

Een zwakke staat in Oost-Europa, een les uit het interbellum

In 1918 moest de kaart van Europa opnieuw getekend worden. De Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie valt uiteen, er blijven twee kleine naties van over. Tsjechoslowakije en Zuid-Slavië (later Joegoslavië) zijn nieuwe landen, evenals de noordelijk gelegen Baltische republieken. Polen keert na een afwezigheid van enkele eeuwen als zelfstandige republiek terug op de kaart. Transsylvanië wordt aan Roemenië toegevoegd. Veel van de gebiedswijzigingen gaan ten koste van Bulgarije, Duitsland, Rusland en uiteraard Oostenrijk-Hongarije. Er is een aantal overeenkomsten aan te geven tussen deze landen. Ten eerste hebben ze geen 'nationale' traditie. Dit geldt voor de geheel nieuwe landen nog wel het meest. In Joegoslavië en Tsjechoslowakije worden volken met een verschillend verleden samen gebracht. De Duits-Oostenrijks georiënteerde Tsjechen, de Hongaars georiënteerde Slowaken komen samen met een grote Hongaarse en Duitse minderheid in een door Tsjechen gedomineerde staat terecht. Het koninkrijk Servië gaat samen met Montenegro en grote delen van de Habsburgse monarchie, Slovenië, Kroatië en Bosnië-Herzegovina, een nieuwe staat vormen. Door het aanhechten van Transsylvanië aan Roemenië krijgt dit land te maken met een grote Hongaarse minderheid. In Polen leven naast Polen ook Duitsers en Russen. Polen vormen zelf een minderheid in Litouwen. De grote verschuivingen plaatst velen onder nieuw bestuur, in een nieuwe politieke constellatie. Dit is meer een gevolg van een verschuiving van de machtsverhoudingen in Europa na de oorlog dan van een strijd voor onafhankelijkheid. De tijd van het interbellum is te kort, en de politieke wil te vaak afwezig om de culturele verschillen te overbruggen en de bevolking binnen de landsgrenzen een gevoel van patriottisme te geven.

Een tweede overeenkomst tussen de landen in Oost-Europa betreft het ontbreken van een politieke traditie met parlementaire besluitvorming. Oost-Europa was een onderdeel van centraal bestuurd rijken waar de periode van verlichting grotendeels aan was voorbij gegaan. Dit is terug te vinden in de politieke bedrijfsvoering die uitermate rommelig en onoverzichtelijk is en

gekenmerkt wordt door een grote dynamiek. De pluriformiteit aan politieke partijen is enorm, in Polen opereren aan het begin van de jaren twintig meer dan 100 partijen, aan de verkiezingen van 1928 in Letland nemen 43 partijen deel (Letland heeft 2 miljoen inwoners) en het beeld was elders niet veel anders. In de meeste constituties ontbreekt een sterke uitvoerende macht, terwijl de wetgevende macht, de parlementen, gekenmerkt worden door zwakke en voortdurend wisselende coalities. De regeringen zijn daarom zwak en nauwelijks in staat het hoofd te bieden aan de talrijke problemen die zich voordoen. Dit vormt een goede voedingsbodem voor meer autoritaire regimes en het is daarom niet onbegrijpelijk dat gedurende het interbellum in de meeste landen de democratie niet overleeft.

De derde overeenkomst tussen de landen in Oost-Europa betreft de economische situatie. Het uiteenvallen van de Donaumonarchie heeft ook economische consequenties. De industrie van de monarchie, die te vinden is in Tsjechië en de streek rond Boedapest, verliest haar afzetgebied en moet deze elders opzoeken. De thuismarkt is erg klein geworden. Dit geldt ook voor de agrarische gebieden, die de industriële bevolking als afzetmarkt verliezen. Polen, Joegoslavië en in mindere mate Tsjechoslowakije hebben te maken met de integratie van geheel verschillende economische systemen. In Polen wordt gewerkt met zes munteenheden, in Joegoslavië zijn dat er vijf. In Polen zijn verder drie verschillende spoorwegstelsels en drie belastingssystemen die op de een of ander wijze verenigd moeten worden. Joegoslavië heeft drie banksystemen en betaalt uit zes douane unies. De economische problemen zijn overal groot en de zwakke constellaties worden in de jaren twintig en dertig zwaar getroffen door de economische crisis. Hongarije lijdt onder de last van de herstelbetalingen waartoe ze bij het verdrag van Trianon (1918) werd gedwongen. Tsjechoslowakije, Polen, Roemenië en Joegoslavië beginnen met een buitenlandse schuld, omdat hen de kosten van de bevrijding in rekening wordt gebracht. De economische ontwikkeling komt het meest op gang in de welvarende gebieden van de dubbelmonarchie, Bohemen en Moravië, die een redelijke infrastructuur kennen en geografisch en cultureel het dichtst bij het welvarender West-Europa liggen. Toch is in 1938 het inkomen per hoofd van de bevolking in 1938 slechts de helft van dat in Duitsland (U\$ 176 om U\$ 337) en tweederde van het Franse niveau (U\$ 236). De andere Oosteuropese landen komen daar ver achter, met Bulgarije als hekkedluiter met U\$ 68 per hoofd.

Na de Tweede Wereldoorlog worden de kleinere landen van Oost-Europa weer bij een groot rijk gevoegd. De Baltische staten verliezen hun zelfstandigheid zelfs geheel. Alhoewel er verschillen aan te wijzen zijn worden de politieke en economische ontwikkelingen in de kleine landen van Oost-Europa vooral afgestemd op de wensen van de Sovjetunie.

De situatie die na 1989 ontstaat is te vergelijken met die in de periode na 1918. Het uiteenvallen van een groot rijk geeft de kleine landen in Oost-

Europa hun zelfstandigheid. De Baltische staten herwinnen hun onafhankelijkheid. Het ontbreekt deze landen wederom aan een pluriform politieke stelsel en een traditie om daarin te werken. De economie is ontwricht, in 1918 door de oorlog, in 1989 door jarenlang wanbeleid. Na 1989, nog sterker dan na 1918, bestaat er een grote afkeer van een sterke staat. Het eerste probleem dat weer op de agenda verschijnt is de nationaliteiten problematiek. Het is niet toevallig dat juist Joegoslavië en Tsjecho-Slowakije daarmee de grootste problemen hebben, maar het speelt ook in het Balticum, in Bulgarije en in Roemenië. In het politieke leven kan net als tijdens de eerste onafhankelijkheid een wildgroei aan partijen geconstateerd worden. In Hongarije nemen vijftig partijen deel aan de eerste verkiezingen in 1990, in Roemenië staan 120 partijen geregistreerd. Het is moeilijk in de parlementen een stabiele politieke meerderheid te vormen, in Polen zijn 29 partijen vertegenwoordigd in de Sejm, en de macht van de staatshoofden, de uitvoerende macht, is zwak ten opzichte van de parlementen. Opvallend is dat het animo van de bevolking om deel te nemen aan de verkiezingen snel afneemt, evenals het vertrouwen in het politieke bedrijf. Dit is zowel in Polen als in Hongarije, waar al meerdere verkiezingen hebben plaatsgevonden, te constateren. De economische problemen voor Oost-Europa zijn legio. De economie was sterk afgestemd op de Russische wensen. Nu de Russische afzetmarkt is verdwenen en de Russische leveranties van goedkope grondstoffen wegvalt, ontstaan er grote problemen. Ze moeten weer op zoek naar nieuwe afzetmarkten voor hun produkten en richten hun blik daarbij vooral op West-Europa. De economische structuur is onevenwichtig, er ligt te veel nadruk op de basisindustrie, terwijl de produkten voor de Westerse markt te verouderd c.q. te duur zijn om goed te kunnen concurreren. De gebieden waar concurrentie wel mogelijk is, de landbouw, de textielindustrie en de staalindustrie bijvoorbeeld, worden door het Westen afgeschermd. Oost-Europa is op een moeizame weg naar een "civil society". Hierin worden politieke vrijheden en individuele verantwoordelijkheden centraal gesteld. Vooral de overgang van een staat die tot in de poriën doordrongen is door een communistische partij, naar een staat waarin zelforganisatie centraal staat is een moeilijke opgave. Het welslagen van de transformatie van de Oosteuropese landen, politiek, maar zeker ook economisch, hangt evenwel af van het succes dat men hierin bereikt. De ontwikkelingen tijdens het interbellum vormen een waarschuwend voorbeeld wat er kan gebeuren als de Oosteuropese landen er niet in slagen de staat te laten functioneren als bemiddelende en stabiliserende factor in de maatschappij.

Dat de samenleving op tal van manieren gereguleerd wordt en dat de staat daarbij een grote rol speelt, is vaak te lezen in de bijdragen in dit blad. Ook de artikelen in dit nummer illustreren het belang en de invloed van de staat. Herman Vollebergh en Jan de Vries bespreken de financiële instrumenten

voor het Nederlandse milieubeleid. Ze gaan daarbij in op de effectiviteit, de doelmatigheid, en de politieke en uitvoeringstechnische haalbaarheid van verschillende instrumenten. Een milieubeleid heeft invloed op de inkomensverdeling en op de produktievoorwaarden voor bedrijven. De lasten zullen voor vele categorieën stijgen. In hun stuk proberen Vollebergh en de Vries deze lasten te berekenen en te bepalen tot welke problemen dit aanleiding kan geven.

In hun artikel gaan Arie Gelderblom en Jaap de Koning in op het rendement van volwasseneducatie. Dit blijkt positief te zijn voor alle leeftijden en vooral op de helft van het arbeidzaam leven. Het gaat hier dan vooral om economisch rendement. Er zijn meer maatstaven voor rendement en in hun artikel gaan de auteurs in op de verschillende maatstaven, op de verschillende vormen en op de problemen om het effect van volwasseneducatie te meten. De auteurs pleiten voor een actieve, maar selectieve rol van het beleid. Bedrijfsopleidingen kunnen bijvoorbeeld een preventieve werking hebben bij het voortijdig voorkomen van vroegtijdig vertrek van ouderen.

Ronald Paping argumenteert dat er een te grote fixatie is op de collectieve lasten. Hij geeft een overzicht van berekeningsmethoden en de invloed die verschillende uitgangspunten hebben op de uitkomst van de berekeningen. Hij geeft een voorbeeld dat de collectieve lastendruk zelfs boven de 100% uit kan komen. Wanneer de Nederlandse berekeningswijze aangepast wordt aan de uitgangspunten in het buitenland blijkt dat de collectieve lastendruk hier niet veel hoger is dan elders. Vooral de financieringswijze van de pensioenen oefent een grote invloed uit op de internationale verschillen.

De bijdrage van Frans van Peperstraten vult in zekere zin een gat dat gevallen is door het ineenstorten van de Oosteuropese economieën. Het communisme heeft gefaald als alternatief voor het kapitalisme, en de maatschappijkritiek op het kapitalisme kan geen steun meer halen uit het bestaan van reëel bestaande alternatieven. Van Peperstraten bespreekt een variant van het postmodernisme die ontwikkeld is door de Franse filosoof Jean-Francois Lyotard. Deze heeft zich nadrukkelijk met het marxisme bezig gehouden, en integreert de ideeën van het marxisme nadrukkelijk in zijn beschouwingen over het post-modernisme.

Voor komende nummers van TPE staan onder andere artikelen over Oost-Europa in het licht van rechtvaardigheidstheorieën, de procesinnovatie in het betalingsverkeer en groentaxen op de rol.

(Joop de Kort)