

Desintegratie van de Sovjeteconomie

De Sovjeteconomie verkeert al sinds het eind van de jaren zeventig in een crisis. De economie stagneerde en er was sprake van toenemende tekorten aan consumptiegoederen. In de tweede helft van de jaren tachtig zijn de onevenwichtigheden versterkt door nieuwe monetaire problemen. Eind 1989 begon de economische desintegratie, versterkt door het streven naar autonomie van 14 van de 15 republieken. In de zomer van 1990 heeft de regering aangekondigd op een markteconomie aan te koersen. Het Westen heeft er belang bij om de Sovjetleiding hiermee te helpen. In twee recente rapporten van het IMF e.a. en de Europese Commissie worden aanbevelingen voor de transformatie naar een markteconomie gedaan¹. Deze studies zijn gemaakt in opdracht van de G7 en de EG.

Desintegratie

Sinds de tweede helft van de jaren tachtig kampt de Sovjeteconomie met een nieuw verschijnsel: begrotingstekorten. Het begrotingstekort steeg van 2,5% van het bbp in 1985 tot 11% in 1988. De monetaire financiering van het tekort veroorzaakt oplopende inflatie (12% in 1990) en een toename van de monetaire *overhang* (gedwongen besparingen). Deze overhang wordt in het IMF-rapport geraamd op 250 miljard roebel en in het EG-rapport op 234 miljard roebel. Deze financiële problemen hebben de ontregeling van de Sovjet-economie versterkt.

Een belangrijke tekortkoming van het economische bestel komt nu aan het licht. Het Sovjetsysteem is gericht op de reële sfeer en beschikt niet over een mechanisme om monetaire verstoringen op te vangen. Geld speelt een passieve rol en de monetaire politiek is volledig ondergeschikt aan het budgettaire beleid. Onder een stelsel van vaste prijzen uit de macro-economische instabiliteit zich in 'onderdrukte' inflatie: een voortdurende toename van vraag-

overschotten. De gevolgen ervan zijn ruilhandel, feitelijke rantsoenering, corruptie, sterk stijgende prijzen op de zwarte markt en dollarisatie (vlucht uit de roebel).

De aanbodkant is zeer rigide; er vindt geen autonome aanpassing plaats. Bij de staatsbedrijven overheersen nog steeds volumeplanning en zachte budgetrestricties. De perestrojka heeft daar weinig verbetering in gebracht. De vergroting van de beslissingsruimte en de invoering van financieel zelfbeheer voor bedrijven waren onvoldoende om bedrijven gevoelig te maken voor prijssignalen. Dit alles leverde in 1990 een combinatie op van negatieve groei, tekorten en inflatie: 'shortageflation'².

In 1990 bedroeg het officiële groeicijfer van het bbp - 2%. Deze daling is mede veroorzaakt door de politieke perestrojka (het stakingsrecht) en het toegenomen absentisme (met 33% sinds 1988). De kleine maar wel sterk groeiende particuliere sector kon nog onvoldoende tegenwicht bieden³. Een belangrijke oorzaak is dat planning als regulerend mechanisme niet meer werkt. De centrale planning is in 1988 officieel afgeschaft en vervangen door staatsorders. Sinds eind 1989 worden deze orders nauwelijks uitgevoerd, met als gevolg storingen in de onderlinge leveranties en versterkte ruilhandel tussen bedrijven. Tot slot is de protectionistische houding van de republieken van belang. Dit protectionisme werd mogelijk doordat het aantal bedrijven dat onder toezicht van de Unie staat, vermindert is van 95% in 1988 tot 60% in 1989.

Markteconomie?

Perestrojka was gericht op een verbetering van het bestaande economische systeem, niet op vervanging ervan. Dat verklaart de teleurstellende resultaten. Uit de hervormingspogingen in Oost-Europa kan worden geleerd dat er drie voorwaarden voor het succes van economische hervormingen zijn: een consistent pakket van maatregelen, politieke en bestuurlijke stabiliteit en sociale acceptatie. Aan deze voorwaarden is in de Sovjetunie niet voldaan. Onder dwang van de acute verslechtering van de economische situatie heeft de regering-Ryzkov in mei 1990 aangekondigd de perestrojka te verlaten. Medio 1990 vond althans verbaal de omslag plaats: sindsdien werd de koers op een markteconomie gericht. Daarna kwamen meer radicale hervormingsplannen van

Sjatalin en van Aganbengjan. Deze plannen werden afgewezen en Gorbatsjov stelde een eigen 'synthese'-plan op dat in oktober 1990 door de Opperste Sovjet werd goedgekeurd. Dit compromis-plan (ook genoemd de richtlijnen van Gorbatsjov) is in feite meer een manifest dan een concreet plan voor markttransformatie⁴.

Westerse rapporten

Het IMF- en het EG-rapport geven een analyse van de economische problemen van de Sovjetunie en doen aanbevelingen voor de transformatie naar een markteconomie. Het oordeel over de economische situatie in de Sovjetunie is in beide rapporten even hard: het planning-systeem werkt niet en er is geen ander regulerend mechanisme (de markt) dat de desintegratie kan stoppen. Dat tekent de zwaarte van de taak om onevenwichtigheden in de Sovjetunie aan te pakken en tegelijkertijd een markteconomie in te voeren. Beide rapporten concluderen dat het daartoe beschikbare instrumentarium zeer beperkt is. Daarnaast zijn er nog obstakels als de omvang van de staatssector, het gebrek aan ondernemerstraditie en een vijandige opstelling van de bevolking ten aanzien van particulier eigendom. Maar er is volgens de opstellers van de rapporten geen ander alternatief dan de markteconomie. Twee problemen moeten simultaan worden aangepakt: macro-stabilisatie en systeemhervormingen. De EG-studie voegt daar een derde element toe: decentralisatie (toedeling van economische bevoegdheden aan de republieken).

Macro-stabilisatie

Op korte termijn heeft de financiële stabilisatie topprioriteit. Dit moet worden bereikt door een restrictief budgettaire en monetair beleid. Bezuinigingen op de begroting moeten

1. IMF, World Bank, OESO, EBRD, *The economy of the USSR, summary and recommendations*, Washington, 1990 en Europese Commissie, *Stabilisation, liberalisation and devolution; assessment of the economic situation and reform process in the Soviet Union*, *European Economy*, nr. 45, december 1990.

2. Zie G. Kolodko en W.M. McMahon, *Stagflation and shortageflation: a comparative approach*, *Kyklos*, jg. 40, 1987, blz. 176-197.

3. In oktober 1990 waren in 215.000 co-operaties 5,2 miljoen mensen werkzaam.

4. Zie het EG-rapport, blz. 93.

het tekort (het 'flow'-probleem) verminderen. Voor de absorptie van de monetaire overhang (het 'stock'-probleem) zijn de mogelijkheden: geldhervorming, bevrozing van activa, uitgifte van staatsobligaties en prijsstijging. Het restrictieve monetaire beleid moet leiden tot een positieve reële rente.

Het IMF-rapport pleit voor een radicale therapie en wijst de richtlijnen van Gorbatsjov (bestempeld als een 'geleidelijke' aanpak⁵) af. Het begrotingstekort moet worden teruggebracht tot minder dan 2 à 3% van het bbp (dat wil zeggen onder de doelstelling uit de richtlijnen van Gorbatsjov). Dit moet gepaard gaan met prijsliberalisering om de monetaire overhang te absorberen en met 'kleine' privatisering en een strak monetair beleid. Bepalend voor het succes van deze therapie is een restrictieve loonpolitiek, door invoering van loonbelasting en het instellen van plafonds voor loonstijgingen. Dit wordt impliciet als een anker van het stabilisatieplan gezien. Belangrijk is de aanwezigheid van een sociaal vangnet voor de opvang van werkloosheid. Na een forse daling van productie en werkgelegenheid wordt een herstel binnen twee jaar verwacht. De volledige overgang naar de markt zal jaren duren.

De EG-studie komt niet met concrete aanbevelingen maar met genuanceerde overwegingen. Ten eerste wordt geconstateerd dat er eigenlijk geen nominale ankers voor het stabilisatiebeleid aanwezig zijn⁶. Daarnaast hebben de opstellers twijfels over de uitvoerbaarheid van een restrictief budgettair beleid en pleiten dus in eerste instantie voor het aanpakken van de monetaire overhang. Hierbij wordt voor één menu van maatregelen gepleit. De keuze is in feite tussen een geldhervorming⁷ ('confiscation of wealth') of een 'confiscation of incomes' door prijsliberalisering (met het risico van hyperinflatie). In het rapport wordt geconstateerd dat een geldhervorming (invoering van een nieuwe munt) zeer moeilijk uitvoerbaar is en bovendien door de autoriteiten op politieke gronden wordt afgewezen. De EG-studie noemt privatisering als een aanvullende stabilisatiemaatregel. Wat de middellange-termijnaanpassing van de aanbodkant betreft, is men weinig positief. Op basis van de ervaringen in Oost-Europa (Polen) wordt de Sovjetunie een lang aanpassingsproces in het vooruitzicht gesteld. Dat is van belang voor

het ontwerpen van het hervormingspakket en voor de reacties van de bevolking. Het sociale vangnet krijgt een minder prominente plaats dan in de IMF-studie. Wel dienen overheidsoverdrachten de pijn te verzachten.

Liberalisering

De hervorming van het economische systeem houdt onder andere prijsliberalisering, privatisering, demonopolisering en invoering van een kapitaalmarkt in. Daarnaast dient een opening naar de wereldeconomie plaats te vinden door liberalisering van buitenlandse handel, convertibiliteit van de roebel en het aantrekken van buitenlandse directe investeringen door versoepeling van de wetgeving. Voor alle veranderingen dienen juiste wettelijke kaders te worden geschapen. In het begin is het moeilijk om de juiste opzet van het hervormingspakket vast te stellen. Het is echter nodig om in het begin een 'critical mass of comprehensive reforms' door te voeren. De EG-studie trekt ook een les uit Hongarije en pleit voor een radicale liberalisering om verwarring bij de bevolking te voorkomen. Wat prijsliberalisering betreft is de EG-studie minder expliciet dan de IMF-studie, die een snel loslaten van de prijzen voorstelt. De consumenten moeten onder andere door westerse voedselhulp (aanbodverruiming) beschermd worden. De prijzen moeten geleidelijk naar het wereldmarktniveau worden gebracht, waarbij de industrie met importtarieven wordt beschermd. Rendabele bedrijven dienen ondersteund te worden. Volgens beide studies moet een geleidelijke overgang naar de convertibiliteit van de roebel beginnen met een devaluatie naar een realistisch niveau.

Decentralisatie

Het IMF-rapport beperkt zich tot het vraagstuk van een budgethervorming en beveelt aan meer soevereiniteit in fiscale zaken aan de republieken toe te kennen. Het EG-rapport gaat op dit punt uitvoerig in. In het bijzonder wordt het verband tussen economische hervormingen en bestuurlijke decentralisatie geanalyseerd: leidt een markthervorming tot balkanisering? Is een monetaire unie verenigbaar met decentralisatie van bevoegdheden? Er zijn grofweg twee alternatieven: een economische en monetaire unie of desintegratie ('disunion'). De voorkeur gaat uit efficiency-overwegingen (grote handels-

afhankelijkheid, weinig ervaring met de wereldmarkten) uit naar een herziene unie. Maar deze 'first-best'-oplossing is alleen mogelijk onder een succesvol stabilisatiebeleid en voldoende budgettaire controle. Het tweede alternatief is economisch gezien alleen zinvol als de voordelen van afscheiding groter zijn dan de kosten, dat wil zeggen "if the Union was quite unable to proceed with the basic reforms" (blz. 137).

Normalisatie

De drie recente presidentiële decreten – over het verbod op een eigen economische politiek van republieken (15 december 1990), over de geldzuivering (21 januari 1991) en over de controle op de bedrijven door de KGB (29 januari 1991) – geven aan dat de prioriteit ligt bij normalisatie uit de chaos. Duidelijk is in ieder geval dat de Sovjetunie nog niet rijp is voor een markthervorming, het proces stuit op politieke barrières. Het wegruimen van deze barrières was juist de belangrijkste voorwaarde in Oost-Europa om de overgang naar een nieuwe economische orde te maken. Het opstellen van onhaalbare blauwdrukken helpt niet. Het EG-rapport concludeert dat de Sovjetunie op een kruispunt staat en "the chaos generated by haphazard reform efforts requires that order be established so that economic and political opening can proceed" (blz. 17). Het is de vraag of de EG nog in staat is daarbij hulp te bieden.

Malgorzata Bos-Karczewska

De auteur is algemeen econoom en publiceert over de economieën van Oost-Europa.

5. Een 'geleidelijke' aanpak houdt in een geleidelijke prijsliberalisering (binnen twee à drie jaar) om de sociale kosten van het transformatieproces te minimaliseren. Deze aanpak wordt in het IMF-rapport als conservatief gezien: het stabilisatiedoel wordt niet snel bereikt en daardoor kan het verlies aan geloofwaardigheid van de hervormingen het transformatieproces stopzetten.

6. Het Poolse stabilisatieplan kent twee nominale ankers: de nominale lonen en de koers van de zloty in dollars.

7. Prof. Dornbusch stelt dat geldhervorming de enige mogelijke maatregel voor geldabsorptie in de Sovjetunie is, juist omdat er volgens hem geen nominaal anker is, zie *IMF-Survey*, 21 januari 1991, blz. 31-32.