

Het breken van de macht van de staat

Een Joegoslavisch experiment

Inleiding

Enkele van de grote problemen van de westerse samenleving hangen samen met de omvang en druk van de collectieve lasten. De zorgen zijn bekend. Collectieve lasten gaan gemakkelijk omhoog maar kunnen, in geval van nood, niet of nauwelijks omlaag. Ze brengen bovendien een moeilijk te controleren hiërarchie met zich en daarmee staatsmacht. De belasting betalende burgers voelen nauwelijks dat er een verband is tussen de financiële lasten die zij moeten dragen en de daarvoor geleverde collectieve voorzieningen.

De vraag wat hieraan kan worden gedaan is dan ook een van de belangrijkste van deze tijd. Het is daarom interessant om kennis te nemen van de pogingen die elders worden ondernomen om van het gecentraliseerde budgetstelsel af te komen. In dit verband zijn de experimenten in Joegoslavië interessant. Men probeert daar, zoals men het zelf zegt, de staatsmacht te breken door decentralisatie van de bevoegdheden van de staat en door democratisering van de organen die collectieve diensten verlenen. Dat lijkt allemaal op het eerste gezicht paradoxaal maar het past in de marxistische ideologie. De staat moet immers uiteindelijk „afsterven”.

Kern van het nieuwe systeem vormen de zogenaamde autonome „zelfbesturende belangengemeenschappen”. Wat een zelfbesturende belangengemeenschap is, kan het beste duidelijk worden gemaakt aan de hand van een voorbeeld. We kiezen daartoe de manier waarop de universiteiten worden gefinancierd en beheerd. Deze instellingen kiezen een aantal vertegenwoordigers in de zogenaamde zelfbesturende belangengemeenschap voor de universiteiten. De sectoren industrie en landbouw (en eventueel andere sectoren) kiezen ieder een zelfde aantal vertegenwoordigers in die belangengemeenschap. In deze gemeenschap worden afspraken gemaakt over de omvang en de aard van de universitaire dienstverlening en het bedrag aan geld dat daarvoor nodig is. De afspraken worden vastgelegd in overeenkomsten tussen de zelfbesturende belangengemeenschappen. Essentieel voor het systeem is dat de belangengemeenschappen zelf heffingen mogen opleggen aan de bedrijven of aan de werkende bevolking, ten einde de overeengekomen diensten te financieren. Zo zijn er allerlei zelfbesturende belangengemeenschappen op het gebied van het onderwijs, de gezondheidszorg, de sociale voorzieningen enz.

Voor zover mij bekend, is deze vorm van decentralisatie van de financiering van collectieve voorzieningen uniek in de wereld. Dit systeem heeft inmiddels in Joegoslavië zo'n omvang aangenomen dat het budget van deze gemeenschappen twee keer zo groot is als het hele budget van staat, provincie en gemeenten samen. Slechts 1% van het budget van de universiteiten van Kroatië bijvoorbeeld komt van de federale regering, tegenover 29% uit directe bijdragen van het bedrijfsleven voor speciale cursussen (profijtbeginsel!) en 70% via overeenkomsten van de zelfbesturende gemeenschappen.

Een tweede kenmerk, dat wezenlijk is voor het gehele zoëven beschreven systeem, is dat de instellingen die de diensten verlenen ook intern zelfbestuur kennen. In de bedrijven beslist, zoals bekend, de arbeidersraad over de verdeling van het totaal verdiende bedrijfsinkomen over de medewerkers. Ieder krijgt een langs democratische weg bepaald aandeel in het totale inkomen. Daalt nu het totale netto inkomen van een bedrijf dan dalen daarmee ook de inkomens van de medewerkers. Via de overeenkomsten tussen zelfbesturende gemeenschappen geldt nu een zelfde regime voor de dienstverlenende instellingen zoals scholen, universiteiten, ziekenhuizen enz. Hun inkomens zijn immers direct gekoppeld aan die in het bedrijfsleven. Daalt het inkomen in het bedrijfsleven dan is het onwaarschijnlijk dat de zelfbesturende belangengemeenschappen hogere heffingen zouden gaan opleggen. Als de heffingen procentueel gelijk blijven daalt het inkomen in de dienstverlenende sectoren in hetzelfde tempo als in het bedrijfsleven. Ontslag van medewerkers is dan niet nodig. De verdeling van het totale verdiende inkomen over de medewerkers geschiedt ook weer, net als in het bedrijfsleven, langs democratische weg. Grondgedachte is, dat men door middel van de overeenkomsten als het ware arbeidsprestaties in de verschillende sectoren ruilt.

Evaluatie

De beoordeling van een systeem als hierboven beschreven is erg moeilijk. In de eerste plaats omdat het nog maar kort werkt en nog volop in ontwikkeling is. In de tweede plaats omdat over organisatiesystemen alleen maar in termen van voor- en nadelen kan worden gesproken. We laten enkele aspecten de revue passeren.

1. Een allereerste opwelling is dat een systeem waar allerlei, qua karakter uiteenlopende, gemeenschappen autonoom heffingen mogen opleggen die de werkende bevolking moet dragen, uitgavenverhogend moet werken en wel om een drietal redenen. In de eerste plaats omdat de gedelegeerden die de werkende bevolking vertegenwoordigen daar toch nog altijd ver van afstaan hetgeen niet tot uiterste zuinigheid leidt. Dat laatste zou kunnen worden versterkt door het feit dat, hoewel de zelfbesturende belangengemeenschappen paritair zijn samengesteld, de meeste kennis geconcentreerd is bij de vertegenwoordigers van de dienstverlenende instellingen die hun eigen organisatie het beste kennen en daardoor een onderhandelingsvoordeel hebben. Dat deze vertegenwoordigers een zeker machtoverwicht hebben, blijkt uit een onderzoek naar de wijze waarop deelnemers in de belangengemeenschappen de machtsverdeling percipiëren. Het blijkt dat de insiders in het algemeen aan de vertegenwoordigers van de dienstverlenende instellingen meer „macht” toekennen dan aan de vertegenwoordigers van de vragers naar diensten. Ten slotte zou het uitgavenniveau aan opwaartse druk bloot kunnen staan, omdat men bij het vaststellen van het niveau van uitgaven (en dus heffingen) geen

rekening kan houden met de heffingen die andere organen opleggen, waardoor het gevaar ontstaat dat men overschat wat de belastingbetaler in redelijkheid voor de deelgebieden kan dragen.

Toch moet men zich op deze verspillingsargumenten niet verliezen. In een kabinet in een westers land jagen de ministers, die de verschillende subsystemen vertegenwoordigen, ook hun eigen doeleinden na. Er is daar de neiging dat men zich aan elkaar optrekt. En als er gezamenlijk bezuinigd moet worden, wentelt men de lasten het liefst op de collega's af, waardoor er niet of moeilijk wordt bezuinigd. Het is daarom interessant om vast te stellen hoe de lastendruk zich in Joegoslavië heeft ontwikkeld onder invloed van het systeem van zelfbesturende overeenkomsten.

In de tabel is weergegeven de ontwikkeling van het persoonlijk inkomen (in procenten van het netto nationaal inkomen) en de ontwikkeling van de omvang van de lasten ten behoeve van de gemeenschap (ook in procenten van het netto nationaal inkomen).

Tabel. Ontwikkeling van persoonlijk inkomen en lasten ten behoeve van de gemeenschap in procenten van het netto nationaal inkomen

	1956	'58	'60	'62	'64	'66	'68	'70	'72	'73	'74	'75	'76	'77
Lasten	75	72	70	68	67	62	60	59	59	60	63	61	60	60
Persoonlijk inkomen	25	28	30	32	33	37	40	41	41	40	37	39	40	40

Bron: *Statisticki Godisnak*, diverse jaargangen.

Helaas is de reeks nog te kort om tot definitieve conclusies te komen omdat eerst omstreeks 1973 de creatie van zelfbesturende belangengemeenschappen op grotere schaal plaatsvond. Toch blijkt uit de cijfers niet dat er na de opkomst van deze gemeenschappen in vergelijking tot de jaren daarvoor een belangrijke lastenverzwaring plaatsvond. De relatieve lastendruk was in 1977 even hoog als in 1968, terwijl het reële inkomen in die periode toch enorm toenam (het beeld wijkt af van wat we in het Westen waarnemen).

2. Een andere kanttekening die men onwillekeurig wil plaatsen, is dat het systeem tot inefficiëntie moet leiden. Gedecentraliseerde activiteiten vereisen méér staf zodat het ambtelijk hulpapparaat voor alle diensten te zamen zou moeten toenemen. Daar staat echter tegenover dat centralisatie gemakkelijker tot meer bureaucratie leidt en daarmee tot een groter ambtelijk apparaat. Het blijkt nu dat, terwijl in de afgelopen jaren een enorme uitbreiding plaatsvond van het aantal zelfbesturende belangengemeenschappen, de omvang van het ambtelijk hulpapparaat slechts zeer bescheiden toenam, zodat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat het systeem relatief inefficiënt zou werken.

3. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat het systeem een speciale categorie van „beroepsgelegeerden” in het leven roept. Formeel moeten ze wel gemandateerd zijn, maar daar komt in de praktijk, zoals ook uit onderzoek blijkt, weinig van terecht. Er ontstaat op deze manier een nieuwe bureaucratie, de bureaucratie van de gelegeerden. Dit soort klachten over het systeem komt veelvuldig voor in allerlei beschouwingen. Daar staat tegenover dat een enquête onder een groot aantal

deskundigen uitwees dat men weliswaar veel bezwaren tegen het systeem heeft, maar het toch beter vindt dan het gecentraliseerde budgetstelsel.

4. Er worden uiteraard speciale problemen opgeroepen door het intern zelfbestuur in de dienstenverlenende instellingen. Wanneer er langs democratische weg wordt gestemd over de inkomensverdeling, dan is het niet moeilijk om te voorspellen dat dit tot een grote nivellering moet leiden. Zo is het verschil tussen het inkomen van een hoogleraar en een medewerker zeer gering. Het is dan ook de vraag of men op langere termijn de rigide wetten van het marktmechanisme opzij kan zetten zonder problemen te krijgen met de kwaliteit van het werk.

5. Welke bezwaren of vermeende bezwaren er ook mogen zijn, het systeem heeft in elk geval één groot voordeel. De flexibiliteit van de inkomensvorming in het bedrijfsleven wordt op de collectieve sector overgedragen. Gaat het in het bedrijfsleven slecht dan gaat het in de collectieve sector slecht, terwijl stijging van welvaart in de sector van het bedrijfsleven in het algemeen ook tot stijging van de welvaart in de collectieve sector leidt. Voor zo'n systeem zou een minister van Financiën, denk ik, graag opteren.

6. Een ander heel groot voordeel is dat flexibele inkomensvorming minder gemakkelijk tot werkloosheid zal leiden omdat slechte tijden eerder in daling van het inkomen tot uitdrukking komen dan in daling van de werkgelegenheid. Men ontdekt er elementen in van het door prof. dr. D. Schouten voorgestelde systeem van inkomensvorming 1).

Lessen

Andere systemen in andere landen zijn er niet om rechtstreeks te kopiëren, al was het alleen maar omdat men rekening moet houden met de eigen cultuur en geschiedenis. Men kan wel trachten er lering uit te trekken, bijvoorbeeld om te ontdekken wat met vindingrijkheid kan worden bereikt. Het valt op dat, terwijl economie en maatschappij in ons land in velerlei opzicht zijn vastgelopen, hetgeen een uitdaging inhoudt die om een creatief antwoord vraagt, de grote politieke partijen hierop geen creatief antwoord hebben en daarom geen perspectief op lange termijn bieden. In dit opzicht kunnen de zoëven besproken experimenten met decentralisatie, maar nog méér met een flexibele inkomensvorming (die de veerkracht van de economie aanzienlijk zou kunnen vergroten) als „eye opener” fungeren voor het zoeken naar geheel andere wegen, want het is helaas zo dat — althans naar de mening van deze schrijver — veel erop wijst dat onze platgetreden paden ook nog doodlopende wegen zijn.

J. Wemelsfelder*

*Het Servisch en Slowaans basismateriaal voor deze aantekening werd vertaald door mevr. dr. X. Peschl. De verantwoordelijkheid voor analyse en conclusies ligt bij de schrijver.

1) Inleiding op 22 maart 1980 voor de Tilburgse Vereniging van Afgestudeerden. Overzicht in *Economenblad*, nr. 8, 16 april 1980.