

Privatisering in Oost-Europa

OESO, *Methods of privatising large enterprises*, Parijs, 1993, 177 blz.

R. Frydman, A. Rapaczynski, J. Earle (red.), *The privatization process in Central Europe*, Central European University Press, Boedapest/Londen/New York, 1993, 262 blz.

Voor het goed functioneren van markten is een private sector essentieel. In de oude regimes van Oost-Europa was het private eigendom echter een ideologisch taboe. De overgang naar een markteconomie komt in Oost-Europa dan ook nagenoeg overeen met de privatisering van bijna de gehele economie.

Die privatisering kan op twee manieren geschieden: door eigendomsverandering (privatisering) en door de autonome groei van de reeds bestaande private sector. Voor het creëren van een competitieve omgeving in de produktiesfeer is vooral privatisering van de grote staatsbedrijven nodig. Om de markten te laten werken is een kritieke massa van private eigendom immers noodzakelijk. De opkomende private sector is kleinschalig en beperkt zich hoofdzakelijk tot de diensten sector en de handel. Zecchini stelt daarom terecht: "From the ashes of State planning in central and eastern Europe, a sizable, domestic sector of private enterprises is most unlikely to arise in the next decade unless the State divests itself of the ownership of most of its capital assets" (OESO, blz. 71).

Over de privatisering in Oost-Europa zijn onlangs twee belangwekkende studies verschenen. *The privatization process in Central Europe* is de eerste studie van de Centraaleuropese Universiteit (CEU) in Praag naar de praktijk van de privatisering tot medio 1992 in de destijds vijf landen van Centraal-Europa¹. Het andere boek *Methods of privatising large enterprises*, uitgegeven door de OESO, is in wezen complementair omdat daarin analytische kaders voor de privatisering worden besproken. De methoden en problemen van privatisering van grote bedrijven komen aan de orde. Het laatste boek bevat ook drie

interessante case-studies van de eerste ervaringen met privatisering van grote staatsbedrijven in Polen, Hongarije, Tsjecho-Slowakije in 1990. Ook aan de voormalige DDR wordt aandacht besteed.

Noodzaak

De keuzevrijheid van het tempo van privatisering blijkt in de praktijk beperkt. De diepe recessie heeft voor een snelle verslechtering van de financiële situatie van de staatsbedrijven gezorgd. Daardoor heeft privatisering als instrument voor herstructurering aan belang gewonnen.

"Privatisation is not an isolated sacrifice on the altar of a market system but a process aimed at restructuring all the segments of the economy for the purpose of enhancing private initiative and economic activity" (OESO, blz. 73).

In Oost-Europa is overigens wel sprake van een discrepantie tussen het gewenste en het feitelijke tempo van privatisering. Polen, Tsjechië en Hongarije zijn het verst gevorderd met privatisering in de produktiesfeer maar desondanks zijn de regeringsplannen lang niet gehaald. In Roemenië en Bulgarije is privatisering nog niet echt begonnen. Deze discrepanties vragen om nader onderzoek².

1. De CEU heeft behalve een onderwijs-taak ook de functie van een opleidings- en onderzoekscentrum naar de overgang in Oost-Europa.

2. Voor een uitgebreide behandeling van de privatisering in Oost-Europa zie mijn bijdrage aan N. van der Lijn (red.), *De overgang naar een markteconomie in Oost-Europa*, Stenfert Kroese Educaboek, oktober a.s. te verschijnen.

Definitie

Het begrip privatisering kan op twee manieren worden gedefinieerd. In de klassieke betekenis, gehanteerd door de OESO, staat het eindresultaat centraal. Met privatisering wordt de overdracht van staatseigendom in particuliere handen bedoeld, met inbegrip van de overdracht van effectieve controle over het management. De praktijk van de vijf Oosteuropese landen beschreven in het boek van Frydman c.s. laat de beperkingen van deze definitie zien. Het omvangrijke privatiseringsproces in Oost-Europa moet plaatsvinden onder twee restricties, namelijk een tekort aan binnenlands kapitaal en een tekort aan ervaren managers. Daarom is de uitkomst ervan voorlopig moeilijk alleen uit te drukken in termen van overdracht van eigendom. Het is meer zinvol om privatisering te zien als een breed spectrum van activiteiten (zoals franchising, leasing en contractmanagement) die de besluitvorming in de economie uit handen van de staat nemen³. De feitelijke overdracht van het eigendom, zoals verondersteld in de klassieke definitie, vormt in deze benadering het sluitstuk van diverse eigendomsveranderingen.

De privatisering in Polen en ook in Hongarije laat zien dat in de beginfase meer sprake is van differentiatie van eigendomsrechten dan van privatisering in enge zin. Privatisering in enge zin vindt hoofdzakelijk plaats op basis van westers kapitaal. Lokale investeerders zijn onvoldoende kapitaalkrachtig om grote staatsbedrijven te kopen. In Polen is leasing door werknemers van kleine en middelgrote bedrijven populair, terwijl in Hongarije relatief veel veranderingen binnen het staatseigendom plaats vinden, waarbij staatsbedrijven en -banken belangen in elkaar hebben genomen. Frydman en Rapaczynski spreken in dit verband van "a Byzantine system of institutional cross-ownership"⁴.

Indien wel overdracht van eigendomsrechten plaatsvindt, is het van belang wie de nieuwe eigenaren zijn of zullen worden. Gezien de twee bovengenoemde restricties is de verwachting gewettigd dat de privatisering in Oost-Europa meer tijdelijke eigenaren en tussenoplossingen zal opleveren dan tot nu toe werd verondersteld.

Unieke context

Privatisering in de Oosteuropese context heeft een eigen specifiek karakter. De specifieke kenmerken betreffen de omvang en de 'non-market' omgeving waarin het proces plaatsvindt. De omvang van de privatisering in Oost-Europa overtreft westerse ervaringen; het gaat om 8500 staatsbedrijven in Polen, 4200 in Tsjecho-Slowakije, 2200 in Hongarije en 45.000 in Rusland. De omgeving kenmerkt zich door het ontbreken van marktinstuties, door grote onevenwichtigheden aan de aanbodzijde, een diepe recessie en een gebrekkig functionerend bestuurlijk systeem. Bovendien zorgt de economische liberalisatie voor het verlies van controle door de staat. Typerend voor de privatisering in Oost-Europa is dat die dient om de controle over bedrijven weer in te stellen. Daarbij komen andere vraagstukken aan de orde dan bij privatisering in een bestaande markteconomie⁵.

Gezien de unieke context is het niet vreemd dat aan privatisering diverse economische, politieke en sociale doelstellingen worden toegekend. De privatisering vormt een schakel tussen de verandering van het economische systeem en van de economische structuur om vervolgens als 'engine of economic renovation and recovery' te dienen.

De OESO-bundel vermeldt vijf typen doelen: systeemgebonden (versterking van concurrentie en van ondernemerschap), macro-economische (met positieve bijdragen aan de begroting, de inflatie en de lopende rekening), sectorale, politieke (de-eta-terisering en depolitisering van economische besluitvorming) en sociale.

M.b.t. de laatste doelstelling ziet men bij voorbeeld het belang van het ontstaan van een middenklasse, vooral op lange termijn. De maatschappelijke betekenis van privatisering voor de korte termijn wordt echter onderschat. De huidige situatie in Rusland laat dit duidelijk zien. De massa-privatisering heeft er een zuiver politiek doel, namelijk het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor een markteconomie. In Rusland is het private eigendom de bevolking vreemd. Niettemin is de komst van eigenaren-ondernemers die hun persoonlijke belangen verbinden aan een markteconomie-in-wording noodzakelijk. Dat maakt de overgang pas onom-

keerbaar. Privatisering fungeert hier als een instrument van fundamentele sociaal-economische veranderingen, ter completering van de politieke revolutie. Maar tegelijkertijd gaat privatisering gepaard met een herverdeling van inkomens en macht die vergelijkbaar is met een sociale en economische revolutie⁶.

Praktijk

Het boek van Frydman c.s. beschrijft per land het privatiseringsproces in zijn verschillende verschijningsvormen zoals reprivatisering, de vrije distributie, de 'kleine' privatisering en de 'grote' privatisering.

Reprivatisering betekent het honoreren van de claims van de voormalige eigenaren van gebouwen, bedrijven en grond.

De vrije distributie is kenmerkend voor het privatiseringsproces in Oost-Europa. Het houdt in het gratis verdelen van staatseigendom in de vorm van aandelen of in natura (zoals grond en flats). De vrije distributie heeft een politieke doel: het verwerven van de maatschappelijke steun voor privatisering. In het bijzonder gaat het om de toestemming van werknemers van te privatiseren staatsbedrijven te verkrijgen door een preferentiële behandeling (gratis aandelenpakketten). Door het verstrekken van vouchers onder de bevolking wordt tevens het probleem van het tekort aan binnenlandse kapitaal omzeild. Deze vouchers geven burgers recht op aandelen van geprivatiseerde bedrijven.

De kleine privatisering heeft betrekking op de verhuur of verkoop van kleine eenheden in de detailhandel, de dienstverlening (taxi's) en horeca

3. Zie Economic Commission for Europe, *Economic survey of Europe 1991-1992*, New York, 1992, blz. 191-253.

4. Zie R. Frydman en A. Rapaczynski, *Privatization in Eastern Europe: is the state withering away?*, *Finance & Development*, juni 1993, blz. 10-13.

5. Van Wijnbergen wijst op dit essentiële verschil met de privatisering in Mexico. Zie S. van Wijnbergen, *Aspects of enterprise reform in Eastern Europe*, in: R. O'Brien (red.), *Finance and the International Economy*, nr. 6, Oxford, 1992, blz. 32-44.

6. Deze vergelijking maken J. Lewandowski en J. Szomburg in *The privatisation strategy*, *Economic Transformation*, nr. 7, The Gdansk Institute of Market Economics, Warschau-Cambridge, 1990.

(cafés). Deze privatisering is het meest succesvol omdat het benodigde kapitaal relatief laag is en de procedures eenvoudig. De kleine privatisering is gericht op lokale kopers. De resultaten ervan zijn snel zichtbaar: verbeterde kwaliteit van artikelen, een ruimer assortiment en toegenomen klantgerichtheid.

De grote privatisering betreft het verkopen van (middel)grote staatsbedrijven die in meerderheid tot de industrie behoren. De grote privatisering levert ook de grootste problemen. Dat komt door de hoge concentratiegraad, die kenmerkend was voor een planeconomie. Eind jaren tachtig was in Tsjecho-Slowakije en Roemenië sprake van hyperconcentratie met een gemiddeld aantal werknemers per industrieel bedrijf van resp. 3300 en 1700 (vergelijk Polen, Hongarije rond 700 werknemers en West-Duitsland 160 werknemers). Privatisering van deze bedrijven vereist deconcentratie (opsplitsing in kleinere eenheden). Dit geschiedt meestal in het kader van 'corporatisering' ofte wel de omzetting van het bedrijf in een vennootschap met de staat als eigenaar. Het aantal staatsbedrijven neemt als gevolg daarvan toe (in Roemenië in de afgelopen twee jaar van 2000 naar 7783).

Illustratief voor de grote privatisering zijn de drie case-studies van de OESO. In Polen ging het bedrijf Prochnik naar de beurs, in Tsjecho-Slowakije is de autofabriek Skoda aan Volkswagen verkocht en in Hongarije vond een partiële privatisering van het reisbureau Ibusz plaats. Interessant is het geval van Skoda. De waarde van het bedrijf werd op DM 800 mln geschat. Volkswagen nam de verplichtingen over van gefaseerde investeringen à DM 1,4 mrd en de afbetaling van de bedrijfsschulden. In ruil daarvoor krijgt Volkswagen in 1995 een belang van 70% in Skoda. De privatisering van Ibusz werd gebruikt om de beurs in Boedapest te heropenen. Maar privatisering door een emissie op de beurs vond geen navolging. In Boedapest staan 23 aandelenfondsen genoteerd, maar alleen in twee gevallen gaat het om geprivatiseerde bedrijven. In Warschau wordt momenteel in 19 fondsen gehandeld.

Beleid per land

The privatization process in Central Europe verschaft inzicht in de privati-

seringspraktijk van zes landen. Het blijkt dat de grote privatisering op verschillende wijzen wordt aangepakt. Dat komt door verschillen in de mate van politieke stabiliteit en sociale consensus, in de macro-economische situatie en ook in de voorkeuren op weg naar een markteconomie. De verschillen in aanpak tot medio 1992 tussen Polen, Hongarije en Tsjechië zijn opvallend. Ze komen tot uitdrukking in de wijze van de regulering van het privatiseringsproces. De privatisering in Hongarije wordt gekenmerkt door een decentrale aanpak waarbij het initiatief bij managers en investeerders ligt. In Tsjechië daarentegen is er sprake van een centrale aanpak met de staat als initiator en uitvoerder van een massale verkoop met behulp van vouchers. De Poolse gemengde aanpak ligt er tussenin.

Kenmerkend voor de Hongaarse geleidelijke aanpak is dat bedrijven afzonderlijk op traditionele wijze worden verkocht. Ten grondslag aan deze aanpak ligt de jarenlange belangstelling van westerse investeerders in de Hongaarse economie en een officiële erkenning van 'spontane privatisering' door Hongaarse managers. Het Hongaarse Agentschap van Privatisering (AEP) heeft een tweetal speciale programma's ontwikkeld om deze privatisering 'van onderop' te accommoderen ('self-privatization' en 'investor-initiated' privatisering). Opvallend is dat Hongarije door het mislukken van twee AEP-geleide privatiseringen van grote staatsbedrijven, feitelijk geen programma meer heeft voor de grote staatsbedrijven. Dat is een tekortkoming van de decentrale aanpak.

In Tsjecho-Slowakije (en vervolgens Tsjechië) heeft men voor een radicale verandering van eigendomsstructuur gekozen. De uitgangssituatie was anders: een relatief stabiele macro-economische situatie en een zeer hoge concentratie in de industrie. Bij de voucher-privatisering waren in de eerste tranche 1500 staatsbedrijven betrokken.

In Polen daarentegen heeft men sinds 1991 plannen om massaprivatisering toe te passen. Maar de politisering ervan heeft voor uitstel gezorgd. Kenmerkend voor Polen is verscheidenheid van programma's. Staatsbedrijven worden op initiatief van de staat naar de beurs gestuurd. Polen is feitelijk het enige land dat de beurs-emissie als methode van privatisering

hanteert. In Polen hechtte men zeer aan de komst van de aandelenbeurs. Maar in de praktijk is het belang van de beurs als bron van externe financiering vrij beperkt want institutionele investeerders ontbreken. Het meest succesvol in Polen is de decentrale weg van 'privatisering door liquidatie'. In 80% van de gevallen gaat het om leasen aan het werknemerscollectief. In de meeste gevallen wordt lease beëindigt met verkoop. Hierdoor zijn tot het eerste kwartaal van dit jaar 517 bedrijven geprivatiseerd. In het boek van Frydman c.s. worden twee bezwaren genoemd: problemen met afbetaling van lease-termijnen en het ontbreken van nieuw kapitaal voor de ontwikkeling van geleasede bedrijven.

In de twee Balkanlanden Bulgarije en Roemenië staat de grote privatisering nog steeds in de kinderschoenen. Toch heeft Roemenië al enige vooruitgang geboekt: een eerste privatisering van 15 grote staatsbedrijven (waaronder de bierbrouwerij uit Cluj). Vouchers zijn reeds onder de bevolking uitgedeeld. In Bulgarije is zelfs de kleine privatisering nog niet echt van de grond gekomen. Een zelfde traag tempo vindt men ook in de Baltische Staten en de Oekraïne (niet behandeld in beide boeken)⁷. Deze landen hebben daarentegen wel resultaten bij de privatisering van flats en grond geboekt.

Over privatisering in Oost-Europa zijn reeds vele algemene beschouwingen geschreven. De leemte wat de praktijk betreft is door beide boeken opgevuld. Met name het boek van Frydman c.s. is rijk aan gedetailleerde informatie over de grote verscheidenheid aan privatiseringsprocessen in Oost-Europa. Dit boek verdient aanbeveling voor degenen die zich in de complexe eigendomsvraagstukken willen verdiepen.

M. Bos-Karczewska

Malgorzata Bos-Karczewska is econoom, verbonden aan BOS Eastern Europe Research.

7. Zie het tweede boek van Frydman en Rapaczynski e.a., *The privatization process in Russia, Ukraine, and the Baltics*, CEUP, Londen, 1993.