

Het fiasco van de schoktherapie in Rusland

De schoktherapie in Rusland is mislukt. Hyperinflatie dreigt. Een eerste stap naar de markt is wel gezet, maar Rusland is economisch, maatschappelijk noch politiek klaar voor de grote sprong naar een markteconomie. De nieuwe regering gaat verder op de ingeslagen weg richting markteconomie, maar nu op een geleidelijke wijze.

In de nasleep van de mislukte augustuscoup is de Sovjetunie op 26 december 1991 officieel ontbonden. Rusland heeft als belangrijkste erfgenaam in oktober 1991 gekozen voor een abrupte breuk met het verleden. Ondubbelzinnig is koers gezet naar een markteconomie en democratie. Deze keuze had ook politieke consequenties: de 'Alleingang' van Rusland te midden van de chaos in het GOS.

Het Russische overgangsplan werd ontworpen door Jegor Gajdar, destijds minister van financiën en economie (later waarnemend premier tot december 1992). De Poolse schoktherapie was zijn inspiratiebron. Dit model werd door het IMF in 1990 aan de Sovjetunie aanbevolen als het beproefde model voor de overgang naar een markteconomie (en werd in 1991 behalve door Polen ook toegepast in Bulgarije en Tsjecho-Slowakije)¹. De schoktherapie is de populaire benaming van een 'heterodox' stabilisatiebeleid. Dit beleid berust op een restrictief macro-economisch beleid en een radicale wijziging van de economische omgeving voor bedrijven en burgers door liberalisering van de prijzen en van de wisselkoers alsmede door beëindiging van veel consumentensubsidies en bepaalde administratieve controles. Institutionele hervormingen zoals privatisering en demonopolisering worden meer geleidelijk doorgevoerd.

De Russische aanpak begon met financiële stabilisatie en liberalisering van de economie. Per 2 januari 1992 zijn bijna alle prijzen vrijgelaten, veel subsidies afgeschaft, een btw-stelsel ingevoerd en de handel verregaand geliberaliseerd. Daarnaast is een ambitieus privatiseringsprogramma aangekondigd en de detailhandel per decreet voor particulieren toegankelijk gemaakt. In juli 1992 is vervolgens een uniforme wisselkoers voor de roebel ingevoerd.

Resultaten

De prijsliberalisatie aan het begin van het jaar leidde tot een geweldige prijschok: in één maand tijd steeg het consumptieprijspeil 250%. Dit ging gepaard met een flinke productiedaling. Alleen al in het eerste kwartaal daalde de productie naar schatting met 30% (officieel met 13%)². Over heel 1992 gerekend bedroeg de inflatie officieel 2000%. Het begrotingstekort is opgelopen tot 15% van het bbp. De roebel devalueerde van 169 roebel per dollar in december 1991 naar 450 roebel eind 1992. Gelet op het inflatietempo was dus sprake van een flinke reële appreciatie van de roebel. De dollarisatie van de Russische economie en de kapitaalvlucht zijn hierdoor versterkt. De (voorlopige) resultaten voor 1992 zijn: een daling van de reële lonen met 40%³, van het bbp met 21% en van de industriële productie met 23%. Gecumuleerd is de productie tussen 1989 en juni 1992 met zo'n 50 tot 60% gedaald⁴. Mede daardoor zijn tekorten aan goederen niet weg-gewerkt.

Fiasco

Het fiasco van het stabilisatiebeleid werd al in de eerste maanden van 1992 duidelijk. Tot april-mei is een enigszins restrictief beleid gevoerd, daarna is de schoktherapie feitelijk verlaten en werd een expansief monetair beleid gevoerd. Het falen van het beleid is vooral veroorzaakt door de desintegratie aan de aanbodzijde, de inconsistentie van het stabilisatieprogramma, de bestuurlijke chaos, het gebrek aan politieke en maatschappelijke consensus en de ambivalente opstelling van het Westen. Hieronder worden deze factoren nader toegelicht.

De erfenis

De uitgangssituatie was extreem ongunstig. Door het uiteenvallen van

het Sovjet-economisch systeem onder Gorbatsjov verkeerde de economie al in een diepe recessie⁵. In 1991 daalde het bbp met 9%. De inflatie bedroeg dat jaar 90%, de roebel was met 86% gedevalueerd en het begrotingstekort was 31% van de bbp⁶. Daarnaast had de ineenstorting van de handel met Oost-Europa (een daling van de Sovjetimport met 62%) het aanbod van consumptiegoederen gereduceerd. Bovendien kregen de tekorten aan goederen voor het eerst sinds jaren een algemeen karakter. Dat hing samen met de keus voor monetaire financiering als remedie tegen de recessie, met als gevolg de opbouw van een 'monetary overhang'. De diepe macro-economische onevenwichtigheden eind 1991 maakten een effectieve stabilisatie urgent en buitengewoon moeilijk.

Economische desintegratie

Het uit elkaar vallen van de Sovjetunie eind 1991 zorgde voor een reële (en niet te vergeten ook een institutionele) schok. Het abrupte afbreken van de economische banden tussen Rusland en de overige ex-Sovjet-republieken had, doordat de Sovjet-economie een hoge specialisatiegraad had, aan de aanbodzijde een relatief sterke doorwerking op de productie. Daarnaast is er ook binnen de Russische federatie sprake van economische desintegratie op regionaal niveau.

1. Zie IMF, IBRD, OESO, EBRD, *The economy of the USSR*, Washington, 1990 en M. Bos-Karczewska, Desintegratie van de Sovjeteconomie, *ESB*, 13 februari 1991, blz. 190-191

2. De officiële cijfers van het Russische 'CBS', Goskomstat, lijken de inflatie, de economische neergang en de werkloosheid te onderschatten.

3. De officiële werkloosheid is nog steeds laag. Het aantal geregistreerde werklozen was in oktober 367.500 (0,5%) waarvan de helft tot driekwart vrouwen. Feitelijk zijn er 2 tot 4 miljoen werklozen.

4. Zie M. Ellman, Shock therapy in Russia: failure or success?, *RFE/RL Research Report*, nr. 34, 28 augustus 1992, blz. 48-61.

5. Zie voor een voortreffelijke analyse: M. Ellman, V. Kontorovich (red.), *The desintegration of the Soviet economic system*, Routledge, Londen, 1992.

6. Zie IMF, *Russian Federation*, Washington, april 1992 (dit zijn de Russische cijfers van Goskomstat).

Geen ankers

Het allereerste doel van het stabilisatiebeleid was het wegwerken van tekorten aan goederen door eliminatie van de 'monetary overhang' (gedwongen besparingen). Absorptie ervan door prijsliberalisering vereist beheersing van de 'correctieve inflatie'⁷ en dan van de loon-prijsspiraal. In het stabilisatieprogramma van Gajdar ontbreken echter nominale ankers (stabilisatoren). Het Poolse programma van Balcerowicz had twee nominale ankers: de lonen en de wisselkoers. Daarnaast ondersteunde men het beleid in Polen met een positieve reële rente om de financiële discipline bij bedrijven te versterken. In Rusland bleek het instellen van nominale ankers onmogelijk: een restrictief loonbeleid (loon-indexering en een loonbelasting zoals de Poolse 'popiwek') werd om politieke redenen afgewezen. Doordat er geen overeenstemming met het IMF was beschikte men niet over een stabilisatiefonds en moest de roebel gaan zweven. Daarnaast wist men gewoon niet welk koersniveau adequaat was. Een aanzienlijke verhoging van de nominale rente werd door de Russische centrale bank geblokkeerd (de nominale rente bedroeg in januari 20% en sinds mei 80%). Dat past in de Sovjettraditie van een passief monetair beleid. Bovendien is de Russische centrale bank niet onafhankelijk maar verantwoording verschuldigd aan het parlement (dat tegen het plan-Gajdar is). Het stabilisatieplan van Gajdar kan moeilijk als zodanig beschouwd worden: de inflatoire druk was als het ware ingebouwd. Het gevaar van hyperinflatie was latent aanwezig.

Monetaire chaos

Het macro-economische beleid berustte op beheersing van de begroting, de kredietverlening en de geldemissie. De grote prijsschok in januari en de daaropvolgende produktiedaling hebben het stabilisatieplan vanaf het begin doen ontsporen. Het handhaven van begrotings-evenwicht bleek al snel een illusie. Gajdar veronderstelde een daling van het tekort van 10% van het bbp naar 1% eind 1992. In werkelijkheid liep het tekort op van 1,5%⁸ in het eerste kwartaal via 11% in het tweede kwartaal naar 15% van het bbp in het derde kwartaal. De bezuinigingen op militaire uitgaven, op investeringen en op subsidies bleken onvol-

doende om de door de recessie dalende belastingopbrengsten te compenseren. Bovendien leidde de belastinghervorming (invoering van een btw) tot verwarring en verlies aan belastinginkomsten. Het tekort werd net als in de voorgaande jaren monetair gefinancierd.

In de zomer vond een definitieve omslag in het beleid plaats: de schoktherapie werd onder politieke druk gestaakt. Het gevoerde beleid had een acute schulden crisis van de staatsbedrijven (van 39 mrd. roebel in januari tot 3200 mrd. roebel in juni) veroorzaakt. De financiële problemen zijn het gevolg van de 'ave-rechtse' aanpassing van staatsbedrijven op de gewijzigde economische situatie. Door het ontbreken van de sanctie van faillissement kunnen bedrijven ongehinderd schulden opbouwen. Door politisering van het monetaire beleid (onder druk van de industriële lobby) is de centrale bank in plaats van een accommoderend een expansief beleid gaan voeren. De geldhoeveelheid is tussen januari en oktober met 500% toegenomen. Daarmee is het bereikte resultaat, een daling van het inflatietempo (in juli tot 7% op maandbasis), tenietgedaan. Begin december was het inflatiecijfer 33% op maandbasis.

Beveleconomie

Het doel van de schoktherapie is de invoering van een markteconomie. Het monetaire recept luidt: laat de prijzen vrij en stel de economie aan prijsimpulsen bloot om een efficiënte allocatie af te dwingen. Deze monetaire kuur was in Rusland echter tot mislukken gedoemd omdat de prijsimpulsen niet doorwerken. Rusland is nog steeds een beveleconomie waar geld een passieve rol speelt en allocatie door administratieve maatregelen plaatsvindt. De economische structuur kent een hoge concentratiegraad met veel monopolies. De helft van de industriële produktie komt van 1000 giganten met gemiddeld 8.500 werknemers. Het proces van demonopolisering (opsplitsing) is in een administratieve chaos verzand. De monopolioïde omgeving en het gesloten karakter van de economie maken het opwekken van concurrentie zeer moeilijk. Daar komt bij dat de privé-sector in Rusland onbeduidend is. Prijsimpulsen komen in een systeemvacuüm terecht. De schoktherapie paste niet bij het vroege stadium van ontman-

teling van de planeconomie in Rusland. Ook om deze reden is de kritiek van trage of halfslachtige liberalisering ('excessive gradualism') weinig terzake.

Opstelling van het Westen

Het Westen stelt zich ambivalent op. Het IMF stelde politiek onhaalbare voorwaarden zoals de bevrozing van lonen, de instelling van de roebelzone en liberalisering van energieprijzen. De regering-Gajdar deed van zijn kant onvervulbare beloftes met betrekking tot de IMF-indicatoren. Het eindresultaat is bekend: er is geen IMF-akkoord. Dit akkoord is voorwaarde voor meer omvangrijke Westerse steun. De Westerse hulp vloeit maar mondjesmaat, terwijl er 24 miljard dollar bijstand is toegezegd. Ook herstructurering van de buitenlandse schuld (70 à 80 mrd. dollar) is afhankelijk gesteld van een IMF-akkoord. In 1993 zijn de verplichtingen 8 miljard dollar waarvan Rusland 2,5 miljard dollar kan nakomen. Onder politieke druk is enige verzachting in de opstelling van het IMF te bespeuren. Het IMF is meer geneigd om zich bij de feiten te neerleggen en een meer geleidelijke (interventionistische) overgang van Rusland te aanvaarden mits de inflatie onder controle komt⁹.

Oordeel

Aan het beleid van Gajdar lag 'wishful thinking' ten grondslag: dat het kopiëren van het Poolse model tot dezelfde stabilisatieresultaten in Rusland zou leiden. Eind 1991 had Polen vanuit Russisch perspectief gezien, twee aantrekkelijke resultaten geboekt: eliminatie van tekorten aan goederen en stabilisatie van de munt. Maar onder hetzelfde plan-economie-etiket gaan essentiële verschillen tussen de economieën van Polen en Rusland schuil. Hierbij gingen men nog van een omvangrijke Westerse steun uit. Dat waren belangrijke taxatiefouten van Gajdar en zijn Westerse adviseurs. Rusland was niet rijp voor de schoktherapie.

7. Dat is de inflatie die het directe gevolg is van de door de vrijlating van de prijzen veroorzaakte verandering van de prijsverhoudingen.

8. Volgens M. Ellman was het tekort toen al 14% van het bbp, zie de bron in voetnoot 4, blz. 55.

9. Zie *Financial Times*, 25 november 1992.

Stabilisatie van de economie was waarschijnlijk als doel ook te hoog gegrepen. Het ging en gaat om de overleving van Rusland te midden van de chaos. Het beleid werd een voortdurende improvisatie: het centrum heeft geen effectieve instrumenten. Van de schoktherapie zijn een prijsschok en beperkte liberalisering overgebleven. De resultaten van het beleid-Gajdar lijken opvallend op die van de perestrojka: destructie¹⁰. De grote fout is het geloof in de hervormbaarheid van bovenaf en het negeren van de maatschappelijke omgeving. Niet alleen de Russische economie, maar ook de bevolking was niet klaar voor hervormingen. De regering ziet de noodzaak van hervormingen van onderaf niet. Het experiment van de Russische top-econoom Gnyovi Javlinski in Nizjni Novgorod is daar een voorbeeld van. Het gaat om het creëren van werkbare micro-economische systemen op provincieniveau. Het kenmerk van deze hervormingen van onderaf is een politiek-sociale consensus en markthervormingen stap-voor-stap met betrokkenheid van de mensen zelf¹¹. Deze hervormingen zijn op de specifieke lokale problemen toegesneden.

De markthervormingen hebben niet gefaald: weinig ervan is ingevoerd. De eerste stap is gezet, waardoor een nieuwe situatie is ontstaan. De terugkeer naar het verleden is onmogelijk. Rusland blijft onder inflatoire druk naar een markteconomie koersen. Het Westerse schokmodel is failliet, Rusland gaat volgens een eigen 'geleidelijk' model verder door.

Malgorzata Bos-Karczewska

De auteur is econome en publiceert over de economieën van Centraal- en Oost-Europa.

10. Zie N. van der Lijn, Het Russische stabilisatieprogramma: een versnelde perestrojka?, te verschijnen in F. Boekema (red.) *Succes en mislukking van sociaal-economisch beleid*, Wolters-Noordhoff, 1993.

11. Zie G. Javlinski, Nizjenovgorodskij prolog, *Moskovskije novosti*, nr. 37, 13 september 1992, blz. 11-14.