

Oost-Europa is geen derde wereld

Recentelijk is discussie ontstaan over de vraag of hulp aan Oost-Europa in beginsel op gelijke wijze moet worden beschouwd als de traditionele ontwikkelingshulp. Dit punt kwam bij voorbeeld nadrukkelijk aan de orde tijdens de discussie tussen de Nationale Adviesraad inzake Ontwikkelingssamenwerking (NAR) en minister Pronk over diens recente nota *Een wereld van verschil*¹. De discussie spitste zich toe op de vraag of er argumenten zijn om de overdrachten aan Oost-Europa uit de ontwikkelingsbegroting te financieren. De vraag is nu of en in hoeverre Oost-Europa en de traditionele ontwikkelingshulp-ontvangende landen zoda-

nig vergelijkbaar zijn dat dit hulp uit dezelfde bron rechtvaardigt. Uitgangspunt bij het onderstaande betoog zijn twee voorwaarden dat aan het verschaffen van ontwikkelingshulp dienen te worden gesteld. Ten eerste behoren overdrachten aan andere landen slechts te worden verstrekt ter financiering van maatschappelijk gewenste doch commercieel niet rendabele activiteiten; de financiering van commercieel wel rendabele activiteiten kan men immers overlaten aan de markt. Ten tweede mag men de eis stellen dat men in het ontvangende land niet in staat is deze activiteiten zelf te subsidiëren, ofwel dat dit naar objectieve maatstaven onacceptabele maatschappelijke offers vraagt. In Nederland leek de afgelopen decennia een consensus te zijn ontstaan dat slechts die landen recht kunnen doen gelden op de Nederlandse ontwikkelingshulp waarvan men, gezien de economische achterstand en armoede, redelijkerwijs niet kan verwachten dat de eigen overheid in staat is een acceptabel niveau van basisvoorzieningen te verschaffen. Dat betekende in de

praktijk dat een bovengrens aan welvaartsindicatoren zoals het bnp per hoofd werd gesteld.

In de nota *Een wereld van verschil* wordt echter voor het eerst de deur naar Oost-Europa als mogelijke ontvanger van de Nederlands ontwikkelingshulp voorzichtig opengezet. Letterlijk staat er dat er "in beginsel geen absoluut obstakel bestaat voor het aangaan van ontwikkelingsamenwerkingsrelaties met Oost-Europese landen", zulks op grond van het argument dat een einde is gekomen aan het begrip derde wereld. De nota stelt dat binnen bijna alle landen "achterblijvende groepen" ontstaan die men op voorhand niet moet uitsluiten van mogelijke ontwikkelingshulpverlening. Ongetwijfeld zullen de te verwachten ontwikkelingen ertoe kunnen leiden dat in een aantal opzichten Oost-Europa plaatselijk karakteristieken zal gaan vertonen zoals men deze traditioneel op grote schaal in ontwikkelingslanden aantreft, zoals armoede en verpaupering, omvangrijke buitenlandse schuld, grote milieuproblemen, politieke instabiliteit en het bestaan van een omvangrijke informele sector. Men dient echter te bedenken dat dit soort constellaties van omstandigheden, die inderdaad associaties met de traditionele ontwikkelingsproblematiek oproepen evenzeer kunnen worden aangetroffen in hoog geïndustrialiseerde westerse landen (men denke aan getoetvorming in grote steden of verpaupering van het platteland in perifere regio's). Het naakte feit dat men ergens ter wereld achterstanden aantreft (zoals ook in de sloppenwijken van New York) mag dan een voldoende argument zijn om humanitaire hulp te bieden ter leniging van acute nood, doch niet voor het verschaffen van duurzaam hulp die ontwikkeling beoogt.

Welvaartsindicatoren

Zoals hierna zal blijken is de situatie in Oost-Europa volstrekt onvergelijkbaar met die in de traditionele hulpontvangende (low-income) landen, welke welvaartsindicator men daarvoor ook neemt. Dit blijkt allereerst wanneer men het inkomen per hoofd in de Oosteuropese landen vergelijkt met dat van een representatieve groep van traditionele ont-

Tabel. Enkele welvaartsindicatoren van Oosteuropese en representatieve ontwikkelingslanden

	Bbp per hoofd ^a	Levensverwachting (jaren)	Alfabetiseringsgraad (%)	Welvaartsindex ^c
Nigeria	452	45	14	0,12
Malawi	543	45	17	0,14
Indonesië	1.123	53	42	0,39
India	1.053	59	43	0,44
Kenia	794	59	60	0,48
Egypte	1.357	62	45	0,50
Indonesië	1.660	57	74	0,59
Tunisië	2.741	66	55	0,66
Filipijnen	1.887	64	86	0,71
China	2.124	70	69	0,72
Thailand	2.576	66	91	0,78
Brazilië	4.307	65	78	0,78
Roemenië	3.000 ^b	71	96	0,86
Mexico	4.624	69	90	0,88
Portugal	5.597	74	85	0,90
Polen	4.000 ^b	72	98	0,91
Hongarije	4.500 ^b	71	98	0,92
Bulgarije	4.750 ^b	72	93	0,92
Sovjetunie	6.000 ^b	70	99	0,92
Tsjechoslowakije	7.750 ^b	72	98	0,93
Oostenrijk	5.500 ^b	76	93	0,93
VS	17.615	76	96	0,96
West-Duitsland	14.730	75	99	0,97
Nederland	12.661	77	99	0,98

a. Koopkracht in dollars van 1987 naar internationale maatstaf.
 b. Schatting UNDP.
 c. Voor de meeste berekeningswijze zie UNDP, *Human development report 1990*, Oxford University Press, New York, 1990.

1. *Een wereld van verschil*, Tweede Kamer 1990-1991, 21 813, nrs. 1-2 en NAR, *Commentaar op de nota Een wereld van verschil*, Den Haag, 20 december 1990.

wikkelingslanden. Zelfs als men de meest optimistische schattingen voor de ontwikkelingslanden met de meest pessimistische voor Oost-Europa vergelijkt, wordt het duidelijk dat sprake is van een wereld van verschil. Dit blijkt evenzeer indien men kijkt naar indicatieve welvaartsgegevens zoals de gemiddelde levensverwachting en de mate van alfabetisering van de volwassen bevolking. In de tabel is de hoogte van het bbp per capita in uiteenlopende landen vergelijkbaar gemaakt via een correctie voor nationale koopkrachtverschillen of voor verstoringen via de officiële wisselkoers. Dit gebeurt volgens de methode zoals die ontwikkeld is in het International Price Comparison Project van VN, Wereldbank e.a. Tevens is in de tabel aangegeven hoe landen scoren volgens de zogenaamde Human Development Index, een door de United Nations Development Program (UNDP) recentelijk gesuggereerde welvaartsindicator waarin een gelijk gewicht wordt toegekend aan de positie van de drie in de tabel opgenomen indicatoren.

De conclusie die uit de tabel naar voren komt is dat de traditionele hulpontvangende ontwikkelingslanden in een fundamenteel andere welvaartssituatie verkeren dan de landen in Oost-Europa. Het bbp per hoofd in de ontwikkelingslanden is significant lager, maar ook andere welvaartsindicatoren scoren beduidend slechter.

Enige aanvullende informatie kan dit beeld verder versterken. Kijkt men naar de 130 landen ter wereld met een bevolking groter dan 1 miljoen mensen, dan ligt het niveau van het bbp per hoofd in circa 50 daarvan (met een totale bevolking van ruim 1,5 miljard mensen) gemiddeld op minder dan de helft van dat van het armste Oosteuropese land, Roemenië; ongeveer 25 landen (0,5 miljard inwoners) hebben zelfs een welvaartsniveau dat lager ligt dan een kwart van het Roemeense. Daarbij dient ten slotte bedacht te worden dat het welvaartsniveau van Roemenië, het enige Oosteuropese land waarvoor toekomstige ontwikkelingshulp wellicht denkbaar zou kunnen zijn, ruwweg de helft bedraagt van het gemiddelde van Oost-Europa, waar de welvaart op zijn beurt ongeveer de helft bedraagt van die in noordwest Europa. In die zin loopt Oost-Europa ongeveer 30 jaar bij ons achter, voor een vergelijking met de huidige 'low-income'-ontwik-

kelingslanden zal men tenminste een eeuw in de Nederlandse geschiedenis terug moeten.

Een dergelijk verschil kan ook worden geconstateerd bij tal van andere welvaartsindicatoren. De tabel geeft al aan dat de levensverwachting in tal van ontwikkelingslanden onder de 60 jaar is gelegen, terwijl deze in alle landen in Oost-Europa boven de 70 jaar ligt; evenzeer is er op het punt van de alfabetiseringsgraad sprake van een kloof: in 40 tot 50 van de genoemde 130 landen ligt deze lager dan 60%, in Oost-Europa vrijwel steeds tussen de 95% en 99%. Rangschikt men de 130 landen naar de Human Development Index van de UNDP, dan kan men constateren dat voor circa 45 landen sprake is van een waarde kleiner dan 0,5 en voor nog eens 35 landen lager dan 0,8. Alle Oosteuropese landen behoren tot de groep van de overige 45 landen met een index tussen 0,8 en 1,0.

Armoede

De vraag rijst of in Oost-Europa sprake is van omvangrijke armoede. Zoals uit gegevens van het *World development report 1990* blijkt, leven slechts 5 miljoen van het huidige aantal van 1.125 miljoen armen op deze wereld (jaarlijks inkomen beneden de \$ 370) in Oost-Europa. Waar deze categorie in de traditionele ontwikkelingslanden gemiddeld eenderde van de bevolking uitmaakt, en in Sub-Sahara Afrika en Zuid-Azië ongeveer de helft, is dit in Oost-Europa slechts enkele procenten. De projectie voor 2000 van de Wereldbank is, dat dit aantal in Oost-Europa niet zal toenemen, ondanks het feit dat men zich nadrukkelijk bewust is van de komende problemen. De beperkte omvang van de armoede in Oost-Europa is van belang voor de mate waarin de eigen overheid zelf deze armoede zal kunnen bestrijden.

Bij een vergelijking tussen Oost-Europa en de traditionele ontwikkelingslanden kan het zin hebben ook de ontwikkelingen gedurende de afgelopen decennia in ogenschouw te nemen. Zoals men kan opmaken uit het recente *Global outlook 2000* van het VN secretariaat, is het bbp per hoofd in Oost-Europa de afgelopen 3 decennia maar liefst gemiddeld meer dan 2 procentpunt per jaar sneller gestegen dan het gemiddelde van dat van de ontwikkelingslanden. De enige groep ontwikkelingslanden die enigszins bij het Oosteuropese ontwikkelingsstempo (per hoofd) in de buurt kwam, waren de landen

in Zuidoost en Oost-Azië, waaronder China. Men vergelijk de groeivoeten van het bbp per hoofd in Sub-Sahara Afrika in de jaren '60, '70 en '80 van respectievelijk 1,8%, -0,4% en -2,6%!

Deze trends kunnen niet los worden gezien van de bevolkingsgroei. Ook hier steekt Oost-Europa gunstig af bij de ontwikkelingslanden. Waar in de ontwikkelingslanden de afgelopen 30 jaar sprake was van een gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei van zo'n 2,5%, bedroeg deze in Oost-Europa gemiddeld slechts zo'n 0,8%. Bovendien is in Oost-Europa sprake van een continue dalende trend in de bevolkingsgroei, terwijl in de ontwikkelingslanden pas recentelijk enige afzwakking in de groei kan worden waargenomen. Dit verschil wordt ook gereflecteerd in de bevolkingsprojecties voor de jaren 90: 0,6% groei per jaar voor Oost-Europa tegen 2,3% voor de ontwikkelingslanden exclusief China (met 1,3%). Ook bovengenoemde gegevens dwingen tot de conclusie dat het inderdaad buitengewoon moeilijk is vol te houden dat de landen in Oost-Europa, (tot voor kort overigens niet onbelangrijke donoren), gelijk kunnen worden gesteld met de traditionele ontwikkelingsgebieden.

Schulden

Maar er zijn nog meer verschillen. Ook de externe schuldenpositie van Oost-Europa is bij verre niet zo ernstig als die van vele ontwikkelingslanden. De OESO schat de bruto buitenlandse schuld over 1989 van de Sovjetunie en de rest van Oost-Europa op respectievelijk \$ 50 mrd. en \$ 100 mrd.; al enkele jaren is deze schuld niet erg sterk toegenomen, ondermeer als gevolg van aanpassingen in de waarderingsgrondslag, door westerse terughoudendheid en een strak beleid ten aanzien van de externe schuld, zoals in Roemenië. Omdat de Oosteuropese landen zelf ook vorderingen op het buitenland hebben, lijkt het echter juist om netto-schuldgegevens te hanteren om de schuldenpositie met die in ontwikkelingslanden te kunnen vergelijken. Volgens schattingen van het Ministerie van Economische Zaken is de netto schuld van Oost-Europa ongeveer een kwart lager dan de bruto schuld². Extrapoleert men

2. Ministerie van Economische Zaken, *Zicht op Oost-Europa*, Den Haag, februari 1990, blz. 25-28.

dit, dan resulteert dit voor geheel Oost-Europa aan het eind van de jaren '80 in een netto schuld tussen de \$ 110 mrd. en \$ 120 mrd. Dit wordt bevestigd door gegevens van de ECE, waarin de netto schuld van Oost-Europa en de Sovjetunie voor 1989 wordt vastgesteld op \$ 114 mrd. en voor 1990 is geschat op \$ 133 mrd³. De meest recente schattingen van de netto-schuldenpositie van groepen ontwikkelingslanden (1987) geven voor Sub-Sahara Afrika, 'low-income' Azië, de Aziatische NIC's en de categorie 'highly-indebted countries' (voornamelijk Latijns-Amerika), bedragen van respectievelijk \$ 76 mrd., \$ 135 mrd., \$ 61 mrd. en \$ 428 mrd⁴.

Met het oog op het vermogen van landen om gezien hun externe positie zelf iets te kunnen doen aan armoedebestrijding, moeten de genoemde netto-schuldenposities worden gerelateerd aan het (voor koopkracht gecorrigeerde) bbp. Het blijkt dat de netto schuld/bbp-verhouding in 1990 in Oost-Europa met SU ongeveer 6% bedraagt, tegen ruwweg 41% in Sub-Sahara Afrika, 3% in 'low-income' Azië (inclusief het schuldvrije China), 12% in de Aziatische NIC's en 38% in de 'highly-indebted countries'. Ook wat dit betreft kan de positie van ontwikkelingslanden als beduidend kwetsbaarder worden beschouwd dan die van Oost-Europa en geldt opnieuw: Oost-Europa is geen derde wereld.

Catrinus J. Jepma

De auteur is hoogleraar economie en verbonden aan de economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen en de Open Universiteit te Heerlen.

3. VN, Economic Commission for Europe, *Economic survey of Europe in 1990-1991*, New York, tabel 3.12, 1991, blz. 68.

4. R. Lensink, *A world model for analyzing developing countries' economic performance*, Universiteit Groningen, Groningen, intern memorandum 1990.