

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 84

**Transformatieprocessen in Midden- en
Oost-Europa: de internationale dimensie**

O. Holman

Den Haag, september 1995

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3225 3

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR),
Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

WOORD VOORAF

De revoluties in Midden- en Oost-Europa van 1989-1990 hebben de naoorlogse verhoudingen binnen Europa ingrijpend gewijzigd. Met het verdwijnen van de bipolaire Oost-West tegenstelling staat de stabiliteit en veiligheid in Europa opnieuw centraal in de aandacht. Veel zal in dit verband afhangen van de mate waarin de staten in Midden- en Oost-Europa de transformaties van autoritair naar parlementair democratisch regime en van planeconomie naar markteconomie op succesvolle wijze kunnen volbrengen. In de studie van Otto Holman komen deze veranderingsprocessen - en de wisselwerking tussen economische en politieke hervormingen - aan de orde.

Daarnaast besteedt Holman aandacht aan de rol die de Europese Unie tot op heden heeft gespeeld in de Westerse ondersteuning van het 'dubbele transformatieproces'. Ook gaat hij in op de problemen die verbonden zijn met een eventuele toetreding van afzonderlijke Midden- en Oosteuropese landen tot de Unie. Het gaat hierbij niet alleen om problemen van institutionele aard, maar ook - en wellicht vooral - om de gevolgen die een oostwaartse uitbreiding zal hebben voor het communautaire structuur- en landbouwbeleid. Veranderingen op deze en andere beleidsterreinen zijn noodzakelijk alvorens een meer concrete toetredingsstrategie kan worden ontwikkeld.

J.P.H. Donner

Voorzitter WRR

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----|
| VOORWOORD | 7 |
| 1. INLEIDING | 9 |
| DEEL I DE MYTHE VAN GELIJKSOORTIGHEID: POLITIEKE EN ECONOMISCHE DIVERSIFICATIE IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA | |
| 2. POLITIEKE TRANSFORMATIEPROCESSEN IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA | 19 |
| 2.1. Inleiding | 19 |
| 2.2. De moeizame weg van dictatuur naar democratie | 20 |
| 2.2.1. Bulgarije | 21 |
| 2.2.2. Hongarije | 29 |
| 2.2.3. Polen | 37 |
| 2.2.4. Roemenië | 50 |
| 2.2.5. Tsjechië en Slowakije | 58 |
| 2.3. Politieke transformatie in Midden- en Oost-Europa: enkele gemeenschappelijke kenmerken | 71 |
| 3. ECONOMISCHE TRANSFORMATIEPROCESSEN IN MIDDEN- EN OOST- EUROPA | 77 |
| 3.1. Inleiding | 77 |
| 3.2. Macro-economische ontwikkeling per land | 78 |
| 3.2.1. Bulgarije | 80 |
| 3.2.2. Hongarije | 82 |
| 3.2.3. Polen | 84 |
| 3.2.4. Roemenië | 86 |
| 3.2.5. Tsjecho-Slowakije | 88 |
| 3.3. Economische transformatie: een vergelijking | 90 |
| 3.4. Wisselwerking tussen economie en politiek: het MOE van de drie snelheden | 97 |
| APPENDIX: de Russische Federatie | 103 |

**DEEL II DE INTERNATIONALE DIMENSIE: MIDDEN- EN OOST-EUROPA EN DE
EUROPESE UNIE**

| | | |
|-----------|--|-----|
| 4. | VERDIEPING EN VERBREIDING: NAAR EEN GEDIFFERENTIEERDE BENA- DERING | 111 |
| 4.1. | Inleiding | 111 |
| 4.2. | De Europese Unie en het transformatieproces in Midden- en Oost-Europa | 113 |
| 4.2.1. | Handelsliberalisering: De Europa-akkoorden | 114 |
| 4.2.2. | Financiële hulpprogramma's | 116 |
| 4.3. | De Europese Unie en de ontwikkeling van een toenaderings- strategie | 118 |
| 4.3.1. | De Europese Raad in Kopenhagen: de voorwaarden voor toetre- ding | 119 |
| 4.3.2. | De Europese Raad in Essen | 121 |
| 4.3.3. | Het Witboek van de Europese Commissie | 125 |
| 4.3.4. | Een uitbreiding in etappes | 127 |
| 4.4. | De gevolgen van uitbreiding voor de Europese Unie: naar een differentiatie in integratie? | 129 |
| | NOTEN | 137 |
| | GERAADPLEEGDE LITERATUUR | 143 |

De auteur, dr. O. Holman, is politicoloog en als universitair docent verbonden aan de Vakgroep Internationale Betrekkingen en Volkenrecht (PSCW) van de Universiteit van Amsterdam. Dit werkdocument is tot stand gekomen tijdens zijn detachering als stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

VOORWOORD

Deze studie is geschreven in de eerste helft van 1995 als onderdeel van de activiteiten van de projectgroep 'Nederland in de Wereld' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het onderzoek van deze projectgroep heeft inmiddels geleid tot de publikatie van het WRR-rapport *Stabiliteit en Veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid* (WRR 1995).

In het eerste deel van deze deelstudie (hoofdstukken 2 en 3) zal de 'dubbele transformatie' - van autoritair naar parlementair democratisch regime en van planeconomie naar markteconomie - in een zestal Midden- en Oosteuropese landen (Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië) centraal staan. Een dergelijke inventarisatie van de belangrijkste ontwikkelingen op politiek en economisch terrein is noodzakelijk om een antwoord te formuleren op de volgende vragen:

- welke gevaren en uitdagingen zijn verbonden aan de complexe veranderingsprocessen in Midden- en Oost-Europa vanuit het perspectief van de (lidstaten van) de Europese Unie?
- welke integrerende en desintegrerende krachten, zowel binnen de desbetreffende landen als binnen een breder Europees verband, ontdoen zich van hun ketenen als gevolg van deze veranderingsprocessen?

In het tweede deel van de studie (hoofdstuk 4) zullen voornoemde processen verder onderzocht worden, waarbij de nadruk zal komen te liggen op het beleid van de Europese Unie (EU). Welke uitgangspunten staan centraal in dit beleid? In welke mate draagt de EU ook financieel bij aan de veranderingsprocessen in Midden- en Oost-Europa? In hoeverre heeft een uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa gevolgen voor bestaand beleid (bv. regionaal beleid, landbouwbeleid, etc.)? En in welke mate zal een dergelijke uitbreiding het karakter (en de dynamiek) van het Europese integratieproces veranderen?

Een van de aannamen die ten grondslag liggen aan deze studie is dat nationale economische ontwikkeling en nationale sociaal-politieke integratie voorwaarden zijn voor succesvolle en duurzame internationale integratie. Deze veronderstelling heeft een tweetal consequenties. In de

eerste plaats dient de noodzaak van uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa - volgens sommigen acuut om veiligheidspolitieke redenen - mede bepaald te worden op basis van een grondige analyse van de resultaten van de politieke en economische transformatieprocessen in afzonderlijke Midden- en Oosteuropese landen (en de effecten hiervan op hun onderlinge betrekkingen), en van een inschatting van het effect van EU-lidmaatschap op het verdere moderniseringsproces in Midden- en Oost-Europa. In de tweede plaats, en meer in het algemeen, dient bepaald te worden wat de gevolgen zijn van verschillende vormen van internationale integratie op nationale (en subnationale) economische ontwikkeling en sociaal-politieke integratie. Hoe vallen het toenemende belang van supra- en subnationale besluitvormingsprocessen, de transnationalisering van sociale en economische verhoudingen, de 'internationalisering' van de staat, etc., te rijmen met een groeiend regionaal bewustzijn en subnationalisme binnen Europa? In welke mate vormen ontwikkelingsverschillen binnen Europa een belemmering voor verdere integratie? In welke mate versterkt de specifieke vorm en inhoud van het Europese integratieproces bestaande sociaal-economische structuurverschillen? De antwoorden op deze vragen zijn van uitzonderlijk belang voor de huidige discussie binnen de Europese Unie over het aloude principe van financiële solidariteit. De uitkomst van deze discussie zal de belangen van bewoners van minder ontwikkelde regio's, werklozen en boeren direct raken en zal derhalve mede bepalend zijn voor het maatschappelijk draagvlak en de politieke legitimiteit van het proces van Europese integratie.

Een woord van dank dient uit te gaan naar de studenten die gedurende het eerste en tweede trimester van het studiejaar 1994-95 een leeronderzoek hebben gevolgd aan de Vakgroep Internationale Betrekkingen en Volkenrecht (PSCW), Universiteit van Amsterdam. Hun kritische vragen en opmerkingen hebben een belangrijke rol gespeeld in mijn gedachtenvorming over het 'dubbele transformatieproces' in Midden- en Oost-Europa. Daarnaast ben ik de overige leden van de voornoemde projectgroep van de WRR erkentelijk voor hun commentaar op eerdere versies van deze studie: mr J.C.F. Bletz (projectcoördinator), prof.dr M.C. Brands (voorzitter), drs J.A. Brouwers, mw. drs M.E. Kwast-van Duursen, mw. drs H.M. Ruyg en prof.dr. I.J. Schoonenboom.

1. INLEIDING

De aanvankelijke euforie als gevolg van de onverwacht snelle en relatief geweldloze 'revoluties' in Midden- en Oost- Europa (MOE) lijkt nu, ruim vijf jaar later, plaats te hebben gemaakt voor gevoelens van teleurstelling en apathie aan weerszijde van de naoorlogse scheidslijn. Teleurstelling over de geringe vooruitgang op het terrein van politieke democratisering en sociaal-economische welvaart in de landen van MOE vindt zijn parallel in groeiende onverschilligheid onder grote delen van de bevolking in het Westen. Ook onder politieke besluitvormers heeft de retoriek van beloftes plaatsgemaakt voor een meer realistische, en veelal op particularistische belangen gebaseerde benadering van problemen (en uitdagingen) die voortvloeien uit de gebeurtenissen in 1989.

Tot op zekere hoogte herhaalt de geschiedenis zich in Europa. De teloorgang van de autoritaire regimes in Spanje en Portugal in 1974-75 ging eveneens vergezeld van een in retrospectief enigszins naïef maar onwrikbaar geloof in de maakbaarheid van de ontketende samenlevingen. Om vervolgens in een tijdsbestek van nog geen vijf jaar in het gunstigste geval te veranderen in een grotere realiteitszin, en in het slechtste geval om te slaan in een verlangen naar voorbije tijden. Ten tweede werd ook in Zuid Europa een onlosmakelijk verband gelegd tussen de verklaarde doelen van politieke stabiliteit, stijgende welvaart en macro-economische convergentie enerzijds, en een zo spoedig mogelijke toetreding tot de (toen nog) Europese Gemeenschappen (EG) anderzijds. De ondertekening van de toetredingsverdragen met Spanje en Portugal ondervond echter aanzienlijke vertraging vanwege een tweetal problemen: de kwestie van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek en de problematiek van de communautaire begroting. Ten derde speelde (West)Duitsland ook toen een grote rol, zowel in de externe begeleiding van de respectievelijke democratiseringsprocessen als in de succesvolle afronding van de toetredingsonderhandelingen. De rol die Westduitse politieke partijen en andere belangenorganisaties, maar ook ondernemingen, hebben gespeeld in de stabilisering van parlementaire democratieën in Spanje en Portugal is tot op de dag van vandaag een weinig belicht fenomeen. Frankrijk daarentegen (en in zijn kielzog Italië) wist een spoedige uitbreiding naar het Iberisch schiereiland aanvankelijk te verhinderen. En niet voor de eerste keer in de ge-

schiedenis van de Europese integratie stond een machtswisseling in Frankrijk aan de basis van een uitbreidingsronde.¹

De geschiedenis herhaalt zich echter tot op zekere hoogte. De hierboven genoemde overeenkomsten kunnen weliswaar bijdragen aan een beter begrip van de ontwikkelingen in MOE (en hun historische uniciteit relativeren) maar laten de eveneens zeer aanzienlijke verschilpunten onverlet. Twee categorieën van verschillen tussen Zuid- en Oost-Europa kunnen worden onderscheiden: specifiek nationale of regionale, historisch gegroeide structuurverschillen, en verschillen die voortvloeien uit het moment in de 'wereldgeschiedenis' waarop bepaalde veranderingen (in dit geval politieke democratisering in combinatie met internationale integratie) zich voordoen.

Eén van de meest opvallende structuurverschillen tussen Spanje en Portugal enerzijds en de landen in MOE anderzijds heeft vanzelfsprekend te maken met de uiteenlopende sociaal-economische stelsels aan de vooravond van het democratiseringsproces. Weliswaar speelde de overheid een doorslaggevende rol in het Spaanse en Portugese moderniseringsproces (sterker nog: in geen enkel land dat in de twintigste eeuw op min of meer succesvolle wijze zijn achterstand met de geïndustrialiseerde wereld trachtte in te halen, speelde de staat een marginale rol), maar zij deed dit zonder de private sector geheel en al in de kiem te smoren. Staatsinterventie vormde zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor particulier initiatief, evenzeer als dat de geleidelijke uitbouw van een kapitalistische economie het primaat van privaat eigendom in een geliberaliseerde internationale context deed bevestigen. Op het moment dat in de loop van de jaren vijftig het autarkische groeimodel in beide landen aan interne contradicties ten onder dreigde te gaan, kozen de regimes voor economische liberalisering met instandhouding van autoritaire vormen van politieke dominantie. In de jaren zestig beleefden Spanje en Portugal, mede dankzij de toevloed van buitenlands kapitaal, twee van de hoogste jaarlijks gemiddelde groeicijfers binnen de OECD. Het is wellicht verleidelijk maar onjuist een lineair verband te leggen tussen deze opmerkelijke groeifase en de daaropvolgende politieke democratisering. De ingrijpende verandering van sociale structuren - waaronder de opkomst van de zogenaamde nieuwe middenklassen - en het ontluiken van civiele

maatschappijen in beide landen creëerden de maatschappelijke en institutionele voedingsbodem voor de latere, relatief succesvolle consolidering van parlementaire democratieën en de verdergaande economische herstructurering in het vooruitzicht van volledig lidmaatschap van de EG. Het moge duidelijk zijn dat de landen in MOE in 1989 vanuit een volstrekt andere uitgangssituatie hun transformatieprocessen aanvingen: de 'revoluties' van 1989 werden voorafgegaan door langdurige periodes van economische stagnatie; de respectievelijke economieën hadden hoegenaamd geen enkele ervaring met buitenlandse directe investeringen; in de meeste MOE-landen waren civiele maatschappijen zelfs niet in rudimentaire zin aanwezig; in plaats van een in het kielzog van economische modernisering en particulier initiatief ontwikkelde 'nieuwe middenklasse', werden de jonge democratische regimes in MOE geconfronteerd met een erfenis van de communistische dictaturen in de vorm van de zogenaamde *Nomenklatura*; en tot slot vormden de *command economies* uit de voorgaande periode een geheel andere uitgangspositie dan de geliberaliseerde en tot op zekere hoogte geïnternationaliseerde *mixed economies* van Zuid Europa.²

Naast deze historisch bepaalde structuurverschillen, kunnen de verschillen tussen landen als Spanje en Portugal enerzijds en de landen in MOE anderzijds ook inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van het begrip *world time*. In navolging van de Britse socioloog Anthony Giddens, refereren wij hiermee aan het feit dat een ogenschijnlijk overeenkomstige opeenvolging van gebeurtenissen, of formeel gelijksoortige politieke en sociale processen, zeer uiteenlopende implicaties of consequenties kunnen hebben in verschillende fases van de 'wereldgeschiedenis' (Giddens 1981: 167). De transformatieprocessen die de landen in MOE ondergaan sinds de 'revoluties' van 1989, vallen samen met een fase in de ontwikkeling van mondiale en Europese structuren die fundamenteel anders is dan 15 jaar eerder. De volgende kenmerken van deze 'nieuwe' fase kunnen worden onderscheiden:

- in de eerste plaats wordt met de revoluties in MOE, en de daaropvolgende ineenstorting van de Sovjet Unie, het einde van de Koude Oorlog bezegeld. Deze gebeurtenissen vormen niet zozeer de start maar veeleer de climax van een eerder ingezette, trendmatige verschuiving van de naoorlogse bipolaire wereldorde naar een multipolaire constellatie, waarin de strijd om invloedssferen door meer partijen op chaotischer wijze wordt

gevoerd, een strijd die bovendien grotendeels van zijn ideologische lading is ontdaan. Het directe gevolg hiervan voor de landen in MOE is tweërlei: enerzijds dienen zij hun recent herwonnen soevereiniteit in overeenstemming te brengen met de noodzaak van onderlinge samenwerking (het principe van goed nabuurschap als voorwaarde voor toetreding tot de EU), en af te schermen tegenover een, al dan niet reëel gepercipieerde, potentiële dreiging uit de voormalige Sovjet Unie; anderzijds worden zij geconfronteerd met een Europese Unie die mede onder invloed van de Nieuwe Europese Architectuur intern verdeeld is geraakt over haar eigen verdieping en over de juiste snelheid waarmee (en de wijze waarop) toenadering moet worden gezocht tot de nieuwe democratieën in MOE;

- in de tweede plaats worden de landen in MOE in hun streven om zo snel mogelijk toe te treden tot de EU belemmerd door de afspraken die in Maastricht zijn gemaakt inzake de voortgang van het Europese integratieproces. Nu is de voorwaardelijke samenhang tussen verdieping en verbreding geen nieuw fenomeen in de geschiedenis van de EG. Wel nieuw is de kloof tussen de reikwijdte van de huidige verdieplingsplannen en het prestatieniveau van de kandidaat-lidstaten;

- in de derde plaats vallen de transformatieprocessen in MOE samen met een ongekende liberalisering en mondialisering van economische structuren. Deze ontwikkeling gaat onder meer gepaard aan een ingrijpende herstructureringswedloop tussen nationale economieën, en een ongebreidelde beleidsconcurrentie tussen overheden met als doel het functioneren van de aanbodeconomie te optimaliseren. Deze zogenaamde *internationalization of austerity*, en de meer recente flexibiliseringsstrategieën, hebben in het Westen tot een graduele ontmanteling van de verzorgingsstaat geleid. De disciplinerende werking die van mondiale financiële markten en bedrijfsverplaatsingen uitgaat, laat zich ook voelen in de overgangseconomieën van MOE. Stringent aanpassingsbeleid aldaar laat zich in ieder geval op korte termijn slecht verenigen met de opbouw van een sociaal vangnet voor grote delen van de bevolking.

We kunnen constateren dat de post-1989 fase in de ontwikkeling van het internationale systeem zowel gekenmerkt wordt door een grotere mate van instabiliteit op bijvoorbeeld veiligheidspolitiek en sociaal terrein als door een grotere mate van eenvormigheid op politiek-ideologisch en economisch gebied, en in ieder geval andersoortige tegenstellingen en

daaruit voortvloeiende belangenconflicten met zich brengt. Aangaande de realisatie van doelstellingen als macro-economische convergentie en sociaal-politieke stabiliteit dient rekening te worden gehouden met een ingrijpend gewijzigd veld van integrerende en desintegrerende krachten. Dit vergt een heroverweging van prioriteiten en een aanpassing van beleidsinstrumenten op nationaal en regionaal niveau, en aan gene zijde van de voormalige Oost-West breuklijn.

Deze studie beoogt patronen te ontdekken in het heterogene krachtenveld binnen Midden- en Oost-Europa; inzicht te bieden in de tot nu gerealiseerde doelstellingen in het kader van de transformatie op politiek en economisch terrein in afzonderlijke MOE-landen; een overzicht te geven van de maatregelen en (financiële) bijdragen uit het Westen ter ondersteuning van deze transformatieprocessen, en van de problemen die zich voor zullen doen bij een toekomstige uitbreiding van de Europese Unie richting MOE; en materiaal aan te dragen voor een analyse van de wisselwerking tussen economische en (veiligheids)politieke ontwikkelingen binnen Europa.

De onderhavige studie zal zich concentreren op de MOE-landen die, op het moment van schrijven, een associatie-overeenkomst hebben afgesloten met de Europese Unie. Dit zijn in alfabetische volgorde Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië. Ondanks het feit dat tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Essen in december 1994 werd besloten dat onder Frans voorzitterschap (eerste helft 1995) soortgelijke overeenkomsten met de drie Baltische staten zouden worden afgesloten, zullen ontwikkelingen binnen deze staten grotendeels buiten beschouwing blijven. Naast een noodzakelijke - en deels op arbitraire gronden tot stand gekomen - afbakening ligt ook een inhoudelijke reden aan deze selectie ten grondslag. De zes voornoemde MOE-landen vormen op grond van hun geografische ligging, specifieke relatie tot de voormalige Sovjet Unie en post-1989 transformatie een regio die zowel binnen deze landen zelf als binnen internationale organisaties en door Westerse regeringen een zekere mate van eigenheid wordt toegedicht. We zullen overigens zien dat op grond van andere overwegingen ook binnen deze groep van zes een steeds explicieter onderscheid wordt gemaakt tussen Hongarije, Polen en Tsjechië

enerzijds en Bulgarije en Roemenië anderzijds (waarbij Slowakije soms tot de eerste en soms tot de tweede groep wordt gerekend).

In hoofdstuk 2 zal aandacht worden besteed aan de politieke transformatieprocessen in MOE. Na een korte behandeling van de voornaamste, gemeenschappelijke oorzaken van de crisis van de communistische dictaturen eind jaren tachtig zullen de ontwikkelingen na 1989 per land worden geanalyseerd. Voor deze aanpak is gekozen omdat de uitgangsposities van de vijf (en na de opsplitsing van Tsjecho-Slowakije zes) MOE-landen verschillend waren; derhalve zijn ook de resultaten tot nu toe uiteenlopend. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met enkele vergelijkende conclusies. Een van de belangrijkste conclusies zal luiden dat een stabiele, geconsolideerde democratie in MOE voorwaardelijk verbonden is met de ontwikkeling van civiele maatschappijen, en een duidelijke, constitutioneel verankerde scheiding van presidentiële, regerings- en parlementaire macht.

In hoofdstuk 3 zal de economische transformatie van planeconomie naar markteconomie op twee niveaus worden geanalyseerd. In de eerste plaats zal worden gekeken naar de verschillende aanpassings- en privatiseringsstrategieën per land. Ook hierbij is sprake van verschillende uitgangsposities, van daaruit voortvloeiende verschillen in beleid en van verschillende macro-economische prestaties. In de tweede plaats zullen de gevolgen van externe liberalisering (handel, investeringen, convertibiliteit) nader worden bestudeerd. Een van de aspecten waarmee het hoofdstuk in concluderende zin zal worden afgesloten is de relatie tussen economische hervormingen, sociale cohesie en politieke democratisering. De vraag zal worden opgeroepen of een beleid gericht op snelle hervormingen en (nominale) convergentie met het Westen, en de hoge sociale kosten die dit beleid met zich mee brengt, de realisatie van een ander verklaard doel, politieke stabiliteit, op termijn kan bemoeilijken.

In hoofdstuk 4 zal een overzicht worden gegeven van de steunmaatregelen die internationale organisaties en de Europese Unie hebben genomen om de transformatieprocessen in MOE in goede banen te leiden. De nadruk zal hierbij komen te liggen op de rol van de Europese Unie. De vragen die aan de orde zullen komen zijn: doet het Westen genoeg voor Oost Europa? Kiest

het Westen voor de juiste aanpak? En kan het Westen nog meer betekenen voor Oost Europa, en zo ja, op welke wijze?

In het tweede deel van hoofdstuk vier zal de toekomstige toetreding van de landen in MOE centraal staan. De vraag lijkt immers niet langer te zijn of deze landen toetreden, maar veeleer wanneer en onder welke condities. Het voornaamste onderdeel van dit hoofdstuk betreft een analyse van de problemen en voordelen van uitbreiding in nauwe samenhang met de gevolgen voor de Europese Unie enerzijds en de kandidaat-lidstaten anderzijds. Het mag geen verbazing wekken dat een van de conclusies zal luiden dat de Europese Unie noch de landen in MOE op dit moment rijp zijn voor een dergelijke uitbreidingsoperatie. Een meer weloverwogen, goed voorbereide maar tegelijkertijd ook onherroepelijke en aan duidelijke deadlines gebonden toenaderingsstrategie verdient de voorkeur te krijgen boven korte termijn overwegingen van verkeerd begrepen nationaal belang.

DEEL I

DE MYTHE VAN GELIJKSOORTIGHEID:
POLITIEKE EN ECONOMISCHE DIVERSIFICATIE
IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA

2. POLITIEKE TRANSFORMATIEPROCESSEN IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA

2.1. Inleiding

Alvorens in dit hoofdstuk wordt ingegaan op de politieke ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa (MOE) na de 'revoluties' is het allereerst zaak een tweetal wijdverbreide opvattingen - een pessimistische en een optimistische - ten aanzien van het jaar 1989 als 'breukpunt in de geschiedenis van de regio' te ontzenuwen. In de eerste plaats is vooral onder historici de opvatting te horen dat de situatie in MOE na de teloorgang van het communisme grote overeenkomsten vertoont met die tijdens het interbellum of vlak na de Tweede Wereldoorlog. Veel van de factoren die toen een ontwikkeling van democratische structuren verhinderden zouden nu wederom een prominente rol spelen, er zou vanaf 1989 slechts sprake zijn van 'oude wijn in nieuwe zakken' (zie bv. Fischer-Galati 1992). Als we de lijn van deze rehistoriserings-these logisch doortrekken, dan zou het zinvoller zijn om de vooroorlogse geschiedenis van MOE te bestuderen dan al te veel aandacht te schenken aan de jaren van communistische overheersing. Zonder in het kader van deze studie uitgebreid in te kunnen gaan op de ontwikkelingen binnen MOE in de periode 1945-1989, en zonder ook de dynamiek van rehistoriserende krachten als irrelevant ter zijde te schuiven, gaan wij er niettemin in het navolgende van uit dat veertig jaar communisme de maatschappijen van MOE dermate heeft veranderd dat van een historische parallel in de voornoemde zin geen sprake kan zijn. In de woorden van Jacques Rupnik (1990: 256): "We weten dat je van een aquarium vissoep kunt maken. Maar kan vissoep weer een aquarium worden?" Het antwoord op deze retorische vraag heeft naar het oordeel van de schrijver dezes alles van doen met een interpretatie van de communistische periode in termen van 'bureaucratische ontwikkelingsmaatschappijen', of 'moderniseringsrevoluties van bovenaf' (zie Schopflin 1993). Het zijn de veranderingen op het gebied van sociale stratificatie, industrialisatie en organisatie ten tijde van de communistische regimes waarmee de nieuwe democratische regeringen in MOE in eerste instantie worden geconfronteerd. De wijze waarop hieruit voortvloeiende problemen worden aangepakt bepaalt in hoge mate de speelruimte van rehistoriserende krachten, en niet andersom. Het zij ten overvloede vermeld dat ook de drastisch gewijzigde internationale context van

regimeverandering in MOE een meer eigentijds analysekader noodzakelijk maakt.

Een tweede opvatting, die vooral onder economen opgeld doet, stelt dat de ineensstorting van de communistische regimes het superieure karakter van de Westerse politieke en economische systemen heeft aangetoond. Ook de dragers van de revoluties zouden zijn doordrongen van deze realiteit, en zijn gemotiveerd door hun verlangen naar democratie en vrij ondernemerschap. Als eenmaal de laatste puinresten van veertig jaar dictatuur zijn opgeruimd, dan kan een volstrekt nieuw bouwwerk worden opgetrokken, geheel volgens de meest recente architectonische inzichten van externe adviseurs en internationale organisaties. Men dient zich dan wel te realiseren dat de nieuw op te richten politiek-institutionele infrastructuur ten dienste moet staan aan - en zeker geen belemmering mag vormen voor - het ultieme doel van marktliberalisering. Het grote bezwaar van een dergelijke 'kookboek' benadering - waarbij het resultaat welhaast kan worden gegarandeerd door het tijdig en op juiste wijze volgen van de stappen in de recepten die zijn aangedragen door de chef-koks van het neoliberale gedachtengoed - is dat zij geen of nauwelijks rekenschap geeft van de historische, sociale en culturele erfenis van de communistische regimes (laat staan van de negatieve effecten die economische liberalisering op korte en middellange termijn kan hebben).

Na een korte schets van de belangrijkste factoren die hebben geleid tot de ineensstorting van de communistische regimes in MOE, zullen in de volgende paragraaf de politieke ontwikkelingen per land nader worden bekeken. Daarna zal een aantal gemeenschappelijke trends worden besproken en zal een algemene evaluatie van het politieke transformatieproces in MOE worden gegeven.

2.2. De moeizame weg van dictatuur naar democratie

Het is niet eenvoudig om in enkele bewoordingen het complexe proces van interne erosie te schetsen dat de communistische systemen in MOE ondergingen vanaf het einde van de jaren zestig. Met het risico van oversimplificatie kunnen de volgende hoofdelementen ter verklaring van de uiteindelijke ineensstorting van het communisme worden aangevoerd: de

verslechtering van de algemene economische situatie in de afzonderlijke landen gedurende de jaren zeventig en de daarop volgende 'open crisis' in de jaren tachtig; het hieruit voortvloeiende verlies aan politieke legitimiteit van de respectievelijke regimes in MOE; de groeiende, en aan assertiviteit winnende oppositie vanaf het einde van de jaren zeventig; en, tot slot, de hervormingspolitiek in de Sovjet Unie in de tweede helft van de jaren tachtig, en de hiermee gepaard gaande versoepeling van het buitenlands beleid ten opzichte van de MOE-landen.

Ondanks het feit dat deze elementen in meer of mindere mate in alle hierna te behandelen landen een rol speelden, en niettegenstaande het gegeven dat in de opeenvolging van 'revoluties' in 1989 sprake was van een zeker domino-effect, is de wijze waarop zowel het politieke transformatieproces zijn aanvang nam (van bovenaf of van onderaf) en zich verder ontwikkelde, als de economische hervormingen werden doorgevoerd (middels een geleidelijke aanpak of via een zgn. shock-therapie), alleen via een land-per-land benadering van systeem-transformatie inzichtelijk te maken.

2.2.1. Bulgarije

De geschiedenis van het moderne Bulgarije neemt zijn aanvang in 1879 als, onder invloed van het Congres van Berlijn, een voor de tijd zeer liberale grondwet wordt opgesteld in de middeleeuwse hoofdstad Trnowo. Ondanks het feit dat de nieuwe Bulgaarse staat onder Turkse suzereiniteit wordt opgericht, komt hiermee feitelijk een einde aan bijna vijf eeuwen van Ottomaanse overheersing.

In de ruim honderd jaar die ons scheiden van deze ontstaansgeschiedenis lijkt de kennis van en het inzicht in ontwikkelingen in deze Balkan-staat niet of nauwelijks te zijn toegenomen in het Westen. Zo vergeleek Theodore Roosevelt in 1912 de Bulgaarse vooruitgang op economisch terrein met die van Japan: "No other nation has traveled so far and so fast as Bulgaria has traveled in the last third of a century. (...) Not the rise of Japan itself has been more striking and unexpected than the rise of Bulgaria" (geciteerd in Pundeff 1992: 68). Een zorgvuldiger analyse van de situatie in Bulgarije zou hem echter hebben geleerd dat de vruchten van nominale economische groei slechts door een kleine minderheid werden

geplukt, dat de groei voornamelijk extern werd gefinancierd en dat deze omvangrijke buitenlandse leningen ten dele werden aangewend voor militaire doeleinden (ibid; zie ook Zonis and Semler 1992: 297). In oktober van het hetzelfde jaar 1912 bereikten de irrendentistische sentimenten in de Balkan-regio - met Macedonië als inzet - een climax en werd Bulgarije meegezogen in een tweetal oorlogen. In 1992 was het de toenmalige Amerikaanse onderminister van buitenlandse zaken, Lawrence S. Eagleburger, die, eveneens ongehinderd door een fundamenteel inzicht in de post-1989 ontwikkelingen, Bulgarije beschouwde als "Europe's best-kept secret". Sprekende voor een gehoor van Amerikaanse investeerders in Washington, veronderstelde hij dat Bulgarije inmiddels was toegetreden tot de kopgroep van postcommunistiche staten die zich inzette voor kapitalistische verandering. "It is no exaggeration to say that Bulgaria under democracy has not only overcome the legacy of communism, it is in the process of overcoming the legacy of history" (International Herald Tribune, 7 maart 1992). In dezelfde periode spraken ook woordvoerders van het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank vol lof over de resultaten van het Bulgaarse hervormingsproces. Desalniettemin werd in Bulgarije zelf voortdurend geklaagd over het gebrek aan waardering, met name van de kant van de lidstaten van de Europese Unie. "Niemand heeft weet van onze hervormingen", meende onderminister van financiën Svetoslav Gavriiski in 1992. "De aandacht gaat uit naar Polen, Tsjechoslowakije en Hongarije. Bulgarije wordt met Roemenië ingeschaald in de categorie van landen waar het wat langzamer gaat" (NRC Handelsblad, 18 juni 1992). Het is onmiskenbaar dat besluitvormers, ondernemingen en organisaties in de Europese Unie relatief weinig aandacht schenken aan een land als Bulgarije, maar het is hoogst onwaarschijnlijk dat de onthulling van 'Europa's best bewaarde geheim' tot enthousiaste reacties zal leiden.

DE 'STILLE REVOLUTIE'

Communistisch Bulgarije stond bekend als de meest betrouwbare en loyale bondgenoot binnen het Oostblok en werd in dit verband wel aangeduid als de 'zestiende republiek' van de Sovjet Unie ("als het regent in Moskou dan steekt men de paraplu's op in Sofia"). Deze speciale relatie vond zijn oorsprong in de rol die Rusland speelde bij de Bulgaarse bevrijding van de Turkse overheersing in 1878/79, en werd niet wezenlijk aangetast door de kortstondige oorlog tussen beide landen tegen het einde van de

Tweede Wereldoorlog. Dit verklaart het feit dat de Bulgaarse communisten na 1945 niet gehinderd werden door anti-Russische gevoelens onder de bevolking, zoals in de meeste andere Midden- en Oosteuropese landen (Zonis and Semler 1992: 300; Crampton 1994: 225).

Drie factoren speelden een doorslaggevende rol in de uiteindelijke monopolisering van de macht door de Bulgaarse communistische partij (BCP) in de tweede helft van de jaren veertig: de bezetting door het Rode Leger in september 1944; de aanwezigheid van een sterke communistische partij, die ook al in het interbellum tot de belangrijkste politieke krachten behoorde; en de uitschakeling van de belangrijkste politieke rivaal, de Bulgaarse Agrarische Nationale Unie, onder andere via de executie van haar leider, Nikola Petkov, in 1947.³

De machtsovername door de BCP ging gepaard met een ongekennde repressie als gevolg waarvan in betrekkelijk korte tijd het overgrote deel van de voormalige tegenstanders werd uitgeschakeld. Voorts werd vanaf 1947 de nadruk gelegd op een strategie van industrialisatie volgens Stalinistisch model, gericht op de ontwikkeling van een zware industrie. Na de dood van Stalin in 1953, en de benoeming van Todor Zhivkov als nieuwe leider van de BCP in 1954, werden economische hervormingen aangekondigd die de levensstandaard van de Bulgaarse bevolking zouden moeten verhogen, onder andere middels de produktie van consumptiegoederen. Werkelijke economische hervormingen bleven echter uit, of werden binnen afzienbare tijd teruggedraaid, terwijl de economische stagnatie zich met name in de loop van de jaren zeventig en tachtig steeds sterker deed laten gevoelen.

Niettegenstaande de hoge mate van politiek en economisch conservatisme gedurende vrijwel de gehele communistische periode, veranderde de Bulgaarse maatschappij op ingrijpende wijze. Was bijvoorbeeld vlak na de Tweede Wereldoorlog zo'n 75% van de bevolking woonachtig in dorpsgemeenschappen en voor het overgrote deel werkzaam in de kleinschalige, primitieve landbouw, in de jaren tachtig woonde tweederde van de bevolking in steden en was nog slechts 20% direct betrokken bij de landbouw. Voorts stond de scholingsgraad van de Bulgaren, uitgedrukt in het percentage van de bevolking dat middelbaar en hoger onderwijs genoot, op gelijke voet met die van burgers in de meest ontwikkelde landen (Bell 1993: 83-84).

Urbanisatie, industrialisatie en scholing waren niet de enige indicatoren van het Bulgaarse moderniseringsproces; veranderingen in sociale stratificatie, de introductie van nieuwe consumptiepatronen en de hiermee gepaard gaande mentaliteitsverandering onder de zgn. middenkaders - die van radicale 'verwestersing' hogere materiële welvaart en persoonlijke vrijheid dachten te kunnen verwachten - waren evenzeer van groot belang, vooral met betrekking tot de verdere erosie van de politieke legitimiteit van het communistische regime. Op deze voedingsbodem, en mede onder invloed van gebeurtenissen in Polen en de Sovjet Unie, ontstonden in de loop van de jaren tachtig verschillende oppositiebewegingen, variërend van een beweging ter Ondersteuning van Glasnost en Perestroika, onder leiding van de filosoof en later president Zheliu Zhelev; de onafhankelijke vakbond Podkrepa onder leiding van de arts Konstantin Trenchev; een milieubeweging (Ekoglasnost); tot groepen die zich inzetten voor mensenrechten, vrijheid van godsdienst, of vooroorlogse politieke partijen nieuw leven probeerden in te blazen (ibid: 85, en Pundeff 1992: 108).

Een geheel andere problematiek vormde echter de directe aanleiding voor de 'paleisrevolutie' van november 1989. Vanaf het begin van de jaren vijftig voerde het communistische bewind een politiek van assimilatie en emigratie ten aanzien van de twee grootste minderheden in het land, de etnisch Turkse minderheid en de Bulgaaars sprekende Moslim gemeenschap, de zgn. Pomaks. In het geval van de laatste groep werd, volgend op een drastische inperking van de religieuze vrijheden, in het begin van de jaren zeventig besloten tot verplichte naamsverandering. In 1984 werd een soortgelijke verplichting, de omzetting van Turks-Arabisch in Slavische namen, opgelegd aan de etnische Turken. Bovendien werd hen het recht ontzegd om de Turkse taal in het openbaar te gebruiken. Een en ander werd op gewelddadige wijze kracht bijgezet door speciale ordetroepen. Vijf jaar later, in mei 1989, bereikte deze 'bulgariseringscampagne' een nieuw dieptepunt. Na een bloedig neergeslagen opstand onder de etnische Turken, ontkende Zhivkov in een officiële verklaring het bestaan van een substantiële Turkse minderheid. Hij dichtte de opstand toe aan agitatie vanuit Turkije en daagde de Turkse regering uit haar grenzen open te stellen voor Bulgaarse Turken. In de daarop volgende maanden vluchtte ruim 300.000 mensen over de grens met Turkije. Aangezien een groot deel van de etnische Turken in de landbouw werkzaam was, had deze exodus ingrijpende

economische gevolgen. Gevoegd bij de meer algemene economische crisis, veroorzaakten de voedseltekorten in de zomer van 1989 een waarlijk explosieve situatie, en dreigde een totale verlamming van de Bulgaarse economie. Mede geïnspireerd door democratische veranderingen in andere MOE-landen, deed een hervormingsgezinde fractie binnen de Bulgaarse Communistische Partij onder leiding van minister van buitenlandse zaken Petar Mladenov op 10 november (een dag na de opening van de Berlijnse Muur) een succesvolle greep naar de macht.

Ruim een maand na zijn afgedwongen ontslag werd Todor Zhivkov uit de communistische partij gezet, om vervolgens in januari 1990 te worden vervolgd op beschuldiging van "het aanzetten tot etnische vijandschap en haat, onrechtmatige toeëigening van publiek eigendom en flagrante ambtsmisdrijven". Ondertussen volgden de gebeurtenissen elkaar snel op. De Communistische Partij onderging een naamsverandering en heette voortaan de Bulgaarse Socialistische Partij (BSP), maar bleef zowel de beschikking houden over de activa van haar voorganger als over het uitgebreide net van machtsposities in het openbaar bestuur en de staatsgeleide economie. Mladenov trad terug als partijleider maar bleef aan als staatshoofd. Het grootste deel van de oppositie, zo'n zestien groeperingen en recent opgerichte partijen, verenigde zich in januari 1990 in de paraplu-organisatie Unie van Democratische Krachten (UDK). Deze nieuwbakken partij stelde zich een vreedzame overgang naar democratie ten doel, gebaseerd op onderhandelingen met de hervormingsgezinde (ex-)communisten. Naar analogie van de Poolse start van het democratiseringsproces (zie paragraaf 2.2.3) werden ronde-tafelbesprekingen geïnitieerd, die onder meer resulteerde in de uitschrijving van de eerste, post-communistische parlementaire verkiezingen in juni 1990, beduidend vroeger dan de UDK zich had voorgesteld. Gevoegd bij de veel minder diep gewortelde anti-communistische gevoelens onder de Bulgaarse bevolking en de nog steeds aanzienlijke macht van de ex-communisten (met name in de provincie), verklaart deze korte voorbereidingsperiode grotendeels de voor Midden- en Oosteuropese begrippen opmerkelijke verkiezingsuitslag (zie tabel 2.1). De BSP behaalde met 211 zetels een absolute meerderheid in het nieuwe parlement, terwijl de UDK niet verder kwam dan 144 zetels.⁴

Tabel 2.1. Bulgaarse parlementaire verkiezingen, juni 1990

| Partij | zetels | % stemmen |
|--|--------|-----------|
| Bulgaarse Socialistische Partij (BSP) | 211 | 47.15 |
| Unie van Democratische Krachten (UDK) | 144 | 36.20 |
| Beweging voor Rechten en Vrijheden (BRV) | 23 | 6.03 |
| Bulgaarse Agrarische Nationale Unie (BANU) | 16 | 8.03 |
| Overigen | 6 | 2.59 |
| Totaal | 400 | 100.00 |

Alras werd duidelijk dat deze uitslag neerkwam op een pyrrusoverwinning voor de BSP: ten eerste was het verkiezingsresultaat beduidend minder in de grootstedelijke districten alwaar de UDK een ruime meerderheid wist te behalen;⁵ ten tweede werd president Mladenov een maand na de verkiezingen gedwongen om af te treden nadat bekend was geworden dat hij in december 1989 had gepleit voor het inzetten van tanks tegen demonstranten; en tot slot kon het zojuist gekozen parlement haar voornaamste taak - het goedkeuren van een nieuwe grondwet - slechts met tweederde meerderheid ten uitvoer brengen. Met name de laatste twee factoren veroorzaakte een politieke impasse.

De opvolger van Mladenov als president moest met een tweederde meerderheid door het parlement worden gekozen. Als gevolg van het wederzijdse wantrouwen tussen de BSP en de UDK waren er zes opeenvolgende stemronden nodig om UDK-leider Zhelev met de steun van een deel van de BSP-afgevaardigden aan 284 stemmen te helpen. In ruil voor deze steun accepteerde de UDK een socialistische vice-president. In januari 1992 werd Zhelev via directe verkiezingen herkozen voor een periode van vijf jaar. Sinds zijn aantreden als president heeft Zhelev zich opgeworpen als nationale verzoener, als persoon die boven de partijen staat en bij uitstek het nationaal belang voor ogen heeft. Dit heeft hem, op soortgelijke wijze als andere presidenten in MOE, tot ideale zondebok gemaakt van zowel de socialisten als zijn eigen UDK. In juli 1993 leidde deze situatie, die mede in de hand werd gewerkt door de beperkte bevoegdheden van de president als gevolg van de nieuwe grondwet, tot een crisis. Leden van de

grootste partijen drongen op zijn aftreden aan en zijn populariteit onder de Bulgaarse bevolking daalde tot een minimum.⁶ Desalniettemin lijkt Zhelev vooralsnog de enige stabiele politieke factor van betekenis te zijn in Bulgarije, en met name in het buitenland het krediet te krijgen dat de rest van het Bulgaarse politieke establishment aan het verspelen is.

Ondertussen werd de socialistische regering van Andrei Likanov geplaagd door interne partijconflicten, een verslechterende economische situatie en een door de vakbond Podkrepa georganiseerde algemene staking. Dit leidde in November 1990 tot een regeringscrisis. Opnieuw stond de animositeit tussen de BSP en de UDK een pragmatische oplossing, en in dit geval de vorming van een op grond van de verkiezingsuitslag - en gezien de noodzaak van een tweederde meerderheid ter goedkeuring van een nieuwe grondwet - voor de hand liggende coalitie onder leiding van een socialistische premier, in de weg. Aan deze impasse lagen niet in eerste instantie programmatische verschillen tussen beide partijen ten grondslag. Weliswaar beoogde de BSP een meer geleidelijke overgang naar een markteconomie met instandhouding van een gedegen sociaal zekerheidsstelsel en zag de UDK meer heil in een 'shock-therapie' om de Bulgaarse economie uit het dal te halen, maar deze verschillende strategieën leken niet overzoenbaar. De animositeit was veeleer het gevolg van het feit dat een belangrijke, zij het minderheidsfractie binnen de UDK een volledige afrekening met het communistische verleden voorstond en derhalve op geen enkele voorwaarde wilde samenwerken met de BSP. Na lang touwtrekken werd uiteindelijk een oplossing gevonden in de vorm van een brede coalitie onder leiding van de niet-partijgebonden jurist Dimitur Popov. Nadat een nieuwe grondwet was aangenomen door het parlement, werden nieuwe verkiezingen uitgeschreven voor oktober 1991. Deze gang van zaken had wel tot gevolg dat de eerder genoemde minderheidsfractie haar positie wist te versterken binnen de UDK door te ageren tegen wat zij zag als de aanvaarding van een 'communistische grondwet'.⁷ Paradoxaal genoeg waren het de meer verzoeningsgezinde elementen binnen de UDK die zich aan de vooravond van de verkiezingen afsplitsten uit protest tegen deze confrontatiepolitiek (Bell 1993: 90-91).

Als gevolg van de introductie van een kiesdrempel van 4% slaagden slechts drie partijen erin zetels te bemachtigen in het nieuwe en afgeslankte parlement (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2. Bulgaarse parlementaire verkiezingen, oktober 1991

| Partij | zetels | % stemmen |
|--|--------|-----------|
| Unie van Democratische Krachten (UDK) | 110 | 34.36 |
| Bulgaarse Socialistische Partij (BSP) | 106 | 33.14 |
| Beweging voor Rechten en Vrijheden (BRV) | 24 | 7.55 |
| Overigen | -- | 24.95 |
| Totaal | 240 | 100.00 |

Ondanks de recente afsplitsing⁸ wist de UDK als grootste partij uit de stembus te komen, direct gevolgd door de BSP. De derde fractie werd gevormd door de beweging voor Rechten en Vrijheden (BRV), de vertegenwoordiger van de etnische Turken in het parlement (een minderheid die volgens officiële cijfers bijna 900.000 leden bevat maar volgens officiële schattingen eerder het aantal van 1.3 miljoen benadert). De verkiezingsuitslag maakte de vorming van een meerderheidscoalitie echter onmogelijk, mede omdat de BRV weigerde regeringsverantwoordelijkheid te nemen.⁹ Vandaar dat de leider van de UDK, Filip Dimitrov, de opdracht kreeg een minderheidsregering samen te stellen. Minder dan een jaar later kwam deze 'eerste regering zonder communistische deelname sinds 1945' ten val nadat de vertrouwenskwestie was gesteld in het Bulgaarse parlement. Ook de BRV, die aanvankelijk de Dimitrov-regering had gedoogd, stemde tegen. Nadat de UDK en de BSP opnieuw niet in staat bleken te zijn een nieuwe regering te vormen, kwam in december 1992 een zakenkabinet onder leiding van de niet-partijgebonden econoom Ljuben Berov tot stand. Tegen alle verwachtingen in wist deze regering zich tot september 1994 te handhaven. Nu waren het de BSP en de BRV die Berov in het zadel hielden. De suggestie van stabiliteit die de lengte van deze periode oproept is echter bedrieglijk. In feite werd het besluitvormingsproces voortdurend vertraagd door conflicten binnen en tussen de drie parlementaire fracties. De aanhoudende politieke impasse heeft bovendien een eenduidig negatieve invloed gehad op het economische transformatieproces.

De vooralsnog laatste episode in de korte geschiedenis van de Bulgaarse politieke transformatie betreft de verkiezing van een nieuw parlement in december 1994. Het resultaat was dat de BSP een absolute meerderheid behaalde met 43,61% en 125 zetels, dat de UDK terugviel naar 70 zetels (23,75%), en dat voorts drie andere partijen de kiesdrempel haalden: de BRV met 16 zetels (5,47%), de Democratische Partij met 16 zetels (6,1%) en het Bulgaarse Zakenblok met 13 zetels (4,64%). Niettegenstaande de aanwezigheid van een nog steeds aanzienlijke fractie van oudgedienden in de BSP, lijken de hervormers onder leiding van de 35-jarige econoom Zjan Videnov de boventoon te voeren, hetgeen naar alle waarschijnlijkheid ook in het economisch beleid van de nieuwe regering tot uitdrukking zal komen. In de eerste verklaringen sprak Videnov van voortgaande economische hervormingen en privatisering, en van de opbouw van een sociale markteconomie. In ieder geval garandeert de verkiezingsuitslag een zekere mate van politieke stabiliteit die ook het economische transformatieproces ten goede kan komen. Op het terrein van de Bulgaarse buitenlandse politiek lijkt een eenduidige oriëntatie op West Europa plaats te maken voor een meer gediversifieerd beleid, waarbij met name grotere aandacht zal worden besteed aan de politieke en economische relaties met Rusland (zie NRC Handelsblad, 19 december 1994).

2.2.2. Hongarije

In tegenstelling tot het moeizame democratiseringsproces in Bulgarije, wordt de formele politieke transformatie in Hongarije gekenmerkt door een grote mate van stabiliteit. Dit kan onder andere geïllustreerd worden door het feit dat slechts twee parlementaire verkiezingen zijn gehouden sinds 1988, met een tussenpoos van ruim vier jaar. Politieke continuïteit heeft zonder twijfel een heilzame werking gehad op het economische transformatieproces in nominale termen. De ontwikkelingen op politiek en economisch terrein na 1988 kunnen echter niet los worden gezien van de lange-termijn veranderingen die zich hebben voltrokken in de Hongaarse maatschappij, en van een aantal specifieke gebeurtenissen ten tijde van het communistische bewind.

De geschiedschrijving van het moderne Hongarije kan op goede gronden beginnen bij de desastreuze gevolgen van 's lands actieve rol aan de

zijde van zijn imperiale bondgenoot Oostenrijk in de Eerste Wereldoorlog. Naast dat de Hongaarse troepen enorme verliezen hadden geleden, werd het land middels het Verdrag van Trianon van juni 1920 een uiterst ongunstige vredesregeling opgelegd. Hongarije verloor bij deze gelegenheid ruim 66% van zijn vooroorlogse grondgebied (onder andere aan Tsjecho-Slowakije en Roemenië) en drievijfde van zijn oorspronkelijke bevolking. Eén effect was dat de etnische homogeniteit van de Hongaarse bevolking aanzienlijk toenam, een ander dat nu eenderde van de Magyaren buiten de onafhankelijke republiek Hongarije woonde. In combinatie met de hoge oorlogskosten waren de economische gevolgen van deze gebiedsverkleining rampspoedig. De ontluikende industrie in het vooroorlogse Hongarije was immers zowel afhankelijk geweest van grondstoffen uit als van afzetmarkten in de gebiedsdelen die in 1920 werden afgestaan; bovendien verloor een belangrijk deel van de infrastructuur - zoals het (spoor)wegennet - zijn economische functie en beschikte Hongarije niet langer over een vrije doorgang naar de Adriatische Zee (Crampton 1994: 85; Zonis en Semler 1992: 154). De nieuwe geopolitieke realiteit na 1920 maakte een vreedzame regeling van deze kwesties vrijwel onmogelijk, zeker nadat de meeste MOE-staten een economische strategie van autarkie kozen, hoge tariefmuren opwierpen en met name in de jaren dertig een stringente controle op valutatransacties instelden (Hanák en Held 1992: 170, 175-76). Op deze voedingsbodem van politieke en economische desintegratie en economische crisis (met name in de jaren dertig) konden sterke revanchistische gevoelens gedijen onder de bevolking. In de Tweede Wereldoorlog culmineerde het Hongaarse revisionisme in een alliantie met die andere grote verliezer van de Eerste Wereldoorlog en de daarop volgende vredesregelingen, Duitsland.

Nadat het Rode Leger in 1945 het grootste deel van Hongarije had bezet en een voorlopige regering was gevormd van partijen verenigd in het Nationale Onafhankelijke Front, wist de Hongaarse Communistische Partij (HCP), onder leiding van Matyas Rakosi en met onmisbare steun van de Sovjet Unie, in de daarop volgende jaren de macht naar zich toe te trekken. In 1949 culmineerde een lange reeks van manipulaties en zuiveringen uiteindelijk in de proclamatie van de Hongaarse 'Volksdemocratie' en de bevestiging van de 'leidende rol' van de inmiddels tot Hongaarse Arbeiderspartij omgedoopte HCP. Tegelijkertijd werd vanaf 1947 een aanvang gemaakt met de sovjetisering van de Hongaarse economie, die neerkwam op

een vrijwel totale nationalisatie van bedrijven, een geforceerde industrialisatie gericht op de ontwikkeling van een zware industrie en, vanaf 1950, een meedogenloze collectivisatie van de landbouw. Een en ander werd bewerkstelligd met een zelfs voor Oosteuropese begrippen ongekende terreur. Rakosi groeide uit tot vertrouwing en "beste leerling van kameraad Stalin" (zie Hanák en Held 1992: 214 e.v.). Na de dood van de laatste in maart 1953 startte een kortstondige periode van ontspanning met als climax de oktober-revolutie in 1956. De aankondiging door regeringsleider Imre Nagy van de terugtrekking van Hongarije uit het Warschau-pakt vormde de directe aanleiding - en in ieder geval de ultieme legitimatie - voor de beruchte Sovjet-interventie. Twee zaken werden duidelijk als gevolg van de gebeurtenissen in de herfst van 1956: in de eerste plaats bleek dat het Hongaarse nationalisme niet alleen een groot deel van de bevolking wist te mobiliseren maar bovendien een sterk anti-Russisch (maar niet noodzakelijkerwijs anti-communistisch) karakter droeg; in de tweede plaats werd duidelijk dat de Sovjet Unie wellicht tot op zekere hoogte binnenlandse economische hervormingen wilde tolereren in, maar zeker geen neutraliteitsverklaring kon aanvaarden van de satellietstaten in MOE.

De opvolger van Imre Nagy als regeringsleider en nieuwe partijleider, János Kádár, lanceerde een terreur-campagne tegen zowel het zgn. anti-socialistisch als het doctrinair Stalinistisch extremisme (van Zon 1994: 92), maar lanceerde in de jaren zestig tevens het meest liberale economische hervormingsprogramma in MOE, het Nieuwe Economische Mechanisme. Aangezien de hervormingen veeleer een aanpassing van, dan een breuk met de op Sovjet-leest geschoeide commando economie betekenden en hoegenaamd geen effect hadden op de internationale politieke status quo, werden zij gedoogd door de Sovjet Unie.¹⁰ De ambigue introductie van marktprincipes - waarbij een grotere autonomie van bedrijven en gedifferentieerde loonniveaus gepaard gingen met een aanhoudend sterke, hoewel voortaan indirecte staatscontrole - kwam bekend te staan als het 'goulash communisme'.¹¹

Een belangrijke reden voor de decentralisatie van het economische systeem werd gevormd door de groeiende onvrede onder de Hongaarse bevolking met het communistische regime, met de alom gevoelde invloed van de Sovjet

Unie en, bovenal, met chronische schaarste aan consumptiegoederen. Economische hervormingen werden vanaf 1968 het middel bij uitstek om de tanende politieke legitimiteit van het Kádár-regime te herstellen. Tegelijkertijd genereerde het Nieuwe Economische Mechanisme nieuwe patronen van sociale stratificatie die - als verbijzondering van meer algemene en langlopende veranderingen in de Hongaarse maatschappij onder invloed van industrialisatie en urbanisatie - op termijn de voedingsbodem zouden gaan vormen voor een groeiende oppositie tegen het autoritaire regime van binnenuit.

Gedurende de Kádár-periode concentreerde de macht zich binnen het staatsapparaat, de partijbureaucratie en in de handen van de managers van staatsondernemingen. Deze machtselite kenmerkte zich door een hecht netwerk van persoonlijke relaties en een gemeenschappelijk stelsel van waarden en normen. Bovendien ontleende zij haar macht niet in eerste instantie aan economische factoren; veeleer vormde politieke macht de sleutel tot de feitelijke controle over staatseigendom.¹² In de jaren zeventig en tachtig kwam de sociale cohesie van deze machtselite onder druk te staan als gevolg van de opkomst van een nieuwe, beter opgeleide generatie, de zgn. 'grote generatie', die de lagere echelons van de partij- en staatsbureaucratie ging bevolken en haar intrede deed in de staatsondernemingen. Tot op zekere hoogte voltrok dit proces zich ook in andere MOE-landen, maar in Hongarije had deze generatiewisseling ingrijpender gevolgen onder invloed van de gelijktijdig doorgevoerde economische hervormingen (en in het bijzonder de grotere autonomie van lagere besluitvormingseenheden). In de jaren tachtig ontstond op deze wijze een groep van 'nieuwe technocraten' die ten dele de methoden overnam van de oude machtselite maar zich voor het overige liet leiden door meer liberale economische principes, daarin gesteund door de opkomst van een hervormingsgezinde intelligentia. De drastische verslechtering van de economische situatie in de jaren tachtig overtuigde deze nieuwe sociale groepen van het feit dat noodzakelijke economische veranderingen niet langer konden worden gerealiseerd zonder ingrijpende politieke veranderingen (Szalai 1994: 122). Gedeeltelijk parallel hieraan ontwikkelde zich in de jaren tachtig een democratische oppositie, die gekenmerkt werd door hetzij een sterk utopische inslag (zoals in de 'anti-politiek' van Györg Konrád), hetzij door een meer genuanceerde visie volgens welke

maatschappelijke druk, van buitenaf, tot institutionele veranderingen zou leiden (zoals in het pleidooi voor een Sociaal Contract - later door anderen aangeduid als het 'constitutioneel communisme' - van János Kis), maar in beide gevallen niet in staat bleek om de Hongaarse bevolking te mobiliseren (Schöpflin 1993: 209, 267). Gevoegd bij de aanhoudende economische recessie en de verslechterende gezondheid van Kádár, nam de ontspanningspolitiek in de Sovjet Unie vanaf 1985 de laatste belemmering weg voor de machtswisseling in 1988 en de daarop volgende regimetransformatie.

In maart 1988 werd Kádár afgezet als eerste secretaris en alras bleek dat de 'hardliners' binnen de partij nog slechts een minderheid vertegenwoordigden. Een overgangsregering van hervormers werd gevormd onder leiding van Miklós Németh, met Gyula Horn als minister van buitenlandse zaken. Deze regering was onder meer verantwoordelijk voor het openstellen van de Hongaars-Oostenrijkse grens waardoor duizenden Oostduitsers naar het Westen konden vluchten. In juni 1990 werden de stoffelijke overschotten van Imre Nagy en vier andere slachtoffers van de repressie die volgde op de mislukte 1956-revolutie onder grote publieke belangstelling herbegraven. Als zodanig vormde deze plechtigheid de voornaamste - maar impliciete - demonstratie tegen het oude regime, hetgeen tekenend is voor het vreedzame en van bovenaf gedirigeerde karakter van de Hongaarse 'revolutie'. In de aanloop naar de eerste vrije verkiezingen splitsten de hervormers binnen de Hongaarse Arbeiderspartij zich af en vormden de Hongaarse Socialistische Partij (HSP). Voorts werden ronde-tafelbesprekingen geïnitieerd met een aantal recent opgerichte oppositiepartijen die eind 1989 - mede op basis van een referendum onder de Hongaarse bevolking - culmineerden in een reeks afspraken aangaande een nieuw electoraal systeem, directe presidentsverkiezingen, de oprichting van een Constitutioneel Hof en het herdopen van de staat tot Hongaarse republiek.

In de aanloop naar de eerste post-communistische parlementsverkiezingen werd duidelijk dat de verschillende oppositiepartijen zich in eerste instantie probeerden te profileren als anti-communistisch en veel minder duidelijkheid schiepen ten aanzien van hun toekomstplannen. In grote lijnen kunnen desalniettemin drie hoofdstromingen worden onderscheiden: de conservatieve, nationalistisch-christelijke stroming vertegenwoordigd

door het Hongaars Democratisch Forum, de Onafhankelijke Kleine-Boerenpartij en de Christen Democratische Volkspartij; het liberalisme en sociaal-liberalisme vertegenwoordigd door de Alliantie van Vrije Democraten en de Federatie van Jonge Democraten; en, tot slot, de sociaal-democratie vertegenwoordigd door de HSP (Swain 1993: 73/74). Alle partijen waren voorstander van een sociale markteconomie, maar verschilden ten aanzien van de sociale prioriteiten, de snelheid waarmee geprivatiseerd zou worden en de mate waarin staatsinterventie nog langer wenselijk was (ibid, en Jeffries 1993: 421/422). Met uitzondering van de Alliantie van Vrije Democraten waren de belangrijkste politieke partijen voor een graduele aanpak van de economische hervormingen. De verkiezingsuitslag maakte duidelijk dat het overgrote deel van de Hongaarse bevolking voor een gematigde, centrum-rechtse koers had gekozen (zie tabel 2.3.).

Tabel 2.3. Hongaarse parlementaire verkiezingen, maart/april 1990

| Partij | zetels | % stemmen |
|------------------------------------|--------|-----------|
| Hongaars Democratisch Forum | 164 | 42.49 |
| Alliantie van Vrije Democraten | 92 | 23.83 |
| Onafhankelijke Kleine-Boerenpartij | 44 | 11.40 |
| Hongaarse Socialistische Partij | 33 | 8.55 |
| Federatie van Jonge Democraten | 21 | 5.44 |
| Christen Democratische Volkspartij | 21 | 5.44 |
| Onafhankelijken | 6 | 1.55 |
| Agrarische Alliantie | 1 | 0.26 |
| Overigen | 4 | 1.04 |
| Totaal | 386 | 100.00 |

Het kwam als geen verrassing dat de HSP slechts 33 zetels behaalde, de verkiezingscampagne van de oppositiepartijen had immers vooral de breuk met het communistische verleden als inzet en ook de hervormers of 'ex-communisten' werden daar nog al te zeer mee vereenzelvigd. Het Hongaars Democratisch Forum (HDF) had het meest succesvol weten in te spelen op de stemming onder de bevolking en kwam veruit als grootste partij uit de bus. Het HDF was echter afhankelijk van één of meer partijen voor de

vorming van een meerderheidsregering. Een aantal partijen, en met name de Alliantie van Vrije Democraten (AVD), kwam hier niet voor in aanmerking gezien de bijzonder felle confrontaties tussen de oppositiepartijen aan de vooravond van de verkiezingen. Vandaar dat de HDF in zee ging met de twee ideologisch meest verwante partijen, de Onafhankelijke Kleine-Boerenpartij (OKB) en de Christen Democratische Volkspartij (CDV). Een coalitie werd gevormd onder leiding van Jozsef Antall, een enigszins gereserveerde, kleurloze figuur waarvan een Amerikaans dagblad ooit schreef dat hij leed aan een "chronic charisma deficit".¹³ Desalniettemin wist hij de coalitie tot zijn vroegtijdige dood in december 1993 in stand te houden.

De ogenschijnlijke rust op het politieke front was echter bedrieglijk. Onder de oppervlakte voltrok zich een machtsstrijd tussen de coalitiepartners, tussen de regeringspartijen en de belangrijkste oppositiepartijen en binnen het HDF zelf. Binnen de coalitie vormde onder andere de kwestie van de landhervormingen een voortdurende bron van spanningen. Belangrijker was dat ook met de belangrijkste oppositiepartij, de AVD, een accoord moest worden gesloten. Een groot deel van de te behandelen wetgeving maakte een aanpassing van de grondwet noodzakelijk en dit kon slechts met tweederde meerderheid in het nieuwe parlement. In ruil voor haar medewerking bij grondwetswijzigingen wist de AVD onder meer te bedingen dat het parlement in augustus 1990 haar kandidaat, Arpad Goncz, als president van de Hongaarse republiek koos. Na een aanvankelijke consensus over de strikt ceremoniële functie van de nieuwe president, werd in de loop van 1991 duidelijk dat Goncz, in samenspraak met zijn partij, een maximale - en volgens sommigen zelfs meer dan maximale want ongrondwettige - invulling aan zijn ambt wenste te geven.¹⁴ Tot slot kreeg premier Antall te maken met een fractiestrijd in zijn eigen partij. Met name de voortdurende beschuldigingen van de extreem-rechtse populist István Csurka, als zou Antall te veel ruimte geven aan de nomenklatura en daarmee de "communistische en joodse hegemonie" bestendigen, en bovendien bevelen aannemen van verbindingsmensen "in Parijs, New York en Tel Aviv" (geciteerd in NRC Handelsblad, 18 november 1992), deden de slagvaardigheid van de voornaamste regeringspartij geen goed. Inmiddels was Antall's populariteit buiten de partij tot een dieptepunt gedaald onder invloed van de aanhoudende economische recessie, zijn verzuim om de wijdverbreide

corruptie aan te pakken en zijn pogingen om de Hongaarse media onder controle te krijgen.

Na de dood van Antall in december 1993 werd de vice-voorzitter van het HDF en minister van binnenlandse zaken, Peter Boross, benoemd als premier. Hij kreeg daarnaast de ondankbare taak om het HDF voor te bereiden op de algemene verkiezingen in mei 1994. In een poging het electorale tij te keren, nam het HDF zijn toevlucht tot een aantal verkiezingsstunts (zoals het indienen van een aanvraag van toetreding tot de Europese Unie op 1 april en de aankondiging van een omvangrijk privatiseringsprogramma), de manipulatie van de berichtgeving op radio en televisie en het in diskrediet brengen van de belangrijkste tegenstanders. Veel mocht het niet baten: het HDF kwam uit op 34 zetels en verloor derhalve niet minder dan 131 zetels. De grote winnaar was de HSP die met een absolute meerderheid van 209 zetels een onverwacht gunstig resultaat boekte. De AVD werd de op één na grootste partij met 75 zetels.

In juli 1994 vormde de HSP een coalitieregering met de liberale AVD. De reden voor deze coalitie van 'nationale verzoening', onder leiding van Gyula Horn, is tweeledig. In de eerste plaats is het een signaal richting buitenlandse investeerders dat de overwinning van de HSP noch een terugkeer betekent van het oude eenpartijstelsel, noch een herstel inhoudt van staatscontrole en economisch centralisme. Ten tweede heeft men de overtuiging uitgesproken dat alleen een zo breed mogelijk gedragen regering de ernstige economische en financiële problemen kan aanpakken. Het is echter de vraag of de nieuwe regering in staat zal zijn de twee ogenschijnlijk onverenigbare doelstellingen die zij zichzelf heeft gesteld te realiseren. Enerzijds werd onder druk van de enorme buitenlandse schuld een bezuinigingsbeleid aangekondigd, onder meer gericht op het terugdringen van de overheidsuitgaven. Anderzijds werd een 'sociaal-economisch pact' opgesteld dat de opbouw van een 'markteconomie met een sociaal vangnet' tot doel had. Hogere uitkeringen voor pensioengerechtigden en werklozen, een stijging van de werkgelegenheid, extra maatregelen ter bescherming van het milieu vormen een greep uit de beloften die premier Horn direct na de verkiezingen deed, maar het is - eufemistisch gesteld - niet ondenkbaar dat de hiermee beoogde introductie van het

'goulash kapitalisme' in intenties zal blijven steken. Ontwikkelingen in het afgelopen half jaar bevestigen dit vermoeden (zie hoofdstuk 3).

2.2.3. Polen

Na meer dan twee eeuwen van delingen en overheersing door vreemde mogendheden, was Polen in de jaren tachtig het eerste - en met een bevolking van bijna 40 miljoen mensen tevens grootste - land in MOE dat de weg van binnenlandse liberalisering insloeg. Feitelijk wordt de beroemde staking van Gdansk en de daaropvolgende opkomst van de vrije vakvereniging Solidariteit in augustus 1980 vrij algemeen beschouwd als het begin van het einde van het communisme in de regio. In 1989 was de nieuwe Poolse democratische republiek bovendien één van de MOE-landen die het meest voortvarend een aanvang nam met de transformatie van plan- naar vrije markt economie.

Het was niet geheel toevallig dat Polen het voortouw nam in de 1989-revoluties, aangezien dit land tot op zekere hoogte altijd een afwijkende lijn had gevolgd binnen het communistische blok. Dit kwam het duidelijkst naar voren in de, in vergelijking met haar Tsjechoslowaakse, Hongaarse, Bulgaarse en Roemeense pendanten, relatief liberale koers die het Poolse communistische regime voer ten tijde van de koude oorlog. In tegenstelling tot hun geloofsgenoten elders tolereerden de Poolse communisten - met name na de onlusten in 1956 - zulke doctrinaire abnormaliteiten als het katholicisme en het private ondernemerschap in de landbouw (Mason 1993: 36/37). Ook in het geval van Polen dient een schets van de politieke ontwikkelingen na 1989 derhalve voorafgegaan te worden van een korte analyse van de historisch bepaalde specificiteit van het land aan de vooravond van de dubbele transformatie.

Een dergelijke analyse dient te beginnen met het herkrijgen van onafhankelijkheid in november 1918. Hiermee kwam een einde aan de Derde Poolse Deling (1795) als gevolg waarvan Polen voor lange tijd van de kaart van Europa was verdwenen. Het mag daarom geen verbazing wekken dat de Tweede Republiek gedurende het gehele interbellum te kampen had met een reeks van schier onoplosbare tegenstellingen binnen de in het verdrag van Versailles vastgestelde nieuwe grenzen. In de eerste plaats had de nieuwe

republiek te maken met de erfenis uit de periode van voor 1918 in zoverre als de drie gebiedsdelen die respectievelijk onder Russische, Pruisische en Oostenrijkse heerschappij hadden gestaan een uiteenlopende culturele, politieke en economische orientatie en ontwikkelingsgraad bezaten. In de tweede plaats werd Polen gekenmerkt door een grote mate van etnische diversificatie; de geringe samenhang tussen een (onder invloed van de langdurige Deling langs sociaal-politieke en culturele lijnen ook intern verdeelde) meerderheid van Polen enerzijds, en omvangrijke (en soms invloedrijke) minderheden van Oekraïners, Joden, Witrusen, Duitsers, Russen, Litouwers, Tsjechen en Zigeuners anderzijds, verhinderde de vorming van een Poolse natie-staat. De antagonistische verhouding tussen de Poolse meerderheid en de diverse etnische minderheden had naast historische en geopolitieke oorzaken vooral een sociaal-economische grondslag, aangezien de politieke suprematie van de Polen vaak in schril contrast stond met hun ondergeschikte positie in de landbouw en handel (zie Zonis en Semler 1992: 11). In de derde plaats, en nauw verweven met de voorgaande kenmerken, werd het proces van staatsvorming - dat wil zeggen, de opbouw van een relatief homogeen institutioneel raamwerk, een uniform rechtsstelsel en ambtenarenapparaat, een nationaal leger en politieapparaat, etc. - ernstig belemmerd door de verschillende, uit de Deling voortvloeiende tradities en door de enorme politieke fragmentatie die - op zich het resultaat van de sociale, etnische en klassentegenstellingen - een grote mate van instabiliteit tot gevolg had, onder andere resulterend in meer dan dertig regeringswisselingen gedurende het twintigjarige bestaan van de Tweede Republiek (ibid; zie ook Korbonski 1992: 231-252, en Crampton 1994: 39-56). Tot slot waren de nieuwe staatsgrenzen van de Tweede Republiek zowel in de binnenlandse als de buitenlandse politieke verhoudingen een constante bron van conflict. Het lijkt geen twijfel dat niet alleen het Poolse irredentisme onder delen van de politieke elite maar vooral ook het aanvankelijk sluimerende revanchisme en de uiteindelijk onverholen imperialistische ambities van de belangrijkste Poolse buurlanden een additionele verklaring vormen voor de vrijwel algehele paralyse van de Poolse politiek (dat wil zeggen, afgemeten aan de geringe voortgang in het proces van natie-staats- en staatsvorming) in de periode 1918-1938.

Polen is één van de Europese landen die in termen van menselijke en fysieke vernietiging de meest rampzalige gevolgen hebben ondervonden van de Tweede Wereldoorlog. Het oorlogsgeweld had niet alleen tot gevolg dat een groot deel van het land (steden, industrie, infrastructuur, etc.) was verwoest aan het einde van de periode 1939-1945, maar had bovendien geleid tot een decimering van de Poolse bevolking met ongeveer 6 miljoen mensen. De helft van dit aantal doden was het resultaat van de vernietiging van vrijwel de gehele joodse bevolking in Polen.

Gevolg van het Nazi uitroeiingsprogramma was ironisch genoeg dat - in samenhang met de massale migratie van andere etnische minderheden tijdens en na de Tweede Wereldoorlog, en de nieuwe territoriale grenzen van Polen na 1945 - een relatief homogene etnische samenstelling van de bevolking tot stand was gekomen (Zonis en Semler 1992: 11; Korbonski 1992: 256-257). Voorts was Polen tijdens de Jalta en Potsdam conferenties (in februari en juli 1945) 40 procent van het vooroorlogse grondgebied in het Oosten kwijtgeraakt aan de Sovjetunie, hetgeen slechts ten dele werd gecompenseerd door nieuw (en voormalig Duits) grondgebied in het Westen. Bovendien, en als resultaat van een ontluikende bipolaire wereldorde, werd Polen zonder vorm van inspraak onlosmakelijk onderdeel van de naoorlogse Sovjet invloedssfeer. In de woorden van Joseph Rothschild:

"Thus a war that had begun to preserve Poland's authentic independence from Nazi Germany ended with its being doubly dependent on Soviet Russia: Poland was to be governed by a cadre determined to match its social, economic, and political life to the Soviet model; Poland's international security was to be entirely dependent on Soviet protection of its new western frontier against future German revanchism" (Rothschild 1993: 32).

Reeds tijdens de Tweede Wereldoorlog had Stalin geanticipeerd op de naoorlogse constellatie door waar mogelijk de invloed van de Poolse regering in ballingschap te neutraliseren, hetgeen onder andere tot uitdrukking kwam in zijn weigering Sovjet troepen in te zetten ter ondersteuning van de gewapende opstand in Warschau van augustus 1944 (zie Crampton 1994: 199). Mede hierdoor mislukte de opstand jammerlijk en werden veel van de aanhangers van het verenigd Pools verzet, de Armia Krajowa (AK), op brute wijze vermoord, daarmee de Poolse regering in ballingschap berovend van een belangrijke machtsbasis in Polen zelf.

Het feit dat de AK als gevechtseenheid gebroken was, en de geloofwaardigheid van de Poolse regering in Londen ernstig aangetast, vergemakkelijkte

de communistische machtsovername in de periode 1944-1948. In de loop van 1944 verstevigden de Poolse communisten hun positie, onder andere via hun politieke arm die bekend kwam te staan als het Lublin comité. In december van datzelfde jaar vormde dit comité een voorlopige regering en in de jaren daarna wisten de Poolse communisten met steun van de Sovjetunie, dankzij een zekere afzijdigheid van de Westerse geallieerden en na een reeks van zuiveringen en intriges in 1948 definitief de macht naar zich toe te trekken. In december 1948 werd de Poolse Verenigde Arbeiders Partij opgericht, hetgeen feitelijk neerkwam op een onder druk tot stand gekomen fusie van de 'nationaal communistische' Poolse Socialistische Partij en de door Moskou gecontroleerde Poolse Arbeiderspartij.

In de daarop volgende jaren werd onder leiding van de nieuwe partijleider Bodeslaw Bierut een poging ondernomen om het Poolse politieke en economische systeem volgens stalinistische principes te transformeren. De verankering van het machtsmonopolie van de communistische partij, een nadruk op de ontwikkeling van een zware industrie, de collectivisatie van de landbouw en, ten aanzien van de buitenlandse politiek, een onvoorwaardelijke acceptatie van de leidende rol van de Sovjetunie in MOE, vormen een greep uit de veranderingen die na 1948 werden doorgevoerd. Ondanks deze ontwikkelingen nam het stalinisme in Polen minder extreme vormen aan dan in andere MOE-landen. De geheime politie oefende een geringere controle uit over de Poolse maatschappij dan haar tegenhangers in andere communistische landen; de collectivisatie van de landbouw was in Polen minder succesvol en werd al in 1953 gedeeltelijk teruggedraaid; de katholieke kerk werd weliswaar onderdrukt maar niet gedwongen ondergronds te gaan zoals in Tsjecho-Slowakije; en de zuiveringen van 'nationale communisten' gingen niet gepaard met executies (Zonis en Semler 1992: 14; Korbonski 1992: 258). Een verklaring hiervoor wordt gevormd door de mengeling van bijzonder krachtige religieuze, nationalistische en anti-russische sentimenten in een overwegend agrarische maatschappij, gevoegd bij een lange traditie onder de Poolse bevolking om in opstand te komen tegen buitenlandse overheersers. Zoals Crampton schrijft: "Nazi policies, frontier changes, and the expulsion of the Germans meant that Poland was now 98 per cent Polish. This meant that it was more than ever Catholic, russophobe, and, with its industries smashed by war, predominantly peasant" (Crampton 1994: 221). Dit vormde niet bepaald de meest

ideale omgeving voor een radicale, compromisloze invoering van een op Sovjet-leest geschoeid terreursysteem. Stalin zou in dit verband hebben opgemerkt dat "het communisme Polen past zoals een zadel een koe past" (geciteerd in Mason 1993: 37).

Het mag dan ook geen verbazing wekken dat het proces van destalinisatie in Polen in een vroegtijdig stadium tot ontwikkeling kwam. Meer in het bijzonder kwam in de nasleep van een opstand te Poznan in juni 1956 - die niet alleen 'brood en vrijheid' als inzet had, maar tevens een sterk anti-russisch karakter droeg en bovendien de vrijlating van kardinaal Wyszynski beoogde - een crisis binnen de Poolse communistische partij tot uitbarsting die uiteindelijk culmineerde in de benoeming van de 'nationaal communist' Wladislaw Gomulka als partijleider. Een aantal meer structurele oorzaken voor deze crisis kunnen worden benoemd (zie Crampton 1994: 283 e.v.). In de eerste plaats vormde de verslechtering van de economische situatie in de jaren vijftig een belangrijke reden voor de opstand in 1956. Het communistische regime kon aanvankelijk de noodzaak van een buitensporig restrictief beleid, en een hiermee gepaard gaande schaarste aan levensmiddelen en consumptiegoederen, legitimeren met verwijzing naar de vrijwel algehele vernietiging van het economisch potentieel tijdens de Tweede Wereldoorlog. Nadat echter een economisch herstel uitbleef, en het regime zich zelfs gedwongen zag om levensmiddelen te rantsoeneren en prijsstijgingen door te voeren, bleek een groeiende onvrede onder arbeiders in industrie en landbouw - wier reële lonen in 1955 ten opzichte van het niveau van 1949 gedaald waren met 36 procent - niet langer te neutraliseren. In de tweede plaats waren de Poolse leiders als gevolg van de dood van Stalin in 1953 en de daaropvolgende gebeurtenissen in de Sovjetunie ernstig in verwarring geraakt. Gevoegd bij het feit dat in Polen - waar de stalinistische periode weliswaar tot zuiveringen had geleid maar niet tot massale executies - een alternatieve partijleiding in de vorm van de 'nationaal communisten' uit de periode voor 1948 voorhanden was, en binnen de Poolse intelligentsia een groeiende onvrede was ontstaan over de wijze waarop het socialisme in Polen in praktijk werd gebracht, leidde deze desoriëntatie binnen het politieke establishment tot een personele vernieuwing en een belangrijke koerverandering van het binnenlands beleid.

Het is belangrijk te benadrukken dat de 'nationaal communisten' onder leiding van Gomulka weliswaar op succesvolle wijze een 'Poolse weg naar het socialisme' konden inslaan, maar dit alleen (ongestraft) konden bewerkstelligen door gelijktijdig de suprematie van de Sovjetunie inzake buitenlands politieke aangelegenheden te bevestigen en de positie van Polen binnen Comecon en Warschau-pakt niet ter discussie te stellen. Ten aanzien van de veranderingen in het binnenlands beleid kunnen de feitelijke ontmanteling van de landbouwcoöperaties en de grotere vrijheid voor de katholieke kerk als belangrijkste elementen worden genoemd. Nochthans was de politieke legitimiteit van de nieuwe leiders geen vanzelfsprekend gegeven, en op meerdere momenten in de periode na 1956 braken hevige onlusten uit die zonder uitzondering de deplorabele economische situatie als achtergrond hadden. In 1968 en 1970 werden demonstraties met geweld beëindigd, waarbij in het laatste jaar een bloedige confrontatie tussen arbeiders en politie in Gdansk indirect tot de vervanging van Gomulka als partijleider leidde. Maar ook zijn opvolger, Edward Gierek, werd geconfronteerd met de structurele legitimiteitscrisis van het communistische regime in Polen. In 1976 waren het wederom aangekondigde prijsstijgingen die aanleiding gaven tot hevige onlusten in verschillende Poolse steden. Deze periodiek terugkerende crises waren slechts een voorbode van wat het regime te wachten zou staan in de jaren tachtig: "All these represented major crises of legitimacy and penetration, which simply laid the basis for what was to follow in the 1980s" (Korbonski 1992: 259).

De jaren zeventig kunnen worden onderverdeeld in twee periodes, waarbij de eerste helft van de jaren zeventig werd gekenmerkt door een relatief succesvolle economische hervormingspolitiek en de tweede helft vooral werd bepaald door de gevolgen van dit beleid in samenhang met het uitbreken van de internationale economische crisis. Onder Gomulka had de Poolse economie afnemende groeicijfers gekend en kenmerkte de jaren zestig zich vooral door een algehele economische stagnatie. Nadat Gierek in december 1970 aan de macht was gekomen, werd een beleid gevoerd dat in eerste instantie spectaculaire resultaten had. In de eerste helft van de jaren zeventig kende Polen één van de hoogste groeipercentages in de wereld en lonen stegen met ongeveer 40 procent. Essentieel onderdeel van Gierek's strategie was de import van Westerse technologie en consumptiegoederen die werden betaald met in het Westen afgesloten leningen. De

invoer van consumptiegoederen moest op korte termijn de eerste behoeften van de Poolse bevolking bevredigen. Met de invoer van Westerse technologie en know-how werd de modernisering van de Poolse industrie beoogd. Mede op basis van de relatief lage loonkosten in Polen zou een dergelijke modernisering uiteindelijk resulteren in een grotere export van producten naar het Westen. Met de hiermee verdiende harde valuta zouden tot slot de leningen kunnen worden afbetaald. De eerste oliecrisis van 1973 en de daaropvolgende internationale economische crisis maakten echter duidelijk dat de voornaamste uitgangspunten van de economische strategie niet langer stand konden houden: door de stijging van de olieprijs stegen ook de Poolse importen uit het Westen en door de stagnatie in het Westen werd de mogelijkheid voor Polen om industrieproducten te exporteren ernstig verkleind. Gevolg was dat de Poolse economie in een neerwaartse spiraal terecht kwam: in de tweede helft van de jaren zeventig culmineerde een stijgend betalingsbalanstekort uiteindelijk in een schulden crisis (zie Jeffries 1993: 293-295). Tegen deze achtergrond ontstonden aan het eind van de jaren zeventig georganiseerde vormen van protest die op termijn zouden leiden tot de revolutionaire gebeurtenissen in 1988-89.

De directe aanleiding voor de crisis van 1980 was wederom een door het communistische regime aangekondigde prijsverhoging voor levensmiddelen. Een reeks van stakingen over het gehele land culmineerde in augustus in de beroemde staking van de arbeiders van de Lenin scheepswerf te Gdansk. De proteststakingen waren dit keer goed georganiseerd - onder andere via een netwerk van stakingscomités - en hun leiders hadden zich veel minder dan bij voorgaande crises gecommitteerd aan de communistische partij en het heersende ideologische gedachtengoed. Het eisenpakket van de stakers in Gdansk omvatte zowel politieke eisen, zoals het recht op vrije vakvereniging en nieuwsgaring, als strikt economische eisen, zoals een substantiële loonstijging. Niettemin, en ondanks de directe economische aanleiding van de stakingen, was de protestbeweging en de hieruit in september 1980 voortkomende vakbond Solidariteit in eerste instantie een politieke beweging die zich vooral richtte op het verkrijgen van een onafhankelijke status (zie Crampton 1994: 367 e.v.; Korbonski 1992: 263-264). Pas in de tweede helft van de jaren tachtig werden ook meer concrete ideeën ontwikkeld ten aanzien van de hervorming van het economische systeem. In de tussenliggende periode volgden de gebeurtenissen

elkaar snel op. Nadat in augustus 1980 een compromis was bereikt tussen het regime en de Gdansk stakers werd in de loop van 1981 duidelijk dat de groeiende assertiviteit en radicalisering van Solidariteit slechts tot twee resultaten zou kunnen leiden: een verdergaande liberalisering van het regime of een repressieve onderdrukking van Solidariteit. Onder druk van Moskou werd in december 1981 gekozen voor de laatste optie: het Poolse leger greep de macht en de nieuwe leider, generaal Jaruzelski, kondigde de staat van beleg af; een maand later werd Solidariteit verboden. Ondanks het feit dat in de daarop volgende jaren een graduele versoepeling werd doorgevoerd, zou pas in de loop van 1988 de situatie van vóór december 1981 worden hersteld, dit keer echter in een sterk gewijzigde internationale context en onder nog verder verslechterde economische omstandigheden.

Vrij algemeen wordt aangenomen dat de nieuwe openheid in de Sovjetunie na 1985 één van de belangrijkste achterliggende oorzaken was van de vrij soepele overgang van een autoritair naar een parlementair democratisch regime in het biennium 1988-89. Niet langer moest gevreesd worden dat een ingrijpende liberalisering tot militaire represailles van de andere lidstaten van het Warschau-pakt zou leiden. Bovendien was de politieke en economische situatie van Polen aan het einde van de jaren tachtig van dien aard dat zowel binnen de communistische partij als daarbuiten een groeiende consensus ontstond ten aanzien van de noodzaak van ingrijpende maatregelen, uitgevoerd op een zo breed mogelijke maatschappelijke basis. Deze overtuiging vormde de achtergrond voor de succesvolle Ronde Tafel besprekingen die, na lang touwtrekken over de deelnemers, in februari 1989 van start gingen en tijdens welke de regering en de dan nog illegale Solidariteit de belangrijkste onderhandelingspartners waren. Het belang van deze gebeurtenissen voor de gehele MOE-regio mag niet worden onderschat. De Ronde Tafel overeenkomst van april 1989 (in samenhang met de terughoudende opstelling van Moskou) had een precedent scheppende werking; de methode die in Polen werd gevolgd zou in de daaropvolgende maanden in andere MOE-landen navolging krijgen.

Naast dat Solidariteit opnieuw werd gelegaliseerd, was één van de belangrijkste uitkomsten van de Ronde Tafel onderhandelingen dat in juni 1989 verkiezingen zouden worden gehouden voor het Poolse parlement, de

Sejm, en de heringevoerde senaat. Onderdeel van het compromis tussen de regering Jaruzelski en Lech Walesa's Solidariteit was dat 35 procent van de 460 zetels in de Sejm en alle senaatszetels vrij verkiesbaar zouden zijn. Een meerderheid van 299 zetels in de Sejm werd toebedeeld aan de Poolse Verenigde Arbeiderspartij en aan een reeks van met het regime sympathiserende partijen. Voorts werd afgesproken dat het nieuw gekozen parlement 's lands president zou kiezen; als onderdeel van de overeenkomst werd overigens vastgesteld dat dit Jaruzelski zou worden. Ondanks de geringe voorbereidingstijd, financiële middelen en organisatiegraad wist Solidariteit een overweldigend verkiezingsresultaat te boeken. De kandidaten van Solidariteit bemachtigden 161 zetels in de Sejm en 99 van de 100 zetels in de senaat. De communistische partij kreeg 171 zetels en de hieraan gelieerde partijen namen het restant van de zetels voor hun rekening. Tegen alle verwachtingen in weigerden deze laatste groeperingen een communistische kandidaat voor het premierschap te steunen en verlegden hun steun naar Solidariteit. Dit maakte de weg vrij voor de vorming van een coalitieregering onder leiding van Tadeusz Mazowiecki. De communisten behielden weliswaar de posten van defensie en interne veiligheid maar moesten voor het overige toezien dat leden van de oppositie een meerderheid in de regering vormden.

In de daaropvolgende periode, die feitelijk duurde tot de verkiezingen van september 1993, werd de Poolse politiek gekenmerkt door een enorme fragmentatie (vooral tot uitdrukking komend in de grote hoeveelheid politieke partijen en groeperingen die in de nasleep van de juni 1989 verkiezingen op het toneel verschenen), een groeiende verdeeldheid binnen de gelederen van Solidariteit (uiteindelijk resulterend in een aantal afsplitsingen), en een toenemende machtsstrijd en verwijdering tussen Lech Walesa, die als leider van Solidariteit buiten de regering was gebleven, en premier Mazowiecki. Achtergrond voor dit laatste conflict werd indirect gevormd door het economisch beleid dat de door Solidariteit gecontroleerde regering in de tweede helft van 1989 lanceerde. De shock therapie waarmee vice-premier Leszek Balcerowicz de overgang naar een vrije markt economie dacht te kunnen bewerkstelligen, had op korte termijn een dalende koopkracht en produktie en een snelle stijging van de werkloosheid tot gevolg (zie hoofdstuk 3). In politieke termen vertaalden deze ontwikkelingen zich in een afnemende populariteit van de regering

Mazowiecki en in een toenemende kritiek van Walesa. Onderwijl werd in de loop van 1990 de druk op Jaruzelski groter om afstand te doen van wat velen zagen als een op oneigenlijke wijze verkregen presidentschap. Nadat deze laatste representant van het oude regime in september zijn aftreden bekend maakte, en daarmee de weg opende naar nieuwe presidentsverkiezingen in november, verscherpten zich de conflicten tussen Walesa en Mazowiecki, die zich bovendien beiden kandidaat stelden. Later zou duidelijk worden dat Walesa niet zozeer kritiek had op het gevoerde beleid (hij zou immers na 1990 meerdere malen zijn voorkeur uitspreken voor een versnelling van het economische transformatieproces) maar veeleer inspeelde op de groeiende onvrede onder de Poolse bevolking, in een poging zijn eigen kansen in de presidentsverkiezingen te vergroten. En met succes. Profiterend van zijn nog steeds aanzienlijke populariteit, en op geslaagde het beeld cultiverend van een charismatische, boven de partijen staande leider, wist Walesa na twee verkiezingsronden het fel begeerde ambt van president te bemachtigen. Nadat Mazowiecki zijn functie als premier had neergelegd, benoemde Walesa de econoom Krzysztof Bielecki als zijn opvolger. Als president ging Walesa zich vervolgens bemoeien met vrijwel elk onderdeel van het Poolse politieke leven. Het feit dat tot op de dag van vandaag geen duidelijke, grondwettelijk afgebakende verdeling van bevoegdheden tussen president, regering en parlement bestaat, vormde (en vormt) een voortdurende bron van conflicten. En zolang het sterk gefragmenteerde politieke krachtenveld in Polen zich manifesteerde in een onmachtig parlement en in moeizaam gevormde, instabiele coalitieregeringen, wist Walesa op onevenredige wijze zijn invloed aan te wenden.

Met instemming van Walesa werd het in 1989/1990 geïnitieerde economische beleid door de overgangsregering onder leiding van premier Bielecki grotendeels voortgezet. En als zo vaak in het Midden- en Oost-Europa van na 1989, werd ook in Polen de loop van het politieke transformatieproces voor een belangrijk deel bepaald door sociaal-economische ontwikkelingen. In dit opzicht kunnen de parlementsverkiezingen van oktober 1991 worden gezien als een eerste uiting van de groeiende onvrede onder de Poolse bevolking met de resultaten van het economische beleid. Deze eerste geheel vrije verkiezingen werden in de eerste plaats ontsierd door een dramatisch lage opkomst van 43 procent. In de tweede plaats kwam het sterk gefragmenteerde politieke landschap van Polen tot uiting in het

feit dat niet minder dan 120 partijen en groeperingen deelnamen aan de strijd om de 460 zetels in de Sejm. Aangezien geen kiesdrempel was ingesteld, werden 29 partijen in het parlement gekozen. De partij van Mazowiecki, Democratische Unie, werd de grootste partij met slechts 62 zetels. De partijen van Walesa (Centrum Alliantie) en Bielecki (Liberaal Democratisch Congres) behaalden respectievelijk 44 en 37 zetels. Opvallend was voorts dat de Alliantie van Democratisch Links, een verbond van drie ex-communistische groeperingen, als tweede partij uit de verkiezingen kwam. Ook de ex-communistische Boerenpartij, die na de verkiezingen van september 1993 een belangrijke rol zou gaan spelen, won 48 zetels (zie tabel 2.4).

Tabel 2.4. Poolse parlementaire verkiezingen, oktober 1991

| Partij | zetels | % stemmen |
|--|--------|-----------|
| Democratische Unie | 62 | 12.31 |
| Alliantie van Democratisch Links | 60 | 11.98 |
| Katholieke Electorale Actie | 49 | 8.73 |
| Poolse Boerenpartij | 48 | 8.67 |
| Confederatie voor een Onafhankelijk Polen | 46 | 7.50 |
| Centrum Alliantie | 44 | 8.71 |
| Liberaal Democratisch Congres | 37 | 7.48 |
| Boeren Solidariteit | 28 | 5.46 |
| Solidariteit (Vakbond) | 27 | 5.05 |
| Partij van Poolse Bier Liefhebbers | 16 | 3.27 |
| Duitse Minderheid | 7 | 1.17 |
| Christen Democraten | 5 | 2.36 |
| Overigen | 31 | |
| Totaal | 460 | 100.00 |

In de periode tussen de eerste volledig vrije parlementsverkiezingen van 1991 en die van 1993 werd de Poolse politiek gekenmerkt door een grote mate van instabiliteit en door een moeizaam proces van coalitievorming. Na een mislukte formatiepoging van de Democratische Unie werd een minderheidsregering onder leiding van Jan Olszewski (Centrum Alliantie) gevormd. Deze coalitie (waaraan onder andere ook de Christelijk-Nationale Unie deelnam) was echter een kort leven beschoren. De relatie tussen de Centrum Alliantie en president Walesa was inmiddels dusdanig verslechterd dat de laatste in juni 1992 de Sejm met succes onder druk zette om een motie van wantrouwen aan te nemen. In de daarop volgende periode werd een

mislukte formatiepoging van Boerenpartij-leider Waldemar Pawlak gevolgd door de benoeming, in juli, van Hanna Suchocka als eerste minister in een uit zeven partijen bestaande coalitieregering. Deze explosieve combinatie van liberalen, sociaal-democraten, nationalisten, katholieken en vertegenwoordigers van Poolse boeren werd in haar korte bestaan voortdurend geconfronteerd met de nodige tegenwerking in de sterk verdeelde Sejm. Dit had tot gevolg dat de relatief voortvarende wijze waarop het economische transformatieproces in de periode tot oktober 1991 in gang was gezet, in de jaren daarna onder invloed van de wisselvallige politieke situatie geen vervolg kreeg.

Voorts werd de periode 1991-1993 gekenmerkt door een grote mate van onduidelijkheid aangaande de inhoudelijke posities van de verschillende partijen op terreinen als economisch en buitenlands beleid. Mede gezien het feit dat de meeste politieke partijen geen duidelijke sociale basis hadden (hetgeen in deze periode voor geheel MOE van toepassing was), waren programmatische standpunten vaker een afspiegeling van onderlinge machtsstrijd dan andersom. Hier nauw mee verbonden werd de periode 1991-1993 tot slot gekenmerkt door een voortdurende wijziging van de samenstelling van parlementaire fracties. In betrekkelijk korte tijd veranderde een groot aantal parlamentsleden van partij of splitsten zich af om nieuwe formaties op te richten. Een vergelijking van de zetelverdeling in de Sejm in oktober 1991 met die van februari 1993 laat zien dat de toch al geringe overzichtelijkheid van de Poolse politiek er hierdoor niet bepaald groter op werd (zie van der Meulen 1993: 370).

In mei 1993 werd de regering Suchocka door een motie van wantrouwen tot aftreden gedwongen. Nieuwe parlamentsverkiezingen in september hadden een aardverschuiving in de Poolse politieke verhoudingen tot gevolg. In de eerste plaats werden onder invloed van een kiesdrempel van 5 procent (en 7 procent voor partijcombinaties) slechts zeven partijen in de nieuwe Sejm gekozen, hetgeen de overzichtelijkheid in eerste instantie sterk leek te hebben vergroot. Keerzijde van deze uitkomst was dat ruim 34 procent van de kiezers had gestemd op partijen die onder de kiesdrempel waren gebleven (voor een analyse van de verkiezingsuitslag, zie van der Meulen 1995). In de tweede plaats waren het de ex- of post-communistische partijen die een opmerkelijke zege hadden behaald: de Alliantie van Demo-

cratisch Links kwam met 171 zetels als grootste partij uit de bus en de Boerenpartij werd tweede met 132 zetels, op afstand gevolgd door de Democratische Unie (74 zetels), de Unie van de Arbeid (41 zetels), de Confederatie voor een Onafhankelijk Polen (22 zetels), het in 1993 door Walesa opgerichte Partijloos Blok voor Steun aan de Hervormingen (16 zetels) en de Duitse Minderheid (4 zetels). Tezamen waren de twee eerst genoemde partijen slechts een paar zetels verwijderd van een tweederde meerderheid in het Poolse parlement.

De verkiezingsuitslag en de op basis hiervan tot stand gekomen coalitieregering van de Alliantie van Democratisch Links en de Boerenpartij leek aanvankelijk het einde te betekenen van de economische hervormingspolitiek. De politieke partijen die voort waren gekomen uit Solidariteit en vier jaar lang met wisselend succes verantwoordelijkheid hadden gedragen voor de economische transformatie waren immers verslagen door partijen die voor een belangrijk deel hun winst hadden geboekt op grond van de onvrede onder de Poolse bevolking over de resultaten van dit beleid. Bovendien waren de Boerenpartij en een belangrijke stroming binnen de Alliantie van Democratisch Links (op zich een vrij heterogene samenstelling van 28 groeperingen) gekant tegen een al te voortvarend privatiseringsbeleid. In algemene termen kan echter worden gesteld dat zowel de regering die in oktober 1993 werd gevormd onder leiding van de voorman van de Boerenpartij, Waldemar Pawlak, als de regering die onder leiding van de voormalige Sejm-voorzitter, Józef Oleksy (van de Alliantie van Democratisch Links), in februari dit jaar aantrad, geen pogingen hebben ondernomen om de overgang naar een vrije markt economie terug te draaien. Een belangrijke verklaring hiervoor is het feit dat vertegenwoordigers van de meer liberale vleugel binnen de Alliantie van Democratisch Links een sterke invloed hebben op het economische beleid. Bovendien was het hervormingsproces in 1993 al zo ver voortgeschreden dat een weg terug moeilijk zo niet onmogelijk zou zijn geweest. Wel lijkt de Boerenpartij geslaagd te zijn in de obstructie van het hervormingsproces in de landbouw en heeft de partij wetgeving op het gebied van de privatisering van staatsondernemingen weten te vertragen (zie Bingen 1994). Dit laatste aspect heeft een vrijwel voortdurend conflict tussen de regeringscoalitie en president Walesa tot gevolg gehad. Berichtgeving in de buitenlandse pers over Polen heeft in het afgelopen jaar vrijwel uitsluitend dit

thema: conflicten tussen president en regering over benoemingen van ministers en over het privatiseringsbeleid. En hier raken we aan één van de belangrijkste problemen van het politieke transformatieproces in Polen: tot op heden wordt de verhouding tussen president, regering en parlement nog steeds bepaald (of beter: slechts ten dele bepaald) door de interim-grondwet van 1992, waarin geen duidelijke keuze is gemaakt voor een presidentieel dan wel een parlementair systeem. Dit heeft tot gevolg dat president Walesa een zeer grote invloed kan uitoefenen op de samenstelling en het beleid (en het al dan niet aanblijven) van de nationale regering. Het mag verwacht worden dat na de presidentsverkiezingen van dit najaar aan deze onduidelijke scheiding der machten een einde komt als volgens plan een definitieve grondwet zal worden aangenomen door de Sejm. Het is niet waarschijnlijk dat Walesa deze parlementaire behandeling als president zal meemaken. Opiniepeilingen geven aan dat zijn kandidatuur op zeer weinig steun onder de Poolse bevolking kan rekenen. Een onvrijwillige 'troonsafstand' van Walesa kan (gezien zijn rol in de afgelopen jaren) de Poolse democratie overigens alleen maar ten goede komen.

2.2.4. Roemenië

In tegenstelling tot de andere, hier behandelde MOE-landen, waar de 'revoluties' op relatief vreedzame wijze tot stand kwamen, kenmerkte de gebeurtenissen in Roemenië zich door hun gewelddadige karakter. De bloedig neergeslagen volksofstand in Timisoara en de daarop volgende confrontaties in andere grote steden kostten aan ruim duizend burgers het leven. Tot op de dag van vandaag getuigen de kogelgaten in de gebouwen in de omgeving van het *Piata Revolutiei* te Boekarest van de wijze waarop het oude regime, in haar laatste stuip trekking, het tij probeerde te keren. De precieze toedracht van de december-revolutie, en met name de rol van de zgn. hervormers onder leiding van de latere president Ion Iliescu daarin, is echter tot op heden onopgehelderd gebleven. Dit is vooral het gevolg van het feit dat de hoofdrolspelers van toen in belangrijke mate nog steeds het Roemeense machtscentrum bevolken en bijvoorbeeld het onderzoek van een parlementaire commissie hebben weten te vertragen.¹⁵ Desalniettemin lijken de gebeurtenissen in december 1989 eerder te duiden op een staatsgreep dan op een 'revolutie', en dit beeld wordt nog eens versterkt door de politieke ontwikkelingen nadien. Feit is dat het

hedendaagse Roemenië politiek gezien het meest instabiele land van het voormalige Warschau-pakt is, en mede daardoor op economisch terrein de geringste vooruitgang heeft geboekt in de overgang naar een op vrije marktprincipes gebaseerd systeem.

Het moderne Roemenië ontstond in de loop van de 19e eeuw nadat het zich in etappes had weten te ontdoen van de Ottomaanse overheersing. Onder koning Carol I (1881-1914) vormde het grondwettelijk vastgelegde democratische systeem de façade waarachter een sterk gepolariseerde maatschappij schuil ging. De politieke en economische macht concentreerde zich in de handen van een kleine elite, bestaande uit adellijke grootgrondbezitters (de zgn. bojaren) en de stedelijke *haute bourgeoisie*; anderzijds bestond het overgrote deel van de Roemeense bevolking uit overwegend bezitsloze boeren. Voorts behoorde de alomtegenwoordige corruptie binnen het bureaucratisch apparaat tot de vaste patronen in het Roemeense sociaal-politieke systeem (Gilberg 1992). De twee belangrijkste politieke stromingen rond de eeuwwisseling, de conservatieven en liberalen, onderscheidden zich zowel op het terrein van de binnenlandse als de buitenlandse politiek. Waren de conservatieven vooral de politieke woordvoerders van grootgrondbezitters en sterk georiënteerd op Duitsland, de liberalen stonden een van staatswege geforceerde industrialisatie voor (hetgeen onder andere leidde tot de ontwikkeling van een Roemeense olie-industrie in de jaren tachtig van de vorige eeuw) en waren in ieder geval aanvankelijk sterk georiënteerd op Frankrijk (Crampton 1994: 23-24). Kortom, naast de afnemende rol van het Ottomaanse Rijk en de onherroepelijke, geografisch bepaalde toename aan invloed van Rusland, kenmerkte de Roemeense politiek zich aan het eind van de 19e eeuw door het - zich gelijktijdig ook elders in Europa voordoende - conflict tussen atavistische en 'modernistische' stromingen binnen een overigens relatief homogene elite. Typerend was voorts dat de 'modernistische' liberalen zich spiegelde aan het Franse voorbeeld.

In de eerste helft van de 20e eeuw speelden deze buitenlandse invloeden een aanhoudend dominante rol in de Roemeense binnenlandse politiek, waarbij opvalt dat de Franse invloeden geleidelijk aan op de achtergrond geraakten. De participatie van Roemenië in beide wereldoorlogen getuigt hiervan, evenzeer als dat de opkomst van populistische en fascistische

politieke bewegingen gedurende het interbellum, en de sovjetisering van het Roemeense politieke en economische systeem na 1945, de evidente manifestaties zijn van een structureel gepolariseerde en instabiele maatschappij. De inwisselbaarheid van extremistische, politiek-ideologische oplossingen duidt in dit verband op een hoge mate van continuïteit tussen de periode vóór en na de Tweede Wereldoorlog.

Eén van de vele geopolitieke paradoxen in Midden- en Oost-Europa in de eerste helft van deze eeuw wordt gevormd door het feit dat Roemenië in territoriale termen als één van de grootste overwinnaars uit de Eerste Wereldoorlog kwam. Op basis van de vredesregelingen werden onder andere Transsylvanië en de Banaat aan Roemenië toegekend. Deze gebieden, die sinds de middeleeuwen afwisselend onder Hongaarse en Turkse heerschappij hadden gestaan en tot de Eerste Wereldoorlog onderdeel hadden uitgemaakt van de dubbelmonarchie, werden bevolkt door een verscheidenheid aan nationaliteiten. Met name de positie van de Hongaren in Transsylvanië, die vanaf 1918 als etnische minderheid deel van het 'Groter Roemenië' gingen uitmaken, zou een voortdurende bron van spanningen gaan vormen binnen Roemenië en tussen Roemenië en Hongarije.

Ondanks het feit dat de Roemeense communisten in de jaren twintig en dertig geen rol van betekenis hadden gespeeld en ook in de nadagen van de Tweede Wereldoorlog geen massa-aanhang bezaten, wisten zij in de periode 1944-48 de macht naar zich toe te trekken. De doorslaggevende rol werd hierbij gespeeld door de Sovjet Unie.

Na aanvankelijk aan de zijde van het Duitsland tegen de Sovjet Unie te hebben gevochten, werd Roemenië in de zomer van 1944 grotendeels bezet door het Rode Leger. Nadat het fascistische regime van generaal Ion Antonescu was afgezet, werd op instigatie van koning Michael een coalitierregering gevormd en werd in augustus van hetzelfde jaar een wapenstilstand met de Sovjet Unie overeengekomen. Naast de aanwezigheid van Sovjet-troepen op Roemeens grondgebied (tot 1958) speelden ook de herstelbetalingen die de Sovjet Unie van Roemenië eiste een belangrijke rol in de geleidelijke sovjetisering van het Roemeense politieke en economische systeem. Zo kreeg de Sovjet Unie in de tweede helft van de jaren veertig feitelijk zeggenschap over een aantal vitale sectoren,

zoals de Roemeense olie- en houtindustrie (zie Crampton 1994: 230). In december 1947 werd koning Michael gedwongen om af te treden en het land te verlaten, waarna in 1948 een 'socialistische' grondwet werd aangenomen. Een vriendschaps- en samenwerkingsverdrag met de Sovjet Unie bezegelde uiteindelijk Roemenië's status als satellietstaat.

In de periode 1952-1962 wist Roemenië zich geleidelijk aan de excessieve Sovjet-invloed te onttrekken, om vervolgens in de jaren zestig en zeventig uit te groeien tot de meest onbetrouwbare partner van de Sovjet Unie binnen het Warschau-pakt. De in 1952 aan de macht gekomen Gheorghe Gheorghiu-Dej wist - inspelande op de nationalistische, en tot op zekere hoogte anti-Russische sentimenten onder de Roemeense bevolking, en gebruik makende van de ontspanning in de Sovjet Unie na de dood van Stalin - de Sovjet-Roemeense joint-stock ondernemingen te ontbinden en daarmee de Sovjet-invloed over de Roemeense economie aanzienlijk te verminderen. Tegelijkertijd werd een omvangrijk industrialisatie-proces in gang gezet dat het relatief onderontwikkelde maar grondstofrijke land tot ontwikkeling moest brengen. Toen de Sovjet Unie in juni 1962 via een revitalisering van de Comecon een 'internationale socialistische arbeidsdeling' wilde opleggen aan haar satellietstaten, waarbij Roemenië de rol van landbouwprodukten- en grondstoffen-leverancier zou worden toebedeeld, trad een definitieve verwijdering in. Niet bereid om de nationale ontwikkelingsstrategie ondergeschikt te maken aan een Sovjet-gedomineerde en ongelijke arbeidsdeling, versterkten de Roemeense communisten hun banden met China, en gingen nauwere handelsrelaties aan met West Europa en de Verenigde Staten. Na de dood van Gheorghiu-Dej in 1965, zette zijn opvolger, Nicolae Ceausescu, het ontwikkelingsbeleid in versterkte mate voort. Onder zijn leiding, en mede dankzij Westers kapitaal en technologie, wist Roemenië in de jaren zestig en zeventig de snelste industriële groei binnen het gehele Sovjet-blok te realiseren (Rothschild 1993: 161 e.v.). Ook op buitenlands politiek terrein culmineerde een en ander in een onafhankelijke opstelling, hetgeen onder meer tot uitdrukking kwam in de Roemeense afwijzing van de invasie in Tsjecho-Slowakije van 1968, in de neutrale opstelling in het conflict tussen de Sovjet Unie en China, en in de afnemende bereidheid om samen te werken met de andere Warschau-pakt landen. Niettegenstaande de groeiende irritatie in de Sovjet Unie wist Roemenië gedurende de jaren zestig en zeventig op succesvolle wijze te

balanceren tussen een te onafhankelijke koers en represailles van de kant van de Sovjet Unie.

Gevoegd bij het feit dat Roemenië weliswaar een grotere autonomie nastreefde maar nooit de volledige loskoppeling van het Sovjet-blok proclameerde, speelde hierbij zeker ook het gegeven een rol dat de Roemeense communisten niet of nauwelijks tot binnenlandse hervormingen overgingen. De karakterisering van Georghiu-Dei als "a stalinist at home and a titoist abroad" (Crampton 1994: 311) was in dit verband ook van toepassing op Ceausescu. Nadat de economische problemen zich in de tweede helft van de jaren zeventig opstapelden, voerde deze laatste een ongekend terreurbewind dat pas in december 1989 een halt werd toegeroepen. De achterliggende oorzaak van de economische problemen was de vrijwel eenzijdige ontwikkeling van de petrochemische industrie onder Ceausescu. Nadat de Roemeense olievoorraden in de loop van de jaren zeventig afnamen, werd het land voor de vervaardiging en export van olieproducten in toenemende mate afhankelijk van de import van goedkope grondstoffen. Tegelijkertijd was de Roemeense schuldenlast drastisch gestegen en daarmee de behoefte aan buitenlandse valuta. De olieprijsverhogingen in de jaren zeventig en de oorlog tussen Iran en Irak deden vervolgens de Roemeense economie in een diepe crisis belanden (zie Zonis en Semler 1992: 231). In 1982 kondigde Ceausescu aan dat de Roemeense buitenlandse schuld aan het einde van de jaren tachtig zou zijn weggewerkt. Hiertoe werd een maximale inspanning van de Roemeense bevolking gevraagd en, waar nodig, via extreme repressie afgedwongen. Stijgende tekorten aan levensmiddelen en medicijnen en een vrijwel stagnerende energievoorziening staken in de jaren daarop schril af tegen de ongebreidelde spilzucht van de familie Ceausescu en haar slinkende schare van vertrouwelingen. De angstaanjagende en repressieve wijze waarop dit beleid werd doorgevoerd, vormt de voornaamste reden voor het feit dat in Roemenië geen oppositie van betekenis tot ontwikkeling kon komen gedurende de jaren tachtig. En dit verklaart in grote lijnen het relatieve gemak waarmee de zgn. hervormers binnen de Roemeense Communistische Partij het machtsvacuüm konden opvullen dat was ontstaan na de vlucht, en daaropvolgende executie, van het echtpaar Ceausescu in december 1989.¹⁶

De hervormers verenigden zich in het Front van Nationale Redding (FNR) dat met opmerkelijk gemak de parlementaire verkiezingen van mei 1990 won (zie tabel 2.5.). Met tweederde van de stemmen behaalde het FNR 263 van de 396 zetels. De leider van het FNR, Ion Iliescu, een vroegere minister onder het Ceausescu-regime, won de gelijktijdig gehouden presidentsverkiezingen met 85% van de uitgebrachte stemmen.

Tabel 2.5. Roemeense parlementaire verkiezingen, mei 1990

| Partij | zetels | % stemmen |
|------------------------------|--------|-----------|
| Front van Nationale Redding | 263 | 66 |
| Hongaarse Democratische Unie | 29 | 7 |
| Nationale Liberale Partij | 29 | 6 |
| Ecologische Beweging | 12 | 3 |
| Nationale Boerenpartij | 12 | 3 |
| Overigen | 51 | 15 |
| Totaal | 396 | 100 |

Er zijn verschillende verklaringen aan te voeren voor deze overwinning van het FNR en zijn leider Iliescu, die in algemene termen veeleer kan worden geïnterpreteerd als een keuze voor continuïteit dan als een stem voor ingrijpende verandering. In de eerste plaats moesten de oppositiepartijen vrijwel vanuit het niets en in betrekkelijk korte tijd hun campagnes organiseren. In de tweede plaats voerde Iliescu via de door het FNR gecontroleerde media een bijzonder agressieve campagne waarbij de intimidatie van de oppositie niet werd geschuwd. Bovendien bestaat het vermoeden dat de verkiezingsuitslag tot op zekere hoogte werd gemanipuleerd. In de derde plaats leefden veel Roemenen in de overtuiging dat een FNR-regering de noodzakelijk geachte economische hervormingen op geleidelijke wijze zou doorvoeren. Een stem op het FNR zou derhalve de beste garantie vormen voor het behoud van werkgelegenheid. In de vierde plaats, en dit is naar alle waarschijnlijkheid de belangrijkste factor, kan wat Trond Gilberg benoemd als *mass authoritarianism* ter verklaring worden aangevoerd (Gilberg 1992: 295). Hiermee doelt hij onder meer op een historisch gewortelde geneigdheid onder de Roemeense bevolking tot intolerantie, hetgeen onder andere tot uitdrukking komt in gevoelens van chauvinisme en anti-intellectualisme, gevoelens die meer dan eens in de geschiedenis van Roemenië de ideale voedingsbodem vormden voor populistische

sche retoriek.¹⁷ Het op initiatief van Iliescu inzetten van mijnwerkers ter onderdrukking van een demonstratie van studenten in juni 1990, en de gewelddadige confrontaties tussen etnische Hongaren en extreem-nationalistische Roemenen in Transsylvanië later dat jaar, waren illustraties van het feit dat de politieke transformatie alleen in formele zin een aanvang had genomen in Roemenië.

Gevoegd bij de aanhoudend sterke weerklank die populistische vertogen onder grote delen van de Roemeense bevolking hadden, vormde de continuïteit in de personele samenstelling van het politieke establishment en het bureaucratische apparaat de voornaamste factor in de uitzonderlijk trage start van de economische transformatie. In de periode die volgde op de verkiezingen van juni 1990 waren de belangrijkste conflicten die tussen de voorstanders van een bedachtzame en graduele benadering, die feitelijk neerkwam op de handhaving van de status quo, en de voorstanders van een voortvarende en schoksgewijze overgang naar een markteconomie. Hierbij trok de eerste groep in de regel aan het langste eind, niet in de laatste plaats door de openlijke steun van de president. Zo brak in de loop van 1991 een conflict uit tussen Iliescu en premier Petre Roman over de snelheid waarmee de centraal geleide economie zou moeten worden afgebroken. In september kwam de regering Roman ten val. De directe aanleiding werd gevormd door een gewelddadige demonstratie van mijnwerkers voor betere arbeidsvoorwaarden, een prijsstop en politieke veranderingen, en wederom speelde Iliescu een belangrijke rol op de achtergrond. In de nasleep van dit conflict ontstond een scheuring binnen het FNR. In april 1992 splitsten de hardliners binnen de partij zich onder leiding van Iliescu af en vormden het Democratische Front van Nationale Redding, later omgedoopt tot Partij van de Sociaaldemocratie van Roemenië (PSR).

Nadat in december 1991 de nieuwe grondwet per referendum door 77% van de kiezers (bij een opkomst van 67%) was goedgekeurd werden nieuwe presidents- en parlementsverkiezingen uitgeschreven voor september/oktober 1992. In de aanloop naar deze verkiezingen waren het vooral de voormalige partijgenoten, Iliescu en Roman, die alle aandacht naar zich toetrokken. De bijzonder agressieve confrontaties tussen FNR en DFNR, in combinatie met de deplorabele situatie van de Roemeense economie, deden het vermoeden rijzen dat de belangrijkste oppositiepartij, de Democratische

Conventie (een coalitie van 18 partijen en organisaties, waaronder de Liberale Partij, de Nationale Boerenpartij en de Hongaarse Democratische Unie), als overwinnaar uit de stembus zou komen. De uiteindelijke resultaten logenstraften deze verwachtingen: krantekoppen als "Roemenen moeten kiezen tussen Ilescu en democratie" aan de vooravond van de verkiezingen en "Roemenië: de zege van de angst" kort daarna geven de inzet én uitkomst van de stemming goed weer. In de tweede ronde van de presidentsverkiezingen wist Ilescu zijn voornaamste opponent en kandidaat van de Democratische Conventie, de rector van de Universiteit van Boekarest Emil Constantinescu, te verslaan met bijna 62% van de stemmen. Steun verwierf hij vooral op het platteland en onder de arbeiders in de Roemeense zware industrie (Jeffries 1993: 514).¹⁸ Zijn boodschap van behoedzame economische veranderingen en bescherming van de belangen van boeren en arbeiders appelleerde sterker aan de behoefte aan veiligheid en continuïteit onder grote delen van de Roemeense bevolking dan het ingrijpende economische hervormingsprogramma van de oppositie.

De resultaten van de gelijktijdige verkiezingen voor de in totaal 484 zetels in de twee kamers van het Roemeense parlement waren minder gunstig voor Ilescu. Zijn partij werd weliswaar de grootste partij maar verloor haar absolute meerderheid. Het Democratisch Front won in totaal 166 zetels; de Democratische Conventie 116 zetels; het door Roman geleide Front van Nationale Redding 61; de extreem-nationalistische Partij van Roemeense Nationale Eenheid 44; de Hongaarse Democratische Unie 39; de eveneens extreem-nationalistische Groot-Roemenië-Partij 22; en de Socialistische Partij van de Arbeid 18 zetels. In november werd een minderheidsregering gevormd onder leiding van Nicolae Vacaroiu, een voormalig topambtenaar van het ministerie van financiën; het kabinet werd samengesteld uit leden van Ilescu's DFNR en een aantal partijloze technocraten. De nieuwe regering was in het parlement afhankelijk van de drie kleinere, extremistische partijen: de hypernationalistische Partij van Roemeense Nationale Eenheid en Groot-Roemenië-Partij, en de orthodox communistische Socialistische Partij van de Arbeid. Naast een aantal programmatische verschilpunten, stemmen deze partijen overeen in hun anti-Westerse houding en in hun afwijzing van economische hervormingen.¹⁹ Nadat de regering van Vacaroiu aanvankelijk werd gedoogd door de drie partijen werd met name van de kant van de Partij van Roemeense

Nationale Eenheid de druk opgevoerd om een aantal van haar leden op te nemen in het kabinet. Dit culmineerde uiteindelijk in augustus 1994 in de benoeming van twee ministers uit de PRNE-geleiders. De regeringsdeelname van deze openlijk anti-semitische en anti-Hongaarse partij heeft de politieke instabiliteit verder doen vergroten en lijkt bovendien het internationale isolement van Roemenië geen goed te doen.²⁰ Deze situatie is nog verergerd nadat één van de twee andere partijen, de Groot-Roemenië-Partij, haar gedoogsteun in juni dit jaar eveneens op succesvolle wijze wist om te zetten in regeringsdeelname. Gevoegd bij de internationale consequenties, lijken de recente politieke ontwikkelingen vooral schadelijk te zijn voor de toch al explosieve verhouding tussen Roemenen en etnische Hongaren, en een verdere stagnatie van het economische transformatieproces in de hand te werken.

2.2.5. Tsjechië en Slowakije

De in oktober 1918 uitgeroepen onafhankelijke Tsjechoslowaakse republiek, wier grenzen bij de vrede van Versailles werden vastgesteld, vormde in vele opzichten de uitzondering op de regel in Midden- en Oost-Europa. In de eerste plaats kende de nieuwe republiek een economisch ontwikkelingsniveau dat eerder te vergelijken was met Westeuropese dan met Oosteuropese landen. In de tweede plaats vormde Tsjecho-Slowakije een oase van politieke stabiliteit in een overigens zeer turbulente regio. Gedurende de twee decennia tussen de wereldoorlogen kwam een relatief solide, gecentraliseerde democratische staatsstructuur tot ontwikkeling. Een nadere beschouwing leert echter dat ook in Tsjecho-Slowakije onder de oppervlakte van politieke rust en economische welvaart een breed scala aan potentiële conflicten aanwezig was. Achtereenvolgens kunnen economische, politiek-culturele en etnische bronnen van spanning worden onderscheiden.

In tegenstelling tot de situatie in andere MOE-landen, waar in het beste geval pas vanaf 1918 schoorvoetend een aanvang werd gemaakt met een proces van industrialisatie, kende Tsjecho-Slowakije reeds langer een industriële traditie van betekenis. Hieraan moet echter worden toegevoegd dat de ontwikkeling van mijnbouw en industrie in de 19e eeuw zich concentreerde in de Tsjechische delen - Bohemen en Moravië - van de

latere republiek. Slowakije bleef daarentegen tot diep in de twintigste eeuw een overwegend agrarische maatschappij. Ten tijde van de proclamatie van de republiek nam Slowakije 23 procent van de totale bevolking maar slechts 8 procent van de totale industriële produktie voor haar rekening. (Dit laatste percentage zou in de loop van de twintigste eeuw geleidelijk stijgen tot 13,5 procent in 1948 en 29,5 procent in 1989 [zie Jeffries 1993: 245], maar ook na de zogenaamde fluwelen revolutie speelde het ontwikkelingsverschil tussen Tsjechië en Slowakije een belangrijke - ook politieke - rol; het vormde bijvoorbeeld één van de achterliggende redenen voor de 'fluwelen scheiding' van 1992/93.) In Tsjechië was slechts eenderde van de beroepsbevolking werkzaam in de landbouw, leefde bijna 50 procent van de bevolking in steden met meer dan 5000 inwoners en was voorts een substantiële middenklasse tot ontwikkeling gekomen (Wolchik 1992: 120/121).

Een tweede bron van conflict tussen de Tsjechische landen en Slowakije had te maken met historisch gegroeide politieke en culturele verschillen. Beide gebieden hadden voor 1918 deel uitgemaakt van de Dubbel-monarchie, maar terwijl de Tsjechische landen onder Oostenrijkse heerschappij een aanzienlijke mate van bestuurlijke en economische autonomie genoten, werd Slowakije soortgelijke vrijheden grotendeels onthouden door Hongarije. Naast dat de Slowaken werden beperkt in hun culturele vrijheden (taal, recht van vereniging, etc.), werden ook de meeste bestuurlijke functies uitgeoefend door Hongaren. Dit had tot gevolg dat met de onafhankelijkheid in 1918 vrijwel het gehele ambtenarenapparaat verdween, de Slowaken achterlatend zonder enige bestuurlijke en politieke ervaring. Het waren dan ook vooral Tsjechen die deze leemte opvulden in de nieuwe republiek, hetgeen op termijn als resultaat had dat een ontluikend Slowaaks nationalisme zich meer en meer ging richten tegen de vermeende, economische en politieke onderdrukking van Slowakije door het Tsjechische deel van de republiek.

Ook al waren de spanningen tussen Tsjechen en Slowaken een voortdurend gegeven tijdens het interbellum, het zou met name de kwestie rond de Sudeten-Duitsers zijn die uiteindelijk de directe aanleiding voor het uiteenvallen van de republiek vormde. Het is genoegzaam bekend dat bij de vaststelling van nieuwe staatsgrenzen in MOE onvoldoende rekening was

gehouden met de complexe etnische samenstelling van de bevolking in de regio. Ook in het geval van Tsjecho-Slowakije had de vrede van Versailles geresulteerd in een republiek die binnen haar staatsgrenzen verschillende etnische groepen moest zien te verenigen. Naast minderheden van Hongaren, Roethenen, Oekraïners en Russen bestond niet minder dan 23 procent van de bevolking uit Duitsers, woonachtig in de Tsjechische Sudetenlanden. Het was de situatie rond deze laatste minderheid, en met name de aanzienlijke verslechtering van hun sociaal-economische positie in de nieuwe republiek, die Hitler uiteindelijk het excuus gaf voor de opdeling van Tsjecho-Slowakije. In de nasleep van de conferentie van München in september 1938 werd in maart 1939 de 'zelfstandige' staat Slowakije uitgeroepen en werden de Tsjechische landen bezet door Duitse troepen en omgevormd tot een 'autonoom protectoraat' van Nazi-Duitsland.

In de loop van de Tweede Wereldoorlog werd de naoorlogse hereniging van Tsjechië en Slowakije inzet van zowel de Tsjechische regering in ballingschap en de verzetsbeweging binnen Slowakije, als de Sovjetunie en de Westerse geallieerde mogendheden. Al voor de bevrijding van het gehele grondgebied in mei 1945 was reeds een nieuwe, breed samengestelde Tsjechoslowaakse regering gevormd, en ook in de periode daarna kende het land - in tegenstelling tot andere MOE-landen - een relatief pluriform parlementair systeem waarin de communistische partij ook na haar klinkende verkiezingsoverwinning in mei 1946 een gematigde, op samenwerking gerichte rol speelde. De coalitieregering onder leiding van de communistische voorman Klement Gottwald legde geen beperkingen op aan de politieke oppositie, niet-socialistische maatschappelijke organisaties en kerken en was zelfs bereid om in juli 1947 de door de Verenigde Staten aangeboden Marshall Hulp te accepteren (zie Crampton 1994: 236 e.v.). Onder druk van de Sovjetunie werd deze beslissing vervolgens teruggedraaid, hetgeen het begin van het einde van de democratie in Tsjecho-Slowakije inluidde. Mede geïnspireerd door een dalende populariteit (en het risico van een nederlaag in de voor medio 1948 geplande verkiezingen) trok de communistische partij de macht naar zich toe, uiteindelijk resulterend in de definitieve machtsovername van februari 1948. Een en ander ging vergezeld van een dreiging uit Moskou dat een Westerse inmenging in de binnenlandse aangelegenheden niet zou worden geaccepteerd. Sovjet-troepenconcentraties

aan de grens met Tsjecho-Slowakije zetten deze garantie aan de communistische partij de nodige kracht bij.

In de decennia na 1948 deed zich de paradoxale situatie voor dat het land dat zich als enige in MOE had onderscheiden door een relatief stabiel democratisch systeem, zowel tussen de wereldoorlogen als in de periode 1945-1947, zich niet alleen een uiterst ingrijpende en gewelddadige invoering van stalinistische, politieke en economische methoden moest laten welgevalen, maar bovendien hoegenaamd geen proces van destalinisatie doormaakte na 1953. Met uitzondering van de kortstondige episode van de 'Praagse lente' vonden er geen substantiële economische en/of politieke hervormingen plaats tot diep in de jaren tachtig. Naast het feit dat de politieke zuiveringen na 1948 een ongekend gewelddadig karakter droegen, waren ook andere factoren hiervoor verantwoordelijk (zie Wolchik 1992: 132 e.v.; Crampton 1994). In de eerste plaats gaf de relatief gunstige economische ontwikkeling van Tsjecho-Slowakije in de jaren vijftig minder aanleiding tot massale opstanden onder de bevolking, vergelijkbaar met die in Polen en Hongarije. In de tweede plaats bestonden er geen historisch gegroeide anti-russische sentimenten die elders - zoals bijvoorbeeld in Polen (zie hierboven) - de hervormingsgezinde krachten een national(istisch)e basis hadden gegeven. Tot slot vormde de aanhoudende animositeit tussen Tsjechen en Slowaken een additionele belemmering voor de ontwikkeling van een verenigde, nationale oppositie. In zekere zin kan de aanloop naar en de periode van de Praagse lente gezien worden als een verlate poging tot destalinisatie. Aanleiding vormde een verslechterende economische situatie in de eerste helft van de jaren zestig (Jeffries 1993: 246-247), die in eerste instantie aanleiding gaf tot een discussie binnen de communistische partij over de noodzakelijkheid van economische hervormingen. De legitimiteit van het regime had in de voorgaande periode immers vooral berust op de relatief gunstige ontwikkeling van de economie; een aanhoudende depressie zou dus een direct gevaar voor het regime kunnen gaan vormen. Beperkten de veranderingen zich in eerste aanleg tot de economie, in de loop van de jaren zestig werden ook de stemmen luider die meenden dat economische hervormingen zonder politieke veranderingen weinig effect zouden sorteren. Bovendien breidde de discussie zich uit naar een toenemend aantal van maatschappelijke organisaties en kreeg de roep om hervormingen een steeds

massaler en radicaler karakter. Voorts werd de noodzaak van veranderingen in Slowakije als onderdeel gezien van het streven een grotere autonomie - en in ieder geval een grotere invloed op het besluitvormingsproces - te bemachtigen. Nadat Alexander Dubcek, die in januari 1968 was benoemd tot partijleider, in augustus de greep over de gebeurtenissen was kwijtgeraakt en met zijn 'socialisme met een menselijk gezicht' niet langer in staat bleek een brug te slaan tussen de roep om hervormingen in eigen land en de groeiende onvrede in het Kremlin, beëindigde een militaire interventie - uitgevoerd door troepen van vijf lidstaten van het Warschau-pakt - het experiment van de Praagse lente.²¹ In de volgende jaren werden de meeste hervormingen onder leiding van de nieuwe sterke man Gustáv Husák teruggedraaid en trad een periode in die door het regime met de term 'normalisering' werd aangeduid en die pas aan het eind van de jaren tachtig ten einde zou komen. Tijdens deze periode bleven economische hervormingen grotendeels uit. Op termijn zou dit paradoxaal genoeg een positieve uitwerking hebben op de gebeurtenissen na 1989. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Poolse communisten, die in de jaren zeventig via externe verschuldiging een weinig succesvolle poging deden om de economie te moderniseren, bleef het Tsjechoslowaakse regime een overwegend nationale koers varen. Deze relatieve afzijdigheid van de wereld-economie vrijwaarde het land van de neerwaartse spiraal die in landen als Polen en Roemenië tot ernstige crises had geleid.

Ondanks het feit dat de interne oppositie zich vóór de revolutie beperkte tot de invloedrijke maar kleine dissidentenbeweging Charta 77 werd eind 1989 in minder dan een maand op buitengewoon vreedzame wijze een einde gemaakt aan het communistische regime. Anders dan in andere MOE-landen, waar een hervormingsgezinde factie binnen de communistische partij in onderhandeling trad met de oppositie, bleven de leiders in Tsjecho-Slowakije volharden in hun onverzoenlijke houding, hetgeen onder andere leidde tot het neerslaan van studentendemonstraties op 17 november 1989. De storm van protest die deze actie losmaakte, resulteerde - mede onder invloed van de gebeurtenissen in andere MOE-landen en de afzijdigheid van de Sovjetunie - in een onverwacht snelle machtsafstand van de communisten.

In december 1989 werd de voormalige Charta 77 leider Vaclav Havel tot president van de nieuwe Tsjechische en Slowaakse Federale Republiek gekozen en werden parlementsverkiezingen uitgeschreven voor juni 1990. De twee politieke organisaties die waren voortgekomen uit de Charta 77 beweging, het Tsjechische Burger Forum en zijn Slowaakse tegenhanger Publiek tegen Geweld, namen als coalitie deel aan deze verkiezingen. Daarnaast had zich ondanks de geringe voorbereidingstijd een ware proliferatie van partijen en groeperingen voltrokken. De 23 politieke formaties die uiteindelijk deelnamen aan de verkiezingen moesten op basis van een systeem van evenredige vertegenwoordiging een kiesdrempel van 5 procent (voor het federale parlement) zien te overschrijden.

De overeenkomst op grond waarvan de eerste vrije verkiezingen van de federatie werden gehouden, hield in dat de leden moesten worden gekozen van de twee huizen van het federale parlement - het uit 150 leden bestaande Huis van het Volk en het uit 75 Tsjechische en 75 Slowaakse leden bestaande Huis van de Naties - en van de Nationale Raden van de twee afzonderlijke deelrepublieken (met 200 afgevaardigden voor de Tsjechische en 150 afgevaardigden voor de Slowaakse Nationale Raad). De federale regering behield de controle over het leger, buitenlandse politiek en handel, olie- en gas-voorraden, het beleid ten aanzien van nationale minderheden en de algemene economische strategie inzake de transformatie naar een vrije markt economie. De vraag of de federale regering ook op andere terreinen (zoals transport en de eigendom van grondstoffen) exclusieve bevoegdheid zou krijgen, bleef vooralsnog onbeantwoord (zie Jeffries 1993: 379).

De uitslag van de verkiezingen voor het federale parlement leverde een duidelijke overwinning op voor de coalitie Burger Forum - Publiek Tegen Geweld. De coalitie wist 87 zetels in het Huis van het Volk en 83 zetels in het Huis van de Naties te bemachtigen (zie tabel 2.6). Ondanks het feit dat de communistische partij een onverwacht groot aantal zetels behaalde, werd de uitslag algemeen gezien als een ondersteuning van het democratiseringsproces, mede vanwege het feit dat de opkomst niet minder dan 96 procent bedroeg. Voorts viel op dat slechts zes partijen (in beide huizen) de kiesdrempel hadden gehaald; hiermee was een politieke fragmentatie, zoals na de eerste vrije verkiezingen in Polen, voorkomen.

Ondanks de comfortabele meerderheid in beide huizen vormden Burger Forum en Publiek Tegen Geweld een coalitieregering waarin naast een aantal onafhankelijke ministers ook twee leden van de Christen-Democratische Unie werden opgenomen. De reden hiervoor was dat grondwetsinitiatieven

Tabel 2.6. Parlementaire verkiezingen in Tsjecho-Slowakije, juni 1990

HUIS VAN HET VOLK (150 zetels)

| | |
|-------------------------------------|----|
| Burger Forum - Publiek Tegen Geweld | 87 |
| Communistische Partij | 23 |
| Christen-Democratische Unie | 20 |
| Moravisch-Silezische Associatie | 9 |
| Slowaakse Nationale Partij | 6 |
| Coëxistentie | 5 |

HUIS VAN DE NATIES (150 zetels)

| | Tsjechië | Slowakije |
|---------------------------------|----------|-----------|
| Burger Forum | 50 | |
| Publiek Tegen Geweld | | 33 |
| Communistische Partij | 12 | 12 |
| Christen-Democratische Unie | 6 | 14 |
| Moravisch-Silezische Associatie | 7 | |
| Slowaakse Nationale Partij | | 9 |
| Coëxistentie | | 7 |

niet alleen door een drievijfde meerderheid van de leden in het Huis van het Volk moesten worden goedgekeurd, maar ook door een drievijfde meerderheid van zowel de 75 Tsjechische als de 75 Slowaakse leden in het Huis van de Naties (zie Wightman 1993: 56). De coalitie van Burger Forum en Publiek Tegen Geweld kwam derhalve 3 zetels tekort in het eerste huis, terwijl Publiek Tegen Geweld alleen met behulp van de Christen-Democratische Unie aan het vereiste aantal stemmen in het tweede huis kon komen (gegeven het feit dat een samenwerking met de communistische partij nog onbespreekbaar was).

Ondanks het beeld van politieke stabiliteit dat deze uitslag oproep, werd de periode tussen de verkiezingen in juni 1990 en de volgende parlementsverkiezingen in juni 1992 gekenmerkt door een aanwassende stroom van

conflicten binnen en tussen de twee belangrijkste regeringspartijen, en tussen de twee republieken van de federatie. Het feit dat zowel Burger Forum als Publiek Tegen Geweld overkoepelende organisaties waren die een veelheid aan politieke stromingen vertegenwoordigden (en verenigden zolang het gemeenschappelijke doel, de overgang naar een parlementaire democratie, nog niet was gerealiseerd), maakte hen zeer gevoelig voor interne factiestrijd op het moment dat standpunten op meer specifieke terreinen moesten worden ingenomen. In de loop van 1991 vielen beide organisaties dan ook uiteen. De belangrijkste partij die uit Burger Forum naar voren kwam was Vaclav Klaus' Democratische Burgerpartij. Vladimir Meciar's Beweging voor een Democratisch Slowakije werd de belangrijkste opvolgingspartij van Publiek Tegen Geweld. Het mag geen verbazing wekken dat de opsplitsing van de twee belangrijkste coalitiepartners grote gevolgen had voor de daadkracht van de federale regering. Voorts stonden de broze verhoudingen binnen de federatie onder voortdurende druk van de kant van de Slowaken, waarbij de verdeling van bevoegdheden tussen de federale regering en de republieken en de richting (en snelheid) van de economische hervormingspolitiek de belangrijkste strijdpunten vormden.

De uitslag van de federale parlementsverkiezingen van juni 1992 maakte een samenwerking tussen Tsjechische en Slowaakse politieke partijen er tenslotte niet makkelijker op (zie tabel 2.7). De twee voornoemde opvolgingspartijen wisten weliswaar hun positie als grootste partijen in beide huizen te handhaven, maar vormden tezamen niet langer een meerderheid. Daartegenover stond dat beide partijen meer dan tweevijfde van de stemmen in respectievelijk het Tsjechische en Slowaakse deel van de Huis van de Naties hadden behouden, hetgeen voor beide partijen afzonderlijk de mogelijkheid bood om grondwetsinitiatieven te verwerpen. In de nasleep van de verkiezingen waren Klaus en Meciar niet in staat (of bereid) om een regering te vormen. Zij konden noch overeenstemming bereiken over de mate van autonomie die Slowakije zou worden toegekend, noch over het federale economische hervormingsprogramma. Vervolgens werd een overgangsregering benoemd die in feite belast werd met het uitvoeren van de 'fluwelen scheiding'. Op 1 januari 1993 werden de twee republieken uiteindelijk gescheiden in twee onafhankelijke staten.

Tabel 2.7. Parlementaire verkiezingen in Tsjecho-Slowakije, juni 1992

HUIS VAN HET VOLK (99 Tsjechische en 51 Slowaakse zetels)

| | Tsjechië | Slowakije |
|---|----------|-----------|
| Democratische Burgerpartij | 48 | |
| Links Blok | 19 | |
| Sociaal Democraten | 10 | |
| Republikeinse Partij | 8 | |
| Liberale Unie | 7 | |
| Christen-Democraten | 7 | |
| Beweging voor een Democratisch Slowakije | | 24 |
| Partij van Democratisch Links | | 10 |
| Christen-Democraten | | 6 |
| Slowaakse Nationale Partij | | 6 |
| Hongaarse Volkspartij | | 5 |

HUIS VAN DE NATIES (75 Tsjechische en 75 Slowaakse zetels)

| | Tsjechië | Slowakije |
|---|----------|-----------|
| Democratische Burgerpartij | 37 | |
| Links Blok | 15 | |
| Sociaal Democraten | 6 | |
| Republikeinse Partij | 6 | |
| Liberale Unie | 5 | |
| Christen-Democraten | 6 | |
| Beweging voor een Democratisch Slowakije | | 33 |
| Partij van Democratisch Links | | 13 |
| Christen-Democraten | | 8 |
| Slowaakse Nationale Partij | | 9 |
| Hongaarse Volkspartij | | 7 |
| Sociaal-Democratische Partij | | 5 |

TSJECHIE

Sinds de fluwelen scheiding wordt de Tsjechische politiek gekenmerkt door een opmerkelijke stabiliteit. In feite is de huidige regering Klaus een voortzetting van de centrum-rechtse coalitieregering die in juni 1992 als resultaat van de verkiezingen voor de Tsjechische Nationale Raad werd gevormd. Zij is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Democratische

Burgerpartij, de Democratische Burgeralliantie en twee kleinere christelijke partijen, de Christen-Democratische Unie/Volkspartij en de Christen-Democratische Partij. Tezamen hebben zij 104 van de 200 zetels in het Tsjechische parlement (Whightman 1993: 61).

Het is zeer waarschijnlijk dat de huidige coalitie de periode tot aan de volgende verkiezingen (in 1996) zal uitzitten. Fricties binnen de coalitie lijken namelijk vooral het gevolg te zijn van irritaties bij de coalitiepartners over het somtijds eigenzinnige en arrogante gedrag van premier Vaclav Klaus. Voorts is de kans levensgroot aanwezig dat de volgende verkiezingen wederom een overwinning van Klaus' Democratische Burgerpartij te zien zullen geven. Opiniepeilingen geven aan dat deze partij nog niets van haar populariteit heeft verloren sinds de vorige verkiezingen. Een vrij constante electorale steun van rond de 30 procent zal onder invloed van de gunstige economische ontwikkelingen in de komende jaren eerder stijgen dan dalen. Hierbij speelt de politieke onmacht van de oppositie tevens een rol van betekenis. Zowel ter linkerzijde als ter rechterzijde van de huidige coalitie bestaat geen coherent alternatief voor het gevoerde beleid. Met name het gemis van een sterke centrum-linkse partij doet zich gevoelen (zie Pick 1994). Vooralsnog lijkt dan ook alleen een diepe economische crisis - of bijvoorbeeld de bekendmaking van omvangrijke corruptieschandalen - de vrijwel onaantastbare positie van premier Klaus te kunnen bedreigen.

SLOWAKIJE

In het Slowakije van na de fluwelen scheiding is de politieke situatie beduidend instabieler. Sinds januari 1993 heeft het land reeds drie wankele coalitieregeringen en bijvoorbeeld vier ministers van buitenlandse zaken de revue zien passeren. De eerste regering van het onafhankelijke Slowakije was een voortzetting van de coalitie die na de verkiezingen van juni 1992 tot stand was gekomen in de (toen nog) federale republiek. De Beweging voor een Democratisch Slowakije van Vladimir Meciar werd toen de grootste partij in de Slowaakse Nationale Raad met ruim 37 procent van de stemmen en 74 van de 150 zetels. Gezien het feit dat een coalitie noodzakelijk was, maar met één van de vier andere partijen - de lijstverbinding van twee partijen van de Hongaarse minderheid - onmogelijk,

stonden er drie opties open: een samenwerking met de Partij van Democratisch Links (ex-communisten) die met 29 zetels in de Nationale Raad de tweede partij waren geworden; met de Christen-Democraten (18 zetels); of met de Slowaakse Nationale Partij (15 zetels). Met de laatste partij werd uiteindelijk een coalitieregering gevormd. In de nog geen twee jaar van haar bestaan verwerd de regering Meciar tot een ware duiventil: verschillende ministers kwamen in conflict met de premier en verlieten de regering. Deze situatie nam dusdanige vormen aan dat in maart 1994 - mede naar aanleiding van een toespraak van president Michal Kováč - een motie van wantrouwen in het parlement werd aangenomen. In de periode tot de vervroegde verkiezingen van oktober dat jaar werd Slowakije geregeerd door een brede coalitie onder leiding van de vroegere vriend en partijgenoot van Meciar, voormalig minister van buitenlandse zaken Jozef Moravcik. Naast een aantal dissidenten uit de Beweging voor een Democratisch Slowakije en de Slowaakse Nationale Partij namen de Partij van Democratisch Links en de Christen-Democraten deel aan deze overgangsregering (zie Renner 1994). De voorlopig laatste episode in de korte maar vrij tumultueuze politieke geschiedenis van het onafhankelijke Slowakije wordt gevormd door de vorming van een nieuwe coalitieregering na de verkiezingen van oktober 1994 en de ontwikkelingen daarna. Wederom wist Meciar's partij met bijna 35 procent van de stemmen de onbetwistbare overwinnaar te worden, op afstand gevolgd door Gemeenschappelijke Keuze (een coalitie van linkse partijen met als kern de Partij van Democratisch links) met 10,4 procent, de Christen-Democraten (10 procent), de Democratische Unie (8 procent) en de extreem-linkse Vereniging van Slowaakse Arbeiders (7,3 procent). De voormalige partner van Meciar, de Slowaakse Nationale partij wist met 5,4 procent maar net de kiesdrempel te halen. Tot slot was de coalitie van drie Hongaarse partijen met ruim 10 procent de derde politieke kracht van het land geworden (zie NRC Handelsblad, 3 oktober 1994; de Volkskrant, 3 oktober 1994). Het duurde enige tijd voordat Meciar tot handelen overging, maar uiteindelijk werd na tien weken een coalitie-akkoord gesloten met de extreem-nationalistische Slowaakse Nationale Partij en de Vereniging van Slowaakse Arbeiders. In het nieuwe kabinet, dat gesteund werd door een meerderheid van 83 parlementsleden, verkreeg de eerstgenoemde partij onder andere de post van onderwijs (hetgeen niet zonder rede werd gezien als een nieuwe

bedreiging van de positie van de Hongaarse minderheden) en de laatstgenoemde ironisch genoeg de portefeuille privatisering.

Vladimir Meciar is zonder twijfel de meest invloedrijke maar tevens ook meest bekritiseerde politicus in het Slowakije van na 1992. Deze vroegere amateur-bokser en advocaat uit een Slowaaks boerenmilieu is in de afgelopen jaren in staat gebleken vriend en vijand tegen zich in het harnas te jagen, waaronder een reeks van voormalige partijgenoten en ex-ministers. Eén van de meest slepende conflicten is dat tussen president Kováč - mede-oprichter van de Beweging voor een Democratisch Slowakije - en premier Meciar. Anders dan in Polen, waar de animositeit tussen Walesa en vrijwel elke post-communistische premier een vast gegeven is, of Tsjechië, waar premier Klaus voortdurend overhoop ligt met president Havel, is het conflict in Slowakije ontaard in een ware vendetta, waarbij het niet langer gaat om inhoudelijke verschilpunten en geen middel onbeproefd wordt gelaten om de ander te diskwalificeren. Zowel de persoon Meciar als zijn weinig consistente opvattingen ten aanzien van uiteenlopende kwesties als het economisch en buitenlands beleid en de positie van Hongaarse minderheden hebben er toe bijgedragen dat met name in het buitenland ernstige twijfels bestaan over de progressie van het Slowaakse politieke transformatieproces. De lijn doortrekkend naar een eventueel EU-lidmaatschap concludeert Hans Renner bijvoorbeeld "dat een integrerend Europa aan politici van zijn type geen behoefte heeft, wil de consensus het definitief winnen van de polarisatie" (Renner 1994: 448).

Afgezien van de persoon Meciar vormen drie kwesties niet alleen een bron van constante politieke meningsverschillen maar ook van groeiende onzekerheid in, en spanningen met, het buitenland. In de eerste plaats moet de kwestie van de Hongaarse minderheid in Slowakije worden genoemd. Enerzijds hebben zich een aantal positieve ontwikkelingen voorgedaan die de positie van de Hongaren op termijn zouden kunnen verbeteren. Met name het in maart dit jaar ondertekende basisverdrag tussen Hongarije en Slowakije, waarin onder meer de rechten van de 600 duizend etnische Hongaren worden gegarandeerd, is een stap in de goede richting. Anderzijds is de invloed van rechts-radicale groeperingen op de Slowaakse politiek nog steeds aanzienlijk en blijft het gevaar bestaan dat een stagnerende economische groei zich vertaalt in nieuwe botsingen met de

Hongaarse minderheid. De opname van de Slowaakse Nationale Partij in de jongste regering doet in dit verband weinig goeds vermoeden en roept een vergelijking op met recente ontwikkelingen in Roemenië. In de tweede plaats is de buitenlands politieke orientatie van Slowakije op het Westen geen uitgemaakte zaak, de officieel nagestreefde toetreding tot de Navo en de EU ten spijt. Meerdere malen is in het recente verleden gewezen op de 'speciale relatie' met Rusland, en benadrukt dat Slowakije een politiek van 'open opties' voert (zie bijvoorbeeld NRC Handelsblad, 13 december 1994, en 17 februari 1995). Bovendien is ook hier de huidige samenstelling van de regering een teken aan de wand. De Slowaakse Nationale Partij is verklaard voorstander van pan-Slavische samenwerking en de Vereniging van Slowaakse Arbeiders opteert voor een politiek van neutraliteit en verwerpt EU-lidmaatschap (zie The Economist, 6 mei 1995). Tot slot vormt het slepende conflict over de snelheid waarmee Slowaakse staatsbedrijven moeten worden geprivatiseerd een andere bron van instabiliteit. In tegenstelling tot het voortvarende liberale beleid van de regering Klaus in Tsjechië, heeft Meciar nooit een geheim gemaakt van zijn veel gematigder opvattingen inzake omvang en snelheid van het economische hervormingsproces. Zoals hierboven werd geconstateerd, vormden deze verschillen reeds een belangrijke factor in de uiteindelijke scheiding tussen beide republieken. Meer in het bijzonder heeft de regering onlangs een aantal maatregelen afgekondigd dat vrij algemeen wordt opgevat als een omslag in het toch al voorzichtige privatiseringsbeleid (zie The Financial Times, 9 juni 1995). Ook ten aanzien van deze kwestie lijken de beide coalitiepartners van Meciar een belangrijke rol te spelen. Hun anti-liberale opstelling in het kabinet, en in hun wantrouwen bijvoorbeeld jegens buitenlandse investeringen, lijkt in samenhang met de eerder genoemde kwesties, weinig goeds te voorspellen voor de toekomstige ontwikkeling van de Slowaakse 'dubbele transformatie'. Het lijkt niet meer dan vanzelfsprekend dat ook de lidstaten van de Europese Unie zich rekenschap geven van deze ontwikkelingen alvorens zij de beslissing over de uitbreiding van de EU naar het Oosten nemen.

2.3. Politieke transformatie in Midden- en Oost-Europa: enkele gemeenschappelijke kenmerken

In het bovenstaande zijn de meest recente politieke ontwikkelingen in de afzonderlijke MOE-landen aan de orde gekomen. Het doel hiervan is drieledig. In de eerste plaats wordt in een individuele behandeling van het fenomeen van politieke transformatie recht gedaan aan de soms aanzienlijke en deels historisch bepaalde verschillen die na 1989 aan de oppervlakte zijn gekomen. In de tweede plaats is een uitgebreidere behandeling van de afzonderlijke politieke transformatieprocessen noodzakelijk voor een beter begrip van de eveneens aanzienlijke verschillen in de wijze waarop en de snelheid waarmee de zes MOE-landen hun economische transformatie aanpakten. In dit verband kan een positieve correlatie worden geconstateerd tussen de mate van politieke stabiliteit - of, anders gezegd, de progressie in het politieke transformatieproces - enerzijds en de mate waarin (en de wijze waarop) de overgang naar een markteconomie is gerealiseerd anderzijds. Overigens is deze samenhang omgekeerd veeleer indirect en minder eenduidig. Zoals in hoofdstuk 3 zal blijken, hebben de sociale gevolgen van het economische hervormingsbeleid een duidelijke politieke weerslag gehad, wat onder meer tot uitdrukking komt in de recente verkiezingsoverwinningen van zgn. ex-communisten in een reeks van MOE-landen. Hierbij valt op dat, wellicht met uitzondering van Tsjechië, zowel de landen die voor een graduele aanpak kozen als de landen die de shock-therapie volgden, en zowel de landen die in nominale termen relatief goede resultaten hebben geboekt als de minder succesvolle landen, een vergelijkbare verandering van het partijpolitieke landschap hebben ondergaan. In de derde plaats is een individuele behandeling van de politieke en economische transformatieprocessen zinvol in het licht van de discussie binnen de Europese Unie over een toekomstige uitbreiding naar MOE. De voorwaarden die aan lidmaatschap worden gesteld zullen immers per land, en op individuele basis, worden geëvalueerd in de aanloop naar en tijdens de toetredingsonderhandelingen (zie verder hoofdstuk 4). Dit laat echter onverlet dat een aantal gemeenschappelijke patronen kan worden ontdekt in de post-1989 ontwikkelingen binnen MOE.

Het lijkt vooralsnog te vroeg om het democratiseringsproces in Midden- en Oost-Europa te beoordelen in termen van stabilisering en consolidering

enerzijds, of stagnatie en zelfs regressie anderzijds. In de literatuur over regimeverandering wordt veelal gesproken van een transitie- en consolidatiefase. Het is duidelijk dat de meeste landen in MOE zich nog in een fase van transitie, of beter: politieke transformatie, bevinden. Vergelijken we de ontwikkelingen in MOE met die in bv. Spanje na de dood van Franco, dan moeten we constateren dat in dit laatste land nog na bijna zes jaar sprake was van een (weliswaar mislukte) staatsgreep, en dit ondanks de relatief gunstige uitgangssituatie van Spanje (dat immers al sinds 1959 een zekere mate van economische liberalisering had doorgeemaakt). De absolute meerderheid van de Spaanse socialistische partij in de verkiezingen van oktober 1982 wordt algemeen als beginpunt van de consolidatiefase beschouwd, mede omdat deze machtswisseling geen ingrijpende gevolgen had voor bestaande bezitsrelaties. Maar nogmaals, een vergelijking met landen als Spanje gaat slechts zeer ten dele op, gezien het feit dat de MOE-landen vanuit een totaal andere, historisch en geografisch bepaalde, politieke en economische uitgangssituatie - in een bovendien ingrijpend gewijzigde internationale context - hun 'dubbele transformatie' op gang brachten in 1989. De uitkomst hiervan lijkt derhalve nog grotendeels open te staan. Zygmunt Bauman refereert in dit verband aan het in de antropologie ontwikkelde begrip 'liminality'. Hij doelt hiermee op de tussenfase in de verplaatsing van een maatschappij van één 'gestructureerde' positie naar een andere. De eerste fase wordt gekenmerkt door 'scheiding' (separation) of ontmanteling. De laatste fase wordt gekenmerkt door 'samenvoeging' (aggregation). Daar tussenin bevindt zich de fase van 'liminality' waar noch de oude, noch de nieuwe regels van toepassing zijn. Deze tussenfase kenmerkt zich door de grote mate van onzekerheid over de precieze vorm en inhoud van de daaropvolgende fase van samenvoeging. De gefaseerde transformatie van een maatschappij is geen beweging die haar betekenis ontleent aan de onveranderlijkheid van de posities waartussen zij zich beweegt. Onveranderlijkheid en mobiliteit zijn geen gescheiden voorwaarden.

"The abandoned structure does not survive the movement; and the arrived-at structure is not in any real sense fixed before the movement starts, Its 'fixity' is but a sediment of mobility, and a contingent one at that. (...) The end-structure to which liminality would eventually lead is 'given in advance', if at all, solely in the form of a vague utopia which more likely than not would bear little resemblance to the actual state of affairs established at the other end of the liminality ordeal" (Bauman 1994: 16/17).

Volgens Bauman is deze onderverdeling in fases vooral van nut in de analyse van wat hij noemt "the 'parricidal' brand of revolutions" in MOE.²² Het is duidelijk dat hij hier met name verwijst naar de revoluties in Polen en Tsjecho-Slowakije, en in mindere mate naar die in Hongarije. In het geval van Bulgarije en Roemenië lijkt zelfs de fase van 'ontmanteling' niet of nauwelijks te zijn ingezet. Belangrijker is echter dat Bauman de fase van 'liminality' begrijpt in termen van de onvoorspelbaarheid van haar exacte uitkomst. Anders gezegd, in de tussenfase zal het vrije spel van fragmenterende en integrerende krachten uiteindelijk de vorm en inhoud bepalen van de min of meer stabiele 'samenvoeging' in de daarop volgende fase. Samenvoeging in de derde fase kan echter zowel autoritaire vormen aannemen als resulteren in democratische consolidatie. Een bepalende factor hierbij is de (ontwikkeling van) de relatie tussen civiele maatschappij en staat in MOE.

Als algemene regel kan worden vastgesteld dat in de post-communistische staten geen of slechts rudimentair ontwikkelde civiele maatschappijen aanwezig zijn. Het op uiteenlopende wijze gedefinieerde begrip civiele maatschappij kan - in brede zin - worden omschreven als het geheel van niet-statelijke organisaties en instellingen dat de diversiteit van maatschappelijke belangen kanaliseert en behartigt op het niveau van de staat. Hier kunnen zowel vakbonden en werkgeversorganisaties toe worden gerekend, alsook politieke partijen en zelfs grote ondernemingen. Een aantal factoren is van belang in de bepaling van de zwakte/sterkte van een civiele maatschappij: de mate waarin niet-statelijke organisaties geworteld zijn in de maatschappij, waarbij naast organisatiegraad ook zaken als verticale communicatie en effectieve belangenbehartiging (of in ieder geval de overtuiging daarvan) een essentiële rol spelen; de mate waarin (groepen van) individuen zich kunnen identificeren met c.q. hun identiteit ontleen aan voornoemde organisaties; en de mate van integratie binnen én cohesie tussen de verschillende niet-statelijke organisaties. Ten aanzien van dit laatste punt is het voorts van belang of, en zo ja in welke mate, deze cohesie fundamenteel wordt aangetast onder invloed van regeringswisselingen. Uiteindelijk is de 'selfsustaining cohesion' van civiele maatschappijen een belangrijke graadmeter voor het aanwezige conflictpotentieel binnen parlementaire democratieën.

In de post-communistische landen van MOE worden de rudimentaire civiele maatschappijen gekenmerkt door een lage organisatiegraad en een belangenbehartiging die in het overgrote deel van de politieke organisaties niet langs sociale scheidslijnen loopt. Gevoegd bij de geringe ervaring met democratische instellingen overheerst het wantrouwen onder grote delen van de bevolking t.a.v. vormen van sociaal-politieke mobilisering. Veertig jaar van autoritair bestuur en staatscorporatisme heeft zijn sporen duidelijk achtergelaten. Daarnaast wordt het politieke bestel na 1989 gekenmerkt door een proces van elite-vorming dat zijn weerslag vindt in een toenemende afstand tussen burgers enerzijds en parlement en regering anderzijds. Tot slot is er in MOE hoegenaamd geen sprake van sociaal-politieke cohesie. Dit verklaart tot op zekere hoogte het 'stop-and-go' beleid ten aanzien van de overgang naar een markteconomie. De meeste regeringswisselingen in de landen van MOE na 1989 hebben een aanzienlijke invloed gehad op het tempo en de vorm van het economische transformatieproces. Hieraan kan worden toegevoegd dat de politieke instabiliteit - onder andere tot uitdrukking komend in een vaak van inhoudelijke verschillen ontblootte machtsstrijd binnen en tussen politieke partijen, in een grote mate van politieke fragmentatie en/of in conflicten die voortvloeien uit de onduidelijke machtsverdeling tussen parlement, regering en president - in de meeste MOE-landen heeft geleid tot het fenomeen van proteststemmen. Dit verklaart vervolgens de politieke aardverschuivingen die zich in bijvoorbeeld Polen, Hongarije en Bulgarije hebben voorgedaan in 1993/1994. De verkiezingsoverwinningen van ex-communisten in deze landen moeten vooral verklaard worden uit de onvrede onder grote delen van de bevolking over de resultaten van de politieke en economische transformatie.

In het licht van het bovenstaande kan een intensivering van de contacten tussen politieke partijen, belangenorganisaties, e.d., in MOE enerzijds, en hun Westeuropese zusterorganisaties anderzijds van grote betekenis zijn. Ook hier leert een vgl. met eerdere ervaringen in Zuid Europa, dat deze transnationale samenwerkingsverbanden (die vooral neerkomen op asymmetrische kennisoverdracht, en in mindere mate op financiële ondersteuning) een positieve werking kunnen hebben op het proces van politieke transformatie (zie Pridham 1991).²³ Tegelijkertijd kan, paradoxaal genoeg, geconstateerd worden dat zich een zekere mate van politieke

convergentie tussen de democratische stelsels in de MOE-landen en in de lidstaten van de Europese Unie aan het voltrekken is. Ook in West Europa valt immers een verzwakking van civiele maatschappijen te bespeuren, spelen proteststemmen een grotere rol bij parlementaire verkiezingen, is er sprake van een dalende opkomst bij verkiezingen en zijn het vooral de gemarginaliseerde bevolkingsgroepen die het vertrouwen in de politiek verliezen.

Een complicerende factor wordt gevormd door de internationale context waarbinnen zich zowel de politieke als economische transformatie voltrekt in MOE. De ontwikkelingen na 1989 vonden plaats onder een relatief ongunstig gesternte: de recessie in West Europa na 1990 en de gelijktijdige ineensstorting van de Comecon-handel droegen in belangrijke mate bij aan de algehele verslechtering van de economische situatie. De verdieping van de economische crisis in de periode 1990-94 heeft vervolgens haar uitwerking niet gemist op het politieke transformatieproces. De recente verkiezingsoverwinningen van ex-communisten in een reeks van MOE-landen getuigen hiervan.

De in meer (Roemenië, Bulgarije) of mindere (Tsjechië) mate tot uitdrukking komende politieke en sociaal-economische stagnatie in MOE zal bij een ongewijzigde opstelling van de Europese Unie, onherroepelijk gevolgen hebben voor de buitenlands politieke oriëntatie van afzonderlijke landen. Vanaf het moment dat de hervormingen in de Sovjet Unie in de tweede helft van de jaren tachtig gingen resulteren in een grotere autonomie voor de MOE-landen op het terrein van buitenlands politieke vraagstukken vond een algehele heroriëntatie plaats op West Europa. Het feit dat tijdens de bijeenkomst van de ministers van buitenlandse zaken van het Warschau Pact op 26 en 27 oktober 1989 officieel werd bevestigd dat de zgn. Brezhnev doctrine niet langer van toepassing was, vormde in dit verband slechts het formele sluitstuk van een langdurige periode van Sovjet-overheersing (van Ham 1993: 152). Al eerder had Gorbatsjov in bedekte termen de marges aangegeven waarbinnen een toenadering tussen Oost en West Europa kon plaatsvinden: "We are not watching integration in Western Europe in a purely critical way", stelde hij in 1988, "we see it in all its aspects. Our fears are tied only to the attempts to militarise this process" (geciteerd in van Ham 1993: 143). De revoluties van 1989 en de daaropvol-

gende ineenstorting van de Sovjet Unie creëerden een situatie waarin voor de meeste MOE-landen geen ander alternatief was weggelegd dan de integratie in Westerse economische en veiligheidspolitieke structuren. De oriëntatie op de Europese Unie was bovendien het logische resultaat van het feit dat politieke stabiliteit en economische convergentie - als verklaarde einddoelen van de zgn. dubbele transformatie - werden afgemeten aan de aldaar vigerende stelsels. Tot slot was het perspectief op hulpverlening tot, en economische voorspoed na toetreding een andere reden voor de post-1989 regeringen in MOE om de blikken eenzijdig te richten op Brussel. Gevoegd bij het uitblijven van massale hulpprogramma's vanuit het Westen en het uitstel van een beslissing over het precieze tijdstip van toetreding, kan de stagnatie van het economische hervormingsproces in combinatie met recente politieke verschuivingen tot gevolg hebben dat nationalistische en anti-Westerse krachten in afzonderlijke MOE-landen aan invloed winnen. Met name in Bulgarije en Roemenië lijkt de kans hierop reëel aanwezig, maar ook in Polen, Hongarije en Slowakije kan het groeiende besef dat (de voorbereiding op) Europese integratie vooral economische liberalisering en deregulering - en een daaruit voortvloeiende verslechtering van sociale omstandigheden - impliceert op termijn tot een grotere assertiviteit van soortgelijke, fragmenterende krachten leiden.

3. ECONOMISCHE TRANSFORMATIEPROCESSEN IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA

3.1. Inleiding

Bijna zes jaar na de omwenteling in Midden- en Oost-Europa is het mogelijk - en, gezien het naderende tijdstip waarop de Europese Unie uitsluitel moet geven over haar oostwaartse uitbreiding, noodzakelijk - een tussenbalans op te maken met betrekking tot de voortgang van het 'dubbele transformatieproces' in afzonderlijke landen. Hierbij is het van belang te benadrukken,

- dat het politieke en economische transformatieproces in hun onderlinge samenhang moet worden geanalyseerd;
- dat een evaluatie van de nominale resultaten op economisch terrein vergezeld moet gaan van een inschatting van de hieruit voortvloeiende sociale en politieke gevolgen;
- en dat een analyse van de voortgang van zowel het economische als het politieke transformatieproces mede moet worden gerelateerd aan de mate waarin de afzonderlijke MOE-landen in staat zijn gebleken oude sociaal-politieke en institutionele structuren af te breken en nieuwe op te bouwen.

Voorts moet worden geconstateerd dat, wellicht met uitzondering van Tsjechië, in geen van de MOE-landen vooralsnog sprake kan zijn van zekere of zelfs waarschijnlijke uitkomsten. In meer of mindere mate geldt voor alle landen dat het veld van fragmenterende en integrerende krachten nog volop in beweging is, waarbij de richting ten dele zal worden bepaald door economische en politieke ontwikkelingen aan gene zijde van de regio.

In dit hoofdstuk staan de macro-economische economische ontwikkelingen in MOE vanaf het revolutiejaar 1989 centraal. In de volgende paragraaf zal in eerste instantie een kort overzicht van deze ontwikkelingen *per land* worden gegeven. Hierbij moet men zich voortdurend realiseren dat het vooral om een beschrijving van nominale processen gaat. Zo kan bijvoorbeeld in het geval van Polen geconstateerd worden dat vanaf 1992 een periode van nominale groei is aangevangen. Dit gegeven - hoe belangrijk ook - laat echter onverlet dat dit land in reële termen een grote economische achterstand heeft ten opzichte van de minst ontwikkelde

lidstaten van de EU. Dit geldt overigens in meer of mindere mate voor alle MOE-landen.

In paragraaf 3.3 zal vervolgens een vergelijking worden gemaakt tussen de zes MOE-landen (Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië) op grond van de progressie en resultaten van de respectievelijke economische transformatieprocessen. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van recente gegevens (en prognoses) van de European Bank for Reconstruction and Development ten aanzien van de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Produkt (BBP) en de inflatie, en de voortgang van het privatiseringsproces. Eén van de gevolgtrekkingen zal zijn dat de economische transformatie in MOE zich in drie verschillende snelheden aan het voltrekken is, waarbij Tsjechië zich op vrijwel elk terrein in positieve zin onderscheidt van de andere landen en Bulgarije en Roemenië een duidelijke staartpositie innemen. Polen, Hongarije en Slowakije vormen een middengroep.

In paragraaf 3.4 zal tot slot aandacht worden besteed aan de sociaal-politieke gevolgen van het economische transformatieproces in MOE. Ook hier zal, mede op basis van de informatie uit hoofdstuk 2, worden geconstateerd dat de politieke transformatie in MOE zich in drie verschillende snelheden aan het voltrekken is. Bovendien is de samenstelling van de drie groepen, wellicht met uitzondering van de positie van Slowakije, identiek aan de indeling die voortvloeit uit de analyse van het economische transformatieproces. Gezien de eerder gepostuleerde wisselwerking tussen economische en politieke veranderingsprocessen mag deze uitkomst geen verbazing wekken.

3.2. Macro-economische ontwikkeling per land

De verslechtering van de algemene economische situatie in de afzonderlijke MOE-landen gedurende de jaren zeventig en de daarop volgende 'open crisis' in de jaren tachtig uitten zich onder meer door een stagnerende produktie, een stijgende externe schuldenlast en een dalend aandeel in wereldexporten en -importen. Tot op zekere hoogte kan de stelling worden verdedigd dat reeds tijdens deze periode een verschuiving optrad van een bilaterale afhankelijkheid van de Sovjet Unie, vormgegeven in de asymme-

trische handelsrelaties binnen het Comecon-blok, naar een externe afhankelijkheid van Westerse schuldeisers. De totale ineenstorting van de Comecon-handel in de loop van 1991 kan in die zin worden opgevat als het definitieve keerpunt in een langlopend proces als gevolg waarvan de MOE-landen van Scylla in Charybdis zijn gekomen. Hierbij heeft zich een opmerkelijke verschuiving voorgedaan: vormde ten tijde van de Koude Oorlog het Westen de voornaamste veiligheidsdreiging en waren de buitenlands politieke en handelsbelangen van de afzonderlijke MOE-landen ingebed in Sovjet-gedomineerde blokken (Warschau-pakt en Comecon), na 1989 geldt voor de meeste MOE-landen dat economische groei in grote mate afhankelijk wordt gesteld van samenwerking met het Westen, en meer in het bijzonder met de Europese Unie, en dat de veiligheidspolitieke risico's vooral voortkomen uit de instabiele situatie in de opvolgingsstaten van de voormalige Sovjet Unie. In dit licht mag het geen verbazing wekken dat de integratie in Westerse (of Westeuropese), economische en veiligheidspolitieke structuren na 1989 tot de belangrijkste buitenlands politieke prioriteiten is gaan behoren.

De economische heroriëntatie op West-Europa is daarnaast het logische gevolg van de eerder genoemde 'systeemcrisis', de 'revoluties' van 1989 en de daaropvolgende start van het economische transformatieproces in afzonderlijke landen. De teloorgang van de staatsgeleide economieën in MOE had in de loop van de jaren tachtig het besef doen groeien dat alleen op basis van radicale politieke veranderingen economisch herstel zou kunnen plaatsvinden. Anderzijds werd niet zonder rede gesteld dat een consolidering van democratische politieke structuren voorwaardelijk verbonden was met succesvolle economische hervormingen. Politieke democratisering en marktliberalisering vormden derhalve de zijden van één en dezelfde munt, en het ontwerp ontleende zijn kracht aan de vermeende superioriteit van de 'affluent societies' in West-Europa. Gevoegd bij de afwezigheid van een alternatief ontwikkelingsmodel, zeker in een context van mondiale, neoliberale herstructurering, vormde de zekerheid dat alleen in het Westen de noodzakelijke financiële middelen zouden kunnen worden vrijgemaakt ter ondersteuning van de overgang naar een vrije markteconomie een additionele reden voor de eenduidige Westerse oriëntatie van de MOE-landen na 1989. Niettegenstaande deze gemeenschappelijke uitgangsposities en strategische orientaties zijn de macro-economische

resultaten van het transformatieproces in afzonderlijke MOE-landen sterk uiteenlopend, zoals uit het navolgende zal blijken.

3.2.1. Bulgarije

De politieke instabiliteit in het Bulgarije van na 1989, en met name de frequent wisselende samenstelling van de opeenvolgende post-communistische regeringen, is één van de belangrijkste redenen voor de weinig voortvarende wijze waarop markthervormingen zijn geïntroduceerd in dit land. Een alles beheersende machtsstrijd tussen de leidende politieke krachten verhinderde de totstandkoming van een breed gedragen consensus aangaande de componenten van een liberaliseringsstrategie voor de Bulgaarse economie. Afgezien van deze politieke factoren moest het economische herstructureringsproces in een extreem ongunstige internationale context worden opgestart. Met de ineenstorting van de Sovjetunie en de hieropvolgende crisis in de opvolgingsstaten verloor Bulgarije haar belangrijkste exportmarkt en grondstoffenleverancier (met name olie). Bovendien was Bulgarije in economische termen één van de landen die het meest te lijden had van zowel de Golfoorlog als de dramatische gebeurtenissen in voormalig Joegoslavië.

Aangezien de buitenlandse schuld van Bulgarije ongeveer 10 miljard dollar bedroeg aan de vooravond van het democratiseringsproces - een relatief hoge schuld voor een land met slechts 9 miljoen inwoners - en de exporten met een duizelingwekkende vaart afnamen, bleef het aantrekken van buitenlandse investeringen als enige alternatief over om het structurele verlies aan harde valuta te compenseren. Het uitblijven hiervan noopte de regering van de Bulgaarse Socialistische Partij al in maart 1990 tot de afkondiging van een moratorium van rente en aflossingen. Onderhandelingen werden vervolgens gestart met de buitenlandse krediteuren (regeringen en banken) over een herstructurering van de externe schuld, aanvankelijk echter met weinig resultaat. In de loop van 1992 werd een herschikking van de schuld aan regeringen overeengekomen en in november 1993 werd een principe-akkoord bereikt met de Club van Londen, een consortium van 300 Westerse banken. Middels deze laatste overeenkomst werd de buitenlandse schuld van Bulgarije aan banken (veruit het grootste deel van de totale schuld) gehalveerd (zie NRC Handelsblad, 27 november 1993).

Onderwijl bereikte de Bulgaarse economie een absoluut dieptepunt: een sterke daling van de produktie; een aanhoudend hoge inflatie (met een niveau van ruim 330 procent in 1991 en een gemiddeld niveau van 75 procent in de drie daaropvolgende jaren) en een stijging van de werkloosheid (van 1,5 procent in 1990 tot ruim 16 procent in 1993); een tekort aan levensmiddelen en consumptiegoederen; en een alomtegenwoordige armoede, waarbij 40 procent van de bevolking onder een door de regering vastgestelde armoedegrens leefde, vormden allen een indicatie van de deplorabele toestand waarin de Bulgaarse economie terecht was gekomen. En dit ondanks het groeipotentieel dat Bulgarije onmiskenbaar bezit met sectoren als wijnbouw, toerisme en transport.

De geringe omvang van het privatiseringsprogramma in Bulgarije vormt een goede illustratie van het feit dat de opeenvolgende regeringen slechts lippendienst hebben bewezen aan de economische transformatie. Tot op heden betreft het vrijwel uitsluitend kleine ondernemingen (winkels en restaurants) en de landbouw. De privatisering van grote ondernemingen in de industriële sector is vooralsnog op zeer kleine schaal doorgevoerd. Het Bulgaarse parlement heeft in juli van dit jaar weliswaar een wet aangenomen die de oprichting van een privatiseringsfonds beoogt, maar het moet nog worden afgewacht of dit daadwerkelijk tot de aangekondigde grootscheepse privatisering zal leiden. Mede als gevolg van het trage tempo waarin de economische hervormingen vanaf 1989 zijn doorgevoerd, is de omvang van buitenlandse financiële steun en nieuwe leningen, en de toevloed van buitenlandse investeringen, relatief gering gebleven. Dit heeft het economisch herstel in vergelijking met andere MOE-landen vertraagd: pas in 1995 wordt weer een lichte groei van de economie voorspeld.

Een additioneel probleem in het Bulgaarse hervormingsproces is de verhoudingsgewijs grote invloed die de representanten van het oude regime (de zogenaamde *Nomenklatura*) uitoefenen op de economie. Een hecht netwerk van topfunctionarissen in nieuwe bedrijven, staatsondernemingen en de bureaucratie controleert niet alleen het economische leven maar vormt tevens de belangrijkste voedingsbodem voor een welig tierende corruptie - een ontwikkeling die in Bulgarije zelf wordt aangeduid als de 'mafia-isering' van de economie (zie *The Economist*, 7 januari 1995). In schril

contrast met de voorspoed van deze 'nieuwe' rijken staat de voortschrijdende verpaupering van grote delen van de Bulgaarse bevolking. Aanhoudend hoge inflatie- en werkloosheidspercentages hebben er, in samenhang met een ongekend sterke stijging van de criminaliteit, bovendien toe geleid dat ongeveer 400 duizend overwegend jonge en goed opgeleide Bulgaren zijn geëmigreerd in de afgelopen jaren. Een en ander heeft tot gevolg dat een grote ontgoocheling onder de Bulgaren heeft postgevat ten aanzien van het economische én politieke transformatieproces.

3.2.2. Hongarije

In vergelijking met andere MOE-landen kende Hongarije na 1989 een periode van relatief grote politieke stabiliteit, ook al waren conflicten binnen en tussen politieke (regerings)partijen ook hier aan de orde van de dag. Op economisch terrein werd het land in de eerste jaren na de revolutie veelal gekenschetst als 'het onbetwiste epicentrum van vrij ondernemerschap' in MOE. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in het vertrouwen dat buitenlandse investeerders ten toon spreidden tijdens de eerste jaren van de 'dubbele transformatie'. Zo trok Hongarije in de jaren 1989 en 1990 ongeveer 2 miljard aan buitenlandse investeringen aan, een bedrag dat gelijk stond aan tweederde van de totale buitenlandse investeringen in Midden- en Oost-Europa en de Sovjetunie tezamen. Aan het eind van 1993 had de geaccumuleerde hoeveelheid buitenlands kapitaal die sinds 1988 naar Hongarije was toegestroomd een omvang van 7 miljard dollar bereikt, hetgeen neerkwam op een aandeel van zo'n 50 procent in het totaal aan buitenlandse investeringen naar de regio. Na 1993 is aan deze situatie een einde gekomen onder invloed van de aanhoudende verslechtering van de economische situatie in Hongarije enerzijds en de hernieuwde expansie in landen als Polen en Tsjechië anderzijds.

Deze verhoudingsgewijs grote aantrekkingskracht in de eerste jaren van de transformatie was onlosmakelijk verbonden met het feit dat Hongarije aan de vooravond van de 1989-revoluties economisch gezien het meest open land in MOE was. De oorsprong van deze openheid gaat terug tot het Nieuwe Economische Mechanisme van 1968 zoals we in hoofdstuk 2 zagen (zie paragraaf 2.2.2.). De ervaringen die met het NEM waren opgedaan, speelden een belangrijke rol in het economische hervormingsbeleid na 1988; de

integratie van Hongarije in de mondiale economie ten tijde van de internationale economische crisis van de jaren zeventig en tachtig had nochtans ook haar keerzijde. Als gevolg van de stijgende begrotings- en handelsbalanstekorten gedurende deze periode bouwde Hongarije één van de omvangrijkste externe schuldenposities in MOE op. Zo steeg de totale buitenlandse schuld tussen 1982 en 1990 van 10 miljard dollar naar 21 miljard dollar. Dit had tot gevolg dat de regering-Antall, ten einde aan haar betalingsverplichtingen te kunnen voldoen, vanaf 1990 een door IMF-voorwaarden geïnspireerd aanpassingsbeleid moest voeren. Tezamen met de meer algemene economische neergang in de gehele regio na de ineenstorting van de Sovjetunie leidde dit beleid tot een scherpe daling van het BBP (met bijna 12 procent in 1991) en een stijging van de werkloosheid tot ruim 12 procent in 1992. Ondanks het aanpassingsbeleid bleef het inflatieniveau echter een probleem van structurele aard. In 1991 bereikte de inflatie een niveau van 35 procent, om in de jaren daarna te dalen naar een nog steeds kritisch niveau van rond de 23 procent.

Een verslechterende macro-economische situatie, een dalende levensstandaard en aanhoudend hoge werkloosheidspercentages resulteerden ook in Hongarije in een groeiende desillusie onder de bevolking. Dit zou uiteindelijk onder invloed van de tweede democratische parlementsverkiezingen na 1989 tot een radicale wijziging van het politieke landschap leiden (zie paragraaf 2.2.2.). Ook de regering-Horn, die in juli 1994 werd gevormd, kreeg echter te maken met de erfenis uit de periode van voor de revolutie. Nadat de ex-communistische Hongaarse Socialistische Partij nog tijdens de verkiezingen had verkondigd dat zij meer aandacht zou besteden aan sociale vraagstukken, en aanvankelijk in de eerste maanden van haar regeringsmacht op halfslachtige wijze probeerde te manoeuvreren tussen haar verkiezingsbeloften en de realiteit van de hoge Hongaarse schuldenlast - die eind 1994 inmiddels was opgelopen tot ruim 28 miljard dollar, de hoogste per capita schuld in MOE - werd in de eerste helft van dit jaar een ongekend restrictieve begrotingspolitiek gelanceerd. Het pakket van maatregelen dat in een reductie van het begrotingstekort moet resulteren (inmiddels al aangeduid als een 'minischoktherapie') lijkt vooral ten koste te gaan van de sociale uitgaven (zie *The Economist*, 1 april 1995). Met deze koerswijziging beoogt de regering-Horn haar geloof- en kredietwaardigheid bij internationale

investeerders en banken te herstellen en de weg vrij te maken voor een nieuw accoord met het IMF.

3.2.3. Polen

Nadat als resultaat van de Ronde Tafel onderhandelingen in juni 1989 de eerste, gedeeltelijk vrije verkiezingen waren gehouden, werd een coalitieregering onder leiding van Tadeusz Mazowiecki gevormd. Alle ministeries die op een of andere wijze van doen hadden met de binnenlandse economie werden bezet door vertegenwoordigers van Solidariteit. Eén van hen, minister van financiën en vice-premier Leszek Balcerowicz, verbond zijn naam aan een ongekend drastisch economisch hervormingsprogramma dat bekend zou komen te staan als de Poolse shocktherapie of 'big bang'.

Dit zogenaamde Balcerowicz-plan kwam in de tweede helft van 1989 tot stand in nauw overleg met experts van het IMF en de Wereldbank en werd mede opgesteld door de Harvard hoogleraar in de economie Jeffrey Sachs die als één van de belangrijkste externe adviseurs van de nieuwe regering optrad. Deze buitensporig grote invloed van internationale organisaties en (Amerikaanse) adviseurs was onder andere het gevolg van de hoge schuldenlast (meer dan 40 miljard dollar) die Polen in de jaren voorafgaande aan de revolutie had opgebouwd. Om in aanmerking te komen voor nieuwe kredieten diende de Solidariteitsregering de IMF-voorwaarden te accepteren. Deze kwamen in algemene termen neer op een snelle economische hervorming. Of zoals Jeffrey Sachs het stelde in 1990: 'Poland's goal is to establish the economic, legal, and institutional basis for a private-sector economy in just one year'. Een dergelijke korte periode beschouwde hij als noodzakelijk omdat 'you don't try to cross a chasm in two jumps' (Sachs 1990).

Deze abrupte 'Grote Sprong Voorwaarts' naar een vrije markteconomie bestond enerzijds uit een radicaal economisch stabiliseringsplan en anderzijds uit een voortvarende omschakeling naar een systeem van privaat ondernemerschap. Het eerste onderdeel behelsde de terugdringing van het aanzienlijke begrotingstekort, onder andere door overheidssubsidies aan noodlijdende staatsbedrijven stop te zetten; de afschaffing van alle prijscontroles; de convertibiliteit van de Poolse munteenheid, de zloty;

de verwijdering van een groot deel van de importbelemmeringen; en een pakket van anti-inflatie maatregelen, zoals een controle op de loonstijgingen, een reductie van de geldhoeveelheid en een stijging van het renteniveau. Het tweede onderdeel omvatte een snelle privatisering van kleine ondernemingen en een meer behoedzame privatisering van de grotere staatsondernemingen.

De snelheid waarmee de eerste post-communistische regeringen in Polen het proces van macro-economische aanpassing en herstructurering aanpakten, is - naast de eerder genoemde externe factoren - enerzijds te verklaren uit het vurige verlangen van de nieuwe leiders om op radicale wijze te breken met het zieltogende staatsplanningssysteem. Anderzijds speelde de wens om Polen zo spoedig mogelijk te transformeren tot een volledig gerespecteerd Westers land een belangrijke rol. In feite gaf het perspectief van een snelle convergentie met de economieën in West-Europa, gevolgd door een volledige integratie in de Europese Unie, de ultieme politieke legitimiteit aan de schoktherapie. De aanvankelijke consensus was echter niet van lange duur. Nadat de eerste, korte-termijn resultaten van het Balcerowicz-plan zich openbaarden, sloeg de stemming onder grote delen van de Poolse bevolking om en werden de eerste scheuren in het Solidariteitsbouwwerk zichtbaar (zie hoofdstuk 2). Eén van de grootste problemen, de hyperinflatie (met een niveau van bijna 600 procent in 1990), werd weliswaar op succesvolle wijze bestreden, maar de prijsstijgingen bleven met 70 procent in 1991 en ruim 40 procent in 1992 ongekend hoog. Gelijktijdig daalde het loonniveau in reële termen met 25 procent in 1990; in 1991 trad vervolgens geen noemenswaardig herstel op. Deze combinatie van stijgende prijzen en dalende reële lonen creëerde de paradoxale situatie dat een meerderheid van de Poolse werknemers niet in staat was om de consumptiegoederen te kopen die, voor het eerst in hun leven, op overvloedige wijze werden uitgesteld in de winkels. Zoals de Britse socioloog Zygmunt Bauman stelt: 'full shops, if anything, make the situation still worse' (Bauman 1994: 26). En: 'the would-be consumer is asked to pay the full price of consumer bliss while the date of delivery of pre-paid goods has not been as yet even vaguely indicated' (ibid: 24). Meer in het algemeen had de schoktherapie tot gevolg dat het Poolse BBP in 1990 en 1991 daalde met respectievelijk 11,6 en 7,6 procent. Een daling van de industriële produktie resulteerde bovendien in een explosieve stijging

van de werkloosheid tot 11,8 procent in 1991 en meer dan 15 procent in de jaren daarna.

Behoudens de aanhoudend hoge werkloosheid, lijkt de meer recente ontwikkeling van de Poolse economie op een eenduidig herstel te wijzen. De economische groei van 3,8 procent in 1993 en 4,5 procent in 1994, alsmede de voorspelde verdere stijging van het BBP met 4 tot 5 procent in 1995, geven aan dat een nieuwe fase van expansie haar intrede heeft gedaan. Daarnaast lijkt het begrotingstekort onder controle gebracht, zeker als de doelstelling van 2,7 procent voor volgend jaar wordt gerealiseerd. Gezien het feit dat de Poolse staatsschuld een niveau nadert van 60 procent van het BBP kan worden vastgesteld dat in ieder geval twee van de nominale convergentiecriteria voor toetreding tot de laatste fase van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) binnen Pools bereik zijn. Dit geldt vooralsnog niet voor de inflatie, dat met een voorspeld niveau van tussen de 20 en 30 procent voor 1995 nog ver verwijderd is van de toelatingsnorm. Dit laat echter onverlet dat het algemene macro-economische herstel in Polen inmiddels een sterk fundament heeft. In de woorden van de OECD: 'Despite difficult economic and social conditions during the first three years of transition, all Polish governments have remained steadfast in their commitment (...) to the rapid structural transformation of the economy. The rewards to this perseverance are now becoming evident and are impressive' (OECD 1994b: 142).

Toch is een nuancering van het recente Poolse succes op zijn plaats. Uit een recente studie van de Europese Unie is gebleken dat ook al zou het land tot het jaar 2000 een jaarlijkse groei van 10% en in de jaren daarna een groei van 4% doormaken, het BBP in 2010 nog steeds onder het niveau van bijvoorbeeld Spanje zal liggen (zie *The Financial Times*, 10 juli 1995). Het economisch herstel is derhalve betekenisvol, maar het zal nog een lange tijd vergen voordat Polen het ontwikkelingsniveau van de minder ontwikkelde EU-lidstaten heeft bereikt.

3.2.4. Roemenië

Politieke continuïteit in plaats van een duidelijke breuk met het communistische verleden, cosmetische hervormingen in plaats van fundamen-

tele democratische veranderingen, een politiek systeem gekenmerkt door sterke presidentiële bevoegdheden en een relatief zwak en afhankelijk parlement: al deze factoren, gepersonifieerd in de dominante rol van Ion Iliescu tijdens de transitiejaren, vertalen zich in de halfslachtige wijze waarop de achtereenvolgende regeringen na 1989 het economische transformatieproces hebben aangepakt. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het trage tempo waarin de privatisering van staatsondernemingen haar beslag krijgt. Ondanks herhaalde aankondigingen, en ondanks de oprichting van een aantal instanties die een en ander ten uitvoer moeten brengen, blijft de privatiseringsoperatie grotendeels steken in politieke discussies over de wijze waarop en de snelheid waarmee een systeem van privaat ondernemerschap moet worden ontwikkeld. Dit heeft tot een toenemende druk van onder andere het IMF geleid, waarbij nieuwe leningen voorwaardelijk worden verbonden aan de daadwerkelijke uitvoering van concrete privatiseringsplannen. In april dit jaar heeft de huidige coalitieregering een aantal maatregelen afgekondigd, waaronder een grootschalig privatiseringsprogramma, maar nog geen twee maanden later weigerden zowel het IMF als de Wereldbank leningen van in totaal ruim 500 miljoen dollar vrij te geven vanwege de geringe voortgang in de hervorming en herstructurering van staatsondernemingen (zie The Financial Times, 2 juni 1995).

De algehele stagnatie van het Roemeense, politieke en economische transformatieproces komt tot uitdrukking in de macro-economische neergang die het land sinds 1989 heeft doorgemaakt, en in het verhoudingsgewijs bijzonder trage herstel van de laatste twee jaar. Na een daling van het BBP in de periode 1990-1992 met respectievelijk 5,6 procent, 12,9 procent en 13,6 procent, is een licht herstel opgetreden in 1993, maar aan de duurzaamheid hiervan kan getwijfeld worden. De inflatie heeft voor MOE-begrippen een ongekend dramatisch verloop gehad, zoals het niveau van 1354 procent in 1992 laat zien. Ook de hyperinflatie van 896 procent in 1993 en 300 procent in 1994 laat een duidelijk onderscheid zien met de ontwikkelingen in andere MOE-landen.

Roemenië onderscheidt zich voorts van de meeste andere MOE-landen door een relatief groot aandeel van de landbouw in de nationale economie. Ongeveer 35 procent van de beroepsbevolking is werkzaam in de landbouw, die ruim 20 procent van het BBP voor zijn rekening neemt. Dit verklaart ten dele

het verhoudingsgewijs lage BBP per capita van 1200 dollar (ter vergelijking: in Hongarije bedraagt het BBP per capital 4000 dollar en in een land als Griekenland 8000 dollar, zie The Financial Times, 15 augustus 1995). Het feit dat het gemiddelde maandloon van 100 dollar eenderde minder is dan in 1990 geeft aan dat de tussenliggende periode van economische stagnatie ook in sociale termen haar sporen heeft achtergelaten. Dit laatste aspect kan ook worden geïllustreerd aan de hand van de ontwikkeling van de werkgelegenheid: de werkloosheid is in de periode 1990-1995 gestegen tot ruim 15 procent. Deze en andere ontwikkelingen hebben in het voorjaar geleid tot omvangrijke stakingen. In dit licht bezien staat de formele aanvraag van het EU-lidmaatschap in juni - die door een breed scala aan maatschappelijke organisaties en alle politieke partijen werd ondersteund - in schril contrast met het vermogen van het land en zijn politieke elite om aan de meest essentiële voorwaarden van toetreding te voldoen.

3.2.5. Tsjechië en Slowakije

Vanaf het begin van de fluwelen revolutie was het duidelijk dat het Tsjechische deel van de republiek een veel grotere kans had om op succesvolle wijze het economische transformatieproces te volbrengen, onder meer vanwege de veel rijkere industriële traditie. In het laatste jaar voor de 'fluwelen scheiding' bedroeg het Tsjechische BBP 27 miljard dollar en het Slowaakse BBP 10 miljard, terwijl ook de werkloosheid - respectievelijk 2,6 en 10,4 procent - sterk uiteenliep. Voorts was de daling van het BBP in het eerste jaar na de scheiding in Tsjechië met 0,3 procent beduidend geringer dan in Slowakije dat een daling van 4,1 procent kende. Tot slot wist de regering-Klaus in de jaren na de scheiding het overheidstekort weg te werken, de staatsschuld terug te dringen en een stijgend overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans te bewerkstelligen, dit alles gepaard gaande met een aanwassende toestroom van buitenlands kapitaal. Ook in Slowakije worden relatief goede resultaten geboekt op deze laatste onderdelen, maar de verschillende economische structuren en vooral ook de verschillen op politiek terrein maken dat een vergelijking tussen beide staten eenduidig in het voordeel van Tsjechië uitvalt.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, bestond er reeds voor de scheiding een belangrijk verschil van mening tussen de beide republieken ten aanzien van de inhoud en snelheid van het economische hervormingsbeleid. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in de conflicten over het te voeren privatiseringsbeleid. Na de scheiding is deze kwestie een voortdurende bron van politieke strijd in Slowakije (zie paragraaf 2.2.5.), hetgeen de geloofwaardigheid van de regering-Meciar niet ten goede is gekomen. Twijfels over de voortgang van het economische transformatieproces kunnen zelfs een toetreding tot de EU vertragen (zie *The Financial Times*, 9 augustus 1995). In Tsjechië daarentegen werd onder leiding van de verklaarde liberaal Vaclav Klaus op voorvarende wijze een omvangrijk privatiseringsprogramma uitgevoerd, dat niet alleen de privatisering van kleine ondernemingen behelsde maar tevens een reeks van grote staatsondernemingen betrof. In het laatste geval werd naast een gedeeltelijke participatie van buitenlandse bedrijven vooral gekozen voor een zo breed mogelijke verspreiding van aandelen onder de Tsjechische bevolking middels het zogenaamde voucher-systeem. Onder invloed van dit beleid is het aandeel van de Tsjechische private sector in het BBP veruit het grootste in MOE.

Ondanks de retoriek van premier Klaus - die zich graag afficheert als de Oosteuropese Margaret Thatcher - heeft het economische transformatieproces in Tsjechië niet geleid tot een drastische ontmanteling van sociale voorzieningen - de negatieve sociale gevolgen van de overgang naar een markteconomie, gemeten aan het werkloosheidspercentage en de ontwikkeling van de algemene levensstandaard, zijn in vergelijking tot de andere MOE-landen minimaal te noemen - noch tot een algehele uitverkoop van staatsondernemingen aan buitenlandse investeerders. Ten aanzien van dit laatste punt valt zelfs een zekere terughoudendheid te constateren, en een geneigdheid om alleen in zee te gaan met buitenlandse ondernemingen indien deze de voorwaarden van de Tsjechische regering wensen te aanvaarden.

Deze assertiviteit komt ook tot uitdrukking in de relatie met de Europese Unie. Naarmate de Tsjechische economie minder afhankelijk wordt van buitenlandse investeringen en hulpverlening, en de nadruk meer komt te liggen op de ontsluiting van nieuwe exportmarkten, is de kritiek op het vermeende protectionisme van de EU toegenomen (zie bijvoorbeeld het

artikel van premier Klaus in *The Economist* van 10 september 1994). Ook president Vaclav Havel heeft zich in deze termen uitgesproken. In een bijdrage aan *Foreign Affairs* beschuldigde hij het Westen van een algemeen gebrek aan 'willingness to sacrifice for the common interest something of one's own particular interests, including even the quest for larger and larger domestic production and consumption'. 'This (quest) is the source of that protectionism', vervolgde hij, 'that fear in the West of cheap Eastern goods, that fear of getting more deeply involved anywhere where there are no immediate gains'. De wijze waarop de EU heeft gereageerd op de ontwikkelingen in MOE vanaf 1989 geeft aan dat de EU in essentie nog steeds, en voornamelijk, een *inward-looking* politieke actor is, niet in staat om een gemeenschappelijke strategie te formuleren om de zo vaak verkondigde *window of opportunity* het hoofd te bieden. Met deze constatering in gedachte, stelt Havel vervolgens dat de 'non-postcommunist West should not look on as though it were a mere visitor at a zoo or the audience at a horror movie, on edge to know how it will turn out' (Havel 1994). In concrete termen, en vanuit Tsjechisch perspectief, vormt het verlenen van een vrije toegang tot de interne markt van de Europese Unie een belangrijke - zo niet de belangrijkste - manier waarop 'het Westen' zijn betrokkenheid kan tonen.

3.3. Economische transformatie: een vergelijking

Ten aanzien van het economische transformatieproces stonden de nieuwe regeringen in MOE voor een drietal taken: in eerste instantie diende op korte termijn een macro-economisch stabiliseringsbeleid te worden geïmplementeerd; ten tweede moest een omvangrijk privatiseringsprogramma worden opgesteld; en tot slot moest een ingrijpende interne en externe economische liberalisering worden doorgevoerd. Op al deze beleidsterreinen kon in theorie worden gekozen tussen twee opties: een 'big bang' aanpak, de zgn. shocktherapie, of een meer geleidelijke benadering. De uiteindelijke keuze werd, in weerwil van de op zogenaamd objectieve criteria berustende adviezen van internationale experts, echter vooral bepaald door de mate waarin de respectievelijke communistische regeringen reeds een begin hadden gemaakt met economische hervormingen, door de economische situatie ten tijde van de revoluties en door politieke factoren.

In algemene zin kan worden gesteld dat een meer geleidelijke benadering, in een situatie van gelijktijdige politieke hervormingen, de meeste garantie op stabiliteit geeft, zeker waar het de elementen van interne en externe liberalisering en privatisering betreft, maar dat de geaccumuleerde macro-economische onevenwichtigheden van dien aard kunnen zijn dat een shocktherapie gericht op macro-economische stabiliteit - mede onder druk van externe schuldeisers - als laatste redmiddel overblijft. Kortom, een onderscheid moet worden gemaakt tussen de eventuele noodzaak van korte termijn stabilisering en meer langlopende, structurele aanpassingen. Zo kan bijvoorbeeld de noodzaak van stabilisering in tegenspraak zijn met een beleid gericht op prijs- en/of handelsliberalisering. Dit laat onverlet dat op termijn het risico van macro-economische onevenwichtigheden blijft voortbestaan indien geen voortgang wordt geboekt met de transitie van plan- naar markteconomie, evenals omgekeerd een structureel hervormingspakket alleen kan werken in een stabiele macro-economische omgeving (Köves 1992: 19). Hieruit volgt dat in concrete situaties van systeemtransformatie geen eenvoudig onderscheid kan worden gemaakt tussen de twee ideaal-typische hervormingsstrategieën: een eenduidige keuze voor één van beide strategieën kan in de loop van het transformatieproces - op grond van diverse, politieke en economische overwegingen - worden gecorrigeerd, en in de meeste gevallen zal van aanvang af een mix van abrupte, shocktherapeutische maatregelen gepaard gaan met meer geleidelijke veranderingen op andere terreinen. De praktijk in de afzonderlijke MOE-landen geeft voeding aan deze constatering.

In Polen werd middels het zgn. Balcerowicz-plan, dat per 1 januari 1990 in werking trad, gekozen voor een shocktherapie. Een zeer restrictief begrotings- en monetair beleid werd vergezeld van een restrictief inkomensbeleid, een ingrijpende prijsliberalisering, een importliberalisering en de interne convertibiliteit van de zloty (hetgeen inhield dat Poolse burgers en bedrijven vrijwel zonder restricties zloty's konden inwisselen tegen convertibele valuta). Gevoegd bij het feit dat de eerste post-communistische regeringen wel bijzonder gevoelig waren voor de adviezen van internationale experts als Jeffrey Sachs, was het vooral de deplorabele economische situatie aan het eind van de jaren tachtig (onder andere tot uitdrukking komende in hyperinflatie en een sinds het begin van de jaren tachtig niet langer te beheersen schuldenpositie) die

aanleiding gaf tot deze draconische maatregelen. In de daarop volgende jaren, en vooral onder invloed van de sociale gevolgen van dit beleid en de hieruit voortvloeiende regeringswisseling eind 1993, zijn de scherpe kanten van dit beleid enigszins afgezwakt (wat overigens aanleiding heeft gegeven tot geheel nieuwe conflicten, met name tussen de president en de huidige regering).

Aan de andere kant werd in Hongarije gekozen voor een meer geleidelijke transformatie, waarbij een belangrijke factor was dat het land reeds een langere traditie kende van economische hervormingen. Desalniettemin werd in de jaren na 1989 verscheidene malen de noodzaak gevoeld om een verslechterende economische situatie te keren met een stringenter stabiliseringsprogramma. Meer recent wordt de in juli 1994 gevormde coalitieregering van ex-communisten (verenigd in de Hongaarse Socialistische Partij) en liberalen (Alliantie van Vrije Democraten) geplaagd door aanhoudend hoge begrotingstekorten, tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans, een waardedaling van de Hongaarse forint en een oplopende staatsschuld die inmiddels een kleine 70% van het BBP bedraagt. Ondanks de verklaarde doelstelling van de nieuwe regering om een 'markt-economie met een sociaal vangnet' op te bouwen, lijken de acute macro-economische problemen - mede op instigatie van Westerse schuldeisers - geen andere keuze te laten dan de implementatie van een stringent stabiliseringsbeleid. In het geval van de andere MOE-landen (Tsjechië, Slowakije, Bulgarije en Roemenië) is een onderscheid tussen shock therapie en geleidelijke aanpak nog veel minder eenduidig vast te stellen. Bulgarije heeft in een relatief vroeg stadium een aantal maatregelen genomen dat kan worden gerangschikt onder de noemer van snelle hervormingen; daartegen over staat dat zowel voor Bulgarije als voor Roemenië geldt dat de verschillende componenten van het globale economische transformatieproces (stabilisering, privatisering en liberalisering) in recente jaren een ernstige vertraging hebben ondervonden. De algehele stagnatie van de economische hervormingen, die vooral uit politieke factoren is te verklaren, heeft beide landen in de staartgroep van de zes MOE-landen doen belanden. In Tsjecho-Slowakije tenslotte is het economische transformatieproces mede onder invloed van de verschillende visies die daarover bestonden in de afzonderlijke republieken relatief laat op gang gekomen. In algemene termen laten de hervormingen

vanaf 1990 zich karakteriseren als een 'minimum bang' waarbij een mix van radicale systeemveranderingen en meer geleidelijke aanpassingen centraal stond. Na de 'fluwelen scheiding' op 1 januari 1993 is in Tsjechië op meer voortvarende wijze een voortzetting gegeven aan de economische transformatie en lijkt de politieke instabiliteit in Slowakije - in combinatie met de van voor de scheiding daterende economische structuurverschillen tussen beide republieken - één van de belangrijkste factoren te zijn ter verklaring van de mindere prestaties.

Op basis van het voorgaande zijn geen eenduidige conclusies te trekken aangaande de superioriteit van één van beide transformatiestrategieën, nog afgezien van het feit dat een dergelijke kwestie van puur academische waarde is gegeven het feit dat 'de keuze' in afzonderlijke MOE-landen op grond van systeem-eigen kenmerken werd gemaakt. Bovendien laat een vergelijkende analyse van een aantal macro-economische indicatoren zien dat landen met totaal verschillende aanvangsstrategieën (Polen, Hongarije en Slowakije) min of meer overeenkomstige ontwikkelingspatronen vertonen. Dit suggereert dat ook andere dan strikt economische factoren een rol spelen in de transformatie van plan- naar markteconomie.

Voor vijf van de zes MOE-landen geldt dat de economische neergang in 1991 een absoluut dieptepunt bereikt. Met uitzondering van Polen, dat als gevolg van het Balcerowicz-plan reeds in 1990 wordt geconfronteerd met een daling van het BBP met 11.6%, variëren de negatieve groeicijfers van 11.7% tot 14.5% (zie tabel 1). Met name in Tsjechië en Slowakije neemt de neergang dramatische vormen aan.

TABEL 3.1. Groei BBP, 1990-1995 (in %)¹

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-----------|-------|-------|-------|------|------|-------|
| Bulgarije | -9,1 | -11,7 | -5,6 | -4,2 | 0,0 | (1,1) |
| Hongarije | -3,5 | -11,9 | -4,3 | -2,3 | 1,0 | (2,5) |
| Polen | -11,6 | -7,6 | 1,5 | 3,8 | 4,5 | (4,0) |
| Roemenië | -5,6 | -12,9 | -13,6 | 1,0 | 0,0 | (1,8) |
| Slowakije | -0,4 | -14,5 | -7,0 | -4,1 | 1,0 | (1,8) |
| Tsjechië | -0,4 | -14,2 | -7,1 | -0,3 | 3,0 | (4,5) |

Gevoegd bij de effecten van de economische hervormingen, is deze extreme daling vooral het gevolg van de ineenstorting van de Comecon-handel in 1991. Meer in het bijzonder is de daling van het BBP het resultaat van een veel grotere daling van de industriële produktie. In het geval van Tsjechië daalt deze in 1991 met maar liefst 22.3%, in Slowakije met 17.6%, in Hongarije met 18.8%, in Polen met 11.9%, in Bulgarije met 22.4% en in Roemenië met 22.8%.

In de daarop volgende jaren treed als eerste in Polen een herstel op. In 1992 vindt een geringe stijging van het BBP met 1.5% plaats en dit herstel zet zich door in de periode daarna. In de andere MOE-landen worden de negatieve groeicijfers pas in 1994 omgebogen. Hierbij moet een drietal kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats vindt het herstel in Polen eerder plaats vanwege het feit dat ook het absolute dieptepunt een jaar eerder wordt bereikt. In de tweede plaats betreft het hier officieel geregistreeerde groei, en met name voor Tsjechië en Hongarije geldt dat waarschijnlijk een aanzienlijk deel van de economische activiteit niet is opgenomen in de officiële statistieken. Als rekening zou worden gehouden met de groei van ongeregistreeerde output in deze twee landen dan zouden de respectievelijke economieën reeds in 1993 een positief groeicijfer hebben laten zien (OECD 1994a: 115). Tot slot is

¹ De gegevens na 1992 zijn schattingen (1993) en projecties (1994/95). Bron: European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report. Economic transition in eastern Europe and the former Soviet Union, October 1994, hfdst. 10 en 11. Na 1990 zijn de gegevens voor Tsjechië en Slowakije gesplitst. De cijfers tussen haakjes zijn gemiddelden, gebaseerd op voorspellingen van PlanEcon (Washington DC), het Instituut voor vergelijkend economisch onderzoek in Wenen, de OECD, de Europese Unie, de Verenigde Naties en JP Morgan. Voor projecties ten aanzien van 1996, zie OECD, Economic Outlook, No. 56, December 1994, blz. 122.

de negatieve groei in Hongarije in 1993 vooral het gevolg van een daling van de agrarische produktie met 11.8%; de industriële output stijgt in datzelfde jaar met 4% (EBRD 1994: 159).

Voorzichtigheid is geboden ten aanzien van een al te positieve en optimistische beoordeling van de meest recente ontwikkelingen in MOE. In de eerste plaats kan weliswaar een herstel worden waargenomen van het BBP in de regio, een trend die zich volgens de meeste projecties zal doorzetten in 1995 en 1996, maar niet mag worden vergeten dat het hier een groei betreft die volgt op een absoluut dieptepunt. Anders gezegd, het mag geen verbazing wekken dat na een dramatische ineenstorting van de industriële produktie een licht herstel optreedt.

In de tweede plaats gaat het om een nominale groei van het BBP. In de meeste MOE-landen is het BBP per hoofd van de bevolking (al dan niet berekend op grond van koopkrachtpariteiten) meer dan 50% lager dan het EU-gemiddelde. Een reële convergentie met de lidstaten van de Europese Unie vergt een lange periode van bovengemiddelde groei. Ter indicatie: in het verleden zijn berekeningen gemaakt waaruit blijkt dat voor een stijging van het BBP per capita van 50% tot 90% van het EU-gemiddelde over een periode van 10 jaar een jaarlijks gemiddelde economische groei moet plaatsvinden die 6 tot 6.5% hoger ligt dan het EU-gemiddelde. Indien de bovengemiddelde groei 3% hoger ligt dan zal een dergelijke convergentie een periode van 20 jaar beslaan (Europese Commissie 1991). Hieruit volgt dat de recente economische groei in de MOE-regio slechts een eerste stap is op een langlopende weg naar reële economische convergentie met de lidstaten van de Europese Unie, een weg die, gezien zijn lengte, bovendien nog vele opbrekingen en omleggingen kan bevatten.

In de derde plaats moet worden geconstateerd dat ook binnen de regio zelf een proces van divergentie plaatsvindt. Nemen we alle relevante indicatoren in betracht (groei BBP, BBP per capita, ontwikkeling lopende rekening op de betalingsbalans, schuldenpositie, wisselkoersstabiliteit, buitenlandse directe investeringen en inflatie- en werkloosheidspercentages) dan openbaart zich in de meest recente periode een drietal snelheden. Bulgarije en Roemenië onderscheiden zich van de andere MOE-landen door de algemene stagnatie van hun respectievelijke transformatieproces-

sen, hetgeen onder andere tot uitdrukking komt in geringere groeipercentages en een grotere mate van macro-economische instabiliteit. Een belangrijke indicator voor dit laatste punt is het aanhoudend hoge inflatiepercentage in beide landen (zie tabel 2).

TABEL 3.2. Inflatie, 1990-1995 (jaarlijks gemiddelde)²

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-----------|-------|-------|---------|-------|--------|--------|
| Bulgarije | 23,9 | 334,0 | 82,0 | 73,0 | (72,0) | (44,1) |
| Hongarije | 28,9 | 35,0 | 23,0 | 22,5 | (19,0) | (16,9) |
| Polen | 585,8 | 70,3 | 43,0 | 35,3 | 30,0 | (22,7) |
| Roemenië | 5,6 | 92,7 | 1.354,0 | 896,0 | 300,0 | (58,6) |
| Slowakije | 10,8 | 61,1 | 9,9 | 23,2 | 15,0 | (12,5) |
| Tsjechië | 10,8 | 56,7 | 11,1 | 20,8 | 10,0 | (8,8) |

Een middengroep wordt gevormd door Polen, Hongarije en Slowakije, waarbij kan worden vastgesteld dat relatief positieve resultaten op één of meerdere terreinen in het ene land worden gecompenseerd door prestaties op andere terreinen in het tweede en derde land. Alle drie de landen hebben te maken met een aanhoudend hoge geldontwaarding, maar in geen van hen bestaat een reëel gevaar voor (de terugkeer van) hyperinflatie. Tsjechië vormt tot slot een eiland van stabiliteit in de MOE-regio. Een relatief hoog groeipercentage gaat gepaard met een dalende inflatie, een overschot op de overheidsbegroting, stijgende exporten, een toename van buitenlandse directe investeringen, een opmerkelijk stabiele wisselkoers en een relatief lage staatsschuld. Ter indicatie: als op dit moment een toetsing zou plaatsvinden van de nominale convergentiecriteria inzake de derde fase van de EMU (zoals vastgesteld in Maastricht), dan zou Tsjechië - zeker in vergelijking met landen als Portugal, Griekenland en zelfs Italië - geen slecht figuur slaan.

Een additionele indicator voor het bestaan van verschillende snelheden in MOE ten aanzien van de voortgang van het economische transformatieproces is het aandeel van de private sector in het BBP. Volgens de meest recente schattingen van de EBRD (van augustus 1994) vormen ook in dit geval Bulgarije en Roemenië met respectievelijk 40% en 35% de staartgroep in de regio. Het aandeel van de private sector bedraagt in Polen, Hongarije en

² Zie voetnoot 1.

Slowakije 55%, terwijl Tsjechië ook op dit terrein de grootste vooruitgang heeft geboekt met een percentage van 65% (EBRD 1994: 10).

3.4. Wisselwerking tussen economie en politiek: het MOE van de drie snelheden

Parallel aan de divergentie op economisch terrein, ontwikkelen de MOE-landen zich ook ten aanzien van hun politieke democratisering in verschillende snelheden. Ten aanzien van de voortgang van hun politieke transformatieprocessen laten de zes MOE-landen zich bovendien in dezelfde drie groepen onderverdelen. Een dergelijke indeling moet echter met de nodige voorzichtigheid worden betracht. Grootheden als politieke stabiliteit en institutionele vernieuwing laten zich immers minder eenvoudig kwantificeren dan macro-economische ontwikkelingen.

Naast de aanzienlijke verschillen binnen de regio (zie hieronder) hebben alle landen te maken met een probleem dat grote overeenkomsten vertoont met het voornoemde aspect van reële economische convergentie: democratische consolidering zal een geruime tijd in beslag nemen en op de weg daarna toe zullen de gevaren van fragmentatie en politieke instabiliteit in meer of mindere mate aanwezig blijven. Reeds in 1990 stelde de socioloog Ralf Dahrendorf dat een consensus ten aanzien van een democratische grondwet in zes maanden kan worden bereikt; dat een periode van zes jaar nodig is om de eerste resultaten te zien van het economische hervormingsprogramma; maar dat met een periode van zestig jaar rekening gehouden moet worden alvorens zowel de democratische constitutionele orde als het sociale raamwerk van een markteconomie veilig geworteld zijn in een sterke civiele maatschappij (Dahrendorf 1990). Nu kan gediscussieerd worden over de lengte van deze laatste periode, maar vaststaat dat de ontwikkeling van autonome, niet-statelijke organisaties en instellingen, die de diversiteit van maatschappelijke belangen weten te kanaliseren en behartigen op het niveau van de staat, een essentiële voorwaarde is voor de consolidering van pluralistische democratieën. De politieke transformaties in MOE worden gekenmerkt door een veeltal van fragmenterende factoren die met elkaar gemeen hebben dat zij op de een of andere wijze kunnen worden herleid tot een zeer geringe participatie van grote delen van de bevolking en - wat ten dele op hetzelfde neerkomt - slechts

rudimentair ontwikkelde civiele maatschappijen: een geneigdheid tot parlementair absolutisme; een onduidelijke scheiding van bevoegdheden tussen parlement, regering en president en daaruit voortvloeiende politieke instabiliteit; een aanhoudend sterke invloed van de oude elites, de zgn. *Nomenklatura*, binnen de bureaucratie, staatsbedrijven en in het parlement; een toenemende apathie of openlijke vijandigheid onder steeds grotere delen van de bevolking ten aanzien van het politieke establishment; het fenomeen van massale proteststemmen dat met name in de laatste jaren heeft geleid tot grote verschuivingen in het politieke landschap; etc.

Deze factoren doen zich, zoals gezegd, niet in gelijke mate voor in alle MOE-landen. In Bulgarije en Roemenië is sprake van een structurele politieke impasse, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in een stagnatie van het economische transformatieproces. In Bulgarije waren het de hervormingsgezinde communisten die, verenigd in de Bulgaarse Socialistische Partij, de eerste verkiezingen (in juni 1990) van na de revolutie wonnen. Nieuwe verkiezingen in oktober 1991 brachten een minderheidsregering van de Unie van Democratische Krachten aan de macht die in december 1992 werd opgevolgd door een zakenkabinet. In december 1994, tenslotte, behaalden de ex-communisten wederom een absolute meerderheid in het Bulgaarse parlement. De aanhoudende animositeit tussen, en conflicten binnen, de twee grootste politieke partijen, regeringswisselingen die de continuïteit van het hervormingsbeleid niet ten goede zijn gekomen en de voortdurende invloed van de *Nomenklatura* in politiek en economie vormen slechts een greep uit de destabiliserende factoren in het Bulgaarse politieke transformatieproces. In Roemenië waren het de hervormers binnen de Communistische Partij die, verenigd in het Front van Nationale Redding, de eerste democratische verkiezingen wonnen en ook bij de volgende verkiezingen in september/oktober 1992 als grootste partij uit de stembus kwamen, zij het niet langer met een absolute meerderheid. Deze ogenschijnlijke politieke continuïteit wordt slechts op één punt bewaard door de feiten: veel van de kenmerken van het oude communistische systeem zijn ook in de post-1989 periode terug te vinden. Voor het overige zijn ook in Roemenië conflicten tussen en binnen politieke partijen aan de orde van de dag, vervult president Iliescu een dubieuze rol in het democratiseringsproces en is de recente opname van een aantal

hardliners - onder meer uit de extreem-nationalistische Partij van Roemeense Nationale Eenheid - in de minderheidsregering van premier Nicolae Vacaroiu een teken aan de wand. Conflicten tussen extreem-nationalistische groeperingen en de Hongaarse minderheid in Roemenië kunnen het broze politieke transformatieproces in de nabije toekomst verder aantasten.

Tsjechië vormt in meerdere opzichten het tegendeel van de beide Oost-Europese landen. Sinds de laatste verkiezingen van juni 1992 wordt het politieke systeem gekenmerkt door een voor Midden- en Oosteuropese begrippen ongekende stabiliteit. De coalitieregering onder leiding van Vaclav Klaus' Burger-Democratische Partij wordt niet serieus bedreigd door interne conflicten (hoewel de drie kleinere coalitiepartners soms in opstand komen tegen de dominantie van de Burger-Democratische Partij en de overmaat aan arrogantie van Klaus) en heeft weinig te duchten van een politiek onmachtige oppositie. Bovendien laten opiniepeilingen een onveranderd grote electorale steun aan Klaus en zijn partij zien (zie paragraaf 2.2.5.). Tot slot lijkt in Tsjechië op voortvarender wijze dan in andere MOE-landen te zijn afgerekend met het communistische verleden, wat onder meer tot uitdrukking komt in een grotere personele vernieuwing van de overheidsbureaucratie en de politieke elite. Dit laat onverlet dat ook in Tsjechië een verdieping van het democratiseringsproces nog geruime tijd zal vergen.

De middengroep van MOE-landen - Polen, Hongarije en Slowakije - wordt tenslotte gekenmerkt door een politieke situatie die als overwegend instabiel valt te karakteriseren zonder dat het risico van regressie (vooralsnog) aanwezig is. Eén van de meest constante conflicten in met name Hongarije en Polen heeft betrekking op de snelheid waarmee verdere economische hervormingen moeten worden doorgevoerd. Dit heeft in mindere mate te maken met het gevoerde stabiliserings- en liberaliseringsbeleid en vooral met de snelheid waarmee de privatisering van de staatsbedrijven moet worden aangepakt. Deze problematiek heeft in Hongarije meerdere malen tot conflicten geleid tussen en binnen regeringspartijen. Onder de oppervlakte van de schijnbaar stabiele politieke situatie vanaf de verkiezingen van maart/april 1990, die een overwinning te zien gaf van het Hongaars Democratisch Forum en resulteerde in een coalitieregering onder leiding van premier Jozsef Antall, voltrok zich een voortdurende

strijd over de richting en snelheid van het economische transformatieproces. Dit conflict speelde ook na de verkiezingen van mei 1994 een prominente rol. De ex-communisten, verenigd in de Hongaarse Socialistische Partij, behaalden een absolute meerderheid maar vormden desalniettemin een coalitieregering met de liberale Alliantie van Vrije Democraten. Als minister van financiën werd de radicale hervormer Laszlo Bekesi benoemd die niet of nauwelijks tot compromissen bereid was. Dit bracht hem in conflict met premier Gyula Horn over het te voeren bezuinigings- en privatiseringsbeleid. In januari van dit jaar trad Bekesi af. Deze situatie, die uiteindelijk ook een bedreiging kan gaan vormen van de huidige coalitie, heeft de duidelijkheid over het toekomstige beleid niet vergroot en lijkt de afwachtende houding van buitenlandse investeerders na de verkiezingsoverwinning van de ex-communisten slechts te bevestigen.

Ook in Polen heeft de discussie over het hervormingsbeleid voor voortdurende politieke conflicten gezorgd. Na een aanvankelijk vrij soepel verlopende implementatie van het 'shocktherapie' beleid werden de elkaar snel afwisselende regeringen tot de verkiezingen van september 1993 geconfronteerd met de gevolgen van dit beleid, die zich onder meer vertaalden in een groeiende onvrede onder de Poolse bevolking. Tijdens de laatste verkiezingen werden de partijen die waren voortgekomen uit de Solidariteits beweging op overtuigende wijze verslagen door de ex-communistische Alliantie van Democratisch Links en de Boerenpartij. Sindsdien is met name het privatiseringsbeleid een voortdurende bron van conflicten. Een complicerende factor in het geval van Polen is het ontbreken van een democratische grondwet waarin met name de bevoegdheden van de president, de regering en het parlement op duidelijke wijze zijn afgebakend. Dit heeft tot gevolg dat een conflict over de snelheid waarmee bijvoorbeeld het privatiseringsbeleid wordt doorgevoerd uiteindelijk verwordt - of in de kern van de zaak is te herleiden - tot een machtsstrijd tussen met name president Lech Walesa en de Poolse regering.

De verkiezingsoverwinningen van ex-communistische partijen in Polen en Hongarije zijn vooral te verklaren uit een groeiende onvrede onder de respectievelijke bevolkingen met de sociale gevolgen van het gevoerde economische hervormingsbeleid. Een dalende levensstandaard (als gevolg van dalende reële lonen), stijgende criminaliteit en een dramatische

stijging van de werkloosheid hebben met name in deze landen geleid tot wat de Hongaarse socioloog Rudolf Andorka benoemd als een 'crisis of anomie and alienation' (Andorka 1994).

TABEL 3.3. Werkloosheid, 1990-1995 (percentage van beroepsbevolking)³

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-----------|------|------|------|------|--------|--------|
| Bulgarije | 1,5 | 11,1 | 15,3 | 16,4 | 16,0 | (16,4) |
| Hongarije | 2,5 | 8,0 | 12,3 | 12,1 | 11,0 | (11,3) |
| Polen | 6,1 | 11,8 | 13,6 | 15,7 | (16,5) | (16,8) |
| Roemenië | n.a. | 3,0 | 8,4 | 10,2 | (13,9) | (15,1) |
| Slowakije | 1,5 | 11,8 | 10,4 | 14,4 | (15,4) | (14,9) |
| Tsjechië | 0,8 | 4,1 | 2,6 | 3,5 | 6,0 | (5,7) |

Opvallend is dat hoewel, op Tsjechië na (dat wederom een gunstige uitzondering vormt), in alle MOE-landen een dramatische stijging van de werkloosheid valt waar te nemen (zie tabel 3), dit gegeven zich met name in Polen en Hongarije vertaalt in een wijdverbreide desillusie ten aanzien van zowel het economische als politieke transformatieproces. In een opinieonderzoek dat in 1993 werd gehouden onder de bevolkingen van een achttal MOE-landen (de zes hier behandelde landen, en Albanië en Slovenië) bleek de ontevredenheid onder Polen en Hongaren veruit het grootst. Een geringer percentage Polen en Hongaren had het voornemen om bij volgende verkiezingen te gaan stemmen, een meerderheid was ontevreden met de ontwikkeling van de democratie en was van mening dat de algemene situatie onder het communistische regime beter was dan onder het huidige regime. Op de vraag 'In general, do you think things in our country are going in the right or in the wrong direction?' antwoordde 27% van de Polen en 20% van de Hongaren met 'right direction' terwijl respectievelijk 56% en 67% vond dat een en ander in de 'verkeerde richting' ging.²⁴

Hierboven werd reeds gesteld dat de 'return to Europe' van de MOE-landen het logische resultaat was van het feit dat politieke stabiliteit en economische convergentie - als verklaarde einddoelen van de zogenaamde

³ Bron: zie voetnoot 1. De cijfers tussen haakjes zijn gemiddelden, gebaseerd op voorspellingen van PlanEcon (Washington DC), het Instituut voor vergelijkend economisch onderzoek in Wenen, de OECD en de Europese Unie.

dubbele transformatie - werden afgemeten aan de in West Europa vigerende stelsels. Bovendien was het perspectief op hulpverlening tot - en economische voorspoed na - toetreding een andere reden voor de post-1989 regeringen in MOE om de blikken eenzijdig te richten op Brussel. Gevoegd bij het uitblijven van massale hulpprogramma's vanuit het Westen en het uitstel van een beslissing over het precieze tijdstip van toetreding, kan de stagnatie van het economische hervormingsproces in combinatie met recente politieke verschuivingen tot gevolg hebben dat nationalistische en anti-Westerse krachten in afzonderlijke MOE-landen aan invloed winnen. Met name in Bulgarije en Roemenië lijkt de kans hierop reëel aanwezig, maar ook in Slowakije en (hoewel in mindere mate) in Polen en Hongarije kan het groeiende besef dat (de voorbereiding op) Europese integratie vooral economische liberalisering en deregulering - en een daaruit voortvloeiende verslechtering van sociale omstandigheden - impliceert, op termijn tot een grotere assertiviteit van soortgelijke, fragmenterende krachten leiden.

In het volgende hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de rol van de Europese Unie in de Westerse ondersteuning van de dubbele transformatie in MOE, waarbij uitvoerig zal worden ingegaan op de toenaderingsstrategie van de EU zoals die in de eerste helft van de jaren negentig vorm heeft gekregen. Voorts zullen de gevolgen van een eventuele uitbreiding naar MOE voor het Europese integratieproces worden behandeld. De nadruk zal hierbij liggen op de financiële en institutionele konsekventies.

Appendix: de Russische Federatie

In de bovenstaande hoofdstukken is meerdere malen gewezen op het feit dat de 'revoluties' in Midden- en Oost-Europa weliswaar het resultaat zijn van een systeemcrisis - en een daaruit voortvloeiende legitimizeitscrisis - waarvan de oorsprong in veel gevallen teruggaat tot de jaren zestig, maar dat *het precieze tijdstip* van de uiteindelijke ineenstorting van het communisme in MOE niet op grond van deze langlopende trend kan worden verklaard. In de eerste plaats vormde de scherpe stijging van de buitenlandse schuld in de jaren tachtig één van de belangrijkste oorzaken van het feitelijke bankroet van de commando economieën in 1989. Deze samenhang met ontwikkelingen in het Westen - en met name de verschuldiging van ontwikkelingslanden via de massale verplaatsing van metro- en petro-dollars door Westerse banken vanaf het begin van de jaren zeventig - verklaart in belangrijke mate het feit dat de economische neergang in MOE kan worden gekarakteriseerd als 'the general decay of a whole region' (Köves 1992: 4). In de tweede plaats vormden de gebeurtenissen in de voormalige Sovjetunie in de tweede helft van de jaren tachtig de context waarbinnen ingrijpende hervormingen in afzonderlijke MOE-landen dit keer wel konden worden doorgevoerd. Het is algemeen bekend en uitvoerig gedocumenteerd dat de 'nieuwe benadering' in de SU na het aan de macht komen van Gorbatsjov in maart 1985, de noodzakelijke speelruimte gaf aan de hervormers binnen en de oppositie buiten de communistische partijen, eerst in Polen en daarna in andere MOE-landen. Sterker nog, na bijna zeven jaar van halfslachtige en weinig succesvolle hervormingen in het binnenland kon worden vastgesteld dat de vruchten van Gorbatsjov's *glasnost* en *perestroika* vooral in het buitenland waren geplukt.

In de nasleep van de mislukte coup van augustus 1991 stortte het bouwwerk van de Sovjetunie definitief ineen, zowel in politiek-ideologische als in geografische termen. In de eerste plaats werd in november het einde van de heerschappij van de CPSU onder andere bezegeld met een verbod op haar activiteiten en de confiscatie van haar bezittingen in de Russische Federatie. In de tweede plaats, en van grotere betekenis, verklaarden de leiders van de Russische Federatie, Oekraïne en Wit-Rusland tijdens hun bijeenkomst in Minsk op 7-8 december dat de Unie van Socialistische Sovjetrepublieken had opgehouden te bestaan. Nadat Gorbatsjov aan het

eind van diezelfde maand tot aftreden was gedwongen, manifesteerde de president van de Russische Federatie, Boris Jeltsin, zich als onbetwist leider van de invloedrijkste opvolgingsstaat van de gedesintegreerde unie.

De neergang en uiteindelijke ineenstorting van de SU kan eveneens voor een niet onbelangrijk deel verklaard worden uit haar integratie in de mondiale kredieteconomie gedurende de jaren tachtig, in samenhang met de gevolgen die ook zij ondervond van de internationale economische crisis. In de periode van 1985 tot 1990 verdubbelde bijvoorbeeld de buitenlandse schuld van de SU tot een bedrag van ongeveer 60 miljard dollar. Dit had tot gevolg dat internationale organisaties, Westerse regeringen en banken steeds stringenter voorwaarden gingen verbinden aan de toekenning van nieuwe leningen. Zonder overdrijving kan worden gesteld dat de voormalige SU aan het einde van de jaren tachtig in een situatie terecht was gekomen waarin de onderschikking aan de spelregels van de vrije markt - haar opgelegd door buitenlandse schuldeisers - een feit was geworden. Financiële hulpprogramma's en herschikkingen van de immense schuldenlast waren niet langer mogelijk zonder snelle en onomkeerbare economische en politieke hervormingen in het binnenland.

Naast de problematiek van de verschuldiging vormden de ineenstorting van de Comecon-handel in de eerste helft van 1991 en de scherpe daling van de handel tussen de voormalige Sovjetrepublieken minder dan een jaar daarna andere redenen voor de dramatische economische neergang van de Russische Federatie. In het eerste geval was het de beslissing van Moskou om de handel met de landen in MOE voortaan in harde valuta af te rekenen die het definitieve einde van de uit 1949 daterende Raad van Wederzijdse Economische Hulp inluidde. Deze beslissing was één van de oorzaken van de drastische daling van het BBP in MOE in 1991 en de daaropvolgende verschuiving van de handelsrelaties van deze regio richting West-Europa. In het tweede geval had het uiteenvallen van de Sovjetunie een negatief effect op de handelsbetrekkingen tussen de opvolgingsstaten. Met name de aanvankelijke animositeit tussen de Russische Federatie en de op een na grootste opvolgingsstaat, Oekraïne, vertaalde zich feitelijk in economische desintegratie. Maar ook het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) dat was opgericht door elf van de vijftien voormalige Sovjet-

republieken, en aangekondigd als de opvolger van de USSR, was in economische termen weinig succesvol. Sinds het einde van 1991 is de handel tussen de GOS-staten scherp gedaald. In de eerste helft van 1994, bijvoorbeeld, was het aandeel van de Russische handel met de lidstaten van de Europese Unie in de totale handel met 37 procent beduidend omvangrijker dan het aandeel van de handel met de andere GOS-staten (24 procent) (zie The Financial Times, 24 november 1994).

De ineensstorting van de handel van de Russische Federatie met haar traditionele partners resulteerde in een scherpe daling van de totale omvang van importen en exporten, alhoewel een grotere daling van de importen bijvoorbeeld in 1993 een handelssurplus van 16 miljard dollar te zien gaf. Andere macro-economische indicatoren geven aan dat de stabilisering van de Russische economie een langlopend en moeizaam proces is. De daling van de industriële produktie met een gemiddeld percentage van 20 procent in de jaren na het uiteenvallen van de Sovjetunie, aanhoudend hoge inflatie en dalende reële lonen hebben geresulteerd in een waarlijk explosieve situatie, waarbij de Russische leiders in toenemende mate voor de keuze tussen een *big bang* stabilisering en sociaal-economische chaos zijn komen te staan.

Dit is wellicht het grootste dilemma van het postcommunistische Rusland, waar toenemende armoede en werkloosheid hand in hand gaat met een dramatische stijging van de georganiseerde misdaad en een alomtegenwoordige corruptie, die niet alleen het economische hervormingsproces frustreren maar ook buitenlandse investeerders en handelsondernemingen doen besluiten om hun activiteiten in de Russische Federatie stop te zetten. Veel hangt derhalve af van de mate waarin de Russische regering in staat is om haar autoriteit over het land en zijn bevolking te herstellen; om de macro-economische onevenwichtigheden het hoofd te bieden; om voortgang te boeken met de meest essentiële componenten van het economische hervormingsproces, zoals handelsliberalisering en privatisering; en om het proces van democratische transformatie te stabiliseren. Om niet haar steun onder de bevolking te verliezen, moet zij echter een liberale herstructurering vergezeld laten gaan van een zorgvuldig afgewogen pakket van maatregelen dat op effectieve wijze kan afrekenen met voornoemde sociale problemen. Een stagnatie op dit terrein

kan namelijk het algehele transformatieproces op termijn bedreigen, mede gezien het rijke potentieel aan populistische en (ex-)communistische krachten in de Russische politiek.

In de loop van 1994 leek de Russische economie aanvankelijk een verbetering te vertonen, met name op het gebied van de inflatie. De spectaculaire val van de roebel in september en oktober heeft echter veel van dit herstel gedurende de eerste acht maanden teniet gedaan en dreigde zelfs een hernieuwde, neerwaartse spiraal in gang te zetten. Tussen 1 september en 10 oktober daalde de koers van de roebel met 39 procent ten opzichte van de dollar, om vervolgens op 11 oktober met een verdere 22 procent te dalen. Aan het eind van deze dag - sindsdien bekend als zwarte dinsdag - had de Russische munteenheid een ongekend lage wisselkoers van 4000 roebels per dollar bereikt.

In de nasleep van deze roebelcrisis werd een aantal leden van de regering-Tsjernomyrdin vervangen met als doel het economische hervormingsproces te versnellen. Zowel de nieuw benoemde vice-premier voor economische zaken, Anatoly Tsjoebais, als de nieuwe minister van economische zaken, Jevgeni Jasin, staan een hard aanpassingsbeleid voor ten einde de noodzakelijke macro-economische stabiliteit te realiseren. De kans van slagen is echter hoogst onzeker en lijkt vooral af te hangen van de mate waarin politieke compromissen kunnen worden gesloten tussen de verschillende, elkaar bestrijdende machtscentra in de Russische Federatie; van de mate waarin Westerse regeringen en bedrijven bereid en in staat zijn om een en ander te ondersteunen; en ten slotte van de internationale politieke situatie. Ten aanzien van deze laatste factor kan worden geconstateerd dat de Russische beer zich weliswaar heeft weten te bevrijden van de onveiligheid die de Koude oorlog met zich mee bracht, maar dat nieuwe gevaren op de loer liggen, in ieder geval in de perceptie van de politieke leiders. Als het Westen zich afzijdig blijft opstellen ten aanzien van de explosieve situatie in de meeste GOS-staten en binnen de Russische Federatie, en geen oog heeft voor de deels uit de aanhoudende economische stagnatie voortkomende conflicten binnen en tussen de opvolgingsstaten, en als, tot slot, bijvoorbeeld de Russische oppositie tegen een oostwaartse uitbreiding van de Navo niet voldoende serieus wordt genomen, dan kan - in combinatie met de voornoemde sociale en

economische problemen in de Russische Federatie - een situatie ontstaan waarin nationalistische groeperingen aan kracht winnen en uiteindelijk een bedreiging gaan vormen voor de Russische bijdrage aan de Europese *perestroika*. Veel zal in dit verband afhangen van de wijze waarop het Westen zich tot aan de parlamentsverkiezingen van december dit jaar en de presidentsverkiezingen van juni 1996 opstelt in zijn relatie met de Russische Federatie, zowel in financieel-economisch opzicht (de recente toenadering tussen het IMF en de Russische regering kan als positief teken worden opgevat) als in veiligheidspolitieke zin.

DEEL II

DE INTERNATIONALE DIMENSIE:
MIDDEN- EN OOST-EUROPA
EN DE EUROPESE UNIE

4. VERDIEPING EN VERBREIDING: NAAR EEN GEDIFFERENTIEERDE BENADERING

4.1. Inleiding

In velerlei opzicht vormen de jaren tachtig een breukpunt in de naoorlogse geschiedenis. Nadat in de loop van de jaren zeventig een dubbele crisis tot ontwikkeling kwam - de tot op zekere hoogte gerelateerde crises van het keynesiaanse groeimodel en de bipolaire wereldorde - die aanvankelijk tegemoet werd getreden met oude methoden van crisismanagement (de renationalisering van macro-economisch beleid gedurende de periode 1973-83 en de herleving van de Oost-West tegenstelling - de zgn. tweede Koude Oorlog - tijdens de eerste ambtsperiode van Ronald Reagan), werden vanaf 1983 de contouren zichtbaar van een nieuwe internationale constellatie. Samenhangende gebeurtenissen als de ongekende renaissance van liberale, politieke en economische waardenpatronen (onder andere tot uitdrukking komende in verschillende - qua timing regionaal georkestreerde - democratiseringsgolven enerzijds, en een wereldwijde herstructureringswedloop gebaseerd op neo-liberale economische principes anderzijds); de ontdooing van de binnenlandse politieke verhoudingen in de voormalige Sovjet Unie vanaf 1984; de heropleving van het Europese integratieproces in de tweede helft van de jaren tachtig; de gelijktijdige divergentie van belangen binnen het Atlantisch bondgenootschap - en meer in het algemeen een hernieuwd primaat van West-West relaties in de internationale betrekkingen - vormen slechts een greep uit het veeltal van structurele veranderingen in de loop van de jaren tachtig.

In die zin zijn de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa (MOE) in 1989 in belangrijke mate een logisch gevolg (en onderdeel) van mondiale economische en politieke veranderingen. Hiermee zij niet gezegd dat de zogenaamde revoluties in MOE geen uiting gaven aan de wijdverbreide onvrede onder grote delen van de bevolking, onvrede die het resultaat was van de inherente contradicties en de acute crisis van het communistische systeem. Economische neergang kon immers niet langer worden gestopt of verbloemd door cosmetische hervormingen op politiek-institutioneel terrein, evenzeer als dat een verlies aan politieke legitimiteit nog langer kon worden gecompenseerd, of een groeiende politieke oppositie geneutraliseerd, door halfslachtige economische hervormingen. De keuze

beperkte zich in toenemende mate tot de uitersten van verhoogde repressie en radicale transformatie, waarbij de veranderende internationale omgeving uiteindelijk als katalysator diende voor regimeverandering. De revoluties waren met andere woorden het onontkoombare resultaat van structurele 'systeemcrises' in MOE, maar het precieze tijdstip waarop deze plaatsvonden werd in hoge mate bepaald door ontwikkelingen buiten de regio.

Een soortgelijke wisselwerking tussen interne en externe factoren komt naar voren in de analyse van de 'dubbele transformatie' - van autoritair naar parlementair democratisch regime en van planeconomie naar marktconomie - in MOE na 1989. De snelheid waarmee en de wijze waarop de deze dubbele transformatie zich in afzonderlijke MOE-landen aan het voltrekken is wordt enerzijds bepaald door hun verschillende, historisch bepaalde uitgangsposities aan de vooravond van de 'revoluties', maar is anderzijds - en naar het zich laat aanzien in toenemende mate - afhankelijk van de mate waarin de respectievelijke regeringen het vooruitzicht op convergentie met, en toetreding tot, de Europese Unie ter legitimering van ingrijpende binnenlandse hervormingen kunnen blijven aanwenden. Bovendien is het succes van de economische transformatie - en, tot op zekere hoogte, de mate van (in)stabiliteit waarmee het politieke transformatieproces gepaard gaat - onlosmakelijk verbonden met de hulpverlening en kredietverschaffing uit het Westen, de voorwaarden die worden gesteld ten aanzien van kredietwaardigheid (door internationale organisaties als het IMF) en investeringsklimaat (door buitenlandse investeerders), en de voortgang die de Europese Unie boekt in haar 'toenaderingsstrategie' met betrekking tot de MOE-landen.

Het is daarom noodzakelijk om in dit tweede en laatste deel van deze studie enige aandacht te besteden aan de rol die de Europese Unie heeft gespeeld in de Westerse ondersteuning van het 'dubbele transformatieproces' tot nu toe, en aan de problemen die verbonden zijn met een eventuele toetreding van afzonderlijke MOE-landen tot de EU. In het eerste deel van het onderhavige hoofdstuk (paragrafen 4.2. en 4.3.) zal ingegaan worden op de prioriteiten en maatregelen van de EU ten aanzien van het post-communistische MOE. Het zal beargumenteerd worden dat de hooggespannen verwachtingen in MOE aangaande Westeuropese bijstand in meest brede zin -

verwachtingen die overigens in niet onbelangrijke mate werden gevoed door een reeks van plechtige verklaringen en beloften van Westerse politieke leiders - slechts ten dele zijn uitgekomen.

In het tweede deel van dit hoofdstuk zal vervolgens ingegaan worden op de financiële en institutionele gevolgen van een uitbreiding van de EU naar MOE. Ingrijpende veranderingen van bijvoorbeeld het structuur- en landbouwbeleid zijn noodzakelijk alvorens tot een dergelijke stap kan worden besloten. Meer in het algemeen zal de keuze voor een gedifferentieerde aanpak - zowel binnen de Europese Unie als met betrekking tot de volgorde waarin, de snelheid waarmee en wijze waarop afzonderlijke MOE-staten worden toegelaten tot de EU - onontkoombaar zijn, wil de EU niet aan haar eigen dilemma's ten onder gaan.

4.2. De Europese Unie en het transformatieproces in Midden-en Oost-Europa

De omwentelingen in Midden- en Oost-Europa aan het eind van de jaren tachtig en de hiermee gepaard gaande 'return to Europe' van de afzonderlijke landen in de regio brachten binnen de Europese Unie zowel een fundamentele reflectie over het eigen integratieproces op gang als een discussie over de vraag hoe te reageren op deze nieuwe situatie aan de andere kant van de voormalige muur. Aanvankelijk spraken politieke besluitvormers en ondernemers van een 'nieuwe historische uitdaging' en een 'window of opportunity'. Verschillende plannen werden gelanceerd om tot onmiddellijke actie over te gaan en op verschillende niveaus werden denktanks aan het werk gezet "to re-assess the major issues and map out the Agenda for Europe to the end of the century" (Monod et al. 1991: 12). Al vrij snel daarna veranderde de toonzetting in West Europa en werd steeds vaker gesproken van risico's en minder van uitdagingen. Tegelijkertijd werd aan de invulling van het begrip veiligheid in relatie tot MOE in de jaren na de revoluties een andere invulling gegeven. Werd aanvankelijk vooral de nadruk gelegd op het risico dat rehistoriserende krachten in afzonderlijke MOE-landen een grote mate van politieke instabiliteit en regionale fragmentatie zouden kunnen genereren, alras werd duidelijk dat de risico's op korte termijn vooral van economische aard waren. Een economische ineenstorting van MOE zou een aanzienlijke

migratiestroom op gang kunnen brengen en op termijn aanleiding kunnen geven tot de nodige politieke instabiliteit en intra-regionale spanningen. Anderzijds impliceerde deze constatering dat - om daadwerkelijk bij te dragen aan het economische hervormingsproces in MOE - een grote financiële inspanning zou moeten worden geleverd, en dat de openstelling van de Europese Unie voor produkten uit MOE een bedreiging zou kunnen gaan vormen voor sommige sectoren in bepaalde lidstaten. In deze context moet het vraagstuk van de Westerse hulp aan de jonge democratieën in MOE vooral worden gezien als een economisch veiligheidsdilemma.

De drie elementen die uiteindelijk een centrale rol zouden gaan spelen in de globale strategie van de Europese Unie ten aanzien van MOE waren het op termijn liberaliseren van de interregionale handel, het verlenen van financiële steun en technische bijstand, en het bieden van een perspectief op toetreding tot de Unie. In het navolgende zullen de eerste twee elementen in de globale strategie van de EU kort, en het derde element iets uitgebreider worden behandeld.

4.2.1. Handelsliberalisering: de Europa-akkoorden

Tot aan de benoeming van Gorbatsjov als Secretaris-Generaal van de CPSU in maart 1985, werden de relaties tussen de EG en de landen in MOE in grote lijnen bepaald door de Sovjet-gedomineerde Comecon, hetgeen onder andere impliceerde dat het de lidstaten van deze laatste organisatie verboden was om individuele handelsovereenkomsten met de EG af te sluiten. Ontwikkelingen in de Sovjetunie vanaf 1985 en de daaropvolgende veranderingen in MOE zelf, leidden niet allen tot de ineenstorting van de Comecon maar maakten ook de weg vrij voor nauwere, bilaterale handelsrelaties met West-Europa.

In de periode 1988-90 werden reeds handels- en samenwerkingsovereenkomsten gesloten tussen de EG en de voormalige Comecon-landen. Al snel bleek dat deze overeenkomsten niet toereikend waren en aan het eind van 1991 werden zogenaamde tweede-generatie akkoorden - beter bekend als de Europa Akkoorden - gesloten met Polen, Hongarije en Tsjecho-Slowakije. In december 1992 en maart 1993 werden soortgelijke akkoorden gesloten met respectievelijk Roemenië en Bulgarije. Deze overeenkomsten beoogden in

een periode van tien jaar een vrijhandelszone in te stellen voor niet-agrarische produkten. Sindsdien is een aantal bepalingen gewijzigd en met name versoepeld, maar blijven van de kant van de Europese Unie vooralsnog belangrijke importbeperkingen bestaan voor produkten als staal en textiel. Zo is per 1 januari dit jaar de invoer in de EU van alle andere industriële produkten uit de zes MOE-landen volledig geliberaliseerd. Op 1 januari 1996 zal dit ook het geval zijn met de invoer van staal en twee jaar later zal de import van textielprodukten worden geliberaliseerd. Deze tussentijdse, eenzijdige versnelling van de importliberalisering geeft aan dat de Europa-akkoorden een zekere mate van asymmetrie in zich dragen, maar dit laat onverlet dat de EU in haar handelspolitieke opstelling tegenover MOE nog steeds gebruik maakt van allerhande beschermingsconstructies en in ieder geval de meest gevoelige sector, de landbouw, vooralsnog buiten elke regeling of overeenkomst houdt (zie Bos en Oskam 1994; en *The Wall Street Journal*, 22 november 1994). Op strikt economische gronden lijken de voornoemde handelsbelemmeringen van de EU overigens niet verdedigbaar: de uitvoer van staal, textiel en landbouwprodukten bedraagt ongeveer 35 procent van de totale MOE-exporten, terwijl de invoer van deze MOE-produkten in de EU slechts 2 procent van haar totale importen in deze sectoren uitmaakt. Een volledige handelsliberalisering kan dus een belangrijke impuls voor het transformatieproces in MOE betekenen zonder dat dit de EU op meer dan marginale schaal zal schaden (zie Mastropasqua en Rolli 1994).

Deze laatste gegevens wijzen op een meer algemeen patroon in de handelsbetrekkingen tussen MOE en de EU. De exportorientatie van de MOE-landen op de lidstaten van de Unie is in de laatste jaren enorm toegenomen. Het Weense Instituut voor vergelijkend economisch onderzoek heeft onlangs enige kanttekeningen geplaatst bij deze vrij eenzijdige afhankelijkheid, die varieert van 60-70 procent van hun uitvoer (zie *NRC Handelsblad*, 11 februari 1995). Het aandeel van de EU-uitvoer naar MOE in de totale EU-exporten (ruim 5 procent) geeft voorts het sterke assymetrische karakter in de Oost-West handelsbetrekkingen aan. De orientatie van MOE op de EU heeft overigens niet kunnen voorkomen dat het handelsoverschot van de EU met de zes MOE-landen in 1993 meer dan verdubbeld is, van 2,5 naar 5,6 miljard ecu (ruim 12 miljard gulden) (zie *Het Financieele Dagblad*, 15 november 1994). Dit geeft aan dat de MOE-landen vooralsnog minder profijt

trekken uit de economische hervormingen dan hun Westeuropese handelspartners.

4.2.2. Financiële hulpprogramma's

Sinds 1989 vervult de Europese Unie een coördinerende functie met betrekking tot de Westerse hulpverlening aan MOE. Tijdens een topontmoeting van de zeven leidende industriële landen (G-7) in juli 1989 werd de EG-commissie belast met de coördinatie van deze hulp, in eerste instantie alleen aan Polen en Hongarije en later ook aan de andere transitielanden. Een donorconsortium bestaande uit de 12 EG-lidstaten, de 6 EVA-landen, Australië, Nieuw Zeeland, Canada, Turkije, Japan en de Verenigde Staten (de zogenaamde G-24) werd gevormd ten einde het politieke en economische transformatieproces in MOE voor een beperkte periode financieel te ondersteunen. Van het totaalbedrag van 81,4 miljard dollar dat in de periode van 1 januari 1990 tot 31 december 1993 aan G-24 hulp werd toegezegd, nam de EU met 42,1 procent veruit het grootste deel voor haar rekening, gevolgd door internationale organisaties (IMF, Wereldbank en Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling) (26,8 procent), de Verenigde Staten (13,3 procent), de EVA-landen (9,2 procent), Japan (4,1 procent) en Canada (2,9 procent). Het bedrag dat in deze periode door de EU werd toegezegd bestond voor het overgrote gedeelte (bijna 70 procent) uit bijdragen van individuele lidstaten, waarbij Duitsland met een totaalbedrag van 13,1 miljard dollar veruit koploper was, gevolgd door Frankrijk met 4,1 miljard dollar, Italië 2 miljard, Nederland 1,3 miljard, het Verenigd Koninkrijk 1 miljard en Denemarken 996 miljoen dollar (cijfers ontleend aan Atlantische Commissie 1995: 28).

In juli 1989 werd tevens het PHARE-programma opgestart (PHARE is het acroniem voor 'Pologne, Hongrie: assistance à la restructuration économique', maar is tevens het Franse woord voor vuurtoren), dat aanvankelijk grote overeenkomsten vertoonde met de G-24 hulp maar sindsdien een eigen karakter heeft gekregen. Dit programma wordt gefinancierd uit de communautaire begroting en heeft officieel als taak de politieke en economische transformatieprocessen in MOE te ondersteunen. In 1990 werd 500 miljoen ECU ter beschikking gesteld (waarvan 300 miljoen bestemd was voor Polen en Hongarije), een bedrag dat in de daaropvolgende jaren geleide-

lijk steeg tot ongeveer 1 miljard ECU in 1993 (ibid: 30; zie ook Kramer 1993: 223). Inmiddels zijn maatregelen genomen om de werking en effectiviteit van het PHARE-programma te verbeteren - waarbij met name gehoor wordt gegeven aan de klacht uit de ontvangende MOE-landen dat het overgrote deel van de hulp werd opgeslokt door Westerse adviesbureaus - en is voor de periode 1995-99 een indicatieve interne planning van de meerjarenhulp voor MOE-landen ter waarde van in totaal 7 miljard ECU vastgesteld (zie Commissie van de Europese Gemeenschappen 1994: 29). De omvang van dit bedrag geeft aan dat de hulpverlening van de Europese Unie - dat wil zeggen, los van de inspanningen van afzonderlijke lidstaten - vooral een symbolische waarde heeft en nauwelijks de pretentie kan hebben daadwerkelijk meer bij te dragen dat de spreekwoordelijke druppel op de gloeiende plaat van het transformatieproces in MOE.

Het feit dat de Westerse hulpverlening vooral wordt gepresenteerd als 'een stimulans voor zelfhulp' en allesbehalve als nieuw 'Marshall Plan' kan worden gekarakteriseerd, wordt ook geïllustreerd door de in 1991 opgerichte Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD), die met een startkapitaal van 10 miljard ECU een relatief bescheiden plaats in de internationale hulpverlening inneemt. In de onderhandelingen die voorafgingen aan de oprichting van de EBRD werd bovendien duidelijk dat de belangen van de in de bank participerende Westerse landen dermate uiteenliepen dat van een omvangrijke multilaterale steunoperatie geen sprake kon zijn (zie Weber 1994). Naar buiten toe werd de onhaalbaarheid van een 'Marshall Plan' voor MOE - of, zoals sommigen stelden, een *free lunch* benadering - beargumenteerd op grond van de vermeende kapitaalschaarste in de wereldeconomie, de noodzaak in het Westen om te bezuinigen op overheidsuitgaven (waardoor een omvangrijke steun aan MOE op tegenstand onder de eigen bevolking zou kunnen rekenen), en de negatieve effecten die een dergelijke financiële injectie zouden hebben op de macro-economische en monetaire discipline van de post-communistische regeringen. Los van de vraag of deze argumenten allen even veel hout snijden, kan met de Hongaarse econoom András Köves worden gesteld dat de financiële relaties van het Westen met MOE bepaald worden door politieke prioriteiten. Meer in het bijzonder ligt aan de beperkte financiële steun een impliciete danwel expliciete keuze ten grondslag: 'it reflects a more reserved attitude toward systemic transformation than the one that is

implied in political declarations and policy recommendations of the major Western governments, international organizations, and experts' (Köves 1992: 112).

4.3. De Europese Unie en de ontwikkeling van een toenaderingsstrategie

Van de drie elementen in de globale strategie van de Europese Unie ten aanzien van MOE is het derde element - het bieden van een concreet toetredingsperspectief - wellicht het meest wezenlijke voor de kandidaat-lidstaten maar tevens het meest problematische voor de EU. Ondanks het feit dat er in de afgelopen twee jaar een redelijke vooruitgang is geboekt met betrekking tot de formulering van een 'toenaderingsstrategie', hebben uiteenlopende belangen binnen de EU alsmede objectieve hindernissen van financiële en institutionele aard ertoe bijgedragen dat tot op de dag van vandaag geen tijdschema is vastgelegd en geen duidelijke criteria zijn geformuleerd.

Vanuit het gezichtspunt van de MOE-landen vormt toetreding tot de EU een logisch sluitstuk op de sinds 1989 ingezette koers van economische en politieke hervormingen. De aanvankelijke overtuiging dat er geen reëel alternatief voor de orientatie op West-Europa bestond, lijkt sindsdien slechts bevestigd door de leidinggevende rol van de EU in de Westerse hulpverlening en de groeiende afhankelijkheid van MOE op het gebied van handel en investeringen. Alternatieven in de vorm van een hernieuwde orientatie op de opvolgingsstaten van de Sovjetunie, een toetreding tot de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), of een grotere intra-regionale samenwerking hebben ofwel een puur theoretisch karakter of zijn niet haalbaar gebleken. In het eerste geval spelen voor de hand liggende politieke en economische factoren een doorslaggevende rol, al moet worden vastgesteld dat in landen als Bulgarije, Roemenië en Slowakije het aantrekken van de relaties met de Russische Federatie als optie wordt opengehouden mocht een toenadering tot de EU onverhoopt vertraging oplepen. Een opname in EVA-verband is niet langer relevant - en sinds de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk tot de EU ook minder interessant - aangezien de vier overgebleven lidstaten een dergelijke uitbreiding van hun organisatie expliciet hebben afgewezen (zie NRC Handelsblad, 15 december 1994). Het laatste alternatief, dat van *small*

integration, stuit op de onbereidheid van de meeste MOE-landen om verder te gaan dan een onderlinge handelsliberalisering. Hierbij komt dat de intra-regionale economische vervlechting relatief gering is. Binnen de Comecon waren het vooral de bilaterale handelsrelaties met de Sovjetunie die van belang waren, en dit had tot gevolg dat er geen arbeidsdeling binnen MOE tot ontwikkeling was gekomen (in het begin van de jaren negentig schommelde het aandeel van de intra-regionale handel in de totale handel van de MOE-landen rond de 10 procent, hetzelfde percentage als in de jaren dertig; zie Köves 1992: 85). Na de ineensorting van de Comecon-handel in 1991 was het aanknopen van bilaterale handelsrelaties met de EU dus een logische stap, en werd toetreding het ultieme doel van de dubbele transformatie.

4.3.1. De Europese Raad in Kopenhagen: de voorwaarden voor toetreding

Behoudens de activiteiten die de EU ontplooiden middels de Europa-akkoorden en het PHARE-programma werd in de eerste jaren na de 1989-revoluties niet of nauwelijks gerept over uitbreiding. Ook in het verdrag van Maastricht - volgens sommigen het laatste Koude Oorlog verdrag - werd hoegenaamd niet gerefereerd aan deze problematiek. Officieel werd een eerste standpuntbepaling uitgesteld totdat een tweetal andere kwesties zou zijn geregeld: de vaststelling van een meerjaren begroting en de ratificatie van het verdrag van Maastricht. Tot dan waren het vooral de Europa-akkoorden - en met name de daarin vastgelegde verplichting dat de MOE-landen binnen een periode van 10 jaar hun wetgeving op tal van terreinen zouden aanpassen aan het *acquis communautaire* - die het kader vormden voor een geleidelijke toenadering, waarbij overigens van de kant van de Unie voortdurend werd benadrukt dat deze akkoorden geen automatisch vervolg in de vorm van volledig lidmaatschap zouden krijgen.

In juni 1993 werd vervolgens meer duidelijkheid gecreëerd. In Kopenhagen sprak de Europese Raad zich uit over de voorwaarden waaraan de kandidaat-lidstaten zouden moeten voldoen en werd geconcludeerd dat 'de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa die dat wensen, lid worden van de Europese Unie. De toetreding zal plaatsvinden zodra een geassocieerd land in staat is om de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen door te voldoen aan de vereiste economische en politieke voorwaarden'. In

een sindsdien veelvuldig geciteerde passage werden vervolgens - in zeer algemene termen - de volgende voorwaarden opgesomd:

'Het lidmaatschap vereist dat het kandidaat-land is gekomen tot stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen, het bestaan van een functionerende markteconomie alsook het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden. Het lidmaatschap veronderstelt dat de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven.'

De toetreding van de geassocieerde landen in MOE werd echter niet uitsluitend afhankelijk gesteld van de mate waarin zij aan voornoemde voorwaarden zouden kunnen voldoen. Tevens werd gesteld dat 'het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen, met handhaving van de dynamiek van de Europese integratie, ook een belangrijke overweging (is) in het algemeen belang van zowel de Unie als de kandidaat-landen'. Anders gezegd, een uitbreiding van de Unie zou niet ten koste mogen gaan van de in Maastricht overeengekomen verdieping, en zou pas plaats kunnen vinden nadat de Unie de noodzakelijke aanpassingen zou hebben doorgevoerd. De Sociaal-Economische Raad spreekt in dit verband van een clausulering van het toetredingsperspectief (SER 1995: 62).

Tot slot werd in Kopenhagen een gestructureerde relatie aangekondigd tussen de geassocieerde landen en de instellingen van de EU, 'een multilateraal kader voor een geïntensiveerde dialoog' tussen de Raad van Ministers van de EU en vertegenwoordigers uit alle geassocieerde MOE-landen. Dit neemt niet weg dat het primaat van een bilaterale benadering van de uitbreidingsproblematiek - als voortzetting van de bilaterale Europa-akkoorden - reeds impliciet besloten lag in de gestelde voorwaarden van toetreding. De Europese Raad te Essen in december 1994 heeft deze ontwikkeling in meer expliciete termen bekrachtigd.

4.3.2. De Europese Raad in Essen ²⁵

In december 1994 stelde de Europese Raad in Essen de elementen vast van een strategie ter voorbereiding van de toetreding van de geassocieerde MOE-landen. In algemene termen werd het volgende geconcludeerd:

'De geassocieerde landen moeten zich op het lidmaatschap voorbereiden en hun vermogen versterken om de verantwoordelijkheden van een Lid-Staat op zich te nemen. Aan de kant van de Europese Unie moeten de institutionele voorwaarden voor de goede werking van de Unie worden gecreëerd tijdens de Intergouvernementele Conferentie in 1996, die derhalve moet plaatsvinden voordat de toetredingsonderhandelingen beginnen.'

Ondanks het feit dat de conclusies van de Raad van Kopenhagen werden bevestigd, werd een definitieve beslissing over uitbreiding - en een hieraan gekoppeld tijdschema - dus uitgesteld tot na 1996. Tot dan moeten de volgende componenten van een *toenaderingsstrategie* ten uitvoer worden gebracht:

- de gestructureerde dialoog waarvan in Kopenhagen sprake was, moet vanaf 1995 de vorm krijgen van een jaarlijkse bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders in de marge van de Europese Raad; halfjaarlijkse bijeenkomsten van ministers van buitenlandse zaken die met name de vorderingen van het toenaderingsproces bespreken; een jaarlijkse bijeenkomst van ministers bevoegd voor de ontwikkeling van de interne markt (financiën, economische zaken en landbouw); een jaarlijkse bijeenkomst van ministers van vervoer, telecommunicatie, onderzoek en milieu; halfjaarlijkse bijeenkomsten van ministers van binnenlandse zaken en/of justitie; en een jaarlijkse bijeenkomst van ministers van cultuur en onderwijs;

- kern van de toetredingsstrategie wordt gevormd door de voorbereiding op de interne markt. Naast een reeks van korte-termijnmaatregelen - met name een aantal aanpassingen van de Europa-akkoorden - worden maatregelen voor de middellange termijn genoemd die vooral tot doel hebben het proces van harmonisatie van de wetgevingen, normen en standaarden te ondersteunen. Hiertoe wordt een Witboek van de Europese Commissie aangekondigd, hetgeen het relevante acquis in de verschillende sectoren zal bevatten (zie

hieronder). Voorts worden maatregelen aangegeven die de tenuitvoerlegging van een concurrentiebeleid en de controle op staatssteun in de geassocieerde landen mogelijk moeten maken;

- erkend wordt dat de landbouwsector in de geassocieerde MOE-landen een belangrijke bijdrage levert aan de economische ontwikkeling van deze landen en derhalve een sleutelement is van de toenaderingsstrategie. Niettemin worden geen concrete maatregelen voorgesteld, maar beperkt de Europese Raad zich tot een aantal opdrachten aan de Europese Commissie. Deze moet de effecten van de EU-exportsubsidies op de landbouw in MOE onderzoeken en een studie maken over 'alternatieve strategieën voor de ontwikkeling van betrekkingen op landbouwgebied tussen de EU en de geassocieerde landen met het oog op de toekomstige toetreding van deze landen'. De Europese Raad neemt voorts nota van het Commissievoorstel om de Europa-akkoorden aan te passen in het licht van de Uruguay-Ronde. Deze akkoorden die slechts ten aanzien van de handel in industrieproducten in een volledige liberalisering voorzien, zijn immers niet langer verenigbaar met de WTO-regels (zie SER 1995: 58). De vrijblijvende formulering 'neemt nota van' geeft echter aan dat voorshands geen concrete stappen in deze richting zijn te verwachten. Overigens verzoekt de Europese Raad tot slot de Commissie verslag uit te brengen over de redenen waarom de door de EU geopende tariefcontingenten ten aanzien van landbouwproducten slechts in een enkel geval volledig zijn gebruikt door de MOE-landen. Dit verwijst naar het feit dat de aanhoudende protesten in MOE over het protectionisme van de EU op landbouwgebied in schril contrast staan met het onvermogen van deze landen om volledig te profiteren van de tariefreducties van 60 procent op quota van bepaalde producten (zie The Financial Times, 5 juli 1995);

- een volgend aandachtspunt betreft een aantal maatregelen ter bevordering van de investeringen vanuit de EU (zoals de instelling van een Adviserende Handelsraad) alsmede een herschikking van de prioriteiten die aan de financiële bijstand van de EU in het kader van het PHARE-programma ten grondslag liggen. Ten aanzien van dit laatste punt zal de aandacht enerzijds geconcentreerd worden op steunverlening bij het aanpassingsproces in de geassocieerde MOE-landen aan het *acquis communautaire*, en anderzijds op de voltooiing van 'de markthervormingen en de herstructure-

ring op middellange termijn van hun economie en samenleving (...) om de voorwaarden voor een toekomstig lidmaatschap te scheppen'. Om de doeltreffendheid van het PHARE-programma te verhogen, zullen 'passende financiële middelen' beschikbaar worden gesteld - waarbij rekening wordt gehouden met een herziening van de stijgingspercentages - en zal 'zowel in het algemeen als per land (...) een flexibele en indicatieve meerjarenplanning worden ingevoerd';

- de gestructureerde relatie op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid 'is van bijzonder belang om het wijdverbreide gevoel van onveiligheid in Midden- en Oost-Europa te overwinnen'. Een regulier overleg tussen de respectievelijke ministers van buitenlandse zaken over onderwerpen van wederzijds belang - zoals conflicten over grenzen en grensgebieden - moet zijn vervolg krijgen in een grotere betrokkenheid van de geassocieerde MOE-landen bij de procedures en maatregelen van de EU. In dit verband werd al eerder in 1994 de mogelijkheid gecreëerd voor deze landen om zich aan te sluiten bij bepaalde GBVB-activiteiten: verklaringen, demarches en gemeenschappelijk optreden. 'Dit proces kan worden uitgebouwd, en de samenwerking kan meer gericht en inhoudelijk worden gemaakt, door bij het begin van ieder Voorzitterschap prioritaire thema's te bepalen';

- op het terrein van justitie en binnenlandse zaken wordt - mede in het licht van een toekomstig lidmaatschap - grote betekenis toegekend aan de bestrijding van alle vormen van georganiseerde misdaad, waarbij met name een samenwerking met de geassocieerde MOE-landen op een viertal gebieden wordt aangekondigd: illegale handel in drugs; diefstal van en illegale handel in radioactieve en nucleaire stoffen; illegale immigratienetwerken; en de illegale handel in motorvoertuigen. Voorts moet een samenwerking worden opgestart op asiel- en immigratiegebied;

- voorts worden middellange maatregelen voorgesteld op de volgende, uiteenlopende terreinen: de bestrijding van grensoverschrijdende milieuvervuiling (onder andere binnen het kader van het zogenaamde 'Milieu voor Europa-proces'), waarbij onder andere de steunverlening via het PHARE-programma aan deze doelstelling zal worden getoetst; de integratie van de geassocieerde landen in de Transeuropese Netwerken en, meer in het

algemeen, een grotere aandacht (in het kader van het PHARE-programma en de activiteiten van de Europese Investeringsbank) voor grensoverschrijdende infrastructurele projecten in MOE; en samenwerking op de gebieden van cultuur (zoals de bescherming van het culturele en architectonische erfgoed, de vertaling van literaire werken, etc.), onderwijs (zoals de openstelling van communautaire programma's als Leonardo en Socrates voor de geassocieerde landen; samenwerking via het TEMPUS-programma, etc) en opleiding (van diplomaten en andere regeringsambtenaren uit de MOE-landen in Europese aangelegenheden);

- tot slot wordt benadrukt dat intra-regionale samenwerking en de bevordering van goed nabuurschap van bijzonder belang is voor het welslagen van de toenaderingsstrategie. In zijn algemene conclusie onderstreept de Europese Raad 'de betekenis van een dergelijke (regionale) samenwerking tussen de geassocieerde Staten voor de bevordering van de economische ontwikkeling en van betrekkingen van goed nabuurschap'. In een in de bijlage van de conclusies van het voorzitterschap opgenomen programma - dat 'ook tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Stabiliteitspact (zal) bijdragen' - worden onder meer de volgende elementen genoemd: de lancering van een nieuw initiatief om de handel in de regio te bevorderen (zoals technische bijstand voor de ontwikkeling van exportverzekerings- en exportgarantiesystemen); en maatregelen ter bevordering van een meerjarige multilaterale samenwerking in grensregio's rond landgrenzen en zeegrenzen tussen EU-landen/MOE-landen, MOE-landen onderling en MOE-landen/GOS-landen (op gebieden als vervoer, nutsbedrijven, milieu, economische samenwerking, menselijke hulpbronnen en landbouw).

In een afsluitende paragraaf stelt de Raad het volgende: 'Bij de vaststelling van deze strategie legt de Europese Unie er opnieuw de nadruk op dat de Unie toetreding van de geassocieerde landen nastreeft, hoewel zij de omvang onderkent van de inspanningen die vereist zijn voor de nodige aanpassingen aan de zich ontwikkelende beleidsmaatregelen van de Unie. Deze strategie heeft ten doel de betrokken landen te helpen deze uitdaging aan te kunnen en de uitgezette route naar de toetreding af te leggen.' Deze uitgezette route naar toetreding geldt in algemene termen voor alle geassocieerde MOE-landen. Het multilaterale kader van deze

globale strategie laat echter onverlet dat de resultaten van de inspanningen van de MOE-landen op individuele basis zullen worden geëvalueerd door de EU, en dat derhalve feitelijk sprake is van een gedifferentieerde toenaderingsstrategie waarbij niet langer kan worden uitgesloten dat sommige MOE-landen in een eerder stadium zullen toetreden dan andere geassocieerde landen.

4.3.3. Het Witboek van de Europese Commissie

Een voorlopig laatste stap in de toenaderingsstrategie van de EU is de publikatie, in mei dit jaar, van het Witboek van de Europese Commissie inzake de *Voorbereiding van de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa op integratie in de interne markt van de Unie*. Het Witboek richt zich dus expliciet op de zes MOE-landen die op het moment van verschijnen reeds een Europa-akkoord hadden gesloten met de EU, maar zal in de toekomst op gelijke wijze van toepassing zijn op de drie Baltische staten en Slovenië. De voornaamste doelstelling van de Commissie is 'to provide a guide to assist the associated countries in preparing themselves for operating under the requirements of the European Union's internal market' (Commission of the European Communities 1995: 2). Meer concreet bevat het Witboek de volgende drie elementen:

- een identificatie van de belangrijkste wijzigingen in de wetgevingen van de MOE-landen, noodzakelijk om aan de vereisten van de interne markt te voldoen, en een indicatie van de maatregelen die naar de opinie van de Commissie als eerste moeten worden genomen;
- een beschrijving van de technische en administratieve structuren die moeten worden gecreëerd ten einde de implementatie en naleving van de nieuwe wetgeving op effectieve wijze te kunnen realiseren en controleren;
- en een schets van de wijze waarop de technische bijstand van de EU kan worden aangepast en uitgebreid ten einde een optimale ondersteuning van het aanpassingsproces in de MOE-landen te bewerkstelligen.

In een ruim 400 pagina's omvattende bijlage wordt op gedetailleerde wijze, per sector, de wetgeving aangegeven die essentieel is voor het functioneren van de interne markt. In 23 hoofdstukken worden gebieden als het vrije verkeer van kapitaal en industrieproducten, concurrentie, sociaal beleid, landbouw, transport, milieu, etc. behandeld.

De Commissie stelt uitdrukkelijk dat een integratie in de interne markt moet worden onderscheiden van een toetreding tot de EU, aangezien deze laatste stap de aanvaarding van het gehele acquis communautaire noodzakelijk maakt. Het Witboek mag ook niet worden beschouwd als onderdeel van een onderhandelingsproces tussen de Unie en de geassocieerde MOE-landen. In de woorden van de Commissie: 'The White Paper is not part of the negotiations leading to accession. It contains no timetables and creates no new conditions'.

Ook al is het inderdaad juist dat het Witboek geen nieuwe voorwaarden stelt - het betreft hier immers uitsluitend wetgeving die sinds de voltooiing van de interne markt per 1 januari 1993 voor alle lidstaten van de EU van toepassing is - kan desalniettemin worden geconcludeerd dat de omvang van het voorgestelde pakket aan wetwijzigingen zo groot is dat in ieder geval een aantal van de geassocieerde MOE-landen niet in staat zal zijn om dit op korte termijn te realiseren. Het is in dit licht dat de verwachting kan worden uitgesproken dat met de goedkeuring van het Witboek tijdens de bijeenkomst van Europese Raad in Cannes het tijdstip van toetreding verder weg is komen te liggen. De tekst beperkt zich bovendien uitsluitend tot technische en juridische aspecten; aan de politieke urgentie van een uitbreiding van de EU richting MOE wordt in het geheel niet gerefereerd.

Tot slot lijkt de Commissie de lijn van de Europese Raad in Essen door te trekken voor wat betreft de impliciete keuze voor een gedifferentieerde toenaderingsstrategie. Formeel wordt gekozen voor een voor alle landen geldende lijst van essentiële wetwijzigingen, maar de voortgang van het aanpassingsproces zal - gezien de gedetailleerdheid van de wijzigingen noodzakelijkerwijs - op individuele basis moeten worden getoetst.²⁶ 'The White Paper is a general reference document which does not adjust its recommendations to the requirements of any particular country. Each CEEC will establish its own priorities and determine its own timetable in the light of its economic, social and political realities and of the work it has achieved so far' (ibid: 6). Het ligt echter, mede gezien de ervaringen met het dubbele transformatieproces tot nu toe, in de lijn der verwachtingen dat de snelheid waarmee een en ander wordt geïmplementeerd

in afzonderlijke landen sterk uiteen zal lopen. En dit zal onherroepelijk konsekwenties hebben voor het uiteindelijke tijdschema van toetreding.

4.3.4. Een uitbreiding in etappes

Vanuit het perspectief van de Europese Unie lijkt het *de facto* besluit om een gedifferentieerde toenaderingsstrategie te ontwikkelen de enig juiste te zijn, dit vanwege de soms zeer aanzienlijke verschillen tussen de zes landen voor wat betreft hun uitgangsspositie aan de vooravond van de revoluties in 1989 enerzijds en de sociaal-politieke en economische resultaten van hun respectievelijke transformatieprocessen daarna anderzijds. Hooguit kan worden besloten om vanuit een algemeen raamwerk naar afzonderlijke kandidaat-lidstaten te kijken.

Hier nauw mee verbonden: het lijkt op grond van voornoemde uitgangssituaties, resultaten (maar ook factoren als geografische ligging, etc.) onafwendbaar (en wenselijk) dat de groep van zes in meerdere etappes wordt toegelaten, waarbij Polen, Tsjechië en Hongarije op de nominatie staan om als eerste toe te treden en Roemenië en Bulgarije wat langer in de wachtkamer zullen moeten verblijven. De situatie van Slowakije is uitermate gecompliceerd, aangezien het land om economische redenen tot de laatste categorie zou kunnen worden gerekend maar op politieke gronden naar alle waarschijnlijkheid in de eerste categorie zal worden opgenomen.

Voor de drie MOE-landen die op grond van hun eenduidig Westerse oriëntatie, geografische ligging en/of voortgang ten aanzien van de respectievelijke, politieke en economische transformatieprocessen als eerste in aanmerking zouden moeten - en zullen - komen voor toetreding, dient echter eveneens voor een landgerichte aanpak te worden gekozen: het betreft hier verschillende dossiers die afzonderlijk moeten worden geopend en afgehandeld. Nemen we zaken als de wisselwerking tussen politieke en economische hervormingen, de sociale gevolgen van economische transformatie (werkloosheid; dalende levensstandaard; regressieve herverdeling van welvaart; maatschappelijke uitingen van anomie en vervreemding; stijgende criminaliteit; toenemende onvrede onder grote delen van de bevolking over de resultaten van de 'revoluties') en macro-economische (nominale) 'performance' in betracht, dan springt de

positieve uitzonderingspositie van Tsjechië naar voren. De grote mate van politieke stabiliteit - onder andere als gevolg van het feit dat in Tsjechië op consequentere wijze met het communistische verleden is afgerekend - en sociaal-politieke cohesie, de snelle en relatief succesvolle overgang naar een markteconomie en de relatief lage sociale kosten van het transformatieproces leiden tot de conclusie dat, op grond van een nuchtere evaluatie van de geboekte resultaten, de risico's van uitbreiding alleen in het geval van dit MOE-land op korte termijn te overzien zijn. In dit verband lijkt de aanpak van de Europese Commissie om, via het eerder genoemde Witboek, per lidstaat een inventarisatie te maken van de problemen die zich voordoen in de voorbereidingsfase op integratie in de interne markt van de EU een eerste garantie te zijn voor een zorgvuldige procedure. Desalniettemin ligt het in de verwachting dat een eventuele positieve beslissing aangaande uitbreiding in de loop van 1997 mede op politieke gronden zal worden genomen en derhalve ook de andere Visegrad-landen zal betreffen. Dit zou overigens de toetreding van Tsjechië onnodig kunnen vertragen.

Vanuit het perspectief van de toetredingskandidaten in Midden- en Oost-Europa zou een alternatieve, meer op collectieve actie gerichte strategie wellicht tot betere resultaten kunnen leiden ware het niet dat de bestaande praktijk is dat ook deze landen in meer of mindere mate kiezen voor een gedifferentieerde toenadering tot de Europese Unie, enerzijds uit wederzijds wantrouwen en anderzijds uit angst dat een gemeenschappelijke aanpak de eigen toetreding zou kunnen vertragen.²⁷ Ook in dit geval neemt Tsjechië een speciale positie in. Dit land heeft tot nu toe de minste bereidheid getoond om in een regionaal kader tot grotere onderlinge afstemming en een gezamenlijke toetredingsstrategie te komen. Onderlinge handelsliberalisering (tussen de Visegrad-landen) lijkt vooralsnog de enige vorm van integratie te zijn die ook de goedkeuring van Praag kan dragen.

Een mogelijk argument vóór een grotere samenwerking tussen de Midden- en Oost-Europese landen, en voor een gecoördineerde aanpak vis-à-vis de Europese Unie, is de voor de hand liggende constatering dat alleen langs deze weg een optimaal onderhandelingsresultaat kan worden bereikt. Een land-per-land aanpak brengt de afzonderlijke kandidaat lidstaten immers

in een zwakke onderhandelingspositie. De voorbeelden van Griekenland en Spanje en Portugal spreken echter tegen dit argument. De onderhandelingen met Griekenland werden om politieke redenen in zeer korte tijd afgewikkeld en resulteerde in een inderhaast opgesteld toetredingsverdrag dat veel ruimte liet voor ruime interpretaties (een gegeven waar Griekenland in de jaren na toetreding meerdere malen dankbaar gebruik van heeft gemaakt). In het geval van Portugal werd de toetreding aanzienlijk vertraagd als gevolg van de koppeling met de toetreding van Spanje. Het dossier van dit laatste land bleek politiek het meest gevoelig te liggen. Maar een historische parallel met de Zuideuropese landen kan slechts ten dele tot een dieper inzicht leiden in de problematiek van de MOE-landen. De Europese Unie zal, mede op grond van eerdere uitbreidingservaringen, slechts op basis van een zorgvuldige en individuele evaluatie van de toetredingscriteria besluiten tot uitbreiding. Gevoegd bij de toch al geringe bereidheid van landen als Tsjechië om te komen tot een gezamenlijke onderhandelingsstrategie, zal deze benadering naar verwachting weinig tot geen ruimte bieden voor politieke compromissen aangaande de modaliteiten van toetreding.

4.4. De gevolgen van uitbreiding voor de Europese Unie: naar een differentiatie in de integratie?

Ogenschijnlijk in tegenspraak met het hierboven genoemde, lijkt zich binnen de Europese Unie een meerderheid van lidstaten af te tekenen die een uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa niet langer uitsluitend als doel maar ook als middel ziet om intern orde op zaken te stellen. Uitbreiding moet in deze optiek worden voorafgegaan door een grondige analyse van de probleemgebieden binnen de Europese Unie zelf. Hiermee dreigt het primaat van veiligheidspolitieke factoren definitief plaats te maken voor een primaat van begrotingstechnische - en daarvan afgeleide - factoren. Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Essen werd besloten dat een beslissing over uitbreiding pas kan plaatsvinden nadat, in de loop van 1996 of 1997 en mede op basis van de resultaten van de intergouvernementele conferentie, enige duidelijkheid is gecreëerd ten aanzien van de 'verdieping' van het Europese integratieproces. Het is hier niet de plaats om uitgebreid in te gaan op de kwesties die in de komende jaren een beslissing van de EU-lidstaten vergen, en tot op zekere

hoogte los staan van de uitbreidingsproblematiek (of beter: ook zonder deze problematiek op de agenda zouden staan): de overgang naar de derde fase van de Europese Economische en Monetaire Unie, de verdere vormgeving van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en de institutionele hervormingen in de huidige Unie van 15 lidstaten (oorspronkelijk het voornaamste agendapunt van de IGC). Besluitvorming op deze terreinen - op zich al problematisch genoeg - zal slechts zeer ten dele een oplossing kunnen bieden voor de vele problemen en keuzes waar de Unie zich mee geconfronteerd ziet in het licht van een uitbreiding naar 20 of meer lidstaten. De vorming van één of meer kopgroepen (EMU, GBVB), bijvoorbeeld, vormt geen oplossing voor het probleem van de financiering van het structuur- en landbouwbeleid in een bredere Unie (zie hieronder). Ook zal een verbetering van de doeltreffendheid van de mechanismen en instellingen van de huidige Unie geen soelaas bieden voor de onafwendbare institutionele impasse binnen een toekomstige Unie van - in het 'ergste' geval - 27 lidstaten. Uitsluitend ter indicatie van de mogelijke gevolgen kan het volgende worden gesteld:

- als het huidige systeem van zetelverdelingen in de Europese Commissie en het Europees Parlement in stand zou worden gehouden dan zou na toetreding van de zes MOE-landen, de drie Baltische staten, Slovenië, Malta en Cyprus een onwerkbaar grote Commissie ontstaan, en een EP dat qua omvang het door hem zelf gestelde plafond van 700 zetels veruit zou overschrijden;

- als voorts de huidige stemmingsprocedure in de Raad van Ministers - waarbij in het geval van stemmingen met gekwalificeerde meerderheid het aantal stemmen per land is vastgesteld op grond van het aantal inwoners - zou worden gecontinueerd, dan zouden de zes MOE-landen, de Baltische staten en Slovenië volgens een berekening van het secretariaat van de Raad tezamen een zogenaamde *blocking minority* verkrijgen (geciteerd in Ludlow 1994: 43). Voorts zouden bijvoorbeeld de vier Visegrad-landen evenveel stemmen bezitten als de vier cohesie-landen in de huidige Unie (Spanje, Portugal, Griekenland en Ierland), zouden de grotere lidstaten verhoudingsgewijs aan invloed verliezen, etc. Kort en goed: de besluitvorming in de Raad van ministers zou drastisch veranderen, en waarschijnlijk niet in de richting van een grotere efficiëntie.

Gelijktijdig met de voorbereidingen voor de IGC van volgend jaar vinden er op verschillende bestuursniveaus discussies plaats over de toekomst van de Europese landbouwpolitiek, de omvang van de structuurfondsen, de invulling van een sociaal beleid op Europees niveau, etc. Het gemeenschappelijke element in deze discussies wordt gevormd door de kwestie van de betaalbaarheid. In het geval van de landbouwpolitiek wordt steeds veelvuldiger gewezen op de nadelige financiële, handelspolitieke en milieu-effecten van het tot nu toe gevoerde beleid. Renationalisering is in dit verband de meest radicale oplossing die in het recente verleden op verzoek van de Europese Commissie door een groep van deskundigen is aangedragen.²⁸ Ten aanzien van de Europese structuurfondsen wordt veelvuldig gewezen op het inefficiënte en financieel ondoorzichtige karakter daarvan. Zo spreekt de Europese Rekenkamer in haar laatste jaarverslag van een zowel kwantitatief als kwalitatief ontoereikende verantwoording van de uitgaven ten laste van de structuurfondsen. Mede naar aanleiding van deze kritische evaluatie wordt de kwestie van het optimaal gebruik van Gemeenschapsgeld steeds vaker als argument aangevoerd in de discussie over de omvang van de communautaire begroting in samenhang met de groei van EU-afdrachten van de lidstaten. Tot slot lijkt van de oorspronkelijke intentie, zoals onder andere neergelegd in de Europese Akte, om een sociale dimensie aan het Europese integratieproces toe te voegen weinig of niets terecht te komen. Recente uitspraken ten aanzien van de invulling van een dergelijk 'Sociaal Europa' gaan bovendien in een geheel andere richting: veeleer wordt dan gerefereerd aan de noodzaak van deregulering en flexibilisering van de arbeidsmarkt. De rode draad in voornoemde discussies lijkt te worden gevormd door het in brede zin ter discussie stellen van het principe van financiële solidariteit. Anders gezegd: de centrale rol die dit principe heeft gespeeld sinds de oprichting van de EEG in 1958 lijkt, mede in het licht van de kwestie 'verdieping versus verbreding', niet langer vanzelfsprekend te zijn. Ongeacht of de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa op korte termijn zal plaatsvinden (en hier wordt de verwachting uitgesproken dat dit niet het geval zal zijn), het vooruitzicht van verbreding geeft de voorstanders van een 'optimaal gebruik van Gemeenschapsgelden' een sterk wapen in handen. De vraag is echter of een drastische sanering van de beleidsterreinen die met name voor de kandidaatlidstaten interessant zijn, niet een negatieve uitwerking zal hebben op de huidige, brede consensus in MOE ten aanzien

van de toetredingskwestie. Dit geldt overigens evenzeer voor lidstaten als Spanje en Portugal. Zo heeft de Spaanse regering in een recente nota ter voorbereiding van de IGC onomwonden gesteld dat Spanje geen overdracht van financiële middelen naar nieuwe lidstaten zal toestaan als dat ten koste gaat van de bedragen die het volgens de huidige regeling ontvangt. De kosten die een uitbreiding meebrengt mogen op geen enkele wijze worden afgewenteld op de minst bevoorrechte lidstaten of regio's van de huidige Unie. Vandaar dat uitbreiding van de communautaire middelen wordt voorgestaan: de geplande 1,27% van het BBP van de Europese Unie in 1999 zal moeten worden verhoogd tot 1,96 à 2,32% aan het begin van de volgende eeuw. Dit lijkt een aanzienlijke stijging, volgens de notitie, maar betekent in werkelijkheid een relatief bescheiden verhoging, zeker als deze wordt afgezet tegen de grote politieke en economische voordelen die uitbreiding meebrengt (vooral voor de lidstaten die hun netto-contributie zien gecompenseerd door een hoge mate van exportpenetratie in de landen van Midden- en Oost-Europa). Om de financiële pijn enigszins te verzachten kunnen bovendien lange overgangperiodes worden bedongen voordat nieuwe lidstaten volledig worden geïncorporeerd (fijntjes wordt gewezen op het feit dat ook voor Spanje en Portugal dergelijke perioden golden).²⁹

Tegenover deze visie van landen als Spanje staat een groep van lidstaten die, zoals gezegd, in een oostwaartse uitbreiding aanleiding ziet om met name het structuur- en landbouwbeleid te hervormen, en dit met name minder kostbaar te maken. Voorspellingen met betrekking tot de budgettaire consequenties van een dergelijke uitbreiding laten zien dat het hier om grote bedragen - en derhalve om grote belangen - gaat.³⁰ Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Edinburgh in december 1992 werd overeenstemming bereikt over de financiering van de EU tot 1999. Onderdeel van de besluitvorming was een geleidelijke stijging van het budget van 1,20 procent tot 1,27 procent van het BNP in 1999, hetgeen neerkwam op een stijging van 72 naar 89 miljard Ecu. Het nieuw gecreëerde Cohesiefonds zou over de gehele periode 16 miljard Ecu opslokken, en de omvang van structuurfondsen zou met 50 procent stijgen tot 30 miljard Ecu in 1999. Ook de hulp aan derde landen zou tussen 1992 en 1999 stijgen met 50 procent, dit alles onder de assumptie dat de MacSharry-hervormingen van

het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) hun vruchten zouden afwerpen en een verdere stijging van de uitgaven op dit terrein zouden voorkomen.

Als op basis van deze financiële vooruitzichten voor de periode 1993-99 een schatting wordt gemaakt van de additionele kosten verbonden aan een uitbreiding naar MOE dan is alleen al in het kader van het GLB jaarlijks een extra kostenpost van tussen de 12 en 37 miljard Ecu te verwachten. Als daarnaast middels de structuurfondsen hetzelfde bedrag per hoofd van de bevolking aan nieuwe lidstaten zou worden gegeven als aan de huidige cohesie-landen, dan zou een toetreding van alleen al de vier Visegrad-landen tot een stijging met 26 miljard Ecu leiden. Een toetreding van alle MOE-landen zou een stijging met 54 miljard tot gevolg hebben. Alles bij elkaar genomen zou een uitbreiding tot een stijging van het budget van de EU met 75 tot 100 procent leiden, en derhalve bijna een verdubbeling van de contributies van de huidige lidstaten noodzakelijk maken. Onnodig te zeggen dat een dergelijke ontwikkeling in het licht van de begrotingsdiscipline die deze landen zichzelf hebben opgelegd erg onwaarschijnlijk is. Een voor de hand liggende oplossing voor dit dilemma is een drastische hervorming van het structuur- en landbouwbeleid van de Unie. Dit zal echter op grote weerstand van de cohesielanden en de krachtige landbouwlobby binnen de EU stuiten. In een in 1994 gepubliceerde, vrij invloedrijke studie spreekt Richard Baldwin zelfs de verwachting uit dat een coalitie van arme regio's en boeren binnen de Unie een uitbreiding in de komende twintig jaar zal weten tegen te houden. Op grond van deze overweging stelt hij voor een tussenstap in te bouwen tussen de Europa-akkoorden en volwaardig lidmaatschap. Analoog aan de constructie van de Europese Economische Ruimte (EER) zou een 'Organization for European Integration' moeten worden opgericht. Langs deze weg zou een uitbreiding van de interne markt naar MOE (of beter: naar die MOE-landen die in staat zijn om hun wetgeving aan te passen aan de eisen van de interne markt) gerealiseerd kunnen worden zonder dat deze landen aanspraak kunnen maken op de structuur- en landbouwfondsen en deel kunnen nemen aan het besluitvormingsproces binnen de EU. Anders dan in de EER zou bovendien het vrije verkeer van personen binnen de Organisatie voor Europese Integratie niet van toepassing zijn, dit om massale migratiestromen van Oost naar West te voorkomen (zie Baldwin 1994; zie ook Welfens 1995: 31-32). De vraag is of een dergelijk alternatief voor

volwaardig lidmaatschap door de MOE-landen zal worden aanvaard. Het feit dat zij aan een belangrijk deel van het besluitvormingsproces van de EU niet deel kunnen nemen en de buitensluiting van hun landbouw dienen te accepteren, zal hun enthousiasme er niet groter op maken (zie SER 1995: 64-65).

De Nederlandse positie

Eind 1994 deed de Nederlandse regering een notitie het licht zien met als titel 'Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten'. Hierin werd de wens uitgesproken dat de landen in Midden- en Oost-Europa zo snel mogelijk toetreden tot de Europese Unie. Hiermee lijkt Nederland aan te sluiten bij het op veiligheidspolitieke en economische gronden berustende Duitse standpunt, en bij de herhaaldelijk geventileerde mening in de MOE-landen dat de Unie zich niet langer kan beperken tot het uitwerpen van een reddingsboei. 'De tijd is aangebroken dat de Unie ons aan boord trekt', zo luiden de berichten uit het Oosten. Tegelijkertijd spreekt de notitie van het gevaar dat een slecht voorbereide uitbreiding van de Unie het integratieproces zelf in gevaar kan brengen. Anders gezegd, uitbreiding mag niet tot gevolg hebben dat het Unie-schip verwordt tot een eigentijdse Titanic. De toetreders zullen derhalve aan een aantal minimeisen moeten voldoen alvorens sprake kan zijn van volwaardig lidmaatschap. Eén van de eisen is, dat de kandidaat-lidstaten het *acquis communautaire* onmiddellijk en integraal overnemen. Dit vergt een hoge mate van aanpassingsbereidheid in de MOE-landen, en de vraag is of dit op korte termijn kan worden gerealiseerd. Voorts wordt gesteld dat de MOE-landen hun onderlinge conflicten (met name de grensoverschrijdende minderhedenkwesties) moeten oplossen. Ten derde mag een uitbreiding naar het Oosten geen nadelige gevolgen hebben voor de betrekkingen van de Unie met een aantal Zuidelijke buurlanden (zoals Turkije), die in sommige gevallen al veel langer pogingen ondernemen tot de Unie toe te treden. Tot slot mag een uitbreiding niet te veel geld kosten. Voordat de MOE-landen toetreden, zal derhalve eerst een drastische hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de structuurfondsen moeten plaatsvinden. In de woorden van de regering:

'Een uitbreidingsronde richting Midden-Europa zal (...) moeten worden voorafgegaan door een fundamentele discussie binnen de Unie over een herziening van de structuurfondsenverordening. Een herbeschouwing van het dan geldende gemeenschappelijke landbouwbeleid, met inachtneming van de consequenties van de McSharry-aanpassing, zal evenzeer nodig zijn. De reeds geplande herziening in 1999 van de structuurfondsenverordening past in deze discussie. De zich aandienende toetredingen zullen de druk om oplossingen te vinden verhogen' (Ministerie van Buitenlandse Zaken 1994: 11).

Kortom, Nederland is voor spoedige uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa, maar stelt dermate scherpe voorwaarden dat van haastige spoed geen sprake kan zijn. Toetredingsonderhandelingen kunnen pas na 1996 worden opgestart en zullen naar alle waarschijnlijkheid moeizaam verlopen. Vervolgens zal een ruime overgangperiode verhinderen dat een volwaardige toetreding vóór het jaar 2010 zal plaatsvinden. Men kan zich in gemoede afvragen of deze vertraging wel zo nadelig is voor de MOE-landen. Maar afgezien hiervan lijkt de discussie over verbreding dan wel verdieping van de Europese Unie geleidelijk aan een rookgordijn op te werpen waarachter de waarlijk interessante discussies worden gevoerd: die met betrekking tot de ontmanteling van het Europese landbouwbeleid en de wenselijkheid van een grotere efficiëntie (lees: afnemende financiële solidariteit in het kader) van de structuurfondsen. In de voornoemde notitie formuleert de Nederlandse regering het nog voorzichtig als haar uitgangspunt 'dat de Nederlandse afdrachten aan de Unie na 1999 niet onaanvaardbaar mogen stijgen. Dit zou ten koste gaan van het economisch en maatschappelijk draagvlak voor haar beleid met betrekking tot de Europese Unie, vooral ook vanwege verdringingseffecten binnen de nationale begroting' (ibid: 11). Sindsdien hebben zich binnen en buiten de regering stemmen geroerd die ook tegen een 'aanvaardbare stijging van de Nederlandse afdrachten' gekant zijn.

In meer algemene termen dient ten aanzien van het onomkeerbare proces van uitbreiding van de Europese Unie richting MOE te worden vastgesteld dat het vraagstuk niet langer geformuleerd kan worden in termen van uitbreiding of verdieping. De toetreding (op termijn) van een aantal MOE-landen zal alleen dan mogelijk zijn als een antwoord kan worden geformuleerd op een aantal vragen van financiële, institutionele en beleidsmatige aard. Wil uitbreiding niet leiden tot verwatering en fragmentatie dan dient een gelijktijdig proces van verdieping te worden gestart. En in de huidige

context zal dit slechts de vorm van een kerngroep kunnen aannemen. Overigens kan een dergelijke kerngroepvorming geen vrijbrief zijn voor een neerwaartse aanpassing van het principe van financiële solidariteit binnen de Unie. Een kerngroep-constructie vormt alleen dan een waarborg tegen verwatering en fragmentatie als ook binnen een grotere Unie een zekere mate van sociale cohesie kan worden gegarandeerd. Voor Nederland houdt dit concreet in dat in de huidige discussie over de Nederlandse bijdrage aan de communautaire middelen minder - dan nu het geval lijkt te zijn - de nadruk zal moeten liggen op een begrotingstechnische winst- en verliesrekening.

NOTEN

1. Het lijkt geen twijfel dat het aan de macht komen van Mitterrand in 1981, in samenhang met de verkiezingsoverwinning van Felipe Gonzalez in oktober 1982, de toetreding van Spanje in een stroomversnelling heeft gebracht.

2. In het navolgende zal de term transformatie i.p.v. transitie gebezigd worden als het gaat om de post-1989 hervormingen in MOE. Twee redenen liggen ten grondslag aan deze keuze. In de eerste plaats is het misleidend om, in navolging van bv. de transities in Zuid Europa en Latijns Amerika, te spreken van een volgende transitie in Oost Europa (zoals in Przeworski 1992). In tegenstelling tot de ineensdorting van rechts-autoritair regimes in de eerste twee regio's gaat het in de landen in MOE om een dubbele, politieke en economische transitie. De overgang van reëel existierend socialisme naar democratie en kapitalisme is zonder precedent, en dit laat zich vooral gevoelen met betrekking tot de erfenis van het communisme op bv. cultureel en institutioneel terrein (zie Bryant en Mokrzycki 1994: 3-4). In de tweede plaats refereert de term transitie aan de formele institutionele veranderingen die noodzakelijk zijn voor de vestiging van een democratie en een markteconomie, terwijl de term transformatie eveneens refereert aan de structurele en gedragsveranderingen noodzakelijk voor het functioneren van het nieuwe systeem in overeenstemming met de regels van een democratie en een markteconomie. "In this sense, it is fairly easy to determine whether a transition process has been achieved, but much more difficult to assess successful political or economic transformation" (Kramer 1993: 217, nt. 3). Onlosmakelijk verbonden met de keuze voor de term transformatie is derhalve de opvatting dat de uitkomst of het eindresultaat van de ontwikkelingen in MOE niet vaststaat. Vandaar de ondertitel van deze studie ('de internationale dimensie'): indien het Westen van mening is dat de politieke en economische systemen in MOE gevormd dienen te worden naar het evenbeeld van de vigerende systemen in het Westen, dan zal een actieve participatie van de kant van bv. de Europese Unie onontbeerlijk zijn (en voorlopig blijven). De vraag is of in dit verband een overhaaste uitbreiding van de Europese Unie naar het Oosten niet contra-productief is.

3. "The elimination of Petkov had been the conditio sine qua non for the communist takeover", zo stelt Crampton. "In most of eastern Europe the agrarians, being the natural representatives of the majority of the peasant populations, were the chief obstacles to communist domination. In most other states the communists had been able to woo the peasantry with land reform. In Bulgaria, where most peasants already had their own land, this tactic could not be deployed (...). If the peasants could not be won over then their leaders had to be destroyed" (Crampton 1994: 228).

4. Oppositieleider Zhelju Zhelev verklaarde echter onmiddellijk na de verkiezingen dat "van de 6.334.000 kiezers er zich 2.885.000 voor de socialisten en dus 3.448.000 tegen de socialisten, dat wil zeggen tegen het communisme, hebben uitgesproken" (geciteerd in NRC Handelsblad, 2 augustus 1990).

5. Zie T.E. Puister, 'Pyrrusoverwinning voor Bulgaarse communisten', in: NRC Handelsblad, 25 juli 1990.

6. Zie A. Bleich, 'Bulgaarse president is al zijn krediet kwijt', in: De Volkskrant, 16 juni 1993, en P. Michielsen, 'Zjelev is ideale zondebok zoals veel presidenten in O-Europa', in: NRC Handelsblad, 21 juni 1993.
7. Bij de oprichting van de UDK was gekozen voor blauw als de officiële partijkleur. Vandaar dat de haviken binnen de UDK bekend kwamen te staan als de 'donkerblauwen'.
8. De afgesplitste UDK-liberalen slaagden er niet in de kiesdrempel te halen, en werden in het vervolg geafficheerd als 'roze-rode blauwen' vanwege hun vermeende communistische sympathieën. In dit klimaat was het uitgesloten dat de 'donkerblauwen' in het parlement zouden gaan samenwerken met de BSP.
9. BRV-leider Ahmed Dogan verwoordde de positie van zijn partij als volgt: "We are Bulgaria's third force and are playing a balancing role. We will therefore continue to refuse any official government positions, as executive power would disturb our role as a broker in Bulgaria's polarised democracy" (geciteerd in The Guardian, 17 juni 1992). De BRV heeft vooral het herstel en de verdediging van de rechten van etnische Turken voor ogen, en heeft op dit gebied grote successen geboekt. In dit verband lijkt de constatering juist dat de rol van 'broker' in de Bulgaarse politiek een positieve bijdrage heeft geleverd aan de grotere mate van etnische tolerantie tussen Bulgaren en Turken die de laatste jaren te bespeuren valt.
10. Crampton spreekt in dit verband van de bevestiging van het principe van 'polycentrism' als gevolg van ontwikkelingen in Polen en Hongarije in 1956. Middels dit principe werd aanvaard dat er verschillende nationale wegen naar het socialisme leidden. Echter, "polycentrism was to be confined to domestic policies. In the immediate aftermath of 1956 there could be no freedom of choice in major foreign policy issues such as the middle east and, above all, membership of the Warsaw Pact" (Crampton 1994: 302).
11. Het Nieuwe Economische Mechanisme hield derhalve niet de invoering van een vorm van marktsocialisme in, waarbij staatsbedrijven opereren in een marktomgeving. Staatsbedrijven kregen een autonome bevoegdheid op het terrein van produktie en investeringen, "but the state employed a 'visible hand' to steer them mainly indirectly via informal pressures and economic levers such as prices, taxes, the cost and availability of credit, tariffs and import licences" (Jeffries 1993: 278).
12. De Hongaarse econoom Erzsébet Szalai spreekt in dit verband van een 'power estate' (Szalai 1994: 121).
13. Geciteerd in The Times, 13 december 1993.
14. "Conflict between the president and government emerged as an unresolved tension in Hungary's post-communist political system, the unlikely consequence of the pact which obliged a coalition-dominated parliament to elect an opposition party president" (Swain 1993: 76).
15. Zo is president Iliescu pas in december van het vorig jaar bereid gevonden om, achter gesloten deuren, te getuigen voor deze parlementaire

onderzoekscommissie. Zie C. Zoon, 'Iliescu getuigt toch over kerstrevolutie 1989', in: De Volkskrant, 21 december 1994.

16. De val van Ceausescu kwam bovendien vrij onverwacht, ondanks het feit dat de 'revoluties' in de andere MOE-landen reeds hadden plaatsgevonden. Tijdens een bijeenkomst van Warschau-pakt landen in Boekarest in juli 1989 had Ceausescu nog een pleidooi gehouden voor een gezamenlijke interventie in Polen. In een interview met het Amerikaanse weekblad Newsweek (van 21 augustus) stelde hij zich onverzoenlijk en zelfverzekerd op. En tijdens het veertiende congres van de Roemeense Communistische Partij in november vielen hem 67 staande ovaties ten deel. In dit licht was de verbijstering op het gezicht van de megalomane leider nadat zijn toespraak vanaf het balkon van het gebouw van het Centraal Comité werd onderbroken door het gejoel van de menigte niet geheel onbegrijpelijk.

17. "The new leadership of Romania, elected by popular vote in May 1990, represents the old tendencies of authoritarianism, populism, and one-man leadership. It shows no inclination toward pluralism and respect for diversity so necessary for a real, functioning, democracy. This gives some credence to those who consider the new leader representative of Ceausescuism without terror and irrationality. It is more fitting to say that the new Romanian leader appears to function in the spirit of traditional Romanian political history. This is indeed a serious (and dangerous) legacy" (Gilberg 1992: 293).

18. Peter Michielsen schetst een mooi beeld van het politieke bewustzijn van de Roemeense plattelandsbevolking: "De gemiddelde Roemeense kiezer is eerder de plattelander. En die plattelander is nooit op Iliescu uitgekeken geraakt. Hij wantrouwt de stad met zijn intellectuelen, zijn bureaucratie en zijn minderheden, hij is bang voor veranderingen en pleegt zijn angsten, verlangens en wensen te projecteren in een 'goede vader' die boven de partijen staat. Zijn politieke bewustzijn is tamelijk laag, zijn opleiding is slecht, hij weet weinig van complexe hervormingen, hij staat open voor simpele boodschappen en hij is makkelijk te manipuleren" (NRC Handelsblad, 12 oktober 1992). In dit licht mag het geen verwondering wekken dat Iliescu's opponent, de intellectueel Constantinescu, weinig stemmen trok buiten de grote steden.

19. Zie NRC Handelsblad, 7 maart 1994.

20. NRC Handelsblad, 23 augustus 1994.

21. Voor een interessante, op officiële documenten gebaseerde analyse van de gebeurtenissen in 1968, zie Renner 1993.

22. "The gist of our scheme is that in the ('parricidal') revolutions there is no direct road leading from the 'dismantling' to the 'aggregation' stage. The first process peters out in the quicksands of liminality, in which the more or less stable aggregations have yet to form and from which they must later extricate themselves. The moment society is sunk in the liminal condition, there is no way of predicting the shape of things to come. The forces that authored the dismantling of old societal forms are used up and exhausted; they meet their demise the moment their task has been accomplished. In the formless magma into which they dissolve, new forces will eventually crystallize; but only the memorized symbols

and hastily invented traditions will, retrospectively, provide their link with the past" (Bauman 1994: 17/18).

23. Een intensivering van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in de regio zelf is eveneens van essentieel belang, zowel m.b.t. het democratiseringsproces in de afzonderlijke landen als (en wellicht belangrijker) ter voorbereiding op een toekomstig lidmaatschap van de Europese Unie. Immers, steeds duidelijker wordt van de kant van de Europese Unie gesteld dat de kandidaat lidstaten hun onderlinge conflicten moeten oplossen alvorens van uitbreiding sprake kan zijn. Dit zgn. principe van goed nabuurschap zou via een intensivering van 'transnational linkages' een maatschappelijke grondslag kunnen krijgen. Ook hier lijken Westeuropese zusterorganisaties een belangrijke, bemiddelende rol te kunnen spelen.

24. Zie *Central and East European Barometer*, no. 3, 1994.

25. Voor de volledige tekst van de conclusies van de Europese Raad in Essen en het als bijlage IV bijgevoegde 'Verslag van de Raad aan de Europese Raad van Essen over de strategie ter voorbereiding van de toetreding van de geassocieerde LMOE's', zie *Europa van Morgen*, jrg. 24, extra nummer 17, 14 december 1994.

26. In de in november 1994 uitgebrachte notitie over de uitbreiding van de Europese Unie spreekt de Nederlandse regering zich in soortgelijke termen uit: 'Het uitgangspunt van de Nederlandse regering bij de nadere beschouwing van de wijze waarop de banden met de MOE-landen verder aangehaald kunnen worden is een gelijkwaardige behandeling van deze landen. Dit neemt uiteraard niet weg dat, als een uitvloeisel van de grote politieke en economische verschillen die bestaan tussen de landen met een Europa-akkoord, gedifferentieerd zal moeten worden zowel met betrekking tot het moment waarop de toetredingsonderhandelingen worden geopend, als met betrekking tot het moment van toetreding zelf' (Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 987, nr. 2, blz. 5).

27. Een grondiger voorbereiding op toetreding en een voorbereidende subregionale integratie en/of beleidsafstemming - kortom, een middellange termijn strategie - zou overigens ook de huidige spanning verdieping en verbreding van het Europese integratieproces aanzienlijk kunnen verminderen. Feit is echter dat dit aspect tot op heden een ondergeschikte rol heeft gespeeld in de discussies binnen de Europese Unie over het tijdstip waarop en de voorwaarden waaronder overgegaan zou kunnen worden tot uitbreiding.

28. Zie European Commission, EC Agricultural Policy for the 21st Century, European Economy, No. 4, 1994. De vier studies die - veelzeggend genoeg - op verzoek van Leon Brittan zijn geschreven, en in december 1994 en januari 1995 gepubliceerd, bevatten soortgelijke conclusies.

29. Overigens zijn de opstellers van de notitie van mening dat de financiële problematiek niet tijdens de IGC van 1996 moet worden besproken. Daar is geen noodzaak toe, aangezien de huidige financiële regelingen gelden tot 1999. Aandacht voor deze kwestie 'zou het succes van de IGC kunnen bedreigen, en daarmee uiteindelijk ook de uitbreiding' (zie *La*

Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una Reflexión, Madrid, 2 maart 1995).

30. De navolgende cijfers zijn ontleend aan de publicatie *Do We Need a New EU Budget Deal?* van The Philip Morris Institute for Public Policy Research, Brussel, juni 1995.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

ANDORKA, R., 1994, 'Hungary: disenchantment after transition'; in: *The World Today*, Vol. 50, No. 12, December, pp. 233-237.

ANGRESANO, J., 1994, 'Evolving Socio-economic Conditions in Central and Eastern Europe: A Myrdalian View'; in: *Development Policy Review*, Vol. 12, pp. 251-275.

ATKINSON, A.B. and J. Micklewright, 1992, *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*; Cambridge, Cambridge University Press.

ATLANTISCHE COMMISSIE, 1995, *Stabiliteit en Integratie. De Veiligheidspolitieke Betrekkingen met Midden- en Oost-Europa*; Den Haag.

BALDWIN, R., 1994, *Towards an Integrated Europe*; London, Centre for Economic Policy Research,

BAUMAN, Z., 1994, 'After the patronage state: a model in search of class interests'; in: Bryant and Mokrzycki (eds.), *op.cit.*, pp. 14-35.

BELL, J.D., 1993, 'Bulgaria'; in: S. White et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 83-97.

BENSE, E.J., M.C.J. Groothuizen en J.Q.Th. Rood (red.), 1994, *Vijf Jaar na de Val van de Muur. Perspectief voor economische samenwerking*; Den Haag, Ministerie van Economische Zaken en Instituut 'Clingendael'.

BERG, A. and J.D. Sachs, 1992, 'Structural adjustment and international trade in Eastern Europe: the case of Poland'; in: *Economic Policy*, No. 14, April, pp. 117-174.

BERG, A. and O.J. Blanchard, 1994, 'Stabilization and Transition: Poland, 1990-91'; in: O.J. Blanchard et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 51-92.

BEYME, K. von, 1993, 'Regime Transition and Recruitment of Elites in Eastern Europe'; in: *Governance*, Vol. 6, No. 3, July, pp. 409-425.

BINGEN, D., 1994, *Bilanz nach zwölf Monaten Regierung Pawlak: Polen zwischen Reform und Restauration*; Köln, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 63-1994.

BLANCHARD, O.J., K.A. Froot and J.D. Sachs, 1994, 'Introduction'; in: O.J. Blanchard et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 1-18.

BLANCHARD, O.J., K.A. Froot and J.D. Sachs (eds.), 1994, *The Transition in Eastern Europe. Volume 1: Country Studies*; Chicago - London, The University of Chicago Press.

BOS, M. en E. Oskam, 'De Europa-akkoorden en het integratieperspectief'; in: *Internationale Spectator*, jrg. xlviii, no. 9, september, pp. 432-437.

BRABANT, J.M. van, 1994, 'Trade, Integration and Transformation in Eastern Europe'; in: *Journal of International Affairs*, Vo. 48, No. 1, Summer, pp. 165-192.

BROEK, H. van den, 1994, 'Yes, but we could do still more'; in: *Is the West doing enough for Eastern Europe*, Brussels, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, November, pp. 36-47.

BRUNO, M., 1994, 'Stabilization and Reform in Eastern Europe: A Preliminary Evaluation'; in: O.J. Blanchard et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 19-50.

BRYANT, C.G.A., 1994, 'Economic utopianism and sociological realism: strategies for transformation in East-Central Europe'; in: Bryant and Mokrzycki (eds.), *op.cit.*, pp. 58-77.

BRYANT, C.G.A. and E. Mokrzycki, 1994, 'Introduction: theorizing the changes in East-Central Europe'; in: Bryant and Mokrzycki (eds.), *op.cit.*, pp. 1-13.

BRYANT, C.G.A. and E. Mokrzycki (eds.), 1994, *The New Great Transformation? Change and Continuity in East-Central Europe*; London - New York, Routledge.

CALVO, G.A. and F. Coricelli, 1992, 'Stabilizing a previously centrally planned economy, Poland 1990'; in: *Economic Policy*, No. 14, April, pp. 175-226.

CASTLE-KANEROVA, M., 1992, 'Social Policy in Czechoslovakia'; in: B. Deacon et al., *op.cit.*, pp. 91-117.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, 1994, *De Europa-overeenkomsten en daarna: een strategie om de landen in Midden- en Oost-Europa voor te bereiden op toetreding*; Mededeling van de Commissie aan de Raad, Com(94) 320 def, Brussel, 13 juli.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, 1994, *Vervolg op de Mededeling van de Commissie betreffende "De Europa-overeenkomsten en daarna: een strategie om de landen in Midden- en Oost-Europa voor te bereiden op toetreding"*; Mededeling van de Commissie aan de Raad, Com(94) 361 def, Brussel, 27 juli.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1991, *The Path of Reform in Central and Eastern Europe*; European Economy, Special Edition, No. 2, Brussels.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1994, *EC Agricultural Policy for the 21st Century*; European Economy, Reports and Studies, No. 4, Brussels.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1995, *White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*; Com(95) 163 final, Brussels, 3 May.

CRAMPTON, R.J., 1994, *Eastern Europe in the Twentieth Century*; London - New York, Routledge.

- CRNOBRNJA, M., 1994, 'The question should be, "is the West doing the right thing"'; in: *Is the West doing enough for Eastern Europe*; Brussels, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, November, pp. 70-79.
- DAHRENDORF, R., 1990, *Reflections on the Revolution in Europe*; London, Chatto & Windus.
- DEACON, B., 1992a, 'East European Welfare: Past, Present and Future in Comparative Context'; in: B. Deacon et al., *op.cit.*, pp. 1-30.
- DEACON, B., 1992b., 'The Future of Social Policy in Eastern Europe'; in: B. Deacon et al., *op.cit.*, pp. 167-191.
- DEACON, B. et al., 1992, *The New Eastern Europe. Social Policy Past, Present and Future*; London - Newbury Park - New Delhi, Sage.
- DEACON, B. and A. Vidinova, 1992, 'Social Policy in Bulgaria'; in: B. Deacon et al., *op.cit.*, pp. 67-90.
- DERVIS, K. and T. Condon, 1994, 'Hungary - Partial Successes and remaining Challenges: The Emergence of a "Gradualist" Success Story?'; in: O.J. Blanchard et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 123-154.
- DLOUHY, V., 1994, 'The main thrust of EU support should be membership'; in: *Is the West doing enough for Eastern Europe*; Brussels, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, November, pp. 60-69.
- DUKE, V. and K. Grime, 'Privatization in East-Central Europe: similarities and contrasts in its application'; in: Bryant and Mokrzycki (eds.), *op.cit.*, pp. 144-170.
- DYBA, K. and J. Svejnar, 1994, 'Stabilization and Transition in Czechoslovakia'; in: O.J. Blanchard et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 93-122.
- EBRD, 1994, *Transition Report. Economic transition in eastern Europe and the former Soviet Union*; London, European Bank for Reconstruction and Development.
- EUROSTAT and Statistisches Bundesamt, 1991, *Country Reports. Central and Eastern Europe 1991. Bulgaria, Poland, Romania, Soviet Union, Czechoslovakia, Hungary*; Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- FISCHER-GALATI, S., 1992, 'Eastern Europe in the Twentieth Century: "Old Wine in New Bottles"'; in: J. Held (ed.), *op. cit.*, pp. 1-16.
- GIDDENS, A. (1981), *A Contemporary Critique of Historical Materialism*; London, Macmillan.
- GILBERG, T., 1992, 'The Multiple Legacies of History: Romania in the Year 1990'; in: J. Held (ed.), *op. cit.*, pp. 277-305.
- GOMULKA, S., 1993, 'Poland: glass half full'; in: Portes (ed.), *op. cit.*, pp. 187-210.

- HAM, P. van, 1993, *The EC, Eastern Europe and European Unity. Discord, Collaboration and Integration Since 1947*; London - New York, Pinter.
- HANAK, P. en J. Held, 1992, 'Hungary on a Fixed Course: An Outline of Hungarian History'; in: J. Held (ed.), *op. cit.*, pp. 164- 228.
- HARE, P. and T. Révész, 1992, 'Hungary's transition to the market: the case against a big-bang'; in: *Economic Policy*, No. 14, April, pp. 228-263.
- HAVEL, V., 1994, 'A Call for Sacrifice. The Co-Responsibility of the West'; in: *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, March/April, pp. 2-7.
- HELD, J. (ed.), 1992, *The Columbia History of Eastern Europe in the Twentieth Century*; New York, Columbia University Press.
- JEFFRIES, I., 1993, *Socialist Economies and the Transition to the Market. A Guide*; London - New York, Routledge.
- KOMAREK, V., 1993, 'Czech and Slovak Federal Republic: a new approach'; in: Portes (ed.), *op. cit.*, pp. 58-106.
- KORBONSKI, A., 1992, 'Poland: 1918-1990'; in: J. Held (ed.), *op. cit.*, pp. 229-276.
- KÖVES, A., 1992, *Central and East European Economies in Transition. The International Dimension*; Boulder - Oxford, Westview Press.
- KOWALIK, T., 1994, 'The great transformation and privatization: three years of Polish experience'; in: Bryant and Mokrzycki (eds.), *op.cit.*, pp. 171-190.
- KRAMER, H., 1993, 'The European Community's Response to the "New Eastern Europe"'; in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 2, June, pp. 213-244.
- LUDLOW, P. (in collaboration with Niels Ersboll), 1994, *Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference*; Brussels, Centre for European Policy Studies.
- MASON, D.S., 1992, *Revolution in East-Central Europe. The Rise and Fall of Communism and the Cold War*; Boulder - San Francisco - Oxford, Westview Press.
- MASON, D.S., 1993, 'Poland'; in: S. White et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 36-50.
- MASTROPASQUA, C. and V. Rolli, 1994, 'Industrial Countries' Protectionism with Respect to Eastern Europe: The Impact of the Association Agreements Concluded with the EC on the Exports of Poland, Czechoslovakia and Hungary'; in: *The World Economy*, Vol. 17, No. 2, March, pp. 151-169.
- MERRITT, G., 1991, *Eastern Europe and the USSR. The Challenge of Freedom*; London, Kogan Page and Commission of the European Communities.

- MEULEN, J.W. van der, 1993, 'Het vrije Polen. Veel partijen en zwakke kabinetten'; in: *Internationale Spectator*, jrg. xlvii, no. 7/8, juli/augustus, pp. 368-373.
- MEULEN, J.W. van der, 1995, 'Zorgen om Poolse Democratie'; in: *Internationale Spectator*, jrg. xlix, no. 5, mei, pp. 263-269.
- MILLARD, F., 1992, 'Social Policy in Poland'; in: B. Deacon et al., *op.cit.*, pp. 118-143.
- MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, 1994, *Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten*; Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 987, nr. 2.
- MIZSEI, K., 1993, 'Hungary: gradualism needs a strategy'; in: Portes (ed.), *op. cit.*, pp. 131-186.
- MONOD, J., P. Gyllenhammar en W. Dekker, 1991, *Reshaping Europe. A Report from the European Round Table of Industrialists*; Brussels, ERT.
- NUTI, D.M. and R. Portes, 1993, 'Central Europe: the way forward'; in: Portes (ed.), *op. cit.*, pp. 1-20.
- OECD, 1994a, *Economic Outlook*; Paris, No. 55, June.
- OECD, 1994b, *Economic Surveys. Poland*; Paris.
- OKEY, R., 1992 (1986), *Eastern Europe 1740-1985. Feudalism to Communism*; London - New York, Routledge.
- PICK, O., 1994, 'The Czech Republic - A Stable Transition'; in: *The World Today*, Vol. 50, No. 11, November, pp. 206-208.
- PIECH, F., 1994, 'A new approach to industrial co-operation'; in: *Is the West doing enough for Eastern Europe*; Brussels, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, November, pp. 48-59.
- PORTES, R. (ed.), 1993, *Economic Transformation in Central Europe: A Progress Report*; London - Luxembourg, Centre for Economic Policy Research & European Communities.
- PRIDHAM, G. (ed.), 1991, *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*; Leicester, Leicester University Press.
- PRZEWORSKI, A. (1992), 'The choice of institutions in the transition to democracy'; in: *Sisyphus: Social Studies*, No. 1 (VIII), pp. 7-40.
- PUNDEFF, M., 1992, 'Bulgaria'; in: J. Held, *op. cit.*, pp. 65- 118.
- RENNER, H., 1993, 'Praagse Lente toen en thans. Mislukte hervorming binnen het systeem'; in: *Internationale Spectator*; jrg. xlvii, no. 7/8, juli/augustus, pp. 374-381.

- RENNER, H., 1994, 'Tussen Meciar en Europa: Slowakije voor de verkiezingen'; in: *Internationale Spectator*, jrg. xlviii, no. 9, september, pp. 445-448.
- RIECKE, W. and L. Antal, 1993, 'Hungary: sound money, fiscal problems'; in: Portes (ed.), *op. cit.*, pp. 107-130.
- ROLLO, J. and A. Smith, 1993, 'The political economy of East European trade with the European Community: why so sensitive?'; in: *Economic Policy*, No. 16, April, pp. 139-182.
- ROSATI, D.K., 1993, 'Poland: glass half empty'; in: Portes (ed.), *op. cit.*, pp. 211-273.
- ROTHSCHILD, J., 1993, *Return to Diversity. A Political History of East Central Europe Since World War II*; Oxford, Oxford University Press.
- ROYEN, C., 1994, 'Die "Visegrád"-Staatengruppe: Zu früh für einen Nachruf'; in: *Europa-Archiv*, Folge 22, pp. 635-642.
- RUPNIK, J., 1990, *Het andere Europa*; Utrecht, Stichting Teleac.
- SACHS, J., 1990, 'Eastern European Economies: What is to be done?' in: *The Economist*, 13 January.
- SCHOPFLIN, G., 1993, *Politics in Eastern Europe, 1945-1992*; Oxford UK - Cambridge USA, Blackwell.
- SER, 1995, *Advies Uitbreiding en verdere ontwikkeling Europese Unie*; Den Haag, Sociaal-Economische Raad, nr. 9, 19 mei 1995.
- SICCAMA, J.G. en J.Q.Th. Rood (red.), 1992, *Grenzen aan de Europese Integratie. Het Westerse Antwoord aan Oost-Europa*; Assen - Den Haag, Van Gorcum en Instituut Clingendael.
- SIMONS, T.W., 1993, *Eastern Europe in the Postwar World*; London, Macmillan.
- SUCHOCKA, H., 1994, 'Four basic steps the West must take'; in: *Is the West doing enough for Eastern Europe*; Brussels, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, November, pp. 25-35.
- SVEJNAR, J., 1993, 'Czech and Slovak Federal Republic: a solid foundation'; in: Portes (ed.), *op. cit.*, pp. 21-57.
- SWAIN, N., 1993, 'Hungary'; in: S. White et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 66-82.
- SZABLOWSKI, G.J. and H.-U. Derlien, 1993, 'East European Transitions, Elites, Bureaucracies, and the European Community'; in: *Governance*, Vol. 6, No. 3, July, pp. 304-324.
- SZALAI, E., 1994, 'The power structure in Hungary after the political transition'; in: Bryant and Mokrzycki (eds.), *op. cit.*, pp. 120-143.

- SZALAI, J. and E. Orosz, 1992, 'Social Policy in Hungary'; in: B. Deacon et al., *op.cit.*, pp. 144-166.
- TARAS, R., 1993, 'Leaderships and Executives'; in: S. White et al. (eds.), *op.cit.*, pp. 163-185.
- WEBER, S., 1994, 'Origins of the European Bank for Reconstruction and Development'; in: *International Organization*, Vol. 48, No. 1, Winter, pp. 1-38.
- WELFENS, P.J.J., 1995, *Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder. Entwicklungen, Probleme, politische Optionen*; Köln, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 7-1995.
- WHITE, S., J. Batt and P.G. Lewis (eds.), 1993, *Developments in East European Politics*; London, Macmillan.
- WIGHTMAN, G., 1993, 'The Czech and Slovak Republics'; in: S. White et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 51-65.
- WOLCHIK, S.L., 1992, 'Czechoslovakia'; in: J. Held (ed.), *op. cit.*, pp. 119-163.
- WRR (1995), *Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid*; rapporten aan de regering, nr. 48, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid - SDU.
- ZHELEV, Z., 1994, 'Why the West must define its aims in Eastern Europe'; in: *Is the West doing enough for Eastern Europe*; Brussels, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, November, pp. 14-24.
- ZON, H. van, 1994, *Crisis in the Socialist International Economy. The case of Hungary and the GDR*; Academisch Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- ZONIS, M. and D. Semler, 1992, *The East European Opportunity. The Complete Business Guide and Sourcebook*; New York, John Wiley & Sons.