

Perestrojka 1988?

Op 25 en 26 juni 1987 werd door het Centrale Comité van de CPSU, de communistische partij van de Sovjetunie, een plenaire vergadering over de toekomstige ontwikkeling van de Sovjet-economie gehouden. Als uitvloeisel hiervan werd op 30 juni door de Opperste Sovjet, als voornaamste wetgevend orgaan, een ontwerp-wet op de staatsbedrijven aangenomen. Deze wet biedt de mogelijkheid tot ingrijpende economische hervormingen. In eerste instantie lijkt het erop dat vanaf 1 januari van dit jaar bedrijven zelf hun vijfjarenplannen mogen opstellen. Ook zouden zij voortaan zelfstandig contracten mogen afsluiten met andere bedrijven. In de nieuwe wet wordt ook gesproken over staatsorders, die bedrijven kunnen verwachten van organisaties die via het overheidsbudget gefinancierd worden. De wet beoogt een zekere mate van financiële autonomie, invoering van onderlinge concurrentie en zelfbestemming van de winst. Nadere bestudering van de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt, leidt onontkoombaar tot de conclusie dat de uitvoering ervan de toetssteen zal worden of op economisch gebied Gorbatsjov's herstructurering (perestrojka) inderdaad echte inhoud zal krijgen. De kans is groot dat er slechts marginale veranderingen in het economische management zullen optreden.

Recente maatregelen

Sinds Gorbatsjov in maart 1985 aan de macht kwam, is er al een aantal maatregelen op economisch gebied genomen. Zij dienen echter alleen maar het opkalefateren van het oude bestaande economisch systeem en kunnen zeker niet tot een herstructurering van de Sovjet-volkshuishouding gerekend worden. In de afgelopen 3 jaar zijn onder andere de volgende maatregelen genomen: Een anti-alcoholcampagne, die het gebruik van alcohol aan banden moet leggen. In 1986 is de staatsverkoop van alcohol met 40% verminderd.

De invoering van de z.g. 'attestatsja': staatscontroleurs komen de kwaliteit van individuele prestaties beoordelen. Ook werd doorgeslagen met de reeds onder Andropov ingezette disciplineringscampagne, die inhoudt dat arbeiders en bureaucraten harder moeten werken. Aanwezigheid op de werkplek wordt strenger gecontroleerd, boodschappen doen in werktijd is er niet meer bij. Bo-

vingenoemde maatregelen hebben de bedoeling op korte termijn de arbeidsproductiviteit te verhogen. (Daarnaast wordt getracht, door meer gebruik te maken van twee- en drieploegensystemen, de kapitaalproductiviteit te verhogen). Dat de arbeiders niet staan te juichten bij de invoering van dergelijke maatregelen is wel duidelijk. Op lange termijn hoopt men tot meer efficiency te komen door bij voorbeeld administratieve reorganisaties. Zo werd door samenwerking van enkele op agrarisch gebied werkzame ministeries en organisaties een nieuw 'superministerie' opgericht, Agroprom. De bedoeling was om de gehele agrarische sector en de industriële toeleveringsbedrijven in één grote centrale organisatie bijeen te brengen.

Ook is het investeringsbeleid omgebogen. Er worden nu meer financiële middelen gericht op de machinebouw en er wordt meer aandacht geschonken aan projecten met hoge rendementen. Merkwaardig genoeg is er behalve een beweging naar meer (organisatorische) centralisatie (Agroprom) ook een beweging naar meer (financiële) decentralisatie. Met ingang van 1 januari 1987 zijn nog eens vijf bedrijfstakingen met tweehonderd ondernemingen overgegaan op een reeds langer bestaand systeem van zelffinanciering (chozrasjot).

Al deze maatregelen zijn in het Westen reeds besproken en becommentarieerd in het kader van het nieuwe Russische toverwoord 'perestrojka'. Toch hebben zij nog niets met de echte herstructurering te maken. Ze werden alle genomen binnen het bestaande systeem van economische voortbrenging en veranderen daaraan verder niets.

Onzekerheid

De echte herstructurering zal pas in 1988 een kans krijgen. Het is echter zeer de vraag of deze werkelijk tot veranderingen zal leiden. Het probleem is dat binnen de Sovjetleiding nog geen overeenstemming bestaat hoe de nieuw te nemen maatregelen moeten worden uitgewerkt. Dit blijkt uit een recent gehouden interview met Otto Latsis, redacteur van het politieke orgaan van het Centrale Comité van de CPSU, Kommunist. In dit interview, dat werd afgenomen door Jeff Gleisner van de Engelse periodiek *Detente*, werd ingegaan op de consequenties van de nieuwe wet.

De nieuwe Wet op de Ondernemingen dient ter vervanging van de bestaande wet, die op zich een produkt was van een voorgaande poging tot economische hervorming in 1965 (De 'Kosygin-hervorming'). Voorlopig zal de nieuwe wet alleen betrekking hebben op ondernemingen die reeds het recht hebben het grootste gedeelte van hun activiteiten zelf te financieren. Collectieve boerderijen, coöperaties en vanuit het overheidsbudget gefinancierde instellingen vallen er niet onder. Voorlopig is er een volstrekt willekeurige verdeling gemaakt. 60% van de bedrijven die daarvoor in aanmerking zouden komen, vallen onder de volgens de nieuwe wet te nemen maatregelen. De overige 40% zullen pas in de komende jaren geleidelijk onder de wet vallen. Hoe men zich voorstelt dat er twee groepen ondernemingen binnen de volkshuishouding zijn, die volgens verschillende richtlijnen en criteria werken, is volstrekt onduidelijk.

Latsis benadrukt dat alle tot nu toe genomen maatregelen slechts een voorbereiding op de herstructurering zijn. Radicale veranderingen zijn tot nu toe onmogelijk gebleven, omdat het bestaande economisch stelsel nog steeds operationeel is. Daarnaast doet zich het probleem voor dat velen, ook economen, moeite hebben zich een voorstelling van de nodige veranderingen te maken. Nieuwe maatregelen kan men alleen begrijpen binnen een nieuw systeem, binnen het bestaande systeem zijn zij onbegrijpelijk. Momenteel verkopen ondernemingen hun produkten tegen vastgestelde prijzen, de gehele interne handel vindt plaats via orders van het betrokken ministerie, en van groothandel is geen sprake. Wat men zich moet voorstellen van de situatie als bedrijven zelfstandig hun produkten moeten verkopen, weet niemand.

Een typisch verschijnsel van de Oosteuropese planeconomieën is de opeenhoping van voorraden (grond, hulpstoffen, arbeid) bij de bedrijven. Door het aanleggen hiervan probeert men zich in te dekken tegen onvoorzienbare vertragingen bij de toelevering, die er alleen maar toe kunnen leiden dat men zelf het Plan niet haalt. Zo ontstaan de bekende macro-tekorten en microoverschotten. De nieuwe wet beoogt een of andere vorm van groothandel in het leven te roepen, die tot taak heeft deze voorraden juist bij de groothandel aan te leggen. Van bedrijven wordt verwacht dat zij vrijwillig afstand zullen doen van hun aangelegde voorraden. Niemand weet echter of en zo ja, hoe dit gaat gebeuren. Bovendien zal dan pas blijken welke macro-tekorten kunstmatig zijn ontstaan en welke reëel zijn.

De nieuwe wet zal ook gevolgen hebben voor het prijsbepalingsstelsel van met name voedingsmiddelen. De in-

middels vaak veel te lage prijzen beïnvloeden de winstgevendheid van bedrijven uit de voedingsmiddelenindustrie negatief. Daarnaast komen de lage prijzen niet de laagste inkomensgroepen ten goede, maar juist degenen die connecties hebben met winkelpersoneel en dergelijke. Veel goederen kan men alleen via deze connecties krijgen, en het zijn vaak de mensen met de middeninkomens die goede connecties hebben. Verhoging van de officiële prijzen dient echter weer gepaard te gaan met aanpassing van pensioenen en lonen, opdat de reële inkomens niet dalen. Niemand weet echter hoe dit precies in zijn werk moet gaan, aangezien op dit gebied in de Sovjetunie elke expertise ontbreekt. Dit alles leidt ertoe dat het niet alleen de bureaucraten zijn, die zich zorgen maken hoe dit allemaal moet uitpakken. Bij de gehele bevolking leeft ongerustheid over de uitwerking van de te nemen maatregelen.

Staatsorders

Hoewel het de bedoeling is dat bedrijven voortaan zelfstandig contracten afsluiten met andere bedrijven, wordt in de nieuwe wet ook gesproken over 'staatsorders', orders die men rechtstreeks van de overheid krijgt. Vragen die men zich nu kan stellen zijn of dit systeem van staatsorders de ministeries in staat zal stellen de hervormingen te blokkeren en of men het begrip 'staatsorder' dient te interpreteren in de zin van wens of als commando. Mag een bedrijf een staatsorder weigeren? Hierover bestaat nog onduidelijkheid. Latsis zegt er het volgende over: "Het systeem van staatsorders mag geen belemmering zijn. Het is essentieel. Het is een 'order' in de zin van 'wens'. Het is geen 'staatscommando'. Het is eerder een commando in de zin van prioriteitswens. Als er reële tekorten van een bepaald produkt zijn krijgt de staatsorder voorrang. Dit is niet alleen een economische verplichting, maar ook een juridische. De staatsorder moet uitgevoerd worden voor orders van individuele ondernemingen. Dit is essentieel in een volkshuishouding die in twee sectoren is verdeeld: een sector met zelffinancierende ondernemingen en een sector met budgetgefinancierde instellingen. Ondernemingen kunnen zelfstandig trachten hoge prijzen te bedingen. Dit is niet mogelijk voor de instellingen die budgetgefinancierd zijn op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, defensie en wetenschappelijk onderzoek. Instellingen op dit gebied zijn werkzaam voor het belang van het gehele volk, daarom verkrijgen zij voorrang. Ze mogen normale orders plaatsen, maar als die niet vervuld kunnen worden, mogen ze een staatsorder

plaatsen via een overheidsinstelling. Het is echter nog niet duidelijk of een onderneming het recht heeft een staatsorder te weigeren. Sommigen vinden dat staatsorders concurrerend, attractief en winstgevend voor de onderneming moeten zijn, omdat ondernemingen via economische prikkels gestimuleerd dienen te worden. Persoonlijk denk ik dat dit het begrip 'staatsorder' ondermijnt. Ik vind dat ondernemingen niet het recht mogen hebben een dergelijke order te weigeren". Tot zover Latsis¹.

Een ander punt waarover geen duidelijkheid bestaat is dat in de nieuwe wet wordt gesproken over plancijfers. Wat hebben deze voor betekenis in een systeem, waarin bedrijven zelfstandig beslissingen nemen? Ook Latsis weet dit niet. Hij brengt onder de aandacht dat Gorbatsjov gezegd heeft dat ze niet verplichtend zijn. Maar ook hij kan niet zeggen, in hoeverre zij van invloed zijn op de taakstellingen van de onderneming. Als de bedrijven inderdaad zelfstandig beslissingen ten aanzien van de produktie kunnen nemen is er geen enkele garantie dat het totaal van de ondernemingsbeslissingen samenvalt met een nationaal plancijfer. Volgens hem hebben de plancijfers een aanvullende gidsfunctie, wat dat ook mag inhouden.

Maar er is nog een ander, voor Sovjetbegrippen revolutionair punt, dat ook in de Sovjetpers niet becommentarieerd is. Tot nu toe was de situatie dat wat betreft de uitgaven van de ondernemingen de prioriteiten zo lagen dat allereerst de arbeiders werden uitbetaald, dan de afdrachten aan het overheidsbudget werden overgemaakt en dat dan pas de toeleveranciers werden betaald. Dus ook al is een onderneming absoluut niet levensvatbaar, en betaalt zij niets aan haar leveranciers (een boekhoudkundige kwestie, waar leveranciers verder niets over te zeggen hebben), dan ontvangen de arbeiders toch hun loon. Of ze goed of slecht, hard of langzaam werken, ze worden betaald. Al hebben ze niets te doen, altijd zal dan gezegd worden dat de fout ergens anders ligt, bij het ministerie of bij Gosstab (Staatscomité voor toeleveringen). Zolang de arbeiders betaald worden, zal niemand doorhebben dat er in het bedrijf zelf fouten worden gemaakt en dat het bedrijf zelf een slechte prestatie levert. En als het toeleveringsbedrijf zelf in financiële moeilijkheden komt, doordat het geen betalingen ontvangt, dan springt Gosbank weer bij. Een zeer groot gedeelte van de onderlinge rekeningen wordt niet betaald, maar dat had geen enkele consequentie. Van enige financiële discipline is binnen de Sovjetvolkshuishouding geen sprake.

Nu zegt de nieuwe wet in artikel 18

het volgende: "De onderneming verricht alle betalingen, inclusief afdrachten aan het budget en de uitbetaling van lonen, in de volgorde waarin de rekeningen zijn binnengekomen en de uitbetalingstijdstippen zich aandienen". Volgens Latsis heeft dit de consequentie dat de prioriteiten veranderd zijn. Het zou kunnen betekenen dat eerst de toeleveranciers betaald worden en dan pas de arbeiders (Dit zou een logisch gevolg zijn van het toekennen van zelfstandigheid aan de bedrijven). Als er niet voldoende in kas is om aan de verplichtingen te voldoen, dan heeft de toeleverancier voorrang. Dit punt is tijdens het Plenum niet opgemerkt en niet besproken. Maar deze verandering van prioriteiten heeft verstrekkende consequenties voor de arbeidszekerheid, die tot nu toe een van de kenmerken van het Sovjet-planningsstelsel was. Werkloosheid zou nu tot de mogelijkheden behoren.

Latsis' interpretatie gaat voor Sovjetbegrippen ver. Hij geeft hiermee een radicale visie op de hervormingen weer. Of bovenvermelde clausule zich in de praktijk laat uitleggen zoals hij dat doet is aan twijfel onderhevig. Ook Gorbatsjov heeft in diverse redevoeringen al laten weten werkloosheid als consequentie volstrekt niet te willen aanvaarden.

Conclusie

Sovjetbeleidsmakers, economen, politici, en bureaucraten hebben nog geen duidelijk omliggende ideeën hoe Gorbatsjov's herstructurering uit te voeren. 1988 zal een jaar van cruciaal belang zijn voor de ontwikkeling van de Sovjet economische orde. Zal alles bij het oude blijven? Zullen er slechts marginale veranderingen ingevoerd worden? Voorlopig ziet het er niet naar uit dat men inderdaad alle consequenties trekt uit de mogelijkheden die de nieuwe Wet op de Ondernemingen biedt.

Erik Dirksen

De auteur is universitair docent bij de leerstoel economie der centraal geleide volkshuishoudingen van de Universiteit van Amsterdam.

1. In dit verband is de mening van Abel Aganbegjan, de top-beleidsmaker op economisch gebied van het ogenblik, belangrijk. In een in augustus 1987 gehouden serie radio-interviews zei hij dat staatsorders verplichtend waren en dat ondernemingen ze niet mochten weigeren. Maar staatsorders zouden zeer voordelig voor de ondernemingen zijn. In het begin van de herstructurering zouden staatsorders 50-60% van het totale orderbestand uitmaken. Maar in 1990 als prijshervormingen zouden zijn uitgevoerd, het kredietmechanisme aangepast zou zijn en er een vorm van groothandel zou zijn ingevoerd, zouden staatsorders 25-30% van de orders uitmaken. (Door andere Sovjetssseconomen zijn voor 1988 voor wat betreft de industrie nog hogere cijfers genoemd).