

Transitologie

Ontologische en epistemologische vraagstukken in de politieke economie van transitie in Midden- en Oost-Europa

Herman W. Hoën

Deze bijdrage gaat in op de begripsbepaling van het verschijnsel transitie (van plan naar markt). Een aantal bekende kwesties wordt aan de hand van de literatuur nader belicht, waarbij schijnbare vanzelfsprekendheden van een vraagteken worden voorzien. Is transitie verbonden met een systeeminerente onmogelijkheid van het socialisme of veeleer van de specifiek Oost-Europese planvariant daarvan? Is schoksgewijze transitie mogelijk, wenselijk, of onvermijdelijk? Is duale transitie – markthervorming plus democratisering – een vanzelfsprekende combinatie of bevat deze juist systematische tegenstrijdigheden? Is het overkoepelende liberale perspectief op transitie niet ten koste gegaan van regiostudies en van de aandacht voor historische verschillen en nationale bijzonderheden? (van de redactie)

In 1989 viel het doek voor de communisten in Midden- en Oost-Europa. De val van het communisme kwam voor velen als een verrassing. Het tot dan toe heersende regime in wat bekendstond als het sovjetblok gold namelijk als uitermate stabiel. Communisten hadden in de – naoorlogse – geschiedenis als geen ander getoond hun zetel op het politieke pluche te kunnen handhaven (Bideleux en Jeffries, 1998).

Wetenschappers in de discipline van de politieke economie waren eveneens verrast door de gebeurtenissen. De gedachte dat het communisme door systeemfalen niet anders dan tegen de lamp kon lopen, moet van de hand worden gedaan als een rationalisatie *ex post*. Economische achterstand tegenover het Westen had zich reeds sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw gemanifesteerd en had evengoed nog jaren kunnen

voortduren (Lavigne, 1999: 91). Bovendien hadden de socialismedebatten uit de jaren twintig het indifferentietheorema van Pareto opgeleverd. Volgens dit theorema kan op theoretische gronden geen uitspraak worden gedaan omtrent de superioriteit van markt- of plancoördinatie. Het is zelfs de vraag of de systeemverschillen met behulp van de gangbare economische theorie kunnen worden onderscheiden (Van Ees en Garretsen, 1994: 3).

Met de val van de muur werd de suprematie van de markt alsnog als bewezen gepercipieerd en kwam de problematiek van de overgang van plan- naar marktcoördinatie, het zogeheten transitievraagstuk, volop in de belangstelling van de politieke economie te staan.¹ Een aantal onderzoekers spreekt zelfs van de vestiging van een nieuwe (sub)discipline: *transitologie* (Bönker, Müller en Pickel, 2002). De vraag is nu wat als het onderzoeksdomein van deze nieuwe loot moet worden beschouwd en welke methoden er ter beschikking staan voor de beoefening van de transitologie. Enkele ontologische en epistemologische aspecten van dit vakgebied komen in dit artikel voor het voetlicht.

De opzet is als volgt. Allereerst is er de noodzaak het begrip transitie af te bakenen. De vraag welke kenmerken ertoe hebben geleid dat van een groep van transitielanden wordt gesproken staat centraal in paragraaf 1. Transitie naar een volwaardig functionerende markteconomie lijkt in de literatuur te zijn voorbehouden aan landen met een socialistische erfenis. De vraagstelling van paragraaf 1 is daarom onlosmakelijk verbonden met de ondergang van het socialisme.

Een ander gemeenschappelijk kenmerk van deze landen is dat ze direct na de eerste stappen op weg naar een markteconomie zijn geconfronteerd met een enorme daling van de economische activiteit. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de ernst en de oorzaken van de transitiecrisis. Als dé cruciale onderdelen van het schok-versus-geleidelijk-debat

¹ In dit artikel wordt in navolging van veel van de Angelsaksische literatuur de doelbewuste overgang van een centraal naar een door marktcoördinatie geleid stelsel als transitie geduid (Agh, 1998). Een aantal auteurs reserveert voor de doelbewuste systeemovergang de term transformatie en wijst erop dat transitie een te breed begrip is waaronder ook organisch-evolutionaire ontwikkelingen worden geschaard (Bartlett, 1997).

domineerden ze namelijk de beginjaren van de wetenschappelijke discussie over transitie.

Zelfs al zou overeenstemming bestaan over de optimale route naar een markteconomie, dan blijft de vraag: Kan het? Een terugkerend thema in de wetenschappelijke debatten over transitie is daarom de samenhang van markthervormingen en democratisering. De vraag in hoeverre deze elkaar verhinderen of juist stimuleren komt in paragraaf 3 over duale transities aan de orde.

De visies op de transitiecrisis en de controverses over duale transities zijn in de loop van het transitieproces geëvolueerd. De veranderende inzichten hebben zich vertaald in de theorievorming. Terwijl in het begin van de jaren negentig stabilisering en liberalisering de transitie-agenda domineerden en een algemene geldigheid afdwongen voor de beleidsimplicaties – ten koste van de regiostudies –, kwam er in de tweede helft van de jaren negentig meer aandacht voor de implementatie en – vooral – de naleving van de regels van het marktspel. Deze ontwikkeling leidde tot een herwaardering van de analyse van specifiek Midden- en Oost-Europese kenmerken en de noodzaak van interdisciplinair onderzoek. De voortschrijdende inzichten staan centraal in paragraaf 4.

Het slot van het artikel volgt in paragraaf 5. Leidraad voor de afsluiting is de vraag: Wanneer is transitie voorbij?

1 Transitie – het begin

De transitie naar een markteconomie lijkt in de literatuur te zijn voorbehouden aan landen die vroeger tot het sovjetblok behoorden.² Het gaat om een geplande overgang van het stelsel van het socialisme naar dat van het kapitalisme. Dit gegeven noodzaakt te kijken naar de ondergang van het socialisme in Midden- en Oost-Europa en daarbij speelt de naoorlogse rivaliteit tussen het kapitalisme en het socialisme een belangrijke rol.

² Met name economisch-historici en ontwikkelingseconomen hebben zich verzet tegen deze beperking. Zij hebben gewezen op pogingen van bijvoorbeeld Afrikaanse landen een goed functionerende markteconomie te implementeren.

Bij een bezoek aan de Verenigde Staten in 1959 refereerde sovjetleider Nikita Sergejevitsj Chroesjtsjov met de woorden *we will bury you* expliciet aan de wedloop tussen de in de wereld vigerende stelsels. Dertig jaar later moest het tegendeel van zijn profetie worden geconstateerd. Westerse adviseurs reisden met gezwinde spoed naar Moskou, Warschau en andere hoofdsteden in Midden- en Oost-Europa om regeringen aldaar bij te staan in hun poging het socialisme te begraven om vervolgens op de ruïnes zo snel mogelijk een door marktcoördinatie gedomineerd stelsel te kunnen laten verrijzen.

De ondergang van het socialisme in Midden- en Oost-Europa is door een aantal auteurs weliswaar als een onvermijdelijke gebeurtenis gezien (Balcerowicz, 1995), maar het is van belang erop te wijzen dat een meerderheid van de academici in het vakgebied van de vergelijkende analyse van economische stelsels allerminst overtuigd was van de systeeminerente ondergang van het socialisme. Het bestond nu eenmaal – *reëel bestaande socialisme* – en het had na de Tweede Wereldoorlog indrukwekkende groeiprestaties laten zien (Bergson, 1978; Ofer, 1987). De stagnatie sinds de jaren zeventig (Schroeder, 1985) gaf geen aanleiding de ondergang van het stelsel te voorzien. De zich in het Brezjnef-tijdperk manifesterende stagnatie was hooguit een reden het stelsel te hervormen.

Bestendige hervormingen van de plancoördinatie deden zich met name in Hongarije en in Polen voor. Hongarije introduceerde in 1968 een omvangrijk hervormingspakket. Dit had tot doel het directieve planstelsel om te vormen tot een allocatiemechanisme van indicatieve planning en stond in de volksmond bekend als het *goelash-communisme*. Er vond een – gedeeltelijke – decentralisatie van prijsvorming plaats en mana-

3 Het begrip marktsocialisme valt buiten de context van dit artikel, maar de vraag is gerechtvaardigd in hoeverre de Hongaarse en Poolse experimenten hierop waren gebaseerd. Als marktsocialisme wordt voorbehouden – zoals gebruikelijk – aan Oskar Langes idee van een veilingmeester (Lange, 1936), dan kunnen de Hongaarse en Poolse hervormingen niet als marktsocialisme worden aangemerkt. In het model van Lange is namelijk sprake van gedecentraliseerde productiebesluiten bij gecentraliseerde prijsvorming, terwijl de Hongaarse en Poolse hervormingen werden geïmplementeerd met de intentie beide te decentraliseren.

gers kregen meer bevoegdheden op het terrein van productiebeslissingen (Lavigne, 1999). Aan de hand van een aantal indicatoren dienden ze zelf te bepalen wat, hoeveel en voor wie te produceren.³

In de loop van de jaren tachtig volgde Polen het Hongaarse voorbeeld. Na een politiek roerige periode, waarin de vakbond Solidariteit een hoofdrol vervulde, ging de Poolse regering langzamerhand marktelementen introduceren. Net als in Hongarije kwam er een decentralisatie van prijsvorming en productiebeslissingen op gang.

De hervormingen in Hongarije en Polen leidden niet tot een stelselmatische verbetering van de groeiprestaties, ofschoon de consumentengoederenvoorziening zich in Hongarije wel verbeterde. De problemen waren van tweërlei aard. Op de eerste plaats ontstond er een stelsel dat nog meer dan voorheen door onderhandelingen werd gekenmerkt. Bovendien veranderde de inzet van de onderhandelingen. Terwijl in de situatie van directieve planning uitsluitend output inzet van onderhandelingen was – *plan bargaining* –, werd er in het Hongaarse en Poolse stelsel van indicatieve planning onderhandeld over de indicatoren – *regulator bargaining*. Dat maakte het allocatiemechanisme veel complexer en het zorgde dat het aanbodbeperkte karakter bleef bestaan. Daarenboven was er een diffuus systeem van eigendomsrechten. Managers namen zelf productiebeslissingen, maar werden nimmer verantwoordelijk gesteld voor de consequenties ervan (Kornai, 1980).

Op de tweede plaats beperkten de hervormingen zich tot slechts een deel van de economie. Hervormingen gingen voorbij aan bedrijven die produceerden voor de levering van goederen aan socialistische landen aangesloten bij de Raad voor Wederzijdse Economische Hulp (RWEH).⁴ Er ontstond een mogelijkheid marktwerking te ontlopen en die maakte de hervormingen inconsistent (Lavigne, 1999).

4 De RWEH werd in januari 1947 opgericht als Stalins antwoord op het Marshallplan. Tot de oprichters behoorden de Sovjet-Unie, Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië en Tsjecho-Slowakije. Albanië en de Duitse Democratische Republiek (DDR) traden respectievelijk in 1949 en 1950 toe. Albanië haakte in 1961 weer af, ofschoon het nimmer tot een formele beëindiging van het lidmaatschap kwam. Als niet-Europese landen traden later Mongolië (1962), Cuba (1972) en Vietnam (1978) toe. In 1991 werd de organisatie ter bevordering van de economische samenwerking tussen de socialistische broederstaten opgeheven (Bideleux en Jeffries, 1998).

De hervormingsprogramma's in Hongarije en Polen richtten zich uitsluitend op de economische orde. Politieke hervormingen waren er niet mee gemoeid. Diverse auteurs hebben in dit verband gewezen op een sociaal contract. In ruil voor het afzien van politieke hervormingen werd de bevolking meer welvaart beloofd (Bideleux en Jeffries, 1998: 564 en verder). De Hongaarse leider János Kádár wilde in de jaren zestig een herhaling van de dramatische gebeurtenissen van 1956 voorkomen. Voor de Poolse staatsman Wojciech Jaruzelski golden gedurende de staat van beleg in het begin van de jaren tachtig soortgelijke overwegingen.

Waar politieke en economische hervormingen wel samengingen – Praagse Lente – brachten ze voor de communistische machthebbers onzekerheden mee. Deze wisten ze slechts met behulp – van dreiging – van militair ingrijpen te keren. Het samengaan van de twee deed het systeem wankelen, niet de mate waarin economische hervormingen doeltreffend waren. Hervormde economieën presteerden niet noemenswaardig beter dan niet-hervormde stelsels, terwijl de prestaties ten opzichte van het Westen al decennialang achterbleven. Deze prestatieverschillen lieten onverlet dat het systeem bestond en zich kon handhaven. De door Michail Sergejevitsj Gorbatsjov geïnitieerde economische hervormingen – *perestrojka* – in combinatie met politieke openheid – *glasnost* – brachten wel een onomkeerbaar proces op gang.⁵

Niettemin blijft het omstreden te spreken van de ondergang van het socialisme. Het ging namelijk niet zozeer om het socialisme, maar om een specifieke invulling ervan: sovjetplanning (Carson, 1991). Daarom wordt in de literatuur het begrip transitie beperkt tot het creëren van een markteconomie met de erfenis van het stelsel van plancoördinatie. Dit specifieke domein onderscheidt transitielanden enerzijds van ontwikkelingslanden, die een fase van snelle modernisering hebben moeten ontberen, en anderzijds van hoogontwikkelde landen aangesloten

5 Door de idee dat een groot aantal communisten uit de sovjettijd nu tot de elite van welvarende ondernemers behoort, is wel geopperd dat de ondergang niet zozeer door ontevreden burgers maar door partijcommunisten is bewerkstelligd. Zij zagen mogelijkheden hun positie te verbeteren (Kotz en Weir, 1997). Dit moge zo zijn, maar de overlevingskracht van communisten laat onverlet dat het sovjetsocialisme als economische orde heeft afgedaan.

bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), die modernisering door middel van intensieve groei hebben weten te bewerkstelligen.

Na de val van het communisme in 1989 kwam er een stroom van publicaties over de overgang naar een markteconomie in Midden- en Oost-Europa. Veel uitgevers van wetenschappelijke boeken en tijdschriften creëerden aparte series over het onderwerp. Deze werden niet alleen gevuld door regio-specialisten en wetenschappers die zich tot 1989 hadden beziggehouden met de vergelijkende analyse van economische stelsels, maar vooral ook door academici die voor die tijd geen bijzondere belangstelling voor Midden- en Oost-Europa hadden getoond (Csaba, 1993). Het vraagstuk van de transitie creëerde voor veel economen een unieke voedingsbodem voor empirisch onderzoek.

2 Transitiecrisis

De omvorming van een aanbodbeperkt naar een vraagbeperkt systeem vereiste ten eerste het wegwerken van de wachtrijen en de gedwongen besparingen. Daarom werd het transitievraagstuk primair als een vraagstuk van stabilisering en liberalisering beschouwd (Bruno, 1992). Stabilisering was gericht op de invoering van een restrictieve monetaire en begrotingspolitiek. De liberalisering van prijzen, productie en handel werd als een noodzakelijke voorwaarde voor een markteconomie gezien, waarbij bijzondere aandacht viel te constateren voor de prijs van de munt: het wisselkoersregime (Lavigne, 1999: 157).

De discussie over de strategie van stabilisering en liberalisering maakte deel uit van het zogeheten schok-versus-geleidelijk-debat. Inzet van dit debat was de minimalisering van de transitiekosten. De vraag was in hoeverre deze door de snelheid en de volgorde van de te implementeren hervormingen konden worden beperkt. Voorstanders van een schokbeleid benadrukten het belang van het tegelijkertijd en met maximale snelheid implementeren van de noodzakelijke hervormingen (Åslund, 2002). De aanhangers van een geleidelijke benadering stelden daarentegen dat hervormingen niet simultaan en evenmin met maximale snelheid moesten worden doorgevoerd (Murrell, 1992; 1995).

Ofschoon het debat niet uitsluitend betrekking had op stabiliseren en liberaliseren, maar ook de snelheid en de volgorde van de herstructurering van de productie en marktregelgeving betrof, leek de kwalificatie van strategieën doorgaans uitsluitend afhankelijk van de wijze waarop de transitielanden hun economieën hadden gestabiliseerd en geliberaliseerd (Hoen, 1996). Zo werd Hongarije in het begin van de jaren negentig gezien als een transitieland waarvoor een geleidelijke overgang naar een markteconomie de juiste typering was, het bouwde namelijk voort op hervormingen uit de jaren zeventig en tachtig, terwijl Polen als schoolvoorbeeld van een schokbenadering werd gezien. Rekening houdend met de privatisering en de implementatie en naleving van marktregels, had evengoed het omgekeerde kunnen worden beweerd.

De stabilisering en liberalisering van de economieën in Midden- en Oost-Europa is overal gepaard gegaan met een enorme neergang in economische activiteit. Dat gold niet alleen voor de opvolgerstaten van de Sovjet-Unie, maar ook voor de landen die op grond van hun geografische ligging meer handelscontacten met de Europese Unie (EU) onderhielden en daardoor beter in staat mochten worden geacht het loonkostenvoordeel uit te buiten en een op uitvoer geënte groei te realiseren. De transitiecrisis valt af te leiden uit tabel 1.

De neergang in economische activiteit was ernstiger en hardnekkiger dan voorzien en overtrof zelfs de Grote Depressie van de jaren dertig (Poznanski, 2002: 61). Slechts een beperkt aantal landen had tien jaar na de val van de muur het niveau van 1989 weten te evenaren: Albanië, Hongarije, Polen en Slovenië. De opvolgerstaten van de Sovjet-Unie zagen de productie nog veel verder instorten dan de Midden- en Oost-Europese landen. In sommige gevallen was sprake van een halvering van de economie in een paar jaar tijd.

Uiteraard is er kritiek mogelijk op de maatstaf van 1989. Naast de gebruikelijke indexcijferproblemen – Polen verkeerde in 1989 bijvoorbeeld al in een ernstige crisis – valt te denken aan onverenigbare registratiesystemen van een plan- en een markteconomie (Lavigne, 1999). Correctie daarvan is niet volledig mogelijk, ook al zijn er diverse pogingen gedaan de cijfers van het materieel product te converteren in een

Tabel 1 Reële jaarlijkse groei van het Bruto Nationaal Product in de transitie landen, 1990-2002 (procenten)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Midden- en Oost-Europa:													
Albanie	-10,3	-27,7	-9,7	9,6	8,3	13,3	9,1	-7,0	8,0	7,3	7,8	6,9	5,0
Bulgarije	-9,1	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,1	-10,9	-6,9	3,5	2,4	5,8	4,3	4,8
Estonland	-8,1	-11,7	-14,2	-8,8	-2,0	4,6	4,0	10,4	5,0	-0,7	6,9	4,3	4,4
Hongarije	-3,5	-11,9	-3,0	-0,6	-0,2	1,5	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	4,4	3,2
Litland	2,9	-8,3	-35,8	-14,3	0,6	-0,8	3,3	8,6	3,9	1,1	6,6	6,5	4,5
Litouwen	-5,0	-13,1	-37,7	-16,2	-9,8	3,3	4,7	7,3	5,1	-3,9	3,9	4,0	6,7
Moldavië	-1,5	-11,9	-29,3	-1,2	-31,2	-1,4	-7,8	1,3	-6,5	-4,4	1,9	4,9	4,0
Polen	-11,6	-7,6	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	2,2	1,3
Roemenië	-5,6	-12,9	-10,0	1,5	3,9	7,1	3,9	-6,1	-5,4	-3,2	1,6	4,0	4,5
Slowakije	-0,4	-14,5	-7,0	-3,7	4,9	6,7	6,2	6,2	4,1	1,9	2,2	2,9	4,1
Slovenië	-4,7	-8,1	-5,4	2,8	5,3	4,1	3,5	4,6	3,8	5,2	4,6	2,2	3,1
Tsjechië	-0,4	-14,2	-6,4	0,1	2,2	5,9	4,8	-1,0	-2,2	-0,8	3,1	3,5	1,5
Gemeenebest van Onafhankelijke Staten:													
Armenië	-7,4	-10,8	-52,4	-8,8	5,4	6,9	5,9	3,3	7,2	3,3	5,7	6,2	12,7
Azerbeidzjan	-11,7	-0,7	-22,1	-23,1	-19,7	-11,8	1,3	5,8	10,0	7,4	11,1	7,7	6,1
Georgië	-12,4	-13,8	-40,3	-25,4	-11,4	2,4	10,5	10,8	2,9	3,0	1,9	2,7	4,0
Kazachstan	-0,4	-13,5	-13,0	-9,2	-12,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	2,7	9,6	9,8	9,5
Kirgizië	3,5	-5,1	-25,3	-16,0	-20,1	-5,4	7,1	9,9	2,1	3,7	5,1	4,6	-0,5
Oekraïne	-3,2	-12,6	-17,8	-14,2	-22,9	-12,2	-10,0	-3,0	-1,9	-0,2	5,8	6,8	4,1
Oezbekistan	1,6	-0,5	-11,1	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,5	4,4	4,1	3,6	2,7	2,9
Rusland	-4,0	-13,5	-19,0	-8,7	-12,7	-4,1	-3,5	0,9	-4,9	5,4	8,3	5,5	4,2
Tadzjikistan	-1,6	-7,1	-28,9	-11,0	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	3,7	8,3	6,0	4,9
Turkmenistan	2,0	-4,7	-5,3	-10,0	-17,3	-7,2	-6,7	-11,3	5,0	16,0	17,6	9,8	6,1
Wit-Rusland	-3,0	-1,2	-9,6	-7,6	-12,6	-10,4	2,8	11,4	8,4	3,4	5,8	2,5	4,2

Bron: European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report*, Londen (diverse jaargangen)

nationaal product (Marer, 1985; 1992). De onverenigbaarheid van productieregistraties is terug te vinden in de diverse visies op de ernst van de crisis. In het schok-versus-geleidelijk-debat circuleerden er drie.

In de eerste plaats leefde de opvatting dat de transitiecrisis weliswaar ernstig was, maar nominaal overschat. Plancoördinatie kenmerkte zich namelijk door registratie van productie die er niet was. Het fenomeen van de fantomeconomie vloeide niet alleen voort uit leugens – hogere productie leverde immers meer bonus op – maar ook uit halve waarheden. Verborgen veranderingen in de structuur van de output werden namelijk dikwijls geregistreerd als een groei, terwijl feitelijk sprake was van een prijsverhoging (Winiecki, 1993). Met de overstap naar een markteconomie, waarin men op grond van de afrekening met de fiscus juist geneigd kan zijn de productieregistratie te laten achterlopen bij de feitelijke productie, ontstond er een nominale overschatting van de daling in de output.

In de tweede plaats was er de visie dat de transitiecrisis weliswaar ernstig was, maar onvermijdelijk. Deze stoelde eveneens op systeemkenmerken en -verschillen. Niet de registratie van ongerealiseerde productie, maar de output van ongewenste productie vormde in deze visie de spil van de verklaring voor de transitiecrisis. De planeconomie was namelijk kwistig en bracht allerlei producten voort waaraan in marktverhoudingen geen behoefte bestaat. Bij de overgang naar een marktorde verminderde de vraag naar deze producten. Bovendien werden eerst voorraden aangesproken alvorens nieuwe productie werd opgestart. Voorraden waren in planeconomieën immers kosteloos en werden vanwege het aanbodbeperkte karakter van de economie op de grootst mogelijke schaal aangehouden (Kornai, 1980).

In de derde visie schuilde kritiek op de ernst en de hardnekkigheid van de transitiecrisis in het begin van de jaren negentig. Maar ook deze visie berustte op systeemverschillen. Een radicale stabilisering en liberalisering kan in een markteconomie weliswaar een betrekkelijk snel herstel van de productie laten zien, maar in een klimaat waarin marktregels nog niet operationeel zijn zal herstel uitblijven. De juiste maatregelen zijn derhalve op een verkeerd stelsel toegepast en er is productie verloren gegaan die na een grondige herstructurering levensvatbaar had

kunnen zijn (Murrell, 1995). In deze visie prevaleerde het *sequencing*-argument: eerst markten, dan stabiliseren. Daarenboven werd er nadruk gelegd op de noodzaak bestedingen op peil te houden. De meest voor het voetlicht gekomen variant op deze keynesiaanse gedachte is de theorie van de *credit-crunch* (Calvo en Coricelli, 1993; Coricelli, 1998). Hoge interestvoeten belemmerden de nieuwe private ondernemingen bij hun investeringsplannen. Staatsbedrijven daarentegen hadden de mogelijkheid terug te vallen op *inter-enterprise debts*.

Aanhangers van een geleidelijke overgang moesten zeker in het begin van de jaren negentig tegen de stroom oproeien. Gesteund door neoklassieke opvattingen werd vooral de noodzaak van een schokbenadering uitgedragen. Daarbij is gewezen op de bestendigheid van het herstel na de crisis, ook al bleef natuurlijk altijd discussie mogelijk over de vraag in hoeverre prestaties kunnen worden toegeschreven aan het beleid dan wel aan de erfenis (Havrylyshyn, Izvorski en Van Rooden, 2001). De geleidelijke weg stond bovendien sterk aan kritiek bloot vanwege een vermeende academische onderbouwing van de argumenten. Zelfs al zouden op grond van de verwachte transitiekosten bepaalde hervormingen wellicht beter kunnen worden uitgesteld, dan nog kunnen praktische overwegingen voor een snelle implementatie pleiten. Politieke haalbaarheid van pijnlijke hervormingen speelde namelijk een cruciale rol en de gedachte was: Doe wat je kunt doen!

3 Duale transitities

De focus van het transitiedebat op dat wat mogelijk is in plaats van op dat wat optimaal is, vloeit voort uit het feit dat na 1989 sprake was van duale transitities: markthervormingen én democratisering. Direct na de val van de muur leek de zaak evident. De wil van het volk maakte vergaande en ingrijpende hervormingen ter implementatie van een markteconomie mogelijk. Door een groot politiek draagvlak konden pijnlijke neveneffecten van economische hervormingen worden afgeschoven op de communisten. De afkeer van het oude regime creëerde politiek krediet en bood de mogelijkheid een politiek van de verschroeiende aarde te voeren (Balcerowicz, 1995).

Het al dan niet samengaan van markthervormingen en democratisering is een bekend thema in de politieke economie. Friedrich August von Hayek zag de twee als complementair. Een markteconomie is een voorwaarde voor een democratisch bestel. Democratisch bestuur wordt juist door regeldrang van de overheid bedreigd. De uit dezelfde school afkomstige Joseph Alois Schumpeter zag marktwerking en democratie daarentegen niet als complementair, maar juist als wederzijds uitsluitend. Een markt kenmerkt zich door winnaars en verliezers, terwijl democratische besluitvorming altijd gericht is op een herverdeling van gerealiseerde winsten, hetgeen marktprikkels ondermijnt en deze door overheidsregulering vervangt. Aan de hand van deze uitgangspunten formuleerde Schumpeter zijn theorie over een evolutionair proces van het kapitalisme naar het socialisme (Schumpeter, 1942).

Complementariteit van markthervormingen en democratisering in Midden- en Oost-Europa is beargumenteerd aan de hand van systeemkenmerken. Een planeconomie werd gekenmerkt door het belang van politieke relaties bij economische besluitvorming. Onderhandelingen speelden daarbij een cruciale rol, zeker in het geval van de hervormde planeconomieën. Met de ondergang van het planstelsel in 1989 trad een proces van *ontpolitisering* op, waardoor echte markthervormingen mogelijk werden (Bartlett, 1997).

In de transitiedebatten is bij de implementatie van een markteconomie à la Schumpeter evenwel steeds vaker gewezen op de beperkingen van democratisering. Ook Balcerowicz' concept van politiek krediet duidt op een tijdelijke situatie van een groot draagvlak.⁶ Veel auteurs hebben aangegeven dat markthervormingen dikwijls makkelijker totstandkomen onder autoritaire bestuursvormen. Zij hebben er daarom op gewezen dat democratisering markthervormingen verhindert, aangezien deze zeer omvangrijke welvaartseffecten tot gevolg hebben (Offe, 1991; Przworski, 1991). Complementariteit van de twee doet zich alleen voor indien een zeker minimum aan economische ontwikkeling is bereikt.

⁶ De titel van het in 1995 verschenen boek van Leszek Balcerowicz – *Socialism, Capitalism, Transition* – was uiteraard een directe verwijzing naar het werk van Joseph Alois Schumpeter.

De politieke dimensie in het transitieproces uitte zich volgens velen dus in de vorm van nieuwe beperkingen. Daarvan kunnen er twee soorten worden onderscheiden, de zogenaamde beperkingen *ex ante* en beperkingen *ex post*. Politieke beperkingen *ex ante* hebben betrekking op de haalbaarheid van de besluitvorming, terwijl beperkingen *ex post* refereren aan de mogelijkheid dat eenmaal genomen maatregelen worden teruggedraaid, nadat de consequenties ervan zich openbaren (Roland, 1994; 1997). De gedachte is nu dat beperkingen *ex ante* en *ex post* een verschillende aanpak voor de transitie naar een markteconomie vergen. Politieke beperkingen die aan de besluitvorming over economische hervormingen voorafgaan duiden op de wenselijkheid van compromissen of op de noodzaak radicale keuzes tijdelijk uit te stellen. Met name in landen met een verlichte communistische erfenis in de vorm van een redelijke consumentengoederenvoorziening en een gedoogde oppositie die zich na de eerste vrije verkiezingen langs partijlijnen in het parlement wist vertegenwoordigd, zou een geleidelijke overgang naar een markteconomie voor de hand liggen. Hongarije wordt hierbij vaak als voorbeeld gesteld (Roland, 1994).

De beperkingen *ex post* vereisen veeleer een aanpak die ervoor zorgt dat de kosten die gemaakt moeten worden om – gevolgen van – besluiten achteraf terug te draaien erg hoog zijn. Deze situatie deed zich voor direct na de politieke omwentelingen in een revolutionair klimaat, waarin veelal massabewegingen, zoals Burgerforum in Tsjecho-Slowakije en Solidariteit in Polen, garant stonden voor een collectieve afwijzing van het communisme en nog niet gesitueerd waren in een politiek krachtenveld met een vertegenwoordiging van uiteenlopende standpunten en belangen (Roland, 1997).

Ondanks de nadruk op de politieke restricties in Midden- en Oost-Europa mag het opmerkelijk heten dat ze tot op heden niet effectief zijn gebleken. Dikwijls wisten oud-communisten na een aantal jaren het politieke toneel weer te betreden, ook in de transitielanden die in 2004 mogen toetreden tot de EU, zelden zijn hervormingen radicaal teruggedraaid. Een terugkeer van (oud-)communisten betekende vrijwel nimmer een terugkeer van het communisme.

Wat zegt dit over het hayekiaanse dilemma over de rol van de staat als initiatiefnemer van markthervormingen en democratisering? De ont-

wikkelingen in Midden- en Oost-Europa duiden vooral op de herontdekking van de markt als instituut met allerlei regels over concurrentie en eigendomsrechten en met een aanzienlijke publieke sector en een belastingstelsel dat herverdeling van marktallocatie mogelijk maakt. Zuivere markten mogen al dan niet verenigbaar zijn met democratie, de feitelijk in Midden- en Oost-Europa ontstane markten tonen juist veel meer te zijn dan prijsmechanismen alleen. De diversiteit in de totstandgekomen marktordes in Midden- en Oost-Europa heeft zich vertaald in theorievorming over transitie.

4 Padafhankelijke transitologie

Het liberale denken, waarin markten worden geacht democratische vrijheden mogelijk te maken, zette zeker in de beginfase van de transitie de toon in het debat. Opmerkelijk daarbij was dat met name de hervormingsgezinde democraten in Midden- en Oost-Europa voor de troepen uit liepen. Een zogeheten derde weg werd vooral door hen als een zinloze optie van de hand gewezen. Hongaarse hervormingen waren evenals andere experimenten immers ineffectief gebleken en deze ervaringen leidden ertoe dat nog voordat er institutionele ondersteuning van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereldbank plaatsvond in veel Midden- en Oost-Europese landen de idee werd gekoesterd een strikt liberaal model te introduceren (Bönker, Müller en Pickel, 2002). Gevraagd naar de contouren van een dergelijk model, bleek niet zelden dat de hervormers een soort negentiende-eeuws liberalisme voor ogen stond. Daarin werden ze gesteund door (politiek-)economen in de regio. Niet voor niets werden in snel tempo de werken van Hayek in vele, betrekkelijk kleine Midden- en Oost-Europese talen toegankelijk gemaakt.

Het liberale model pretendeerde een algemene geldigheid. Zo werden Latijns-Amerikaanse programma's naar de transitielanden in Midden- en Oost-Europa getransfereerd. Vermeende algemene geldigheid is ten koste gegaan van de regiostudies. Terwijl tot 1989 regiospecialisten de nadruk legden op een samengaan van economische, historische en sociaal-culturele factoren ter verklaring van de prestaties van de betreffende regio, werd na de val van de muur een algemene geldigheid

van marktfunctioneren en -presteren voorgeschoteld. Ten aanzien van de theorievorming kan de stelling worden verdedigd dat de ondergang van het socialisme ook de ondergang van vele Midden- en Oost-Europastudies teweegbracht.

Het liberale denken domineert nog steeds de transitiedebatten in Midden- en Oost-Europa, maar het is niet langer het enige. Een drietal ontwikkelingen heeft bijgedragen aan de opkomst van een tegenstroom aan ideeën. Ten eerste heeft de hierboven beschreven transitiecrisis daartoe aanleiding gegeven. Deze crisis, die in ernst en hardnekkigheid de depressie van de jaren dertig zelfs overtrof, bracht ook bezinning onder vakgenoten. Een enkeling ging zelfs zover te stellen dat de crisis door de staat was gecreëerd (Poznanski, 2002). Er was voorts niet alleen kritiek op de wijze van stabilisering en liberalisering, maar vooral op het eenzijdig benadrukken van deze twee aspecten van de transitie. De effectiviteit van harde stabilisering en liberalisering staat of valt met de mate waarin markten functioneren. Aangezien het functioneren van markten zeer te wensen overliet, schoten stabilisering en liberalisering hun doel voorbij.

Ten tweede deden zich in de tweede helft van de jaren negentig crises voor die de kwetsbaarheid van markten illustreerden, ook en juist die in Midden- en Oost-Europa. Zo deed de Azië-crisis een nieuw debat ontstaan over de recessiegevoeligheid van financiële markten bij een proces van toenemende mondialisering. In Midden- en Oost-Europa werd de nasleep pijnlijk gevoeld in Tsjechië (1997/98.) en de Russische Federatie (1998), maar op kleinere schaal bracht ook de instorting van de piramidespelen in Albanië (1997) de kwetsbaarheid aan het licht – zie tabel 1. Ook in vooraanstaande internationale financiële organisaties, zoals het IMF en de Wereldbank, laaide de discussie op. Voor Latijns-Amerikaanse landen opgezette structurele aanpassingsprogramma's hadden lang niet altijd de gewenste resultaten opgeleverd – noch qua reële inkomensgroei noch qua verdeling (Stiglitz, 1998; Rodrik, 2000). Aangezien vanwege een vermeende algemene geldigheid die programma's ook in Midden- en Oost-Europa waren opgezet, ontstond in de transitiedebatten eveneens een discussie over de overgang van de *Washington-* naar de *Post-Washington-consensus*. Leidraad voor de discussie vormde de idee van *good governance*.

Ten derde was er een groeiende onvrede over de negatieve effecten van grootschalige privatisering. Een snelle overdracht van eigendomsrechten van de staat naar het publiek domineerde in het begin van de transitie de debatten over herstructurering. Verschillende privatiseringsmethoden werden ontwikkeld, variërend van de in het Westen bekende aandelenverkoop via de beurs – dit gebeurde vooral in Hongarije – tot de uitgifte van boekjes met min of meer gratis coupons die via een veilingstelsel ingeruild konden worden voor aandelen – dit gebeurde in het bijzonder in Tsjechië, Litouwen en de Russische Federatie. De ervaringen met diverse privatiseringsmethoden brachten enerzijds discussie over de snelheid waarmee herstructurering totstandkwam, terwijl anderzijds beroering ontstond over de mate waarin de nieuwe eigenaren zich wisten te verrijken en door een monopolistische structuur marktwerking konden omzeilen. Het eerstgenoemde discussiepunt bracht het inzicht dat een zeer snelle overdracht van eigendomsrechten geen garantie bood voor een daadkrachtige herstructurering van de noodlijdende bedrijven – kijk bijvoorbeeld naar Tsjechië –, terwijl een monopolistisch opererende *nouveau riche* aanleiding gaf privatisering te stoppen of zelfs terug te draaien – dit gebeurde in de Russische Federatie. Goed gedefinieerde eigendomsrechten werden gaandeweg belangrijker gevonden dan private eigendomsrechten. Waar op macro-niveau de door de Wereldbank geïntroduceerde term *good governance* zijn intrede deed, werd op microniveau steeds vaker over het belang van *corporate governance* gesproken. Het is opmerkelijk dat discussies over *corporate governance* in het begin van de transitie geen rol van betekenis speelden. De gedachte was dat een overdracht van eigendomsrechten altijd een verbetering betekende.

Met deze drie ontwikkelingen kwam er een herwaardering voor historische en sociaal-culturele achtergronden van de transitielanden. Zo wordt bijvoorbeeld het relatieve succes van de Baltische staten niet langer uitsluitend toegeschreven aan het hervormingsbeleid, maar ook aan de erfenis van een sovjetverleden die een groter politiek draagvlak voor pijnlijke hervormingen mogelijk heeft gemaakt. Een verschuiving in de verklaring voor relatieve prestaties van transitielanden van lopend beleid naar erfenis van het socialisme brengt de noodzaak van inzicht in het verleden met zich mee. In het begin van de transitie werden verschillen in initiële condities – hervormd/niet-hervormd, sovjetverle-

den/Midden-Europees, groot/klein, enzovoort – als ondergeschikt aangemerkt. Maar sinds de tweede helft van de jaren negentig werd duidelijk dat de uitgangspositie van de landen zodanig kon verschillen dat de mate waarin markten functioneerden daarmee kon worden verklaard. Tegelijkertijd wordt de markt steeds vaker en explicieter als een instituut gezien. De markt als institutie vereist implementatie en naleving van regels. De onderbouwing van het ontstaan van de markt aan de hand van de pure neoklassieke theorie is daarmee problematisch. Deze benadering beziet de markt als enig en reeds goed functionerend instituut. Binnen de transitologie is daarmee een verschuiving ontstaan in de richting van meer sociologisch georiënteerde tweedegeneratietheorieën over bijvoorbeeld de opkomst en de betekenis van een *civil society* en vertrouwen. Deze brengen de noodzaak van interdisciplinariteit met zich mee. Een aantal auteurs spreekt in dit verband zelfs van een paradigmawissel in de transitologie (Bönker, Müller en Pickel, 2002). De controverser over schok en geleidelijk is min of meer opgelost omdat die discussie zich op slechts een zeer beperkt aantal aspecten toespitste, terwijl transitie op velerlei niveaus in de samenleving plaatsvindt. Transformeren is meer dan het decentraliseren van besluitvorming.

5 Transitie voltooid?

De opening van dit artikel was gericht op een afbakening van het begin van transitie. Ter afsluiting is het zinvol stil te staan bij de vraag wanneer transitie is voltooid. Reeds in 1993 proclameerde de Tsjechische premier Vacláv Klaus de voltooiing van de transitie. Niet lang daarna werd Tsjechië alsnog geconfronteerd met een hardnekkige crisis waarvan de oorzaken moesten worden gezocht in een onvoltooide overgang naar een markteconomie. De Hongaarse premier Viktor Orban deed in 2001 naar aanleiding van een positieve voortgangsrapportage van de Europese Commissie een soortgelijke uitspraak. Deze werd niet meteen gelogenstraft door een neergang in economische activiteit, maar zijn gelijk werd er evenmin door bevestigd.

Diverse auteurs hebben zich uitgelaten over de criteria ter vaststelling van het einde van transitie (Brown, 1999). De criteria vloeien soms voort uit zeer praktische overwegingen, zoals een toetreding tot de EU.

Voor veel inwoners van de transitielanden kan het inderdaad zijn dat de toetreding als de afronding van de transitie moet worden beschouwd. De overgang naar een markteconomie is immers samengegaan met een drang naar het Westen: van de periferie naar het centrum. De EU is evenwel een bonte verzameling van landen. Weliswaar zijn ze gebaseerd op democratische beginselen en een marktorde, maar de vraag blijft welke doorslaggevende criteria ter toetsing kunnen dienen.

Het einde van de transitie is ook te bezien in termen van prestaties. In hoeverre verhouden de groeicijfers zich tot die van hoogontwikkelde landen in het Westen? Momenteel zijn de groeicijfers van de transitielanden hoger dan in bijvoorbeeld de Europese Unie, maar de welvaartsverschillen zijn nog steeds enorm. Overbrugging van de kloof zou zelfs voor de meest welvarende transitielanden – Slovenië (75 procent van het EU-gemiddelde) – nog bijna een generatie duren.

Bovendien kunnen prestaties van economieën geen doorslaggevend criterium bieden. Markteconomieën kunnen aan recessies onderhevig zijn, terwijl planeconomieën gedurende een mondiale recessie de productie en inkomens op peil weten te houden. Aansluitend bij de gedachte dat transitie begon bij de ondergang van een specifieke invulling van het socialisme (plancoördinatie) ligt het daarom meer voor de hand te kijken naar systeemkenmerken. Zo kan bijvoorbeeld worden geconstateerd dat het aanbodbeperkte karakter van de economieën in Midden- en Oost-Europa heeft plaatsgemaakt voor vraagsturing, ook al zijn er allerlei modaliteiten ontstaan. Een enkeling heeft gepleit niet zozeer te kijken naar de systeemkenmerken van de – gewenste – eindsituatie, maar juist naar transitieverschijnselen, zoals een buitenproportionele *rent seeking* (Åslund, 2002).

Het moge zo zijn dat een door marktcoördinatie gedomineerde orde superieur wordt geacht aan een planeconomie. Dat laat onverlet dat de weg van een planeconomie erheen niet zonder meer een Pareto-optimale verbetering impliceert. De transitologie heeft daarom een duidelijke plaats gekregen in de politieke economie. Deze is vooralsnog overigens meer te danken aan de afbakening van het onderzoeksdomein dan aan de ontwikkeling van nieuwe onderzoeksmethoden.

De ontstane modaliteiten in marktordes in Midden- en Oost-Europa zijn welhaast voer voor politiek-economen. Het gaat daarbij niet om de

beschrijving van strategieën en uitkomsten, maar vooral om verklaringen daarvan. Het einde van de transitie is daarmee nog niet het einde van de transitologie.

Auteur

Herman W. Hoen is als hoogleraar Internationale Politieke Economie verbonden aan de vakgroep Internationale Betrekkingen (Faculteit der Letteren) van de Rijksuniversiteit Groningen (RuG).

Literatuur

- Ágh, A. (1998) *The Politics of Central Europe*, Londen: Sage.
- Åslund, A. (2002) *Building Capitalism. The Transformation of the Former Soviet Bloc*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Balcerowicz, L. (1995) *Socialism, Capitalism, Transformation*, Londen en Boedapest: Central European University Press.
- Bartlett, D.L. (1997) *The Political Economy of Dual Transitions: Market Reform and Democratization in Hungary*, Ann Arbor (Mich.): University of Michigan Press.
- Bergson, A. (1978) *The Real National Income of Soviet Russia Since 1928*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Bideleux, R. en I. Jeffries (1998) *A History of Eastern Europe: Crisis and Change*, Londen en New York: Routledge.
- Bönker, F., K. Müller en A. Pickel (eds.) (2002) *Postcommunist Transformation and the Social Sciences. Cross-Disciplinary Approaches*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Brown, A.N. (ed.) (1999) *When is Transition Over?*, Kalamazoo (Mich.): W.E. Upjohn Institute.
- Bruno, M. (1992) Stabilization and Reform in Eastern Europe: A Preliminary Evaluation, *IMF Staff Papers*, 39, 4, 319-347.
- Calvo, G.A., F. Coricelli (1993) Output Collapse in Eastern Europe: The Role of Credit, *IMF Staff Papers*, 40, 1, 35-52.
- Carson, R.L. (1991) On the Decline of Socialism, *Comparative Economic Studies*, 33, 3, 167-177.

- Coricelli, F. (1998) *Macroeconomic Policies and the Development of Markets in Transition Economies*, Boedapest: Central European University Press.
- Csaba, L. (1993) Transition to the Market: Theory and Evidence, in: H.J. Wagener (ed.), *On the Theory and Policy of Systemic Change*, Heidelberg: Physica-Verlag, 219-243.
- Ees, H. van, H. Garretsen (1994) The Theoretica Foundations of the Reforms in Eastern Europe: Big Bang versus Gradualism and the Limitations of Neo-classical theory, *Economic Systems*, 18, 1, 1-13.
- Havrylyshyn, O., I. Izvorski en R. van Rooden (2001) Recovery and Growth in Transition Economies, 1990-97, in: H.W. Hoen (ed.), *Good Governance in Central and Eastern Europe: The Puzzle of Capitalism by Design*, Cheltenham: Edward Elgar, 26-53.
- Hoen, H.W. (1996) 'Shock versus Gradualism' in Central Europe Reconsidered, *Comparative Economic Studies*, 38, 1, 1-20.
- Hoen, H.W. (1997) Is Economic Theory Able to Underpin the Transition in Eastern Europe?, *Journal of International and Comparative Economics*, 5, 2, 153-175.
- Kornai, J. (1980) *Economics of Shortage*, Amsterdam: North Holland.
- Kotz, D., F. Weir (1997) *Revolution from Above: The Demise of the Soviet System*, Londen en New York: Routledge.
- Lange, O. (1936) On the Economic Theory of Socialism, *Review of Economic Studies*, 4, 1, 60-66.
- Lavigne, M. (1999) *The Economics of Transition. From Socialist Economy to Market Economy*, tweede editie, Basingstoke: Macmillan Press.
- Marer, P. (1985) *Dollar GNPs of the U.S.S.R. and Eastern Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Marer, P. (1992) *Historically Planned Economies: A Guide to the Data*, Washington D.C.: World Bank Publications.
- Murrell, P. (1992) Evolution in Economics and in the Economic Reform of the Centrally Planned Economies, in: C. Clague en G.C. Rausser (eds.), *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, Cambridge (Mass.) en Oxford: Blackwell, 35-53.
- Murrell, P. (1995) The Transition According to Cambridge, Mass., *Journal of Economic Literature*, 33, 1, 164-178.
- Ofer, G. (1987) Soviet Economic Growth, 1928-1985, *Journal of Economic Literature*, 25, 4, 1767-1833.

- Offe, C. (1991) Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe, *Social Research*, 58, 4, 865-892.
- Poznanski, K.Z. (2002) The Crisis of Transition as a State Crisis, in: F. Bönker, K. Müller en A. Pickel (eds.), *Postcommunist Transformation and the Social Sciences. Cross-Disciplinary Approaches*, Oxford: Rowman & Littlefield, 55-76.
- Przeworski, A. (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (2000) Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them, NBER, Working Paper, 7540, Cambridge (Mass.).
- Roland, G. (1994) The role of Political Constraints in Transition Strategies, *Economics of Transition*, 2, 1, 27-41.
- Roland, G. (1997) Political Constraints and the Transition Experience, in: S. Zecchini (ed.), *Lessons from the Economic Transition: Central and Eastern Europe in the 1990s*, Dordrecht: Kluwer Academic Press, 169-187.
- Schroeder, G.E. (1985) The Slowdown in Soviet Industry, 1976-1982, *Soviet Economy*, 1, 1, 42-74.
- Schumpeter, J.A. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper & Brothers.
- Stiglitz, J. (1998) More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus, *WIDER*, Annual Lecture, 2, Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
- Winiecki, J. (1993) 'Heterodox' Stabilisation in Eastern Europe, *European Bank for Reconstruction and Development*, Working Paper, 8, Londen.