

De uitverkoop

In haar eerste verkiezingsprogramma beloofde de regering-Thatcher een grootscheepse privatisering. Zij heeft woord gehouden. Voormalige staatsbedrijven als Amersham, Jaguar, Britoil, British Petroleum, British Aerospace, British Sugar en National Freight, om maar een greep te doen, werden in de afgelopen jaren aan de particuliere sector overgedaan. Onlangs (28 november 1984) bereikte het privatiseringsprogramma een hoogtepunt met de verkoop van 51% van de aandelen van British Telecom, de telecommunicatie-afdeling van het Engelse postambt, waarmee een bedrag van £3,9 mrd. was gemoeid: de grootste aandelenemissie in de historie. En er staat meer op het programma: binnenkort volgen British Airways en Trustee Savings Bank. In ons land, waar privatisering eveneens hoog in het vaandel van de regering staat, komt men niet veel verder dan de privatisering van de plantsoendienst of vuilnisophaaldienst in een vergeten stad, de verkoop van de voormalige Rotterdamse gemeentewas-serij, en wat voorzichtige pogingen om de Dienst Vaarwegmarkering van het loodswezen van de hand te doen. Waarom de zaken niet wat voortvarender aangepakt en, naar Engels voorbeeld, de telecommunicatiepoot van de PTT, de Rijks Post Spaarbank en de Postcheque- en Girodienst, de Staatsdrukkerij, de KLM, DSM en de Nederlandse Spoorwegen niet aan de hoogstbiedende verkocht? Alvorens tot zo'n nationale uitverkoop over te gaan, is het nuttig kennis te nemen van de rijke Britse ervaringen op dit gebied, om te zien of het Engelse voorbeeld wel zo nastrevenswaardig is. Wat zijn de overwegingen geweest om op zo'n grote schaal staatsbedrijven te verkopen, en snijden de gebruikte motieven hout?

In de eerste plaats speelt de opvatting dat een staatsbedrijf niet efficiënt kan werken en dat de kwaliteit van de dienstverlening te wensen overlaat. Achtergrond hiervan is dat budgetmaximaliserende ambtenaren en stemmenwinstmaximaliserende politici met een open oor voor de eisen van pressiegroepen, de dienst uitmaken bij overheidsbedrijven. De ruimte voor zulk niet-optimaal gedrag bij particuliere bedrijven is kleiner omdat de prikkels van de markt, op straffe van faillissement, tot efficiënt handelen dwingen. Privatisering zou daarom te verkiezen zijn. Hoewel met de mond beleden, kan deze overweging geen rol van betekenis bij de Britse uitverkoop hebben gespeeld. Cruciaal is immers niet de vorm van het eigendom – particulier of publiek – maar de concurrentie die de onderneming ondervindt. En wat heeft het voor zin om een onderneming te privatiseren die in feite een natuurlijk monopolie is, zoals British Telecom? Een publiek monopolie wordt een particulier monopolie, maar de verwachte efficiency-winst zal achterwege blijven. Beter is het om niet de onderneming van eigenaar te laten veranderen, maar om te proberen de concurrentie aan te wakkeren. Curieus is dat de Britse regering wel heeft geprobeerd deze weg te bewandelen – zij heeft aan de wieg gestaan van het bedrijf Mercury, dat British Telecom op de deelmarkt van het interlokale zakelijke verkeer wat tegen-gas moet geven – maar dat bleek een wassen neus. Het wettelijke kader zorgt ervoor dat de concurrentie tot 1990 tot deze onderneming beperkt blijft, en de schaalvoordelen van British Telecom zullen concurrenten ook na die periode afschrikken. Misschien is dit de eerste les die uit de Britse privatiseringswoede is te leren: de verkoop van staatsbedrijven die op afgeschermden markten blijven opereren is weliswaar aantrekkelijk voor de nieuwbakken aandeelhouders, maar leidt niet tot welvaartsinstellingen. Er is slechts sprake van een wijziging van de verdeling: monopoliewinsten die eerst aan de schatkist toevielen komen nu ten goede aan de aandeelhouders.

Speelt dan misschien het bestuurlijke motief een rol? Afslanking van het takenpakket van de overheid maakt het bureaucratische apparaat immers kleiner en minder rigide, terwijl taken en verantwoordelijkheden van ambtenaren duidelijker worden gescheiden. Maar ook dit motief kan niet de doorslaggevende reden van de Britse uitverkoop zijn geweest. Zoals de ervaring met British Telecom leert, is er in belangrijke mate sprake van substitutie van de ene vorm van overheidsbemoeienis (staatsdeelneming) door de andere (regulering). De reden daarvan is dat door de omzetting van een staats- in een particulier monopolie de mogelijkheid van misbruik van machtspositie is toegenomen. Voor British Telecom betekent dit regels met betrekking tot het niveau van voorzieningen (er gelden bij voorbeeld beperkende voorwaarden om telefooncellen en onrendabele lijnen op te heffen),

de (verplichte) medewerking aan telecommunicatievoorzieningen van concurrenten en het in stand houden van gratis alarmlijnen. Ingrijpend zijn ook de voorschriften die de mogelijkheid van prijsdiscriminatie aan banden leggen, en de regel die de gezamenlijke prijsverhoging van lokale en interlokale dienstverlening aan een maximum bindt (het prijsindexcijfer minus de factor 3). Tevens is British Telecom onderworpen aan het overheidstoezicht van het Office of Telecommunications, dat bij voorbeeld een stokje kan steken voor concurrentiebeperkende maatregelen (zoals onlangs gebeurde toen IBM en British Telecom tot een vorm van samenwerking probeerden te komen). Dit is de tweede les voor de privatiseerder: het privatiseren van staatsbedrijven leidt tot regulering, waardoor van een aanzienlijke afslanking van het overheidsapparaat geen sprake kan zijn.

Is er dan misschien een minder hoogdravende reden in het spel, zoals het spekken van de staatskas? Als dat het geval is, kan er slechts sprake zijn van korte-termijnpolitiek. Immers, alleen winstgevend overheidsbedrijven kunnen met succes aan de particuliere sector worden overgedaan. Kneusjes kunnen in het beste geval slechts worden afgesloten. Zo bedroeg de winst vóór belasting van British Telecom het afgelopen boekjaar £990 mln., en wordt voor het lopende jaar een bruto-winststijging van meer dan 35% verwacht. Privatisering van succesvolle overheidsondernemingen als British Telecom, maar ook van British Aerospace, Amersham en National Freight heeft veel weg van het slachten van de kip met de gouden eieren. Bovendien wordt het eenmalige positieve effect op de schatkist nog gereduceerd door de kosten van de emissie en van saneringsoperaties die nodig zijn om de privatisering te laten slagen. In het geval van British Telecom betekende dat een herstructurering van de balans op kosten van de regering. Zo komen we tot de derde les: alleen rendabele bedrijven zijn aan de particuliere sector over te doen, doch het effect op de schatkist hiervan is op langere termijn negatief.

De belangrijkste reden om op zo'n grote schaal bedrijven te privatiseren, is echter van ideologische aard: de regering-Thatcher acht het wenselijk het aandelenbezit te spreiden. Op deze manier kunnen rechtvaardigheid en doelmatigheid binnen één systeem worden gecombineerd: de markt zorgt voor de efficiënte allocatie van produktiemiddelen en het gespreide bezit van aandelen staat er borg voor dat de weerstand tegen de ongelijke beloning van kapitaal en arbeid die uit het marktproces resulteert, wordt verminderd. De verdeling over personen wordt immers gelijkijker. En er zijn meer voordelen: het aanbod van risicodragend kapitaal wordt vergroot, de fluctuaties van aandelenkoersen zijn geringer bij een gespreid aandelenbezit (financiële instituten plachten elkaar in hun gedrag na te volgen) en het management behoudt door de spreiding van de aandeelhouders zijn vrijheid. In het geval van British Telecom is de Britse regering erin geslaagd de kleine belegger te interesseren: er werden 2,3 mln. kleine aandeelhouders bereikt die te zamen meer dan 1 mrd. aandelen (tegen een uitgiftekoers van £1,30) kochten. De nadelen van het op deze manier spreiden van het aandelenbezit zijn echter onderbelicht. Zo is het de vraag of de interesse om risicodragend te beleggen inderdaad is toegenomen: de aandelen van British Telecom zijn, gezien de afgeschermden markt waarop het concern opereert, moeilijk risicodragend te noemen, zodat de drempel naar de aandelenmarkt nauwelijks is verlaagd. Misschien is de ruimte op de kapitaalmarkt per saldo zelfs verkleind als de British Telecom-beleggingen ten koste gaan van andere, wel risicodragende huidige of toekomstige beleggingen. Bovendien speelt de overheid met vuur als mocht blijken dat de hooggespannen verwachtingen van de nieuwe belegger niet worden bewaarheid. Dan is de „goodwill” onder brede lagen van de bevolking m.b.t. risicodragende beleggingen definitief verspeeld.

De balans opmakend, lijkt een omvangrijke uitverkoop van staatsbedrijven voor Nederland weinig zinvol. Om het aandelenbezit te populariseren kunnen beter fiscale maatregelen worden getroffen of kan het idee van het investeringsloon nieuw leven worden ingeblazen. En om de overheidsbedrijven efficiënter te laten opereren, kan beter de concurrentie worden aangewakkerd. Dan zijn betere resultaten te verwachten dan wanneer, naar Engels voorbeeld, een uitverkoop tegen afbraakprijzen wordt gehouden.

H. Kamps