

Economische crisis in de Sovjetunie

Het gaat niet goed met de Sovjet-economie. Het nationale inkomen daalt, de inflatie is hoog en het begrotingstekort stijgt. De economische politiek van Gorbatsjov, neergelegd in het twaalfde vijfjarenplan, is inconsistent en de ontwikkelingen in de wereldeconomie werken niet in het voordeel van de Sovjetunie. De hervormingen zijn zodanig dat ze hebben geleid tot destabilisatie van de economie, maar gaan niet ver genoeg om de bevolking te stimuleren tot betere economische prestaties.

DR. R. KNAACK*

Kort na zijn benoeming tot algemeen secretaris heeft Gorbatsjov een groot aantal hervormingsmaatregelen aangekondigd en genomen om de Sovjet-economie nieuw leven in te blazen na een aantal jaren van stagnatie. Deze maatregelen hadden zowel betrekking op de economische politiek als op het economische systeem. Maatregelen op het gebied van de economische politiek behelsden onder meer veranderingen in de investeringspolitiek, de anti-alcoholcampagne en de campagne tegen de 'niet-arbeidsinkomens'. De belangrijkste veranderingen in het economische systeem hadden betrekking op privé-activiteiten, productie-coöperaties, familiecontracten in de landbouw, joint-ventures en het afbreken van het staatsmonopolie op de buitenlandse handel¹.

De resultaten van het twaalfde vijfjarenplan (1986-1990) zijn tot dusverre zeer teleurstellend. De groeicijfers in de periode 1986-1988 waren nauwelijks beter dan die in de periode 1981-1985. Veel erger was echter dat de economie in de periode 1986-1988 veel onevenwichtiger is geworden. De inflatie groeide naar 8 à 9% en het begrotingstekort naar 11% van het bruto nationaal produkt in 1988. Chanin² voorspelt voor 1989 zelfs een daling van het nationale inkomen met 4-5%. Deze cijfers lijken bevestigd te worden in de resultaten voor het eerste half jaar van 1989³. Voormalig topadviseur Aganbegjan stelt onomwonden dat de Sovjetunie zich in een economische crisis bevindt⁴.

In deze paper gaan wij na in hoeverre het economische hervormingsproces verantwoordelijk kan worden gesteld voor deze teleurstellende resultaten. Beargumenteerd zal worden dat naast het economische hervormingsproces ook een inconsistente economische politiek en omgevingsfactoren een bijdrage hebben geleverd tot de neerwaartse spiraal van de Sovjeteconomie.

Economische politiek

De belangrijkste bron voor de inhoud van de economische politiek van Gorbatsjov vormen de richtlijnen voor het twaalfde vijfjarenplan. Een van de voornaamste doelstellingen van het plan was het ombuigen van de sinds de tweede helft van de jaren zeventig dalende economische

groei tot een versnelling (*oeskorenje*) van de economische groei.

Deze versnelling van de groeicijfers kon in tegenstelling tot de jaren zeventig niet meer gerealiseerd worden door het beproefde model van 'extensieve' groei: het in gebruik nemen van op dat moment nog niet ingeschakelde hoeveelheden arbeid, kapitaal en grondstoffen. De groei van de beroepsbevolking, nog 1,8% in de jaren zeventig, was in de jaren tachtig gedaald tot 0,5%. Ook de groeivoet van de kapitaalgoederenvoorraad daalde: van 8,7% in de jaren zeventig tot 5,5% in de jaren tachtig. Daar kwam nog bij dat de kapitaalkosten van de productie van grondstoffen en energie begon te stijgen als gevolg van het uitgeput raken van de traditionele winplaatsen. Met andere woorden, slechts door een verbetering van de arbeidsproductiviteit kon de beoogde groei worden bereikt⁵.

Het verhogen van de arbeidsproductiviteit probeerde Gorbatsjov op twee manieren te bereiken. In de eerste plaats door het exploiteren van de 'menselijke factor': het verkleinen van het verschil tussen de feitelijke en de mogelijke inzet van de factor arbeid. Hiertoe lanceerde hij een reeks van disciplinaire maatregelen, waaronder de anti-alcoholcampagne tijdens de zomer van 1985 en een groot aantal personeelswisselingen en ontslagen in de bureaucratie. In de tweede plaats door de verouderde kapitaalgoederenvoorraad versneld te moderniseren. Om dit te bereiken moest eerst de machinebouwindustrie worden gemoderniseerd, waarna de nieuwe in serie geproduceerde kapitaalgoederen hun weg zouden vinden naar de juiste bestemming. Om dat doel te bereiken voorzag het twaalfde vijfjarenplan in een verhoging van de investeringen in de machinebouwindustrie met gemiddeld 12,5% en een toeneming in 1986 met liefst 30%.

* De auteur is universitair hoofddocent bij de vakgroep micro-economie van de Universiteit van Amsterdam. Dank is verschuldigd aan M. Ellman voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. M. Ellman, *The USSR in the 1990s. Struggling out of stagnation*, Londen, 1989.

2. G. Chanin, *Novoje Vremja*, 1989, nr. 30.

3. *Pravda*, 29 juli 1989.

4. *de Volkskrant*, 26 september 1989.

5. E.A. Hewitt, Gorbachev's economic strategy: a preliminary assesment, *Soviet Economy*, 1985.

Vanaf het begin waren de uitkomsten van het plan ongunstig. Vanuit het gezichtspunt van economische politiek waren daarvoor verschillende redenen aanwijsbaar. In de eerste plaats was het plan inconsistent⁶. De snelle verplaatsing van investeringsmiddelen naar de machinebouwindustrie ging ten koste van de energiesector, de landbouw en de dienstensector. Dit leidde niet alleen tot een verergering van de tekorten, maar was ook in strijd met andere expliciete doelstellingen van het twaalfde vijfjarenplan, namelijk een toeneming van consumptiegoederen met 50% en de belofte dat iedere familie rond het jaar 2000 kon beschikken over een eigen flat of huis.

In de tweede plaats reageerden de mensen anders dan verwacht. Dit was het best zichtbaar bij de anti-alcohol campagne. Het basisidee was om de alcoholconsumptie te verminderen en daarmee de arbeidsproductiviteit te verhogen. Opgeschijnlijk had deze politiek succes. De verkoop van alcohol in de staatswinkels daalde met 37 miljard roebel in de periode 1985-1987, bijna een kwart van de totale voedselverkoop in 1985. Dit had een rampzalig gevolg voor het overheidsbudget, aangezien ongeveer 85% van de verkoopprijs van wodka bestond uit omzetbelasting. Verder was het niet zeker dat de alcoholconsumptie werkelijk daalde. Een daling van de officiële verkoop van wodka werd voor een belangrijk gedeelte gecompenseerd door de productie van illegale wodka, *samogon*.

In de derde plaats waren de uitzichten ongunstig door de politiek van de overheid zelf. De combinatie van tegenvallende inkomsten en onvoorziene uitgaven leidde tot een scherpe stijging van het overheidstekort. In de periode 1986-1988 bedroeg het tekort 183 miljard roebel; voor 1989 wordt een tekort van 120 miljard roebel voorspeld, zijnde 13% van het nationale inkomen. Dit tekort werd uit angst voor de sociale gevolgen van bezuinigingen gedeeltelijk monetair gefinancierd. Dit leidde tot een sterke stijging van de geldhoeveelheid en een enorme hoeveelheid zwevende koopkracht boven de markt.

De combinatie van aan de ene kant een toeneming van de koopkracht en aan de andere kant een stagnatie in het aanbod van consumptiegoederen leidde tot een daling van de voorraden in de staatswinkels en tot een scherpe toeneming van de reeds bestaande tekorten. Deze tekorten hadden op hun beurt weer een negatief effect op de arbeidsproductiviteit. Immers, zonder de aanwezigheid van consumptiegoederen zijn materiële stimulansen zonder betekenis en het gebrek aan kapitaalgoederen maakt de autonomie van bedrijven zinloos. Tegelijkertijd ondermijnen tekorten het geloof in de werking van *perestrojka*.

Omgevingsfactoren

De teleurstellende resultaten van het twaalfde vijfjarenplan waren tevens te wijten aan voor de Sovjetunie ongunstige ontwikkelingen in de wereldeconomie. Met name kwam dat tot uiting in een verslechtering van de ruilvoeten met zowel de socialistische als de niet-socialistische landen. De ruilvoetverhouding met de niet-socialistische landen verslechterde in 1986 met 23% en in 1988 met 13%⁷. Deze verslechtering was het gecombineerde resultaat van aan de ene kant een daling van de exportprijzen van olie en aan de andere kant een stijging van de importprijzen van graan. Deze daling van de olieprijs was met name voor de Sovjetunie belangrijk, omdat meer dan 60% van haar export naar de niet-socialistische landen uit energieproducten bestond. Ook de ruilvoetverhouding met de socialistische landen verslechterde: in 1987 met 5% en in 1988 met 6%.

De Sovjetunie reageerde hierop onmiddellijk met een verhoging van haar energie-export naar het westen. Het volume van de olie-exporten nam in 1986 met 23% toe, in

1987 met 6% en in 1988 met 24%. Tegelijkertijd werd op de importen drastisch gesnoeid: 19% in 1986 en 10% in 1987. Opgeschijnlijk stegen de importen uit het westen in 1988 met 12%. Echter, dit weerspiegelde voor een belangrijk deel enorme importen van ruwe olie uit het Midden-Oosten met het doel deze naar het westen te herexporteren.

Deze ontwikkelingen hadden uiteraard ook grote gevolgen voor de handelsbalans met zowel de socialistische als de niet-socialistische landen. De handelsbalans met de niet-socialistische landen vertoonde in 1988 voor het eerst sinds 1973 een tekort. Het handelsbalansoverschot met de niet-socialistische landen daalde in 1988 van 8,4 miljard dollar naar 4,2 miljard dollar, bestaande uit een tekort met het rijke westen van 2,8 miljard dollar en een overschot van 7,0 miljard dollar met de ontwikkelingslanden. Bij het laatste overschot moet echter wel bedacht worden dat de export van de Sovjetunie naar de ontwikkelingslanden voor 55,5% bestaat uit wapenexport die in de praktijk zelden of nooit wordt betaald. Het is duidelijk dat de Sovjetunie zich deze weelde van een berg papieren claims niet al te lang meer kan veroorloven tegen de achtergrond van een snel verslechterende binnenlandse markt.

De verslechtering van de ruilvoetverhoudingen had ernstige consequenties voor het twaalfde vijfjarenplan. Zowel de toeneming van de olie-export als de verminderde mogelijkheid om machines, industriële consumptiegoederen en grondstoffen te importeren verergerde de al bestaande tekorten op de binnenlandse markt en vertraagde het moderniseringsproces. Tevens hadden zij een negatief effect op de staatsbegroting. Met name derfde de staat belangrijke inkomsten door de verminderde verkoop tegen hoge prijzen van geïmporteerde consumptiegoederen aan de consumenten.

Economische hervormingen

Het economische hervormingsproces in China en Hongarije laat zien dat de negatieve consequenties van de gevoerde economische politiek en het verslechteren van de ruilvoetverhoudingen kan worden gecompenseerd door succesvolle hervormingen in de landbouw en de particuliere sector⁸. Bij voorbeeld het geslaagde proces van decollectivisatie in China heeft geleid tot een enorme stijging van de landbouwproductie, waardoor graan en katoen voor het eerst sinds dertig jaar niet meer op de bon zijn. En ook de 'individuele' economie heeft in beide landen haar steentje bijgedragen. Zo wordt momenteel in Hongarije 60% van de nieuw opgeleverde appartementen door de bevolking zelf gebouwd⁹. Echter, in de Sovjetunie hebben deze positieve ontwikkelingen niet plaats gevonden. Waarom? In het nu volgende zullen wij deze vraag voor zowel de landbouw als de particuliere sector beantwoorden.

Landbouw

Evenals in China en Hongarije zijn er ook in de landbouw in de Sovjetunie grote mogelijkheden voor het verbeteren van de doelmatigheid. Dat geldt niet alleen voor de landbouw in engere zin, maar ook voor de aan- en afvoerlijnen.

6. E.A. Hewitt, B. Roberts en J. Vanous, On the feasibility of key targets in the Soviet twelfth five year plan (1986-90), Joint Economic Committee, *Gorbachev's Economic Plans*, Washington, 1987.
7. *PlanEcon*, 7 april 1989.

8. R. Knaack, Economische hervormingen in China: twee stappen voorwaarts, één stap achterwaarts, *Tijdschrift voor politieke economie*, jg. 9/2, blz. 115 e.v.

9. J. Kornai, Comments on the recent state and the prospects of the Hungarian economic reform, *Journal of Comparative Economics*, nr. 7, 1983, blz. 240.

Zo gaat naar schatting jaarlijks 30-40% van de oogst verloren door onvoldoende opslagruimten, verlies en diefstal en een inefficiënte verwerkende industrie¹⁰.

Gorbatsjovs aanpak van de landbouw was in eerste instantie conservatief. In de eerste plaats wilde hij de bureaucratie stroomlijnen. Daartoe werden in november 1985 de vijf ministeries en een commissie, die tot dusver voor de landbouw verantwoordelijk waren geweest, samengevoegd in een lichaam, de Staats Agro-Industriële Commissie (*Gosagroprom*). In de tweede plaats kreeg de verwerkende industrie meer investeringsmiddelen. In de derde plaats probeerde hij de landbouwproductie te stimuleren door voor dat gedeelte van de productie dat uitsteeg boven de gemiddelde productie in de jaren 1981-1985 de aankooprijzen met 50% te verhogen. Tevens mochten de boerderijen voortaan 30% van de geplande productie van fruit en groente en alle boven-plan productie op de vrije markt verkopen. In de vierde plaats werden er maatregelen genomen om de autonomie van de boerderijen te vergroten. De nieuwe wet op de coöperaties gold ook voor de collectieve boerderijen. Deze wet legaliseerde ook experimenten met het 'contractstelsel', waarbij bepaalde landbouwtaken contractueel aan families of individuen werden uitbesteed.

Al deze maatregelen hadden weinig effect. De boerderijen maakten bij voorbeeld nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om hun boven-plan productie op de vrije markt te verkopen. Kennelijk was het – gegeven de bestaande tekorten in het aanbod van grondstoffen en machines – nog steeds voordeliger om de lokale autoriteiten te behagen dan om de producten op de vrije markt te verkopen¹¹. Ook bleef het aantal mensen dat gebruik maakten van de mogelijkheid familiecontracten af te sluiten betrekkelijk gering. Bovendien waren deze contracten geconcentreerd in de Baltische en de Centraalaziatische republieken.

Voor dit gebrek aan succes kunnen verschillende redenen worden aangevoerd. In de eerste plaats bleek *Gosagroprom* een zeer log en inefficiënt lichaam te zijn. In de tweede plaats waren de meeste mensen benauwd contracten af te sluiten, omdat de contracten nog geen legale status hadden. In de derde plaats betroffen de familiecontracten een speciale taak die vervuld moest worden met door de collectieve boerderij beschikbaar gestelde middelen. Dit bracht teveel risico's met zich mee. In de vierde plaats kan na zestig jaar collectivisatie een deel van de ondernemersgeest in de landbouw zijn verdwenen.

Aan de landbouwproblemen werd een nieuw centraal plenum gewijd in maart 1989. De uitkomst van het plenum was teleurstellend. Opnieuw bleef men voornamelijk steken in institutionele hervormingen: *Gosagroprom* werd vervangen door een nieuwe Staatscommissie. De lang verwachte wet op 'leasing' werd uitgesteld tot eind 1989 en ook het recht om contracten af te sluiten bleef voornamelijk in handen van het partijapparaat en de sovchozen en kolchozen. In de Sovjetpers werden juist deze organen bekritiseerd om hun weigering mee te werken, dan wel om hun pogingen contracten af te sluiten tegen voor de partner zeer ongunstige voorwaarden¹².

Particuliere sector

De particuliere sector is een ander gebied waar snelle resultaten kunnen worden behaald. Sinds het partijcongres van maart 1986 heeft de regering vele initiatieven genomen om de particuliere sector te stimuleren. In mei 1986 werden de tot dusver semi-legaal opererende *sjabasjniki* gelegaliseerd. Dit zijn produktiebrigades die zich verhuizen om een bepaald bouwproject uit te voeren of op het land te werken. De nieuwe wet op 'individuele economische activiteit' van november 1986 maakte het mogelijk dat huisvrouwen, studenten, gepensioneerden en staatsemployés in hun

vrije tijd voor zichzelf konden beginnen. In dezelfde periode werd een wet op 'onverdiend' inkomen aangenomen, gericht op het tegengaan van corruptie bij burgers en officials. In mei 1988 werd een zeer radicale wet op de coöperaties aangenomen die de coöperaties een zeer grote mate van vrijheid verschafte. Het was staatsorganen expliciet verboden in de coöperaties te interveniëren. Verder konden de coöperaties zelf hun prijzen vaststellen, behalve als zij voor de staat werkten, of gebruik maakten van door de staat verstrekte materialen.

Na een moeizame start maakte de particuliere sector vanaf maart 1988 een explosieve ontwikkeling door. In de periode maart 1988 – maart 1989 nam het aantal mensen werkzaam in privé-bedrijfjes toe van 0,4 miljoen naar 1,5 miljoen en groeide het aantal mensen werkzaam in coöperaties van 0,2 miljoen naar 2,7 miljoen, waaronder 1,1 miljoen part-timers. Samen werkten in maart 1989 4,2 miljoen personen, zijnde 3,3% van de beroepsbevolking in de niet-staatssector¹³. De groei van deze sector had een positief effect op de beschikbaarheid, kwaliteit en assortiment van goederen en diensten voor de consument.

Toch kent ook deze sector nog vele problemen. In de eerste plaats is het voor mannen in de beroepsgeschiedte leeftijd nog steeds verboden full-time voor zichzelf te werken. In de tweede plaats mogen de lokale autoriteiten weliswaar niet interveniëren in de dagelijkse gang van zaken bij de coöperaties, maar zij blijven deels verantwoordelijk voor de toelevering van grondstoffen, materialen en behuizing, alsmede voor eventueel transport van de eindproducten. Dit verschaft hun in een schaarste economie een enorme informele macht¹⁴. In de derde plaats heeft de legalisatie van de *sjabasjniki* niet alleen maar voordelen opgeleverd. Het werk is minder lucratief geworden doordat ook hun beloningsstructuur nu streng gereguleerd is. In de vierde plaats is het onduidelijk wat er precies met de term 'onverdiend' werd bedoeld. In vele gevallen wordt de wet op het 'onverdiende' inkomen gebruikt om particuliere activiteiten te verbieden¹⁵. Het verbieden van de particuliere sector krijgt steun uit brede lagen van de bevolking. Velen vinden het in strijd met ethische principes dat de particuliere sector vaak gebruik maakt van de schaarste-verhoudingen door hoge prijzen te bedingen.

Evaluatie

Tot dusver heeft *perestrojka* zowel positieve als negatieve aspecten voor de mensen teweeg gebracht. De positieve aspecten liggen voornamelijk op het immateriële vlak. Er is meer persvrijheid, het is gemakkelijker om naar het buitenland te reizen en de mensen worden minder als kleine kinderen behandeld. Aan de andere kant liggen de negatieve aspecten meer op het materiële vlak. De levens-

10. K.E. Wädekin, Prospects for Soviet agriculture: some less noticed aspects, Nato Colloquium, *Soviet economic reforms: implementations under way*, Brussel, 1989.

11. P.O. Avon en V.M. Shironin, The reform of the economic mechanism, *Problems of Economics*, juni 1988.

12. E. Whitlock, Soviet agriculture after the March plenum, *Report on the USSR*, 28 april 1989.

13. *PlanEcon Report*, 28 april 1989, blz. 5.

14. R. Knaack en J. Stolker, Coöperaties in de Sovjetunie, *Internationale Spectator*, januari 1989. In de vergadering van de Opperste Sovjet van september 1989 is een aantal amendementen op de wet op de coöperaties voorgesteld die – als zij worden aangenomen – het de lokale autoriteiten weer mogelijk maken te interveniëren.

15. R. Blough, J. Muratore en S. Berk, Gorbachev's policy on the private sector: two steps forward, one step backwards, Joint Economic Committee, *Gorbachev's Economic Plans*, vol. II, Washington, 1987.

standaard is duidelijk gedaald door toegenomen tekorten en de uitholling van spaargelden door de stijgende inflatie. Kortom, er lijkt – in ieder geval op de korte termijn – een negatief verband te bestaan tussen economische hervormingen en de uitkomst van het economische proces.

Dit beeld blijkt te eenzijdig te zijn. De inflatie en de toegenomen economische onevenwichtigheden zijn ook het gevolg van de gevoerde economische politiek en voor de Sovjetunie ongunstige ontwikkelingen op de wereldmarkt. Bij voorbeeld, de grote begrotingstekorten in de periode 1986-1988 zijn voor een belangrijk deel het gevolg van de Tsjernobyl-catastrofe, de daling van de olieprijs op de wereldmarkt, de anti-alcoholpolitiek, de acceleratie van de investeringen in de machinebouwindustrie en de loonexplosie. Geen van deze gebeurtenissen heeft iets te maken met economische hervormingen. De eerste twee kunnen worden teruggebracht op omgevingsfactoren, de laatste drie op een onjuiste economische politiek. Hieruit kan worden geconcludeerd dat een economisch hervormingsproces dat niet wordt ondersteund door een daarmee consistente economische politiek, gedoemd is te falen.

Dit wil niet zeggen dat er op de korte termijn geen negatief verband kan zijn tussen economische hervormingen en de uitkomst van het economisch proces. Volgens Kontorovich¹⁶ leidt iedere hervorming op de korte termijn tot grote onevenwichtigheden in de economie. De hervorming schept een instabiele omgeving, waarin lang bestaande spelregels – succesindicatoren en zorgvuldig onderhouden persoonlijke relaties – ongeldig zijn geworden. Nieuwe, vaak onderling tegenstrijdige spelregels komen daarvoor in de plaats, waarmee men geen ervaring heeft en mee moet leren leven. In dit verband kan het behoudende gedrag van de lokale overheden niet alleen worden gezien als pogingen om de oude machtsposities te be-

schermen, maar ook als een poging om enige lijn te brengen in een te complex geworden economisch systeem.

Zoals wij al hebben gezegd, hadden deze negatieve uitkomsten kunnen worden gecompenseerd door een succesvolle landbouwhervorming en een stimulatie van de particuliere sector. Deze hadden ook een gunstige uitwerking kunnen hebben op de industrie. Het in de steden ruim voorradig zijn van consumptiegoederen, waaronder landbouwproducten, is een voorwaarde voor het kunnen hanteren van geldprikkelers, omdat geldprikkelers alleen zin hebben als je met dat geld ook iets kunt kopen. Succesvolle hervormingen in de landbouw en de industrie kan de politieke leiding tevens helpen aan de benodigde legitimiteit om de in de praktijk gebleken veel moeilijker door te voeren hervormingen in de industrie door te zetten.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de vraag of de economische crisis in de Sovjetunie wordt veroorzaakt door te veel of te weinig hervormingen, in beide gevallen positief kan worden beantwoord. Te veel hervormingen, omdat hervormingen altijd zullen leiden tot een destabilisatie van de economie; te weinig hervormingen, omdat de hervormingen in de landbouw en de particuliere sector, nodig om de samenleving leefbaar te houden en de leiding politieke legitimatie te verschaffen, onvoldoende van de grond zijn gekomen. Daarnaast is duidelijk geworden dat de crisis mede wordt veroorzaakt door de politiek van *oeskronie* van 1985, alsmede van de verslechtering van de ruilvoetverhoudingen.

Ruud Knaack

16. V. Kontorovich, *Lessons of the 1965 Soviet economic reform*, *Soviet Studies*, vol. XL, april 1988.