

Midden- en Oost-Europa op weg naar een liberaal- democratische samenleving

Wim Jansen en Paul Meijs¹

In de meeste Midden- en Oosteuropese landen die tot voor kort werden gerekend tot het Oostblok zijn ingrijpende hervormingen ingezet. Hun autoritaire systemen van politieke besluitvorming worden gedemocratiseerd en hun centralistische planeconomieën worden geliberaliseerd. Daarmee is de ontwikkeling op gang gekomen van een gelijktijdige belichaming van vrijheid en gelijkheid. Daarbij behoort de privatisering van eigendom tot de kern van deze ingrijpende hervormingen. Deze hervormingen zijn uiteindelijk gebaseerd op een diepgeworteld verlangen om de fundamenteën van de bestaande Westerse liberaal-democratische samenleving te implementeren. Met de democratisering beoogt men gelijke politieke en burgerlijke rechten en vrijheden van de burgers te garanderen, terwijl die in het socialistische Midden- en Oost-Europa werden geschonden. Bovendien beoogt men door privatisering uiteindelijk eenzelfde hoge welvaart als in het Westen te realiseren, terwijl het socialisme in vele gevallen een onaanvaardbaar laag welvaartspeil heeft nagelaten. Door deze op gang gekomen hervormingen kan de overgang van een socialistische samenleving naar een mogelijk liberaal-democratische samenleving worden geplaatst binnen belangrijke aandachtspunten van de Westerse sociale en politieke filosofie; te weten de verhouding tussen vrijheid en gelijkheid, het eigendomsrecht en functies van de staat. Op deze wijze kan een antwoord worden gegeven op de vraag of en in hoeverre de samenleving die in Midden- en Oost-Europa

¹Wim Jansen (1962) is econoom en als Oost-Europa deskundige werkzaam bij het Directoraat Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie voor Economische Zaken. Paul Meijs (1953) is docent sociale filosofie en filosofie van de economie aan de Faculteit der Wijsbegeerte en de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Brabant. Zij publiceerden in verschillende tijdschriften over politiek en economie en zijn auteurs van het boek: *Eigendom tussen politiek en economie. Naar een moderne opvatting van eigendom*, Wolters-Noordhoff, 1989.

wordt opgebouwd een liberaal-democratische samenleving is?

De genoemde aandachtspunten vormen de centrale gedachten van Nozick, Rawls en C.B. Macpherson. Vandaar dat we aan de hand van deze auteurs willen komen tot een typering en beoordeling van de voornaamste hervormingen in Midden- en Oost-Europa. Tegelijkertijd komt onvermijdelijk ook aan de orde of en in hoeverre de opvattingen van deze bekende vertegenwoordigers van de Westerse sociale en politieke filosofie relevant en bruikbaar zijn om deze hervormingen te toetsen. Natuurlijk zullen Nozick, Rawls en Macpherson geen blauwdruk kunnen leveren voor een rechtvaardige liberaal-democratische samenleving, die zonder meer in de verschillende landen van Midden- en Oost-Europa kan worden ingevoerd. De werkelijkheid stemt overigens nooit volledig overeen met een bepaalde normatieve theorie. Het gaat hier veeleer om de vraag of en in hoeverre de fundamentele rechtvaardigheidsprincipes, die de kern van dergelijke theorieën uitmaken, in de (wettelijke) praktijk van die landen worden geïmplementeerd. Bovendien hebben Nozick, Rawls en Macpherson verschillende opvattingen over rechtvaardigheid en verschillen zij van mening over wat de belichaming van vrijheid en gelijkheid in een rechtvaardige samenleving betekent voor de burger. De vrijheid van de burger heeft evenwel bij deze auteurs het primaat. Dit betekent onder meer dat de politieke en burgerlijke rechten en vrijheden van de burger in gelijke mate moeten worden geëerbiedigd. Vrijheid en politieke gelijkheid zijn derhalve onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hun rechtvaardigheidsprincipes verschillen echter met name over de mate waarin de sociaal-economische gelijkheid tussen burgers dient te worden gerealiseerd. Een en ander heeft belangrijke consequenties voor hun opvattingen over rechtvaardige eigendomsverhoudingen en de daarmee samenhangende sociaal-economische functies van de staat binnen een liberaal-democratische samenleving, zoals in de volgende paragrafen zal blijken (vgl. Meijs en Jansen, 1989, 1990a en 1990b).

Gezien de recente ontwikkelingen beperken we ons in dit artikel tot de nieuwe wetgeving in Polen, Tsjechoslowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Albanië². Van deze landen kan met recht worden gesteld dat ze concrete stappen hebben gezet naar een pluralistische democratie, 'the rule of law' en een vrije markteconomie. De regeringen van Bulgarije en Albanië zijn hiermee nog het minst ver gevorderd. Uit hun beleidsvoornemens blijkt wel duidelijk dat zij zich in dezelfde richting ontwikkelen als de andere vier genoemde landen. Het is evenwel moeilijker om dit aan de hand van concrete voorbeelden aan te tonen. Door de federale regering in (het voormalige) Joegoslavië zijn dezelfde voornemens geuit, maar deze krijgen tot op heden slechts in geringe mate

²In dit artikel behandelen we Tsjechoslowakije als een geheel, aangezien de federale wetgeving vooralsnog geldig is in de twee afzonderlijke republieken van wat voorheen Tsjechoslowakije heette.

gestalte door het uiteenvallen van de federatie. In Slovenië, Kroatië, Macedonië en Bosnië-Herzegovina is of was men overigens verder gevorderd met het invoeren van een liberaal-democratische wetgeving dan in Servië en Montenegro, voor zover de recente oorlogssituatie dat toelaat. In de voormalige Sovjet-Unie, of althans in een aantal van de republieken ervan, zijn soortgelijke ontwikkelingen ook op gang gekomen. Maar dit proces is minder uitgekristalliseerd dan in de hierboven genoemde zes landen, zodat een beschouwing hiervan op dit moment te ondoorzichtig blijft. In de ex-DDR is de wetgeving van de BRD geïntroduceerd, waardoor dit vroegere Oostblokland hier niet in beschouwing hoeft te worden genomen.

Verder beperken we ons hoofdzakelijk tot legislatieve ontwikkelingen in de genoemde landen. Waar mogelijk wordt de implementatie ervan in de alledaagse praktijk in ogenschouw genomen. In het algemeen moet echter worden geconstateerd dat deze achterblijft bij de geïntroduceerde wetgeving. Uit deze wetgeving kan evenwel worden gedestilleerd in welke richting de Midden- en Oosteuropese samenleving zich ontwikkelt. Dat Midden- en Oost-Europa daarnaast nog sporen van het autoritaire verleden in zich dragen, is onvermijdelijk. Bovendien worden de economische én de politieke hervormingen bemoeilijkt door de in de meeste Midden- en Oosteuropese landen ingetreden economische crises. Dit alles maakt een toetsing van de alledaagse praktijk aan theoretische beginselen niet eenvoudig.

Een ander moeilijk punt is de reactie van de burgers op de nieuwe ontwikkelingen. Op dit moment maken de burgers in Midden- en Oost-Europa een ingrijpend bewustwordingsproces door, dat een noodzakelijke voorwaarde is voor het slagen van de beoogde hervormingen. De volgende elementen van dit bewustwordingsproces zijn ons inziens het belangrijkste:

- zij leren inzien dat een vrije markteconomie naast hogere materiële welvaart en het belonen van eigen initiatief onvermijdelijk minder aantrekkelijke kanten met zich meebrengt, zoals sociaal-economische ongelijkheid, werkloosheid én nieuwe vormen van onderschikking;
- zij leren accepteren dat ook leden van andere nationale en etnische groeperingen dezelfde individuele politieke en burgerlijke rechten hebben: actief en passief stemrecht, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst etc.;
- zij worden geconfronteerd met het feit dat degenen die in het oude systeem over veel macht en materiële welvaart beschikten nu vaak ook degenen zijn die het meeste van de nieuwe mogelijkheden profiteren.

Kortom, de burgers in Midden- en Oost-Europa leren noodgedwongen de (mogelijk nadelige) gevolgen van hun eigen initiatieven te dragen. Een noodzakelijke attitude is dan ook dat zij beschikken over een hoge mate van geduld en tolerantie. Mocht deze ontbreken, mede omdat snelle economische resultaten uitblijven, dan mag worden getwijfeld aan de mogelijkheid om een liberaal-democratische samenleving, waarin zowel vrijheid als gelijkheid in

bepaalde mate worden gerealiseerd, op te bouwen. Het is mogelijk dat inflatie, dalende koopkracht, werkloosheid en onzekerheid over de toekomst een averechts effect op de populariteit van de hervormingen hebben bij de bevolking, ook al hebben de burgers er in feite zelf om gevraagd. Uiteindelijk zal men geen genoeg nemen met minder dan een duidelijk hogere welvaart en gelijke rechten en vrijheden. Men heeft in het nabije verleden al ervaren dat deze doelstellingen niet werden gerealiseerd in een socialistische samenleving, zodat mag worden geconstateerd dat zij reeds bekend zijn met een belangrijk element van het bewustwordingsproces.

De belangrijkste functie die de hervormers toekennen aan de Westerse donoren (EG, G-24, IMF, WB, EBRD, VN, OESO en RvE) bestaat dan ook uit het zoveel mogelijk verkleinen van deze nadelige gevolgen van het hervormingsproces; door training, technische assistentie, financiële ondersteuning en waar nodig humanitaire bijstand.

In dit artikel bespreken we vooral de privatisering, de daarbij horende nieuwe vormen van interactie tussen staat en vrije markt die in Midden- en Oost-Europa worden opgebouwd én de daarmee gepaard gaande consequenties voor de eigendomsverhoudingen. Dit laat onverlet dat de introductie van vrijheid en gelijkheid ook gerelateerd zou kunnen worden aan de democratisering op politiek niveau. Ten aanzien van deze democratisering bestaat bij commentatoren echter de nodige scepsis. Zoals is aangegeven, spelen (ex-)communisten vaak nog een grote rol op het niveau van de politiek. Het blijkt moeilijk om deze (geschoolde en vaardige) groep te weren uit invloedrijke politieke posities. Wellicht dat dit bovendien strijdig zou zijn met liberaal-democratische principes zoals tolerantie, gelijke rechten en kansen. In de hierboven genoemde landen is inmiddels een parlementaire democratie ingevoerd, waarin meerdere politieke partijen strijden om een plaats in de regering. Bulgarije en Roemenië waren de eerste landen waar nieuwe grondwetten werden aangenomen die uitgebreide rechten en vrijheden van de burgers garanderen. In Bulgarije hebben de erin opgenomen uitzonderingsclausules veel kritiek opgeroepen, omdat zij door de destijds nog in de regering zetelende communistische partij (die inmiddels socialistische partij heet) zouden kunnen worden misbruikt. Recent heeft deze (zoals ook de communistische partij in Polen) haar meerderheid bij nationale vrije verkiezingen verloren. Zoals het socialisme kan worden getypeerd als de bevrijding van de staat, betekent het liberalisme dat de burgers moeten worden bevrijd van de overheersing door de staat³. Of deze recentelijk ingevoerde politieke systemen ook stabiel en rechtvaardig zullen blijken, is iets wat enkel de tijd uit kan wijzen.

We vervolgen dit artikel met paragraaf 1 over 'privatisering'. In deze paragraaf

³Vgl. Sajo (1990, 330): "Bevrijding betekent in deze landen het aan banden leggen van de staatsmacht en de bureaucratie. In deze context moeten de 'rule of law' en privatisering worden begrepen."

geven we allereerst een overzicht van de concrete economische hervormingen en de daarmee gepaard gaande nieuwe eigendomsverhoudingen in Midden- en Oost-Europa, die we vervolgens relateren aan verschillende opvattingen over economie en rechtvaardigheid. Deze opvattingen van o.a. Nozick, Rawls en Macpherson komen nog nadrukkelijker in de drie volgende paragrafen aan de orde, waarbij we de hervormingen in Midden- en Oost-Europa toetsen aan hun specifieke opvattingen over rechtvaardige eigendomsverhoudingen. In paragraaf 2, over 'rectificatie en compensatie', bezien we of de teruggave van staatseigendom aan de burgers gelegitimeerd kan worden aan de hand van Nozicks 'entitlement theory'. In paragraaf 3, over 'verdelende rechtvaardigheid', toetsen we de in Midden- en Oost-Europa opgestelde sociale en arbeidswetgeving aan Rawls' opvattingen over rechtvaardigheid als 'fairness'. In paragraaf 4, over 'een volledige democratie', komen Macphersons opvattingen over gemeenschappelijk eigendom in een democratische samenleving aan de orde, die worden gerelateerd aan de Midden- en Oosteuropese wetgeving over staats-, gemeenschappelijk én privé-eigendom. Paragraaf 5 bevat tenslotte enkele 'afronddende beschouwingen'.

1. Privatisering

In het Midden- en Oost-Europa van voor de hervormingen werd privé-eigendom van consumptiegoederen gecombineerd met gemeenschappelijk eigendom van de produktiemiddelen. Over de concrete mogelijkheden tot gebruik van deze produktiemiddelen, de reële beschikkingsmacht van middelen die uiteindelijk werden beheerd door de staat, bestond nogal wat onduidelijkheid. Bureaucraten op diverse niveaus, de 'managers' van de productie-eenheden en de werknemers konden invloed uitoefenen op de wijze en de mate waarin deze middelen werden gebruikt. Deze beïnvloeding was weer afhankelijk van de wetgeving en de gebruiken in de diverse landen. Staatsbureaucraten stelden het economische plan op, maar werden daarbij beïnvloed door het management van de onderneming dat mede het allocatieniveau van de investeringen in het licht van het beschikbare budget bepaalde. Arbeidersraden speelden in deze ook een belangrijke rol. In Polen bijvoorbeeld genoten arbeiders collectief een aantal rechten die in het Westen gewoonlijk aan de formele eigenaars zijn voorbehouden, zoals het recht op benoeming en ontslag van het management, de evaluatie van de bedrijfsvoering, de zeggenschap over verdeling van de winst en het investeringsplan (vgl. Nuti, 1991, 62).

In tegenstelling tot het Westen werden ook de mogelijkheden tot loonvorming, en daarmee het kopen en gebruiken van consumptiegoederen, in Midden- en Oost-Europa niet bepaald op een markt. Het looninkomen van arbeiders én managers werd veelal vastgesteld door de staat of door de arbeidersraden. Zelfs een manager was voor zijn inkomen en dus voor de mate waarin hij consumptiegoederen kon verwerven afhankelijk van zowel de arbeiders als de uiteindelijk

ke beheerder van het eigendom, de staat. De mate waarin iemand de beschikking had over middelen, die noodzakelijk zijn voor zijn levensonderhoud en zelfontplooiing, hing zodoende af van de relatieve machtspositie in een netwerk van managers, arbeiders en bureaucraten. Prestaties en produktiviteit speelden een veel mindere rol dan in het Westen gebruikelijk is.

Overname van het Westerse marktmodel heeft in een aantal opzichten implicaties voor de eigendomsverhoudingen. Door invoering van een arbeidsmarkt veranderen de gronden waarop iemand aanspraak kan maken op een inkomen alsmede waarop de hoogte van dit inkomen wordt gebaseerd. Zowel prestaties als hiërarchische verhoudingen gaan een grotere rol spelen. Werd een inkomen op basis van arbeid gegarandeerd in het Midden- en Oost-Europa van voor de hervormingen, nu dient vanuit het niets een arbeidsmarkt te worden gecreëerd met een sociaal vangnet om diegenen die door de arbeidsmarkt worden uitgesloten van het gebruik van arbeids- ofwel produktiemiddelen te voorzien van een sociaal minimum en daarmee van eigendom.

Verder trekt vooral de privatisering van het eigendom van de produktiemiddelen, de eigenlijke invoering van het privé-eigendom, de aandacht. Het privé-eigendom van produktiemiddelen wordt mogelijk gemaakt en in de grondwet verankerd. Bovendien wordt gegarandeerd dat een particuliere eigenaar van een onderneming dezelfde rechten krijgt als andere (langer bestaande) soorten eigenaars, zoals de staat in het geval van een staatsbedrijf of de werknemers in het geval van een coöperatief bedrijf. Behalve dat worden ook inspanningen verricht om bedrijven te herstructureren, zodat ze geschikt zijn om te privatiseren en om zodoende een bijdrage te leveren aan de economische heropbouw. Naast veranderingen in de eigendomswetgeving en de concrete regelgeving voor de privatisering, omvat de economische wetgeving ook het introduceren van een raamwerk waardoor bedrijven op commerciële grondslag kunnen functioneren binnen een markteconomie: de liberalisering van de prijzen, de liberalisering van de (buitenlandse) handel, de démonopolisering van de staatsbedrijven en het terugdringen van de subsidiëring van staatsbedrijven. Ook wordt gewerkt aan het realiseren van een belastingwetgeving, een faillissementswetgeving en wetgeving die betrekking heeft op het introduceren van een financiële markt, waardoor zowel kredietverlening als het verhandelen van aandelen en obligaties mogelijk wordt. Aan de opbouw van een dergelijk omvattend raamwerk wordt in alle genoemde zes landen uit Midden- en Oost-Europa gewerkt. Het ontbreekt hier evenwel aan ruimte om dit verder te differentiëren.

Ten aanzien van de privatisering moet een onderscheid worden gemaakt tussen de zogenaamde kleine en de grote privatisering. Met de kleine privatisering wordt vooral bedoeld het oprichten, c.q. het verzelfstandigen van kleinere bedrijven, die met name actief zijn in handel en dienstverlening. De grote privatisering betreft de verzelfstandiging en verkoop van de grotere staatsbedrij-

ven, die de economische structuur in Midden- en Oost-Europa tot voor kort typeerden. Om de kleine privatisering mogelijk te maken hoeft de staat 'enkel' het bovenomschreven raamwerk te introduceren. In de genoemde landen (behalve Albanië waar alleen nog de beginselen van privatisering en van volledig privé-eigendom in de wet zijn vastgelegd, maar nog geen details) is een wetgeving opgesteld die het mogelijk maakt om het soort ondernemingen op te richten dat in het Westen gebruikelijk is; zoals aandelenvennootschappen, vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, handelsvertegenwoordigingen, kleinere ondernemingen in de vorm van eenmansbedrijfjes en stichtingen. Tegelijkertijd voorziet de nieuwe wetgeving ook nog in de mogelijkheid van coöperatieve bedrijven en staatsbedrijven (vgl. Documentatiebureau, 1992, 17-18, 43-50, 80-83, 145-151, 193-201 én 249-255). In de afgelopen twee jaar hebben al honderdduizenden nieuwe (eenmans-)bedrijfjes op deze wijze het licht gezien, die overigens veelal nog zullen moeten bewijzen levensvatbaar te zijn in werkelijke markt-omstandigheden zoals volledig vrije prijzen en vrije concurrentie met binnenlandse en buitenlandse bedrijven.

De grote privatisering behelst het opsplitsen, démonopoliseren en verkopen van bestaande staatsbedrijven en is derhalve veel gecompliceerder. In verschillende landen van Midden- en Oost-Europa is reeds een begin gemaakt met deze privatisering. In die landen waar men relatief ver is gevorderd met de hervormingen, heeft de staat nog niet zolang geleden de eerste grote privatiseringsprojecten toevertrouwd aan buitenlandse consultants. Vooral omdat hier grote economische en politieke belangen in het geding zijn, is de grote privatisering het onderwerp van felle publieke controversen die zich onder meer richten op de volgende vragen.

- Moet eigendom worden teruggegeven aan de oorspronkelijke eigenaars of moet alles worden verkocht?
- Moeten de 'werknemers' van een staatsbedrijf voorrang of korting krijgen ten opzichte van anderen bij de verkoop van het bedrijf?
- Moeten de burgers die in het land zelf wonen voorrang of korting krijgen ten opzichte van buitenlandse investeerders, bijvoorbeeld door (een deel van) het maatschappelijk vermogen gratis te verspreiden onder de bevolking?
- Moeten (ex-)communisten, of anderen die zich hebben verrijkt tijdens het vorige regime, worden uitgesloten van deelname aan het privatiseringsproces?
- Dient het voormalige staatseigendom bij opbod te worden verkocht aan de meest biedende, bijvoorbeeld op een veiling, of dient ook met andere factoren zoals beschikbaarheid van kennis of octrooien e.d. rekening te worden gehouden?

Vanuit een begrijpelijke zorg voor de vraag of het maatschappelijke vermogen niet in de 'verkeerde' handen terecht komt, heeft de bevolking vaak grote problemen met de zogenaamde 'spontane privatisering'. Hiermee wordt bedoeld

dat managers of personeelsleden, die toch al het beheer over de onderneming voerden, een 'limited liability company' vormen waarbij de oude onderneming in eerste instantie het eigendomsrecht behoudt. Daarna wordt het bedrijf 'doorverkocht' aan de directeur of aan de personeelsleden. Op dezelfde wijze worden bijvoorbeeld ook huizen die eigendom waren van de staat goedkoop aan de huidige gebruikers, c.q. de huurders, aangeboden. Niet alleen worden deze (nieuwe) beheerders over het bedrijf of huis bevoordeeld, ook de mogelijkheid tot fraude is dan groot; vaak vindt de verkoop tevens tegen een zachte prijs plaats. Met een onderhandse verkoop door de staat, bestaat bovendien het gevaar dat een gegroeide ongelijke machtsverhouding wordt bestendigd. Leden van de 'nomenklatura' zijn in het voordeel ten opzichte van macht- en kapitaallose anderen, bij het verwerven van dergelijk privé-eigendom (vgl. Crane, 1991, 80-85).

In de meeste landen in Midden- en Oost-Europa wordt gekozen voor de oprichting van een instantie (soms een nieuw ministerie) die verantwoordelijk is voor het beheer van het voormalige staatseigendom en voor de verkoop of 'lease' van voormalige staatsbedrijven en vaak ook van onroerend goed dat vrijkomt door de liquidatie van staatsbedrijven. Een dergelijke instantie dient zorg te dragen voor een transparant en maatschappelijk acceptabel proces, dat kan worden gecontroleerd door democratisch gekozen politieke organen. Daarnaast behartigt zij ook de belangen van de staat, die immers uiteindelijk zal beschikken over de opbrengst van de verkoop (vgl. Crane, 1991, 80). In Polen is het Ministerie voor de Overdracht van Eigendom hiervoor verantwoordelijk (vgl. Nuti, 1991, 63). In Tsjechoslowakije beoordeelt het Ministerie van Financiën privatiseringsprojecten (vgl. Documentatiebureau, 1992, 279-283). In Hongarije vertegenwoordigt het 'State Property Agency' de staat als eigenaar (vgl. Crane, 1991, 81). In Roemenië verricht het 'National Agency for Privatisation' (NAP) eenzelfde functie⁴. De Bulgaarse privatiseringswetgeving is nog niet gereed, zodat in dat land nog onduidelijkheid bestaat over de precieze invulling van het privatiseringsproces. Ook ten aanzien van Albanië zijn dergelijke details nog niet voorhanden. Maar in de spaarzaam beschikbare nieuwe wetgeving wordt al wel een duidelijke keuze gemaakt voor privé-eigendom en privatisering als zodanig. In de nieuwe ontwerp-grondwet van Albanië wordt het recht op privé-eigendom als grondrecht gegarandeerd, ook voor buitenlanders, hetgeen een enorme verandering is ten opzichte van het recente verleden.

De genoemde instanties vormen over het algemeen fondsen die tijdelijk als beheerder van het staatseigendom kunnen worden aangemerkt. Op welke wijze de verkoop wordt georganiseerd en of aandelen met korting of gratis aan

⁴Deze functie is vastgelegd in de Roemeense 'Law on privatisation of commercial companies', *Law Digest for Foreign Investors*, 1991.

bepaalde groepen of de gehele bevolking worden gedistribueerd, is per land verschillend. Op deze plaats kan de Roemeense wetgeving als voorbeeld dienen, aangezien deze het verst gevorderd is. Onmiddellijk na de revolutie van december 1989 werden de staatsbedrijven volgens wet 15/1990 omgevormd tot commerciële bedrijven met een nieuwe directie, tot aandelenvennootschappen of tot autonome eenheden (in het geval van strategische industriële sectoren of producenten van gebruiksvoorwerpen). Alle Roemeense inwoners van achttien jaar of ouder zullen een gelijk aandeel krijgen van 30 % van het Roemeense vermogen in staatsbedrijven. Dit aandeel wordt overgedragen aan vijf 'Private Ownership Funds' (POFs) en de overige 70 % gaat naar een 'State Ownership Fund' (SOF). Elke POF geeft een 'voucher' ofwel eigendomscertificaat met een nominale waarde in leu (de lokale valuta) uit aan elke belanghebbende. Deze mogen worden verkocht aan andere Roemenen en over vijf jaar ook aan buitenlanders. De POFs moeten in de loop van vijf jaar gaan functioneren als aandelenvennootschappen, waarin elke houder een stem heeft. Het SOF moet zijn aandeel in bedrijven verkleinen, zodat het bedrijfsleven op termijn wordt geprivatiseerd. Het SOF is tevens verantwoordelijk voor het herstructureren en 'rehabiliteren' van bedrijven, ofwel voor het verhogen van de produktiviteit, zodat ze geschikt zijn voor verkoop, c.q. privatisering. Indien dit niet mogelijk blijkt, moeten ze worden geliquideerd. Het bovengenoemde NAP is verantwoordelijk voor het privatiseringsproces en bepaalt bij welke POF een bedrijf wordt ondergebracht, voor het drukken en verspreiden van certificaten en voor het ontwerpen van procedures. Zoals ook in het Westen gebruikelijk is, worden bepaalde sectoren overigens van dit proces uitgezonderd, aangezien ze van strategisch belang zijn, zoals de posteries, energiebedrijven en de militaire sector (vgl. Tsantis, 1991, 21-23).

Nowak laat zien dat het heel goed mogelijk is dat er in Midden- en Oost-Europa door deze ontwikkelingen een vorm van puur kapitalisme ontstaat. Dit wil zeggen, een klassenmaatschappij zonder een duidelijk sociaal gezicht. Hij onderscheidt dit echter van een Westerse klassenmaatschappij, die wél wordt gekenmerkt door een sociaal gezicht met fundamentele sociale rechten (vgl. Nowak, 1991). Nowak gaat er blijkbaar vanuit dat de staat in het moderne Midden- en Oost-Europa eerst en vooral de maatschappelijke welvaart probeert te optimaliseren, door de efficiënte werking van de markt te bevorderen en het absolute en exclusieve recht op eigendom van de burger te beschermen. Vanuit de economische wetenschap kan hierbij evenwel worden aangetekend dat een vrije markt wel degelijk efficiënt kan functioneren wanneer het absolute, exclusieve eigendomsrecht wordt aangetast. Van Brabant bijvoorbeeld meent dat het belangrijk is dat economische subjecten (eventueel ook coöperatieve of staatsbedrijven) louter economische verantwoordelijkheden hebben en geen (economische) banden met de politiek. Voor het functioneren van efficiënte marktstructuren is het daarnaast nodig dat er een 'incentive structure' bestaat

die eenduidig is. Dit betekent dat met name de precieze rechten en plichten die met het privé-eigendom van produktiemiddelen samenhangen, wettelijk worden vastgelegd. Dit sluit dan niet uit dat de exclusieve beschikkingsmacht over dit privé-eigendom van produktiemiddelen wettelijk wordt beperkt. Maar een vrije markt functioneert enkel efficiënt indien degenen die geldige aanspraken op eigendom kunnen maken ook worden 'beloond' op basis van hun verdiensten, dat wil zeggen op basis van de produktieve benutting van hun eigendom (vgl. Van Brabant, 1991, 34).

Met name de liberale filosoof Nozick en de econoom Friedman zouden de introductie van een vrije markt en privé-eigendom in Midden- en Oost-Europa legitimeren, aangezien daardoor de maatschappelijke welvaart wordt geoptimaliseerd en de vrijheid van de burger in principe ongeschonden blijft. Nozick formuleert de voordelen van het particulier eigendom vanuit economisch gezichtspunt als volgt: "het vergroot het maatschappelijk produkt door de produktiemiddelen in de handen te geven van degenen die ze zo efficiënt mogelijk kunnen gebruiken (winstgevend); experimenten worden aangemoedigd ...; privé-eigendom maakt het mogelijk dat mensen zelf besluiten over het patroon en het type risico's dat zij willen nemen ...; privé-eigendom beschermt (toekomstige) generaties doordat sommigen zich zullen onthouden van consumptie van middelen voor het opbouwen van een markt in de toekomst; het verschaft alternatieve mogelijkheden van werkgelegenheid voor mensen die niet direct gewild zijn ... enzovoorts." (Nozick, 1974, 177).

De econoom Friedman benadrukt naast de economische voordelen vooral ook de democratische kwaliteiten van een vrije markt. Hij stelt geen voorbeeld te kennen van een democratische samenleving, waarin de politieke vrijheid van de burgers is gegarandeerd, zonder dat er tegelijkertijd sprake is van een vrije markt. Het principe van gelijke behandeling (van de burgers door de staat), dat in een democratische samenleving is belichaamd, is verenigbaar met de wijze waarop de maatschappelijke welvaart door de markt wordt verdeeld. De ongelijke verdeling van materieel eigendom door de markt compenseert de ongelijke verdeling van immaterieel eigendom, behoeften, voorkeuren en capaciteiten die van nature bestaat. Per saldo bestaat binnen een liberaal-democratische samenleving een gelijke verdeling van materieel en immaterieel eigendom, zo redeneert Friedman. Bovendien brengt een ongelijke verdeling van materieel eigendom een ongelijke verdeling van economische macht met zich mee, die burgers wapent tegen misbruik van politieke macht. Friedman vindt met andere woorden dat de economische vrijheid, die door een marktordening wordt gegarandeerd als instrument tegen willekeur, een noodzakelijke voorwaarde is voor politieke vrijheid (vgl. Friedman, 1962, 7-16, 22-36 én 161-171).

Niet alleen Nozick, maar ook de met hem in de inleiding genoemde auteurs Rawls en Macpherson zouden de hervormingen in Midden- en Oost-Europa in meer of mindere mate rechtvaardigen. Dit impliceert echter niet dat zij het eens zijn over de verdere institutionele inbedding van de markt, over rechtvaardige

interventies door de staat of over de exclusiviteit van individuele eigendomsrechten. In de volgende paragrafen toetsen we de hervormingen in Midden- en Oost-Europa aan de rechtvaardigheidsprincipes van achtereenvolgens Nozick, Rawls en Macpherson. Zij legitimeren immers sterk verschillende vormen van een liberaal-democratische samenleving. Zo rechtvaardigt Nozick een radicale kapitalistische variant, waarin een minimale staat exclusieve individuele eigendomsrechten garandeert. Rawls rechtvaardigt een sociaal-liberale variant, waarin de staat niet direct het functioneren van de markt aantast maar wel eigendom herverdeelt. Macpherson rechtvaardigt tenslotte een meer socialistische variant, waarin de staat expliciet in het functioneren van de markt ingrijpt. Door de hervormingen in Midden- en Oost-Europa te toetsen aan deze verschillende theorieën, kunnen we aan de hand van de genoemde auteurs een typering en beoordeling geven van de liberaal-democratische samenleving die in de verschillende landen aan het ontstaan is.

Uit paragraaf 2 zal bijvoorbeeld blijken dat op basis van Nozicks theorie de opbrengsten van de verkoop van het staatseigendom in de verschillende landen van Midden- en Oost-Europa niet ten goede mogen komen aan de staat, die in zijn ogen geen geldige aanspraken op dit eigendom kan maken. Verder biedt zijn theorie een legitimatie voor de maatschappij in het moderne Midden- en Oost-Europa zoals die door Nowak wordt getypeerd, namelijk een maatschappij zonder een duidelijk sociaal gezicht.

Rawls en Macpherson daarentegen zullen juist bestrijden dat de ongelijke verdeling van welvaart, die resulteert uit de werking van de vrije markt, zonder meer rechtvaardig is. Hoewel zij dit verschillend uitwerken, legitimeren beiden een herverdeling van eigendom door de staat. Zij benadrukken daarmee de sociaal-economische rechten van de burgers. In hun opvattingen is het bijvoorbeeld ook niet onrechtvaardig wanneer de staat bepaalde groepen burgers, zoals minder bedeelden, bevoordeelt bij de verkoop van het staatseigendom. Uiteindelijk sluiten beiden zelfs niet uit dat in een rechtvaardige samenleving gemeenschappelijk eigendom van de produktiemiddelen bestaat. Rawls geeft evenwel de voorkeur aan een staat die de resultaten van de vrije markt achteraf corrigeert, terwijl Macpherson expliciet pleit voor vormen van gemeenschappelijk eigendom van de produktiemiddelen binnen wat hij een volledig democratische samenleving noemt. In paragraaf 3 zal worden bezien of in de verschillende landen van Midden- en Oost-Europa met de nieuwe wetgeving een bepaalde Rawlsiaanse opvatting over verdelende rechtvaardigheid wordt gerealiseerd. In paragraaf 4 staat centraal of de landen in Midden- en Oost-Europa voldoende elementen uit het socialistische systeem behouden, om in de ogen van Macpherson democratisch te mogen heten.

2. Rectificatie en compensatie

In zijn theorie gaat Nozick uit van het individuele recht op zelfbeschikking,

waarmee hij de onschendbaarheid en de autonomie van de burger benadrukt. Hij volgt de liberaal Locke wanneer hij stelt dat individuen volgens de natuurwet het recht hebben om zich te verdedigen tegen inbreuken op hun natuurlijk recht op leven, gezondheid, vrijheid en bezittingen. Deze verdediging dragen zij (vrijwillig) over aan een minimale staat. De autonomie van het individu blijft volgens Nozick ongeschonden, indien deze minimale staat de burgers en hun natuurrechten beschermt. Op basis hiervan legitimeert hij een bij uitstek liberale samenleving, waarin de staat geen sociaal-economische functies vervult. Een meer dan minimale staat, die inkomen en eigendom herverdeelt, schendt juist de natuurlijke rechten.

Nozicks opvattingen over autonomie en eigendom komen tot uitdrukking in zijn 'entitlement theory'. Deze behelst dat de maatschappelijke welvaart uitsluitend rechtvaardig is verdeeld, indien alle individuele aanspraken op eigendom van goederen legitiem zijn. Dit wil zeggen dat elke individuele aanspraak gebaseerd moet zijn op Nozicks principes van 'justice in holdings'. Samenvattend houden deze in dat het verwerven van eigendom alleen legitiem is indien dit geschiedt door eigen inspanning of op basis van vrijwillige instemming; dit alles onder de voorwaarde dat in het geval van een oorspronkelijke toeëigening de natuurrechten van anderen niet worden geschonden en dat er genoeg overblijft voor anderen om gebruik van te maken, bijvoorbeeld door loonarbeid. Zoals in de vorige paragraaf werd opgemerkt, meent Nozick dat de werking van de vrije markt aan deze rechtvaardigheidsprincipes voldoet. Indien de verdeling van de maatschappelijke welvaart echter niet aan de genoemde principes voldoet, omdat in de loop van de geschiedenis sprake is geweest van onrechtmatigheden, dient een verdeling te worden gerealiseerd die wél zonder schendingen van deze principes had kunnen ontstaan. Degenen die nadeel hebben ondervonden, zouden dan gecompenseerd moeten worden voor aangedaan onrecht. Helaas werkt Nozick dit rectificatieprincipe zelf niet nader uit. Aangezien de staat volgens Nozick de bescherming van het eigendom van de burgers als taak heeft, lijkt het in overeenstemming met Nozicks principes dat de staat de onrechtvaardige eigendomsverdeling herstelt. Maar het blijft onduidelijk welke tijdelijke (her)verdelende functie van de staat door Nozick wordt gerechtvaardigd (vgl. Nozick, 1974)⁵. Dit rectificatieprincipe betekent ook "... dat mensen moeten worden gecompenseerd wanneer hen bepaalde risicodragende activiteiten worden verboden" (vgl. Nozick, 1974, 83). Dit principe duidt daarmee eveneens op eventuele schendingen van het individuele recht op zelfbeschikking.

Nozick zal ontegenzeggelijk van mening zijn dat zijn principes van 'justice in holdings' op grote schaal met voeten zijn getreden gedurende de afgelopen vier

⁵Voor een samenvatting en commentaar vgl. Meijs en Jansen, 1989, 55-72.

decennia in Midden- en Oost-Europa. Het natuurlijke recht op eigendom van de burger werd niet gewaarborgd, maar juist ontkend. Vooral in het begin van de communistische periode is op grote schaal onteigend, zonder dat daarvoor adequaat werd gecompenseerd. Verwerving van inkomen en eigendom vond niet plaats door eigen inspanning of op basis van vrijwillige instemming. Inkomens en de hoogte ervan werden gegarandeerd en bepaald door de staat (c.q. de communistische partij) of door de arbeiders verenigd in arbeidersraden. Op grond van een drietal overwegingen kan evenwel worden verduidelijkt waarom Nozicks 'entitlement theory' vrijwel onbruikbaar is bij een analyse van het privatiseringsproces in Midden- en Oost-Europa. In de eerste plaats ontbreekt grotendeels de informatie over de exacte eigendomsverdeling van vóór de onteigeningen in de jaren veertig (kadasters e.d. zijn verwaarloosd of vernietigd). In de tweede plaats mag er niet voetstoots van worden uitgegaan dat de verdeling van eigendom vóór de onteigeningen wél rechtvaardig was. In de derde plaats is het onmogelijk om achteraf vast te stellen welk gebruik eigenaars of hun erfgenamen zouden hebben gemaakt van hun eigendom en welke verdeling van de maatschappelijke welvaart hieruit geresulteerd zou hebben. Wat zouden bijvoorbeeld de gevolgen van de energiecrisis begin jaren zeventig zijn geweest op de bedrijfsresultaten en inkomens in Midden- en Oost-Europa als er sprake was geweest van een vrije markteconomie?

Dat Nozicks opvattingen over het rectificatieprincipe niet op grote schaal kunnen worden toegepast op het privatiseringsproces in Midden- en Oost-Europa, mag dus geen verbazing wekken. Nozicks theorie lijkt vooral toepasbaar op relatief kleine interactieproblemen zoals diefstal, fysieke dwang en fraude. Behalve de genoemde praktische problemen lijkt zijn theorie ook niet verenigbaar met economische principes zoals bepaalde efficiëntie-overwegingen, die het privatiseringsproces op dit moment mede bepalen. Een van de belangrijkste doelstellingen van de autoriteiten in Midden- en Oost-Europa is het op gang brengen van een gehavende economie. Daarvoor zijn fondsen nodig alsmede kennis, zowel op managementniveau als op technisch niveau. Vandaar dat het voor hen veel aantrekkelijker is om de staatsbedrijven te verkopen aan de hoogst biedende, dan ze weg te geven aan de burgers of ze over te dragen aan de huidige werknemers of managers. Bovendien is de hoogst biedende waarschijnlijk beter toegerust en gemotiveerd om de bedrijven te laten functioneren in de omstandigheden van een vrije markt. Deze verkoop levert de noodzakelijke fondsen op, die nodig zijn voor het staatsbudget en voor de verdere ontwikkeling van de economie. Met name in Hongarije maakt men zich op dit moment overigens ernstig zorgen over de tegenvallende opbrengsten uit een dergelijke grote privatiserings-operatie door de staat, die op deze opbrengsten rekent om de buitenlandse schuld te kunnen afbetalen. Nozick zou juist niet rechtvaardigen dat de staat, die volgens zijn theorie geen geldige aanspraak kan maken op dergelijk eigendom, zich deze opbrengst uit de verkoop van onrechtmatig verkregen goederen toeëigent.

De autoriteiten in Midden- en Oost-Europa kunnen en willen zich kortom niet ten doel stellen een verdeling van de maatschappelijke welvaart te realiseren die volledig voldoet aan de rechtvaardigheidsprincipes van Nozick. Wel is in de geest van Nozicks opvattingen in verschillende landen begonnen met het teruggeven van produktiemiddelen, land en onroerend goed aan mensen met een geldige aanspraak; dit wil zeggen, aan mensen die kunnen aantonen dat ze de eigenaars van die middelen waren vóór de onteigeningen. In Tsjechoslowakije bestaat al een wetgeving die voorziet in restitutie van eigendom, dat door de staat is ontvreemd na de communistische machtsovername in 1948. Dit heeft betrekking zowel op de nationalisatie van industrieën als op de confiscatie van eigendom van kerken en kerkgenootschappen (vgl. de wetten nr. 298 en nr. 403 uit 1990). Sinds 1 april 1991 is tevens een wet op de extrajudiciële rehabilitatie van kracht, die de restitutie van onrechtmatig geconfiscieerd eigendom tussen de communistische machtsovername en de val van het communistische regime regelt (vgl. Documentatiebureau, 1992, 283-286). Vaak heeft een dergelijke restitutie de vorm van compensatie en niet van daadwerkelijke teruggave van de middelen waarop de geldige aanspraak betrekking heeft. Deze bestaan immers vaak niet meer in dezelfde vorm; zo is land ondertussen bebouwd. In Polen heeft deze compensatie bijvoorbeeld de vorm van niet-rentedragende waardepapieren, die recht geven op de koop van (aandelen in) staatsondernemingen of staatsgronden. In bepaalde gevallen gaat het om daadwerkelijke teruggave van de onteigende goederen zelf (vgl. Documentatiebureau, 1992, 179-180). Men gaat in beide landen niet zover dat wordt bepaald wat het eigendom nu waard zou zijn, indien het was benut door de rechtmatige eigenaar. Dit is wel een verwachting die in het verlengde zou liggen van Nozicks theorie.

Vanuit Nozicks standpunt moet er ook op worden gewezen dat, in het Midden- en Oost-Europa van vóór de omwentelingen, de staat de burgers niet alleen heeft benadeeld door ze te onteigenen. Het recht op zelfbeschikking van de burgers is ook geschonden, doordat ze de mogelijkheid werd ontnomen om in economisch opzicht initiatieven te ontplooiën. Alle economische activiteiten moesten immers binnen het plan passen. Het was onmogelijk om een eigen bedrijf te beginnen, arbeidskracht te verkopen op een arbeidsmarkt, individuele capaciteiten naar eigen goeddunken te gebruiken en te ontplooiën, middelen commercieel aan te wenden en iemand in loondienst te nemen. Ook was het onmogelijk voor managers/beheerders om een eigen beleid te voeren. Hieraan kan worden toegevoegd dat de investeringen die de staat in het verleden heeft gedaan bij het vervullen van zijn allocatiefunctie, in feite zijn gefinancierd door 'gedwongen besparingen' van alle burgers. Het herverdelen van het maatschappelijk vermogen, door het in zijn volle omvang aan de burgers terug te geven, wordt desondanks afgewezen omdat het inefficiënt zou zijn; ook al zou 'aangetoond' kunnen worden dat zij op grond van Nozicks principes in feite de rechtmatige eigenaars van dit vermogen zijn.

Toch blijkt uit de praktijk dat deze redenering in verschillende landen enigszins wordt toegepast bij de herverdeling van het maatschappelijk vermogen. In Roemenië bijvoorbeeld krijgt iedere burger ouder dan achttien jaar een evenredig aandeel van 30 % van het maatschappelijk vermogen, zoals in paragraaf 1 is toegelicht. In sommige landen gaat men over tot de herverdeling van staatsbedrijven, door ze aan de werknemers van het bedrijf zelf te schenken (en ze niet te verkopen aan buitenlandse investeerders) of ze voor een aanzienlijk lagere prijs aan te bieden. In Tsjechoslowakije hebben inwoners voorrang ten opzichte van buitenlanders, die pas in een tweede ronde mee mogen doen bij het uitbrengen van een bod op 'kleine' privatiseringsprojecten. Door de noodzaak om buitenlands kapitaal te verwerven, wordt evenwel niet opgetreden tegen Tsjechoslowaken die namens buitenlandse rechtspersonen meedingen naar het eigendom van de betrokken bedrijven (vgl. Documentatiebureau, 1992, 280). Acht van de tien miljoen kiesgerechtigde Tsjechoslowaken hebben in januari 1992 de aangeboden coupons gekocht, waarmee zij kunnen participeren in te privatiseren staatsbedrijven. Omgerekend zullen aan hen voor vijftien miljard gulden aandelen worden verkocht van de eerste achthonderd staatsbedrijven die in maart 1992 worden geprivatiseerd. Het publiek is evenwel voorgespiegeld dat de waarde van deze aandelen binnen een jaar zal zijn vertienvoudigd, hetgeen nog zal moeten blijken. In Polen is 20 % van de aandelen gereserveerd voor de werknemers van het te privatiseren bedrijf tegen een korting van 50 % (tot maximaal de helft van het door de werknemers verdiende salaris gedurende het laatste half jaar)(vgl. Nuti, 1991, 63).

Van Brabant en Nuti wijzen er echter op dat deze praktijk contraproductief werkt. Van de werknemers mag niet worden verwacht dat zij het allocatieproces zullen verbeteren, indien ze een deel van het bedrijfsvermogen voor niets krijgen. Bovendien, zo stelt Van Brabant, worden de burgers op deze wijze ongelijk behandeld. De waarde van de staatsbedrijven varieert immers sterk en daarnaast worden werknemers bij bedrijven die niet worden geprivatiseerd en ambtenaren uitgesloten van deze vorm van herverdeling (vgl. Van Brabant, 1991, 43, Nuti, 1991, 59). Vanuit het perspectief van de Midden- en Oosteuropese burger is er evenwel het een en ander voor te zeggen. Zo impliceert deze wijze van herverdeling dat degenen die zich tijdens de communistische periode hebben verrijkt, geen misbruik van het privatiseringsproces kunnen maken. Bovendien worden degenen die een (goed lopend) bedrijf mee hebben opgebouwd voor hun prestaties beloond. Mét het gegeven dat ze mede-aandeelhouders worden, speelt dit een belangrijke rol in het bewustwordingsproces dat in Midden- en Oost-Europa wordt doorgemaakt.

Ook wanneer het in het privatiseringsproces gaat om het bevoordelen van degenen die daadwerkelijk de arbeid verrichten met de betrokken (productie)middelen, spelen efficiëntie-overwegingen een belangrijke rol. Verder is van enorm belang dat de productie van met name levensmiddelen zo snel mogelijk aantrekt. Het zal dan ook geen verbazing wekken dat het in Midden- en

Oost-Europa gebruikelijk is om het land te geven aan degenen die het bewerken. In Hongarije bijvoorbeeld is het volledige eigendom van grond, in het geval dit ook formeel eigendom van de leden landbouwcoöperaties was, overgedragen aan deze leden (vgl. Crane, 1991, 83-84). In Hongarije is privé-eigendom van grond overigens tijdens het communistische regime in een bepaalde mate blijven voortbestaan, zoals ook in Polen. In Bulgarije hebben de leden van coöperaties het volledige eigendom van 'hun' grond gekregen. Er is evenwel sprake van een maximum hoeveelheid particulier eigendom van grond dat, afhankelijk van bedrijfstak en regio, de hoeveelheid die een familie kan bewerken weerspiegelt. Binnen drie jaar worden tevens de 'oude' rechten op grond hersteld, die door het communistische regime zijn geschonden. Efficiëntie-overwegingen worden in dit geval evenwel nog strikter toegepast dan in andere landen. Onproductief gebruik van landbouwgrond is namelijk verboden en wordt bestraft met boetes. Over drie jaar dient landbouwgrond die niet productief wordt gebruikt, te worden verkocht aan de staat tegen vastgestelde prijzen. Tijdens de eerste drie jaar is de overdracht van grond onmogelijk, tenzij door erfrecht⁶. Ook in Roemenië is de mogelijkheid om landbouwgrond in eigendom te hebben, beperkt (tussen 10 en 100 ha.); met name om een reveil van het oude grootgrondbezit te voorkomen. Buitenlanders kunnen in Roemenië wel zonder meer eigendom van land verwerven, omdat van hen verwacht mag worden dat zij over de kennis beschikken om deze grond productief aan te wenden.

Kortom, hoewel in het privatiseringsproces in Midden- en Oost-Europa compensatie, rectificatie en restitutie een grote rol spelen, kan zeker niet worden gezegd dat dit overwegend conform de opvattingen van Nozick geschiedt. In bepaalde gevallen zijn geschonden eigendomsrechten de aanleiding om eigendom op een dergelijke wijze te (her)verdelen. Maar vaker zijn het efficiëntie-overwegingen die van doorslaggevend belang zijn, op basis waarvan zelfs beperkingen worden gesteld aan de eigendomsrechten. De liberaal-democratische samenleving die in Midden- en Oost-Europa wordt opgebouwd, is weliswaar gebaseerd op het privé-eigendom van de produktiemiddelen, echter niet zonder meer op de radicale wijze die Nozick bepleit. Nozick acht een meer dan minimale staat onrechtvaardig. De staat is er alleen om de natuurlijke rechten van de burger te beschermen en niet om nieuwe rechten te institutionaliseren. Het is de vrije markt die een maatschappij ordent. Of de huidige praktijk in de meeste Midden- en Oosteuropese landen conform deze opvatting van Nozick is, zal in de volgende twee paragrafen verder blijken. Daarin wordt onderzocht wat het sociale gezicht is van de Midden- en Oosteuropese landen en of zij wellicht zelfs nog socialistische elementen bevatten.

⁶Dit is vastgelegd in de 'Ownership and Use of Farm Land Act', 1991.

3. Verdelende rechtvaardigheid

Rawls legitimeert bij uitstek een sociaal-liberale samenleving. In deze 'goed geordende samenleving' worden rechtvaardigheidsprincipes geïmplementeerd, die hij typeert als 'justice as fairness'. Daarin heeft vrijheid het primaat boven gelijkheid. Het vrijheidsbeginsel impliceert dat iedere burger een gelijk recht heeft op het meest uitgebreide systeem van gelijke basisvrijheden. Dit principe heeft bij de inrichting van een samenleving voorrang op het sociaal-economische principe. Het sociaal-economische principe impliceert dat sociale en economische ongelijkheden geoorloofd zijn, mits voldaan is aan het principe van gelijke verwervingskansen en aan het zogenaamde 'difference principle'. Het principe van gelijke verwervingskansen betekent dat verschillende banen en sociaal-economische posities voor iedereen toegankelijk moeten zijn, onder de voorwaarde dat iedereen daarbij gelijke verwervingskansen heeft. Dit principe heeft prioriteit ten opzicht van het 'difference principle'. Dit laatste principe wil zeggen dat sociaal-economische ongelijkheden geoorloofd zijn wanneer ze gepaard gaan met de hoogst mogelijke welvaart voor de minst bevoorrechten. Het 'difference principle' is tenslotte vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid meer van belang dan efficiëntie-overwegingen. Rawls' opvatting van rechtvaardigheid behelst samengevat dat rechten en vrijheden, mogelijkheden en macht alsmede inkomen en rijkdom gelijk moeten worden verdeeld, tenzij een ongelijke verdeling in het voordeel van de minst bevoorrechten is.

Dat Rawls, zoals ook Nozick, van mening is dat vrijheid prioriteit heeft boven gelijkheid, betekent dus niet dat de staat volgens hem geen sociaal-economische functies heeft. De staat kan namelijk een bepaalde mate van sociaal-economische gelijkheid (die voldoet aan het 'difference principle') realiseren, zonder dat dit ten koste gaat van gelijke rechten en vrijheden voor allen. Deze rechten en vrijheden dienen te worden vastgelegd in een grondwet en vervolgens te worden afgedwongen door een onafhankelijke rechterlijke macht. Ook de economische vrijheid van de burger, om op de markt te opereren zoals hem goeddunkt zolang de vrijheid van anderen niet wordt aangetast, moet zijn gewaarborgd. Een samenleving die wel voldoet aan deze randvoorwaarde maar die niet leidt tot een zo groot mogelijk materieel welzijn van de minst bevoorrechten, is volgens Rawls toch onrechtvaardig. Of de vrije markt de totale maatschappelijke welvaart optimaliseert, is minder van belang. Dit heeft belangrijke consequenties voor de functies die Rawls toekent aan de staat. Terwijl Nozick van mening is dat de staat absolute en exclusieve eigendomsrechten moet garanderen, is Rawls ervan overtuigd dat de staat juist een rechtvaardige (her)verdeling van eigendom moet realiseren. Bovendien dient de staat ongelijke economische mogelijkheden en ongelijke verwervingskansen van maatschappelijke posities te corrigeren, die kunnen samenhangen met de verdeling van

eigendom (vgl. Rawls, 1972, 1980 en 1985)⁷.

Rawls onderscheidt vijf functies die de staat moet vervullen in een liberaal-democratische samenleving, waarin een vrije markt en privé-eigendom in economisch opzicht de fundamenten zijn. Hij noemt dit de 'background institutions' voor verdelende rechtvaardigheid, waarbij elke functie wordt vervuld door een bepaalde branche van de staat. De werking van de vrije markt zelf wordt dus niet gecorrigeerd, enkel de eigendomsverdeling die hieruit resulteert. Deze vijf branches willen we hier een voor een vergelijken met de ontwikkeling van de functies van de staat in de landen van Midden- en Oost-Europa.

De eerste branche, de allocatiebranche, dient de markt competitief te houden. Monopolievorming dient daartoe te worden voorkomen. Het garanderen van vrije concurrentie maakt inderdaad een belangrijk deel uit van de hervormingsinspanningen in Midden- en Oost-Europa. De mededingingswetgeving in alle hier besproken landen voorziet in een verbod op oneerlijke mededinging, bijvoorbeeld door 'naamsvervalsing', misleiding of beperking van de concurrentie door de vorming van kartels. Een aantal voorbeelden. In Hongarije wordt oneerlijke prijsvorming als zodanig verboden. Sancties en schadevergoeding worden de overtreder daarbij in het vooruitzicht gesteld. In Tsjechoslowakije treedt het federale bureau voor mededinging op wanneer een marktaandeel van meer dan 30 % wordt bereikt. In Bulgarije stelt de nieuwe wet inzake de bescherming van mededinging (uit mei 1991) een commissie in die toeziet op vrije prijsvorming en bescherming van de consumentenbelangen. Deze wet verbiedt het misbruik van een marktaandeel van meer dan 35 % (de commissie kan in een dergelijk geval minimum- of maximprijzen vaststellen), en het aangaan van contractuele betrekkingen die een dergelijke monopoliepositie opleveren (de commissie kan boetes opleggen) (vgl. Documentatiebureau, 1992, 52-53, 84-85, 152-153 én 259). In Roemenië worden, zoals ook in de andere landen, bestaande staatsmonopolies doorbroken door de desbetreffende bedrijven op te splitsen in deelmaatschappijen die elkaar beconcurreren. Vanzelfsprekend wordt concurrentie overal bevorderd door het privé-initiatief te stimuleren en te ondersteunen.

De allocatiebranche dient bij Rawls ook de markt te corrigeren wanneer onvoldoende informatie voorhanden is. Aan deze informatievoorziening over prijsstelling en financiële omstandigheden van bedrijven, het openhouden van de markt door het opzetten van onder meer handelsregisters etc., wordt in de meeste landen veel aandacht besteed in het kader van buitenlandse hulpprogramma's.

De tweede branche, de stabilisatiebranche, garandeert in Rawls' opvattingen

⁷Voor een samenvatting met commentaar vgl. Meijs en Jansen, 1989, 73-96.

een voldoende hoog niveau van werkgelegenheid voor alle burgers, waarbij de vrije beroepskeuze en gelijke verwervingskansen zijn gerealiseerd. De staat stimuleert daartoe de economie. Samen met de allocatiebranche bewerkstelligt de stabilisatiebranche op deze manier een efficiënt verloop van de economie. Of de huidige regeringen in Midden- en Oost-Europa, zoals in zekere zin hun communistische voorgangers, in staat zullen zijn om (formeel) volledige werkgelegenheid te realiseren is nog de vraag. Het macro-economische beleid is gericht op evenwichtige en optimale groei. De huidige economische omstandigheden zijn echter bijzonder slecht, waardoor men sterk afhankelijk is van buitenlandse hulp in de vorm van leningen en investeringen. Concrete maatregelen worden evenwel genomen. In Hongarije bijvoorbeeld moeten lokale arbeidsbureaus in deze overgangperiode zorgen voor 'passend en gelijkwaardig werk', ingeval van ontslag of faillissement. In dit land wordt tevens uit de bedrijfswinst een bijdrage aan het Centraal Technisch Ontwikkelingsfonds gevraagd. Een dergelijke fonds lijkt sterk op Rawls' stabilisatiebranche. Tegelijkertijd kan in Midden- en Oost-Europa (nog) niet worden gesproken van een kapitaalkrachtige groep eigenaars met betere verwervingskansen dan anderen. Binnen het oude systeem was het verwerven van een positie overwegend afhankelijk van het partijlidmaatschap. Vrije beroepskeuze zal in het nieuwe systeem alleen mogelijk zijn indien de nadruk op partijlidmaatschap volledig wordt doorbroken.

De derde branche, de transferbranche, moet volgens Rawls voor elke burger een aanvaardbaar minimum-inkomen bewerkstelligen. Waar de markt de 'claims of need' negeert, worden deze door de staat gehonoreerd. Dergelijke maatregelen worden in Midden- en Oost-Europa daadwerkelijk genomen, zoals uit een aantal voorbeelden blijkt. Indien het de bovengenoemde Hongaarse arbeidsbureaus niet lukt om passend en gelijkwaardig werk voor iemand te vinden, dan krijgt deze burger een uitkering van 50 tot 70 % van het laatst verdiende loon indien hij gedurende de laatste drie jaar voor zijn ontslag minstens anderhalf jaar heeft gewerkt. Het bedrijf en de werknemer betalen belasting voor een systeem van sociale verzekeringen, incl. voor een WAO-fonds (vgl. Documentatiebureau, 1992, 93-94). Het nieuwe Wetboek op de Arbeid in Polen gaat ook uit van een sociale markteconomie. Dit wil zeggen dat de staat zich opwerpt als bemiddelaar van arbeids(plaatsen), en niet langer als werkgever. De staat stelt bijvoorbeeld de hoogte van het minimumloon en de lengte van de werkweek vast (vgl. Documentatiebureau, 1992, 163). Het huidige Roemeense stelsel van sociale zekerheid (onder meer bestaand uit ziekteverzekering, zwangerschapstoelage, pensioen, invaliditeitstoelage, weduwenpensioen), familietoelagen (van kinderbijslag en zwangerschapspensioen na drie kinderen) en sociale bijstand (uitkeringen en kantines voor mensen zonder middelen om in hun onderhoud te voorzien), wordt aangevuld met een werkloosheidsuitkering. Deze laatste bestaat uit een zes maanden durende toelage van het gemiddelde inkomensniveau van de afgelopen drie jaar én uit voorzieningen voor opleiding en training

(vgl Tsantis, 1991, 23-24). In Roemenië is bovendien een (beperkt) systeem van loonindexering ingesteld van 60 % voor looninkomens en 70 % voor pensioenen en uitkeringen. De beperkte indexering dient de inflatie zoveel mogelijk te beteugelen, zodat ook aan de macro-economische doelstellingen kan worden voldaan⁸.

De vierde branche, de distributiebranche, is naar Rawls' overtuiging uiteindelijk verantwoordelijk voor de realisatie van verdelende rechtvaardigheid. De door de markt gerealiseerde verdeling van eigendom wordt gecorrigeerd, aan de hand van het 'difference principle'. De inkomsten van de minst bevoorrechten moeten door een progressief belastingstelsel en overdrachtsuitkeringen worden verhoogd, zodat hun verwachtingen op langere termijn worden gemaximaliseerd. De distributiebranche voorkomt door herverdeling van eigendom ook dat dusdanige machtsconcentraties ontstaan, die onverenigbaar zijn met het vrijheidsbeginsel en het beginsel van gelijke verwervingskansen. Bovendien kunnen publieke goederen worden gefinancierd uit middelen die door de distributiebranche ter beschikking worden gesteld.

Aangezien het inkomen en eigendom in Midden- en Oost-Europa voorheen min of meer gelijk was verdeeld over de burgers (al eerder werd gesteld dat sommigen wellicht gelijkjer waren dan anderen), ligt het voor de hand dat door de hervormingen eerder en open sprake is van grote inkomensverschillen. De grote inkomensverschillen ontstaan door de liberalisering van de lonen en de invoering van een vrije arbeidsmarkt, waarop de lonen van bepaalde bevolkingsgroepen stijgen ten opzichte van die van anderen. Het 'difference principle' moet nu op deze verschillen worden toegepast. De nieuwe Hongaarse arbeidswetgeving bijvoorbeeld voorziet in arbeidsovereenkomsten, die worden afgesloten tussen werkgevers en werknemers of hun vertegenwoordigers zoals vakbonden. Bij dergelijke overeenkomsten zullen de vakbonden ervoor waken dat ook tegemoet wordt gekomen aan de looneisen van de minst betaalden. Tegelijkertijd wordt de maatschappelijke welvaart geoptimaliseerd door vrije marktverhoudingen te introduceren, vanuit de overtuiging dat ook de minst bevoorrechten uiteindelijk de vruchten zullen plukken van een efficiënte allocatie van de produktiemiddelen. Daarnaast worden maatregelen genomen die de arbeidsmotivatie en de produktiviteit moeten verbeteren, door burgers sterker afhankelijk te maken van de 'incentives' die een rol spelen op de vrije arbeidsmarkt (vgl. Documentatiebureau, 1992, 92-93). In het geval dat de inkomensverschillen groter worden dan rechtvaardig is volgens het 'difference principle', moet de staat ze volgens Rawls verkleinen door middel van het (progressief) belastingstelsel. In hoeverre dit in Midden- en Oost-Europa ook daadwerkelijk zal gebeuren, moet worden afgewacht. Tot op heden heeft de relatieve hoogte van de belastingen op hogere- en winstinkomens vooral kritiek

⁸Vgl. Romania, Bulgaria, Albania Country Report, nr. 2, 1991, 18.

geooft omdat dit een drempel vormt voor (buitenlandse) investeerders. Deze kritiek is niet gepast in het licht van Rawls' opvatting over rechtvaardigheid, aangezien ook de minst bevoorrechten zijn gebaat bij een versnelling van het economische herstel.

De hier genoemde vier branches vormen in feite de sociaal-economische structuur waarbinnen een vrije markt optimaal kan functioneren én die overeenkomt met Rawls' opvattingen over rechtvaardigheid. Indien een groot aantal burgers tenslotte nog andere publieke uitgaven wil doen, dan is dit volgens Rawls mogelijk op basis van een unanieme beslissing over de financiering van deze uitgave door de vijfde branche, de ruilbranche. Het is moeilijk om na te gaan of de regeringen in Midden- en Oost-Europa alleen die publieke goederen zullen financieren, die met zekerheid niet door de markt zullen worden gerealiseerd ook wanneer de staat daar geen geld voor over heeft. Dat investeringen door de staat in de landen van Midden- en Oost-Europa voortaan zijn onderworpen aan een democratisch besluitvormingsproces is weliswaar geen garantie voor unanimiteit, maar in ieder geval een flinke stap in de richting van een 'goed geordende samenleving'. Het onmiddellijk na de revolutie stopzetten van enkele prestigeprojecten van Ceausescu in Roemenië lijkt in dit opzicht hoopgevend⁹.

Als conclusie kan worden opgemerkt dat de samenleving die in Midden- en Oost-Europa wordt opgebouwd, in een belangrijk aantal opzichten zeker als sociaal-liberaal kan worden getypeerd. Er kan worden vastgesteld dat de functies die de staat vervult, volgens de nieuwe Midden- en Oosteuropese wetgeving, de geest van Rawls' rechtvaardigheidsprincipes uitademt. Hoewel de mate waarin dit gebeurt afhankelijk is van de financiële mogelijkheden die in een specifiek land bestaan, wordt in elk van de hier besproken landen geprobeerd om de resultaten van de werking vrije markt te corrigeren aan de hand van opvattingen over verdelende rechtvaardigheid. In tegenstelling tot Nowak, die vaststelt dat de samenleving in Midden- en Oost-Europa zich lijkt te ontwikkelen tot een puur kapitalistische klassenmaatschappij waarin de staat alleen de voorwaarden creëert voor de optimale werking van de vrije markt, moeten wij constateren dat deze samenleving eerder sociaal-liberaal is. Er wordt gewerkt aan een samenleving met een sociaal gezicht.

Tenslotte willen we erop wijzen dat Rawls van mening is dat 'justice as fairness' ook kan worden gerealiseerd in een socialistische samenleving. Hierin heeft de markt wél een allocatiefunctie en worden investeringsbeslissingen per bedrijf door arbeidersraden genomen. Maar de staat neemt uitdrukkelijk de distributiefunctie die de markt in een kapitalistische samenleving vervult over.

⁹Voor een opsomming van de rechtvaardige functies van de staat in een dergelijke 'goed geordende samenleving', vgl. Rawls, 1972, 275-284.

Aangezien men in Midden- en Oost-Europa heeft gekozen voor een vrije markteconomie, waarin privé-eigendom van produktiemiddelen bestaat en inkomens eerst en vooral moeten worden 'verdiend' op die markt, heeft het geen zin om deze variant van Rawls' opvattingen te toetsen aan de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa. Macpherson daarentegen meent dat de staat ook in een liberaal-democratische samenleving een socialistisch gelijkheidsbeginsel kan realiseren, door zowel een allocatie- als een distributiefunctie te vervullen. Vandaar dat we in de volgende paragraaf zullen nagaan of de Midden- en Oosteuropese samenleving nog voldoende elementen van dit socialistische gelijkheidsbeginsel heeft overgehouden om aan Macphersons opvattingen over een volledige democratie te voldoen.

4. Een volledige democratie

De constatering dat in Midden- en Oost-Europa tegenwoordig nog steeds elementen van het oude socialistische systeem een rol spelen, heeft over het algemeen een pejoratieve betekenis. Het streven naar verdelende rechtvaardigheid en sociaal-economische gelijkheid wordt in dat geval gekoppeld aan de oude machthebbers, die hun heersende posities niet hebben opgegeven en bureaucratisch monopolistische systemen van sociale controle en onderdrukking in stand houden (vgl. onder meer Sajo, 1990, 330). In de inleiding hebben wij er al op gewezen dat het inderdaad moeilijk is om te accepteren dat oude machthebbers ook in het moderne Midden- en Oost-Europa een rol van betekenis spelen en dat dit mogelijk tot de spelregels van een overgang naar een democratisch systeem behoort. Dat sociaal-economische rechtvaardigheidsprincipes zoals verdelende rechtvaardigheid onlosmakelijk verbonden zijn met de oude totalitaire structuren is evenwel onjuist. Deze elementen zijn immers ook terug te vinden in de liberaal-democratische samenleving in het Westen. Macpherson benadrukt juist dat een liberaal-democratische samenleving pas rechtvaardig is, wanneer bepaalde vormen van eigendom van het (voorheen) reëel bestaande socialistische systeem worden geïncorporeerd. Hiermee doet hij expliciet op de distributie- en allocatiefunctie van de staat, die gericht zou moeten zijn op het realiseren van meer sociaal-economische gelijkheid door bepaalde vormen van gemeenschappelijk eigendom te garanderen. In het licht van onze vraagstelling is het van belang na te gaan hoe we de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa moeten beoordelen, wanneer we in overweging nemen dat er ook een rechtvaardige liberaal-democratische samenleving zou kunnen ontstaan die zowel elementen uit het bestaande Westerse systeem als elementen uit het inmiddels afgezworen socialistische systeem in zich verenigt. Het is met name Macpherson geweest die in zijn werk de voordelen van deze twee systemen tot een synthese tracht te brengen. Volgens hem zou dit een ontwikkeling zijn naar een volledig democratische samenleving.

Als liberaal heeft Macpherson de reël bestaande socialistische samenleving als onrechtvaardig bestempeld, omdat daarin de vrijheid van de burger niet voldoende werd gewaarborgd. Hij pleit derhalve voor politieke en burgerlijke rechten, ter aanvulling op de in die samenleving bestaande sociaal-economische rechten van de burgers. Macpherson is er evenwel van overtuigd dat individuele vrijheid niet wordt gemaximaliseerd wanneer een maatschappij uitsluitend is gefundeerd op de vrije markt en het privé-eigendom van produktiemiddelen. In een dergelijke marktsamenleving wordt de vrijheid van de burger om zich te ontplooien namelijk beperkt door degenen die over de produktiemiddelen beschikken, die voor deze ontplooiing noodzakelijk zijn. Om in deze situatie verbetering te brengen, dient de staat te garanderen dat de burgers toegang hebben tot wat hij noemt de 'means of life and labour'. Macpherson duidt hier op de economische functie van de staat. Hij bedoelt hiermee dat de staat een distributiefunctie moet hebben en in het recht op eigendom in de vorm van een aanvaardbaar inkomen moet voorzien. Daarnaast heeft de staat ook een allocatiefunctie. In een volledig democratische samenleving moeten de burgers door participatie aan een democratisch besluitvormingsproces invloed kunnen uitoefenen op de allocatie van de produktiemiddelen. Deze invloed typeert hij als een economische democratie. Wanneer naast een politieke democratie op deze wijze ook sprake is van een economische democratie, dan garandeert de staat dat deze middelen beschikbaar zijn ten behoeve van de zelfontplooiing van de burgers. Door te wijzen op recente ontwikkelingen in het Westen, waar de werknemers door druk uit te oefenen op de politieke macht meer werkgelegenheid en een meer milieu-vriendelijke wijze van benutting van het produktie-apparaat proberen te bewerkstelligen, wil Macpherson aantonen dat zijn opvatting over een economische democratie aan invloed wint. De beschikking van de werknemers over de 'means of labour' wordt volgens Macpherson echter vooral gerealiseerd wanneer deze beschikking gepaard gaat met een zogenaamde industriële democratie, waarin sprake is van controle en medezeggenschap van de werknemers op bedrijfsniveau. Zijn opvattingen hebben hiermee belangrijke consequenties voor de eigendomsverhoudingen in een rechtvaardige liberaal-democratische samenleving, die afwijken van zowel Nozicks als Rawls' standpunten.

Macpherson laat daarnaast zien dat ook de bestaande Westerse verzorgingsstaat bepaald niet Nozicks individuele exclusieve en absolute recht op eigendom garandeert, maar dat de staat dit recht juist schendt door de herverdeling van inkomens én door bemoeienis van de staat met de allocatie van de produktiemiddelen. Aangezien de verzorgingsstaat op deze directe wijze de werking van de vrije markt corrigeert, en niet enkel de resultaten van het marktproces, druist dit ook in tegen Rawls' rechtvaardigheidsprincipes. In plaats van het 'enge' liberale eigendomsrecht garandeert deze staat in feite het individuele recht op toegang tot en het gebruik van de 'means of life and labour'. Hiermee bedoelt Macpherson dat iedere burger een recht heeft op arbeid en op een

inkomen uit die arbeid. Wanneer dit laatste onmogelijk is vanwege onvoldoende werkgelegenheid kan de burger een beroep doen op het sociale zekerheidsstelsel. Macpherson noemt dit het onvervreembare individuele recht om niet uitgesloten te worden van het gebruik van gemeenschappelijk eigendom (vgl. Macpherson, 1966; 1973, 3-76 en 120-140; 1977; 1985, 35-43 en 55-75)¹⁰.

We kunnen hier Macphersons theorie over democratie, eigendom en rechtvaardigheid niet uitvoerig aan de orde stellen en evenmin in hoeverre zijn opvattingen over een participatie democratie utopisch zijn. Wél willen we benadrukken dat Macpherson democratie niet in verband brengt met een mogelijke herinvoering van de praktijk van het gemeenschappelijk eigendom dat moet worden begrepen als exclusief staatseigendom, zoals dat in Midden- en Oost-Europa bestond vóór de hervormingen. Democratie betekent voor hem dat de burgers daadwerkelijk toegang hebben tot en de beschikking krijgen over de 'means of life and labour'. Hij wil de beschikkingsmacht van de burgers in een rechtvaardige liberaal-democratische samenleving vergroten door participatie aan het politieke besluitvormingsproces dat bepalend is voor de distributie van de 'means of life', door een economische democratie die bepalend is voor de allocatie van 'the means of labour' én door een industriële democratie die bepalend is voor de beschikkingsmacht van de werknemers op bedrijfsniveau. Pas dan is er volgens Macpherson sprake van een volledige democratie en van gemeenschappelijk eigendom in de ware betekenis van het woord. In een op deze wijze volledig gedemocratiseerde samenleving kunnen de burgers in gelijke mate tot zelfontplooiing komen en wordt hun vrijheid niet beperkt door enkelen die uiteindelijk over de produktiemiddelen beschikken, zoals wel in de bestaande Westerse samenleving het geval is.

Een van de verworvenheden van het socialistische systeem in Midden- en Oost-Europa van vóór de hervormingen was nu juist het bestaan van een bepaalde mate van sociaal-economische gelijkheid en van een industriële democratie. De vraag is dus of de overname van het Westerse marktmodel in Midden- en Oost-Europa heeft geleid tot de uitholling van de sociaal-economische rechten van de burgers en van de medezeggenschap op bedrijfsniveau? Een daarmee samenhangende vraag is: in hoeverre is in het moderne Midden- en Oost-Europa sprake van een distributie- en allocatiefunctie van de staat en van een individueel recht om niet te worden uitgesloten van het gebruik van gemeenschappelijk eigendom, in de vorm van toegang tot de 'means of life and labour'? Met het antwoord op deze vragen zal blijken of elementen van het socialistische systeem binnen een liberaal-democratische samenleving kunnen worden geïncorporeerd, zoals Macpherson beoogt met zijn opvatting over een volledig democratische samenleving.

¹⁰Voor een samenvatting met commentaar, vgl. Meijs en Jansen, 1989, 97-129 en 143-147.

In de nieuwe wetgeving van de landen in Midden- en Oost-Europa wordt nadrukkelijk ruimte gecreëerd voor meerdere vormen van eigendom, die in feite ook in de bestaande Westerse samenleving voorkomen. Zoals gezegd in paragraaf 1, wordt in het nieuwe ondernemingsrecht eenzelfde status toegekend aan particuliere bedrijven, staatsbedrijven en coöperatieve bedrijven waarin alle werknemers over een (gelijk) deel van het eigendom van het bedrijf beschikken. De bedoeling achter de doorgevoerde hervormingen is niet dat het staatseigendom van bedrijven een groot aandeel van het maatschappelijk vermogen blijft uitmaken. Het wordt overigens niet als problematisch ervaren indien veel werknemers kiezen voor het werken bij, c.q. het oprichten van, coöperatieve bedrijven. Voorop staat wel dat zij efficiënt en zonder subsidiëring moeten concurreren op de open en vrije markt. Dit laatste geldt ook voor staatsbedrijven, waarbij de staat zich in toenemende mate slechts opstelt als aandeelhouder en het bedrijf niet direct beheert.

Dat dergelijke staatsbedrijven blijven bestaan, met name in sectoren van strategisch en nationaal belang, betekent dat de staat in ieder geval in dit opzicht een allocatieve functie heeft, zoals ook in het moderne Westen. Een ander opzicht waarin de staat in Midden- en Oost-Europa op dit moment duidelijk een functie heeft ten aanzien van de allocatie, is de directe bemoeienis met bedrijven door stimuleringsmaatregelen en assistentie bij het aantrekken van buitenlandse investeringen. In de meeste landen in Midden- en Oost-Europa is een liberale investeringswetgeving opgesteld, waarin volledig buitenlands eigendom van Midden- en Oosteuropese bedrijven is toegestaan en waarin sprake is van belastingvrijstellingen en garanties voor buitenlandse investeerders, zoals compensatie voor nationalisaties of onteigeningen. Bovendien zijn daarnaast ministeries en agentschappen ingericht voor het aantrekken van de investeringen zelf¹¹.

Mag uit het feit dat de staat in Midden- en Oost-Europa inderdaad een bepaalde allocatieve functie heeft, ook worden afgeleid dat er in die regio op grote schaal sprake is van een economische of industriële democratie? Een volledig economische democratie in de zin waarin Macpherson dit bedoelt, wordt in ieder geval niet aangetroffen. De allocatiefunctie van de staat, die hierboven is aangeduid, staat immers ten dienste van particuliere bedrijven waarin de formele eigenaar uiteindelijk de zeggenschap heeft. De allocatiefunctie garandeert echter niet de directe toegang tot de 'means of labour' voor de burgers. Een relatief grote aandacht voor een industriële democratie is daarentegen wel aanwezig. In de coöperatieve bedrijven hebben de werknemers evenwel meer inspraak dan in particuliere bedrijven. Zij participeren (als

¹¹ Zoals bijvoorbeeld het geval is in Roemenië. De Roemeense wet op de buitenlandse investeringen ("... competitive to those offered in other countries in the region ...") wordt besproken in Tsantis (1991, 20); het 'Romanian Development Agency' heeft onder andere als taak het bevorderen van buitenlandse investeringen ten behoeve van het privatiserende bedrijfsleven.

eigenaars) in het management en beïnvloeden met andere woorden de distributie én de allocatie van de beschikbare middelen. In Polen is dit gerelateerd aan de hoogte van hun aandeel in (het eigendom van) de onderneming. In dit land wordt bij een coöperatie van meer dan vijftig personen ook gesproken van arbeiderszelfbestuur. Ook in staatsbedrijven wordt (als vanouds) een vorm van medezeggenschap geïntroduceerd. In Hongarije bijvoorbeeld wordt een staatsbedrijf formeel geleid door de ondernemingsraad, de algemene vergadering (ofwel de vergadering van afgevaardigden van de werknemers) én door de directeur. De werknemers ontvangen tevens een deel van de winst. Ook in Polen hebben werknemersraden, die worden gekozen door de algemene werknemersvergadering, inspraak in het bestuur van de staatsonderneming¹². Het is evenwel niet zo dat op grond van het bestaan van een relatief grote aandacht voor een industriële democratie, kan worden geconcludeerd dat in Macphersons zin kan worden gesproken van een volledig democratische samenleving. De mogelijkheid van participatie aan de besluitvorming en van beschikking van de werknemer over de produktiemiddelen wordt immers beperkt door de werking van de vrije markt en niet omgekeerd. De optimalisering van de maatschappelijke welvaart, door de vrijheid van handelen voor de eigenaars van de produktiemiddelen te garanderen, heeft prioriteit boven het behoud van een economische en/of industriële democratie. In de particuliere bedrijven, waarop toch vooral wordt vertrouwd als het gaat om de stimulering van de economie, is geen sprake van uitgebreide medezeggenschap van werknemers. In tegenstelling tot Sajo hoeft dus niet te worden gevreesd voor een heropleving van socialistische waarden en van een totalitair politieke regime, waarmee dit in het recente verleden in verband werd gebracht. Alleen al het risico dat buitenlandse investeerders door allerlei medezeggenschapsprocedures hun interesse voor Midden- en Oost-Europa zouden verliezen is te groot. Invloed van de werknemers op de allocatie door participatie in de besluitvorming, blijft zodoende beperkt tot de soorten eigendom die reeds bestonden tijdens het socialistische systeem, en wel staats- en coöperatief eigendom.

Toch kan er in een aantal opzichten worden gesproken van een staat die, binnen de marges van een liberaal-democratische vrije marktsamenleving, de taak op zich heeft genomen om de toegang tot de 'means of life and labour' van de burger te vergroten. Behalve een beperkte allocatiefunctie heeft de staat ook een distributiefunctie. In paragraaf 3 is al gewezen op de sociaal-economische rechten die de staat in verschillende landen van Midden- en Oost-Europa afdwingt, met name het recht op een rechtvaardig (minimum)inkomen alsmede het recht op arbeid. In deze gaat het dus om de sociaal-economische rechten van de burger, zoals ook Rawls die rechtvaardig acht, en die Macpherson zou

¹²Vgl. Documentatiebureau, 1992, 83, 146-147 én 250; Law on Commerce, 1991; Law Digest for Foreign Investors, 1991.

typeren als het individuele recht om niet uitgesloten te worden van het gebruik van gemeenschappelijk eigendom. In paragraaf 2 is bovendien uiteengezet hoe grote delen van de bevolking in een aantal landen door korting worden gestimuleerd om eigendom van bedrijven en landbouwgrond te verwerven, zonder dat dit overigens kan worden teruggevoerd op Nozicks rechtvaardigheidsprincipes. In Roemenië krijgt elke burger bijvoorbeeld gratis zijn evenredige deel van in totaal 30 % van het maatschappelijk vermogen. In meerdere landen wordt de landbouwgrond onder de boeren verdeeld. In de meeste landen wordt zowel een uitverkoop aan het buitenland als een heropleving van het grootkapitaal en van het grootgrondbezit gewantrouwd. Dit wordt door concrete maatregelen belemmerd. In de huidige overgangperiode wordt ernaar gestreefd een brede laag van de eigen bevolking eigenaar te maken van een deel van het maatschappelijke vermogen, dat in de socialistische periode is opgebouwd. Behalve door inspraakprocedures verwerven burgers daarnaast ook als eigenaars zeggenschap over de allocatie van kapitaal en beschikkingsmacht over bedrijven. Dit is een vorm van een economische democratie die in overeenstemming is met Macphersons opvatting over een rechtvaardige liberaal-democratische maatschappij, waarin het vergroten van de mogelijkheden tot zelfontplooiing van elke burger centraal staat.

De burgers in Midden- en Oost-Europa gebruiken hun nieuw verworven politieke rechten in de huidige overgangperiode vooral om tot uitdrukking te brengen dat hun levensstandaard dient te worden vergroot. De op dit moment bestaande mogelijkheden van de burgers om in gelijke mate toegang te krijgen tot en te kunnen beschikken over de 'means of life and labour', zijn misschien maar van tijdelijke aard. Dit socialistische gelijkheidsideaal heeft namelijk exclusief betrekking op de verdeling van de relatieve rijkdom die is opgebouwd in de socialistische periode. Indien de burgers in grote getalen uit economische overwegingen besluiten om hun verkregen eigendom van bedrijven en landbouwgrond te verkopen aan (buitenlandse) ondernemers en investeerders, dan verspelen zij tevens hun beschikkingsmacht. In tegenstelling tot Sajo's vrees voor de terugkeer van een totalitair politiek regime bestaat het gevaar dat, vanwege de optimalisering van het economische proces en van de maatschappelijke welvaart, na de huidige overgangperiode het principe van de vrije markt (van arbeid, goederen en kapitaal) het absolute primaat krijgt. Dit zou vervolgens ten koste kunnen gaan van bepaalde sociaal-economische rechten en van de in de wetgeving gecreëerde ruimte voor een industriële democratie op bedrijfsniveau. Ook al garandeert de staat op langere termijn met bepaalde sociaal-economische rechten de toegang tot de 'means of life', het kan niet worden uitgesloten dat met name het recht op inspraak in de allocatie van de 'means of labour' bij een dergelijke ontwikkeling helemaal verloren gaat. In Macphersons opvattingen zijn dit echter onmisbare elementen van een rechtvaardige liberaal-democratische samenleving.

5. Afrondende beschouwingen

In de inleiding is de vraag gesteld naar de bruikbaarheid van normatieve sociale en politieke theorievorming bij een analyse van de hervormingen binnen de Midden- en Oosteuropese landen. Het blijkt dat de opvattingen van Nozick, Rawls en Macpherson over vrijheid, gelijkheid, het eigendomsrecht en de functies van de staat inderdaad voor ons doel, een typering en beoordeling van de hervormingen in Midden- en Oost-Europa, kunnen worden gebruikt. Deze hervormingen leiden naar de fundamenteën van een liberaal-democratisch systeem en de genoemde auteurs onderzoeken het rechtvaardige karakter van een dergelijk systeem. De normatieve uitgangspunten van de verschillende theorieën stonden in dit artikel niet ter discussie. Het ging ons ook niet om een alomvattende typering te geven van een rechtvaardig liberaal-democratisch systeem. Ons ging het om een toetsing van de moderne praktijken in de verschillende landen van Midden- en Oost-Europa aan deze theorieën, waarbij de centrale vraag was: of en in hoeverre is de samenleving die in Midden- en Oost-Europa wordt opgebouwd een liberaal-democratische samenleving? In ieder geval is gebleken dat deze samenleving kan worden getypeerd als liberaal-democratisch. Indien het economische en politieke systeem in het moderne Midden- en Oost-Europa wordt vergeleken met het moderne Westen, dan kan globaal worden geconcludeerd dat de fundamenteën hetzelfde zijn. Aangegeven is dat het politieke besluitvormingsproces in Midden- en Oost-Europa wordt gedemocratiseerd; dit wil onder meer zeggen dat de politieke en burgerlijke rechten van de burgers worden gegarandeerd in een nieuwe grondwet. Het economische systeem is zowel in het Westen als in Midden- en Oost-Europa gebaseerd op een vrije markteconomie met privé-eigendom van de produktie-middelen. Uitgebreid is besproken dat ook in Midden- en Oost-Europa wordt getracht de maatschappelijke welvaart te optimaliseren door de (economische) vrijheid van de eigenaars op de markt te vergroten. Naast deze vrijheid is zowel in het Westen als in het Oosten sprake van een gemengd systeem. Een systeem waarin een vrije markt wordt gecombineerd met economische staatsinterventie en sociaal-economische rechten voor de burgers.

Gezien de principes van rechtvaardigheid, die spreken uit de huidige functies van de staat in Midden- en Oost-Europa, mag zodoende worden gesproken van een sociaal-liberaal systeem, dat verschillende elementen bevat uit de theorieën van Nozick, Rawls en Macpherson. Zoals werd aangekondigd, mag evenwel niet worden verwacht dat de reële ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa aansluiten bij een theoretische blauwdruk.

In het algemeen kunnen deze functies het best worden vergeleken met de branches van de staat die Rawls beschrijft voor een rechtvaardig liberaal-democratisch systeem. De distributiefunctie van de staat in de verschillende landen in Midden- en Oost-Europa wordt geacht sociaal-economische rechten voor de burgers te garanderen door verdelende rechtvaardigheid, hetgeen leidt tot een

zekere sociaal-economische gelijkheid. Geconstateerd moet ook worden dat een volkomen overeenstemming met de rechtvaardigheidsprincipes van Rawls ontbreekt, ook al is er verwantschap met de door Rawls genoemde branches van de staat. De staat heeft, in afwijking van Rawls' theorie maar in overeenstemming met de situatie in het Westen, wel een (beperkte) allocatiefunctie in Midden- en Oost-Europa. Staat en markt zijn meer met elkaar verweven gebleken, dan strikt genomen volgens Rawls aanvaardbaar is.

Het blijkt dat Rawls' principes worden aangevuld met toepassingen van respectievelijk Nozicks en Macphersons beschrijving van een rechtvaardige liberaal-democratische samenleving. In overeenstemming met Nozicks opvattingen worden de 'natuurlijke' rechten van de burgers in het moderne Midden- en Oost-Europa hersteld; rechten die werden geschonden door de socialistische regimes. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het rectificatieprincipe uit Nozicks theorie vooral van toepassing is in de huidige overgangssituatie. Nozicks rectificatieprincipe rechtvaardigt uitsluitend tijdelijke interventies van de staat, indien sprake is van een onrechtvaardige verdeling van eigendom die een gevolg is van een historische ontwikkeling. De nieuwe wetgeving in Midden- en Oost-Europa legitimeert tot op heden evenwel permanente staatsinterventies (in grote lijnen conform Rawls' branches van de staat).

Ook Macphersons opvattingen over een economische democratie lijken slechts van toepassing te zijn in deze overgangssituatie. Macpherson bepleit echter een meer dan tijdelijke economische democratie. Aangetoond is hoe de staat het staatseigendom van de produktiemiddelen over de (gehele) bevolking heeft verdeeld. Met deze verdeling zijn groepen burgers (mede)eigenaars van bedrijven en landbouwgrond geworden, waardoor ze (mede) kunnen beschikken over de 'means of labour'. Indien de burgers ervoor kiezen zich van dit eigendom te ontdoen, verliezen zij hun mogelijkheden tot medezeggenschap over de allocatie van de produktiemiddelen. Dit nu is onverenigbaar met Macphersons opvattingen over een onvervreemdbaar en onschendbaar individueel recht op de toegang tot en het gebruik van gemeenschappelijk eigendom. In hoofdzaak wordt de allocatie in Midden- en Oost-Europa, zoals in het Westen, echter overgelaten aan de markt. De staatsinterventie heeft voornamelijk betrekking op de herverdeling van de resultaten van het marktproces en op de ondersteuning van privatiserende bedrijven, hetgeen de werking van dit proces ten goede moet komen. Zoals Macpherson bepleit, bestaat in Midden- en Oost-Europa op dit moment wel meer aandacht voor een industriële democratie dan in het Westen. Deze industriële democratie blijft echter beperkt tot bepaalde vormen van eigendom (coöperatief- en staatseigendom), die in feite al bestonden in het oude systeem en die in de nieuwe economische verhoudingen niet zullen domineren.

De uiteindelijke conclusie is in ieder geval dat ook in het moderne Midden- en Oost-Europa kan worden gesproken van een verzorgingsstaat waarbij vrijheid en gelijkheid in een bepaalde mate gelijktijdig worden gerealiseerd.

Literatuur

Blommenstein H. and Marrese M., 1991, *Transformation of Planned Economies. Property Rights Reform and Macroeconomic Stability*, OECD/Paris, waarin:

- Blommenstein H.J., Marrese M. and Zecchini S., Centrally Planned Economies in Transition: Introductory Overview of Selected Issues and Strategies
- Brabant J.M. van, Property Rights Reform, Macroeconomic Performance and Welfare
- Crane K., Property Rights Reform: Hungarian Country Study
- Nuti D.M., Privatisation of Socialist Economies: General Issues and the Polish Case

Bulgarian Ownership and use of Farm Land Act, 1991

Documentatiebureau voor Oosteuropes Recht RU Leiden, 1992, *Wetgeving Oost-Europa. Gids voor de ondernemer*, Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen, Ministerie van Economische Zaken, waarin:

- Gludemans M.J.J.M., Hongarije;
- Höcker-Weyand C., Albanië;
- Hollinger S., Tsjechoslowakije;
- Mitic Z., Joegoslavië;
- Timmermans W.A., Polen;
- Timmermans W.A., Roemenië;
- Vitanova L., Bulgarije.

Friedman M., 1962, *Capitalism and Freedom*.

Law on Commerce, 1991, uitgegeven door: 'The Bulgarian Chamber of Commerce and Industry'

Law Digest for Foreign Investors, 1991, uitgegeven door: 'The Romanian Development Agency'

Macpherson C.B., 1973, *Democratic Theory. Essays in retrieval*

Macpherson C.B., 1977, *The Life and Times of Liberal Democracy*

Macpherson C.B., 1977, 'On the Concept of Property', in:

Wellmann C. (ed.), *Equality and Freedom: Past, Present and Future*

Macpherson C.B. (ed.), 1978, *Property, Mainstream and Critical Positions*

Macpherson C.B., 1985, *The Rise and Fall of Economic Justice and other essays*

Meijs P. en Jansen W., 1989, *Eigendom tussen politiek en economie. Naar een moderne opvatting van eigendom*

Meijs P. en Jansen W., 1990a, 'De verzorgingsstaat en het eigendomsrecht: Rawls en Macpherson', *Recht en Kritiek*, 16(2)

- Meijs P. en Jansen W., 1990b, 'Politieke en economische democratie', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 12(4)
- Nowak L., 1991, 'Over postmoderne filosofie: Een poging tot identificatie van haar historische betekenis', *Wijsgerig perspectief op maatschappij en wetenschap, Filosofie in Oost-Europa*, 31(6)
- Nozick R., 1974, *Anarchy, State and Utopia*
- Rawls J., 1972, *A Theory of Justice*
- Rawls J., 1980, 'Kantian Constructivism in Moral Theory', *The Journal of Philosophy*, LXXVII(9)
- Rawls J., 1985, 'Justice as Fairness: Political not Metaphysical', *Philosophy and Public Affairs*, 14
- Reeve A., 1986, *Property Romania. Bulgaria, Albania Country Report*, nr. 2, 1991, uitgegeven door: 'The Economist Intelligence Unit'
- Ryan A., 1984, *Property and Political Theory*
- Sajo A., 1990, 'New Legalism in East Central Europe: Law as an Instrument of Social Transformation', *Journal of Law and Society*, 17(3)
- Tsantis A., 1991, *Matrix of the transition process to a market economy: the case of Romania*, ten behoeve van de 'Working party of the trade committee East-West trade', OECD/Paris