

Mythen en misvattingen over Oost-Europa

M.G. Bos en E.A. Oskam*

Verschillende mythen en misvattingen belemmeren de vorming van een realistische visie op de ontwikkelingen in Oost-Europa. In dit artikel worden er tien weersproken. Handel en hulp moeten beide deel uitmaken van het Westeuropese beleid om de transformatie in Oost-Europa te ondersteunen.

Midden- en Oost-Europa zijn verwickeld in een diep ingrijpend transformatieproces naar democratie en een markteconomie. Het effectief ondersteunen van dit proces is voor Nederland en de EG primair een zaak van welbegrepen eigenbelang (naast een zeker gevoel van verantwoordelijkheid jegens landen, die zich nu in een door ons steeds voorgehouden en aanbevolen richting ontwikkelen). Het welslagen van de transformatie schept nieuwe mogelijkheden voor internationale arbeidsverdeling, voor een effectieve aanpak van gemeenschappelijke problemen (zoals milieu), voor het verzekeren van de energievoorziening en voor het verlagen van de defensie-uitgaven. Negatief geformuleerd gaat het om het verkleinen van de risico's van politieke en economische instabiliteit in een deel van Europa. Een van die risico's is een toenemende migratiedruk.

In dit artikel wordt het Oosteuropese transformatieproces en de relaties tussen Oost en West geëvalueerd, aan de hand van tien stellingen die weerlegd zullen worden. Effectieve ondersteuning veronderstelt een goed inzicht in de aard van het transformatieproces en de beleidsmarges waarover de desbetreffende regeringen beschikken (zie het commentaar op stellingen 1, 2 en 3). Effectieve ondersteuning dient geconcretiseerd te worden door bevordering van het handelsverkeer tussen Oost en West (4, 5 en 6) en door het verlenen van concessionele hulp (7, 8 en 9). Handel en hulp zijn beide nodig (10).

Het transformatieproces

De produktiedaling waarmee de overgang naar een markteconomie in de Oosteuropese landen gepaard gaat, is onverwacht sterk en het verloop van het transformatieproces zeer teleurstellend (1).

Door sommigen wordt uit de dramatische produktiedaling geconcludeerd dat de ondoelmatigheid van de planeconomieën nog groter was dan tevoren werd vermoed. Deze verklaring is onbevredigend, omdat

van het nog slechter zijn van de uitgangssituatie op zich zelf geen negatieve invloed uitgaat op het groeitempo in de daaropvolgende periode. In een neoklassieke gedachtengang zou veeleer worden verwacht dat naarmate de situatie beroerder is, de mogelijkheden voor snelle efficiency-winst en daarmee voor economische groei groter zijn. Waarom zijn de produktiedalingen zo omvangrijk en blijft groeiherstel zo lang uit?

De grote produktiedalingen zijn in de eerste plaats het gevolg van de kapitaalvernietiging die de radicale blootstelling aan internationale concurrentie heeft teweeggebracht. Zeker de zogenoemde Vise-grád-landen (Polen, Hongarije, Tsjecho-Slowakije) hebben de buitenlandse handel in zeer korte tijd verregaand geliberaliseerd. Daardoor zijn de prijsverhoudingen van de wereldmarkt geïmporteerd, is de effectieve keuzevrijheid van afnemers sterk verruimd en worden producenten voor het eerst onderworpen aan werkzame mededinging. In die nieuwe omgeving hebben bepaalde produkties van de ene dag op de andere de betrekkelijke rationaliteit verloren die zij in de context van een gesloten en aanbod-bepaalde economie nog hadden.

De Trabant vormt daarvan het meest sprekende voorbeeld. Tot 1989 vormde dit voertuig voor veel DDR-burgers een felbegeerd bezit waarvoor men jaren op een wachtlijst stond. Na de opening van de grenzen is deze auto nog niet aan de straatstenen te slijten. Er bestaat domweg geen (effectieve) vraag naar een dergelijk produkt in landen die open staan voor de wereldmarkt. Als de tijd en het geld ontbreken om de kwaliteit (en de prijs) van het produkt op een concurrerend niveau te brengen, resteert slechts het sluiten van de produktie en het voor lief nemen van het daarbij behorende kapitaalverlies. Kortom,

* De auteurs verzorgden het secretariaat van de SER-werkgroep die, onder voorzitterschap van J.L.M. Pelkmans, het advies over de sociaal-economische betrekkingen met Midden- en Oost-Europa (publikatienr. 93/16) heeft voorbereid. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

de overgang op een ander economisch systeem en de integratie met de wereldeconomie gaan gepaard met de afstoot van economisch verouderde productiecapaciteit.

Er is een tweede belangrijke verklaring voor de sterke economische neergang in Oost-Europa. Deze is gelegen in het ontstaan van een 'institutioneel vacuüm' tussen het wegvallen van de coördinatie-mechanismen van een planeconomie en het opbouwen van de instituties (organisaties, wetten, regels, gewoonten en gedragspatronen) van een moderne markteconomie¹. Zo'n markteconomie kenmerkt zich door een complexe arbeidsverdeling die gebaseerd is op een vertrouwenwekkend institutioneel kader en op bepaalde vaardigheden en gedragspatronen van mensen en organisaties.

Het scheppen van goede regelingen voor de eigendomsrechten, het privatiseren (of althans verzelfstandigen) van vooral grote staatsbedrijven en het opzetten van een financieel systeem gaat echter niet van de ene dag op de andere; met fundamentele gedragsaanpassingen en het aanleren van nieuwe vaardigheden (zoals management en marketing) zijn vele jaren gemoeid². Het 'institutionele vacuüm' veroorzaakt onzekerheid over de naleving van contracten en daardoor hoge(re) transactiekosten. Een gebrek aan vaardigheden bij het vertalen van markt-signalen in doelgericht bedrijfsbeleid versterkt de van oudsher bestaande neiging bij de leiding van staatsbedrijven om af te wachten, in het verleden ontwikkelde gedragspatronen (van 'inspannings-minimaliserende monopolisten') te blijven volgen en strategische beslissingen achterwege te laten. Het institutionele vacuüm doet zich ook gelden in het handelsverkeer tussen de verschillende Oosteuropese landen. De gevolgen ervan worden nog versterkt doordat een hele groep buurlanden tegelijkertijd in een zelfde stabilisatie- en transformatieproces is verwickeld en doordat een vergaande specialisatie sterke afhankelijkheidsrelaties heeft geschapen.

Een verklaring van de transformatiecrisis louter op grond van neo-klassieke inzichten is onvolledig. Gezien het belang van institutionele aspecten is het logisch dat de transformatie niet alleen met hoge aanpassingskosten gepaard gaat maar ook de nodige tijd vergt. Desondanks is op onderdelen al belangrijke vooruitgang geboekt. Zo is het aandeel van de particuliere sector in Polen en Hongarije inmiddels gestegen tot 50 resp. 35 procent van het bbp.

De overgang naar een markteconomie houdt een keuze in tussen ofwel schoktherapie ofwel een geleidelijke aanpak. Deze keuze is sterk bepalend voor de sociaal-economische resultaten (2).

De tweedeling tussen schoktherapie en geleidelijke overgang naar een markteconomie is te simplistisch. De overgang naar een markteconomie houdt immers naast stabilisatie van de economie ook systeemveranderingen en herstructurering van economische activiteiten in. Er kan geen sprake zijn van een 'big bang' naar een markteconomie; structurele aanpassingen en institutionele veranderingen (in het bijzonder van mentaliteit en gedrag) vergen tijd. Dat neemt niet

weg dat de overgang naar een markteconomie voor de economische subjecten niet minder dan een revolutie betekent: de noodzaak om te handelen volgens nieuwe spelregels in een sterk gewijzigde omgeving. Vooral met het oog op het duidelijk markeren van de overgang op een ander stelsel is het van groot belang de nieuwe spelregels als één pakket door te voeren, ook al zal niet van alle spelregels onmiddellijk optimaal gebruik worden gemaakt.

Tussen de verschillende onderdelen van een transformatiepakket, zoals liberalisering en privatisering, bestaan belangrijke dwarsverbanden. Dat betekent dat de volgorde en het tempo ertoe doen. Daarbij treden de nodige dilemma's op: er bestaat geen volgorde die in alle opzichten ideaal is³. Wel kunnen bepaalde onderdelen van het pakket op betrekkelijk korte termijn min of meer volledig worden doorgevoerd. Vanuit het oogpunt van macro-economische stabilisatie en het duidelijk markeren van de overgang van een centraal geleide naar een markteconomie, is een voortvarende aanpak op verschillende terreinen (monetair, budgettair en loonbeleid; liberalisatie van prijzen en van de buitenlandse handel) ook nodig.

Elementen van een schoksgewijze en van een geleidelijke aanpak horen in elk transformatiepakket. De mix zal echter van land tot land verschillen en is mede afhankelijk van de uitgangssituatie. Zo heeft Polen, vooral in macro-economische zin, duidelijk een zwaarder accent gelegd op een schoktherapie dan Hongarije. De grote economische onevenwichtigheden (tekorten, hyperinflatie) in de nadagen van het Poolse communistische systeem vormden daarvoor een voor de hand liggend motief. Het verschil in beleidsaanpak tussen Polen en Hongarije heeft echter niet tot wezenlijk verschillende sociaal-economische resultaten geleid, of het moest zijn dat het economisch herstel in Polen nu sneller op gang lijkt te komen (met een groei van 2% in 1992 en 4% in 1993). Meer in het algemeen geldt dat er geen eenduidig verband is tussen de mate waarin schoktherapeutische maatregelen zijn toegepast en de diepte van de economische teruggang⁴.

De diepe economische terugval van de voormalige DDR is vooral het gevolg van de (te hoge) koers waartegen in 1990 DDR-markten tegen D-markten zijn ingewisseld (3).

De gehanteerde inwisselkoers zou het de nieuwe Länders van meet af aan onmogelijk hebben gemaakt om van comparatieve voordelen gebruik te maken. Deze argumentatie past in de conceptie van twee naast elkaar bestaande economieën, maar gaat voorbij aan de volledige integratie van de voormalige DDR in de

1. Zie H. Schmieding, From plan to market: on the nature of the transformation crisis, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1993, nr. 129-2, blz. 233-243.

2. Zie W. Swaan, *Behaviour and Institutions under economic reform*, Amsterdam (dissertatie), 1993.

3. Zie N.J. van der Lijn, Van planeconomie naar markteconomie, *Maandschrift Economie*, 1992, blz. 325-340.

4. S. Fischer, Socialist economy reform: lessons of the first three years, *American Economic Review*, 1993, blz. 390-395.

Bondsrepubliek. Met de Berlijnse muur verdween ook de kunstmatige segmentatie van de Duitse arbeidsmarkt langs geografische lijnen⁵. De vorming van een economische, monetaire en sociale unie tussen beide Duitslanden betekende vervolgens dat de voormalige DDR in een klap de Westduitse prijzen (ook, zij het vaak met vertragingen, voor 'non-tradables') importeerde. Let wel: dat betekent dat een andere inwisselkoers dan 1 op 1 alleen voor een deel van de non-tradables, en dan nog tijdelijk, tot lagere (kost)prijzen zou hebben geleid. Vanuit een oogpunt van prijsconcurrentie moeten de nieuwe Länder het hebben van lagere loonkosten, en dan vooral – vanwege het overnemen van de Westduitse sociale wetgeving – van lagere lonen.

In beginsel zou het loonniveau moeten overeenstemmen met de arbeidsproductiviteit. Deze wordt geschat op gemiddeld een derde van die in West-Duitsland. Van een dienovereenkomstig verschil in beloning zou echter een zeer sterke prikkel op migratie naar het Westelijk deel van de BRD uitgaan, met name in die gevallen waar verschillen in arbeidsproductiviteit vooral samenhangen met verschillen in de voorziening met kapitaalgoederen of in de organisatie van het werk (en minder met de onderscheiden individuele capaciteiten of inzet). Feitelijk is het niet gelukt om tot een evenwicht tussen enerzijds behoud van concurrentievermogen en anderzijds tegengaan van massale migratie te komen. De convergentie van de lonen tot het Westduitse peil is verder doorgevoerd dan vanuit sociaal-economisch oogpunt nodig en wenselijk is. Dat komt mede door het ontbreken van krachtig tegenspel door Oostduitse werkgevers die ongeorganiseerd waren en nog niet gewend voor eigen rekening en risico onder harde budgetrestricties te opereren.

Het is mogelijk dat van de vaststelling van de inwisselkoers op 1 op 1 in politiek-psychologische zin een verkeerd signaal is uitgegaan, maar dat moet dan in samenhang worden gezien met de algehele onderschatting van de transformatieproblematiek door de Duitse regering. Het is echter naïef om te veronderstellen dat een inwisselkoers van bij voorbeeld 1 op 2 tot een beduidend lager loonniveau zou hebben geleid. Dat gaat voorbij aan de krachten achter de Oostduitse loonontwikkeling: de import van de Westduitse prijzen en de drang – mede onder invloed van de arbeidsmobiliteit – tot convergentie van de reële lonen naar het Westduitse peil.

Handel

In het kader van de Europa-akkoorden heeft de EG zijn markten voor de Oosteuropese landen eenzijdig opengegooid (4). De uitvoer uit die landen dreigt West-Europa te overspoelen, met kwalijke sociaal-economische gevolgen (5). Oost-Europa maakt zich op grote schaal schuldig aan dumping (6).

De EG heeft zogenoemde Europa-akkoorden gesloten met Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Roemenië en Bulgarije. Deze akkoorden verplichten onder andere tot wederzijdse marktopening. Daarbij is wel

sprake van een zekere asymmetrie in het tempo van tenuitvoerlegging ten gunste van de associatiepartners. Tegen de achtergrond van de transformatieproblematiek is deze ook zonder meer op zijn plaats.

In de praktijk is het overigens nog maar de vraag in hoeverre daadwerkelijk invulling is gegeven aan de asymmetrie in (het tempo van) de marktopening. De meeste associatiepartners hebben namelijk in 1990 en 1991 grote openingen voor buitenlandse concurrentie tot hun toe toe sterk gesloten economieën geschapen, onder andere door het grotendeels vervangen van kwantitatieve restricties door over het algemeen betrekkelijk lage tarieven: "As a result, protection in the CSFR and Poland is now lower, more uniform and (being based very largely on tariffs) more transparent than that accorded to domestic producers in most OECD countries"⁶. De EG past weliswaar lagere invoertarieven toe dan de Oosteuropese associatiepartners, maar daar staat een betrekkelijk veelvuldig gebruik van kwantitatieve restricties tegenover (met name landbouw, textiel en kleding).

Feitelijke omvang handel

In de feitelijke ontwikkeling van het handelsverkeer is de intentie achter de Europa-akkoorden om enige asymmetrie aan te brengen ten gunste van de associatiepartners, niet te herkennen. Integendeel, vooralsnog neemt de uitvoer van de EG naar Oost-Europa duidelijk sneller toe dan de uitvoer van Oost-Europa naar de EG. De invoer door de geassocieerde landen in Oost-Europa vanuit de EG is gestegen van 12,6 mrd dollar in 1989 tot 27,8 mrd dollar in 1992. De uitvoer van de Oosteuropese landen naar de EG is in dezelfde periode toegenomen van 13,4 mrd dollar tot 24,5 mrd dollar⁷. Deze cijfers illustreren de mate waarin Oosteuropese associatiepartners hun markten hebben geopend, alsmede de hindernissen voor het opvoeren van hun uitvoer in de vorm van eigen aanbodproblemen en van een zeker protectionisme in West-Europa.

Ondanks de bijna verdubbeling van de uitvoer naar de lidstaten van de EG blijven de Oosteuropese associatiepartners voor de EG nog een relatief kleine handelspartner: goed voor vier procent van de totale handel met derde landen, wat overeenkomt met een half procent van het bbp. Voor de Oosteuropese landen daarentegen is de EG inmiddels verreweg de belangrijkste handelspartner (met een aandeel van 30 tot 50 procent). Deze asymmetrie in de betrekkingen houdt een sterk eenzijdige afhankelijkheidsrelatie in.

5. Zie W. Schrettel, Transition with insurance: German unification reconsidered, *Oxford Review of Economic Policy*, 1992, blz. 144-155.

6. P. Aghion, e.a., Towards the establishment of a continental European customs union, in: J. Flemming, J.M.C. Rollo (red.), *Trade, payments and adjustment in Central and Eastern Europe*, London, 1992, blz. 157-180. Vergelijk: "... at this stage, the CSFR and Poland are particularly open by international standards", in: OESO, *Reforming the economies of Central and Eastern Europe*, Parijs, 1992, blz. 87.

7. IMF, *Direction of Trade Statistics*. De Nederlandse uitvoer naar de associatiepartners is tussen 1988 en 1992 toegenomen van 1,5 naar 3,3 mrd; de invoer uit deze landen van 1,5 naar 2,3 mrd.

Macro-economisch gezien zijn de verschuivingen voor de EG door de toename van de handel met Oost-Europa betrekkelijk klein. Hierachter gaan uiteraard grotere verschuivingen op meso- en micro-niveau schuil. Maar zelfs in zogenoemde gevoelige sectoren is het invoeraandeel in de regel, afgezien van enkele specifieke produkten, niet erg hoog⁸.

Dumping

Ongetwijfeld kan invoer uit Oost-Europa op bepaalde markten gepaard gaan met dumping of marktontwrichting. De Europa-akkoorden voorzien echter in mogelijkheden voor het treffen van maatregelen daartegen, als overleg geen (spoedige) oplossing biedt. Anti-dumping- en vrijwaringsmaatregelen dienen proportioneel, tijdelijk en degressief te zijn en in overeenstemming met de GATT-regels te worden toegepast. Van dumping is volgens de GATT-regels sprake als de prijs van een produkt bij uitvoer lager is dan de zogenoemde normale waarde. Die normale waarde is gewoonlijk de prijs voor verbruik in het land van oorsprong⁹.

In het dagelijks spraakgebruik krijgt het woord 'dumping' vaak een ruimere betekenis. Met name gaat het daarbij om het verwijt in de richting van Oost-europese landen dat deze zich schuldig zouden maken aan 'sociale dumping' en 'milieudumping'. 'Sociale dumping' is geen dumping in de zin van de GATT. Concurrentie op basis van lage loonkosten is niet oneerlijk en vormt geen geldig motief voor het treffen van handelsmaatregelen. Integendeel, door het treffen van dergelijke maatregelen zouden bestaande comparatieve voordelen ongedaan worden gemaakt. Op grond van de Europa-akkoorden mag wel een geleidelijke aanpassing van de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers aan communautaire maatstaven worden verlangd.

Zolang er belangrijke verschillen bestaan tussen landen met betrekking tot het niveau van de milieukwaliteitsdoelstellingen en de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, is inderdaad sprake van een scheeftrekking van de concurrentieverhoudingen op dit punt. Eenzijdige handelsmaatregelen vormen niet het beste antwoord op deze scheeftrekking. Dat geldt in het bijzonder indien daarmee wordt beoogd veranderingen af te dwingen in het milieubeleid van handelspartners of compensatie te zoeken voor verschillen in intensiteit (of kosten) van milieubeleid¹⁰. Van de Oost-europese landen mag, naar de mate waarin een reëel perspectief op toetreding tot de EG wordt geboden, een geleidelijke convergentie van het milieubeleid naar communautaire standaarden worden verlangd¹¹. De Europa-akkoorden vormen daar een geschikt kader voor.

Overigens is in de Visegrád-landen de aandacht voor milieuvraagstukken de laatste jaren toegenomen. Zo zijn de milieu-uitgaven in Polen gestegen van 0,3 procent van het bnp aan het begin van de jaren tachtig tot ongeveer 1 procent in 1991. In de andere landen van Oost-Europa ligt dit percentage tussen 0,5 en 1¹². Deze grotere aandacht geeft vertrouwen dat vraagstukken op het gebied van milieu en handel met de Visegrád-landen vooral langs de

weg van de positieve maatregelen uit de weg kunnen worden geruimd.

Hulp

Westerse landen doen hun uiterste best om de transformatieprocessen in de landen van Midden- en Oost-Europa te ondersteunen (7). De absorptiecapaciteit van de ontvangende landen schiet echter tekort (8). Bovendien voldoen ze niet aan de gestelde voorwaarden (9).

De omvang van de toegezegde hulp is op het eerste gezicht imponerend. Alleen al aan de landen van het GOS werd tussen begin 1990 en eind 1992 circa 72 miljard ecu hulp toegezegd. De aan de overige landen toegezegde hulp beliep in dezelfde periode in totaal bijna 53 miljard ecu. Genoemde cijfers geven echter een vertekend beeld. In de eerste plaats hebben ze betrekking op zowel schenkingen als (rente-dragende en schuldvergroten) leningen. Daarbij rijst de vraag of exportkredieten wel als hulp mogen worden aangeduid. Van de hulp die tussen 1989 en april 1992 aan de Visegrád-landen werd toegezegd, betrof slechts een kleine dertig procent schenkingen. Een belangrijk deel daarvan had bovendien betrekking op de kwijtschelding van schulden (Polen!) waarvan de terugbetaling toch al zeer twijfelachtig was. Ter vergelijking: de Marshall-hulp bestond vrijwel uitsluitend uit schenkingen.

In de tweede plaats bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de omvang van de toegezegde en van de daadwerkelijk *verstrekte* hulp¹³. Uit het jaarverslag van de Rekenkamer van de EG over het begrotingsjaar 1991 blijkt dat de definitieve betalingen voor Polen en Hongarije in dat jaar 18 procent, 1,4 procent van de totale vastleggingen uitmaakten. Inmiddels is de situatie overigens enigszins verbeterd. Uit het jaarverslag over het begrotingsjaar 1992 komt naar voren dat van de in het kader van het PHARE-programma aangegane verplichtingen, eind 1992 bijna veertig procent door de EG was uitbetaald. Het uitblijven van de uitbetaling kan overigens zowel het gevolg

8. Zo bedroeg de invoer van staal uit de Oost-europese landen en het GOS in 1992 in tonnen gemeten 3,5 procent van de EG-productie. De overcapaciteit binnen de EG wordt door de Europese Commissie geraamd op het zesvoudige (30 mln ton). Het 'Oost-Europa-probleem' van de West-europese staalproducenten lijkt vooral te schuilen in het verlies van afzet aan Rusland.

9. Als deze prijs niet beschikbaar is, worden ook wel de vergelijkbare prijs bij uitvoer naar een derde land of de produktiekosten met een redelijke winstmarge als vergelijkingsmaatstaf gehanteerd. Op staatshandellanden wordt een aparte regeling toegepast.

10. Zie SER, *Advies milieu en ontwikkeling*, publikatienr. 93/04, Den Haag, 1993, hoofdstuk 6.

11. De Visegrád-landen hebben zich ten doel gesteld om in tien tot vijftien jaar de EG-milieustandaarden daadwerkelijk te bereiken. Zie: OESO, op.cit., blz. 103.

12. *Environmental action programme for Central and Eastern Europe*, april 1993, blz. 1-2. In Nederland bedroegen de milieu-uitgaven door overheid en particuliere sector in 1991 1,4 procent van het bnp en in Frankrijk en het VK 0,9 procent van het bnp (Miljoenennota 1994, blz. 29).

13. De Nederlandse hulp vormt hierop een uitzondering.

zijn van langdurige procedures in de donorlanden, als van het onvermogen van de ontvangende landen om aan de gestelde voorwaarden te voldoen.

Ondanks de verstrekte hulp zijn de associatiepartners met uitzondering van Roemenië in 1992 geconfronteerd met een netto financiële uitstroom (de som van het kapitaalverkeer en de netto betaalde rente)¹⁴. Dat komt met name door de omvangrijke aflossingen en rentebetalingen van de buitenlandse schuld.

Absorptiecapaciteit

Vooraf door tekortkomingen in de bestuurlijke en fysieke infrastructuur doen zich in de landen van Midden- en Oost-Europa problemen voor bij de absorptie van de hulp.

De absorptiecapaciteit is echter geen absoluut gegeven, maar mede afhankelijk van de vorm waarin de hulp wordt geboden. Vormen van duurzame schuldverlichting kunnen zelfs in het geheel geen aanleiding geven tot absorptieproblemen. Ook via technische assistentie in de vorm van praktische advisering, managementondersteuning of scholing, kan relatief eenvoudig concrete steun worden verleend. Zeker als bij de vormgeving van de hulp rekening wordt gehouden met de bestaande knelpunten, zijn er nog volop mogelijkheden om binnen de absorptiecapaciteit effectief bij te dragen aan bijvoorbeeld de versterking van de infrastructuur en de verbetering van het natuurlijk leefmilieu en van de energievoorziening.

Door het financieren van infrastructurele projecten en het helpen wegnemen van organisatorische tekortkomingen wordt bovendien de absorptiecapaciteit in deze landen vergroot. Westerse landen voeren daarom de huidige absorptieproblemen ten onrechte aan als een rechtvaardiging voor hun beperkte inspanningen.

Voorwaarden

Vooraf staat dat een efficiënt gebruik van verstrekte hulp dient te worden verzekerd. De eisen die aan de ontvangende landen worden gesteld, moeten evenwel reëel zijn in het licht van de bestaande situatie en gericht op het verzekeren van de effectiviteit van de hulp. De indruk bestaat dat de gehanteerde procedures onnodig lang en bureaucratisch zijn en dat donoren te veel 'checks and balances' proberen in te bouwen¹⁵. Dat wordt nu met betrekking tot de communautaire programma's PHARE en TACIS door de Europese Commissie erkend¹⁶.

Verder is het van belang dat het IMF bij het formuleren van eisen waaraan de Midden- en Oost-europese landen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor betalingsbalanssteun, zich voldoende rekenschap geeft van het unieke karakter van het transformatieproces. Deze landen staan immers voor de taak niet alleen macro-economische stabilisatie te bewerkstelligen, maar tevens in korte tijd drastische wijzigingen aan te brengen in hun economische, fiscale en sociale systemen. Uit de ervaringen van de Visegrád-landen blijkt hoe moeilijk het is beide taken tegelijkertijd uit te voeren. Het karakter van de transformatieproblematiek vraagt dan ook om zekere aanpassingen van de kant van de multilaterale instel-

lingen. Een goed voorbeeld is de nieuwe laagdrempelige Systeem Transformatie Faciliteit van het IMF.

Ten slotte: hulp en handel

*'Trade not aid' (10a);
'aid, then trade' (10b).*

Deze elkaar uitsluitende stellingen hebben betrekking op de relatie tussen hulp en handel. Naar onze mening zijn beide stellingen onjuist. In de huidige situatie zijn hulp en handel beide nodig.

Het bevorderen van de handel moet evenwel voorop staan. De buitenlandse handel dient richting te geven aan het transformatieproces en bovendien voor een belangrijk deel de middelen te verschaffen om dit proces te doen slagen. Alleen op basis van een vrij handelsverkeer kunnen specialisaties worden ontwikkeld en uitgebaat die berusten op comparatieve voordelen.

Liberalisatie van het handelsverkeer levert ook voor de EG welvaartsvoordelen op, maar zal daarnaast op korte termijn gepaard gaan met aanpassingslasten. Gezien de omvang de handel tussen West- en Oost-Europa zijn deze lasten voor de EG betrekkelijk laag, zeker in verhouding tot de mogelijke kosten van een falen van de transformatie in Midden- en Oost-Europa.

Hulp kan niet in de plaats treden van handel. Hulp is wel belangrijk als aanvulling op handel, vooral met het oog op het helpen versterken van het aanpassingsvermogen van de ontvangende landen. Daardoor kan het transformatieproces door de Oost-europese landen sneller, en met minder gevaar voor terugslagen, worden doorlopen. De externe ondersteuning dient verder de voorwaarden te helpen scheppen waaronder het westerse bedrijfsleven op termijn een grotere bijdrage aan de kapitaalbehoefte kan leveren. In samenhang met het vorderen van het transformatieproces zullen deze landen zich geleidelijk als aantrekkelijke vestigingsplaats voor buitenlandse investeringen kunnen ontwikkelen.

Het is dan ook een misvatting dat kapitaalhelp pas zou moeten worden verleend als er duidelijke eigendomsverhoudingen zijn geschapen en de rechtsstaat goed functioneert¹⁷. Immers, op dat moment is hulp eigenlijk niet meer nodig.

**Marko Bos
Edwin Oskam**

14. Zie UN Economic Commission for Europe, *Economic survey of Europe in 1992-1993*, New York, 1993, blz. 247.

15. Zie bij voorbeeld: UN Economic Commission for Europe, op.cit., blz. 1-22.

16. Zie *Publikatieblad* C 309, 16 november 1993, blz. 332.

17. Zie bij voorbeeld: F. Bolkestein, Protectionisme inspireert bezwaren tegen 'dumping' door Oost-Europa, *Staatscourant*, 1 november 1993.