

## Privatisering in Oost-Europa

*Het privatiseringsproces in Oost-Europa kan ons veel leren over de werking van een markteconomie.*

Privatisering in Oost-Europa heeft alleen de naam gemeen met privatisering in het westen. Het gaat echter om iets heel anders. Privatisering in het westen komt voort uit de wens om in het kader van het economische beleid een beter gebruik te maken van de mogelijkheden van de vrije markt. De te privatiseren bedrijven of instellingen treden een gebied binnen, waar de vrije markt reeds functioneert. In het oosten is privatisering een proces van veel fundamentele aard. Daarom kan men in Oost-Europa ook geen lering trekken uit Engelse, Franse, of Amerikaanse ervaringen met privatisering.

Het gaat bij privatisering in Oost-Europa om twee belangrijke doelstellingen:

- de noodzaak om economische beslissingen uit het politieke proces te halen, te depolitiseren, door de sector van de ondernemingen te scheiden van de staat;
- de noodzaak om een nieuwe institutionele structuur te creëren, die gunstig is voor het proces van revitalisering en heroriëntering van de Oosteuropese economie.

Dat is de fundamentele boodschap van Frydman en Rapaczynski, twee Poolse economen, die vanaf het begin van het proces van overgang naar een markteconomie, gestudeerd hebben op de mogelijkheden en kansen ervan.

### Beschikking over hulpbronnen

De basisvraag voor elke sociaal-economische orde, stellen zij, is die van het efficiënte gebruik van de maatschappelijk beschikbare hulpbronnen. Daarvoor is het noodzakelijk,

dat het gebruik van die hulpbronnen niet vrij is. Op de een of andere manier moet dat gebruik beperkt worden. Daarvoor bestaan in principe twee methodieken. De eerste is die van regulering: er wordt een gemeenschappelijk besluit genomen over de manier waarop die hulpbronnen gebruikt worden, en die manier wordt, zonder meer afgedwongen van allen, die ze als 'free riders' zouden willen gebruiken. De tweede is die van het creëren van eigendomsrechten. De hulpbronnen worden dan voor exclusief gebruik toegewezen aan industriële actoren, die alle kosten van dit gebruik betalen, en alle opbrengsten van het gebruik ontvangen. In het eerste geval wordt over het gebruik van de hulpbronnen besloten via een

R. Frydman en A. Rapaczynski,  
*Privatization in Eastern Europe:  
is the state withering away?*,  
Oxford University Press,  
Oxford, 1994, £ 12,95.

politek proces. In het tweede geval wordt dit gebruik bepaald door een proces van individuele maximalisering van belangen, zoals dat beheerd wordt door de markt als allocatiemechanisme.

Daarmee stuiten we op een zeer fundamentele beschouwing over de verschillen tussen regering en markt. Het gaat er niet om de eigendom te verplaatsen van de staat naar anderen. Eigendom was irrelevant onder het oude systeem, dat beruiste op directe voorschriften voor het gedrag van de bedrijfsleiding. Het gaat om een veel fundamentele proces, dat zo te omschrijven zou zijn: omdat het kapitalisme tot op de grond afgebro-

ken was, moet het ook weer van de grond af opgebouwd worden. Maar juist omdat produktie en produktieleiding bepaald werden door een politiek proces van voorschriften, dwang, maar natuurlijk ook onderhandeling, gaat het bij de privatisering evenzeer om een politiek proces, dat zonder een blijvende intensieve politieke initiëring en ondersteuning niet mogelijk is.

Wat noodzakelijk is, is inhoud geven aan de bij ons vanzelfsprekende notie van de 'eigenaar' van de onderneming (persoon, instelling) die – in wezen los van de belangen van de insiders van de onderneming, management en personeel – besluit op basis van winst en verlies.

Privatisering is dus niet zo maar de laatste fase in de overgang van een centraal geplande economie naar kapitalisme, een fase waarin de 'final touch' wordt gegeven aan een reeds functionerend systeem. Het gaat erom, dat de macht wordt overgeheveld van de staatsbureaucratie naar particuliere aandeelhouders, die het inkomen uit hun investeringen willen maximaliseren als onmisbare voorwaarde voor een efficiënte beheersing van het proces van management.

### Verschaffing van kapitaal

Door het proces zo te analyseren kan men ook de diepte van de problematiek overzien. Waar moeten die aandeelhouders vandaan komen? Uit het buitenland? Dat brengt het voordeel met zich mee van ervaring en expertise. Maar is het buitenland voldoende geïnteresseerd, en hoe ligt totale internationalisering van de economie in de nationale publieke opinie?

Het systeem van kapitaalverdeling, waarbij iedere burger vouchers krijgt, die hij tegen aandelen (liefst van beleggingsfondsen) kan inwisselen, is in veel Oosteuropese landen gebruikt. Bestaande banken in Oost-Europa blijken ongeschikt te zijn om de Duitse methodiek van de investeringsbanken te volgen. Ook de banken zelf moeten op de door de schrijvers omschreven manier ge'corporatiseerd' of ge'commercialiseerd' worden, voordat ze zo'n functie kunnen vervullen.

Zou men de aandelen geheel of gedeeltelijk in de handen van het management en het personeel kunnen

brengen? Frydman en Rapaczynski wijzen op het gevaar, dat er een soort monsterverbond ontstaat van de oude nomenclatura die de macht had en houdt in de geprivatiseerde onderneming en het personeel. Staatsbedrijven worden dan private koninkrijken, veelal monopolies, die de consument brandschatten ten bate van ondernemingsleiding en personeel. Daarmee wordt dan de socialistische praktijk gecontinueerd, waarbij consumenten altijd opgeofferd worden aan producenten.

### Economisch en politiek proces

In Oost-Europa bestaat een wat ambivalente houding tegenover de privatisering. Iedereen weet dat het nodig is, dat overgang naar een markteconomie een belangrijke verbetering van de levensstandaard kan brengen. Maar het is evenzeer duidelijk dat het proces op korte termijn gepaard gaat met pijnlijke offers, met name in de vorm van een omvangrijke werkloosheid.

Het is niet voor niets, dat men in Warschau zowel als in Moskou kan horen, dat het wellicht beter zou zijn geweest het 'Chileense model' te volgen. Eerst de markteconomie introduceren, met behoud van de politieke dictatuur, en pas wanneer de markteconomie begint te functioneren, de stap naar democratie zetten. Guy Sorman vertelt in zijn nieuwste boek dat hij dit verhaal wel honderd keer hoorde in Oost-Europa<sup>1</sup>. Maar hij wijst er terecht op, dat Chili geen voorbeeld is. In Chili was de markteconomie niet dood, maar stond ze onder de druk van Allende's experimenten. Het ging er slechts om het ondernemerschap, dat in essentie aanwezig was, de ruimte te geven. In Oost-Europa bestaat het ondernemerschap niet meer.

Privatisering in Oost-Europa is dus een heel ander, nieuw, fenomeen. Het is in de woorden van de schrijvers zowel een politiek als een economisch proces. Een proces waarvan het niet zeker is dat het goed afloopt. Het is in de praktijk ook een onduidelijk proces met open einden, dat zowel een goede als een slechte afloop kan hebben. De economie van Oost-Europa vormt niet een maagdelijk gebied zoals een nieuw Amerikaans continent, dat vanaf de grond kan worden opgebouwd. De regio is al bezet met, in het algemeen gespro-

ken zeer grote, maar ook uiterst dysfunctionele, industriële organisaties. Privatisering wordt gehanteerd om zoveel mogelijk van deze industriële organisaties om te zetten in levensvatbare bedrijfsinstellingen.

Dit betekent weer dat het niet alleen gaat om een overdracht van eigendom, maar om het ontwikkelen van nieuwe, vaak ingewikkelde arrangementen waarbij zich structuren ontwikkelen, zoals wij die kennen van het westen. Denk aan de scheiding van eigendom en management, en het monitoren van de prestaties van ondernemingen via een groot aantal complexe mechanismen, binnen en buiten de onderneming gelegen.

In de praktijk van het transitieproces blijkt, dat dit een veel omvangrijker en veel moeilijker proces is, dan men kon denken. De markteconomie, zoals wij die kennen in de westerse landen staat niet op zich zelf, maar kan functioneren doordat zij ingebed is, verweven met, een groot aantal instituties, die het resultaat vormen van een ontwikkelingsproces van honderd en meestal meer jaren. Men kan er zaken onder vatten als: georganiseerde groepen, het functioneren van de effectenbeurs, het bankwezen zoals dat verschillend functioneert in verschillende economieën, de rol van accountants, de structuur van de geldmarkt, enz. Zo zijn er vele instituties, die de markteconomie begeleiden en structureren. Die instituties zijn overigens niet in alle landen dezelfde. Er is niet één markteconomie, er zijn er vele. En dat hangt niet alleen samen met de cultuur van een land maar ook met de daarop gebaseerde instituties<sup>2</sup>. De landen in Oost-Europa staan voor het probleem dat zij, in een relatief korte tijd, zulke instituties moeten ontwikkelen.

### Slot

In essentie komt de studie van Frydman en Rapaczynski neer op een diepgaande exploratie van de manier, waarop een kapitalistische economie eigenlijk functioneert. Zij stuiten daarbij tot hun verbazing op een stelsel, dat overal op verschillende wijze gestructureerd, begeleid en bestuurd wordt.

Men kan zich afvragen, of de schrijvers niet een te beperkt aantal instituties behandelen, en met name ingaan op de financiële en economische voorwaarden voor het functioneren

van tot ondernemingen omgevormde bedrijven. Men kan zich bij voorbeeld voorstellen dat de schrijvers tot een meer complete analyse zouden zijn gekomen, indien zij meer aandacht hadden besteed aan de arbeidsmarkt. Ook daar functioneren belangrijke instituties, die in westerse landen de werking van de markt reguleren, of vaak ook hinderen. Juist deze instituties waren in de plan-economie in een oneigenlijke rol gedwongen.

Dit doet echter niets af aan de waarde van het boek. De auteurs voeren de lezer stap voor stap mee in hun onderzoek naar de geheimzinnige werkelijkheid, die de markteconomie vormt. Daarbij laten zij zien hoe moeilijk de opgave is waarvoor Oost-Europa staat. Tegelijkertijd is het een verrassende ontdekkingsreis naar de geheimen van het stelsel, waarin wij momenteel leven.

### W. Albeda

De auteur is hoogleraar algemene economie aan de Rijksuniversiteit Limburg.

1. G. Sorman, *Le capital, suite et fins*, Fayard, Parijs, 1994.

2. C. Hampden-Turner en A. Trompenaars, *The seven cultures of capitalism*, New York, 1993.