



# Nieuwe voornemens in Hongarije

DR. P.A. BOOT\*

Al vele jaren mag het Hongaarse economische systeem zich in een warme belangstelling uit het Westen verheugen. De poging van Kádár en de zijnen om een „socialistische markteconomie” te introduceren wordt met sympathie begroet. Hongarije is lid geworden van het IMF en de Wereldbank. Het land zelf doet er ook alles aan om dit imago te cultiveren: het land van het pragmatische socialisme, waarin de redelijkheid het voor het zeggen heeft en de dogma's op de achtergrond zijn gedrongen.

In één artikel is de vraag of dat beeld terecht is niet uitputtend te beantwoorden. Dat zal ik ook niet proberen. Wel zal ik nagaan in welke richting de meest recente hervormingen in Hongarije gaan, en in welke mate men kan stellen dat de Hongaarse hervormingen een succes zijn 1).

## Bedrijfsbestuur

In vergelijking met de drie andere belangrijke pogingen tot hervorming van de economie in Oost-Europa (Joegoslavië, 1965 en 1974; Tsjechoslowakije, 1967 – 1969; Polen 1981 – 1982) is het Hongaarse type in de eerste plaats een managers- of technocratische hervorming te noemen. De positie van de topmanagers als vertegenwoordigers van de staat werd niet aangetast en in enkele opzichten zelfs versterkt. De invloed van de algemeen directeur van het bedrijf werd vooral sterker toen de verschillende industriële ministeries tot één, kleiner, werden samengevoegd, en dit nieuwe ministerie niet langer de bevoegdheid had om onderdirecteuren te benoemen. Dat gebeurt nu door de algemeen directeur zelf. De arbeidersraden die in 1956 in grote bedrijven waren gevormd, werden eerst vervangen door fabriekscomité's, en later door de vakbonden. Vakbonden hebben feitelijk echter alleen zeggenschap op het gebied van lonen, arbeidsverhoudingen en werkomstandigheden – niet op dat van ondernemingsbeleid. In de jaren zeventig veranderde daar weinig aan, en de Poolse beweging voor zelfbestuur uit 1981 werd met aandacht maar zonder veel begrip gevolgd. De resoluties van de plenaire vergadering van het Centrale Comité van april 1984 kwamen dan ook voor velen als een verrassing.

Kern van deze resoluties was dat het onderscheid in zeggenschap tussen het centrale bestuur en de produktie-ondernemingen duidelijker moest worden, en dat er in de produktie-ondernemingen een evenwichtige verdeling van zeggenschap zou komen. In elk geval zal het principe van de „eelhoofdige leiding” vervangen worden door dat van de „collectieve leiding”, zo is de bedoeling 2). Verder werd de staatsindustrie in drieën verdeeld. Een klein aantal ondernemingen zal op de traditionele manier bestuurd blijven, met een directeur die door het sectorministerie is aangesteld. Dit zijn de z.g. „ondernemingen onder administratief beheer” (met name energie, olieraffinaderijen en openbaar nut) of speciaal door de Ministerraad hiervoor aangewezen bedrijven (vooral in de wapenproductie). Dergelijke ondernemingen blijven ondergeschikt aan het ministerie, dat gedetailleerde richtlijnen geeft, het soort activiteiten blijft bepalen en over veranderingen in het machinepark oordeelt. In de twee andere gevallen wordt een duidelijk verschil geïntroduceerd tussen de dagelijkse beslissingen, die door de algemeen directeur worden genomen, en de strategische beslissingen, waarvoor nieuwe organen in het leven zijn geroepen.

Een tweede groep bestaat uit de kleine ondernemingen. Wat dit precies is, is niet vastgelegd, maar de scheidslijn ligt bij zo'n 500 werknemers. De belangrijkste beslissingen zullen hier genomen worden door een *algemene vergadering van werknenden*. Hierbij is duidelijk aan de formele structuur in coöperaties gedacht. Ingeval de onderneming uit veel vestigingen bestaat of onoverzichtelijk is, kan de algemene vergadering haar bevoegdheden delegeren. De algemene vergadering (of de gedelegeerden) dient het jaarlijkse plan en jaaroverzicht goed te keuren, ze oordeelt over belangrijke veranderingen in het soort bedrijfsactiviteit, in de organisatie (bij voorbeeld bij fusies), over belangrijke investeringen en de algemene richtlijnen voor de verdeling van het bedrijfsresultaat. De vergadering kiest – in geheime stemming – de directeur en een raad van bestuur die als werkgever tegenover de directeur staat. Deze raad van bestuur bereidt het jaarlijkse plan voor. Hoewel niet met zoveel woorden genoemd, is dit een vorm van zelfbestuur. De werknenden bezitten het bedrijf

niet, maar dat is in Joegoslavië formeel ook niet het geval. Wettelijk zijn de eigendomsrechten aan de werkenden gedeeld.

De meeste ondernemingen vallen in de derde categorie en zullen door een *bedrijfsraad* worden bestuurd. De raad mag ten hoogste uit 50 leden bestaan, waarvan ten minste de helft door de werknemers gekozen en maximaal een derde door de directeur benoemd. Ieder wordt voor vijf jaar gekozen of benoemd, maar is ook voortijdig afzetbaar. De bevoegdheden van de bedrijfsraad zijn vergelijkbaar met die van de algemene vergadering in het voorgaande geval. Eén van haar belangrijkste taken is de keuze van de algemeen directeur. Deze keuze volgt na openbare werving. De keuze zal dus niet zoals nu door ministerie of partij gemaakt worden, maar deze organen blijven wel een vetorecht houden.

Zo'n 13 à 15 procent van de ondernemingen zal onder administratief beheer blijven vallen (met zo'n 30 à 40 procent van de werknemers), 70 procent zal bedrijfsraden krijgen (met 60 à 70 procent van de werknemers) en 17 procent een algemene vergadering (met twee à drie procent van de werknenden) 3). De meeste bedrijven uit de laatste groep vielen tot nu toe onder lokaal bestuur. In veertig procent van de bedrijven moet dit jaar het nieuwe systeem zijn ingevoerd, eind volgend jaar overal.

## Ervaringen en mogelijkheden

Het is nog te vroeg veel te zeggen over ervaringen die met de nieuwe bestuursvormen zijn opgedaan. Wel kunnen we ingaan op het gedrag van de organisatie die met de nieuwe wetten te maken hebben. De sectorale ministeries waren uiteraard tegen. Toen duidelijk was dat de partijtjop vóór de nieuwe wetten had besloten verlieten ze hun openlijke verzet. Allereerst trachtten ze zoveel mogelijk ondernemingen in de groep te krijgen die onder administratief beheer bleef vallen. Vervolgens kwam een interessante complicatie naar voren: omdat ondernemingen met een bedrijfsraad niet van hogerhand opgesplitst kunnen worden en ministeries vaak tegen zo'n opsplitsing zijn, verkozen ze de raad als het minst van twee slechten.

Een tweede duidelijke tegenstander was de vakbond. Al meer dan 25 jaar heeft de vakbond het feitelijke monopolie op de vertegenwoordiging van arbeiders in het bedrijf. Dit wordt nu aangevochten. Zelfs is het zo geweest dat de vraag naar het

\* De auteur was tijdens het schrijven van dit artikel verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

1) Informatie voor dit artikel werd mede verkregen op een door het Cultureel Akkoord tussen Nederland en Hongarije gefinancierd bezoek aan Boedapest en Eger.

2) T. Sárközi, *Neue Unternehmensformen in Ungarn*, Ungarisches Pressebüro, Wenen, 1985, blz. 21.

3) Sárközi op.cit., blz. 22; T. Bauer, *The new Hungarian forms of enterprise managements and their economic environment*, paper van het Institute of Economics, Boedapest, 1985.

bestaansrecht van vakbonden in de zelfbestuurde ondernemingen is gesteld, aangezien in coöperaties ook geen vakbond actief is. De vakbonden stelden zich niet massief tegen de bestuursvorm op, maar trachtten hen vanaf het begin „over te nemen”. De eerste experimentele beslissing over de benoeming van een bedrijfsdirecteur werd feitelijk door de kaderleden van de vakbond genomen. Ondanks pogingen van de bond in die richting, werd dit geen algemene regel.

Een derde groep tegenstanders wekt wellicht meer verbazing. Dit waren de bedrijfsdirecteuren. In Polen waren deze juist vóór de hervormingen. In Hongarije waren ze er tegen, omdat ze zo een extra controle zouden krijgen: niet alleen van „boven”, maar ook nog van „beneden”. Met de introductie van het Nieuwe Economische Mechanisme was deze controle van boven steeds ingewikkelder geworden. Nog steeds moeten de Hongaarse bedrijven een „jaarverslag” aan de ministeries overleggen, wat deze op hun beurt kunnen afkeuren. Dit is echter achteraf. Maar er zijn ook andere, ten dele nieuwe vormen van controle. De „marktbeveiliging” geschiedt door het Materialen- en Prijzenkantoor; de financiële controle door de Nationale Bank, de controle op belastingafdracht en besteding van verstrekte subsidies door het Ministerie van Financiën. Er is een controle op de „legaliteit” en ten slotte de voortdurende controle door partij-organen. Zonder overdrijving: overcontrole. De macht van één toezichhoudend orgaan is echter verminderd: die van de trusts. Van de 24 trusts (een bestuursniveau tussen onderneming en ministerie) die in 1980 bestonden, waren er begin 1985 15 opgeheven. Veel bedrijven worden sindsdien niet meer door 100 à 150 bureaucraten in een trust gecontroleerd, maar door 4 à 5 in een ministerie 4). Vooral in de levensmiddelenindustrie is dat belangrijk.

Het Nationale Materialen- en Prijzenkantoor heeft de functie gekregen van „marktbeveiliging”. Deze marktbeveiliging hadden de ministeries uiteraard graag willen uitvoeren (wat ze in de jaren zeventig feitelijk ook wel deden, maar dat was niet geheel legaal), maar hun enige bevoegdheid is nu dat het Prijzenkantoor bepaalde uitvoerende bevoegdheden aan hen kan delegeren. We komen zo nog terug op de vraag hoe de marktbeveiliging werkt, maar moeten eerst nog iets zeggen over het toezicht op de „legaliteit”. Nu ondernemingen niet langer door ministeries worden beheerd, moest een andere institutie gaan controleren of ze niet tegen de wetten ingingen. Deze instituties zijn de lokale bestuursorganen en... de sectorale ministeries. Deze organen mogen de bijeenkomsten van de Algemene Vergadering of bedrijfsraad bijwonen en daar kijken of men „de wettelijke kaders niet overtreedt”. Dit lijkt misschien een kleinigheid, maar het komt overeen met de bevoegdheden van lokale raden ten aanzien van landbouwcoöperaties – deze lokale organen konden daar vaak met beroep op wettelijke problemen besluiten terugdraaien en andere, tegen de wil van het management in, aange-

nomen krijgen.

Veel voorstanders gaan de huidige wijzigingen van eigendomsverhoudingen niet ver genoeg. Een door velen gekoesterd ideaal is dat van de *holdings*. In deze vorm zouden de eigendomsrechten gecontroleerd worden in holdings, die aandelen bezitten van bedrijven. Een bedrijf zou dan voor bij voorbeeld 40 procent eigendom kunnen zijn van één holding, 10 procent van een andere, 20 procent van een grote onderneming en 30 procent van de arbeiders en het management. De holding zou de „Raad van Commissarissen” vormen, de raden en Algemene Vergadering het feitelijke bestuur. Deze structuur lijkt voorlopig vrij utopisch.

### Prijzen

Sinds 1980 zijn de prijzen op de binnenlandse markt afhankelijk van die op de westerse (export)markten. Er was aanvankelijk sprake van een dubbele koppeling. De winstgevendheid van verkopen in het binnenland mocht niet lager zijn dan bij verkoop in het (westerse) buitenland, en de prijsindex van binnenlandse prijzen mocht niet sneller stijgen dan die op de wereldmarkt (omgerekend in binnenlandse valuta). Dit systeem zag er mooi uit, maar er was geen rekening gehouden met één probleem, nl. dat bedrijven onder druk gezet zouden worden om zoveel mogelijk te exporteren (dus ook tegen lage prijzen!) en dat daarom vaak uitzonderingen op de regel noodzakelijk waren. Er waren zoveel uitzonderingen, dat vanaf januari 1985 de „winstgevendheidsbeperking” geheel is verlaten en bij zo'n veertig procent van de producten ook de „prijsniveaubepaling”. Dit wil zeggen dat, zoals ook vóór 1980 het geval was, prijzen afhankelijk zullen zijn van onderhandelingen. In dit geval van onderhandelingen met het Prijzenkantoor, dat in elk geval het recht heeft elke aangekondigde prijsverhoging met een half jaar op te schorten. En bij het onderzoek naar de juistheid van een eventuele verhoging kan het Prijzenkantoor het „gehele gedrag van de onderneming, tot in het detail” doornemen 5).

De effectiviteit van marktprijzen is uiteraard sterk afhankelijk van de marktstructuur. In de vroege jaren zeventig hadden de Hongaarse hervormers de idee dat concurrentie vanuit het buitenland voldoende zou zijn om voor een effectieve concurrentie (en daarmee bestrijding van monopolieprijzen) te zorgen. Zeker na de sterke importbeperking van 1978 bleek dit een illusie. De nadruk wordt nu gelegd op opsplitsing van grote ondernemingen en vestiging van nieuwe kleine. Die opsplitsing is tot nog toe maar in enkele gevallen goed van de grond gekomen: daar waar in de jaren zestig en zeventig de samenvoeging volstrekt willekeurig was geweest, of waar er sprake is van goed te scheiden produkt- of regionale markten. In geen van drie situaties dus concurrentievergroterend!

Wel zijn er duizenden nieuwe bedrijven opgericht. Het gaat daarbij in de meeste

gevallen om een omzeiling van de looncontrole: er worden nieuwe bedrijven opgericht om op legale wijze meer, en beter betaald overwerk te kunnen verrichten. Daarnaast zijn er uiteraard ook vele „echte” nieuwe bedrijven. Ze zijn in het algemeen klein en kunnen moeilijk groeien, omdat er vooralsnog weinig vertrouwen is in de continuïteit van het overheidsbeleid. De eigenaars zijn daarom sterk op consumptie gericht (in plaats van de winst te investeren). Cynisch gezegd is er sprake van een „voor-kapitalistische mentaliteit”.

### Belastingen en lonen

Ondernemingen worden erg zwaar belast. Op de bruto winst betaalt men eerst 15 procent lokale belasting en vervolgens 35 procent (van het bedrag vóór lokale belasting) winstbelasting. Verder is er een belasting van 10 procent op de totale loonsom en van 3 procent over de waarde van de kapitaalgoederen (machines, voorraden, financiële bezittingen). Een onderneming met gemiddelde winstgevendheid en arbeidsintensiviteit is zo'n 80 procent van de bruto winst aan belastingen kwijt (een minder winstgevend bedrijf met hoge loonkosten uiteraard nog meer). Dit jaar is er ten slotte een belasting op investeringen geïntroduceerd, mede omdat ondernemingen voortdurend te veel willen investeren. De hoogte hiervan is „afhankelijk van de conjunctuur”, tussen 0 en 25 procent. Voor 1985 is ze op 15 procent van het bedrag vastgesteld dat ondernemingen in eigen opdracht investeren.

De belastingen worden eerder zwaarder dan lichter. In de praktijk wordt dat gecompenseerd met subsidies. Vooral in de ijzer- en staalindustrie, de levensmiddelen en lichte industrie, maar feitelijk in alle bedrijfstakken. Formeel worden de subsidies door het Ministerie van Financiën verstrekt, maar vooral de sectorministeries kunnen goed lobbyen. Opvallend aan deze subsidies is, dat er nauwelijks criteria zijn op grond waarvan ze worden gegeven. Ze zijn algemeen, niet bij voorbeeld gekoppeld aan rationalisatieplannen. Als de export stijgt, maar het verlies ook, wordt een bedrijf bij voorbeeld voor het laatste ruimschoots gecompenseerd. Er is zo nauwelijks nog verband tussen oorspronkelijke winst en winst na belasting en subsidie 6).

Het volgende citaat uit de mond van een directeur van een Hongaarse handelsonderneming maakt duidelijk waartoe dit kan leiden: „in het bijzonder aan het eind

4) A. Wass von Czege, *Verschiebungen von Macht und Einfluss im ungarischen Wirtschaftssystem der achtziger Jahre*, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1985, no. 10, blz. 19.

5) *Budapester Rundschau*, 1985, no. 2, blz. 8.

6) Zie bij voorbeeld J. Kornai en A. Matits, *Softness of the budget constraint – An analysis relying on data of firms*, *Acta Oeconomica*, vol. 32, no. 3 – 4, 1984.

van het jaar gebeurt het dat de Hongaarse partners zelfs de meest lucratieve contracten weigeren, of zich terugtrekken, omdat ze niet willen dat hun basisresultaat „te mooi” wordt. Want niemand weet immers wat het volgend jaar kan brengen” 7).

Het sterkst worden de bedrijven wellicht op de uitbetaling van lonen gecontroleerd. Er zijn meerdere „systemen”, en men kan zelf kiezen in welk systeem men wenst te komen. In het ene systeem is de ontwikkeling van de lonen bij voorbeeld aan die van de toegevoegde waarde gekoppeld, in een ander (vooral bij verliesgevende bedrijven) is een jaarlijkse verhoging van drie procent toegestaan (bij een inflatie van 7 à 9 procent). In sommige gevallen wordt er belasting geheven op de hoogte van het loon, in andere op de jaarlijkse toename. In elk geval is er een hoge loonbelasting. Als bij voorbeeld de loonsverhoging van 3 procent is toegestaan dan hoeft daar geen belasting over te worden betaald, maar is de feitelijke loonsverhoging groter, dan wordt belasting over de gehele toename geheven. Een politicus die we spraken was van mening dat bijna alle loonvoorschriften afgeschaft zouden kunnen worden. Door de lage lonen maken ze maar 5 à 10 procent van de bedrijfskosten uit, en de kosten die het hele controle-apparaat met zich meebrengt zijn wellicht in dezelfde orde van grootte. Vooral de vakbond zou echter tegen afschaffing van deze voorschriften zijn.

## Banken

Sommige Hongaarse economen vinden dat in discussies over de aard van de socialistische economie (zoals rond het boek van Kornai 8)), de rol van de banken niet voldoende wordt benadrukt. Ondernemingen kunnen niet op basis van winstverwachtingen bij banken lenen; ze hebben voortdurend een geldtekort, ook als daar geen enkele objectieve reden voor is.

Het bankwezen is dan ook één van de meest besproken aspecten van de recente Hongaarse hervormingen. De afgelopen 15 jaar is zeker drie keer het besluit genomen het kredietmonopolie van de Nationale Bank te doorbreken, maar alle keren kon de Bank deze aanvallen met succes afslaan. De laatste tijd is dit monopolie echter aan erosie onderhevig: er kunnen nu commerciële kredieten worden verstrekt, er zijn gespecialiseerde kredietinstellingen gekomen die kleine leningen voor investeringen verstrekken en er zijn obligaties uitgegeven. Tot midden 1984 waren er 30 obligaties uitgegeven. Sinds die tijd is de vraag eraan bij de bevolking sterk gestegen, omdat de rente erop tot 11 procent werd verhoogd. Sinds 1 januari zijn er weer veranderingen ingevoerd, die echter enigszins formeel zijn. Er is een dochter van de Nationale Bank opgericht (de Boedapestse Bank, die informeel nog steeds onder invloed van de moederbank staat). Spaarcoöperaties kunnen kredieten verstrekken, maar concurreren nauwelijks met de bestaande spaarbank omdat deze in de stad gevestigd is en de coöperaties in de regio.

Binnen twee à drie jaar is te verwachten

dat de Nationale Bank een meer op de Westerse situatie lijkende positie zal krijgen, dus een scheiding van centrale bank en kredietinstaties. Niet lang geleden heeft de Bank haar massieve verzet tegen deze verandering opgegeven, omdat in de nieuwe situatie de algemene controlerende bevoegdheden veel groter zouden worden. Tegenwoordig is nl. het Ministerie van Financiën verantwoordelijk voor de waarde van de munt, en dat zou veranderen. Ook zal getracht worden meer besparingen van de gezinnen te mobiliseren. Via een nieuw op te richten investeringsmaatschappij zal er een groter aanbod van obligaties komen.

Deze veranderingen zijn belangrijker dan ze misschien lijken. Indien industriële ondernemingen werkelijk zelfstandiger worden, moeten ze ook middelen kunnen aantrekken om uit te breiden. Die middelen zijn er echter niet: er zijn geen pensioenfondsen zoals in West-Europa, er zijn geen grote beleggers, de banken mogen en kunnen geen grote kredieten geven in het kader van de inflatiebestrijding. Er dient dus een aanbod van financiële middelen gecreëerd te worden, voordat er van een echte kapitaalmarkt sprake kan zijn. Hiervoor zijn niet alleen wettelijke veranderingen nodig, maar ook echte economische. Enkele daarvan zijn zeker de komende jaren te verwachten.

## Evaluatie

Als we het geheel van de recente hervormingsmaatregelen overzien, valt het volgende op. Allereerst moet men op korte termijn niet rekenen op verminderde controle op ondernemingen, zodat het met hun zelfstandigheid ook wel mee zal vallen. Het is duidelijk dat de formele veranderingen, waarvan juist de laatste jaren sprake is, in de richting van enige zelfstandigheid gaan, maar dat vooral de toegenomen herverdeling van winsten daar tegen ingaat. Voor de opdrachten is niet de markt in de plaats gekomen, maar de onderhandeling. Een goede manager is niet degene die een goed inzicht heeft in produktie of marketing, maar is iemand met veel informele relaties. Een econoom meent zelfs dat dit het „enige instrument is waarover het management beslist” 9). En ten tweede lijken veel genomen maatregelen soms tegenstrijdig. Dit komt niet omdat de hervormers zulke domme mensen of kortzichtige conservatieven zijn, maar omdat er een hoogst gecompliceerde besluitvormingsstructuur is. Er is een wankel evenwicht tussen de verschillende organen, die elk zowel bij controle als beleidsvoorbereiding zijn betrokken, en alleen een achteruitgang van hun positie op één punt toestaan, als ze er elders wat voor terugkrijgen. Nu kan men opmerken dat de partij dan toch de knoop kan doorhakken. Dat is maar ten dele waar, want omdat de partij het enige apparaat is dat echte politieke besluiten neemt, is deze partij intern georganiseerd conform de bestaande sectoren en organisaties. In de partij worden zo precies dezelfde conflicten uitgevochten als daarbuiten, gedeeltelijk door dezelfde

personen. Verder mogen de politici dan veelal pragmatisch zijn, de politieke cultuur is er nog één van paternalisme. Als het ergens slecht gaat, laat je dat niet z'n gang gaan, maar moet er een wet komen. Na een jaar blijkt de wet slecht en komt er een nieuwe. Door deze voortdurende „tendens tot centralisatie” rekenen lagere organen er ook steeds op dat alles van bovenaf wordt geregeld. Als er twee bedrijven een conflict hebben, wordt dat niet op de markt uitgevochten, maar snelt elk naar een toezichhoudend orgaan – als die er niet uitkomt komt uiteindelijk zelfs het Centraal Comité er aan te pas. Overdreven samengevat: de politici nemen te veel kleine besluiten en ze nemen voortdurend dezelfde besluiten omdat deze niet worden uitgevoerd.

Ten slotte moet men niet veronderstellen dat hervormingen „automatisch” steeds verder gaan 10). Zoals bekend is er in het begin van de jaren zeventig een ernstige terugslag geweest en zeker niet alleen omdat de Sovjetunie het niet op de veranderingen had begrepen. Op dit moment zijn er weliswaar veel mensen „vóór hervorming”, maar drijven deze in politiek opzicht op twee groepen: de technocraten die er onder lijden voortdurend irrationeel te moeten handelen (met name managers van in principe goedlopende bedrijven en sommige hoge ambtenaren), en een diffuse groep politici die zich verantwoordelijk voelen voor de economie (met name Politbureauleden, vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en Plancommissie).

Dit alles brengt ons op de volgende vraag: is het Hongaarse economische systeem nu echt zo succesvol als vaak wordt gesteld?

## Successen en problemen

Voor ieder die in Hongarije komt is duidelijk dat er meer te koop is dan in andere oosteuropese landen (ook meer dan in de DDR). Met name het voedselaanbod is in Oost-Europa onovertroffen. Niet alleen de hoeveelheid en het assortiment aangeboden goederen is groter, ook de kwaliteit van de waren is vaak beter. Er is één uitzondering: de woningmarkt. Hongaarse huurhuizen zijn kleiner, en men moet er langer op wachten dan in de DDR.

Hier staat tegenover dat de prijzen hoog zijn. Omgerekend tegen officiële koersen zijn de prijzen van Hongaarse publieke voorzieningen (openbaar vervoer, huren, energie, restaurants) doorgaans het hoogst van Oost-Europa, hoewel levensmiddelen er even duur of goedkoper zijn dan in Polen. Al zo'n vijf jaar is de levensstandaard constant tot licht dalend. De reële lonen

7) Geciteerd in W. Swaan, *Overheidsinterventie en ondernemingsgedrag in een hervormde planeconomie*, paper FEW Universiteit van Amsterdam, 1985, blz. 16.

8) Met name in het beroemde boek van Kornai, *Economics of shortage*.

9) Geciteerd in Swaan, op.cit., blz. 19.

10) Zie bij voorbeeld P. Michiels, Het dertiende partijcongres, *Internationale Spectator*, juli 1985.

dalen, maar dit wordt deels opgevangen door toenemende inkomsten uit de „tweede economie”. Van elke drie uur die er nu in Hongarije gewerkt wordt, is dat twee in de staats- of coöperatieve sector en één in de tweede economie (hier opgevat als de particuliere sector, legaal of illegaal, en alle kleine bedrijven). Bepaalde maatschappelijke groepen, zoals zigeuners en oudere bejaarden, zijn er de afgelopen jaren fors op achteruit gegaan, aangezien de sociale voorzieningen niet zijn gekoppeld aan het prijsindexcijfer voor consumptie. Een bejaarde van 80 krijgt daardoor maar 60 procent van het pensioen van iemand die nu wordt gepensioneerd.

Oorzaak van dit maatschappelijke probleem is met name dat er in Hongarije *geen sociaal beleid* is. Nu is er nergens in Oost-Europa een zelfstandig sociaal beleid. Al tijd is ervan uitgegaan dat het economische beleid, door middel van het planmechanisme, vanzelf in een maatschappelijk gewenst resultaat zou uitmonden. Natuurlijk worden er maatregelen genomen die deel zouden kunnen uitmaken van een echt sociaal beleid: pensioenen worden veranderd, huizen gebouwd, scholen geopend. Er zijn veel „sociale gevoelens”, maar er is geen beleid met expliciete doelstellingen en instrumenten, met voors en tegens, los van het economische beleid. Politici kunnen nu steeds zeggen „dat ergens geen geld voor is”. Dit wreekt zich sterk. Hoewel er werkloosheid is (bij voorbeeld van zigeuners) en deze in de regio's zal toenemen, is er feitelijk *geen uitkering voor*. Wel is er twee jaar geleden „herscholingsgeld” geïntroduceerd. Hoewel iedereen weet dat bejaarden bijna verkommeren, worden er nauwelijks maatregelen genomen. Men gaat er vanuit dat ze wel door hun kinderen opgevangen zullen worden, maar als die er niet zijn is er geen andere oplossing voorhanden (de wachtlijst voor bejaardenhuizen is lang). In dat opzicht steekt Hongarije ongunstig af in vergelijking met een land als de DDR. Hoewel iedereen weet dat van de subsidies op de „eerste levensbehoeften” vooral door de middenklassen gebruik wordt gemaakt (zoals ook in Nederland), wordt er niets aan gedaan. Het ontbreken van een sociaal beleid is één van de grootste tekortkomingen in het Hongaarse systeem. Het is echter vooralsnog geen groot politiek probleem: bejaarden en zigeuners hebben geen macht, middengroepen en vakbonden wel. Wel wordt er meer dan voorheen in het openbaar over dit probleem gediscussieerd.

Op het marktniveau staat de zaak er minder rooskleurig voor. Het nationaal inkomen daalde de afgelopen jaren enigszins, de consumptie bleef per hoofd van de bevolking constant, maar de investeringen daalden fors (in 1982 – 1984 in totaal met dertig procent). De geplande investeringsdaling was echter nog groter.

Al enkele jaren is er een jaarlijks exportoverschot van zo'n 600 miljoen dollar, wat nodig is om de rente op de schulden te betalen en een klein bedrag af te lossen. Feitelijk heeft de gerichtheid op de export het hele hervormingsbeleid doorkruist, omdat managers weten dat hun gedrag op korte-

termijnsuccessen in de export wordt beoordeeld, en ook het sterk gecentraliseerde subsidie-apparaat hierop is afgestemd. In het dagelijkse beleid staat niet de efficiency centraal, maar de export. Juist de laatste driekwart jaar gaat het in de export echter slechter dan voorheen. De eerste vijf maanden van dit jaar was er zelfs een tekort op de handelsbalans. Ongepland toegenomen investeringen en gestegen energie-import waren hierin van belang. Ook daalt sinds 1983 het bedrag dat Hongarije in de dollarhandel met de Sovjetunie verdient. De macro-economische vooruitzichten zijn niet zo goed en Hongaarse politici zijn zich daarvan bewust. Een lid van het Centraal Comité vertelde (juni 1985) dat er al vier versies van het vijfjarenplan zijn verworpen, zonder dat op dat moment een bevredigend plan ontworpen kon worden. Wat zijn de dilemma's?

Eén is de export naar het Westen. Hongarije heeft zich vooral op de export van landbouwprodukten toegelegd, maar de prijzen daarvan op de wereldmarkt dalen en de produktie in de EG (de grootste Hongaarse afzetmarkt) stijgt. Onlangs is men ertoe overgegaan, bij gebrek aan vraag, om boomgaarden te rooien – in Oost-Europa een uniek verschijnsel. Verder is het erg moeilijk om sectoren uit te zoeken waarin Hongarije tegen de moordende concurrentie van de „newly industrialized countries” opgewassen is. Gedacht wordt aan transportmachines, onderdelen van micro-elektronica, landbouwmachines en farmaceutica. Maar ondanks de hervormingen is er in de Hongaarse staatsindustrie niet sprake van meer innovatie dan in een land als de DDR, en juist de machine-industrie is het grote zorgenkind. „Typerend voor de Hongaarse machine-industrie is, dat er goedkope massaprodukten worden gemaakt in kleine series, in grote ondernemingen tegen onrealistisch hoge kosten” 11).

Een tweede is de export naar de Sovjetunie. Op de Comecontop in juni 1984 is overeengekomen dat de USSR hoogwaardiger produkten krijgt in ruil voor een gelijkblijvende hoeveelheid olie. De daling in met dollars betaalde leveranties aan de Sovjetunie zal doorzetten. Het verstandigst zou het zijn de import van energie te beperken, omdat de Hongaarse economie per eenheid produkt 20 tot 30 procent meer energie nodig heeft dan Oostenrijk. In 1984 was er van zo'n daling echter geen sprake, dus hierop rekenen kan te optimistisch zijn. Er zullen dus meer landbouwprodukten en machines naar de Sovjetunie gaan, waar minder dollars voor terugkomen.

Een derde dilemma is de groeivoet. Nu de groei al zo'n zes jaar stagneert wordt iedereen ongeduldig. „Er moet weer groei komen”. Economen en planners moeten de politici groei voorrekenen, anders worden hun plannen niet geaccepteerd. En enige groei is ook wel nodig. Al 70 tot 80 procent van alle investeringen is bij voorbeeld reeds vastgelegd in energie-en grondstofprodukten. Door de gedaalde investeringen verouderd het machinepark, terwijl het „maatschappelijk contract” onder span-

ning komt te staan als de aanvoer van consumptiegoederen zou stagneren.

Een vierde dilemma is dat van efficiency en werkloosheid. Iedereen weet dat er in principe efficiënter gewerkt zou kunnen worden, maar dat er dan minder mensen nodig zijn. Nu is dat in de omgeving van Boedapest niet zo'n probleem, omdat er hier (ook in efficiëntere bedrijven) een tekort aan arbeiders is, maar op het platteland en in provinciesteden zouden er eigenlijk vele bedrijven moeten sluiten. Het meest noodzakelijk zou dat in de ijzer- en staalindustrie zijn – die nu juist voor sommige gemeenschappen de kurk vormt waarop de zaak drijft. Vooral voor vrouwen met kinderen (die moeilijk kunnen pendelen) en in kleine dorpjes (met slechte verbindingen) is in het noord-oosten en zuid-westen van Hongarije het werkloosheidsgevaar reëel. Het Politbureau is op dit moment van mening dat een omvangrijke werkloosheid politiek onaanvaardbaar is, maar niemand weet hoelang. Er is nog maar één grote onderneming failliet gegaan, maar er zijn al verscheidene grote, door schuldeisers in gang gezette, reorganisaties voltrokken. De narigheid is uiteraard dat er zoveel ondernemingen verlies maken dat ze bijna alle failliet zouden moeten gaan. Het blijkt moeilijk kiezen tussen zeer vele of geen!

#### Tot slot

Zo'n onbewolkt beeld als soms wordt verondersteld biedt de Hongaarse economie zeker niet. Het is niet het rijkste Oosteuropese land (dat is de DDR), heeft niet de laagste schulden (dat heeft per hoofd van de bevolking Tsechoslowakije) en heeft niet het meest geavanceerde exportpakket. Maar Hongaarse politici durven wel bij tijd en wijle echte beslissingen te nemen. Aan de hervormingen zitten vele positieve kanten, maar de dilemma's die ze oproepen zijn vaak nog nauwelijks precies geformuleerd, terwijl oplossingen naar de toekomst worden verschoven. Ook moeten de hervormingen niet met democratisering worden verward. Wel zijn er elementen van democratisering – de verkiezingen, de nieuwe bestuursvormen – maar in de kern gaat het nog daarom, waar het zo'n dertig jaar geleden mee begon: technocratie en verlicht paternalisme.

Pieter Boot

11) M. Horváth, *Figyelő*, 1984, no. 11.