

Handelspolitiek en integratie van Oost en West

G.J. Lanjouw en E.H. van Leeuwen*

De overgang naar een markteconomie is een aangelegenheid die niet alleen de economieën van Oost-Europa aangaat. Ook in de internationale relaties met westerse landen zullen marktkrachten meer op de voorgrond moeten treden door liberalisering van de handel. Dit zal de Oosteuropese economieën sneller op gang helpen en tevens hun investeringsklimaat bevorderen.

De veranderingen in Oost-Europa zijn sinds 1989 in een stroomversnelling geraakt. In de verschillende landen van Oost-Europa vindt in uiteenlopend tempo en met wisselend succes een transformatie plaats van plan naar markt. Dit heeft ertoe geleid dat ook in de buitenlandse economische betrekkingen van deze landen marktprincipes in toenemende mate van belang worden. Het rigide systeem van bilaterale onderlinge (staats-)handel is inmiddels al beëindigd. In april 1990 werd namelijk besloten om per 1 januari 1991 de onderlinge handel op basis van wereldmarktprijzen en tegen betaling in harde (westerse) valuta te laten verlopen en in juni 1991 werd de Raad voor Wederzijdse Economische Hulp (RWEH of 'COMECON') opgeheven. Met name Polen, Hongarije en Tsjechoslowakije – om maar te zwijgen van de voormalige DDR – richten zich in toenemende mate op de handel met het Westen. Vermindering of zelfs afschaffing van de westerse handelsbelemmeringen beschouwen zij dan ook als van levensbelang voor het slagen van het transformatieproces. In dit artikel richten wij ons op de rol van de handelspolitiek bij de integratie van Oost en West. Eerst zal echter worden ingegaan op het relatieve belang van de Oost-West-handel voor de verschillende landen.

Handelsstructuur

De politieke en economische scheiding tussen Oost en West na de tweede wereldoorlog betekende een sterke verlegging van de buitenlandse handel van de kleine Oosteuropese landen van West naar Oost. Met name de voor de oorlog zeer autarkische Sovjetunie werd een belangrijke handelspartner. De invoering van centrale planning en de handelsmechanismen binnen de RWEH hadden bovendien een drukkend effect op de handelsintensiteit van de afzonderlijke landen¹. De huidige overgang naar een markteconomie zal ongetwijfeld tot tegengestelde ontwikkelingen leiden.

Het bepalen van de regionale structuur van de buitenlandse handel van de Oosteuropese landen stuit op het probleem van het ontbreken van realistische en onderling consistente wisselkoersen. Met een rui-

me onzekerheidsmarge geeft tabel 1 voor 1989 een indicatie van het belang van de onderlinge handel van de Oosteuropese landen ten opzichte van die met de rest van de wereld. Met uitzondering van de Bulgaarse exporten vindt in 1989 minder dan de helft van de buitenlandse handel van de RWEH-landen met andere lidstaten plaats, waarbij de Sovjetunie binnen de RWEH veruit de belangrijkste handelspartner is voor de overige RWEH-landen², met name als leverancier van energieproducten. De handel buiten de RWEH, althans van de kleinere Oosteuropese landen, richt zich voornamelijk op de westerse industrielanden.

Bezien vanuit de westerse industrielanden is het belang van de Oost-West-handel betrekkelijk gering³. Tabel 2 laat dit zien voor zowel de Europese als de Noordamerikaanse OESO-landen. Het grotere aandeel van de Oosteuropese landen in de handel van de Europese OESO-landen vindt ook zijn weerspiegeling in het feit dat de Europese OESO-landen 80 tot 90% van de handel van de OESO met de RWEH-landen voor hun rekening nemen, waarbij de BRD veruit de grootste handelspartner is. Alleen bij de ex-

* De auteurs zijn verbonden aan de vakgroep Algemene Economie van de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Vgl. de typering 'handelsvernietigende douane-unie' voor de RWEH in F.D. Holzman, Comecon: a "trade-destroying" customs union?, *Journal of Comparative Economics*, jg. 9, 1985, blz. 410-423.

2. Voor Hongarije, Polen, Roemenië en Tsjechoslowakije neemt de Sovjetunie in 1989 circa tweederde van de handel binnen de groep voor haar rekening, voor Bulgarije ligt dit aandeel boven de 80%, zie P.B. Kenen, *Transitional arrangements for trade and payments among the CMEA countries*, IMF Staff Papers, jg. 38, 1991, blz. 235-267, tabel 2.

3. Door het ontbreken van de handel tussen de BRD en de DDR in de Westerse handelsstatistieken zijn de aandelen van zowel de RWEH als van de DDR in de handel van OESO-Europa onderschat. De handel tussen de BRD en de DDR beliep in 1989 circa 0,3% van de handel van OESO-Europa, zie J. Stankovsky, East-West trade 1989-1991: the end of an era. *Economic Systems*, jg. 15, 1991, blz. 117-145, tabel A10.

porten naar de Sovjetunie en Roemenië ligt dit aandeel met circa 70% duidelijk lager.

Uit bovenstaande cijfers komt het grote belang van met name de Westeuropese industrielanden als afzetgebied voor de Oosteuropese landen naar voren en bijgevolg ook van de Westeuropese handelspolitiek. Dit wordt nog versterkt als rekening wordt gehouden met de terugval in de onderlinge handel sinds de veranderingen in de handelsmechanismen en de latere opheffing van de RWEH. Anderzijds zou een verruiming van de invoer uit Oost-Europa voor de westerse landen geen al te groot probleem mogen vormen gezien het tot nu toe geringe aandeel in hun totale invoer.

Westerse handelsrestricties

De centraal-geleide Oosteuropese economieën hebben in de naoorlogse periode voortdurend blootgestaan aan handelsbeperkende maatregelen door het Westen⁴. Dit gold zelfs voor de landen die behoorden tot de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), zoals Tsjechoslowakije vanaf het begin van deze overeenkomst en Polen, Roemenië en Hongarije, die in respectievelijk 1967, 1971 en 1973 toetraden. De meest in het oog springende maatregelen zijn daarbij kwantitatieve restricties op de invoer uit de landen met staatshandel. Zoals hieronder zal blijken is er aan deze en andere handelsrestricties recentelijk het nodige veranderd in de richting van liberalisatie. Om de betekenis hiervan te kunnen beoordelen is het van belang stil te staan bij de vraag of de vroegere restricties effectief zijn geweest in het beperken van de uitvoer van de Oosteuropese landen of dat de beperkende factor voor de Oosteuropese uitvoer veeleer aan de aanbodkant lag. Bij de westerse maatregelen moet een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die rechtstreeks waren gericht tegen invoer uit Oost-Europa en maatregelen die gericht waren op de invoer uit andere landen, maar die indirect de concurrentiepositie van Oost-Europa beïnvloedden. Bij deze laatste gaat het vooral om maatregelen in het kader van de Westeuropese economische integratie.

Uit het empirische onderzoek naar de eerstgenoemde categorie lijkt de conclusie naar voren te komen dat de restricties wel degelijk de Oosteuropese uitvoer hebben beperkt. In dit verband moet vooral het onderzoek van de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties worden genoemd. Uit een onderzoek uit 1981, waarbij in regressie-analyses naast andere factoren ook de invloed van de handelspolitiek wordt onderzocht, blijkt een significante invloed daarvan op de invoer uit Oost-Europa in de periode 1965-1978, waarbij met name bij de industriële consumptiegoederen de invloed substantieel is⁵. In 1983 publiceert de ECE wederom onderzoek waaruit de invloed van handelspolitiek op de Oosteuropese uitvoer naar voren lijkt te komen, dit keer als onderdeel van het 'residu' in een CMS-(constant-market-shares-) analyse⁶. Tegenover deze bevindingen staat de mening van andere auteurs die constateren dat de Oosteuropese landen niet hebben kunnen profiteren van de liberalisatie van kwantitatieve restricties die in de jaren zestig begon, hetgeen zou kunnen duiden op beperkingen aan de aanbodkant. Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat de liberalisatie zeer

Tabel 1. Regionale spreiding van de buitenlandse handel van de lidstaten van de voormalige RWEH in 1989, in procenten

	Export		Import	
	RWEH	Rest wereld	RWEH	Rest wereld
Bulgarije	61	39	46	54
DDR	38	62	35	65
Hongarije	40	60	40	60
Polen	44	56	41	59
Roemenië	17	83	27	73
Sovjetunie	21	79	24	76
Tsjechoslowakije	47	53	48	52

Bron: UN Economic Commission for Europe, *Economic Bulletin for Europe*, nr. 42, Genève, 1990, blz. 31.

Tabel 2. Aandeel van de RWEH-landen in de exporten en importen van OESO-Europa en OESO-Noord-Amerika in 1989, in procenten

	Export		Import	
	Europa	N.Amerika	Europa	N.Amerika
RWEH ^a	2,9	1,3	3,0	0,4
Bulgarije	0,2	0,0	0,0	0,0
DDR ^a	0,2	0,0	0,2	0,0
Hongarije	0,3	0,0	0,3	0,1
Polen	0,4	0,1	0,4	0,1
Roemenië	0,1	0,0	0,2	0,1
Sovjetunie	1,5	1,1	1,6	0,1
Tsjechoslowakije	0,3	0,0	0,3	0,0

a. M.u.v. handel DDR-BRD.

Bron: Berekend op basis van OESO, *Foreign Trade by Commodities*, deel V, 1989.

selectief was in die zin dat de restricties van kracht bleven op de produkten waarin de exportpositie van Oost-Europa relatief sterk was⁷.

Wat betreft de handelspolitieke maatregelen die indirect de concurrentiepositie van Oost-Europa hebben beïnvloed, kan wederom gebruik worden gemaakt van onderzoek van de ECE, ditmaal uit 1989. Hieruit komt een substantieel handelsverschuivings-effect ten nadele van Oost-Europa in de jaren 1980 en 1986 als gevolg van de economische integratie in West-Europa naar voren. Hierbij kan met name worden gedacht aan de associatie en latere toetreding van Zuideuropese landen tot de EG.

Op grond van bovengenoemde onderzoekingen lijkt de conclusie gewettigd dat de handelspolitieke maatregelen ten opzichte van Oost-Europa in het verleden van invloed zijn geweest op de Oosteuropese uitvoerprestaties. Dit betekent dat van liberalisatie van handelsrestricties op korte termijn resultaat mag worden verwacht.

4. Zie bij voorbeeld G.J. Lanjouw en E.H. van Leeuwen, Trade policies and East-West trade, in *East-West and South*, Development & Security Series, University of Groningen, nr. 35, 1991.

5. ECE, *Economic Bulletin for Europe*, nr. 33, hoofdstuk 3, Genève, 1981.

6. ECE, *Economic Bulletin for Europe*, nr. 35, hoofdstuk 3, Genève, 1983.

7. Zie in deze zin onder andere Th.A. Wolf, Progress in removing barriers to East-West trade: an assessment, in: F. Nemschak (red.), *East-West economic interaction*, deel 1, World economy and East-West trade, Wenen en New York, 1976, blz. 111-127, inz. 114-117.

Recente ontwikkelingen

Reeds voor de omwentelingen van 1989 was er sprake van handelspolitieke toenadering tussen Oost en West, met name tussen de EG en de Oosteuropese landen. De Gezamenlijke Verklaring van 1988 van de EG en de RWEH opende de weg voor bilaterale overeenkomsten tussen de EG en individuele lidstaten van de RWEH. De eerste overeenkomst in dit kader was die tussen de EG en Hongarije, waarin onder meer werd afgesproken dat de specifiek voor dit land geldende kwantitatieve restricties uiteindelijk in 1995 zouden moeten zijn afgeschaft.

Dit soort bilaterale overeenkomsten is inmiddels door de ontwikkelingen die volgden op de omwentelingen van 1989 achterhaald. Het gaat in dit verband met name om de maatregelen in het kader van het PHARE-programma van de 'Groep van 24', dat in eerste instantie was gericht op Polen en Hongarije, maar dat later is uitgebreid met andere Oosteuropese landen. In dit kader zijn de specifieke kwantitatieve restricties van de EG met onmiddellijke ingang beëindigd en de maxima van een aantal overeenkomsten tot 'vrijwillige' beperking van de uitvoer, zoals in de staalsector en de textiel- en kledingsector, verruimd. Verder is het Algemene Preferentiële Stelsel, waarin ontwikkelingslanden een preferentiële handelspolitieke behandeling krijgen, van toepassing geworden op de Oosteuropese landen. Met het beëindigen van de discriminatoire kwantitatieve restricties is voor de Oosteuropese participanten in de GATT een belangrijke hinderpaal voor een normaal functioneren binnen de GATT weggenomen. Nog steeds zijn echter bijzondere regelingen van toepassing, bij voorbeeld in de vorm van bijzondere vrijwaringsmaatregelen in afwijking van wat normaal onder artikel XIX van de GATT geldt. Hongarije heeft in verband hiermee reeds gevraagd om herziening van de voorwaarden waaronder het land destijds toetrad⁸.

Naast het hierboven genoemde PHARE-programma van de Groep van 24 zijn er in Europa ontwikkelingen gaande op handelspolitiek gebied. Voor de aansluiting bij de op de markt georiënteerde landen van Europa waren er in principe twee mogelijkheden, de EFTA-optie en de weg van aansluiting bij de EG, uiteindelijk in de vorm van volledig lidmaatschap. De EFTA-optie werd al voor de omwentelingen van 1989 naar voren gebracht als mogelijkheid om een handelspolitieke opening naar het Westen te vinden zonder de internationaal-politieke complicaties die aansluiting bij de EG verhinderden. Door de omwentelingen is dit voordeel van de EFTA-optie verdwenen. Een eventuele toetreding van Oosteuropese landen tot de EFTA zou bovendien de onderhandelingen over de vorming van een Europese Economische Ruimte van EG en EFTA gezamenlijk aanzienlijk hebben gecompliceerd. De aanvraag van het EG-lidmaatschap door een aantal EFTA-landen heeft de EFTA-optie inmiddels definitief uitgehold. Aldus lag de keuze voor het rechtstreeks zoeken van aansluiting bij de EG voor de hand. Polen, Hongarije en Tsjecho-Slowakije hebben eind november met succes het overleg afgerond over associatie-overeenkomsten die op den duur, zij het niet automatisch, zullen uitmonden in volledig lidmaatschap. Teleurstellend voor de drie landen is dat restricties in 'gevoelige' sectoren zoals de landbouw, textiel en

kleding en staal eerst na zes jaar zullen zijn afgebroken.

Kort na het bereiken van overeenstemming over de associatie-overeenkomsten met de EG zijn Polen, Hongarije en Tsjecho-Slowakije het eens geworden over de liberalisatie van hun onderlinge handel op dezelfde voorwaarden als gelden in de associatie-overeenkomsten met de EG. Door het uitstellen van een dergelijke overeenkomst wilde men voorkomen dat onderlinge afspraken de onderhandelingen over de associatie-overeenkomsten zouden doorkruisen.

Concurrentieprofiel

Voor het voorspellen van de concurrentiekracht van de Oosteuropese landen in hun uitvoer, zijn verschillende benaderingen mogelijk. Ten eerste kan men uitgaan van bestaande handelspatronen, aangeduid als de benadering van het 'kennelijke comparatieve voordeel' ('revealed comparative advantage'). Ten tweede kan men proberen een inschatting te maken van de determinanten van de comparatieve voor- en nadelen.

Een voorbeeld van de eerste benadering is de studie van Collins en Rodrik, die op basis van bestaande handelspatronen concluderen dat Oost-Europa ten opzichte van het Westen een comparatief voordeel heeft in brandstoffen, voedsel, grondstoffen en eenvoudige industriële producten en een comparatief nadeel in chemische producten en machines⁹. Dit zou betekenen dat Oost-Europa een comparatief voordeel heeft in gestandaardiseerde producten en producten waarvoor weinig geschoolde arbeid wordt gebruikt en aldus vergelijkbaar is met ontwikkelingslanden in de midden-inkomenscategorie. Laatstgenoemde landen zouden aldus nadeel kunnen ondervinden van de mogelijkheid tot uitvoerergroting van Oost-Europa door handelsliberalisatie in de westerse landen.

Een soortgelijke aanpak wordt gevolgd door Tovias¹⁰. Hij vergelijkt onder meer het handelspatroon van Hongarije met dat van Portugal en Spanje. Vooral in vergelijking met Portugal vindt hij overlappende comparatieve voordelen voor een aantal gevoelige industriële producten in de categorieën textiel, kleding en schoeisel. Liberalisatie van de handel met Oost-Europa zou dus in het nadeel kunnen zijn van de Zuideuropese landen. Maar men kan in dit verband ook spreken van een correctie van de eerdere handelsverschuiving naar Zuid-Europa. Deze benadering berust op het extrapoleren van trends uit het verleden. Het is echter waarschijnlijk dat door de transformatie naar markteconomieën distorsies in het handelsverkeer zullen verdwijnen. De werkelijke comparatieve voordelen van landen zullen dan beter tot hun recht komen. De tweede benadering tracht hierover een uitspraak te doen door de determinanten van toekomstige comparatieve

8. GATT, *Focus; GATT Newsletter*, nr. 85, oktober 1991, blz. 2.

9. S.M. Collins en D. Rodrik, Eastern Europe and the Soviet Union in the world economy, *Policy analyses in international economics*, nr. 32, Washington DC, 1991.

10. A. Tovias, EC-Eastern Europe: a case study of Hungary, *Journal of Common Market Studies*, jg. 29, 1991, blz. 291-315.

ve voor- en nadelen in te schatten. In dit verband kan bij voorbeeld een Heckscher-Ohlin-gedachten-gang worden toegepast. Een simpele toepassing hiervan, waarin slechts homogene arbeid en kapitaal worden onderscheiden, zou voor Oost-Europa in vergelijking met het Westen opleveren dat deze regio vanwege zijn relatieve overvloed aan arbeid potentieel een comparatief voordeel in arbeidsintensieve produkten heeft. Hoewel in principe rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de relatief lage lonen niet leiden tot lagere arbeidskosten per eenheid produkt, vanwege het feit dat ook de arbeidsproductiviteit lager is, laten berekeningen van Hamilton voor Hongarije voor kleding zien dat de aanbodprijs daarvan duidelijk lager is dan die van Zuid Europese landen en van nieuwe industrielanden¹¹.

Een andere toepassing van een benadering à la Heckscher-Ohlin is die van het Centre for Economic Policy Research (CEPR)¹². Hierin worden meerdere soorten arbeid onderscheiden. Oost-Europa zou zich wat de beschikbaarheid van beter opgeleide werknemers en onderzoekers in een middenpositie bevinden tussen West-Europa en Zuid-Europa. Veel zal evenwel afhangen van de dynamiek van het aanpassingsproces, dat zal moeten leiden tot efficiënter gebruik van de beschikbare middelen. De conclusie uit de CEPR-benadering is dat het comparatieve voordeel van Oost-Europa niet zozeer zal liggen bij gevoelige arbeidsintensieve produkten, zoals uit de hierboven besproken studies naar voren komt. Bij het ontwikkelen van comparatief voordeel langs de lijnen van de CEPR-studie zullen waarschijnlijk directe investeringen uit westerse landen een belangrijke rol moeten spelen. Al te hoge verwachtingen daaromtrent moet men op korte termijn echter niet hebben¹³.

Conclusies

De overgang naar een markteconomie is een aangelegenheid die niet alleen de economieën van Oost-Europa aangaat. Ook in de internationale relaties met westerse landen zullen de marktkrachten meer op de voorgrond moeten treden door liberalisatie van de handel. In de naoorlogse periode is in de westerse wereld voortdurend sprake geweest van restricties op de invoer vanuit Oost-Europa, zelfs voor de Oosteuropese landen die participeerden in de GATT. Uit empirisch onderzoek lijkt de conclusie te kunnen worden getrokken dat deze restricties een significante invloed hadden op de uitvoer van de Oosteuropese landen en dat de Oosteuropese uitvoer zodoende niet alleen werd bepaald door het vermogen om produkten aan te bieden die voldeden aan de vereisten die op de westerse markten gangbaar zijn. Aldus kan van liberalisatie van handelsrestricties snel resultaat worden verwacht. Het proces van handelsliberalisatie is reeds in gang gezet, onder meer in het kader van het PHARE-programma, waarbij discriminatoire kwantitatieve restricties voor de invoer uit Oosteuropese landen zijn beëindigd. Een andere, zeer recente ontwikkeling is dat overeenstemming is bereikt tussen Polen, Hongarije en Tsjechoslowakije en de EG over associatie-overeenkomsten. Een tegenvaller daarbij voor deze Oosteuropese landen is dat de liberalisatie in gevoelige sectoren als de landbouw, textiel en kleding en staal

zich langzamer voltrekt dan zij hadden gemeend te mogen verwachten.

Naast vergroting van de handelsmogelijkheden is er nog een extra argument om op de ingeslagen weg van liberalisering voort te gaan. Vrij internationaal handelsverkeer heeft namelijk een gunstige invloed op de directe buitenlandse investeringen in Oost-Europa. De wetenschap dat onbelemmerde uitvoer vanuit Oost-Europa naar het Westen mogelijk is kan in dit verband een belangrijke, en gezien de teleurstellende ervaringen tot nu toe, zeer welkome stimulans vormen ter bevordering van de wederopbouw van Oost-Europa.

Ger Lanjouw
Beppo van Leeuwen

11. C.B. Hamilton, European Community external protection and 1992: voluntary export restraints applied to Pacific Asia, *European Economic Review*, jg. 35, 1991, blz. 378-387, inz. 386.

12. CEPR, *Monitoring European integration: the impact of Eastern Europe*, Londen, 1990.

13. Zie onder andere Collins en Rodrik, op.cit., blz. 61.