

Stabiliseren of hervormen?

R. Knaack*

De Sovjetunie heeft voor alles behoefte aan het weer op de rails zetten van de economie. Aan de ineenstorting van de landbouwsector, de energiesector en de transportsector moet een halt worden toegevoerd. Vervolgens moet een begin worden gemaakt met monetaire hervormingen, waarbij ernstig moet worden gewaakt voor een al te drastische vraaguitval. Pas daarna is het mogelijk om met echte hervormingen van de economie te beginnen.

Ademloos volgt de wereld de gebeurtenissen in de Sovjetunie. Het mislukken van de coup en het als gevolg daarvan verdwijnen van de communistische partij schept een historische mogelijkheid om in één klap in de Sovjetunie zowel een burgerlijke maatschappij op te bouwen als een begin te maken met de modernisering van de Sovjeteconomie. Bij het laatste komt natuurlijk ogenblikkelijk de vraag naar voren hoe de vastgelopen Sovjeteconomie kan worden gemoderniseerd en hoe het Westen daarbij kan helpen.

Vele politici in het Westen hebben geen moeite met deze vraag. Zij menen dat na het halfslachtige gedoe van voor de staatsgreep, nu eindelijk eens een begin moet worden gemaakt met werkelijk ingrijpende economische hervormingen. Wel verschillen de Westerse politici van mening over de wijze waarop het Westen hierbij kan helpen. Moet bij voorbeeld de economische steun aan de Sovjetunie van deze ingrijpende hervormingen afhankelijk worden gemaakt, of moet deze financiële steun sowieso worden gegeven al was het maar alleen om nieuwe coups in de toekomst te voorkomen? En moet deze eventuele hulp centraal lopen via de Unie of juist meer decentraal via de Unierepublieken?

In dit artikel zal een afwijkend standpunt worden ingenomen. De Sovjetunie heeft op dit moment geen behoefte aan nieuwe hervormingen. Voor alles moet eerst de ineenstortende economie weer op de rails worden gezet. Eventuele buitenlandse hulp zal moeten aansluiten bij dit stabilisatieprogramma.

Het hervormingsproces onder Gorbatsjov

Voor een beter begrip over wat er in de Sovjetunie gedaan moet worden is het goed een aantal feiten nog eens op een rijtje te zetten. Perestrojka heeft de Sovjeteconomie op de rand van de afgrond gebracht. Vanaf 1989 daalt de produktie in snel tempo. Was de produktiedaling in 1990 nog maar 4%, in de eerste helft van dit jaar daalde de produktie al meer dan 10%¹. Dramatisch voor de consument is met name de daling van de landbouwproduktie met 11%. De Sovjetunie is ook in een periode van hoge inflatie terecht gekomen. Volgens een officiële schatting, waarbij rekening is gehouden met de onderdrukte inflatie, stegen de prijzen in 1990 gemiddeld

met 19%. Maar het officiële inflatiecijfer in juni 1991 was al 95%. Deze hoge inflatie is veroorzaakt door verschillende factoren. Zo zijn de lonen en het begrotingstekort niet in de hand gehouden. Daarnaast hebben de prijsverhogingen op 2 april van dit jaar en het verdwijnen van de staatscontrole op een groot aantal prijzen een belangrijke bijdrage geleverd aan de inflatie. Ook de buitenlandse handel stort in een snel tempo in. Met name de export van olie naar de Comecon-landen nam dramatisch af. Aangezien de import nauwelijks afnam, steeg het handelstekort met de Comecon-landen van 4,1 miljard roebel in 1989 naar 10,7 miljard roebel in 1990². De olie die de Comecon-landen werd onthouden, werd verkocht aan het Westen. De Sovjetexport naar het Westen steeg met 15%. Daardoor daalde het handelstekort met het Westen van 6,5 miljard dollar in 1989 naar 4,6 miljard dollar in 1990. Deze trend werd in 1991 doorgezet. In de eerste helft van 1991 daalde de export naar het Westen met 23,4% en de import met 47,7%. Hierdoor werd het handelstekort omgezet in een handelsoverschot van 4,9 miljard roebel, maar dit overschot was dringend nodig om aan de snel stijgende rente- en aflossingsverplichtingen van de buitenlandse schuld te kunnen voldoen.

Niet alleen de economie, maar ook de maatschappelijke structuren zijn als gevolg van de perestrojka ineengestort. In de Sovjetunie is sprake van een volledig gezagsvacuüm. Door de partij afstand te laten doen van haar coördinerende rol, elimineerde Gorbatsjov een belangrijke factor voor het soepel verlopen van het traditionele model zonder dat er nog iets voor in de plaats was gekomen. Ondernemers gehoorzamen de ministeries en partijcomités niet langer. Aangezien er nog geen markteconomie is, gaan de bedrijven over op ruilhandel en dollars als betaalmiddel. Op het bestuurlijke vlak worden alle decreten van Gorbatsjov genegeerd. Kennelijk mist hij de autoriteit om zijn beslissingen af te dwingen.

* De auteur is universitair hoofddocent economische stelsels aan de Universiteit van Amsterdam.

1. *Ekonomika i zjizn*, nr. 30, juli 1991.

2. *PlanEcon Report*, 27 maart 1991, blz. 38.

De laatste maanden is de macht steeds meer bij de republieken en de plaatselijke autoriteiten terechtgekomen. In de Sovjetunie wordt thans een 'wetteloos oorlog' gevoerd. Steeds kleinere gebieden verklaren zich autonoom. Eind 1990 verklaarde bij voorbeeld het Leningradse district Kronstadt, dat het alleen zelf kon beslissen over het gebruik van de door Peter de Grote op zijn grondgebied gestichte militaire basis en fortificaties³.

Stabilisatiepolitiek

Hoe moet onder deze omstandigheden de Sovjetunie de overstap maken naar een markteconomie? Over het transitieproces is de laatste jaren in de literatuur een enorm debat ontstaan. In deze discussie gaat het minder over welke maatregelen er moeten worden genomen, maar meer over de volgorde waarin deze maatregelen moeten worden afgekondigd. Vele wetenschappers bepleiten bij voorbeeld dat alvorens de economie kan worden geliberaliseerd, eerst diepgaande economische hervormingen moeten plaatsvinden. In deze visie moet een hervormingsgezinde regering starten met een privatisering en een demonopolisering van de gigantische staatsbedrijven, ten einde deze bedrijven meer concurrerend te maken. Dit zou een gunstig effect hebben op het aanpassingsvermogen van de economie en aldus de kosten van het overgangsproces reduceren⁴. Ervaringen in Hongarije en Polen met privatiseren en demonopoliseren van bedrijven wijzen echter uit dat hiervan op de korte termijn geen schokkende resultaten vallen te verwachten. Integendeel, dit proces heeft een destabiliserend effect op de economie. Voor een belangrijk deel komt dat door het ontbreken van groothandelsmarkten. Wanneer het planningsstelsel wegvalt, vallen de bedrijven in een groot gat. Zij krijgen dan grote moeilijkheden om de benodigde grondstoffen en onderdelen te kopen. Er is tijd nodig voor de vorming van markten en het leggen van formele en informele relaties met afnemers en toeleveranciers. In een periode van grote onevenwichtigheden in de economie, zoals thans in de Sovjetunie, heeft men geen tijd om te wachten op eventuele positieve lange-termijneffecten.

Uit het bovenstaande volgt dat voor alles de Sovjet-economie moet worden gestabiliseerd. Dit heeft absolute prioriteit boven verdergaande economische hervormingen. Echter, ook voor een stabilisatiepolitiek bestaat geen eenduidige blauwdruk. Het Poolse 'big bang'-programma blijkt bij voorbeeld geen onverdeeld succes te zijn⁵. Op 1 januari 1990 werd een door het IMF gesteund stabilisatieprogramma in Polen ingevoerd. De prijzen werden geliberaliseerd. Het overheidstekort werd geëlimineerd door op grote schaal subsidies af te schaffen en belastingen te verhogen. Er werd een stringent loonbeleid afgekondigd, waarbij de lonen de inflatie maar voor een beperkt gedeelte mochten volgen. Verder werd de zloty intern convertibel gemaakt. Daarnaast werd een programma geformuleerd voor een snelle privatisering van de 7.600 staatsbedrijven. Het programma heeft maar ten dele succes gehad. De tekorten zijn op grote schaal teruggedrongen en de inflatie is in grote lijnen beteugeld. Daar staat tegenover dat de Poolse economie in een grote depressie verzeild is geraakt. De productie daalde met 25%. Deze productiedaling werd gedeeltelijk veroorzaakt door

vraaguitval. De reële lonen daalden met ongeveer 30%. Het aantal werklozen nam sterk toe. De uitstoot uit de staatssector werd onvoldoende opgevangen door de groei van de particuliere sector. Ook gingen de bedrijven niet efficiënter werken. Het overheidstekort nam weer toe als gevolg van aan de ene kant minder inkomsten vanwege de recessie en aan de andere kant meer uitgaven als gevolg van meer werkloosheidsuitkeringen. Het bovenstaande maakt duidelijk dat het ook bij een stabilisatieprogramma om 'fine tuning' gaat. Recent onderzoek naar de mogelijke effecten van een plompverloren liberalisering van de economie in de Sovjetunie naar Pools voorbeeld wijst uit, dat onder deze omstandigheden de productie in 1991 met nog eens 30% zal dalen. Tevens zal het aantal werklozen met dertig miljoen toenemen⁶. Een dergelijke politiek zou de Sovjetunie maatschappelijk volledig ontwrichten. De Sovjetunie heeft voor alles behoefte aan het weer op de rails zetten van de economie. De ineensstorting van de landbouwsector, de energiesector en de transportsector moet een halt worden toegeeroepen. Vervolgens moet een begin worden gemaakt met monetaire hervormingen, waarbij ernstig moet worden gewaakt voor een al te drastische vraaguitval. Wat betreft de hervorming van de economische structuren moet voorrang worden gegeven aan het stimuleren van het midden- en kleinbedrijf. Hiervan kan op korte termijn meer succes worden verwacht dan een hervorming van de grote bedrijven. Dit heeft ook consequenties voor de soort hulp die het Westen kan bieden. Hulp heeft alleen maar zin indien deze gebruikt wordt ten behoeve van concrete projecten. Het afgeven van blanco cheques aan Gorbatsjov is volstrekt uit den boze. Het verleden heeft aangetoond dat het verstrekken van grote leningen vaak meer schade aanricht dan problemen oplost⁷. Voor het land dat de leningen verstrekt zijn het dikwijls niets anders dan verkapte exportsubsidies die primair ten gunste komen aan de eigen exportindustrie. Nog verderfelijker is het om economische hulp te verbinden aan de eis van verdergaande economische hervormingen in de zin van privatisering en demonopolisering. Zoals gezegd, zal deze hulp de Sovjet-economie alleen maar verder ontwrichten.

Concrete maatregelen

Wat kan het Westen in concreto doen? In de eerste plaats heeft de Sovjetunie financiële hulp nodig 'om de winter door te komen'. In principe produceert de

3. E. Teague, The Soviet 'disunion': anomie and suicide, *Report on the USSR*, 23 november 1990, blz. 1 e.v.

4. J. Winiecki, Post-Soviet-type economies in transition: what have we learned from the Polish transition programme in its first year?, *Weltwirtschaftliches Archiv*, jg. 126, nr. 4, 1990.

5. G. Biessen en M. Bos-Karczewska, De Poolse transitie, *ESB*, 10 april 1991.

6. *Ekonomika i zjizn*, nr. 18, april 1991.

7. In de jaren zeventig zijn er grote leningen aan Polen verstrekt. Formeel hadden deze tot doel de Poolse industrie te moderniseren en deze concurrerend te maken op de wereldmarkt. In de praktijk zijn deze leningen gebruikt voor het financieren van bij voorbeeld voedselimport. Het eindresultaat was dat Polen aan het einde van de jaren zeventig opgescheept zat met enorme schulden, zonder dat de economische situatie ingrijpend was verbeterd.

Sovjetunie voldoende voedsel. Door een gebrek aan transportmogelijkheden en een verkopersstaking van de boeren, die hun graan niet meer tegen waarde-loze roebels willen verkopen, zal er echter op vele plaatsen een tekort aan voedsel ontstaan. Dit geldt misschien voor delen van Centraal-Azië. De Sovjetunie zal in het najaar grote hoeveelheden voedsel moeten importeren waar zij het geld niet voor heeft. Traditioneel komt het graan voornamelijk uit de Verenigde Staten. Maar ook de EG zou een belangrijkere rol kunnen spelen. Zij beschikt over grote voorraden, die zonder enig probleem aan de Sovjetunie ter beschikking kunnen worden gesteld. Daarnaast moet er hulp worden geboden bij de dreigende betalingsbalanscrisis aan het eind van 1991. De Sovjetunie is aan het eind van het jaar niet in staat aan haar rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. De buitenlandse schuld aan het Westen bedraagt op dit moment ongeveer een kleine zestig miljard dollar. Naar het zich laat aanzien moet de Sovjetunie dit jaar ongeveer vijf à zes miljard dollar aan rente en elf à twaalf miljard dollar aan aflossingen betalen. Daar staan voor 1991 slechts 35 miljard dollar aan exportopbrengsten tegenover. Dat betekent dat de Sovjetunie niet aan haar verplichtingen kan voldoen zonder een draconische daling van de import. De import is al met 50% gedaald. Een verdere daling van de import zal hele bedrijfstakken stilleggen omdat zij verstoken worden van de benodigde inputs. Het zou goed zijn indien het Westen zou besluiten dat de Sovjetunie weliswaar de verschuldigde rente op de leningen moet betalen, maar de aflossingen vijf jaar mag uitstellen. Wanneer het Westen dit niet doet, bestaat het gevaar dat de Sovjetunie eenzijdig maatregelen afkondigt die nog nadeliger voor het Westen kunnen zijn.

In de tweede plaats heeft de Sovjetunie technische hulp nodig. Er is hulp nodig voor het weer laten functioneren van het transport- en communicatiewezen. Een belangrijk gedeelte van de oogst gaat bij voorbeeld verloren door een gebrek aan transportmogelijkheden van de landbouw naar de steden. Ook een gebrek aan opslagruimten doet een gedeelte van de oogst weggroten. Een verbetering van het transportsysteem is ook nodig voor de oplossing van het energieprobleem. Een belangrijk deel van de energie moet vanuit Siberië naar het Westen worden getransporteerd. Door bij voorbeeld lekkende gas- en oliepijpen treden enorme verliezen op. Verder kunnen Westerse technici helpen bij het verminderen van de energie- en materiaalconsumptie in de Sovjetunie. De Sovjetunie produceert genoeg energie, maar zij consumeert te veel. De energieconsumptie kan gemakkelijk dalen; de bedrijven gebruiken gemiddeld meer dan twee keer zoveel energie per eenheid output als Westerse bedrijven. Het transportwezen bij voorbeeld is een van de grootste energieconsumenten. Hulp bij de overschakeling van vrachtauto's van gasoline naar diesel kan enorme besparingen opleveren⁸. Op dit moment bestuderen Westerse experts al de mogelijkheid om energie te besparen in de Sovjetindustrie⁹. Deze programma's kunnen worden uitgebreid.

In de derde plaats heeft de Sovjetunie technische assistentie nodig bij de uitvoering van monetaire hervormingen. Op het financiële vlak heeft de Sovjet-

unie zowel een 'stock'-, als een 'flow'-probleem. Boven de Sovjetmarkt hangt een enorme roebelwolk van gedwongen besparingen. De hoeveelheid geld die niet in de staatswinkels tegen staatsprijzen kan worden uitgegeven, is 1,1 keer zo groot als de waarde van de jaarproductie aan consumptiegoederen. Deze wolk kan op verschillende manieren worden geëlimineerd. Voor een deel is het probleem al kleiner geworden door de huidige geldontwaarding. Verder zou men kunnen besluiten een deel van het woningbezit te privatiseren. Het Westen zou kunnen helpen door bij voorbeeld vijf miljard dollar aan duurzame consumptiegoederen te schenken, die op de binnenlandse markt kunnen worden verkocht. Bij een koers van één op veertig levert dat toch snel 200 miljard roebel op. Deze vijf miljard kan misschien ook worden verkregen door de betwiste eilanden ten noorden van Hokaido aan Japan te verkopen. Wanneer het onmogelijk blijkt het geld uit de markt te nemen door de burgers goederen te verkopen, blijft slechts een geldsanering zoals die na de tweede wereldoorlog in Nederland en België is doorgevoerd over¹⁰. Bij deze sanering moesten alle bankbiljetten op spaardeposito's worden geplaatst. In eerste instantie kon slechts een klein gedeelte van deze deposito's worden opgenomen in nieuw uitgegeven bankbiljetten. De rest werd successievelijk vrij gegeven afhankelijk van de macro-economische situatie.

De oplossing van het flow-probleem hangt natuurlijk ten sterkste samen met het begrotingstekort van de Unie en de afzonderlijke republieken. Zonder een sanering van de overheidsbegroting kan de inflatie niet worden beteugeld. Positief is dat op dit moment drastisch kan worden gesnoeid in de uitgaven. De eliminatie van het militair-industrieel complex en de agrarische lobby maakt het mogelijk sterk te bezuinigen op de defensie-uitgaven en de subsidies aan verliesgevende sovchozen en kolchozen. Minder positief kunnen de gevolgen van de decentralisatie van bevoegdheden van de Unie aan de republieken zijn. Momenteel is de Unie grotendeels verantwoordelijk voor het innen van belastingen. In de toekomst zullen dat de republieken zijn. Naar verwachting zal de Unie voor de financiering van centrale uitgaven iedere keer een beroep op de republieken moeten doen. Ervaringen in China wijzen uit dat deze situatie een permanente bron van problemen vormt en een ingebouwd mechanisme voor macro-economische instabiliteit¹¹.

8. A. Tretyakova en B. Kostinsky, Fuel use and conservation in the Soviet Union: the transportation sector, Joint Economic Committee, *Gorbachev's economic plans*, deel 1, Washington, 1987, blz. 545.

9. Een goed voorbeeld hiervan vormt de Sovjet-Nederlandse joint venture Energy Conversion Systems. Deze produceert een energiezuinig systeem voor toepassing in cv-ketels. De produkten worden zowel in de Sovjetunie als het Westen verkocht. *de Volkskrant*, 27 augustus 1991.

10. J. Barendrecht, A German monetary and economic unification in the Belgian-Dutch manner: a counterproposition, *Tinbergen Institute Research Bulletin*, jg. 2, 1990, blz. 165-169.

11. M. Oksenberg en J. Tong, The evolution of central-provincial fiscal relations in China, 1971-1984: the formal system, *The China Quarterly*, maart 1991.

Economische hervormingen

Pas wanneer de stabilisatiepolitiek is geslaagd kan men voorzichtig denken aan verdergaande economische hervormingen. Maar ook nu gaat het meer om kleine stapjes dan om 'sweeping reforms'. Belangrijk is het klein- en middenbedrijf in de Sovjetunie te stimuleren. Het is een volledige misrekening om te pleiten voor een privatisering van de huidige staatssector. Deze sector zal op de korte termijn nooit in staat zijn om op eigen benen te staan¹². Veel belangrijker is het om successievelijk het aandeel van de particuliere sector te vergroten en de staatssector steeds meer in te bedden in een zee van kleinschalige bedrijfjes. Ervaring in China en Hongarije heeft laten zien dat dat veel doelmatiger is. Stimulering van de particuliere sector in de landbouw en de industrie kan ook op de korte termijn resultaten opleveren. In China bij voorbeeld, is de landbouw geliberaliseerd in 1979. Vanaf dat moment is met name de produktie van niet-graanprodukten enorm gestegen. In de periode 1979-1990 steeg de produktie van vlees en oliehoudende gewassen meer dan 10%¹³. De jaren tachtig lieten ook een spectaculaire groei van de plattelandsindustrie zien. In 1989 produceerden zij 840 miljard yuan, hetgeen gelijk is aan de waarde van de produktie van de staatsbedrijven. Als gevolg van deze veranderingen zijn de winkels in China goed gevuld. Dit is belangrijk omdat dit een hervormingsgezind regime de benodigde legitimiteit oplevert om in de toekomst veel moeilijker door te voeren hervormingen in de groot-schalige industrie door te zetten. Een belangrijke rol bij de financiering van het nieuwe klein- en middenbedrijf zou de nieuwe Oosteuropa-bank in Londen kunnen spelen. Nederland kan verder helpen bij het moderniseren van de landbouw door het geven van hulp, bij voorbeeld in de vorm van pootaardappelen, en het sturen van landbouwdeskundigen. Voorwaarde echter voor het kunnen floreren van een nieuwe particuliere sector is het scheppen van een stabiel juridisch en maatschappelijk kader. Daar zal de Sovjetunie zelf zo snel mogelijk aan moeten werken.

Voor het aantrekken van buitenlandse investeringen zou de Sovjetunie ook de oprichting van speciale economische zones kunnen overwegen. Deze zones kan men speciale privileges geven om met het buitenland handel te drijven en vreemd kapitaal aan te trekken. In China is dit een groot succes gebleken. Mede als gevolg hiervan verdrievoudigde in de jaren tachtig de handel met het buitenland in procenten van het nationaal inkomen tot ongeveer 28 in 1988. Belangrijk is tevens dat in deze periode de export van industrieprodukten de export van grondstoffen verdrong.

Tot slot

Wanneer de bovengenoemde maatregelen zullen slaan, zal dit consequenties voor de EG hebben. Op dit moment is de Sovjetunie nog een importeur van voedsel. In de toekomst kan dit veranderen. Ook zal de Sovjetunie in de toekomst meer industriële produkten willen verkopen. Zowel deze agrarische produkten als de industriële produkten zal men willen verkopen op de Europese markt. Dat is logisch, want van de handel met het ontwikkelde Westen neemt de handel met de EG de grootste plaats in.

Deze Sovjetprodukten zullen voornamelijk concurreren met produkten uit landen rond de Middellandse zee. Naar verwachting zullen deze daar niet blij mee zijn en aandringen op een verlenging van hun huidige uitzonderingspositie. Wij moeten echter wel bedenken dat een toenemende roep om protectionisme schadelijk is voor de Europese consument en uiteindelijk ook voor de Europese producent. Ten slotte zal de Sovjetexport het geld moeten opbrengen om eventuele aankopen bij ons te kunnen financieren.

Ruud Knaack

12. J. Kornai, *The road to a free economy*, Cambridge, 1990, blz. 57 e.v.

13. *Beijing Review*, 15-20 april 1991, blz. 15.