

De invloed van economische hervormingen op economische prestaties

Michael Ellman¹

"Men moet zich natuurlijk niet laten verblinden door de successen en overdrijven wat bereikt is. Anderzijds is er echter geen grond te twijfelen aan onze keuze, het beleid van maatschappelijke vernieuwing, er is geen grond voor pessimisme of wanhoop, nog minder voor paniek. Dat was in sommige discussies wel het geval". (M.S. Gorbatsjov²)

1 Hervormingen en economische prestaties.

Welke invloed op economische prestaties zou een succesvolle hervorming kunnen hebben? Deze vraag werd voor het eerst in de jaren vijftig gesteld en destijds op grond van a priori argumenten of *wishful thinking* beantwoord. Momenteel is er enkele decennia ervaring met economische hervormingen in Hongarije en meer dan tien jaar in China, zodat de a priori algemene uitspraken en *wishful thinking* door op empirie (of redenering) gebaseerde ervaringen aangevuld en genuanceerd kunnen worden. Te oordelen aan de ervaringen van deze landen zijn de belangrijkste positieve resultaten die van de eerste jaren van een hervormingsproces verwacht kunnen worden een verhoging van de levensstandaard, meer individuele vrijheid, een verbeterd vermogen van het centrum om de economie te beheersen, meer openheid van de binnenlandse economie naar de wereldmarkt, en een grotere rol van het geld in de economie.

-
- 1 Hoogleraar, Universiteit van Amsterdam. Dit is de tekst van een paper voor het jaarlijkse NATO Economics Colloquium in maart 1989 in Brussel. De Engelse tekst wordt afgedrukt in de konferentiebundel die in het voorjaar van 1990 zal verschijnen. Vertaling Pieter Boot.
 - 2 *Pravda*, 8 januari 1989, 1 (citaat uit de rede van Gorbatsjov voor vertegenwoordigers van de intelligentsia op 6 januari).

Zowel Hongarije als China hadden te maken met sterke verbeteringen van de levensstandaard in de eerste jaren van het hervormingsproces. De verbetering in variëteit, kwaliteit en beschikbaarheid van consumptiegoederen was aanzienlijk en zorgde voor een verbetering van de levensstandaard die moeilijk in makro-ekonomische statistieken te vangen is. In Hongarije werd dit vooral door de goede prestaties van de landbouw veroorzaakt, de grote vrijheid die aan de niet-overheidssectoren werd gegeven (koöperatief, semi-partikulier en partikulier) en de relatief sterke oriëntatie van het ekonomische beleid op konsumptie. In vergelijking met andere RWEH (Comecon) landen, is Boedapest lange tijd een winkelparadijs geweest voor degenen met genoeg geld om zich de hoge prijzen te kunnen veroorloven. In China was de oorzaak de dekollektivisatie van de landbouw, de toegenomen vrijheid voor partikulier ondernemen en de relatief sterke oriëntatie van het ekonomische beleid op konsumptie. Een voorbeeld van het laatste is dat tussen 1978 en 1985 het aandeel van de lichte industrie in de totale industriële produktie toenam van 43 tot 50%.

Kornai (1988) heeft gesteld dat een belangrijk voordeel van ekonomische hervorming de geweldige uitbreiding van individuele vrijheid is geweest die het mogelijk heeft gemaakt. Vandaag de dag is men in Hongarije vrij naar het buitenland te reizen, te kiezen waar men wil wonen of een eigen bedrijf op te richten. Men kan voor eigen rekening, in koöperatie of partikulier bedrijf werken naast of in plaats van in de staatssector, en (in aanzienlijke mate) het geld besteden aan spullen die men werkelijk wil kopen. De vrijheid om over zichzelf en de eigen arbeidskracht te beschikken en om zelf te bepalen wat men wil consumeren is enorm veel groter dan in het traditionele model. Op gelijke wijze heeft de ekonomische hervorming in China geleid tot een dramatische versoepeling van de rantsoenering, grotere interne mobiliteit, de mogelijkheid om voor zichzelf te werken of een eigen bedrijf te beginnen, toegenomen mogelijkheden om een eigen baan uit te kiezen en toegenomen mogelijkheden om in het buitenland te reizen.

Naar het traditionele model, of zoals het nu in de Sovjet-Unie doorgaans wordt genoemd, het administratieve beheersmodel, wordt vaak als 'gecentraliseerd' verwezen. Die beschrijving vangt maar één aspekt van de realiteit, het feit dat alle facetten van het gedrag van vrijwel alle ekonomische aktoren door gedetailleerde en grote aantallen instructies van bovenaf worden beïnvloed. Het gaat echter voorbij aan een ander aspekt, de 'produktie anarchie' die feitelijk de overhand heeft en de onmogelijkheid van de centrale autoriteiten om de ekonomie in de gewenste richting te sturen (Bauer 1978). De verspilling van hulpbronnen in onvoltooide investeringsprojekten in het traditionele model is niet iets dat het centrum bewust plant. Het is eenvoudig het resultaat van de 'produktie anarchie' dat overheerst in een systeem waarvan de ontwerpers niet vertrouwd waren met de principes van efficiënte beheersing van grote systemen. Zoals de bekende Soviet ekonomische journalist

Seljoenin terecht heeft opgemerkt, "is er in de VS, Japan en West-Europa meer echt centralisme in het management van de economie dan in ons land. Ondanks de formele diktatuur van het plan, ontwikkelt onze economie zich in feite op een anarchistische manier. Ik zou u er aan willen herinneren dat het laatste vijfjaren plan dat echt werd vervuld het achtste was (1966-1970 vert.) en alle daaropvolgende niet succesvol waren. De mate waarin ze niet gehaald werden nam tot het twaalfde vijfjarenplan (1986-1990, vert.) toe. Feitelijk hebben we de controle over de gebeurtenissen verloren"³.

Een belangrijk aspekt van economische hervorming is dat deze het centrum de mogelijkheid biedt de controle over de economie te verbeteren door de schaarse bureaucratistische middelen op de belangrijkste zaken te concentreren. Gedetailleerde interventie of mikro-economische planning wordt verlaten, niet om te decentraliseren, maar om de bureaucratie in staat te stellen tot die gewenste centralisatie die met het traditionele model niet lukte. Een voorbeeld is het prijssysteem zoals dat in Hongarije sinds 1968 bestaat (Swaan, 1989). Hoewel de details voortdurend veranderden, bleef er sprake van een systeem dat meer flexibel is dan het traditionele model, dat aanzienlijke besparingen in bureaucratistische energie mogelijk maakt, maar de autoriteiten nog steeds in staat stelde de prijzen te reguleren. Deze zogenaamde indirecte bureaucratistische beheersing is efficiënter dan de traditionele directe bureaucratistische beheersing, hoewel het zeker niet een echt marktsysteem is.

Toegenomen openheid naar de wereldmarkt is een belangrijk hervormingsdoel en één dat, zoals de ervaring leert, volledig haalbaar is. In 1988 had de Chinese export een omvang van 48 miljard VS dollar bereikt en eenvoudige Chinese industriële goederen (zoals wekkertjes en vuurwerk) verkochten in westeuropese winkels heel goed. Zo was in het begin van de jaren tachtig de Rubik Kubus in het Westen helemaal in, misschien wel de eerste rage die het Westen uit een socialistisch land bereikte. In zowel China als Hongarije hebben joint ventures met kapitalistische ondernemingen in enige mate wortel geschoten en de mogelijkheid aangetoond nuttige goederen en diensten te produceren. Beide landen hebben zich bij het IMF en de Wereldbank aangesloten en geprofiteerd van de mogelijkheden die dit bood.

In het traditionele model zijn bureaucratistische besluiten een van de belangrijkste factoren die toegang geven tot schaarse goederen, zowel voor bedrijven als voor individuen. Het bezit van een 'allokatie certificaat' maakt het mogelijk voor bedrijven over schaarse produkten te beschikken. Toegang tot een bepaalde baan of een gesloten distributienet is de belangrijkste vorm om toegang tot schaarse consumptiegoederen te krijgen. Geld, hoewel het bestaat en enkele functies vervult, is van sekun-

3 V. Seljoenin, Revansj bjoerokratie, Joe. N. Afanasjev (ed.), *Inogo ne dano*, Moskou 1988, 205.

daire betekenis. De (gedeeltelijke) demonetisering van de economie in het traditionele model heeft verstrekkende gevolgen gehad. Het is één van de redenen waarom het nodig is elk jaar in de Sovjet-Unie miljoenen werknemers en studenten te verplichten op het land te werken. Geld krijgt dat niet voor elkaar omdat de stimulerende werking ervan zo beperkt is. Anderzijds, maakt de bevolking in Hongarije vrijwillig extreem lange werkdagen om geld te verdienen dat van grote waarde is. Een ander voorbeeld is, dat waar het in het traditionele model een frustrerende en tijdvetende bezigheid was om verse groenten en fruit te kopen, in het China van de jaren tachtig straatverkopers staan te dringen om fruit en groenten van goede kwaliteit aan klanten te verkopen. De toegenomen invloed van geldbetrekkingen die met aanzienlijke economische hervorming gepaard gaat is voor zowel bedrijven als individuen van groot belang.

2 De economische prestaties van de Sovjet-Unie in 1986-1988.

De drie belangrijkste veranderingen in economische prestaties van de Sovjet-Unie in 1986-1988 zijn de aanzienlijke en toenemende inflatie, de verergerende tekorten en de afname van industriële werkgelegenheid.

Het is moeilijk exakt te schatten wat het niveau van de Sovjet inflatie is, en hoe dit zich in 1986-1988 ontwikkelde. Een konventionele opvatting is dat de Sovjet inflatie in 1988 tussen de 6 en 8% bedroeg en sinds 1984-1985 was toegenomen.⁴ Een dergelijk tempo zou in veel landen een paradijs van prijsstabiliteit zijn. Het is in elk geval beter dan in Hongarije, Polen en Joegoslavië, om van Nicaragua maar te zwijgen. Het is niet slechter dan Groot-Brittannië. Desalniettemin is het gemeten aan post-1950 standaarden in de Sovjet-Unie een verontrustend fenomeen. Het huidige inflatietempo en de dreiging van een versnelling ervan lijkt, in combinatie met de verergerende tekorten en vaker voorkomende rantsoenering tot een verandering in beleidsdoelen in de winter van 1988-1989 geleid te hebben. Deze wijzigden van institutionele veranderingen naar maatregelen gericht op vermindering van het overheidstekort en op beheersing van de prijzen. Misschien is dit tijdelijk.

Het is in elk geval analoog aan de ontwikkeling van het Chinese economische beleid in de winter van 1980-1981.

De belangrijkste reden van een toenemende Sovjet inflatie is de monetaire financiering van een deel van het tekort van het overheidsbudget.

4 *PlanEcon Report* vol. 4 nr. 41, 4 nov. 1988.

De inflatie is van een klassiek monetaristische soort en de oplossing is van een klassiek monetaristische soort, dit is beëindiging van de monetair-financiering van het budgettekort. In de drie jaren 1986-1988 was het totale budgettekort 183 miljard roebel of ongeveer 7% van het BNP zoals door Goskomstat gemeten.⁵ Het geplande tekort (in de toelichting bij de begroting leningfonds en tekort genoemd) voor 1989 is ongeveer 11% van het BNP. Wat het in 1989 als percentage van het BNP feitelijk zal worden valt nog te bezien (in 1988 was het feitelijke tekort hoger dan het geplande). Een tekort zou op zichzelf niet zo schadelijk zijn, mits het uit besparingen van burgers en ondernemingen gefinancierd zou kunnen worden. Hoewel Minister van Financiën Gostov niet eerlijk was bij de presentatie van de begroting van 1989 toen hij suggereerde dat het tekort 'slechts' 36,3 miljard roebel bedroeg (ongeveer 4% van het geplande BNP), had hij volstrekt gelijk met de suggestie dat dit begrotingsartikel (dat feitelijk betrekking heeft op de geplande monetair-financiering van het overheidstekort) de kern van de problemen is. We mogen krachtig hopen dat het Ryzjkov Comité in staat is geëigende maatregelen te formuleren om het overheidstekort fors te verminderen en de monetair-financiering ervan te beëindigen, en dat deze uitgevoerd worden.⁶ De maatregelen die in de bijeenkomst van de Ministerraad van 14 januari 1989 werden besproken - vermindering van investeringen, van defensie uitgaven, van subsidies aan verliesgevende bedrijven en van de import van investeringsgoederen ten gunste van consumptiegoederen die een fors extra inkomen voor het overheidsbudget genereren - waren heel verstandig. (Wel moet men erkennen dat sommige subsidies in het huidige prijssysteem onvermijdelijk zijn, dat sommige geïmporteerde machines en fabriekshallen heel nuttig zijn en dat de import van consumptiegoederen een serieus schuldenprobleem kan veroorzaken.) Hetzelfde is het geval wat betreft de toename in productie van consumptiegoederen, de verkoop van huizen, vakanties en waardepapieren fondsen aan het publiek, zoals besproken tijdens een bijeenkomst van het

-
- 5 Zie de rede van de Sovjet Minister van Financiën Gostov op de bijeenkomst van de Sovjet Ministerraad op 14 januari 1989. (Vgl. *Pravitel'stvennii Vestnik* (PV) 1989 nr. 2, 2). Het is niet helemaal duidelijk of dit het totale tekort in deze jaren is of alleen de monetair-financiering. Het lijkt het eerste te zijn.
- 6 Op de bijeenkomst van 14 januari 1989 van de Ministerraad werd aangekondigd dat het Politbureau een Comité had opgericht, voorgezeten door de Voorzitter van de Ministerraad N.I. Ryzjkov, dat een Noodprogramma ter normalisering van de financiële situatie van de economie moest uitwerken. Een positief aspect hieraan was dat het voorafgegaan werd door een bijeenkomst van het Presidium van de Ministerraad met toonaangevende economen. Op die vergadering bracht Akademielid Abalkin de inzichten van zijn Instituut naar voren over de situatie en de manier waarop het verder moest (zie PV 1989 nr. 3, blz. 3-4). Een dergelijke inbreng in het beleidsproces van een verstandige econoom die bereid is moedige standpunten in publieke discussies in te nemen en een topinstituut leidt, is erg hoopgevend.

Presidium van de Ministerraad op 22 maart.⁷ De terugtrekking van de Sovjetroepen uit Afghanistan en de vermindering van de strijdkrachten in 1989-1990 zoals door Gorbatsjov in zijn speech voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangekondigd, zou zeker een vermindering van defensie uitgaven mogelijk moeten maken. Beide stappen waren concrete uitdrukkingen van het 'nieuwe denken' zoals Gorbatsjov dat eerder had geformuleerd.

Wat is de verbinding tussen het grote overheidstekort en de monetaire financiering van een deel ervan, en de economische hervorming, zo die bestaat? De grote overheidstekorten onder Gorbatsjov zijn een uitdrukking van een van zijn voorgangers geërfd overheidstekort, de ramp bij Tsjernobyl, de daling van de wereld energieprijzen en de beleidsreactie daarop, Gorbatsjov's anti-alkoholbeleid, de versnelling van de investeringen, en de centraal vastgelegde inkomensgroei. Van deze zes factoren, zijn de eerste twee (in de zin van de systeemtheorie, vert.) volledig door de omgeving bepaald, de derde voornamelijk, en de laatste drie beleidsbepaald. Geen ervan is verbonden met institutionele veranderingen en daarom heeft geen ervan direct iets met de economische hervorming te maken. Aldus kan de economische hervorming vrijgesproken worden van de beschuldiging de inflatie in 1986-1988 veroorzaakt te hebben. Dit neemt de mogelijkheid niet weg dat zij de manier waarop die zich heeft gemanifesteerd beïnvloedde, en dat een versoepeling van de loonbeheersing in 1988 als gevolg van de hervorming de inflatie heeft verergerd. Het is echter wel zo dat het doel een evenwichtig prijsniveau te bereiken, gegeven de huidige mikro- en makro-economisch onevenwichtige situatie, en aangezien monetaire hervorming en nominale loonsverminderingen op grond van politieke overwegingen zijn uitgesloten, gedoemd is inflatoir te zijn. Ook leidt de overdracht van bevoegdheden over de loonsom aan bedrijven, gegeven de staatsocialistische produktieverhoudingen, doorgaans tot een opwaartse druk op de lonen. De ervaringen van China en Hongarije illustreren dit. In die zin is een economische hervorming van een 'administratieve bevelsconomie' gedoemd inflationair te zijn, en is dat ook geweest waar er pogingen toe zijn gedaan. In 1986-1988 waren in dit opzicht de beleidskeuzen (het anti-alkoholbeleid, de versnelling van de investeringen, van de importvermindering als antwoord op de verslechterende ruilvoet) belangrijker dan de hervormingen. De anti-alkohol campagne en de versnelling van investeringsgroei worden beide nauw met Gorbatsjov zelf geassocieerd. De vergroting van investeringen in 1986-1987 was ten dele het gevolg van de nadruk op de noodzaak de groei te versnellen door de toentertijd in-

7 PV 1989, nr. 7, 2-3.

vloedrijke ekonoom Aganbegjan.⁸ Het Akademielid L.I. Abalkin, directeur van het Economisch Instituut van de Sovjet Akademie van Wetenschappen wees er in een moedige speech voor het Negentiende partijcongres op dat de moeilijke economische situatie in 1988 ten dele het gevolg was van verkeerde beleidskeuzen in 1985.⁹

Het is algemeen bekend dat de tekorten in 1986-1988 verslechterd zijn en de rantsoenering meer is toegenomen. De oorzaak wordt gevormd door inflatoire druk, die zijn oorsprong weer vindt in de monetaire financiering van een belangrijk deel van het overheidstekort in combinatie met de (relatief) inflexibele prijzen en de snelle toename van geldinkomens. Ook dit is niet door de economische hervorming veroorzaakt, hoewel deze aan een verslapping van de loondiscipline bijgedragen kan hebben. Feitelijk wordt het veroorzaakt door de afwezigheid van een hervorming van detailhandelsprijzen. Indien de overheid in staat zou zijn de detailhandelsprijzen te herzien met het doel de subsidies op voedsel drastisch te verminderen, zonder alle bespaarde subsidies aan de bevolking in de vorm van inkomenstoename terug te geven (wat niet eenvoudig zou zijn, omdat Gorbatsjov dat expliciet juist wel heeft beloofd), zou het mogelijk zijn de noodzaak van monetaire financiering op te heffen. Een hervorming van detailhandelsprijzen schijnt echter uitgesteld te zijn tengevolge van de angsten van de leiding voor de politieke consequenties van scherpe voedselprijsstijgingen en de moeilijkheid die bij afwezigheid van enig evenwicht te realiseren. In de reactie van de autoriteiten op de scherpe prijsstijging van aardappelen, appels en druiven in 1985-1988 (volgens de officiële gegevens stegen de gemiddelde stedelijke marktprijzen van deze produkten uit kollektieve boerderijen met respectievelijk 30, 28 en 14% over de driejaarlijkse periode) ontbrak nu net het oog voor de positieve effecten op de winstgevendheid van produktie en verkoop en op het efficiënt gebruik ervan. Integendeel, lokale autoriteiten kregen bevoegdheden om maximumprijzen vast te stellen, wat de produktie alleen maar kan ontmoedigen en tekorten verergeren, hoewel het natuurlijk een positief effect heeft op de indexcijfers van detailhandelsprijzen die Goskomstat publiceert.

Een dramatisch en geheel positieve ontwikkeling in 1987-1988 is de daling in industriële werkgelegenheid geweest. In het traditionele model nam de industriële werkgelegenheid elk jaar toe. Dit was ook in de Sovjet-Unie tot en met 1986 het geval. In 1987 daalde de industriële werkgelegenheid echter met 0,2% en die daling versnelde in 1988 (tot circa 0,8%). De oorzaken van deze belangrijke ontwikkeling, die beperkt lijkt

8 zie V. Seljoenin, op cit.

9 Pravda 30 juni 1988, 3. Zie voor een soortgelijk standpunt inzake de fout economische hervormingen bij afwezigheid van monetair evenwicht aan te vangen, V. Bogatsjov, Jesjtsjo ne Pozdno, *Kommoenist* 1989, nr. 3.

te zijn tot 'arbeiders', zijn onduidelijk. Het lijkt erop dat zowel vraag- als aanbodfactoren van belang zijn. 'Vraagfactoren' zoals de wens van sommige bedrijven om hun personeelsbestand te verminderen teneinde de financiële positie te verbeteren, schijnen in sommige gevallen aan de orde te zijn geweest. Als dat echt zo is, zou het een positief gevolg van de economische hervorming zijn.¹⁰ Een 'aanbodfactor', de aantrekkingskracht van de particuliere en koöperatieve sektor, was ook van belang. Ook dat is een positief resultaat van het hervormingsprogramma.

3 Het resultaat van hervormingen in de Sovjet-Unie.

Wat is het gevolg van de tot nu toe genomen maatregelen geweest op die vijf terreinen waar een succesvolle hervorming belangrijke veranderingen zou kunnen veroorzaken: levensstandaard, individuele vrijheid, centrale beheersing, opening naar de wereldmarkt en invoering van geldbetrekkingen? Wat de levensstandaard betreft, zijn er sommige positieve ontwikkelingen. Het tekort aan huizen heeft geleid tot een toename van de jaarlijkse woningbouw in 1986-1988 met 10%.

Volgens de officiële statistieken, heeft de daling van de kindersterfte zich in 1988 voortgezet tot een niveau dat 12% onder dat van 1980 ligt. Verder was het gemiddelde sterftecijfer in 1988 6% lager dan het topniveau van 1984. De recent gelegaliseerde particuliere en koöperatieve sectoren hebben in sommige gevallen een positief effect op de variëteit en kwaliteit van beschikbare goederen en diensten gehad.¹¹

Het gaat volledig bij aan art. 40 lid 2 van de wet. De betreffende paragraaf luidt als volgt: "Lidmaatschap van een koöperatie is alleen toegestaan bij deelname aan de werkzaamheden ervan. De staat zal maatregelen nemen om tegen te gaan dat onder het mom van koöperaties particuliere ondernemingen worden opgezet waarin activiteiten met behulp van gehuurde arbeidskracht worden uitgeoefend." Er zijn ook aanzienlijke verbeteringen in de kwaliteit van het leven gerealiseerd (vooral voor intellectuelen, jongeren en niet-Russen) als gevolg van een grotere vrijheid van meningsuiting en van meer rechten op vereniging, de vermindering van het aantal leugens in de officiële doktrine (zoals over de geschiedenis van de Sovjet-Unie en de werkelijke verhoudingen tussen levensstandaarden in de Sovjet-Unie en de kapitalistische wereld) en de grotere tolerantie van autoriteiten ten opzichte van westerse popmuziek. De kwaliteit van de Sovjetmedia is eveneens geweldig toegenomen. Men behoeft alleen maar de *Novji Mir* in 1989 met dat tijdschrift uit zeg 1981

10 In de mate waarin dit daadwerkelijk plaatsvond, is Hansons (1989) inschatting te pessimistisch.

11 Hanson (1989, 11-12) suggereert dat de Wet op de Koöperatie "allows for private firms as well as cooperatives, since as few as three cooperative members can legally employ unlimited amounts of full-time contract labour." Dat lijkt me *wishful thinking*.

te vergelijken om de verbetering in oegenschou te nemen. Dit is niet alleen van belang voor een klein klubje literaire intellektuelen. *Novji Mir* heeft een oplage van 1,6 miljoen. Er zijn andere nieuwe interessante publikaties met een nog grotere oplage. Van deze positieve ontwikkelingen is de verandering van beleid (zoals een grotere aandacht voor de volksgezondheid en de anti-alkohol-kampagne) de belangrijkste oorzaak van de demografische veranderingen, als ze werkelijk plaatsvonden. De verbetering in de kwaliteit van het leven is echter een direkt gevolg van *perestrojka*. Anderzijds zijn de negatieve gevolgen voor de levensstandaard van de toenemende rantsoenering en groeiende tekorten, en van de inflatie voor degenen met vaste inkomens en/of ongunstige verdienende/afhankelijke verhouding, van groot nationaal belang. Deze negatieve fenomenen zijn, zoals hiervoor gesteld, meer een gevolg van beleidskeuzen en afwezigheid van hervorming, dan van de hervorming.

Een belangrijk gebied waarop de economische hervorming in potentie snel belangrijke verbeteringen in de levensstandaard kan veroorzaken, is de landbouw. Zoals het Akademielid Bogomolov in januari 1989 in een bijeenkomst van het Presidium van de Ministerraad met ekonomen terecht opmerkte: "Helaas onderschatten we de mogelijkheden die onbenut worden in de *Perestrojka* van de agrarische verhoudingen. Indien we het over het hervormingskoncept hebben, dan is het nodig dit in de eerste plaats in de landbouw uit te voeren. Zolang we de administratieve methoden op dat gebied niet verlaten, zullen we moeilijkheden blijven houden. Een economische uitweg bestaat al. Het is verpachting en kooperaties. Het is van belang te begrijpen hoe oude vormen onze vooruitgang afremmen, en die te verlaten."¹² Deze mogelijkheden zijn tot nu toe niet gerealiseerd omdat belangrijke besluiten op dit gebied werden uitgesteld tot het Plenum van maart 1989, bijna vier jaar nadat Gorbatsjov aan de macht kwam.¹³ De beslissingen hierover, waarin een variëteit aan institutionele vormen binnen de landbouw met nadruk op verschillende pachtvormen werd bevorderd, en de noodzaak van zowel autonomie van boederijen als het aantrekkelijk maken van het wonen op het platteland werd onderstreept, waren heel verstandig.¹⁴ Het resultaat hiervan is natuurlijk afhankelijk van de manier waarop ze worden uitgevoerd. Onder de huidige omstandigheden waarin het makro-economische evenwicht zoek is en akute tekorten van vele goederen bestaan, onevenwichtige relatieve prijzen, een kontraproduktief staatsinkoop-

12 PV 1989 nr. 3, 4. Zie voor een bespreking van de situatie van het Sovjet landbouwbeleid eind 1987, M. Ellman, Soviet agricultural policy, *Economic and Political Weekly*, 11 juni 1988.

13 Zie *Pravda*, 16 en 17 maart 1989 voor een verslag.

14 Zie voor het besluit inzake pacht van het Presidium van de Opperste Sovjet de *Pravda*, 9 april 1989. Zie voor de resolutie van de Ministerraad over de maatschappelijke ontwikkeling van het platteland de *Pravda*, 13 april 1989. Een wet over de pacht is in voorbereiding en dient voor 1 juli 1990 aan de Opperste Sovjet voorgelegd te worden.

steem, een algemeen gebrek aan gereedschappen en machines die nodig zijn voor kleinschalige landbouw, en wijdverspreide vijandigheid ten opzichte van marktverhoudingen bij veel officials en een groot deel van de plattelandsbevolking voorkomen, lijken de kansen op een opzienbarend sukses op korte termijn niet groot, in elk geval in de meeste delen van Rusland en de Oekraïne. Elders, bijvoorbeeld in de Baltische republieken en de Transkaukasus zouden de veranderingen succesvoller kunnen zijn. Ze hebben ook de mogelijkheid aanzienlijk voordeel in Centraal Azië te brengen. De ervaring in China en Hongarije laat zien dat een gedurfd pakket van landbouwhervormingen een belangrijke rol kan spelen in de verhoging van de levensstandaard, en de economische hervorming een sukses en onomkeerbaar kan maken.

Een ander terrein waarop snelle resultaten behaald kunnen worden is de de individuele en koöperatieve sectoren. Volgens het bericht over de planvervulling in 1988, waren er aan het eind van 1988 bijna twee miljoen mensen geregistreerd als werkend in deze nieuwe sektor. De geboorte van deze nieuwe sektor heeft een gunstig effect gehad op de variëteit, beschikbaarheid en kwaliteit van goederen en diensten voor het publiek. Helaas zullen, gegeven de grote moeilijkheden waar deze sektor al mee te maken heeft, de beperkende verordeningen van 29 december 1988¹⁵ en van februari 1989 over de prijskontrolle¹⁶ de groei ervan vertragen. De voorstellen van het Ministerie van Financiën om koöperaties te belasten die in mei 1988 door de Opperste Sovjet werden verworpen, en de herziene voorstellen die in juli 1988 werden verworpen zouden de sektor, als ze waren aangenomen bekneld hebben.¹⁷

Wat de belasting van werknemers of koöperatieleden betreft, is een tij-

15 *Ekonomitsjeskaja Gazeta* (EG) 1989, nr. 1, 4. Deze verordening sluit koöperaties van een forse reeks activiteiten uit (zoals vele medische diensten, uitgeverijen, verkoop en verhuur van videobanden, onderhoud van tv- of radiozenders en alles wat met buitenlandse valuta van doen heeft en noemt een aantal activiteiten die alleen zijn toegestaan nadat een kontrakt is afgesloten met de staatsorganisaties waarvan de primaire funktie de bedoelde activiteiten is (bijvoorbeeld de toegestane medische diensten, de organisatie van kinderkampen, de produktie van kopieermachines, de produktie en verkoop van geluidskassettes, verkoop van drukwerk). Daarbij mogen de Unierepublieken deze lijsten verlengen als zij dat wenselijk achten. Hoewel dit een serieuze beperking van de activiteiten van koöperaties was, en ook zo was bedoeld, betekende de inhoud van de verordening niet het feitelijke einde van Sovjet koöperaties, zoals in Westerse media wel is gesuggereerd. De activiteiten die voor koöperaties legaal blijven zijn substantieel en geven hen grote reële mogelijkheden.

16 *Pravda*, 4 februari 1989.

17 Zowel de koöperaties als hun leden zijn belastingplichtig. De koöperaties betalen een belasting op de omzet minus de lasten die niet op arbeid betrekking hebben (dat wil zeggen op de som van lonen, uitkering aan leden plus hun winst). De werknemers of koöperatieleden moeten inkomenbelasting betalen. Door een verordening van het Presidium van de Opperste Sovjet van de USSR van 23 februari 1989 (EG 1989 nr. 9, 5) kwam de belasting op koöperaties per 1 juli 1989 onder de kompetentie van Unie republieken te vallen.

delijke oplossing bereikt door ze onder het (zeer gematigde) belastingregime van werknemers in de staatssector te laten vallen. De introductie van een progressieve inkomensbelasting, die op alle inkomens geheven gaat worden ongeacht de sector waarin ze zijn verdiend, wordt nu besproken. Zie voor de ontwerpwet de *Pravda* van 16 april 1989. Er is een hoogste marginaal belastingtarief van 50% voorzien (op inkomens hoger dan 7 maal het gemiddeld loon). Dat is aanzienlijk lager dan in sommige Westeuropese landen (zoals Nederland). Het is ook veel lager dan het toptarief (tot aan 90% op de top) op inkomens uit koöperaties dat oorspronkelijk door het Ministerie van Financiën was voorgesteld. De ontwerpvoorstellen zijn een positief gebaar van de staat ten opzichte van de koöperaties. De belangrijkste obstakels bij een verdere ontwikkeling van deze sector is het gebrek aan mikro- en makro-ekonomisch evenwicht dat hoge prijzen en korte termijn winsten zo gemakkelijk maakt, wat weer algemene en officiële ontevredenheid met hun funktioneren veroorzaakt.

De mislukking om volop van de mogelijkheden van een ekonomische hervorming op deze twee terreinen inzake de verbetering van de levensstandaard te profiteren is geen gevolg van te veel ekonomische hervorming, maar van te weinig.

Wat de individuele vrijheid betreft, is er al sprake van belangrijke positieve ontwikkelingen. Het is makkelijker voor Sovjetburgers geworden om naar het buitenland te reizen. Er is een bekende en heel belangrijke ontwikkeling naar vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging. Misschien is het belangrijkste gevolg van het hele *Perestroika* programma wel dat mensen opgehouden zijn bang te zijn en nu vaak bereid zijn openlijk hun mening te geven over gevoelige politieke onderwerpen. In de Baltische republieken is er zelfs feitelijk persvrijheid. 'Informeel groepen' zijn overal in het land ontstaan. In de nationale pers is de vraag aan de orde gesteld of het land werkelijk een systeem van binnenlandse paspoorten nodig heeft en of het niet mogelijk zou zijn vrijheid van verhuizing in te voeren.

Hoewel de Sovjet-Unie wat betreft de herinvoering van volledige vrijheid van meningsuiting, van vereniging en van verhuizing nog een lange weg te gaan heeft, heeft men naar Sovjet maatstaven een enorme stap in deze richting gezet.

Geen vooruitgang is er geboekt in de poging de centrale beheersing meer effectief te maken door deze op een klein aantal kruciale variabelen te koncentrereren. De toename van de inflatie en rantsoenering in 1987-1988 was ongepland en ongewenst. Het aantal onvoltooide investeringsprojecten is niet zoals gepland gedaald, maar toegenomen.

De scherpe toename van geldinkomens in 1988 was onvoorzien en destabiliserend. De verordening over de prijskontrolle van februari 1989 laat zien dat de autoriteiten voortgaan groot gewicht aan gedetailleerde mikro-ekonomische beheersing te hechten. In de afwezigheid van produk-

tieprijsen in de landbouw die gebruikt kunnen worden om de landbouwproductie te reguleren, zijn de autoriteiten gedwongen om het schadelijke inkoopstelsel te handhaven.¹⁸ Er zijn twee redenen waarom geen vooruitgang in deze richting is geboekt. Ten eerste, is er geen alomvattende hervorming in de staatssector uitgevoerd. Ten tweede, heeft het steeds verder zoekraken van het makro-ekonomische evenwicht de ekonomie gedestabiliseerd en tot afstel van de geplande prijshervorming geleid.

Wat betreft de openheid naar de wereldmarkt, zijn belangrijke stappen vooruitgezet. De beslissing om joint ventures toe te laten was van doorslaggevend symbolisch belang. De daaropvolgende beslissing in december 1988 om de voorwaarden te versoepelen waaronder ze kunnen werken, nodig om de westerse partners aan te moedigen, was een teken dat de leiding serieus is in zijn wens meer joint ventures te bevorderen. Op 1 januari 1989 waren 164 joint ventures met partners uit de kapitalistische wereld geregistreerd. Een aantal daarvan is daadwerkelijk begonnen. De beslissingen om de winstbelasting op joint ventures op in de Ekonomische Zone in het Verre Oosten met 10% te verminderen en om nieuwe winstgevendende joint ventures drie jaar belasting vrijstelling te geven waren eveneens symbolische stappen¹⁹, die enige praktische betekenis kunnen krijgen als Zuidkoreaanse en Japanse ondernemingen overreed kunnen worden daar tot aktie te komen. De toestemming aan alle staatsbedrijven om sinds 1 april 1989, en het al langer bestaande recht van koöperaties om buitenlandse transakties af te wikkelen, zou geleidelijk een werkelijke betekenis kunnen krijgen. Het toekennen van een recht aan staatsbedrijven om buitenlandse transakties af te sluiten zou als slechts een verandering in de vorm van het staatsmonopolie van buitenlandse handel gezien kunnen worden, maar het toekennen van hetzelfde recht aan koöperaties maakt in principe een eind aan dat monopolie. Dit is een belangrijke symbolische hervormingsmaatregel. Indien koöperaties feitelijk hun nieuwe rechten in enigerlei mate gaan gebruiken, dan houdt deze ontwikkeling op van alleen symbolisch belang te zijn. De omvangrijker relaties met de partikuliere internationale kapitaalmarkt zijn ook van belang. De Sovjet-Unie heeft een akkoord gesloten met Britse houders van obligaties van voor de revolutie, en obligaties uitgeschreven op de Zwitserse en Westduitse kapitaalmarkten. Kredietlijnen met een aantal Europese banken zijn geregeld of leningen zijn opgenomen. Het in 1988 gesloten akkoord over de wederzijdse erkenning van Sovjet-Unie en Europese Gemeenschap en de huidige onderhandelingen over een akkoord inzake ekonomische samenwerking tussen de EG en Sovjet-Unie zijn konkrete tekenen van het belang dat de Sovjet-Unie stelt in samenwerking met de Gemeenschap. De aftasting in 1986 van de

18 Zie A. Aganbegjan, V. Goroe ili pod goroe, *Pravda* 6 februari 1989 en Oeiti ot 'prodrazverstiki', *Pravda* 28 maart 1989.

19 Postanovlenie soveta ministrov SSSR, EG 1988 nr. 51, 17-18.

mogelijkheden voor een waarnemerschap of zelf lidmaatschap bij de GATT, en het vanzelfsprekende belang van een mogelijk lidmaatschap van IMF en Wereldbank zijn eveneens belangrijk. Vanzelfsprekend had de daling van wereld energieprijzen een negatief effect op de Sovjet-internationale relaties. Hoewel de Sovjet-Unie een lange weg te gaan heeft alvorens in de internationale arbeidsdeling geïntegreerd te zijn, zijn belangrijke eerste stappen gezet.

Wat de invoering van geldbetrekkingen betreft, hier is de vooruitgang erg beperkt. Financiële overwegingen kunnen binnen de staatsonderneming sektor aan gewicht hebben gewonnen (als de aanbodfactoren inderdaad van enig belang zijn geweest voor de vermindering van de industriële werkgelegenheid), maar 'administratieve bevelsfactoren' blijven hier van groot belang. De oprichting van koöperaties en van een wettelijke partikuliere sektor heeft natuurlijk tot een expansie van geldbetrekkingen geleid, tot verontwaardiging van veel burgers die de prijzen te betalen hadden die in deze sektor worden gevraagd. De onlangs aangekondigde plannen om de koöperatieve woningbouw uit te breiden en een deel van het staats woningbezit aan de huurders te verkopen, zijn verstandige stappen op weg naar meer makro-ekonomisch evenwicht en potentieel belangrijke stappen in de richting van een groter belang van geldbetrekkingen in de cruciale woningsektor. Het potentiële belang hiervan voor een beëindiging van het 'tekort' aan voedselprodukten is bekend uit het werk van Podkaminer (1982, 1986, 1987, 1988) over Polen. Grootschalige verkoop van aandelen aan werknemers, het publiek of andere ondernemingen zou, als het op vrijwillige basis zou zijn, ook een verstandige stap naar financieel evenwicht zijn. Het zou ook gevolgen hebben voor (een behoedzame en gedeeltelijke) monetarisering van de produktiemiddelen. Dit zou een gunstig effect hebben op de efficiëntcy van investeringen, die de produktie meer in lijn met de behoeften zou brengen en de ekonomische herstrukturering zou vergemakkelijken.²⁰ De zeer voorzichtige en beperkte eerste stappen in deze richting kunnen worden gezien als een nuttige eerste bijdrage aan uitbreiding van echte geldbetrekkingen in de ekonomie worden gezien. In z'n algemeenheid is het echter ook mogelijk dat het belang van geldbetrekkingen in de partikuliere konsumptie zelfs is afgenomen ten gevolge van de verdere rantsoenering. De falende uitbreiding van echte geldbetrekkingen is het re-

20 Een van de manieren om de overheidsfinanciën weer in orde te brengen, aanbevolen op de bijeenkomst van 14 januari van de Ministerraad, was de uitgifte van waardepapieren zoals aandelen en obligaties (PV 1989 nr. 2, 2). In een artikel uit januari (id., 5), gaf Joe D. Maljoekov, voorzitter van het Gosplan van de Sovjet-Unie terecht aan dat: "De mogelijkheden van ondernemingen om de verworvenheden van wetenschap en techniek actief te gebruiken aanzienlijk toenemen als ze het recht krijgen om produktie ontwikkeling met aandelen te financieren. De vrije stroom van investeringsfondsen van bedrijven naar sektoren met een hoge winstgevendheid is een nieuwe en belangrijke bron voor een flexibele en efficiënte structuur politiek".

sultaat van de zeer geringe veranderingen die in de staatssektor zijn aangekondigd en uitgevoerd, in combinatie met het volstrekt gebrek aan makro- en mikro- evenwicht dat het land plaagt.

4 Konklusie

De belangrijkste mogelijke positieve resultaten van de eerste jaren van een succesvol hervormingsproces zijn een verbetering van de levensstandaard, grotere individuele vrijheid, een groter vermogen van het centrum om de ekonomie te beheersen, een grotere openheid van de ekonomie naar de wereldmarkt en een toegenomen het belang van geldbetrekkingen in de ekonomie. De belangrijkste ekonomische ontwikkelingen in de Sovjetekonomie waren in 1986-1988 de toegenomen inflatie, groeiende tekorten en een afname van industriële werkgelegenheid. De eerste twee van deze fenomenen waren negatief, maar in wezen niet door de hervorming veroorzaakt. In feite was een belangrijke bijdrage aan de tweede juist de afwezigheid van een prijshervorming. De derde, met een positief karakter, werd door de hervorming veroorzaakt. Wat de mogelijke positieve gevolgen van de ekonomische hervorming betreft, zijn er als gevolg van *Perestroika* verbeteringen in enige aspecten van de levensstandaard geweest in 1986-1988, maar minder dan het geval zou zijn geweest als een landbouwhervorming was doorgevoerd en als voorwaarden waren geschapen waarin een partikuliere/koöperatieve sektor tot bloei zou zijn gekomen. Er is ook meer individuele vrijheid en in sommige opzichten wordt de ekonomie opener naar de wereldmarkt. Anderzijds is in sommige opzichten en voor sommige groepen de levensstandaard verslechterd, is een meer efficiënte centrale beheersing niet gerealiseerd en zijn echte geldbetrekkingen maar ten dele ingevoerd.

Literatuur

- Bauer, T., 1978, Investment cycles in planned economies, *Acta Oeconomica*, 21(3)
- Hanson, Ph., 1989, *The current state of Soviet economic reforms*, paper voor het NATO Colloquium, Brussel
- Kornai, J., 1988, Individual freedom and reform of the socialist economy, *European Economic Review*, 32(2/3)
- Podkaminer, L., 1982, Estimates of the disequilibria in Poland's consumer markets, 1965-1978, *The Review of Economics and Statistics*, 54(3)
- Podkaminer, L., 1986, Persistent disequilibrium in Poland's consumer markets: some hypothetical explanations, *Comparative Economic Studies*, 28(3)
- Podkaminer, L., 1987, On Polish disequilibrium once again, *Soviet Studies*, 39(3)
- Podkaminer, L., 1988, Disequilibrium on Poland's consumer markets, *Journal of Comparative Economics*, 12(1)
- Swaan, W., 1989, Prijsregulering en het bureaukratisch onderhandelingsproces in Hongarije, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 12(1)