

# Transitie: bedoelde en onbedoelde resultaten

Michael Ellman

*Dit artikel evalueert de overgang van Midden – en Oost-Europese landen naar een markteconomie aan de hand van een bespreking van concrete ervaringen op verschillende beleidsterreinen en sectoren van de economie. Bedoelde en onbedoelde effecten (afgezet tegen het gangbare transitieparadigma) worden daarbij als handvat voor ordening gebruikt. De auteur bepleit een beleidsadvisering die minder 'uit het boekje' komt, en meer oog heeft voor de uitkomsten van onderzoek en voor historische omstandigheden en bijzonderheden. Naast de Washington Consensus is er volgens de auteur plaats voor andere denktradities en ideeën (van de redactie).*

*'the policies strongly endorsed by the advocates of the Washington consensus led in several dimensions to important surprises and unexpected outcomes.'*

G.Roland (2000: 336)

*'the gap between the expectations and the reality cannot be satisfactorily explained without considering the existence of a combination of delusions, mistaken policies, insincere promises, and inaccurate predictions.'*

G.Kolodko (2000: 108)

## 1 Bedoelde resultaten

Een opvallend kenmerk van transitie in de praktijk was de combinatie van bedoelde en onbedoelde resultaten. Verwacht werd (door de inter-

nationale financiële instituties<sup>1</sup>) dat transitie de 'heilige drie-eenheid'<sup>2</sup> van stabilisering, liberalisering en privatisering zou omvatten. Stabilisering verwees naar de noodzaak om inflatie te beperken (zowel open als onderdrukte inflatie), een stabiele munt te creëren en een evenwichtige betalingsbalans te bewerkstelligen. Om deze doelen te bereiken werd een standaard pakket van monetaire en begrotingsmaatregelen voorgesteld (in sommige gevallen ondersteund door wisselkoers- en inkomensbeleid), in combinatie met prijsliberalisering om onderdrukte inflatie te beëindigen. Ondanks twijfels van menige critici is in de praktijk gebleken dat zulke pakketten, indien volledig geïmplementeerd, wel degelijk succesvol zijn bij het terugdringen van onevenwichtigheden. Bovendien is in de praktijk gebleken dat vroege succesvolle stabilisering positief was voor economische groei (Beyer 2001). Daarentegen is het belangrijk het volgende te vermelden:

- a De korte-termijn politieke kosten kunnen het onmogelijk maken om een dergelijk pakket volledig te implementeren (zoals in het geval van Joegoslavië in 1990, waar het aannemen van een dergelijk pakket één van de factoren was die leidde tot het uiteenvallen van het land).
- b De tijd die nodig is om het pakket te laten werken kan veel langer zijn dan aanvankelijk verwacht (in Polen werd een stabiliseringspakket in het begin van 1990 geïmplementeerd, maar de inflatie kwam pas negen jaar later, in 1999, onder de grens van 10% per jaar).
- c Het kan bijdragen aan een sterke daling in de totale productie en de welvaart van de bevolking (zoals in Rusland in 1992-1996 na de mislukte pogingen tot schoktherapie van de minister van Financiën, en latere waarnemende premier, Gaidar). Vijf jaar na het begin van de transitie gaf Kornai (1994) – in een betoog over het relatief stabiele Hongarije, waar de inflatie indertijd slechts rond de 20% per jaar was – als gevolg hiervan aan, dat groei het belangrijkste economische doel zou moeten zijn en dat stabiliteit slechts als beperkend ele-

1 De ideeën van de mensen in de betrokken landen worden niet behandeld in dit artikel. Zie Melnikas (2003) voor een discussie over de verwachtingen van mensen in deze landen, Litouwen in het bijzonder.

2 De term 'heilige drie-eenheid' wordt door een aantal auteurs gebruikt om de Washington Triplets te beschrijven. Zie bijvoorbeeld Rutland (1999) of Sato (2000). Roland (2000:332) gebruikt de term 'drietal'.

ment in acht moet worden genomen bij pogingen om groei te bereiken.

- d Een van de belangrijkste doelen, het terugdringen van inflatie tot onder de 10% per jaar, is niet een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei in postsocialistische landen (zoals is gebleken uit de ervaringen van Polen en Rusland).

Liberalisering bestaat uit de liberalisering van prijzen (door middel van afschaffing van subsidies en prijscontroles), van interne handel (zodat handelaren kunnen voldoen aan de marktvraag) en van externe handel (om het mogelijk te maken dat een land optimaal gebruik maakt van de internationale arbeidsverdeling). Liberalisering van prijzen was essentieel voor de ontwikkeling van een markteconomie. In een situatie van onevenwichtigheden resulteerde onmiddellijke prijsliberalisering echter in zogenaamde 'correctieve inflatie' (plotselinge prijsstijgingen, noodzakelijk om vraag en aanbod met elkaar in evenwicht te brengen), en in het geval van een destabiliserend begrotingsbeleid kon dit leiden tot continue inflatie (zoals in de GOS-landen). Liberalisering van interne handel maakte goederen beter verkrijgbaar en genereerde extra inkomsten, maar was tevens een goudmijn voor profiteurs van 'bescherming', verkopers van namaakgoederen en belastingontduikers. Liberalisering van internationale handel was een bepalende factor in het oplossen van initiële tekorten en wachtrijen, maar resulteerde ook vaak in sterke productiedalingen (als gevolg van internationale competitie in markten die voorheen afgeschermd waren) en maakte kapitaalvlucht mogelijk (bijvoorbeeld door middel van fraude zoals dubbele facturering).

Privatisering werd als cruciaal beschouwd om zowel politieke als economische redenen. Politiek gezien creëerde het machtige groepen die belang hadden bij een succesvolle transitie en die veel te verliezen zouden hebben bij een terugkeer naar het oude systeem (wat zou leiden tot het verlies van hun nieuw verkregen eigendommen). Bovendien zou het steun en geld vanuit het Westen veiligstellen. Economisch gezien werd verondersteld dat alleen private ondernemingen succesvol zouden kunnen opereren in een markteconomie. Uit ervaring is het volgende gebleken:

- a In centraal Europa (en Polen in het bijzonder) zijn het niet de gepri-vatiseerde staatsondernemingen die grotendeels verantwoordelijk

zijn voor de economische groei, maar de nieuw gecreëerde ondernemingen (die veelal gebruik maken van activa verkregen van voormalige staatsondernemingen)<sup>3</sup>. Zoals Dabrowski (2001: 318) al opmerkte 'werd de positieve invloed van de privatisering van voormalige staatsbedrijven op de prestaties van een land veelal overschat'. Het belang van nieuwe ondernemingen wordt nu algemeen erkend (Kolodko en Nuti, 1997; Dabrowski *et al.*, 2001<sup>4</sup>).

- b De snelle privatisering van de totale nationale economie ontaardde veelal in grootschalige plunderingen (Goldman, 2003). Hoewel de privatiseringen snel verliepen, en hopelijk tevens Coase-efficiënt was, werd de politieke steun voor het resulterende sociale systeem ondermijnd door een herverdeling van rijkdom naar een kleine elite. Dit kan resulteren in lagere binnenlandse investeringen en grotere kapitaalvlucht.
- c Volledige privatisering is geen noodzakelijke voorwaarde voor economische groei. In Polen bleef bijvoorbeeld een groot deel van de economie nog jaren staatsbezit nadat de economische groei hervat was.
- d De opzet van het privatiseringsprogramma is belangrijker gebleken voor de prestaties van bedrijven dan aanvankelijk werd verwacht. Het is nu op grote schaal geaccepteerd dat de 'methode van privatisering van belang is' (Dabrowski *et al.*, 2001: 307). Sommige methoden van privatisering, zoals de *voucher*-privatisering van Tsjechië, leverde *principal-agent*-problemen op door het verspreiden van eigendom of door een gebrek aan managementcontrole en prikkels om efficiëntie en winstgevendheid te vergroten. Dit droeg vaak bij aan de dekapitalisering van bedrijven en bedrijfstakingen (Ellerman, 1998). Als prioriteit gegeven wordt aan snelheid, kan privatisering bovendien de stichting van een gezonde markteconomie ondermijnen door het stimuleren van corruptie, *regulatory capture* en stimuleren van kapitaalvlucht. Het voorkeur geven aan snelheid kan de staat tevens aanzienlijke potentiële opbrengsten ontnemen.
- e De omgeving (politiek, institutioneel, cultureel en geografisch) waarin privatisering plaatsvindt heeft een belangrijke invloed op de effec-

3 Zie McMillan en Woodruff (2002) en Rona-Tas (2001) voor een discussie over deze sector.

4 Een positief en ongebruikelijk kenmerk van dit artikel is dat de auteurs hun eerdere fouten toegeven (hun oorspronkelijke steun voor *voucher privatisation*)

tiviteit. Op basis van talrijke empirische studies, concludeert Estrin (2002:101) dat 'privatisering de prestaties van bedrijven verbetert in vrijwel alle ontwikkelde en midden-inkomenlanden, hoewel deze verbetering minder overtuigend aanwezig is in transitielanden, en voormalige Sovjet-landen in het bijzonder'.

- f Aanvankelijk werd verondersteld dat bedrijven met sterke *outsiderei*gdom (andere bedrijven, investeringsbanken, individuen) het meest efficiënt zouden zijn. Uvalic (2003:182-183) betoogt echter dat 'empirisch bewijs niet eenduidig is en dat er vele gevallen zijn waarin deze voorspelling niet ondersteund wordt. Aan de andere kant heeft de ervaring van verscheidene CEE-landen waar privatisering geleid heeft tot substantiële *insiderei*gdom laten zien dat bedrijven die gecontroleerd worden door werknemers en managers in feite redelijk efficiënt bleken [...] Recent empirisch onderzoek naar *corporate governance* in voormalige Sovjet-landen – inclusief Rusland, Oekraïne en Wit-Rusland – impliceert dat *outsiderei*gdom nooit leidt tot grotere herstructurering, terwijl *insiderei*gdom hier soms wél toe leidt [...] *Insiderei*gdom lijkt geen significant negatief effect te hebben op herstructurering.'

## 2 Onbedoelde resultaten

In aanvulling op de hierboven vermelde bedoelde resultaten werden de transitielanden tevens gekenmerkt door bepaalde onbedoelde resultaten. De belangrijkste hiervan zijn krimpende economieën, armoede, informalisering, toenemende corruptie, demografische veranderingen, criminalisering, kapitaalvlucht, polarisering en diversiteit.

Hoewel het publiek, politici en sommige economen als gevolg van efficiëntieverbeteringen die zouden voortvloeien uit de beëindiging van het oude systeem, onmiddellijke economische groei hadden verwacht in de transitielanden in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie, ondergingen deze landen (maar niet China en Vietnam, die beide langdurig sterk groeiden) een enorme inkrimping van de economie van tussen de 18% en 75% in de eerste jaren van hervorming. Deze productiedaling was een van de 'verrassingen van de transitie' (Roland, 2000:3). Het leidde in de gehele regio tot een scherpe daling van werkgelegenheid in de formele sector. Hoewel alle landen positieve (hoewel niet altijd conti-

nue) groei ondervonden na de initiële ineenstorting, hebben velen van hen zelfs in 2004 nog steeds een reëel bbp-niveau dat lager is dan vóór de transitie. De strekking en duur van deze depressie varieerde sterk tussen de landen. De redenen voor de depressie zijn nog steeds onderwerp van discussie tussen aanhangers van aanbodzijde- en vraagzijdeverklaringen, en tussen degenen die de erfenis van het oude systeem benadrukken en degenen die zich meer richten op de imperfecties van het nieuwe systeem. Redenen die relevant worden geacht voor landen waar geen militaire conflicten hebben plaatsgevonden, zijn een inadequate theoretische basis en daaruit voortvloeiende beleidsfouten (Nolan, 1995; Stiglitz 1999, 2001; Eatwell *et al.*, 1995; Kolodko, 2000; Knaack en Jager, 2004); desorganisatie (Blanchard, 1997; Blanchard en Kremer, 1997); staatsdesertie (Abel en Bonin, 1993; Popov, 2000); de afwezigheid van (in ieder geval) functionerende markten voor productiefactoren (Polishchuk, 1997); een erfenis van militaire, niet-concurrerende en oneconomisch gesitueerde productie waar geen of weinig vraag naar is onder de nieuwe omstandigheden; vertragingen die voorkwamen dat de uitbreiding van toenemend winstgevende sectoren onmiddellijk een compensatie kon bieden voor de inkrimping van afnemend winstgevende sectoren; een daling in de vraag; en internationale competitie.

Een dramatisch gevolg van transitie is de sterke stijging in het absolute aantal armen en hun percentage van de totale bevolking. Als degenen met een per capita-inkomen van minder dan vier dollar per dag (gebaseerd op internationale prijzen van 1990) als arm gedefinieerd worden, zou volgens een onderzoek van de Wereldbank (Milanovic, 1998:67-77) tussen 1987-1988 (vlak voor het begin van transitie) en 1993-1995 (vlak na het begin van transitie) het percentage armen in de totale bevolking van voormalig Oost-Europa en de Sovjet-Unie gestegen zijn van ongeveer 3% naar 25% en in absolute getallen van 7 miljoen naar 89 miljoen. Als dit klopt, zou dit betekenen dat een direct gevolg van transitie was dat meer dan een vijfde van de bevolking onder de armoedegrens terechtkwam.<sup>5</sup> De gevolgen van armoede varieerden sterk, in de loop

5 Deze stijging kwam niet alleen voort uit de initiële postcommunistische liberalisering. In Rusland vond bijvoorbeeld een significante toename in armoede plaats in 1991, het laatste jaar dat de Sovjet Unie bestond. Zie Commander *et al.* (1999) tabel 2. Milanovic's cijfers voor Centraal-Azië lijken de stijging in armoede te overschatten. Zie Pomfret (2003).

van de tijd, demografisch en geografisch. In Rusland tijdens de jaren negentig lijkt een groot deel van de armoede tijdelijk in plaats van chronisch te zijn geweest (Commander *et al.*, 1999). In Polen zijn er aanwijzingen dat de inkomensongelijkheid gedaald is tussen 1993 en 1996. Maar in de tweede helft van de jaren negentig lijkt de ongelijkheid in Polen te zijn toegenomen, met als grootste verliezers de boeren en werklozen (Podkamińer, 2003). Kinderen vormen een groep van de populatie die extra hard getroffen is door de toegenomen armoede. Een andere groep is de plattelandsbewoners (EBRD, 2002:91). Deze enorme stijging van de armoede kwam totaal onverwacht. De Wereldbank (2000:v) merkte op dat 'armoede niet één van de belangrijkste thema's van beleidsmakers was toen Europa [sic] en de Centraal Aziatische landen tien jaar geleden begonnen aan hun transitie van plan- tot markt-economie. De algemene verwachting was dat de armoede beperkt zou zijn. Er werd vanuit gegaan dat economieën snel zouden groeien gedurende het transitieproces, en dat de armoede snel zou dalen wegens hoge arbeidsmobiliteit en de hoge scholing van de bevolking. Er werd vanuit gegaan dat armoede grotendeels tijdelijk zou blijken, en dat dit het beste kon worden opgevangen door middel van een geschikt sociaal vangnet [...] Een decennium later is het duidelijk geworden dat veel van deze veronderstellingen niet zijn uitgekomen.' Door middel van kwantitatieve (Milanovic, 1998) en kwalitatieve (Dudwick *et al.*, 2003) onderzoeksmethoden heeft de Wereldbank een grote rol gespeeld in het analyseren van de ontwikkelingen van armoede in de transitielanden en de daaruit volgende effecten voor de bevolking. Met de hervatting van economische groei, eerst in Midden-Europa en de Baltische landen en vervolgens in Rusland en de andere GOS-landen, is er hoop dat het percentage van de bevolking dat in armoede leeft geleidelijk zal dalen. Een belangrijk gevolg van transitie is de opkomst van een grote informele sector van de economie (Johnson *et al.*, 1997). Voor een deel betreft dit nieuwe, veelal micro ondernemingen die proberen te ontsnappen aan de aandacht van bureaucraten, criminelen en de belastingdienst. Voor een deel betreft het tevens ondernemingen die al bestonden onder het oude systeem. Een groot deel van de activiteiten van deze ondernemingen verschijnt niet in de boeken en betreft ruilhandel. Bovendien is er sprake van een toenemende 'informalisering' van de arbeidsmarkt (Clarke, 1999; Gimpelson en Lippoldt, 2001). Dit neemt de vorm aan van grootschalige unilaterale bepaling van lonen en

arbeidsvoorwaarden, die zich weinig aantrekt van wetten en het negeren door werkgevers van arbeidsrechten zoals het recht om op tijd betaald te worden, om betaald ouderschapsverlof te ontvangen, beschermd te worden voor gevaarlijke arbeidsomstandigheden en het recht van vertegenwoordiging door vakbonden.

Achterstallige betalingen (van onderlinge rekeningen tussen bedrijven en van lonen en pensioenen) bleken een onverwacht groot probleem te zijn. Bepaalde bedrijven en overheden konden overleven op kosten van hun crediteuren, maar het ondernijnde tevens de positie van andere bedrijven, zorgde voor problemen in veel huishoudens en maakte het minder effectief om monetair beleid te voeren.

Transitie heeft geleid tot een stijging in corruptie (ook in China en Vietnam). In sommige landen is kleptocratie momenteel een belangrijk onderdeel van het politieke systeem (Brown, 2001:564). Deze stijging in corruptie is het gevolg van de mogelijkheden voor verrijking en een wijdverbreid falen om geschikte juridische en culturele normen en waarden te introduceren en af te dwingen.<sup>6</sup> Dit heeft belangrijke economische gevolgen gehad. Er is een aanzienlijke hoeveelheid literatuur over de economische effecten van corruptie. Een overzicht van deze literatuur (Wei, 2001:212) kwam tot de volgende conclusie: 'hoewel het mogelijk is voorbeelden te noemen van bedrijven en individuen die voordeel hebben gehad van het betalen van smeergeld of de mogelijkheid om smeergeld te betalen, wijst dit overzicht in het algemeen uit dat corruptie een sterk negatief effect heeft op economische ontwikkeling. Recent systematisch onderzoek heeft bewezen dat corruptie negatief samenhangt met een aantal 'wenselijkheden' (zoals inkomensniveau's). Er zijn verschillende kanalen waardoor corruptie economische ontwikkeling beperkt. Deze omvatten lagere binnenlandse en buitenlandse investeringen, te hoge overheidsuitgaven, een verstoorde samenstelling van de overheidsuitgaven (minder uitgaven aan onderwijs, gezondheidszorg en het onderhoud van infrastructuur en meer uitgaven aan minder efficiënte maar beter manipuleerbare grote publieke projecten).' Helaas richten anticorruptieprogramma's zich voornamelijk op het betalen van smeergeld door bedrijven en minder op het verdwijnen van percentages van leningen en giften van Westerse overhe-

6 Zie Levin en Satarov (2000) voor een discussie over corruptie.



den en internationale financiële instituties. Dit is juist een belangrijke bron van corruptie (Wedel, 1998). Hoewel verondersteld wordt dat de Wereldbank momenteel internationaal een leidende autoriteit op het gebied van anticorruptiebeleid is, merkte Wei (2001:112) op dat 'als de Wereldbank de leningen zou opschorten aan landen die als ernstig corrupt bekend staan [...] zou deze minstens de helft van zijn leningen moeten stoppen. Dit is niet erg realistisch aangezien dit de voortzetting van de hele organisatie in gevaar zou kunnen brengen.' Dit is een verdediging van het financieren van corruptie die een particuliere organisatie niet zou redden van veroordeling!

Een opvallend kenmerk van transitie waren de demografische veranderingen. Er heeft een significante stijging plaatsgevonden in het sterftecijfer van volwassen mannen in Rusland en Oekraïne. Het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen in Rusland en Oekraïne is hierdoor sterk toegenomen (de levensverwachting voor vrouwen in Rusland is 13 jaar hoger dan voor mannen). Het heeft ook geleid tot een grote kloof tussen de levensverwachting van mannen in Rusland en Oekraïne en de rest van Europa (in 2001 was de levensverwachting van mannen in Rusland slechts 59 jaar, wat 17 jaar lager was dan het EU-gemiddelde). De verklaring van de grote hoeveelheid sterfgevallen onder mannen in Rusland en de Oekraïne is controversieel. In hoeverre er een verband is met de transitie – en als er een verband is, welk verband – is onduidelijk. Er was tevens een scherpe daling in het aantal geboorten. Of dit beschouwd moet worden als een gezond proces van europeanisatie of als een symptoom van sociale stress, is ook onduidelijk. De combinatie van de trends in het geboortecijfer, het sterftecijfer en de migratie, resulteert in een verwachting dat de bevolking van veel van de voormalige Oost-Europese en Europese VSU-landen de komende decennia in aantal significant zal dalen.

Een ander opvallend kenmerk van transitie is de groei van criminaliteit en de wijdverbreide criminalisering van de maatschappij. Dit kwam als 'een ongewenste verrassing voor economen' (Roland, 2000:4). Dit gebeurde in het bijzonder in de GOS-landen. Een belangrijk kenmerk van de GOS-landen in de jaren negentig was de ontwikkeling van nauwe banden tussen criminelen, politici en de zakenwereld. Veel economen hebben een verband gelegd tussen criminalisering en het onvermogen van de staat om zijn functie als nachtwaker doelmatig uit

te voeren. Derhalve werd het aanbod van eigendomsbescherming en het afdwingen van regels geprivatiseerd, oftewel: overgenomen door criminele organisaties.

Kapitaalvlucht was een groot probleem in een aantal landen, met name in Rusland gedurende de jaren negentig. Het vloeide voort uit de onvoldoende geachte bescherming van eigendomsrechten in het land. Dit was het resultaat van de afwezigheid van een goed functionerend rechtssysteem, de politieke onzekerheid gedurende de Jeltsin-periode, de kenmerken van het privatiseringsproces, criminalisering, en het recht van de belastingdienst en bepaalde andere organisaties om overboekingen van bankrekeningen door te voeren zonder voorafgaande toestemming van de rekeninghouder.<sup>7</sup> Kapitaalvlucht werd bovendien gestimuleerd door de bereidheid van Westerse banken om geld te accepteren dat verkregen was door diefstal, belastingontduiking en corruptie.

Transitie is samengegaan met een sterke polarisatie tussen landen en binnen landen zelf. Binnen de landsgrenzen is ongelijkheid significant toegenomen (Milanovic, 1998:41). Deze toename lijkt het minst sterk te zijn geweest in Midden-Europa en het grootst in de GOS-landen (ongelijkheid lijkt ook te zijn toegenomen in China). Tussen landen onderling zijn de verschillen ook toegenomen. In het begin van de eenentwintigste eeuw zijn er een aantal redelijk succesvolle transitielanden (zoals de acht nieuwe leden van de EU: Slovenië, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Polen, Litouwen, Letland en Estland) en vele onsuccesvolle landen (zoals Albanië, Roemenië, Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland, Kirgizië, Tadzjikistan en Turkmenistan).

De diversiteit in ervaringen en uitkomsten tussen landen is een belangrijk kenmerk van de transformatieproces (Csaba, 1995; Cornia en Popov, 1998; Eilman, 2000b). In plaats van het vroegere schijnbaar homogene 'socialistische kamp' is er nu een grote diversiteit in ervaringen. Sommige landen zijn al toegetreden tot de EU, terwijl andere zijn toegetreden tot de derde wereld. Transitie is kennelijk niet een pad naar een uniform eindpunt.

<sup>7</sup> Kapitaalvlucht is ook significant in China.

### 3 Sectoren

Het is belangrijk om transitie niet uitsluitend als een macro-economisch proces te beschouwen maar om tevens te kijken naar de invloed op belangrijke sectoren van de economie zoals de landbouw, gezondheidszorg en pensioenen. Zou ook hier sprake zijn van een wisselwerking tussen bedoelde en onbedoelde resultaten?

**Landbouw.** De resultaten van het eerste decennium van agrarische transformatie verschilden substantieel van wat werd verwacht door de internationale financiële instituties en de meeste Westerse economen. Dit kan duidelijk gemaakt worden door een vergelijking te maken tussen *verwachtingen* en *realiteit*, en tevens door te kijken naar de onbedoelde resultaten van de transformatie.

De verwachtingen waren: een einde aan de tekorten (omdat onevenwichtige prijzen zouden verdwijnen), een stijging in de productie (dankzij de afschaffing van het inefficiënte communistische systeem), een ineenstorting van het systeem van groteschalige landbouw (zodra de politieke steun hiervoor beëindigd werd) en de opkomst van een commerciële landbouwsector van familiebedrijven, wat door veel experts als de natuurlijke manier van agrarische organisatie in een markteconomie werd beschouwd. De eerste van deze verwachtingen is inderdaad uitgekomen. De manier waarop liet echter veel te wensen over. Een belangrijk deel van de tekorten werd opgeheven door een scherpe daling in de vraag als gevolg van een daling in reëel inkomen en massale armoede. De tweede verwachting is helemaal niet uitgekomen. De productie daalde over het algemeen (Lerman, 1998:308). De verspilling van agrarische productie in de Sovjet-Unie werd echter wel teruggebracht, waardoor minder productie nodig was om aan een gegeven behoefte te voldoen. Wat betreft de derde verwachting geven de resultaten geen eenduidig beeld. Hoewel het aantal familiebedrijven toenam, bleef grootschalige productie opvallend belangrijk in de agrarische sector (Bezemer, 2002). De vierde verwachting bleek een langzaam proces te omvatten, dat nog verre van afgerond is. Een groot deel van de agrarische productie wordt nog steeds niet afgezet op de markt, maar wordt gebruikt voor ruilhandel of wordt geconsumeerd door het huishouden dat het produceert.

Niet alleen kwamen de verwachtingen niet volledig uit, er waren ook een aantal opvallende, onverwachte resultaten. Deze bestonden uit technologische achteruitgang, productie voor eigen gebruik, ruilhandel en het voortduren van oude gewoontes en netwerken.

Het oude systeem maakte veelvuldig gebruik van machines en chemicaliën (zoals kunstmest en pesticide). Als gevolg van de verslechterde ruilvoet van landbouw bleek dit onmogelijk in de 'hervormde' agrarische sector. In veel landen vonden dan ook een heropleving van pre-industriële technologie (zoals het gebruik van paarden in Rusland) en een groei in arbeidsintensiteit plaats. Hoewel een deel van de daling in het gebruik van chemicaliën en machines economisch rationeel was en leidde tot een toename van productiviteit, was een deel simpelweg technologische achteruitgang als gevolg van de verslechterende financiële positie van de agrarische sector. Agrarische productie voor eigen consumptie was al een belangrijk fenomeen in de planeconomie, maar bleef tevens opvallend belangrijk in de periode daarna. In veel landen vormde het een belangrijk deel van de voedselproductie.

Een opvallend verschijnsel in de landbouwsector was een toename van ruilhandel, met name in de GOS-landen. De ruil van voedsel voor andere voedselproducten, agrarische *inputs* of industrieproducten, kwam veelvuldig voor in de GOS-landen in de jaren negentig.

Een ander belangrijk onverwacht verschijnsel was de hardnekkigheid van oude gewoontes en netwerken. De voormalige collectieve en staatsboerderijen verdwenen niet volledig zoals verwacht door tegenstanders, hoewel ze wel hervormd werden onder druk van de markt. Dit was niet slechts een kwestie van vertraagde hervorming. Tegen 1995 bleek dat er in de Oost-Duitse landbouw geen duidelijk verschil bestond in efficiëntie tussen kleine familiebedrijven en grootschalige landbouw (Mathijs en Swinnen, 2001). Naast organisatievormen bleken ook netwerken uit het oude systeem een belangrijke rol te blijven spelen. Oude netwerken bleven vaak hardnekkig bestaan doordat leden elkaar bleven helpen. Bezemer (2003) liet bijvoorbeeld zien dat zelfs in de ontwikkelde Tsjechische economie oude boerderijen door middel van hun lokale netwerken een betere toegang hadden tot leningen en subsidies dan meer winstgevende, maar tevens recenter opgerichte familieboerderijen. Een evaluatie van de Tsjechische landbouwsector door de Wereldbank (Csaki *et al.*, 1999:36), maakte ook duidelijk dat gesubsidieerde leningen die door lokale banken uitgegeven werden, ondernemingen

bevoordeelden die weliswaar minder goed presteerden maar onderdeel waren van gevestigde lokale netwerken.

**Gezondheidszorg.** Een andere sector die de aandacht van hervormers trok was de gezondheidszorg. In het oude systeem werd deze verzorgd en betaald door de staat. De klinieken en ziekenhuizen verkeerden vaak in armoedige staat, moderne faciliteiten ontbraken, het personeel werd onderbetaald en het budget van de staat was onvoldoende om goede service te bieden aan alle patiënten. Bovendien bestonden er sterke ongelijkheden in het aanbod van medische hulp. Ook was er sinds het midden van de jaren zestig een toenemend verschil tussen oost en west in de gezondheidsindicatoren. Het was dus noodzakelijk dat aandacht besteed zou worden aan de hervorming van dit systeem. Een grote innovatie was de introductie van een collectieve ziektekostenverzekering (het 'Bismarck-model') in aanvulling op of vervanging voor financiering door de staat (het 'Beveridge-model'). Gehoopt werd dat medische hulp op deze manier verbeterd zou kunnen worden door een sterke toename van de financiering. Tevens werd gehoopt dat de efficiëntie verhoogd zou worden door concurrentie tussen aanbieders van medische hulp en tussen de verschillende verzekeringsmaatschappijen. Gegeven de hoeveelheid landen die deze hervormingen invoerden, de verschillende fasen van economische ontwikkeling en hun variërende politieke en economische ervaringen in de transitieperiode, is het niet verbazingwekkend dat de ervaringen met deze hervormingen uiteenlopen.<sup>8</sup> Een aantal onverwachte ontwikkelingen was echter wijdverbreid. Voorbeelden hiervan zijn een daling in de publieke uitgaven voor de gezondheidszorg, het voortbestaan en toenemen van informele betalingen, een toename in private uitgaven aan gezondheidszorg, het ontbreken van mogelijkheden voor armen om medicijnen te verkrijgen en

8 Voor een onderzoek naar hun ervaringen, zie UNICEF (2001) hoofdstuk 3 of Wereldbank (2000) hoofdstuk 8. Deze laatste laat zien dat veel transitielanden ziektekostenverzekeringen stelsels geïntroduceerd hebben. 'Georgië, Hongarije, Kazachstan en Roemenië zijn hier voorbeelden van, en geen van deze landen hebben hiervan geprofiteerd op een manier die vergelijkbaar is met geïndustrialiseerde landen [...] Het falen van Tsjechië om de 27 ziektekostenverzekeraars te reguleren in het begin van een veelomvattende hervorming leidde tot faillissementen die de schulden verschoven naar de centrale overheid en die schade toebracht aan het vertrouwen in het systeem.'

sterke sociaal-economische differentiatie wat betreft de toegang tot medische hulp.

De daling in publieke uitgaven in de gezondheidszorg was veelal significant. Als men kijkt naar de cijfers van medische uitgaven als *percentage van het bbp*, dan blijkt dat hoewel dit in een aantal landen daalde in het eerste decennium van de transitie (Bulgarije, Kazachstan, Tadzjikistan, Polen, Azerbaidzjan), het in veel landen toenam (UNICEF, 2001:60). Echter, het is belangrijk in acht te nemen dat ook het bbp in deze periode sterk daalde in veel van deze landen. In Rusland bijvoorbeeld, werd een wet voor collectieve ziektekostenverzekering aangenomen in 1991 (en een herziening in 1993). Als men kijkt naar de cijfers van het deel van de begroting en verzekeringsfinanciering als percentage van het bbp, lijkt het een succes te zijn geweest. De totale financiering steeg significant op deze manier gemeten, van 2,9% in 1991 (2,9% van de begroting en niets van verzekeringen) naar 3,4% in 1997 (2,8 procent van de begroting en 0,6% van verzekeringen). Als men de uitgaven in absolute termen meet, blijkt echter dat deze met een vijfde daalden tussen 1991-97 (Gaidar, 1998:668-669).<sup>9</sup> In sommige andere voormalige Sovjetlanden was de absolute daling in publieke medische uitgaven zelfs nog groter.

De praktijk van giften aan medici voor behandelingen is een erfenis van de Sovjetperiode. Tijdens de transitie werden deze giften meestal geldelijke betalingen en dit verschijnsel lijkt in veel landen te zijn toegenomen in grootte en belang. Informele betalingen voor medische hulp zijn nu wijdverbreid in de hele regio, met als mogelijke uitzonderingen Slovenië en Tsjechië. Recent heeft dit de aandacht getrokken van wetenschappers en beleidsmakers (Kornai, 2000; Lewis, 2000; Bogatova, 2002). Onderzoeken in veel landen hebben uitgewezen dat ondanks de officiële gratis publieke gezondheidszorg, voor een behandeling in het begin van de eenentwintigste eeuw vaak substantiële informele betalingen vereist zijn.

Een toename in private uitgaven aan medische hulp was te verwachten omdat welgestelden geregeld doktoren en tandartsen bezochten in

9 Dit zou heel goed een sterke onderschatting van de daling kunnen zijn gezien de bbp-deflator geen rekening houdt met het feit dat inflatie in de medische sector waarschijnlijk hoger is dan algemene inflatie (Davis, 2001:42).

nieuw geopende privé-klinieken en ziekenhuizen waar betaald moet worden voor behandeling. Wat niet verwacht werd was dat de gehele bevolking, zelfs degenen die gebruik maakten van publieke faciliteiten, direct flinke bedragen moesten betalen voor medische hulp (bovenop de indirecte betalingen in de vorm van belastingen en sociale premies). Deze betalingen betroffen medicijnen, formele betalingen aan ziekenhuizen en klinieken en informele betalingen aan artsen en verpleegkundigen. Onderzoeken wezen uit dat deze uitgaven in veel landen significant zijn gestegen in de transitieperiode. Een onderzoek in Rusland liet bijvoorbeeld zien dat medische uitgaven tussen 1992 en 2001 waren toegenomen van 0,9% naar 4,6% van de totale uitgaven van huishoudens.<sup>10</sup>

Het wijdverbreide onvermogen van armere lagen van de bevolking om medicijnen te verkrijgen is het gevolg van relatief hoge prijzen (ze zijn vaak geïmporteerd en gepatenteerd), het feit dat ze over het algemeen niet publiek worden aangeboden en de wijdverbreide armoede. De armen moeten dan ook veelal genoeg nemen met inferieure substituten of helemaal niets.

Het toegenomen belang van betalingen in de 'gratis' publieke gezondheidszorg, de problemen voor armen om medicijnen te betalen en de groei van de private sector in de gezondheidszorg, hebben geleid tot een sterk sociaal-economisch verschil in toegang tot goede medische hulp. Een treffend voorbeeld hiervan is een onderzoek uit 2000 (Maksimova, 2002:141) in de welvarende stad Moskou waaruit bleek dat 40% van de kinderartsen geen fatsoenlijke medische hulp voor hun eigen kinderen konden krijgen!<sup>11</sup> In armere gebieden is de situatie nog erger.

Deze onverwachte gevolgen van hervorming in de gezondheidszorg zijn het gevolg van economische contractie, de politieke macht van de elite en een gebrek aan politieke invloed van de armen, het ontbreken van administratieve capaciteit om complexe sociale verzekeringstelsels in te voeren en overschatting van het positieve effect van verzekeringen op efficiëntie en de aanwezigheid van financiering.

<sup>10</sup> Bogatova (2002:17).

<sup>11</sup> Dit betekent waarschijnlijk dat ze niet in staat waren noodzakelijke medicijnen te betalen en mogelijk ook niet in staat waren om goede patiëntenzorg te betalen wanneer het medisch noodzakelijk was.

**Pensioenen.** Het was algemeen bekend dat de pensioenstelsels van het oude systeem hervormd moesten worden. (Eatwell *et al.*, 2000: hoofdstuk 4). Deze hervormingen hebben over het algemeen de vorm aangenomen van een vermindering in financiering door middel van het omslagstelsel, het introduceren van een kapitaaldekkingstelsel en het stimuleren van private besparingen. Doelen van deze hervormingen waren het verminderen van druk van pensioenen op de overheidsbegroting, het doen toenemen van de private besparingen en investeringen en het stimuleren van de kapitaalmarkt. Deze hervormingen zijn op grote schaal geïmplementeerd (Rutkowski, 1998; Lindeman *et al.*, 2000).

De ervaring heeft echter uitgewezen dat zulke hervormingen onverwachte en schadelijke gevolgen kunnen hebben. Ze kunnen leiden tot verborgen begrotingstekorten en falen in het oplossen van het probleem van vertraagde pensioenbetalingen; kapitaaldekking kan onaantrekkelijk zijn als de loonstijging hoger is dan de rente op investeringen en de kans bestaat dat de belangrijkste problemen van het oude systeem niet opgelost worden. Deze problemen worden duidelijk geïllustreerd door de ervaringen in China, waar men besloten had voor de stedelijke bevolking een pensioensysteem in te voeren met elementen van kapitaaldekking (zoals aangeraden door de internationale financiële instituties) en waar men in 1997 individuele rekeningen introduceerde.<sup>12</sup>

Omdat de premies in China onvoldoende waren om de uitgaven van het omslagstelsel volledig te financieren, werd de financiering hiervan sterk afhankelijk van de individuele bijdragen aan het zogenoemde kapitaaldekkingstelsel. Dit betekent uiteraard dat er onvoldoende kapitaal opgebouwd wordt om toekomstige pensioenbetalingen te financieren en nu aan te bieden op de kapitaalmarkt. Dit betekent tevens dat een onzichtbare begrotingsschuld opgebouwd wordt, omdat de 'gefinancierde' uitgaven (net zoals bankleningen die niet inbaar zijn) uiteindelijk verplichte uitgaven op de overheidsbegroting worden. Dit betekent dat een van de gevolgen van de introductie van een kapitaaldekkingstelsel in China was dat de begrotingsdiscipline ondermijnd werd en dat de hui-

12 De discussie over de Chinese pensioenhervormingen is gebaseerd op Feng, Ellman en Yuan (te verschijnen).



dige begrotingssituatie en de toekomstige schuld/bbp-ratio er beter uitzien dan ze in werkelijkheid zijn.<sup>13</sup>

Ondanks de hervormingen bleven achterstallige pensioenbetalingen bestaan. In China heeft dit geleid tot sociale onrust. De redenen voor de vertragingen zijn de slechte financiële situatie van vele staatsbedrijven en lokale overheden en de geringe politieke invloed van pensioenge-rechtigden.

Een kapitaaldekkingstelsel is gunstig wanneer de rente van belegd kapitaal in verhouding hoger is dan de loonstijging. Als de rente echter lager is dan de groeivoet van de lonen, zal het uiteindelijk belegd kapitaal onvoldoende zijn om een pensioen te betalen dat redelijk is in verhouding tot toekomstige verdiensten. In China is de rente op staatsobligaties voortdurend lager geweest dan de (officiële gemeten) loonstijging en in Rusland bleek de overheid in 1998 zelfs niet meer in staat te voldoen aan de financiële verplichtingen ten aanzien van de staatsobligaties. Onder zulke omstandigheden is een kapitaaldekkingstelsel eerder een vorm van belasting dan van sparen voor toekomstige pensioenen.

De grootste problemen van het traditionele Chinese pensioenstelsel waren de premieontduiking (in het bijzonder in de particulier sector), een toenemende levensverwachting die niet gepaard ging met een toenemende pensioengerechtigde leeftijd, een hoge vervangingsratio en een hoge groei van nominale inkomens. De introductie van een kapitaaldekkingstelsel liet deze problemen onaangeroerd. Door de illusie te creëren dat een kapitaaldekkingstelsel de oplossing voor deze problemen was, leidde het in feite de aandacht af van de echte problemen.

<sup>13</sup> In een omslagstelsel bestaat een verborgen begrotingstekort wanneer toekomstige pensioenen hoger zijn dan toekomstige premies. Onder een systeem van *notional funding* bestaat een verborgen begrotingstekort wanneer de betaalde premies *notional* blijven. De grootte van dit tekort is de geaccumuleerde *notional* premies plus de rente hierop. Het tekort van een omslagstelsel is een stroom, terwijl het tekort van *notional funding* een voorraad is waarvan de toename de verborgen huidige uitgaven vormt. Het tekort van een omslagstelsel beïnvloedt de toekomstige begrotingen. Het tekort van *notional funding* beïnvloedt de toekomstige schuld/bbp-ratio en de huidige begroting.

## 4 Lessen

**Voor het economisch beleid.** Om te beginnen vallen veel van de ontwikkelingen die plaatsgevonden hebben in deze landen buiten het transitieparadigma. Transitie werd voorgesteld als een lineaire verandering van een traditioneel communistisch systeem naar een moderne markteconomie terwijl meer en meer marktelementen (en als gevolg hiervan ook sociaal en technologisch geavanceerde elementen) geïntroduceerd werden. Veel aspecten van de daadwerkelijke transitie vallen echter buiten dit paradigma. In de landbouw bestaan deze aspecten uit ruilhandel, productie voor eigen consumptie en technologische achteruitgang. In de medische sector bestaat dit uit het toenemende belang van informele betalingen, de groei van private bestedingen in de 'gratis' publieke gezondheidszorg, de toenemende problemen voor armen (in sommige landen) om medicijnen te verkrijgen en de toegenomen sociaal-economische differentiatie in de toegang tot goede gezondheidszorg. In de pensioensector bestaat dit uit de introductie van een kapitaaldekkingstelsel dat verborgen overheidstekorten doet toenemen, de huidige begroting rooskleuriger voorstelt dan die in werkelijkheid is en dat niet de urgente problemen van pensioenbetalingen aanpakt. In deze landen heeft dan ook duidelijk iets anders plaatsgevonden dan 'transitie'. Transitie is één factor geweest in deze ontwikkelingen maar er zijn ook andere factoren van belang: *state building* (UNECE, 2003:138-139), de noodzaak voor achtergebleven landen om de achterstand met ontwikkelde landen in te halen (Berend, 2000; Mau, 2003), globalisering, de 'crisis van de verzorgingstaat', de heropleving van culturele tradities van vóór de communistische periode, de erfenis van een imperium (met verschillende gevolgen voor Rusland, de voormalige niet-Russische Sovjet-landen en de voormalige CMEA-landen),<sup>14</sup> geografische locatie, de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen, en de kennis van de verschillende nationale leiders en hun adviseurs. Bovendien waren de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden niet uniform. Terwijl *state building* voor bepaalde nieuwe onafhankelijke staten van groot belang was, speelde dit nauwelijks een rol in andere staten die al een lange geschie-

<sup>14</sup> Zie Csaba (1995) en Kotkin (2001) voor studies die het transitieparadigma verwerpen voor een focus op de ineenstorting van de Sovjet-Unie, beschouwd als Russisch rijk (Csaba) of als unieke beschaving (Kotkin).

denis hadden als onafhankelijke landen. Terwijl democratisering in veel landen een belangrijk onderdeel uitmaakte van sociaal-politieke verandering, was deze duidelijk afwezig in bepaalde andere landen. Hetzelfde vond plaats in de ontwikkeling van een markteconomie. Ongeveer het enige dat de regio gemeen heeft, van de nieuwe Duitse *länder* tot de grenzen van Turkije en Afghanistan, is de noodzaak om de gevolgen van de ineenstorting van de Sovjet-Unie aan te pakken. 'Transitie' is een visie, die is opgelegd door Westerse overheden, en is uitgewerkt door hun internationale economische organisaties op een chaotische realiteit met als meest opvallende kenmerk de ineenstorting van de Sovjet-Unie en de diverse pogingen om hierop te reageren.

Ten tweede zijn de standaard economische theorieën niet zonder aanpassing toepasbaar als basis voor economisch beleid, in het bijzonder in minder ontwikkelde landen of in landen zonder een goed ontwikkeld marktsysteem (Chang, 2002a; Stiglitz, 1999, 2001). Of zoals Stiglitz (1999, 2001:130) beweerde: 'Leerboekeconomie kan handig zijn als lesmateriaal voor studenten, maar niet als advies aan overheden die een nieuwe markteconomie proberen te creëren – zeker gezien het feit dat typisch Amerikaanse leerboeken sterk afhankelijk zijn van een bepaalde intellectuele traditie, het neoklassieke model, en andere tradities buitenbeschouwing laten [...] die misschien betere inzichten zouden geven in de situatie van transitie-economieën.'<sup>15</sup>

Ten derde hebben hervormers vaak onvoldoende aandacht geschonken aan de implementatie van beleid. De introductie van een sociaal verzekeringsstelsel voor medische zorg is bijvoorbeeld een complexe aange-

<sup>15</sup> Sommige van Stiglitz' veronderstellingen zijn minder goed gefundeerd. In zijn kritiek op de Washington Consensus wekte hij bijvoorbeeld de indruk dat Rusland onder Jeltsin een typisch transitieland was. Dit was het niet, zoals Dabrowski *et al.* (2001) lieten zien. Deze auteurs wezen tevens terecht op het gebrek aan kennis van Stiglitz over de landen waar hij over schrijft. Bovendien was het ironisch dat Stiglitz nog steeds dacht dat productie in Rusland daalde (1999, 2001:153) in een tijd dat Rusland begonnen was aan een sterk en aanhoudend herstel. Hij schreef tevens (*ibid*) dat ongelijkheid sterk toenam. Hoewel ongelijkheid sinds het begin van transitie inderdaad was gestegen en in sommige landen sterk toenam, was er weinig bewijs dat het nog steeds sterk steeg in 1999.

legenheid. Behalve de bepaling van de principes is het noodzakelijk om bepaalde bestuurlijke realiteiten in beschouwing te nemen, zoals de relatie tussen verzekeringsfondsen en centrale en lokale overheden en de taakverdeling tussen verzekeringsfondsen en het Ministerie van Volksgezondheid in het besturen van medische faciliteiten. Het is onwaarschijnlijk dat de introductie van een dergelijke radicale verandering succesvol zal zijn onder omstandigheden van economische neergang, hoge inflatie, grote politieke conflicten op centraal en regionaal niveau en opportunistisch gedrag van de betrokkenen. In een commentaar op de pijnlijke ervaringen van het eerste decennium van verandering, merkte UNICEF (2001:62-63) het volgende op:

'Als een relatief stabiel economisch systeem aanwezig is, kan een goed functionerend ziektekostenverzekeringstelsel een goede financiële basis vormen, ondersteund door overheidsregulering en interventie die garanderen dat armen voldoende gedekt zijn. Een goed voorbeeld hiervan is het Estlandse systeem. Vlak na de introductie van een ziektekostenverzekering in 1992 realiseerde de overheid zich dat bestuurlijke capaciteiten en vaardigheden cruciale voorwaarden waren voor het goed functioneren van het systeem. De operationele vaardigheden van de tweeëntwintig meestal regionale ziekenfondsen werden verbeterd en de fondsen werden ondergebracht in een 'centraal ziekenfonds'. Een goed informatiesysteem werd opgericht, dat de overheid in staat stelde om contracten voor aanbieders op te stellen waarin de hoeveelheid, kwaliteit en mix van diensten tegen bepaalde prijzen gespecificeerd werden en om toezicht te kunnen houden op de aanbieders door middel van bepaalde prestatiecriteria.

Gezien de wijdverbreide informele arbeid, lagere onderwijsniveaus en zwakkere bestuurlijke en institutionele capaciteiten lijken de armere en minder ontwikkelde landen van de regio echter nog niet klaar voor een West-Europees systeem van ziektekostenverzekeringen. In deze landen is het goed mogelijke dat voortzetting van financiering door middel van algemene belastingheffing voorlopig de beste oplossing is.'

In de vierde plaats is het begrijpelijk dat veel mensen gekant zijn tegen hervormingen en terugverlangen naar die 'goede oude tijd'. Mensen wier informele aanbod van landbouwproducten bedreigd wordt of die geen toegang meer hebben tot goede gezondheidszorg zullen waarschijnlijk inzien dat transitie niet uitsluitend positieve kanten heeft.

Voor economische doctrines. In het begin werd transitie gezien als een overwinning voor Adam Smith en de doctrine van de 'onzichtbare hand'. Na een aantal jaren ervaring werd het echter steeds duidelijker dat vrije prijzen en markten alleen onvoldoende zijn om economische groei te garanderen in een gezonde sociaal-economische context. Transitie wordt nu dan ook veelal gezien als een *gedeeltelijke* overwinning van Adam Smith, maar tevens als gedeeltelijke overwinning van Karl Polanyi en zijn nadruk op de rol van de staat in het creëren van markten,<sup>16</sup> van Douglas North en de nieuwe institutionele economie,<sup>17</sup> van Thomas Hobbes en de noodzaak van een sterke – doch beperkte – staat die eigendom beschermt en economische regels van het spel afdwingt,<sup>18</sup> van Deng Xiaoping en de voordelen van strategische integratie met de wereldeconomie,<sup>19</sup> van Schumpeter en de noodzaak van ondernemers en banken in een markteconomie<sup>20</sup> en van Bismarck-Roosevelt-Beveridge en hun nadruk op de noodzakelijkheid van een verzorgingsstaat om sociale steun te bieden voor de markteconomie (Eatwell *et al.*, 2000, Ellman, 2000a; Barr, 1998).

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld Chang (2002b:546-549).

<sup>17</sup> Een goed voorbeeld hiervan is World Bank (2002), de *World Development Report 2002*, over de rol van instituties in een markteconomie, wat begint met een citaat van North. Een bekend leerboek (Roland, 2000:345) constateert dat 'de ervaring van transitie laat zien dat een beleid van liberalisering, stabilisering en privatisering dat niet gegrond is in geschikte instituties mogelijk geen succesvolle uitkomsten heeft. In plaats van groei en welvaart kan dit resulteren in diefstal, corruptie, afpersing en economische neergang. De nadruk wordt dan ook meer gelegd op de juridische, sociale en politieke omgeving dan op markten en prijstheorie. Transitie heeft niet alleen deze verandering van focus in economisch denken versterkt, het heeft tevens bijgedragen aan een vernieuwde aandacht voor de onderlinge relaties tussen de verschillende instituties van kapitalisme.'

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld Buitier (2000), wat een citaat van Hobbes bevat. Zie tevens Shlapentokh (2003).

<sup>19</sup> Zie Singh (1994) voor strategische integratie in de wereldeconomie en de rol die dit speelde in de Chinese economische ontwikkeling. Zie Naughton (1993) voor Deng Xiaoping's rol in het Chinese economisch beleid.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld Acs (2003).

## 5 Conclusie

Welke conclusies kunnen we trekken uit deze ervaringen? Volgens mij zijn er vier belangrijke conclusies. Om te beginnen hadden de Popperianen gelijk op een aantal belangrijke gebieden (Nolan, 1995:311). Deze auteur gaf al tien jaar geleden het volgende aan (Ellman *et al.*, 1993:8): 'Huidige Popperianen passen de kritiek van eerdere Popperianen toe op haastige pogingen om een Utopia te implementeren in een nieuwe situatie. Zij benadrukken dat het onontkoombaar is dat uitgebreide sociale transformaties tijd kosten. Zij wijzen op de noodzaak om rekening te houden met de concrete situatie in specifieke landen en benadrukken dat beleid veelal onverwachte effecten met zich mee brengt. Plannen om kapitalisme in vijfhonderd dagen te introduceren vinden zij compleet absurd. De Popperianen verwachten een lang en moeizaam proces van sociaal-economische transformatie dat decennia kan duren en dat geen garantie geeft voor succes.'

Ten tweede hadden de marxisten ook gelijk op een aantal belangrijke gebieden. Reëel bestaande markteconomieën, aan zichzelf overgelaten, worden gekarakteriseerd door inefficiëntie, ongelijkheid en onrechtvaardigheid. Om sociaal aantrekkelijke resultaten te bereiken kan een economie niet uitsluitend bestaan uit een marktsector want die vereist tevens zelforganisatie, sociale regulering en een effectieve staat.

Ten derde zou enige bescheidenheid aan de kant van Westerse 'experts' op zijn plaats zijn. In plaats van ons voor te stellen dat we alle antwoorden weten en anderen in de wereld vertellen hoe ze het zouden moeten doen, zouden we ons bewust moeten worden van de beperkingen van onze kennis en het belang van onverwachte gevolgen. We zouden moeten bestuderen wat er gebeurd is en de oorzaken analyseren. Ervaring heeft geleerd dat het zelfvertrouwen van bepaalde economische adviseurs en de internationale financiële instituties gedeeltelijk misplaatst is. 'Meer onderzoek en minder adviezen' zou onze slogan moeten zijn. Ten vierde is het proces van postcommunistische economische transformatie een complex proces van economische verandering met belangrijke verschillen tussen landen, verschillende mogelijke uitkomsten en met belangrijke verschillen tussen daadwerkelijke en bedoelde uitkomsten. De veel bekritiseerde Washington consensus bevatte een aantal verstandige en bruikbare ideeën, maar de realiteit van de post-

commununistische transformatie verschilde significant van wat voorzien werd in de oorspronkelijke beleidsvoorschriften.

### Auteur

*Michael Ellman* is hoogleraar economische stelsels, met inbegrip van de transitie-economie, aan de Universiteit van Amsterdam.

Een eerdere versie van dit artikel werd gepresenteerd op een ACES/ASSA bijeenkomst in San Diego in januari 2004. De auteur wil Dirk Bezemer, Mario Nuti en Peter Rutland graag bedanken voor behulpzaam commentaar op de eerdere versie. Delen van dit artikel overlappen met een eerder gepubliceerd hoofdstuk (*Expectations and reality: Reflections on a decade of agricultural transformation*, in M.Spoor, (ed.), *Transition, institutions, and the rural sector*, Lanham MD, 2003) en een binnenkort verschijnend hoofdstuk (*Transition*, in *The Elgar Companion to Development Studies*). Dit artikel wordt mogelijk Engelstalig gepubliceerd in *Comparative Economic Studies* en wordt hier gepubliceerd met toestemming van de auteur en de redacteur van *Comparative Economic Studies*.

### Literatuur

- Abel, I., J. Bonin (1993) State desertion and convertibility: the case of Hungary, in Székely, I., D. Newbery (eds) *Hungary. An economy in transition*, Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Acs, Z.J. (2003) The historical role of the SME sector in developing and developed capitalist states, in McIntyre, R.J., B.Dallago (eds) *Small and medium enterprises in transitional economies*, Basingstoke UK: Palgrave.
- Barr, N. (1998) *The economics of the welfare state*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford : Oxford University Press.
- Berend, I.T. (2000) From regime change to sustained growth in central and eastern Europe, *Economic Survey of Europe*, no. 2/3, New York & Geneva: UNECE.
- Beyer, J. (2001) Beyond the gradualism-big bang dichotomy: The sequencing of reforms and its impact on GDP, in Beyer, J. (ed.) *Successful transitions*, Baden-Baden: Nomos.

- Bezemer, D. (2002) De-collectivization in Czech and Slovak agriculture, *Journal of Economic Issues*, XXXVI(3).
- Bezemer, D. (2003) Credit allocation and farm structures in the Czech Republic, *Comparative Economic Studies*, 45(1).
- Blanchard, O. (1997) *The economics of post-Communist transition*, Oxford: Oxford University Press.
- Blanchard, O., M. Kremer (1997) Disorganization, *Quarterly Journal of Economics*, 124(4).
- Bogatova, T.V. et al. (2002). *Besplatnoe zdavoookhranenie: real'nost' i perspektivy*, Moscow: Independent Institute of Social Policy.
- Brown, A. (2001) Evaluating Russia's democratization, in Brown, A. (ed.) *Contemporary Russian politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Buiter, W. (2000) From predation to accumulation? *Economics of Transition*, 8(3).
- Chang, H.-J. (2002a) *Kicking away the ladder*, London: Anthem.
- Chang, H.-J. (2002b) Breaking the mould, *Cambridge Journal of Economics*, 26(5).
- Clarke, S. (1999) *New forms of employment and household survival strategies in Russia*, Coventry UK: University of Warwick.
- Commander, S. et al. (1999) Channels of redistribution, *Economics of Transition*, 7(2).
- Cornia, G.A., V. Popov (1998) Transition and long-term growth: Conventional versus non-conventional determinants, *Most*, 8(1).
- Csaba, L. (1995) *The capitalist revolution in Eastern Europe*, Aldershot UK & Brookfield VT: Elgar.
- Csaki, C. et al. (1999) Food and agriculture in the Czech Republic. From a velvet transition to the challenges of EU accession, World Bank Technical Paper no.437, Washington DC: World Bank.
- Dabrowski, M., S. Gomulka, J. Rostowski, (2001) Whence reform? A critique of the Stiglitz perspective, *Journal of Policy Reform*, 4(4).
- Davis, C. (2001) Russia's compulsory medical insurance reform: Its impact on health finance, performance of the medical system, and the health of the population, Oxford University, mimeo.
- Dudwick, N. et al. (2003) *When things fall apart*, Washington DC: World Bank.
- Eatwell, J. et al. (1995) *Transformation and integration*, London: Institute for Public Policy Research.



- Eatwell, J. *et al.* (2000). *Hard budgets, soft states*, London: Institute for Public Policy Research.
- EBRD (2002) *Transition report 2002*, London: EBRD.
- Ellerman, D. (1998) Voucher privatization with investment funds: A sure way to decapitalize industry, *Transition*, 9(6).
- Ellman, M. *et al.* (1993) *Economic transition in Eastern Europe*, Oxford: Blackwell.
- Ellman, M. (2000a) Don't eliminate the welfare state, redesign it, *Transition*, 11(2).
- Ellman (2000b) The social costs and consequences of the transformation process, UNECE *Economic Survey of Europe 2000*, no 2/3, chapter 5.
- Estrin, S. (2002) Competition and corporate governance in transition, *Journal of Economic Perspectives*, 16(1).
- Feng, J., M. Ellman, Z. Yuan (forthcoming) Pension reform in China: systemic or parametric? Shanghai en Amsterdam, mimeo.
- Gaidar, E. (ed.) (1998) *Ekonomika perekhodnogo perioda*, Moscow: Institute for Transition Economics.
- Gimpelson, V., D. Lippoldt. (2001) *The Russian labour market*, Lanham MD: Rowman & Littlefield.
- Goldman, M. (2003) *The privatization of Russia*, London: Routledge.
- Johnson, S., D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton (1997) The unofficial economy in transition, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall.
- Knaack, R., H. Jager (2004) On the relevance of institutional economics for international economics, Amsterdam University, mimeo.
- Kolodko, G. (2000) *From shock to therapy*, Oxford: Oxford University Press.
- Kolodko, G., D. Nuti (1997) *The Polish alternative. Old myths, hard facts and new strategies in the successful transformation of the Polish economy*, Helsinki: WIDER. Herdrukt in Kolodko, G., *Post-Communist transition – the thorny road*, Rochester NY: University of Rochester Press, 2000.
- Kornai, J. (1994) Lasting growth as the top priority, Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper no 1697.
- Kornai, J. (2000) Hidden in an envelope: Gratitude payments to medical doctors in Hungary, Collegium Budapest Discussion Paper 60.
- Kotkin, S. (2001) *Armageddon averted: The Soviet collapse, 1970-2000*, Oxford: Oxford University Press.

- Lerman, Z. (1998) Does land reform matter?, *European Review of Agricultural Economics*, 25(3).
- Levin, M., G. Satarov (2000) Corruption and institutions in Russia, *European Journal of Political Economy* 16(1), 113-132.
- Lewis, M. (2000) *Who is paying for health care in Eastern Europe and Central Asia?*, Washington DC: World Bank.
- Lindeman, D. et al. (2000) *The evolution of pension systems in Eastern Europe and Central Asia*, Washington DC: World Bank.
- Maksimova, T.M. (2002) *Sovremennoe sostoiianie, tendentsii i perspektivnye otsenki zdorov'ia naseleniia*, Moscow: PER SE.
- Mathijs, E., J. Swinnen (2001) Production organization and efficiency during transition, *Review of Economics and Statistics*, 83(1).
- Mau, V. (2003) Post-communist Russia in the Post-industrial World: The Quest for Catching-up Policy, *Post-Communist Economies*, 15(3), [pagnr].
- McMillan, J., C. Woodruff (2002) The central role of entrepreneurship in transition economies, *Journal of Economic Perspectives*, 16(3).
- Melnikas, B. (2003) Transformatsii v tsentral'noi i vostochnoi evrope: ozhidaniia, rezul'taty, effektivnost', Vilnius, mimeo.
- Milanovic, B. (1998) *Income, inequality and poverty during the transition from planned to market economy*, Washington DC: World Bank.
- Naughton, B. (1993) Deng Xiaoping: The economist, *China Quarterly* 135, September.
- Nolan, P. (1995) *China's rise, Russia's fall*, Basingstoke UK: Macmillan.
- Podkaminer, L. (2003) A note on the evolution of inequality in Poland, 1992-1999, *Cambridge Journal of Economics*, 27(5).
- Polishchuk, L. (1997) Missed markets: Implications for economic behaviour and institutional change, in Nelson, J.M. et al. (eds) *Transforming post communist political economies*, Washington DC: National Academy Press.
- Pomfret, R. (2003) Economic performance in Central Asia since 1991, *Comparative Economic Studies*, 45(4).
- Popov, V. (2000) Shock therapy versus gradualism: the end of the debate, *Comparative Economic Studies*, XLII(1).
- Roland, G. (2000) *Transition and economics*, Cambridge Mass: MIT Press.
- Rona-Tas, A. (2001) Legacies, institutions and markets. Small entrepreneurship in Hungary, Slovakia and the Czech Republic, in Beyer, J. et al. (eds) *Successful transitions*, Baden-Baden: Nomos.

- Rutkowski, M. (1998) A new generation of pension reforms conquers the East, *Transition*, 9(4).
- Rutland, P. (1999) Mission impossible? The IMF and the failure of the market transition in Russia, *Review of International Studies* no.25, Fall.
- Sato, T. (2000) A 10-year review of transitional economies: Some lessons, paper for conference at the Altes Rathaus, Vienna.
- Shlapentokh, V. (2003) Hobbes and Locke at odds in Putin's Russia, *Europe-Asia Studies* no.7, November.
- Singh, A. (1994) Growing independently of the world economy, *UNCTAD Review* 1994.
- Stiglitz, J. (1999, 2001) Whither reform? reprinted in Chang, H.J. (ed.) *Joseph Stiglitz and the World Bank*, London: Anthem.
- UNECE (2003) State building, *Economic Survey of Europe*, New York & Geneva: UNECE 2003 no.1.
- UNICEF (2001) *A decade of transition*, Florence: UNICEF.
- Uvalic, M. (2003) Privatization approaches: Effects on SME creation and performance, in R.J.McIntyre, R.J., B.Dallago (eds) *Small and medium enterprises in transitional economies*, Basingstoke UK: Palgrave.
- Wedel, J. (1998) *Collision and collusion*, Basingstoke UK: Macmillan.
- Wei, S.J. (2001) Corruption in economic development: Grease or sand? *Economic Survey of Europe* 2001, no.2.
- World Bank (2000) *Making transition work for everyone*, Washington DC: World Bank.
- World Bank (2002) *Building institutions for markets*, New York: Oxford University Press.