

Tsjechoslowakije: tussen hoop en vrees

Tsjechoslowakije verkeert in een 'pre-unemployment' situatie, waarin ieder met angst en beven op de grote klap wacht. De ingezette hervormingen zijn nog veel te voorzichtig en te aarzelend om hoge werkloosheid te voorkomen.

In de economische literatuur over Oost-Europa wordt relatief weinig aandacht geschonken aan het ontwikkelingsproces in Tsjechoslowakije. Alle aandacht gaat uit naar Polen en Hongarije. Hoewel niet verwonderlijk, is dat niet geheel terecht. In deze bijdrage zal aandacht geschonken worden aan de sociaal-economische problematiek in Tsjechoslowakije, met nadruk op de arbeidsmarkt.

Economische situatie

De recessie in Tsjechoslowakije was de eerste helft van dit jaar veel dieper dan economen en overheid hadden verwacht. Belangrijkste oorzaken zijn de ineenstorting van de Comeconmarkt, vooral de afzet in de Sovjetunie en de voormalige DDR is gedecimeerd, de wat tragere ontwikkeling van de wereldeconomie en de geringe substitutie mogelijkheden van verschillende exportmarkten. Na Bulgarije heeft Tsjechoslowakije van deze ontwikkelingen het meeste last; in 1989 ging, na globale correctie voor het in de Comecon van de wereldmarkt afwijkende prijsstelsel, 47% van de Tsjechische export naar andere Comeconlanden. Al in 1990 daalde de export naar de andere Comeconlanden er (met 34%) het snelst. Het enkele feit dat in januari 1991 de Sovjetolie in dollars en niet langer in onder de wereldmarkt geprijsde transferabele roebels betaald moest worden, kostte een extra bedrag ter waarde van bijna 20% van de gehele export uit 1989¹. Ook de binnenlandse afzet nam af vanwege de dalende levensstandaard.

Anders dan landen als Polen en Hongarije heeft Tsjechoslowakije ook weinig recente ervaringen met daadwerkelijke economische veranderingen. Dit heeft positieve kanten, zoals een relatief lage schuldenlast, maar ook negatieve. Het aandeel van industriële werkgelegenheid is

er ook in vergelijking met Polen of Hongarije zeer groot (38 versus elk 30%, tegen 23% gemiddeld in OESO-landen) en 95% van de werkenden is verbonden aan een onderneming met meer dan 500 werknemers (80% in Polen en Hongarije, 60% in Duitsland, 40% in Nederland)².

In 1990 daalde het reële bnp met 3,1% en was er een toename van consumptieprijzen met 10%. Het Praagse Economisch Instituut verwacht een verdere daling van het reële bnp dit jaar met 10 tot 15%, een stijging van consumptieprijzen met 60 tot 70%, een afname van reële lonen met 25 tot 35%, een tekort op de betalingsbalans, en een werkloosheid die van vrijwel nihil oploopt tot 6 tot 10% van de beroepsbevolking. Een omslagpunt is pas vanaf eind 1992 voorzien³.

Per 1 januari jongstleden zijn de winkelprijzen geliberaliseerd. In feite was dit pas de eerste stap naar een markteconomie. Alle eerdere wijzigingen, zoals de invoering van een gelaagd banksysteem, en van de mogelijkheid joint-ventures op te richten waren al door het communistische bewind voorbereid. Opvallend is dat dit nauwelijks tot vermindering van tekorten leidde, en dat de afname van de vraag niet voor een marktevenwicht zorgde. Reden is de monopolistische structuur van productie en handel. De staatsbedrijven reageren op een afname van de vraag niet met prijsverlaging, maar met productiebeperving. Handelsbedrijven versterken dat gedrag: ze beperken hun assortiment tot de producten met de minste risico's. Tekorten voor consumenten blijven zo bestaan. De energieprijzen zijn onlangs verhoogd, en in het najaar worden de huren aangepast.

Werkloosheid

Staatsbedrijven hebben hun productie sterk verminderd maar het aantal

arbeidsplaatsen nog niet dienovereenkomstig⁴. De werkloosheid reageert met een vertraging op de sterke productievermindering. Het land verkeert in een 'pre-unemployment' situatie, waarin ieder met angst en beven op de grote klap wacht. De Tsjechische werkgelegenheidsgraad (aantal werkenden op de 15 tot 64 jarige bevolking) is met 80% de hoogste van Oost-Europa, zodat ook de verborgen werkloosheid dienovereenkomstig groot zal zijn⁵. Angst voor werkloosheid heeft andere zorgen verdrongen.

Op dit moment is de werkloosheid, hoewel al sterk opgelopen, nog in sterke mate een regionaal probleem. In de Tsjechische republiek stonden (op 30 april) tegenover 36.000 vacatures 107 geregistreerde werklozen, in Slowakije was het 6.000 tegen 116.000. Bij een gemiddeld werkloosheidspercentage van 2,8 (dus in de orde van wat in een markteconomie frictiewerkloosheid zou kunnen zijn), is het in de Slovaakse provincies al tot boven de 5% opgelopen. Veel van de huidige werklozen komen overigens nog voort uit randgroeperingen, zoals zijgeuners, die onder het oude regime ook geen echt werk hadden. Zoals bij alle crises zijn jongeren het zwaarst getroffen. Zij zijn de groep die na de zomer nog sterker het slachtoffer zullen zijn. Dit heeft redenen. Allereerst wordt juist de komende jaren een extra aanbod op de arbeidsmarkt verwacht, een naijleffect van de 'babyboom' die met kunstmatige maatregelen (stimulering huwelijkssluiting jongeren, langdurig moederschapverlof) na de beëindiging van de Praagse lente was gestimuleerd⁶. En ten tweede speelt in het

1. Cijfers uit UNECE, *Economic Bulletin of Europe*, nr. 42, 1991, blz. 31, 45.

2. OESO, *Employment Outlook 1991*, blz. 18, 19.

3. K. Janacek et al., *Social consequences of Czechoslovakia's transformation*, Praag, 1991.

4. Informatie uit het navolgende is deels afkomstig uit papers gepresenteerd tijdens een workshop over de Nederlandse en Tsjechoslowaakse arbeidsmarkt in juni 1991 in Brno.

5. Cijfer over 1988. In Hongarije was deze 69, in Polen 75, in de OESO-landen gemiddeld 71. Zie OESO, op.cit., 1991, blz. 15.

6. De Tsjechische beroepsbevolking groeit in 1990-1995 niet eens zoveel sneller dan de Poolse, maar voor de Tsjechen is dit een geheel nieuw fenomeen, terwijl er in Polen als sinds 1975 van een hoge arbeidsaanbodgroei sprake is.

Tsjechoslowaakse beroepsonderwijs het leerlingwezen een belangrijke rol. Veel tijdelijke leer-arbeidscontracten (150.000) worden in het najaar beëindigd, en de leerlingen hebben dan een zodanig specifieke opleiding voltooid dat uitwijk naar andere beroepen extra moeilijk is.

Beleid

De werkloosheid wordt mede gestimuleerd door het aarzelande en onhandige regeringsbeleid, en de passieve houding van ondernemers en bevolking. Het Tsjechoslowaakse kabinet wordt in zijn handelen belemmerd door ideologische conflicten en een nationaliteitsprobleem. Het ideologisch conflict heeft twee dimensies: het dilemma tussen 'humanitaire doelen' en harde realiteit, en het verlamdende dilemma tussen onbegrensd vertrouwen in nieuwe marktkrachten bij het feitelijk ontbreken daarvan.

Met het eerste wordt bedoeld op de plechtige beloften van president Havel dat er onder zijn bewind 'geen werkloosheid zal voorkomen' en de royale maar onbetaalbare voorname over lonen. Zo is in overleg met sociale partners een minimumloon vastgesteld op meer dan 60% van het gemiddelde, en wordt nog nagedacht over een indexering van dit minimum. Het gemiddeld loon mag gecorrigeerd voor inflatie volgens dit tripartite akkoord in 1991 niet meer dan 10 tot 12% dalen. Gezien de prognoses is dat irreal. Het tweede is dat het kabinet wel ziet dat alleen vertrouwen op de marktwerking geen garantie is voor succes, maar innerlijk verdeeld is over de te nemen stappen: toch alleen op de markt hopen, of opnieuw een vorm van structuurpolitiek voeren? Dit belemmert bij voorbeeld het actief stimuleren van kleine bedrijven door bij voorbeeld achtergestelde laagrentende kredieten. De privatisering is nu al drie maanden op schema achter⁷.

Ook is onduidelijk wat er met de staatsbedrijven gedaan moet worden zolang ze niet geprivatiseerd zijn⁸. In veel gevallen zal dat nog wel enige tijd duren (verwachting is op zijn vroegst zomer 1992), omdat de regering zich heeft laten verleiden aan steeds grotere groepen voormalige eigenaars toe te staan oude rechten te doen gelden (in plaats van compensatie achteraf te belonen). Tot 31 september kunnen dezen hun rechten claimen. Dit blokkeert uiteraard privatiseringsinitiatieven. Eventuele

'structuurpolitiek' wordt ook gewantouwd omdat de oude industriële ministeries weliswaar zijn gereorganiseerd en gedecimeerd, maar veel ambtenaren toch dezelfde zijn gebleven. Anders dan deze 'grote privatisering' staat het met de 'kleine privatisering', die wel een succes is. Door middel van een veilingssysteem kunnen potentiële kopers hier tegen elkaar opbieden. De eerste negen maanden van 1990 werden er 250.000 nieuwe particuliere ondernemingen geregistreerd (ter vergelijking: in de staatsindustrie verdwenen in die periode 215.000 banen). Probleem om het veilingssysteem ook bij grotere ondernemingen toe te passen is het gebrek aan koopkracht. Door uitdeling van 'bonnen' aan burgers werd aanvankelijk gedacht dit deels te compenseren, maar nu wordt het controleprobleem zwaarder ingeschat. Nu wordt gedacht dat 20 tot 30% van de verkoop via deze bonnen zal lopen. Het nationaliteitsprobleem maakt een en ander nog gecompliceerder. Het armere Slowakije wantrouwt het rijkere Tsjechië (dat weer uit de deelgebieden Bohemen en Moravië bestaat). Bij de opzet van een nieuw nationaal pensioensysteem is bij voorbeeld onduidelijk of er een enkel, dan wel twee zullen komen. Belangrijker wellicht nog is de passieve houding van de bevolking. In een land waar niemand geleerd heeft eigen initiatieven te nemen wacht men in feite toch op handelen van de overheid of anderen. In het bedrijfsleven bij voorbeeld krijgt men niet de indruk dat actief wordt getracht een nieuwe strategie te ontwerpen in een fundamenteel veranderde omgeving: er worden daarentegen mensen ontslagen omdat de afzet afneemt, en gehoopt op advies uit dan wel overname door het buitenland.

Armoede

Werkloosheid kan in een overgangstijdperk een noodzakelijke functie vervullen. De dreiging van werkloosheid zal het, nu verloren gegane, besef doen herleven dat een arbeidscontract een verantwoordelijkheid is waarin twee partijen prestaties overeenkomen. Probleem is dan niet de werkloosheid maar de 'onderklasse' die het zal veroorzaken: de mensen met geringe kansen om ooit weer werk te vinden.

Op korte termijn is in dit land werkelijke armoede te verwachten. Begin van dit jaar leefde 15% van de bevolking onder een officieel gedefinieer-

de armoedegrens; in Slowakije was het 29%. De meest kwetsbare groepen zijn gepensioneerden zonder bijverdienste, eenoudergezinnen en gezinnen met drie of meer kinderen. Naar verwachting zal eind dit jaar 60 tot 95% van hen onder deze armoedegrens zijn terechtgekomen⁹. Cruciaal daarbij is of het lukt een werkbaar en betaalbaar systeem van sociale zekerheid op te zetten, dat niet tegelijk 'paternalistisch' (beschermend zonder te activeren) van opzet is. Samen met een vorm van inkomstenbelasting, er bestaan nu alleen aparte belastingen op verschillende inkomensbronnen, is zo'n systeem per 1 januari 1993 voorzien. In het voorziene systeem is daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten, die echter een deel van de uitgaven uit eigen middelen dienen op te brengen. Vooral in de armere regio's is de vraag of deze wel beschikbaar zullen zijn.

Ten slotte

De Tsjechoslowaakse regering heeft de bevolking een overgangperiode van twee tot drie jaar beloofd. Dat is volstrekt irreal. Het veranderingsproces zal decennia duren. Ook is de bevolking ten onrechte voorgehouden dat werkloosheid alleen het gevolg van een 'verkeerd' soort hervormingen zou kunnen zijn. Angst voor 'Poolse situaties' – inflatie en omvangrijke werkloosheid –, het nationaliteitsprobleem alsmede een beperkt inzicht in de ernst van de economische problematiek verlammen besluitvorming. Volgend jaar worden er algemene verkiezingen gehouden, zodat een 'politieke conjunctuurcyclus' niet uitgesloten is. Snelle privatisering en komst van buitenlands kapitaal in het relatief stabiele Tsjechoslowakije zijn echter positieve fenomenen.

Pieter Boot

De auteur is werkzaam bij Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

7. Sinds de nieuwe richtlijnen (uit mei in Tsjechië en juli in Slowakije) de bevoegdheden tot privatisering hebben gedecentraliseerd komt er wellicht meer vaart in. De formele Privatiseringswet dateert van 1 april.

8. Onlangs is een Faillissementswet bij het federale parlement ingediend die voorziet in een door de overheid te financieren 'reddingsperiode' van maximaal 12 maanden nadat eventueel faillissement is aangevraagd.

9. Janacek et al., 1991, blz. 41.