

Internationaal

De Oekraïne onafhankelijk

Op zondag 1 december stemde 90% van de ongeveer 37 miljoen kiesgerechtigden in de Oekraïne voor onafhankelijkheid. Dit percentage is veel hoger dan zelfs de nationalistische partijen in de Oekraïne hadden durven hopen.

De onafhankelijkheidsverklaring van de Oekraïne is in binnen- en buitenland met gemengde gevoelens ontvangen. Voor de Sovjetunie betekent het het einde van het streven van president Gorbatsjov om het oude Sovjetrijk om te vormen tot een federatie van republieken met een sterk centrum. Voor het buitenland betekent het een groot aantal onduidelijkheden over de uitvoering van de met de Sovjetunie gesloten verdragen.

In dit artikel worden de economische en politieke mogelijkheden van een onafhankelijk Oekraïne onderzocht. Na een korte beschrijving van het land zullen vervolgens de economische en de politieke problemen op korte en lange termijn worden geanalyseerd.

Onafhankelijkheidsstreven

Voor iedereen die zich de laatste jaren met de Sovjetunie heeft bezig gehouden is het natuurlijk een uiterst intrigerende vraag, hoe het mogelijk is dat een land, dat op binnenlands gebied stabiel leek en in het buitenland niet bedreigd werd, in zes jaar volledig in elkaar stort. Het antwoord op deze vraag ligt bij Gorbatsjovs inconsistente politiek van perestrojka en glasnost¹. Met behulp van glasnost probeerde Gorbatsjov de macht van de bureaucratie te beperken. Met glasnost haalde Gorbatsjov echter ook een Paard van Troje in huis. Al gauw konden bij voorbeeld de mensen uit de Oekraïne eindelijk de lugubere details lezen over de hongersnood in 1932-'33, die met name in de Oekraïne miljoenen slachtoffers vergde. De nieuwe informatie bracht de heersende ideologie in volledig diskrediet. Hierdoor ontstond een ideologisch vacuüm, dat op de korte termijn alleen door na-

tionalisme en religie kon worden opgevuld².

Het nationalisme in de Oekraïne kreeg verder een grote impuls door de catastrofe in Tsjernobyl. Tsjernobyl werd het symbool van het faillissement van het Sovjetexperiment en het besef dat het Sovjetsysteem voor de Oekraïne alleen maar ellende had bewerkstelligd: aan de ene kant had de Oekraïne meer dan evenredig aan de opbouw van de Sovjetunie bijgedragen, aan de andere kant was het daarvoor 'beloond' door een inkomen dat lager was dan het landelijk gemiddelde en een volledig vervuilde omgeving³. De bevolking raakte er steeds meer van overtuigd dat de Oekraïne door 'Moskou' werd uitgebuit en dat haar problemen beter konden worden opgelost binnen een onafhankelijk Oekraïne.

De Oekraïense economie

De Oekraïne is naar Europese maatstaven een groot land. Haar territorium is groter dan Duitsland en de bevolking is talrijker dan in Frankrijk. De 53 miljoen Oekraïners bestaan voornamelijk uit ethnische Oekraïners (72,7%) en uit Russen (22,1%). Hoewel de bevolking 18% van de Sovjetbevolking uitmaakt, produceert zij slechts 16,2% van de totale produktie. Hiervan nemen de landbouw en industrie een meer dan evenredig deel voor hun rekening, respectievelijk 21 en 17,2%, en transport en dienstensector een minder dan evenredig deel, respectievelijk 13,8 en 14,5%.

De industriële structuur van de Oekraïne wordt gedomineerd door de zware industrie. Plaatsen als Donetsk, Charkov en Dnepropetrovsk kennen grote geïntegreerde ijzer- en staalfabrieken. Daarnaast is er veel zware machinebouw. Deze industrieën zijn voor een groot gedeelte zwaar verouderd. De Oekraïne kent relatief weinig lichte industrie. Het zuidwesten is bekend om zijn glasinindustrie, terwijl in het zuiden een zeer sterke voedselindustrie te vinden is⁴.

1. R. Knaack, Economische crisis in de Sovjetunie, *ESB*, 22 november 1989, blz. 1156-1159.

2. D. Satter, The seeds of Soviet instability, *Wall Street Journal Europe*, 23 september 1991.

3. R. Solchanyk, Ukraine: from Chernobyl to sovereignty, *Report on the USSR*, vol. 3, nr. 31, 2 augustus 1991.

4. M. Sagers, Regional aspects of the Soviet economy, *PlanEcon Report*, vol. VII, nr. 1-2, 15 januari 1991.

De industriële structuur kent grote zwakheden. In de eerste plaats gaat de winning van steenkolen en ijzererts in de Donbas met toenemende grenskosten gepaard⁵. In de tweede plaats is het overgrote deel van de zware industrie bestemd voor de wapenindustrie. Deze produkten worden naar Rusland geëxporteerd. Vanwege de bezuinigingen op het militair-industrieel complex in Rusland, maar ook om politieke redenen is het dus voor de Oekraïne zaak de conversie van de wapenindustrie naar civiele productie versneld ter hand te nemen. Daar zijn enorme investeringen voor nodig⁶. In tegenstelling tot de rest van de Sovjetunie heeft de Oekraïne grote gebieden die ideaal zijn voor de landbouw. Van oudsher wordt zij gezien als de graanschuur van de Sovjetunie: 24,3% van de totale Sovjetgraanproductie komt er vandaan. Daarnaast komt 54,2% van de suikerbieten, 44,4% van de zonnebloemenolie, 30,2% vlas uit de Oekraïne. De Oekraïners klagen over de bijzonder lage prijzen die zij voor hun landbouwprodukten krijgen. Dit zou het betrekkelijk lage aandeel van de Oekraïne in de waarde van de totale Sovjetlandbouwproductie verklaren.

De Oekraïne kent een omvangrijke handel met de andere republieken. De handel met de andere republieken bedraagt bijna 40% van het nationaal inkomen, terwijl de handel met het buitenland 6,7% bedraagt. In het algemeen is de handel tussen de Sovjetrepublieken omvangrijk. Zij is bij voorbeeld veel groter dan de onderlinge handel tussen de EG-landen⁷. Dit fenomeen wordt bevorderd door twee eigenaardigheden van het economische systeem. In de eerste plaats zijn de economische ministeries georganiseerd naar branches. Dit bevordert eerder de handel tussen de republieken binnen een ministerie, dan de handel binnen een republiek tussen verschillende ministeries. In de tweede plaats wordt in de Sovjetunie een sterke nadruk gelegd op schaalvoordelen. Hierdoor kan het voorkomen dat bepaalde produkten slechts worden voortgebracht door 1 à 2 bedrijven.

De handel van de Oekraïne met zowel de andere republieken als het buitenland weerspiegelt zijn economische structuur. De Oekraïne heeft een handelsoverschot met de andere republieken van 3,5 miljard roebel. De export bestaat voornamelijk uit

ijzer- en staalprodukten (31%), zware machines (22%), produkten van de voedselindustrie (35%) en landbouwprodukten (11%). Omgekeerd importeert de Oekraïne voornamelijk olie en gas (40%), chemische produkten (20%), hout en papier (12%) en lichte industrieprodukten (23%). Opmerkelijk is dat nog maar kort geleden de Oekraïne een energie-exporterend land was. Met het buitenland heeft de Oekraïne een handelstekort van 6,4 miljard roebel. Dat betekent dat de handel met de andere republieken en het buitenland per saldo een tekort van 2,9 miljard roebel vertoont. Naar het buitenland exporteert de Oekraïne voornamelijk ijzer en staal. De import bestaat uit machines (22%), lichte industrieprodukten (48%), produkten van de voedselindustrie (18%) en landbouwprodukten (11%).

Voor- en nadelen

Traditioneel wordt in de economische theorie aangenomen dat het wegvallen van handelsbarrières tussen twee landen zal leiden tot een toename van de welvaart in beide landen, als gevolg van de toegenomen mogelijkheden tot specialisatie en de daarbij optredende schaalvoordelen. Analooeg moet het uiteenvallen van een land in afzonderlijke delen leiden tot een welvaartsverlies. Op grond van deze argumentatie zouden Rusland en de Oekraïne bij elkaar moeten blijven vanwege de onderlinge verwevenheid van hun economieën als gevolg van de monopolistische structuur van de Sovjet-economie. Het ligt echter niet in de lijn der verwachting dat een onafhankelijk Oekraïne alle handelsbetrekkingen met de andere republieken zal verbreken. Op zondag 8 december 1991 hebben de slavische republieken in Minsk een overeenkomst gesloten om te komen tot een gemeenschappelijke markt. Vanuit een allocatief gezichtspunt kan desintegratie ook voordelen hebben. Een zelfstandig Oekraïne kan zich onttrekken aan het ministeriële stelsel en meer gebruik maken van regionale specialisatie. Dit kan enorme dynamische groei mogelijkheden met zich meebrengen⁸. Voordelen kunnen ook worden behaald op het gebied van de macro-economische politiek. Door de introductie van een eigen munt, de chryvnia, is de Oekraïne beter in staat om de monetaire- en fiscale politiek af te stemmen op de macro-economische problemen van de re-

gio⁹. Momenteel is men daartoe niet in staat. Tijdens de perestrojka zijn vele bevoegdheden van de Unie aan de republieken overgedragen. Zo zijn de republieken thans verantwoordelijk voor het innen van de belastingen. Voor de financiering van centrale uitgaven moet het centrum iedere keer een beroep op de republieken doen. Huidige ervaringen in de Sovjetunie, maar ook in andere landen wijzen uit dat dit een permanente bron van problemen vormt en een ingebouwd mechanisme voor macro-economische instabiliteit¹⁰. Op dit moment heeft Rusland zich garant gesteld voor financiering van de centrale uitgaven. Daartoe laat zij driftig de bankbiljettenpers draaien. Voor de Oekraïne is deze situatie desastreuus. Aan de ene kant exporteert Rusland een deel van de inflatie naar de Oekraïne, terwijl Rusland naar met mondjesmaat de Oekraïne van roebels voorziet. Sinds de zomer krijgt de Oekraïne maar 20% van haar behoefte aan kasgeld. Het gevolg is een enorm tekort aan roebels, waardoor de ingezetenen uit de Oekraïne bij het kopen van hun eigen produkten worden verdrongen door met name Russen. Als reactie hierop heeft de Oekraïne de verkoop van goederen aan de eigen bevolking veilig gesteld door de uitgifte van coupons¹¹. De klassieke economische argumentatie gaat ook voorbij aan de motiverende werking die van onafhankelijkheid kan uitgaan. De burgers zijn niet meer te motiveren om de orders van Moskou uit te voeren, laat staan om daarvoor offers te brengen. Toch zal dit laatste in de Oekraïne nodig zijn. De industrie in de Oekraïne is zwaar verouderd en zal gemoderniseerd moeten worden. Ook zal het

5. L. Dienes, Perestroika and the slavie regions, *Soviet Economy*, vol. 5, nr. 3.

6. J. Tedstrom, Industrial conversion in Ukraine: policies and prospects, *Report on the USSR*, vol. 3, nr. 34, 23 augustus 1991.

7. IMF, Wereldbank, OESO & EBRD, *A study of the Soviet economy*, deel I, appendix II-4: Republican aspects of Soviet economic reform, Parijs, 1991, blz. 193.

8. J. Tedstrom, The economic costs and benefits of independence for Ukraine, *Report on the USSR*, 7 december 1990, blz. 12.

9. A. McAuley, Costs and benefits of de-integration in the USSR, *Most*, nr. 2/1991, blz. 54.

10. R. Knaack, Stabiliseren of hervormen?, *ESB*, 4 september 1991, blz. 884-887.

11. *Financial Times*, 29 november 1991.

noodzakelijke conversieproces grote investeringen vereisen. Dit betekent dat de Oekraïners voor jaren de broekriem zullen moeten aantrekken. Het is duidelijk dat een onafhankelijk Oekraïne een dergelijke politiek meer legitimiteit geeft.

Externe betrekkingen

Het is duidelijk dat een onafhankelijk Oekraïne zeker op de korte termijn grote problemen mag verwachten met zowel de voormalige Sovjet-republieken als de rest van de wereld.

In de eerste plaats zal er een boeidscheiding met de andere Sovjet-republieken moeten plaats vinden. Dit betreft allereerst de buitenlandse schuld. In principe heeft de Oekraïne zich bereid verklaard zich garant te stellen voor haar aandeel in de buitenlandse schuld. Dat aandeel komt neer op ongeveer 16% van het totaal. Zij wil echter slechts meebetalen aan de schuld van het Centrum en niet aan de schuld van bedrijven in andere republieken. Daarnaast eist zij haar aandeel op in de goud- en deviezenreserves van de Sovjetunie. En vervolgens meent zij ook recht te hebben op de activa van de Sovjetunie in het buitenland.

In de tweede plaats moeten er overeenkomsten worden gesloten over de toekomst van de ongeveer 1,5 miljoen Sovjetmilitairen op het grondgebied van de Oekraïne. Een probleem vormt verder de toekomst van de nucleaire wapens op het grondgebied van de Oekraïne. Daarnaast is het onduidelijk of een onafhankelijk Oekraïne te maken krijgt met disputen over grenscorrecties. Het huidige Oekraïne omvat een aantal omstreden gebieden. Dat geldt in eerste instantie voor de Krim, welke in het midden van de jaren vijftig door Chroetsjov is afgesplitst van Rusland en aan de Oekraïne is toegevoegd. Ook zijn disputen te verwachten met Roemenië. Dit heeft al claims gelegd op die gebieden die in het kader van het Molotov-Ribbentrop Pact aan de Oekraïne zijn toegevoegd.

Veel problemen vallen er ook te verwachten met het buitenland. Het buitenland is met name bevreesd dat door onafhankelijkheid van de Oekraïne de uitvoering van een aantal internationale verdragen in het gedrang zullen komen. Naar verwachting zal aan de erkenning van de onafhankelijkheid een aantal eisen worden gesteld. Met name zal geëist

worden dat de Oekraïne de volgende verdragen zal ondertekenen: het nucleaire non-proliferatieverdrag; het verdrag om de conventionele strijdkrachten in Europa te verminderen; de Helsinki-akkoorden, die voorschrijven dat de bestaande grenzen niet door geweld mogen worden gewijzigd; en het verdrag van Parijs, waarin de rechten van de mens zijn herbevestigd.

Er valt niet aan te ontkomen dat een onafhankelijk Oekraïne hulp nodig zal hebben bij herstructurering van de economische betrekkingen met het buitenland. Op dit moment is de handelsbalans met het Westen negatief. Dit probleem klemmt des te meer omdat de Oekraïne behoefte heeft aan hoogwaardige technologie en machines in het kader van haar moderniseringsprogramma. Om deze importen te kunnen betalen heeft zij geld nodig. Dit geld moet in eerste instantie verdiend worden door export. Het is echter zeer ongelukkig dat momenteel haar voornaamste exportproducten bestaan uit landbouwproducten en ijzer en staal, producten waarvoor de EG nu juist handelsbarrières heeft opgeworpen. De EG kan de Oekraïne helpen door

deze barrières te slechten. Daarnaast zal er ook onderhandeld moeten worden over een herstructurering van de schulden. Momenteel weigert de G7 hierover met de Oekraïne te onderhandelen. Het toegestane uitstel van betalingen van 3,6 miljard dollar geldt slechts voor die republieken die het Unie-verdrag hebben ondertekend. Dit standpunt moet in de toekomst worden losgelaten.

Conclusies

Het bovenstaande maakt duidelijk dat voor de Oekraïne waarschijnlijk de voordelen van onafhankelijkheid groter zullen zijn dan de nadelen. Wel zal nog veel staatsmankunst vereist zijn om een aantal knellende problemen met de voormalige Sovjetrepublieken en het buitenland op te lossen. Er is voor het Westen geen reden om de Oekraïne daarbij niet te helpen.

Ruud Knaack

De auteur is als universitair hoofddocent Economische Stelsels verbonden aan de Faculteit van Economische Wetenschappen en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam.