

De transitie van maatschappelijke systemen

Joop de Kort

Roman Frydman, Kenneth Murphy en Andrzej Rapaczynski, 1998, *Capitalism with a Comrade's Face*, Budapest: Central European University Press, 389 blz.

Na de communistische revolutie in Rusland in 1917 (de Sovjetunie ontstond pas in 1922) volgde een periode van 10 jaar waarin een levendig debat gevoerd werd over de manier waarop de economie gestuurd moest worden. Na de communistische machtsovername volgde een korte periode die bekend staat als het oorlogscommunisme. Belangrijke kenmerken van deze periode waren de rekwisities van landbouwsurplus door communistische brigades, de nationalisaties van bedrijven en de ontwaarding van het geld door inflatoire financiering van de overheidsuitgaven. Met name door de reactie van de boeren en het wegvalen van de marktkanalen stortte de productie ineen. Het getuigt van realiteitszin dat de communisten het roer omgoiden, nieuw geld introduceerden, de rekwisities vervingen door aankopen, en de bedrijven toestonden hun productie zelfstandig af te zetten. Een periode van herstel zette in. Deze periode, aangeduid als de Nieuwe Economische Politiek (NEP), duurde tot 1928 toen de centralisatie van het economisch leven ingezet werd. De NEP werd gekenmerkt door een levendig economisch debat over de manier waarop de groei in Sovjetunie het best gerealiseerd kon worden. Er werd gediscussieerd over de prijspolitiek, de mate van centrale besluitvorming (in 1922 werd al een economisch planbureau opgericht, dat macro-economische modellen probeerde op te stellen), de rol van de vakbonden in bedrijven enzovoorts.

Veel van de thema's die destijds de discussies voedden staan opnieuw op de agenda in het post-communistische tijdperk in Rusland (de Sovjetunie hield in 1991 op te bestaan) en de andere landen in Midden- en Oost-Europa. In de afgelopen 10 jaar is er wederom een levendig debat gevoerd over de manier

* Joop de Kort is verbonden aan het Instituut voor Oost-Europees Recht en Ruslandkunde van de Universiteit Leiden.

waarop de economische groei gerealiseerd kan worden. Een debat dat dit keer ook vele deelnemers van buiten Rusland heeft aangetrokken. De voorstanders van een vrije markteconomie konden een zekere triomfalistische toon niet onderdrukken. Dit zal ook te maken hebben met de belangrijke rol die internationale instellingen als het IMF, de Wereldbank en de speciaal voor de gelegenheid opgerichte Europese Bank voor Herstructurering en Ontwikkeling (de Oost-Europa Bank) van het begin af aan gespeeld hebben in de advisering over de transitie. Deze instellingen volgen een 'mainstream' denkpatroon dat gekenmerkt wordt door een normatief beeld over de economische orde in MOE. De agenda voor hervormingen die in dit denkbeeld wordt geformuleerd, wordt geopend met prijs- en handelsliberalisatie, waarna het stringente fiscale en kredietbeleid van de overheid volgt. Daarna komen de privatisering en de institutionele opbouw van een markteconomie aan de orde. Alsof er niet gediscussieerd hoeft te worden hoe de economische orde ingericht moet worden.

Voor de transitie werd aanvankelijk niet veel meer dan 10 jaar uitgetrokken. Het worden er meer. De werkelijkheid blijkt weerbarstiger dan de theorie en het is wat flauw van veel 'mainstream' deskundigen dat ze de verantwoordelijkheid voor de langzame opbouw van de markteconomie bij de lokale autoriteiten leggen of afdoen als een collectieve actie probleem waar de verliezers van bij een markteconomie de transitie weten op te houden. Naar analogie van de discussie tijdens de NEP, toen de boeren dwars lagen, ligt nu de oude nomenclatura dwars.

Deze benadering vinden we ook terug in *Capitalism with a Comrade's Face* van Frydman, Murphy en Rapczynski, twee economen en een jurist die nauw betrokken zijn bij het CEU Privatization Project. Dit project heeft al tal van serieuze bijdragen opgeleverd over de privatiseringen in MOE. *Capitalism with a Comrade's Face* heeft een wat minder strikte wetenschappelijke pretentie. Het is een populaire neerslag van tien jaar studie en discussie over de transitie in MOE. De hoofdstukken in het boek zijn oorspronkelijk geschreven als verhalen voor kranten en tijdschriften in Oost en West. Het spreekt vanzelf dat de privatiseringen een centrale plaats innemen in het boek. Deze had de bedoeling om de bedrijven onafhankelijk van de staat te maken en te onderwerpen aan de tucht van de markt. Maar zoals de auteurs schrijven:

"In this world, however, what gets done is usually not a matter of ideas, good or bad, but of naked political power. Indeed, while a key idea behind privatization was to depoliticize the economy, there was no way to evict politics from the privatization process itself." (blz. 12)

Dat is een zeer belangrijke constatering en ligt aan de basis van de boodschap die de auteurs in dit boek willen uitdragen. Het zijn politieke processen die de transitie zo moeizaam en langdurig maken. In deze processen proberen belanghebbenden hun inzet binnen te halen. De privatiseringen bieden een goed aan-

knopingspunt voor de onderbouwing van hun boodschap. De auteurs stellen dat de privatisering in MOE meer is dan het verkopen van een aantal bedrijven. Het is een systeemverandering, waarin kapitaalmarkten geïntroduceerd moeten worden en een omgeving gecreëerd moet worden waarin de dagelijkse markttransacties kunnen plaatsvinden. Bij deze privatiseringsoperaties vindt een herverdeling van maatschappelijke welvaart plaats. Er zullen verliezers zijn, mensen die ontslagen worden, en winnaars, de nieuwe eigenaren. Om het proces van privatiseringen goed te begrijpen, zo stellen de auteurs, is het gebrek aan hervormingen in de staat essentieel. Zij hechten veel belang aan de rol die de oude nomenclatura speelt in het proces van transitie, een rol die niet bijdraagt aan een snelle en 'goede' transitie. Deze stellingname komt niet lichtvaardig. De auteurs presenteren voldoende voorbeelden om hun positie te onderbouwen en de lezer heeft niet het idee dat deze voorbeelden met een lantarentje gezocht hoeven worden. Ze zijn overtuigend. Zo geven de auteurs de volgende beschrijving van een vorm van spontane privatisering. Een directeur van een baksteenfabriek in staatseigendom richt op de naam van zijn dochter een nieuw bedrijf op en verkoopt aan dat nieuwe bedrijf 10.000 ton bakstenen onder de kostprijs. Het staatsbedrijf financiert zelfs deze transactie met een lening, die na verkoop van de stenen tegen marktprijs weer afgelost wordt. De winst komt zo in het nieuwe bedrijf terecht en het staatsbedrijf komt in nog grotere problemen. Om de staat van een verliesgevend bedrijf af te helpen doet de baas een zeer laag bod op het staatsbedrijf en komt zo in het bezit van dit bedrijf.

De meeste aandacht moet echter uitgaan naar de andere vormen van privatisering middels vouchers, middels een management-employee buy out of middels verkoop aan buitenstaanders, want ook hier hebben de direct bij het bedrijf betrokkenen een groot belang. Alleen in Tsjechië hebben de bestaande belanghebbers in de bedrijven geen voorkeursbehandeling gekregen. Overal elders is de voortgang en de vorm van de privatisering sterk bepaald door de machtspositie van de zogenaamde insiders. In Rusland heeft het er toe geleid dat insiders de meerderheid van de stemhebbende aandelen konden verwerven tegen lage bedragen. Wanneer er sprake was dat buitenstaanders de bedrijven konden verwerven (vouchers en verkoop) hadden de bedrijven zelf vaak een grote stem in de procedures van privatisering. Purneftgaz, een groot Russisch olieconcern, bijvoorbeeld bepaalde dat de registratie van aandelen in een geïsoleerd dorp in de ver afgelegen west Siberische moerassen moest plaatsvinden. Een potentiële koper moet van Moskou naar Surgut vliegen, daar een trein pakken naar het provinciale centrum van Khanty Mansiisk en van daar uit nog een aantal uur rijden om zijn bezit te registreren, hetgeen aan de deur alsnog geweigerd kan worden. De machtspositie van de insiders heeft er toe geleid dat de nieuwe bazen vaak dezelfde zijn als de oude bazen. Overal is een netwerk van onderlinge eigendomsverhoudingen ontstaan.

De rol die de oude nomenclatura, maar ook de hedendaagse politici spelen heeft ook zijn weerslag op het stelsel van sociale zekerheid, de ontwikkeling van een goed functionerend belastingstelsel, de reorganisatie van de energiesector en de ontwikkeling van de infrastructuur, onderwerpen die de auteurs behandelen als belangrijke onderdelen van de transitie. Ook hier is de rijkheid aan voorbeelden indrukwekkend en draagt ze bij aan de overtuigingskracht van de boodschap. Toch knelt het enigszins dat er geen (politieke) theorie ontwikkeld wordt die de processen inzichtelijker maken. De verklaring blijft nu toch wel erg economistisch. Het is het eigenbelang dat individuen er toe brengt om het vanzelfsprekende economische liberalisme te frustreren. Zij zien hun bevoorrechte positie verloren gaan of zien mogelijkheden om een bevoorrechte positie te vestigen of grote rijkdommen te vergaren. Dat sociale groepen, werknemers in bedrijven die in feite bankroet zijn, werknemers in door de staat gefinancierde sectoren (onderwijs, gezondheidszorg), gepensioneerden collectieve belangen hebben die een rol spelen; dat er facties zijn in het politieke spectrum die (meer of minder collectieve) belangen vertegenwoordigen; dat bedrijven werken binnen de logica van het bestaande maatschappelijke stelsel (een transitie maatschappij) enzovoorts speelt nauwelijks een rol voor de auteurs. Zij blijven een mainstream economische benadering volgen. Dat levert in sommige hoofdstukken tal van gemiste kansen op. In het hoofdstuk over pensioenen heffen de auteurs hun vinger tegen de genereuze pensioenvoorziening (pension provisions are absurdly generous). Alhoewel ze aangeven dat over het pensioensysteem uitvoerig moet worden nagedacht, herhalen ze hier dat staatsbureaucraten en politici zich nog te veel met de pensioenen bemoeien. Ze stellen een agenda op voor de pensioenhervorming die bestaat uit vijf punten: de omvang van en de toegang tot de staatspensioenen moet beperkt worden; het nationale pensioenfonds moet losgekoppeld worden van het reguliere budget; er moeten private pensioenfonds opgericht worden om de beperkte staatsvoorziening aan te vullen; de speciale pensioenvoorzieningen moeten geleidelijk aan afgeschaft worden en de pensioenleeftijd verhoogd; de invalidenpensioenen mogen alleen nog aan echte invaliden ten goede komen. De auteurs stellen het Chileense pensioenstelsel (volledig geprivatiseerde pensioenen) als voorbeeld, maar gaan daarbij aan een discussie over het omslagstelsel met haar solidariteitsbeginsel en het kapitaaldeckingsstelsel met het verzekeringsprincipe. Met een beroep op de kosten van het omslagstelsel in het westen en de eerder genoemde staatsinmenging kiezen ze onomwonden voor een geprivatiseerd verzekeringstelsel. Maar zelfs binnen hun economische benadering zijn ze waar het de pensioenen betreft eenzijdig. De beperking van het aantal pensioengerechtigden bijvoorbeeld, zal een toename van het aantal werklozen opleveren en is daarmee impliciet een keuze voor het omslagstelsel. Maar dat wijzen ze nou net af.

Capitalism with a Comrade's Face is geschreven door auteurs die zich al jaren bezig houden met de transitie (m.n. de privatisering) en daarin een duidelijk uitgewerkte stellingname ontwikkeld hebben. Zij kunnen deze uitwerken in een

vlot leesbaar boek, dat rijk is aan voorbeelden. Dat is een verdienste, maar ook een zwakte van het boek. Het gaat makkelijk voorbij aan belangrijke discussies in een transitie proces over economische orde; aan de processen die ten grondslag liggen aan de belangrijke positie van de bedrijven in het privatiseringsproces; aan de keuzen die worden gemaakt en de achtergronden daarvan; aan een analyse van de drijvende krachten en de vertragende krachten in het proces en hun achtergronden; aan wat er zich afspeelt binnen de bedrijven. Wat dat betreft kunnen ze nog wat leren van de discussies in de jaren twintig. De auteurs geven aan dat hervormingen geen wetenschap zijn, dat instituties vooral een product van geschiedenis en niet van ontwerp. Maar hun benadering is er bij uitstek een van een ontwerp, namelijk een vrije markteconomie naar Angelsaksisch model. Ze verschillen daarin niet van de internationale instellingen. De bureaucraten en politici zijn individuele economische actoren, stoorzenders in de uitvoering van de hervormingsagenda, factoren waarmee men van tevoren onvoldoende rekening gehouden had in het schetsen van een optimum.

Voor lezers die zich kunnen vinden in het ontwerp van de auteurs is dit boek daarom een feest van herkenning, een prachtige beschrijving van alles wat er mis is in MOE. Voor lezers die dit ontwerp niet kennen of er zich niet in herkennen geeft het boek wellicht te weinig systematische onderbouwing van de stellingname. Maar ook bij hen zal de rijkdom aan beschrijvingen tenminste leiden tot een meer kritische houding ten aanzien van de transitie.