijk de politieke wil heeft om het begrotingstekort te verkleinen en te streven naar meer fiscale stabiliteit. Tenslotte is er grote economische onzekerheid. Om nieuwe activiteiten te beginnen dienen de bedrijven te beschikken over informatie over nieuwe klanten, hoe betrouwbaar deze zijn, welke de marktprijzen zijn. Gezien de hoge kosten die het gevolg zijn van de onzekerheid en de kans dat kosten niet kunnen worden terugverdiend, is het verklaarbaar dat de bedrijven op zoek gaan naar alternatieven om winst te maken. In plaats van het aangaan van nieuwe marktrelaties en het plegen van risicovolle productieve investeringen, blijven de bedrijven opereren binnen hun netwerk en richten zij zich meer op 'rent seeking'.

Een andere vraag is waarom de werknemers die geen loon ontvangen, nog steeds hun taken blijven verrichten. Het antwoord op deze tweede vraag is, dat het bedrijf een substituut is voor een systeem van sociale voorzieningen. Weliswaar zijn de loonbetalingen in natura laag of vinden er helemaal geen betalingen plaats, maar aan het hebben van een baan zitten andere voordelen vast zoals het hebben van een huis. De virtuele economie houdt banen in stand die anders verloren zouden zijn gegaan. Daardoor kent Rusland nog een betrekkelijke sociale stabiliteit.

Het nadeel van dit alles is natuurlijk dat het uitstellen van betalingen leidt tot een cumulatie van verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt. Dat leidt op zijn beurt tot een belangrijk politiek probleem. Slechts enkele sterke partijen kunnen die verwachtingen periodiek omzetten in geld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mijnwerkers en onderdelen van het leger.

Om de betalingsachterstanden op te lossen is tot nu toe een belangrijk deel van de opbrengsten uit het privatiseringsproces en de buitenlandse leningen gebruikt. Deze inkomstenbronnen zijn thans grotendeels droog gevallen. Dit betekent dat de financiële problemen in de nabije toekomst zullen toenemen met grote sociale en politieke problemen als gevolg.

Naar welke kant slaat de balans door?

Hoe moet de balans van deze ontwikkelingen worden opgemaakt? In de westerse literatuur heeft tot nu toe de neiging bestaan om de hiervoor geschetste negatieve ontwikkelingen een beetje te bagatelliseren. Men voert vele argumenten aan om aan te tonen dat de ontwikkelingen minder erg zijn dan ze op het eerste gezicht lijken¹⁰. Een dergelijke bagatellisering lijkt echter niet op zijn plaats. In Rusland vindt duidelijk een 'primitivisering' van het systeem plaats.

De veranderingen hebben niets te maken met de normale veranderingen die men zou kunnen verwachten tijdens een moderniseringsproces in een markteconomie. Er is juist een omgekeerd proces gaande. De Russische economie is ineengeschrompeld tot een omvang die kleiner is dan die van Nederland. Tegelijkertijd is de economie verworden tot een 'virtuele' economie, waarin een complex systeem van arbeidsdeling heeft plaats gemaakt voor handel in natura en zelfproductie. Fundamentele onzekerheden staan nieuwe initiatieven in de weg. Reductie van die onzekerheden lijkt evenmin heel waarschijnlijk nu Rusland, minder dan de overige Oost-Europese landen, de geografische positie heeft die haar in staat stelt makkelijk marktrelaties aan te gaan met West-Europese landen. Daarmee kan zij niet profiteren van de, in westerse landen aanwezige, marktinstituties waarmee de interne onzekerheid zou kunnen worden gereduceerd.

Men kan zich de vraag stellen waarom in dit proces niet is bijgestuurd, waarom te lang de neiging bestond de ontwikkelingen niet al te ernstig te nemen. Het mogelijke antwoord luidt dat het mislukken van het Russische transitieproces het resultaat is van een politiek waaraan fundamenteel onjuiste veronderstellingen over het functioneren van het economisch proces ten grondslag liggen. Het hele transitieproces is gebaseerd geweest op een te simplistisch beeld van het functioneren van een markteconomie¹¹. De aanname is geweest dat het verdwijnen van de oude Sovjet-instituties in combinatie met het privatiseren en herstructureren van de bedrijven vanzelf zou leiden tot een efficiënte uitkomst van het economisch proces. Dit bleek onjuist te zijn. De bedrijven kwamen in een institutioneel vacuüm terecht. Men besefte niet dat een markteconomie een organisch geheel is, waarin de instituties ervoor zorgen dat het gedrag van de mensen ten opzichte van elkaar enigszins voorspelbaar wordt. En dat een juiste mix van instituties pas via een lang proces van vallen en opstaan kan worden gevonden. Voor deze fout heeft Rusland een dure les moeten betalen

- 1 Russian European Centre for Economic Policy, *Russian economic trends*, 1998, nr. 2, tabel 22.
- 2 S. Hedlund en N. Sundstrom, The Russian economy after systemic change, *Europe-Asia Studies*, september 1996.
- 3 B. Ickes, P. Murrell en R. Ryterman, End of the tunnel? The effects of financial stabilization in Russia, *Post-Soviet Affairs*, 1997, nr. 2.
- 4 *PlanEcon Report*, 9 april 1998, blz. 9.
- 5 *Russian Federation*, OECD Economic Surveys 1997-1998, OESO, Parijs, 1997, tabel An.2.
- 6 *Ibid.*, deel III: Enterprises.
- 7 A. Shleifer en R. Vishny, Corruption, *Quarterly Journal of Economics*, 1993, blz. 599-617.
- 8 I. Boeva en T. Dolgopiatova, State enterprises during transition: forming strategies for survival, in: A. Aslund (red.), *Economic transformation in Russia*, Londen, 1994.
- 9 G. McDermott, Renegotiating the ties that bind: the limits of privatization in the Czech republic, in G. Grabher en D. Stark (red.), *Restructuring networks in post-socialism*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- 10 Zie bijvoorbeeld E. Gravinov en V. Koen, *How large was the output collapse in Russia?*, IMF Working Paper, 1994.
- 11 R. Knaack, The collapse of the Russian economy: an institutional explanation, in: B. Dellago en L. Mittone, *Economic institutions, markets and competition*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996.