

Een raamwerk van de internationale politieke economie

De zwaluwstaartverbinding van staat en markt in Midden- en Oost-Europa

Herman W. Hoen

Dit artikel is een bewerking van een door de auteur uitgesproken rede op 16 januari 2001 bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Internationale Politieke Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

De leer der internationale betrekkingen is in de naoorlogse periode gedomineerd – en nog steeds – door een paradigma waarin politieke relaties tussen staten het belangrijkste object van studie zijn. Het paradigma staat bekend als dat van het *realisme*. Volgens de *realisten* kan er in de wereld geen sprake zijn van een autoriteit die bovengeschikt is aan nationale regeringen. De wereldorde wordt gekenmerkt door concurrentie tussen staten die proberen hun kwetsbaarheid te minimaliseren door hun macht te maximaliseren. Aan de orde zijn de betrekkingen tussen staten en deze relaties kenmerken zich door politieke vraagstukken betreffende de nationale veiligheid.

In het *realisme* spelen economische betrekkingen slechts een geringe rol. Die komt onder meer tot uitdrukking in het onderscheid tussen “*high politics*” en “*low politics*”. De eerste verwijst naar zaken met een hoog politiek belang als nationale veiligheid, terwijl de sociaal-economische aspecten, de “*low politics*”, een staatsman of -vrouw minder bezighouden. Economische aspecten in de internationale betrekkingen worden door de *realisten* op drie wijzen gemarginaliseerd.

Ten eerste worden de politiek en de economie als strikt gescheiden domeinen aangemerkt. Deze scheiding komt het meest expliciet naar voren in Hans Morgenthau's “*Politics among Nations*”, waarin wordt gesteld dat “*Intellectually, the political realist maintains the autonomy of the political sphere, as the eco-*

nomist, the lawyer, the moralist maintain theirs. He thinks in terms of interest defined in terms of power, as the economist thinks in terms of utility" (Morgenthau, 1956, 10–11). Naast de scheiding tussen het domein van de politiek en dat van de economie, wordt in de tweede plaats het domein van de economie van secundair belang geacht. De *realist* gaat uit van het primaat van de politiek. In de derde plaats beschouwt hij de staat als een uniforme actor die macht probeert te maximaliseren in een poging te overleven in een wereld waarin conflicten onvermijdelijk zijn en waarin een mondiale scheidsrechter ontbreekt. De uniformiteit van de staat als actor veronderstelt de afwezigheid van uiteenlopende zienswijzen binnen de staat en gaat voorbij aan besluitvormingsprocessen door coalities met uiteenlopende economische belangen.

Het paradigma van het *realisme* is vaak verbeeld aan de hand van de metafoor van het biljart. Op het laken illustreren botsende ballen de conflicten tussen staten. De ballen zijn keihard en bestaan slechts uit één en hetzelfde materiaal. De metafoor is kennelijk bedoeld voor de onervaren biljarter aangezien het spel van in conflict gerakende staten als chaotisch moet worden opgevat. Ofschoon economen dezelfde metafoor gebruiken voor de werking van de markt, behoeft het weinig betoog dat *realisten* geen warme pleitbezorgers zijn van de invoering van een leerstoel *internationale politieke economie*. Voor het economische domein in de internationale betrekkingen is voor de *realisten* niet meer dan een residuale status weggelegd.

Het is één ding te stellen dat politiek en economie in de *leer der internationale betrekkingen* niet zijn te scheiden. Maar ik acht het mijn taak in deze oratie aan te geven op welke wijze de twee dan wel zijn verbonden. De titel van mijn rede luidt: "*Een raamwerk van de internationale politieke economie: de zwaluwstaartverbinding van staat en markt in Midden- en Oost-Europa*". In de eerste plaats wil ik nader ingaan op de vraag wat het domein van de *internationale politieke economie* is. In de tweede plaats wil ik aandacht besteden aan de vraag wat de functie van een leerstoel *internationale politieke economie* kan zijn. Susan Strange, één van de grondleggers van het vakgebied, heeft gesteld dat uitvoering ervan in essentie neerkomt op de beantwoording van de telkens terugkerende vraag: "*Cui bono?*" (Strange, 1998). In deze oratie stel ik dezelfde vraag, maar richt me niet uitsluitend op de actoren en structuren die zij in het vakgebied onderscheidt, maar ga ook op zoek naar de belanghebbenden van de leerstoel. Wat zou de bijdrage kunnen zijn van de *internationale politieke economie* aan wat de kerntaken van de universiteit kunnen worden genoemd: onderzoek en het daarmee onlosmakelijk verbonden onderwijs? De bijdrage aan het onderzoek en onderwijs wil ik toelichten aan de hand van processen van democratisering en markthervormingen in Midden- en Oost-Europa. "*Waarom Midden- en Oost-Europa?*", vraagt u zich wellicht af. Het antwoord is eenvoudig. Politiek en economie gaan altijd samen, maar nergens is de samenhang zo zichtbaar als bij de systeemtransformaties die de landen van het vroegere Oostblok proberen te voltooien. Ik wil daarbij allereerst ingaan op wat ik de "*ana-*

tomie van centrale planning" zou willen noemen en de wijze waarop internationale samenwerking tussen de planeconomieën vorm kreeg. Vervolgens zal ik een raamwerk van de *internationale politieke economie* van de transformatie in Midden- en Oost-Europa proberen te schetsen. Daarbij hanteer ik eveneens het onderscheid tussen de binnenlandse en de internationale context.

1. Het domein van de internationale politieke economie

Er is kritiek gekomen op de wetenschappelijke onderbouwing van het wereldbeeld van de *realisten*. Deze spitste zich aanvankelijk toe op een methodologische onvrede. In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd het *realisme* onder aanvoering van Kenneth N. Waltz van een meer gedegen wetenschappelijke onderbouwing voorzien (Waltz, 1979). De latere adviseur van Ronald Reagan leverde kritiek op de *realistische* incidentie-benadering op basis waarvan voorspellingen over conflicten zouden kunnen worden afgeleid. Meten zonder theorie achtte hij zinloos. Hij propageerde een systeem-analyse, waarin diverse domeinen in het wereldbestel kunnen worden afgezonderd, in het bijzonder de staat ten opzichte van internationale systeem. Het gedrag van de staat vloeit volgens hem voort uit de beperkingen die de anarchische structuur oplegt. Er is niet zozeer sprake van een honger naar macht, zoals de traditionele *realisten* als Hans Morgenthau en Edward Carr in hun aandacht voor waarden en normen naar voren brachten, maar veeleer van een overlevingsstrategie van de staat¹.

Geldt ook voor de *neo-realist*en, of liever, *structuur-realist*en dat binnen de *leer der internationale betrekkingen* alles politiek is? Mijn antwoord luidt: "joh". Het niet in ogenschouw nemen van economische belangen is weliswaar een aanleiding tot kritiek op de *realisten* geweest, maar de structuur-analyse waarin domeinen op theoretische gronden kunnen worden geïsoleerd van het grotere geheel is voor de *neo-realist*en tevens het handvat om ontwikkelingen binnen de staat als irrelevant voor het gedrag van de staat op het wereldtoneel te bestempelen. Niet voor niets verwees Waltz naar de *fysiocraten* die in de achttiende eeuw hun kritiek ventileerden op het *mercantilisme*, en meer in het bijzonder het *colbertisme*, en daarmee een belangrijke bijdrage leverden aan het vakgebied van de economie als zelfstandige discipline die fundamenteel verschilt van die van de politiek (Waltz, 1990, 22–23). De verwijzing naar de *fysiocraten* is niet bedoeld als een poging de economie integraal onderdeel te laten zijn van de internationale betrekkingen, maar juist om haar te isoleren.

De kritiek is voortgeschreden. Uit de assumpties in het paradigma van het *pluralisme* blijken de actoren zowel statelijk als niet-statelijk te zijn, wordt het monolithische karakter van de staat ontkracht door expliciete aandacht voor in-

¹ Voor een helder overzicht van de verschillen tussen *realisten* en *neo-realist*en wordt verwezen naar Burchill (1996, 67–92).

terme conflicten en lobby's en hebben grensoverschrijdende contacten niet alleen een inter- maar ook een transnationaal karakter vanwege bijvoorbeeld de activiteiten van mondiaal opererende bedrijven (Viotti en Kauppi, 1999, 9-11). Er zijn er met een omzet groter dan het *bruto nationaal product* (BNP) van sommige soevereine staten. Alles is politiek maar politiek is niet alles. Het karakter van het vakgebied der internationale betrekkingen is door het proces van mondialisering ingrijpend veranderd.

Wat is nu tegen de achtergrond van deze ontwikkeling het domein van de *internationale politieke economie*? De vraag kan alleen worden beantwoord als men gedachten heeft over wat *politieke economie* is. Het moet worden toegegeven dat die niet zo eenvoudig zijn te verwoorden. Jos de Beus spreekt van een geuzennaam (de Beus, 1987, 11). In deze zin heeft de aanduiding politieke economie ook vaak de betekenis van een heterodoxe benadering gehad. Marxistische economie is daar een voorbeeld van.

Voorts is het natuurlijk ook enigszins verwarrend dat de grondlegger van de economie, Adam Smith, in zijn tijd niet anders dan als politiek econoom werd geduid. Uit de titel van zijn meesterwerk blijkt dat hij eerst en vooral is geïnteresseerd in de welvaart van landen – niet in die van individuen of groepen binnen deze landen – en zich daarbij richt op overheidsgedrag ter verklaring van de economische prestaties van landen (Smith, 1976).

Politieke economie dient overigens niet te worden vereenzelvigd met economische politiek. In deze tak van sport houdt men zich bezig met het economische beleid van overheden, terwijl men in het vakgebied van de politieke economie eerder op zoek is naar een economische onderbouwing van politieke besluitvorming. In deze betekenis komt ook de ongemakkelijke verhouding met het *realisme* en het *structuur-realisme* tot uiting. Het monolithische karakter van de staat heeft een gespannen verhouding met vragen als “*wie is in staat buiten de markt om zijn belangen te behartigen, waarom zij en op welke wijze wordt de belangenbehartiging vormgegeven?*”

De politieke economie spitst zich toe op vraagstukken die samenhangen met de wederzijdse beïnvloeding van staat en markt². Wezenlijk kenmerk van de interactie is het dynamische karakter. De één zet de ander in beweging. Voorts is er natuurlijk sprake van een spanningsveld tussen de staat en de markt. De één is het politieke domein, kent doorgaans een meer gecentraliseerde organisatie en wordt gekenmerkt door hervreiding van welvaart. De ander is het domein van de economie, kent een gedecentraliseerde organisatie en wordt gekenmerkt door allocatie en verdeling van schaarse middelen. Degene die zich *internationaal politiek economist* noemt is iemand die het spanningsveld tussen beide domeinen in een internationale context tot zijn of haar object van studie rekent. Als

² De definitie sluit nauw aan bij die van Strange (1988), maar is ook het uitgangspunt in het handboek van Balaam en Veseth (1996, 6).

het gaat om de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa kan het spanningsveld aanleiding zijn tot een directe sensatie en deze wil ik u niet onthouden.

2. Internationale politieke economie: cui bono?

Het ijzeren gordijn viel op 19 augustus 1989. Nabij het Hongaarse Sopron knipte de Hongaarse minister van buitenlandse zaken Gyula Horn de prikkeldraadversperring tussen Hongarije en Oostenrijk door en maakte daarmee voor Oost-Duitsers een doortocht naar de Bondsrepubliek mogelijk. In een stukje niemandsland deden Hongaren, Oostenrijker en Oost-Duitsers zich te goed aan pálinka en salami, hetgeen bekend geworden is als de "*pan-Europese picknick*". Hongaarse en Oostenrijkse grenswachters haalden "*ambtshalve hun schouders op*", zo stelt György Konrád (1990, 60) in één van zijn overdenkingen. De ondergang van het Midden- en Oost-Europese communisme en de ontwikkelingen die daarop volgden hebben de *realisten* en de *structuur-realist*en in verlegenheid gebracht. In de eerste plaats bleek de ondergang van het systeem in belangrijke mate aan binnenlands politieke en economische ontwikkelingen en niet aan internationale competentie tussen staten te moeten worden toegeschreven. Niet een politiek van "*linkage and leverage*", maar een sneeuwbal-effect van politieke openheid – *glasnost* – en economische herstructurering – *perestrojka* – brachten de zaak in beweging. In de tweede plaats hebben de sociale en etnische conflicten voortvloeiend uit de ondergang van het communisme in Midden- en Oost-Europa eerst en vooral een binnenlands karakter gehad. Tot welke inzichten leidt de *internationale politieke economie* op basis van het zojuist geformuleerde domein?

De anatomie van centrale planning. De relaties tussen politiek en markt zijn nergens zo goed zichtbaar als in een systeem van centrale planning, zoals dat in Sovjet-Unie en later ook in Midden- en Oost-Europa in de vorige eeuw heeft gefunctioneerd. Hoe ziet de anatomie van central planning eruit?

De onder meer aan Harvard verbonden econoom van Hongaarse origine, János Kornai, heeft de landen van Midden- en Oost-Europa ten tijde van het communisme als "*tekorten-economieën*" getypeerd (Kornai, 1980). Het is van belang tekorten niet met schaarste te verwarren. Schaarste is een fenomeen dat inherent is aan het functioneren van een markteconomie. Zij wordt in de markt immers door relatieve prijzen weergegeven. Een tekort impliceert de noodzaak van rantsoenering. In planeconomieën is sprake van structurele onevenwichtigheden tussen de in de economie beschikbare hoeveelheid goederen en geld. In tegenstelling tot een markt, waarin de aanbieder uitsluitend kan overleven op grond van inkomsten door verkoop – een vraagbeperkt systeem – trekt in een planeconomie de consument altijd aan het kortste eind.

Nergens was het systeemverschil voor westerlingen zo goed voelbaar als bij de grensovergang van "Berlin" naar "Berlin Hauptstadt der Deutsche Demokratische Republik". Het aanvankelijk zo gelukzalige gevoel te maken te hebben met ongekend lage prijzen voor allerlei producten maakte snel plaats voor frustratie. De prijzen waren laag, maar de keuze was beperkt. In restaurants en winkels werd u na de wachtrij – het Midden- en Oost-Europese symptoom van rantsoenering – te hebben doorstaan zeer onheus bejegend en telkenmale werd u fijn-tjes gewezen op het niet voorradig zijn van de door u gewenste producten. Op de terugreis naar West-Berlijn restte maar één alternatief voor het opmaken van het geld: een bezoek aan de boekhandel op "Unter den Linden". Al het goede komt in drievoud en voor slechts luttele *ostmarken* kocht u de drie in diverse tinten blauw uitgevoerde en gebonden delen van *Das Kapital*. Nu is er niets tegen de aanschaf van de werken van één van de grootste politieke economen aller tijden, ware het niet dat u er zich bij u laatste bezoek ook al toe genooddaakt zag. U passeerde de grens en een nieuwe frustratie maakte zich vlot van u meester. Op de *Kurfürstendam* bleek werkelijk alles te koop. Niets werd nagelaten de waar – goederen en mensen – aan te prijzen, maar elke aankoop bleek een pijnlijke aanslag op uw portemonnee.

Welk mechanisme leidde tot een tekorteneconomie? De formulering van binnenlandse productiedoelstellingen was het startpunt. Zij was bij uitstek een politieke aangelegenheid en werd in Midden- en Oost-Europa zonder uitzondering vertaald in een geforceerde industrialisatie. Als rekenkundig substituuut voor prijscoördinatie diende de materiaalbalans. Aan de hand van deze balans werd een vergelijk mogelijk van het beschikbare aanbod van goederen en de diverse toepassingsmogelijkheden (Lavigne, 1999, 11). Van doorslaggevend belang was de kennis van de planautoriteit aangaande de technische coëfficiënten. Met andere woorden, hoeveel grondstoffen en intermediaire goederen waren nodig voor de productie van een bepaald goed en, *vice versa*, welke verschillende toepassingsmogelijkheden waren er voor een eenmaal geproduceerd goed? Bij volledige informatie geldt het indifferentie-theorema van Vilfredo Pareto. Er zijn volgens dit theorema geen theoretische argumenten aan te voeren voor de gedachte dat een socialistische orde inferieur is aan een markteconomie³.

Het ontbrak de autoriteiten evenwel aan volledige informatie en derhalve bleek economische planning geen technische rekenprocedure maar een onderhandelingsproces. De hoogste planautoriteit stuurde voor aanvang van de planperiode productiedoelstellingen naar de sectoraal georganiseerde ministeries, welke op hun beurt voor informatie afhankelijk waren van de onder hun verantwoordelijkheid opererende bedrijven. Er was dus consultatie van actoren onderaan in de hiërarchie. De bedrijven berekenden wat ze aan intermediairs en grondstof-

³ De indifferentiepropositie (Pareto, 1966, inz. 364) is eveneens verwoord door Pareto's leerling Barone. Een in 1908 van diens hand verschenen artikel werd door Hayek in een bundel opgenomen (1935), waarmee Pareto en Barone postuum tot de grondleggers van het in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw gevoerde socialisme-debat moeten worden gerekend.

fen nodig hadden voor het behalen van de door de planautoriteiten genoemde doelstellingen voor de productie. Het antwoord had vrijwel altijd dezelfde strekking: *"er zijn meer inputs nodig voor het behalen van de productiedoelstelling"* of *"gegeven de beschikbare inputs moet de productiedoelstelling naar beneden toe worden bijgesteld"*. De materiaalbalans vertoonde een tekort. De vraag was altijd groter dan het beschikbare aanbod. Uiteindelijk dienden de autoriteiten een beslissing te forceren.

Deze anatomie in een notendop bracht een persisterende tekorteneconomie met een viertal symptomen voort. Ten eerste was er het verschijnsel dat bedrijven een zeer hardnekkige neiging vertoonden zich niet meer in te spannen dan strikt noodzakelijk. Ondanks het feit dat vervulling van het plan tot een bonus kon leiden, meestal bestaande uit de mogelijkheid voor het management boodschappen te kunnen doen in zogeheten *"dollar-winkels"*, bleef *"langzaam aan doen"* het devies. De achtergrond van dit verschijnsel was dat de planner door informatie-gebrek vrijwel zonder uitzondering de resultaten uit de voorgaande periode als basis nam voor het nieuwe plan. Des te meer de overvulling van het plan, des te groter het risico in de volgende planperiode met een onmogelijke doelstelling te worden geconfronteerd⁴.

Het tweede symptoom hing nauw met het eerste samen en was het verschijnsel dat ondernemingen informatie naar boven toe trachtten te bespelen. Niet alleen voorafgaand aan de nieuwe planperiode probeerde men aan te tonen dat men meer grondstoffen en intermediaire goederen nodig dacht te hebben, ook achteraf bestond de neiging een eventuele overvulling van het plan boekhoudkundig te reduceren.

Het derde symptoom was het verschijnsel dat een planeconomie permanente tekorten genereerde, terwijl tegelijkertijd nutteloze voorraden werden aangehouden. Deze waren namelijk kosteloos. Natuurlijk was bemoeienis van bovenaf vervelend voor de bedrijven, maar deze bracht wel met zich mee dat verliezen altijd werden aangezuiverd. Bedrijven opereerden onder zachte budgetbeperkingen en die impliceerden dat de economie als door de werking van een pomp werd leeggezogen (Kornai, 1979, 802-820). Onder het motto *"je weet nooit of het nog eens te pas komt"* werden fabrieksterreinen gevuld met goederen waarvan de relatie met het productieproces op z'n zachtst gezegd niet altijd even duidelijk was.

Het vierde symptoom liet zich het best duiden als *"de koper is altijd de klos"*. Het was evident dat in een situatie van persisterende goederentekorten de koper, of dat nu een bedrijf is of een consument, zich in een zwakke positie bevond. Er was geen alternatief uit te wijken naar producenten die wel leverden of althans tegen een gewenste kwaliteit. Het niet kunnen beschikken over dit alternatief leidde tot voor markteconomische begrippen tot een koopgedrag die men ei-

⁴ Dit mechanisme staat bekend als het "ratched principle" (Brown en Neuberger (1994, 364)).

genlijk alleen aantreft in tijden van oorlog. Men koopt niet als men iets nodig heeft, maar men koopt als het er is.

Het systeem van centrale planning kende zo z'n nadelen, maar het bestond. Tegen de achtergrond van deze symptomen is wel van het wonder van het socialisme gesproken. Anon heeft er zelfs acht onderscheiden en zijn bevindingen in poëzie vervat (Rupnik, 1989, 164). Een in de Nederlandse taal gestelde bewering zou als volgt kunnen luiden:

Er heerst geen werkloosheid, maar niemand werkt.

Niemand werkt, maar het plan is vervuld.

Het plan is vervuld, maar er is niets te koop.

Er is niets te koop, maar je kunt van alles vinden.

Je kunt van alles vinden, maar iedereen steelt.

Iedereen steelt, maar er is niets gestolen.

Er is niets gestolen, maar het kan onmogelijk functioneren.

Het kan onmogelijk functioneren, maar er heerst geen werkloosheid.

Deden de symptomen van een tekorteneconomie zich in alle landen van Midden- en Oost-Europa op dezelfde manier gelden? Het antwoord hierop luidt: "nee". Een aantal van de socialistische landen had de symptomen namelijk onderkend en hervormingen doorgevoerd. Hongarije was in 1968 de eerste van de Midden- en Oost-Europese landen die het systeem van directieve planning afschafte. Managers van bedrijven kregen de mogelijkheid aan de hand van een aantal indicatoren zelf te beslissen wat, hoeveel en voor wie te produceren. Polen volgde het Hongaarse voorbeeld in 1982.

De introductie van indicatieve planning in Hongarije en Polen is vooral interessant vanwege de samenhang tussen het economische en het politieke bereik. Er was een "*sociaal contract*" (Schöpflin, 1987). Het Hongaarse "*goelásj-communisme*" was een uiterste poging een herhaling van de gebeurtenissen van 1956 te voorkomen. In ruil voor het afzien van politieke hervormingen werd de bevolking meer welvaart in het vooruitzicht gesteld en economische hervormingen waren daartoe onontkoombaar. De Hongaarse partijleider János Kádár propageerde de stelling "*wie niet tegen mij is, is voor mij*". Deviante geluiden werden getolereerd zolang ze maar niet tot directe oppositie leidden.

De gedachte van een "*sociaal contract*" is pikant en staat natuurlijk in schril contrast met de ontwikkelingen die zich in 1989 voordeden. Deze gaven namelijk blijk van noodzakelijk politieke hervormingen ten einde economische hervormingen te kunnen realiseren. Pikant is dat op het moment dat János Kádár zelf voorbereidingen trof voor de implementatie van een veelomvattend hervormingsprogramma, hij Leonid Brezjnev zijn steun toezegde voor een militaire interventie van het *Warschaupact* te Praag (Kun, 1998). Enerzijds verschaftte deze steun hem politieke speelruimte tegenover Moskou. Anderzijds gaf deze steun ook uiting aan de opvatting dat economische hervormingen politieke her-

vormingen zouden moeten voorkomen. Tijdens de "*Praagse lente*" werden beide bepleit en konden derhalve slechts met tanks ongedaan worden gemaakt.

De jaren tachtig van vorige eeuw in Polen duiden op een soortgelijk "*sociaal contract*", ook al was de constellatie van een voor vrijheid vechtende vakbond een andere dan in Hongarije (Gerrits, 1990). De resterende vraag in de context van de anatomie van centrale planning is in hoeverre de indicatieve planning in Hongarije en Polen de typering "*marktsocialisme*" rechtvaardigde.

Oskar Lange heeft zich in het "*socialisme-debat*" van de jaren twintig en dertig in de vorige eeuw als pleitbezorger van het marktsocialisme opgeworpen. In zijn polemieek met Friedrich von Hayek schetste hij het marktsocialisme aan de hand van een veiling. De planner roept prijzen af en beziet het totstandkomende aanbod op basis van wat bedrijfsmanagers tegen die prijs zeggen te zullen produceren. De producent wordt geacht te rekenen aan de hand van neo-klassieke stelregels. De gemiddelde productiekosten moeten worden geminimaliseerd en de marginale kosten dienen gelijk te zijn aan de door de veilingmeester geroepen prijs. Vervolgens ontstaat een proces van loven en bieden. Bij een lager dan het gewenste aanbod, verhoogt de planner de prijs en andersom (Lange, 1994).

Dit socialisme met het "*Aalsmeerster gezicht*" bestond niet in Hongarije en Polen en het was ook niet de bedoeling iets dergelijks te creëren. In het model van Lange zijn de productiebeslissingen gedecentraliseerd, maar de prijzen niet. In Hongarije en Polen was sprake van een poging tot decentralisatie van zowel prijzen als productiebeslissingen, zij het met wisselend succes. In plaats van tot marktsocialisme leidde zij veeleer tot een situatie van "*planning noch markt*". Terwijl in de traditionele situatie sprake was van een onderhandelingsproces met als inzet de omvang van de productiedoelstellingen – "*plan bargaining*" – was er in de verlichte planeconomieën een veel ingewikkelder onderhandelingsproces met prijzen, gunstige kredieten, toegang tot buitenlandse valuta als inzet van de onderhandelingen – "*regulator bargaining*" – ontstaan (Bauer, 1976). De politieke autoriteiten in Hongarije en Polen deden in de eerste plaats aan symptoombestrijding. De onderhandelingen verdwenen niet. Van doorslaggevend belang bij het succes hierin bleken de politieke contacten tussen bedrijfsvoerders en de relevante staatsorganen, niet de bedrijfsresultaten in de markt. Derhalve kon moeilijk van marktsocialisme worden gesproken.

Hegemoniale stabiliteit ten tijde van het communisme. Hoe zag de internationale context van centraal geplande economieën er uit en op welke wijze wisten ze de symptomen van tekorten door internationale samenwerking te ondervangen? Beantwoording van deze vragen vereist enige kennis omtrent de plaats en functie van buitenlandse handelsactiviteiten in een systeem van centrale planning en de vraag of en, zo ja, hoe, nationale bevoegdheden konden worden overgedragen op een supranationaal niveau.

De organisatie van de buitenlandse handel onder centrale planning kenmerkte zich door een staatsmonopolie. In strikt juridische vloeide hieruit voort dat uit-

sluitend staatsbedrijven gemachtigd waren tot buitenlandse handelsactiviteiten, maar in de praktijk evolueerde het monopolie tot een constellatie van instituties en methoden voor de uitvoering van buitenlandse activiteiten. Hierin voerden het *Ministerie voor de Buitenlandse Handel* en aan dit ministerie ondergeschikte sectoraal georganiseerde organisaties met een exclusieve bevoegdheid tot in- en uitvoer van producten de boventoon. Deze organisatie was niet alleen het product van diepgewortelde politiek-ideologische motieven, maar stond tevens ten dienste van en sloot nauw aan bij de opzet van centrale planning (Pryor, 1963). Alles is politiek maar politiek is niet alles.

Buitenlandse handel diende te worden uitgevoerd in het kader van een nationaal economisch plan. Dit plan vertaalde zich in een geforceerde industrialisatie, waarbij alleen datgene werd ingevoerd wat niet door binnenlandse bedrijven kon worden geproduceerd, of niet in de gewenste kwaliteit, terwijl uitvoer slechts diende ter financiering van de noodzakelijke invoer. Terwijl in markteconomieën de uitvoer als de motor van economische groei wordt gezien, speelde deze onder centrale planning slechts een ondergeschikte rol. Het moge duidelijk zijn dat bij een dergelijke politiek relatieve kostenvoordelen onbelangrijk waren als het ging om de vraag welke producten voor uitvoer in aanmerking zouden komen. De aard van de voor de uitvoer ter beschikking komende producten verschilde per planperiode en was afhankelijk van wat min of meer toevallig overbleef. Niet het concept van relatieve kostenvoordelen maar dat van absolute kostennadelen bepaalde de internationale handelsrelaties. Een afzondering van de wereldmarkt was het gevolg. Wel waren er initiatieven voor onderlinge handelsbetrekkingen tussen de Sovjet-Unie en de Midden- en Oost-Europese planeconomieën. Deze vonden plaats in de *Raad voor Wederzijdse Economische Hulp* (RWEH).

De samenwerking in het kader van de RWEH is interessant te bezien in het licht van wat in de *leer der internationale betrekkingen* bekend geworden is als de theorie van de "hegemoniale stabiliteit". In de *internationale politieke economie* is deze theorie een geliefd onderwerp voor debat. De gedachte van hegemoniale stabiliteit is wel gezien als de economische pendant van het "structuurrealisme", maar dat is niet helemaal correct. De vraag wie de hegemoon is, wat de motieven van de hegemoon zijn en op welke manier de hegemoon zich gedraagt kan vanuit diverse perspectieven in de *leer der internationale betrekkingen* worden gezien (Balaam en Veseth, 1996, 51-54). Cruciaal in de theorie is de gedachte dat een staat zich als leider profileert om een aantal publieke goederen voort te brengen en te beschermen.

In een later stadium van deze oratie wordt nog teruggekeerd op wat precies onder een publiek goed dient te worden verstaan. Hier wordt volstaan met de opmerking dat een dergelijk goed, mits eenmaal voortgebracht, voor iedereen kosteloos ter beschikking staat. In de betreffende theorie wordt uiteraard gedacht aan zaken als vrijhandel, een goed internationaal monetair systeem en garanties voor vrede en veiligheid. Cruciaal is de vraag waarom de hegemoon wel

bereid is de kosten te dragen en niet betalende profiteurs voor lief te nemen. Klassieke "wegwijzers" in de wereldgeschiedenis zijn de Republiek der Verenigde Provinciën (17de eeuw), Groot-Brittannië (19de eeuw) en de Verenigde Staten van Amerika (sinds 1945).

De liberale visie op de theorie van de hegemoniale stabiliteit is dat de hegemeen voor politieke stabiliteit en economische groei van het internationale systeem zorgt en de hamvraag is wat er gebeurt bij de ondergang van de hegemeen. Voor Midden- en Oost-Europa ten tijde van het communisme kan de theorie worden uitgewerkt aan de hand van drie vragen. Was de Sovjet-Unie een hegemeen en, zo ja, welke motieven had de Unie zich als zodanig op te werpen en, ten slotte, wat waren de gevolgen van het wegvallen van de hegemeen?

In de literatuur over de handelsbetrekkingen in de RWEH is het zogeheten "subsidie-debat" gevoerd en dit debat kan inzicht verschaffen over de hegemoniale aspiraties van de Sovjet-Unie in RWEH-verband (Menderhausen, 1959, 1960; Marrese en Vanous, 1983; Holzman, 1986). Uitgangspunt voor de discussie was de gedachte dat de Sovjet-Unie de Midden- en Oost-Europese satellietlanden in de handelsbetrekkingen systematisch bevoordeelde. De prijzen voor Sovjet-leveranties van met name olie lagen onder het gemiddelde van die op de wereldmarkt, terwijl voor de Midden- en Oost-Europese geleverde machines door de Sovjet-Unie meer dan de wereldmarktprijzen werden betaald. Derhalve werd geconcludeerd dat de Sovjet-Unie de satellietlanden impliciet subsidieerde.

Ik zal u in dit verband niet vermoeden met de methodologische problemen, maar volsta met de opmerking dat de bepaling van de ruilvoet in de handel tussen de Sovjet-Unie en de Midden- en Oost-Europese landen gecompliceerd is vanwege de conversie naar markttermen. Voor het belangrijkste uitvoerproduct van de Sovjet-Unie – olie – was dat nog betrekkelijk eenvoudig, omdat het een homogeen internationaal verhandelbaar goed betrof. Voor de goederen die de Midden- en Oost-Europese landen als tegenprestaties voor geleverde olie ter beschikking stelden aan de Sovjet-Unie was een dergelijke berekening minder eenvoudig te maken. Kwaliteitsverschillen tussen machines uit bijvoorbeeld de Duitse Democratische Republiek (DDR) en de Bondsrepubliek Duitsland waren aanzienlijk en de vraag was hoe de verhandelbare goederen op één noemer – prijs – konden worden gebracht. Economen zijn gewend appels met peren te vergelijken, maar het bleek een hachelijke onderneming die hier niet verder aan de orde wordt gesteld.

Van belang in de context van de *internationale politieke economie* is vooral de interpretatie van de impliciete subsidiëring. De eerste opmerking is dat indien de Sovjet-Unie als een hegemeen moet worden gezien, dan heeft de politieke dominantie in ieder geval niet ten dienste gestaan van economisch gewin. De interpretatie dient zich te richten op de economische offers. Vanuit de gedachte dat alles politiek is kan worden gesuggereerd dat de Sovjet-Unie in ruil voor

politieke loyaliteit de satellietlanden economisch heeft bevoordeeld. Pikant detail was dat de impliciete subsidies groter bleken in de meer Westelijk gelegen landen: de DDR, Tsjecho-Slowakije en Hongarije (Marrese en Vanous, 1983). Wel ja, alles is politiek maar politiek is niet alles. Een andere en evengoed houdbare interpretatie is namelijk dat de schaarsteverhoudingen in een autarkisch blok als de RWEH niet overeenkwamen met die op de wereldmarkt. Binnen de RWEH was olie relatief veel voorradig en dus goedkoop. Aan goed functionerende machines was een schreeuwend tekort en deze waren dus duur. Het feit dat Oost-Duitse en Tsjechoslowaakse machines superieur waren aan die van Roemenië legitimeerde ook de prijsverschillen in het voordeel van de meer westelijk gelegen landen (Holzman, 1986). Deze tweede interpretatie laat veel minder ruimte voor een bevestiging van Sovjet-hegemonie. Eigenlijk kon niet van een door de hegemon voortgebracht publiek goed worden gesproken. Het samenwerkingsverband heeft nimmer geleid tot de voordelen van handelscreatie, zoals we die kennen uit de theorie van de douane-unie. De organisatie van de handel in de RWEH en niet alleen ideologische overwegingen leidden tot een systeem inherent bilateralisme en creëerden een handelsvernietigend samenwerkingsverband (Holzman, 1985).

In 1991 werd de RWEH opgeheven. De politieke interpretatie van deze ondergang en in het bijzonder die van de Sovjet-Unie is dat de Midden- en Oost-Europese landen in economische zin moesten inleveren. De economische interpretatie wijkt hier vanaf op basis van de twijfel aan het publieke goed. Er was sprake van een geïnverteerd publiek goed: op initiatief van de Sovjet-Unie was iets totstandgekomen waaraan niemand een welvaartsvoordeel kon ontlene en derhalve was sprake van een ontmoediging tot actieve deelname aan de RWEH.

De Internationale Politieke Economie van transformatie. In 1989 werden de communistische machthebbers in Midden- en Oost-Europa gedwongen het pluche van de regeringszetel te ruilen voor het hout van de oppositiebanken. Maar het welhaast magische jaar 1989 bracht niet alleen nieuwe spelers in wat toen nog het Oostblok werd genoemd. Het bracht vooral nieuwe spelregels. Het socialisme werd afgezworen en centrale planning diende plaats te maken voor een op democratische leest geschoeide marktordening. Dit heeft men als het vraagstuk van de transformatie geduid. Er is discussie geweest over het onderscheid tussen transformatie en transitie⁵. Ik wil me in deze oratie niet in dit debat mengen maar merk, tegen de achtergrond van wat ik het domein van de *internationale politieke economie* heb genoemd, op dat in Midden- en Oost-Europa sprake is van duale transformaties. Zowel in het politieke als in het economische

⁵ Doorgaans wordt onder transformatie de systeemovergang bedoeld die doelbewust met beleid wordt geprobeerd te effectueren, terwijl transitie betrekking heeft op historisch-organische ontwikkelingen. Voor een andere interpretatie, zie Ágh (1998).

vlak is sprake van een stelselwijziging. Met name het verkrijgen van inzicht in de wisselwerking tussen beide plaats ik boven aan mijn onderzoeksagenda.

De euforie aan het begin van de duale transformaties was groot. Europa zou niet langer bestaan uit oostelijk en westelijk van het ijzeren gordijn gelegen delen. Men verwachtte voor een deel van de Midden- en Oost-Europese landen een inhaalslag met het Westen. De eerste fasen van de transformaties werden gekenmerkt door een extreem consumentisme. In een tijdsbestek van slechts enkele jaren werd het zo rustige, door grijze en lichtroze *Trabant* en *Skoda's* bepaalde Oost-Europese straatbeeld omgetoverd tot met *Opel Astra's* uitpuilende parkeerstoepen. De economische vrijheden eisten evenwel hun tol. Het socialistische wonder van een economie waarin geen werkloosheid heerst en tegelijkertijd niemand gedwongen lijkt hard te moeten werken, maakte plaats voor de realiteit van het kapitalisme waarin de dreiging van werkloosheid mensen voortdurend dwingt op zoek te gaan naar werk.

Veel van de staatsbedrijven bleken uitermate inefficiënt. In markttermen gerekenend – en dus niet bezien op basis van de oude economische ordening – was niet zelden sprake van een negatieve toegevoegde waarde. Datgene wat als *inputs* voor het productieproces werd aangewend was meer waard dan hetgeen als *output* de fabriek weer verliet (Hare en Hughes, 1991). Dat is een interessante constatering, niet in de laatste plaats omdat zij impliceert dat het domweg staken van de activiteit tot stijging van de toegevoegde waarde zou leiden. Op macro-niveau ging die vlieger niet op. Na het socialisme waren er geen wonderen meer in Midden- en Oost-Europa. De overgang naar een markteconomie ging gepaard met een crisis die niet alleen ernstiger was dan voorzien, maar ook veel langer duurde. Het magische jaar 1989 – de “*annus mirabilis*” – werd gevolgd door vele “*anni miserabiles*” (Berend, 1996, 341).

Gemeten aan de hand van het BNP is op dit moment alleen in Polen, Slovenië en Hongarije het totaal aan economische activiteit groter dan in 1989 (*European Bank for Reconstruction and Development*, 2000). Zelfs Tsjechië, tot voor kort nog geprezen als het “*knapste jongetje van de klas*”, presteert onder het niveau van 1989, om maar te zwijgen van de meer oostelijk gelegen landen. Voor Tsjechië is er licht aan het einde van de tunnel, maar voor de Russische Federatie zijn de perspectieven minder rooskleurig. Sinds de ondergang van het communisme is de Russische economie gehalveerd en met die constatering is de Federatie niet eens de slechtst presterende economie in de regio. De recente prijsontwikkelingen op de oliemarkt en de roebelcrisis in de zomer van 1998 hebben de Federatie enige verlichting geboden, maar de vraag is hoe lang ze kan profiteren van een ondergewaardeerde roebel. Ik vrees dat voor de Russische Federatie het licht aan het einde van de tunnel best eens dat van een tegemoetkomende trein zou kunnen zijn.

In de literatuur kan een drietal visies op de transformatiecrisis worden onderscheiden. De eerste is dat de crisis weliswaar ernstig was maar overschat. De tweede is dat de crisis ernstig maar onvermijdelijk was en de derde laat zich het

best karakteriseren als de crisis was ernstig en onnodig diep (Lavigne, 1999, 150–161).

De eerste visie – ernstig maar overschat – stoelt op wat ik in de anatomie van centrale planning over planvervulling heb gezegd. Onder centrale planning was een grote mate van productie die uitsluitend en alleen was geregistreerd. Winiecki spreekt in dit verband van *“output that was not”* (Winiecki, 1993). In een systeem van centrale planning bestaat de neiging de autoriteiten te melden dat er meer is geproduceerd dan er feitelijk is geproduceerd. De bonus volgt immers op de mate waarin het plan is vervuld. In een markteconomie, waarbij belastingen dienen te worden afgedragen op grond van de geleverde prestatie, is er veeleer de neiging te vermelden dat er minder is geproduceerd dan feitelijk is geproduceerd. Er is derhalve een grote waarschijnlijkheid van een nominale overschatting van de neergang in economische activiteit.

In de tweede visie – ernstig maar onvermijdelijk – ligt de nadruk niet zozeer op *“output that was not”*, maar *“output that was, but should not”*. De producten die onder centrale planning zijn voortgebracht blijken in door concurrentie gekenmerkte economische verhoudingen zo niet obsoleet dan toch op z'n minst van geringe kwaliteit. In deze visie wordt verwezen naar de noodzaak van herstructurering en privatisering (Blanchard, 1997).

Voortbordurend op de terminologie van Winiecki kan de situatie volgens de derde visie – ernstig en onnodig – het beste worden gekarakteriseerd als *“output that was and should be”*. De kritiek spits zich toe op onder auspiciën van de *Internationaal Monetair Fonds* (IMF) en de *Wereldbank* totstandgekomen stabiliserings- en liberaliseringsbeleid. De ingrediënten van een stringente monetaire en begrotingspolitiek, gecombineerd met de introductie van een vrije inwisselbaarheid van de munt inzake de lopende-rekening-transacties, werken contra-productief in een situatie waarin markten nog niet goed functioneren. Aanbodreacties komen derhalve niet van de grond. Sterker nog, er gaat productie verloren die op termijn wellicht te behouden zou zijn (Murrell, 1992(a)). De door economen gesuggereerde *“J-curve”*, waarmee na een korte periode van verval de weg naar boven kan worden ingeslagen, blijkt zich in de praktijk van Midden- en Oost-Europa te veel als een *“L-curve”* te hebben gemanifesteerd. Het door het IMF voorgeschreven medicijn maakt soms meer kapot dan je lief is.

Waarom zijn de problemen bij de overgang naar een op democratische leest geschoeide marktordening zo onderschat? Daarvoor zijn talloze argumenten aan te dragen, variërend van de snelheid en volgorde van een zeer grote hoeveelheid te implementeren hervormingen tot de gebrekkige theorievorming over hoe markten ontstaan. Het al dan niet toeschrijven van succes of falen aan de hand van een discussie over snelheid en volgorde van hervormingen, het zogeheten *“schok-versus-geleidelijk-debat”*, had in het begin van de transformatie een grote invloed, maar lijkt nu aan overtuigingskracht te verliezen. Het minimaliseren van de totale kosten van de transformatie door alle noodzakelijk geachte

hervormingen tegelijkertijd en met maximale snelheid te implementeren, of juist niet, is tegen de achtergrond van incongruenties tussen de hervormingen niet meer zo opportuun. Stabiliseren en liberaliseren van een economie kan snel, maar herstructureren van de productie en de invoering van de marktinstuties kosten tijd (Kolodko, 2000)⁶.

De vraag is verschoven van dat wat moet naar dat wat kan. Gesteld dat valt aan te geven wat de eindbestemming is, dan blijft namelijk de vraag hoe er te komen. De strikt neo-klassieke benadering van de transformatie berust eigenlijk op een tautologie. Een markteconomie is door aanhangers van deze school impliciet gedefinieerd als datgene wat een planeconomie niet is, met als aanbeveling op institutioneel terrein tot gevolg hebbend alle instituties die inherent aan planning zijn verbonden te ontmantelen. Dit "*decentralisatie-is-transformatiebeleid*" maakt onzichtbaar hoe markten ontstaan. Het comparatief statische karakter van de analyse plaatst deze wetenschappers feitelijk op Gods stoel: "*En Hij zei, er zij markt, en zie er was markt en Hij zag dat markt goed was*". Er is een fundamenteel probleem de analyse van de transformatie te starten vanuit de veronderstelling dat markten bestaan en relatief goed functioneren.

De focus op de gewenste eindsituatie gaat voorbij aan langdurige – zo u wilt Darwinistische – processen door middel aanpassing en selectie. Daarbij speelt informatie een doorslaggevende rol. Economische actoren zijn in hun handelen namelijk niet alleen aan financiële en technische beperkingen onderhevig, maar hebben ook te maken met beperkingen in het verzamelen van de benodigde informatie. Deze leiden ertoe dat actoren binnen een bepaalde ordening gericht kunnen zijn op routinematig handelen, waarmee onzekerheid kan worden geminimaliseerd. Het is een overlevingsstrategie. Daarmee is niet gezegd dat ordeningen volstrekt onveranderlijk zijn. Wel is het zo dat in het zoeken naar informatie de relevante actoren worden beperkt door de beschikbare informatie vanwege de uitoefening van bepaalde routines.

Het zoekproces naar informatie is min of meer voorgeschreven. Er is geen sprake van een oneindige verzameling van alternatieven, maar van een historisch gebonden proces binnen een smalle band van bestaande alternatieven. Transformatie bezien als institutionele verandering behelst een verandering van de externe omgeving, waarna een aanpassing van de actoren volgt door middel van een selectieproces. Het laat zich raden dat ik het onderzoek naar padafhankelijkheden een belangrijke rol zie weggelegd in historische benaderingen (Nelson en Winter, 1982; Murrell, 1992(b)).

Datgene wat economen kunnen aangeven blijkt bij uitstek onderhevig aan politieke restricties. Deze verschillen al naar gelang de politieke erfenis. Er is natuurlijk ook een meer fundamentele vraag, namelijk, in hoeverre democratie en markt verenigbaar zijn. Op dit punt bestaat een duidelijke controverse. Zo zien

⁶ Er kan bovendien sterk getwijfeld worden aan de wijze van etikettering van de labels "schok" en "gelcidelijk". Daartoe wordt verwezen naar Hoen (1998, 159–180).

de al eerder genoemde Friedrich von Hayek en een andere Nobelprijswinnaar Milton Friedman een onlosmakelijk verband tussen democratie en markt. Hun gedachte steunt op twee pijlers. Ten eerste is het kapitalisme een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van een op democratische leest geschoeid systeem. Ten tweede wordt democratisch bestuur bedreigd indien een markteconomie in toenemende mate door de overheid wordt gereguleerd. Met andere woorden, democratie en markt zijn complementair.

Deze opvatting staat tegenover die van bijvoorbeeld Joseph Alois Schumpeter. Deze vertegenwoordiger van de Oostenrijkse school ziet markt en democratie als wederzijds uitsluitende concepten. Een markt kenmerkt zich door winnaars en verliezers, terwijl democratische besluitvorming gericht is op herverdeling van gerealiseerde winsten, hetgeen marktprikkels ondermijnt en deze door staatsregulering vervangt⁷.

De gebeurtenissen van 1989 zijn een uiting van de gedachte dat democratie een voorwaarde is voor markt. De idee van een "*sociaal contract*" waarop Hongaarse en Polen hervormingen tijdens het communisme waren gebaseerd, had gefaald. Daarmee is niet gezegd dat de er geen spanning tussen de twee bestaat. In de literatuur over transformatie is de problematische verhouding tussen democratisering en markt een belangrijk thema geweest.

Er is een groep auteurs die stelt dat democratisering markthervormingen verhindert, aangezien deze zeer omvangrijke welvaartseffecten tot gevolg hebben. Degene die hun belangen te veel geschaad zien, zullen langs politieke weg zaken ongedaan proberen te maken. De visie komt neer op de gedachte dat democratisering en markthervormingen eigenlijk alleen goed samengaan als sprake is van een minimaal niveau van economische ontwikkeling (Offe, 1991; Przeworski, 1991). Een iets andere benadering is te vinden in het argument van "*politiek krediet*" gedurende periode direct volgend op de revolutie. Hiermee wordt een korte periode bedoeld, waarin beleidsmakers de mogelijkheid hebben een politiek van de verschroeiende aarde te voeren aangezien het voorgaande regime – communisme – verantwoordelijk kan worden gesteld voor de negatieve gevolgen van het transitiebeleid (Balcerowicz, 1995; Rolnd, 1994).

Er zijn evenwel ook auteurs die stellen dat democratisering markthervormingen niet zozeer heeft verhinderd maar juist mogelijk heeft gemaakt. Er is een schijntegenstelling en daarom wordt hun opvatting wel de visie van de "*orthodox paradox*" geduid (Kahler, 1990, 55). Ze bouwt voort op de ongelukkige ervaringen met markthervormingen in het kader van het genoemde "*sociaal contract*". Ik heb beschreven dat in de landen die als de vrolijkste barakken van het kamp doorgingen verdelingsconflicten uiteindelijk langs politieke weg werden opgelost. De revolutie van 1989 betekende voor deze landen niet alleen de ondergang van het communisme, maar ook het einde van de politieke invloed in de sfeer van economische regulering.

⁷ Voor een uitvoerig overzicht wordt verwezen naar de Beus (1989).

De transformatie naar een op democratische leest geschoeide marktordering valt als een publiek goed op te vatten. Dat is een begrip dat de economen met de politicologen delen. Een goed kan slechts als publiek worden aangemerkt als het aan twee eigenschappen voldoet. Het moet niet-exclusief en niet-rivaliserend zijn. De voorwaarde van non-exclusiviteit impliceert dat niemand kan worden uitgesloten van het gebruik van het goed, terwijl de eis van non-rivaliteit met zich meebrengt dat het individuele gebruik van het goed niet ten koste gaat van de beschikbare hoeveelheid (Wagener, 1992, 94). Enerzijds leidt het niet juist interpreteren van deze criteria doorgaans tot een overschatting van het aantal publieke goederen. Veel van door de overheid beschikbaar gestelde goederen zijn wel degelijk rivaliserend en daarom ten onrechte als publiek aangemerkt. Voor de mensen die met de auto op weg naar deze aula in de file zijn terechtgekomen behoeft dit geen betoog. De rivaliteit onder weggebruikers is zeer groot. Anderzijds bestaat de misvatting dat uitsluitend de overheid in staat is publieke goederen voort te brengen. Dit is onjuist. Dezelfde in de file geraakte weggebruiker heeft in de door de *Algemene Nederlandse Wielrijdersbond* (ANWB) verzorgde bewegwijziging voor de richting Groningen wel degelijk over een publiek goed beschikt.

De markteconomie kan eveneens als een publiek goed worden gezien. De markt garandeert eigendomsrechten, contractvrijheid en aansprakelijkheid. De markt is beschikbaar voor iedereen – is niet exclusief – en het gebruik van de markt heeft geen beperkende invloed op de beschikbare hoeveelheid ervan en is dus niet rivaliserend⁸.

De idee van publieke goederen is een bekende in de *leer der internationale betrekkingen*. De zojuist gememoreerde opstelling van een hegemoon past in dit denken. De zich extra inspanningen getroostende hegemoon maakt meteen de problemen van een publiek goed duidelijk. De vraag is namelijk: “*waarom zou je je inspannen voor het realiseren van een publiek goed?*” Immers wat in het voordeel is van de één, is in het voordeel van allen. De assumptie dat transformatie een publiek goed is vergt dat het probleem van de *free-rider* moet worden aangepakt alvorens implementatie van de markt kan worden geëffectueerd. Met andere woorden, de politieke waarschijnlijkheid van markthervormingen staat onder druk.

Uit de literatuur is bekend dat parasitair gedrag valt te omzeilen door selectieve prikkels of door de vrijwillige aanvaarding van dwang. De eerste optie refereert aan de gedachte dat wie niet meebetaalt geen beroep kan doen op de voordelen van het goed. Hierdoor kan feitelijk niet meer worden gesproken van een publiek goed. De tweede optie onderkent het fenomeen dat op basis van vrijwilligheid de gemeenschappelijke belangen niet worden behartigd (Olson, 1965). Zou de Europese Unie (EU) met het voorhouden van een worst – lidmaatschap op termijn – in een dergelijke dwang kunnen voorzien door als een anker voor

⁸ Dit idee is verder uitgewerkt in Hoen (2001).

noodzakelijke hervormingen te dienen? Met deze vraag onderken ik natuurlijk de gedachte dat politieke restricties hard zijn, maar vertaal dat gegeven in de kunst ervoor te zorgen dat ze niet effectief worden.

De Europese Unie als de nieuwe hegemoon? De uitbreiding van de EU domineert de agenda van de Europese Commissie. Bij de officiële aanvaarding van het voorzitterschap van de Commissie in het najaar van 1999 verklaarde Romano Prodi zelfs dat "*uitbreiding Europa in de genen zit*". Daarmee verbond hij zijn politieke lot aan het welslagen van de uitbreiding. Het was ook Prodi die zich sterk maakte voor de opheffing van het sinds december 1997 door de EU gehanteerde onderscheid tussen Midden- en Oost-Europese aspirant-leden van de eerste – Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië – en van de tweede – Bulgarije, Letland, Litouwen, Roemenië en Slowakije – categorie. Tijdens de Europese Raad van Helsinki in december 1999 viel het besluit alle aanvragen voor een lidmaatschap als onderhandelbaar aan te merken en niet slechts die van de landen in de eerste categorie. Inmiddels is het proces van "*screening*" zo goed als afgerond. Daarbij is gekeken hoe de nationale wetgeving van de kandidaat-landen zich verhoudt tot de regels in de EU. Het navlooiën van wetgeving op het terrein van de landbouw was het laatste onderdeel in dit proces. Het was dit onderdeel dat in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het minder rooskleurige beeld dat menigeen momenteel heeft over de haalbaarheid van een omvangrijke EU-uitbreiding.

Het proces verloopt moeizaam. De diplomatieke conflicten die de EU in de recente periode met Polen heeft gehad over het al dan niet toekennen van directe inkomenssteun aan Poolse boeren na toetreding, de tamelijk sombere teneur van de EU-voortgangsrapportages over de landen en, *last but not least*, het onvermogen een tijdpad voor toetreding te formuleren, illustreren de belangenconflicten binnen de Commissie en de vertragende werking die deze op het uitbreidingsproces hebben (*European Commission, 2000*)⁹. De toewijding en inzet van de EU over de uitbreiding wil ik deze oratie evenwel niet verder aan de orde stellen. Ik beperk me tot een verwerping van de gedachte dat de EU niet gebaat is bij een voorspoedige uitbreiding.

De discussie over de haalbaarheid van een EU-uitbreiding spitst zich altijd toe op de kosten van uitbreiding. Deze zullen ongetwijfeld aanzienlijk zijn, maar worden om politieke redenen vaak fors overschat. Waaruit bestaan deze kosten? Ze zijn tweeledig. In de eerste plaats gaat het om aanpassingen in de productie- en marktstructuren in de huidige lidstaten. Daarbij gaat het niet alleen om de landbouw. Ook de industrie zal zich door veranderende onderlinge concurrentie moeten aanpassen. Voorts verwacht men verstoorde arbeidsmarkten door een stroom van immigranten. In de tweede plaats gaat het om de budgettaire consequenties van uitbreiding door te verwachten aanspraken op de structuur- en co-

⁹ Voor een bespreking van de voortgangsrapportages wordt verwezen naar O'Donnell (2001).

hesiefondsen van de EU en door de financiële overdrachten in het kader van het *Gemeenschappelijke Landbouwbeleid*. (GLB).

Aangezien handelsliberalisering sinds de totstandkoming van de eerste *Associatie-Akkoorden* (1991) met de aspirant-leden aanzienlijk is voortgeschreden en bovendien de handelsbetrekkingen tussen de EU en de kandidaat-landen vooral het karakter dragen van intra- in plaats van inter-industriële handel, moeten de budgettaire gevolgen van uitbreiding van grotere betekenis worden geacht¹⁰. Sterker nog, er zijn alleen maar positieve welvaartseffecten door voortgaande arbeidsdeling en specialisatie van een uitbreiding te verwachten. Studies van onder meer het *Centre for European Policy Studies* wijzen uit dat deze verwachting zelfs voor de Mediterrane landen van de EU geldt (Baldwin, Francois en Portes, 1997). Immigratiestromen doen niets aan dit verhaal af. In de kandidaat-landen lijkt het probleem veeleer dat Midden- en Oost-Europeanen weinig geneigd zijn om zelfs maar binnen hun land te verhuizingen naar regio's met een geringere werkloosheid, laat staan dat met een grote stroom van arbeidskrachten rekening moet worden gehouden zodra de kandidaat-landen tot de "club" behoren.

De budgettaire gevolgen van uitbreiding moeten uiteraard wel serieus worden genomen. Velen hebben de conclusie getrokken dat de EU zich domweg geen uitbreiding van een zo grote omvang kan permitteren. Het welvaartsniveau van de toetredende landen is zonder uitzondering lager dan het gemiddelde van de EU, waardoor omvangrijke aanspraken zijn te voorzien op de structuurfondsen. Een aantal van de landen is bovendien meer agrarisch georiënteerd, waardoor het toch al dure prijs- en inkomensondersteunende systeem topzwaar zal worden. Bij het overdenken van de gevolgen van de uitbreiding voor het GLB fronsen de Brusselse wenkbrauwen met name als de Poolse kandidatuur aan de orde is. Met de toetreding van dit land zou het aantal boeren toenemen van 7 tot 11 miljoen en met enig gevoel voor eufemisme kan worden toegevoegd dat de Poolse landbouwers niet tot de meest efficiënte agrariërs in Europa behoren (O'Donell, 2000).

De gemiddelde landbouwprijzen in Midden- en Oost-Europa liggen beneden die van de EU. Het dilemma is dat toekennen van de subsidies tot het bankroet van het GLB leidt, maar dat het onthouden van de steun een niet in te halen achterstelling van de agrarische sector van de nieuwe lidstaten tot gevolg heeft. Een (nieuwe) herziening van het GLB in het verlengde van de in 1992 doorgevoerde *MacSharry*-hervormingen, waarbij indirecte prijssteun voor een deel door directe inkomenssteun is vervangen, lijkt niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk. Een vermindering van de prijsdistorsies van landbouwproducten uit de EU heeft namelijk als voordeel dat – vanwege de lagere prijzen in de

¹⁰ Raadpleeg voor een overzicht van de akkoorden Mayhew (1998). De recente liberalisering van de handel tussen de EU en de aspirant-leden is onder meer te vinden in Fritz en Hoen (2000).

kandidaat-landen – van de uitbreiding geen extra toename van de financiële aanspraken op “*Brusset*” valt te verwachten, mits de inkomenssteun tijdelijk is. De uitbreiding van het aantal lidstaten van de EU is een goed argument het stelsel te herzien. Het niet toekennen van inkomenssteun aan de Midden- en Oost-Europese boeren, omdat zij niet gecompenseerd hoeven te worden voor in het verleden ontvangen prijssteun lijkt in ieder geval uit den boze, omdat daarmee feitelijk een EU-lidmaatschap met uitzondering van de boeren wordt gesuggereerd.

Naast het feit dat uitbreiding een aansporing tot een efficiëntere “*bedrijfsvoering*” in de EU kan zijn, is er evenwel een ander en zwaarwegender argument dat voor snelle uitbreiding pleit. Dat stoelt op het moeizame verloop van de overgang naar een door marktcoördinatie gedomineerd stelsel. Het politieke krediet om de transformatie naar een markteconomie te voltooien dreigt op grond van de kosten waarmee deze gepaard gaat onder druk te komen. Het perspectief op een toetreding tot de EU, bij voorkeur vormgegeven door het opstellen van een tijdpad, maakt het de regeringen in de betreffende landen gemakkelijker pijnlijke, maar noodzakelijke hervormingen door te voeren. Deze zijn gelet op de stabiliteit in Europa uiteraard ook in het belang van de Unie. Met andere woorden, transformatie naar een op democratische leest geschoeide markteconomie en integratie in de EU zijn wederzijds afhankelijk. Voortgaande liberalisering en andere markthervormingen kunnen de toetreding bespoedigen, maar toetreding kan als een katalysator voor afronding van het hervormingsproces fungeren.

De uitbreiding vergt aanpassingen van zowel de EU als de kandidaat-landen. Er moet worden beseft dat de politieke en economische transformatie in Midden- en Oost-Europa veel offers heeft gevergd. Het onvoorwaardelijk vasthouden aan een volledige acceptatie van het “*acquis communautaire*” – het geheel aan EU-wetgeving – zou het anker voor het doorvoeren van verdergaande hervormingen als onderdeel van de transformatie kunnen doorbreken en daarmee de kans op liftersgedrag in de afronding van transformatie als een publiek goed vergroten. Het legt bovendien de last van de tweezijdige aanpassing te veel op de schouders van de kandidaat-leden. Daarmee zijn de belangen van de kandidaat-landen noch die van de EU gediend. Het realiseren van hegemoniale aspiraties van de EU vergen nu eenmaal kostbare inspanningen. In plaats van een voltooide transformatie te eisen ligt het meer voor de hand overgangperiodes voor de nieuwe leden creëren. Die hebben de Mediterrane EU-landen per slot van rekening bij hun toetreding in de jaren tachtig zelfs voor handelspolitieke aangelegenheden gekregen. Ik heb zojuist aan de “*pan-Europese picknick*” ge-

refereerd. Een “*Europa à la carte*” lijkt meer voor de hand te liggen¹¹. Bovendien is het uit culinair oogpunt ook aantrekkelijker.

3. Ter afsluiting

Ik concludeer. De *internationale politieke economie* richt zich op de interactie tussen staat en markt. Deze lijken onlosmakelijk met elkaar verbonden. Telkenmale als men een zuiver politieke invalshoek kiest, lijkt economische argumentatie evengoed verdedigbaar. Het omgekeerde geldt evenzeer. Er is een zwaluwstaartverbinding van staat en markt, waarbij het einde van de een min of meer als de staart van een zwaluw is uitgesneden en in het einde van de ander gevoegd, zodat beide aan weerszijden zijn te zien.

Ik ben de oratie begonnen met een verwijzing naar één van de grondleggers van de *internationale politieke economie*. Susan Strange vraagt zich af wie er profiteert, maar de klassieke vraag in politieke economie is eigenlijk altijd: “*wie betaalt?*” In de context van een leerstoel aan een Nederlandse universiteit luidt het antwoord altijd: “*de belastingbetaler*”. Deze heeft daarom het recht te weten wat er met het geld gebeurt.

Het probleem met universitair onderzoek en onderwijs is dat geen directe relatie in markttermen valt te formuleren. Ik meen aan de hand van de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa te hebben aangetoond dat het onderzoek op het terrein van de *internationale politieke economie* relevant is. In plaats van het onderzoek te richten op de vraag onder welke voorwaarden er een optimum totstandkomt is het beter de aandacht te concentreren op de vraag wat er gebeurt als niet aan die voorwaarden is voldaan. De onderzoeker behoort niet de gordijnen sluiten om te beschrijven hoe het er buiten uitziet.

Een directe relatie met de belastingplichtige onderdanen van hare majesteit is evenwel moeilijk te leggen. Dat geldt ook voor de aan de leerstoel verbonden onderwijstaken. Het is bijvoorbeeld zinloos een *internationale politieke econoom*, zogeheten “*IPE-ers*” in de “*Gouden Gids*” op te zoeken of op “www.goudengids.nl”. Hier staan mensen vermeld die iets kunnen, zoals een metselaar een mondhygiënist of een dakdekker. Nu sluit ik niet uit dat er IPE-ers zijn die behoorlijk stucwerk verzorgen, maar ik hecht eraan hier en nu de stelling te verdedigen dat met uitzondering van de Faculteit der Medische Wetenschappen aan de universiteit niet wordt opgeleid tot een bepaald beroep, maar dat een discipline wordt gestudeerd. De in deze organisatie gebezigde terminologie als *opleidingsdirecteur* en *opleidingscoördinator* – hoe nuttig ik hun werk ook vind – acht ik dan ook een tegenstelling in het bijgevoegde.

¹¹ De term is afkomstig van Ralf Dahrendorf. Hij sprak in de *Jean Monnet lecture* van 1979 over een arrangement waarin elke lidstaat de mogelijkheid heeft zelf te bepalen in hoeverre gemeenschappelijk beleid door hen wordt overgenomen. Zie Nevin (1990, 343).

Dit gezegd hebbende is er natuurlijk wel een probleem met de beantwoording van de vraag "cui bono?" Ik ben geneigd de problematische verhouding met de belastingdienst voor lief te nemen en suggereer met de aanvaarding van de onderzoeks- en onderwijstaken voortvloeiend uit een leerstoel *internationale politieke economie* een inverse relatie met de fiscus: "makkelijker kunnen we het niet voor u maken, wel leuker!"

Literatuur

- Ágh, A., 1998, *The politics of Central Europe*, Londen
- Balaam, D.N. en Veseth, M. (1996), *Introduction to international political economy*, Londen
- Balcerowicz, L., 1995, *Socialism, capitalism, transformation*, Boedapest
- Richard E. Baldwin, R.E., Francois, J.F. en Portes, R., 1997, "The costs and benefits of eastern enlargement: The impact on the EU and Central Europe", *Economic Policy*, 24, 127-176
- Bauer, T., 1976, "The contradictory position of the enterprise under the New Hungarian Mechanism", *Co-existence*, 13, 65-80
- Beus, J.W. de, 1987, "Wat is politieke economie?" in: Beus, J.W. de en Vuijsje, F. ed., *Politieke economie*, Utrecht, 11-33
- Beus, J.W. de, 1989, *Markt, democratie en vrijheid: een politiek-economische analyse*, Zwolle
- Berend, I.T., 1996, *Central and Eastern Europe 1944-1993. Detour from the periphery to the periphery*, Cambridge
- Blanchard, O., 1997, *The economics of post-communist transition*, Oxford
- Brown, A.A. en Neuberger, E., 1994, "The traditional centrally planned economy and its reform" in: Bornstein, M. ed., *Comparative economic systems: models and cases* zevende editie, Burr Ridge, 357-383
- Burchill, S., 1996, "Realism and neo-realism" in: Burchill, S. e.a., *Theories of international relations*, Houndmills, 67-92
- European Bank for Reconstruction and Development*, 2000, Transition Report 2000, Londen
- European Commission*, 2000, Enlargement Strategy Paper. Report on progress towards accession by each of the candidate countries, Brussel
- Fritz, H. en Hoen, H.W., 2000, "The European Union's trade policy towards Central and Eastern Europe: Still a 'sensitive' argument for joining the Union?", *Economic Systems*, 24, 2000, 25-50
- Gerrits, A.W.M., 1990, *The failure of authoritarian change. Reform, opposition and geo-politics in Poland in the 1980s*, Aldershot

- Europa
G., 1991, "Competitiveness and
Hungary and Poland", *European*
1998, *The transformation of economic systems in Central*
2001, "Taking stock on transformation: market reform and de-
sation in Central and Eastern Europe" in: Idem ed., *Good gover-*
an, F.D., 1985, "Comecon: a trade-destroying customs union?", *Jour-*
al of Comparative Economics, 9, 410-423
Kahler, M., 1990, "The significance of Soviet subsidies to Eastern Euro-
pe", *Comparative Economic Studies*, 28, 1986, 54-65
Kahler, M., 1990, "Orthodoxy and its alternatives: explaining approaches to
stabilization and adjustment", in: Joan Nelson ed., *Economic crisis and*
policy choice: The politics of adjustment in the third world, Princeton, 47-
68
Kolodko, G.W., 2000, *From Shock to therapy: the political economy of post-*
socialist transformation, Oxford
Konrad, Gy., 1990, *Langzame opmerkingen in een snelle tijd. Berichten uit*
Boedapest en elders, Amsterdam
Kornai, J., 1979, "Resource-constrained versus demand-constrained sys-
tems", *Econometrica*, 47, 802-820
Kornai, J., 1998, "Kádár and the Prague spring", *The Hungarian Quarterly*,
39, 113-126
Lange, O., 1994, "On the economic theory of socialism" in: Morris Bornstein
ed., *Comparative economic systems: Models and cases*, zevende editie,
Burr Ridge, 280-288
Lavigne, M., 1999, *The economics of transition: from socialist economy to*
market economy, tweede editie, Houndmills
Marrese, M. en Vanous, J., 1983, "Soviet subsidization of trade with Eastern
Europe: a Soviet perspective, Berkely
Central and Eastern Europe, Cambridge
Menderhausen, H., 1959, "Terms of trade between the Soviet Union and the
smaller communist countries, 1955-1957", *Review of Economics and Sta-*
istics, 51, 106-118
Menderhausen, H., 1960, "The terms of trade between the Soviet Union and the
analysis", *Review of Economics and Statistics*, 52, 152-163

- 1992a, "Evolutionary and radical approaches to economic reform of the centrally planned economies", in: Christopher Clague en Gordon C. Rausser ed., *The emergence of market economies in Eastern Europe*, Cambridge, 35-53
- Nelson, R.R. en Winter, S.G., 1982, *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge
- Nevin, E., 1990, *The economics of Europe*, Houndmills
- O'Donnell, P., 2000, "Much to beef about: the EU has accepted that it can't discriminate against Central Europe's farmers", *Business Central Europe*, 7, 36-37
- O'Donnell, P., 2001, "Wishful thinking. The EU's latest reports give a new momentum to enlargement. Or do they?", *Business Central Europe*, 7, 39-41
- Offe, C., 1991, "Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe", *Social Research*, 58, 1991, 865-892
- Olson, M., 1965, *The logic of collective action*, Cambridge
- Pareto, V., 1966, *Manuel d'economie politique*, Cambridge
- Pryor, F.L., 1963, *The communist foreign trade system*, London
- Przeworski, A., 1991, *Democracy and the market*, Cambridge
- Rolánd, G., 1994, "The role of political constraints in transition strategies", *Centre for Economic Policy Research*, Discussion paper 943, London
- Rupnik, J., 1987, "Domestic politics" in: Klaus-Detlev Grothusen ed., *Reforms in Eastern Europe*, London
- Schöpflin, G., 1987, *States and markets: an introduction to international political economy*, London
- Ungarn, Göttingen, M.V., 1999, *International relations theory: realism, liberalism, globalism, and beyond*, derde editie, Boston 1999
- Strange, S., 1988, *States and markets: an introduction to international political economy*, London
- er, H.-J., 1992, *Elementen van economische orde*, tweede druk, Groningen
- er, H.-J., 1979, *Theory of international politics*, Reading
- er, H.-J., 1990, "Realist thought and neo-realist theory", *Journal of International Affairs*, 44, 16-38

Winiiecki, J., 1993, "Heterodox stabilisation in Eastern Europe", *European Bank for Reconstruction and Development*, Working Paper 8, Londen