



Lessen van de privatisering in Polen, Tsjechië en Hongarije

Auteur(s):

Zijlstra, K.

Lid van de Eerste Kamer voor de PvdA.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4177, pagina 877, 20 november 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

transitie

In de voormalige communistische economieën is op twee manieren geprivatiseerd: met 'volks-kapitalistische' vouchers, of met veilingen. Veilingen blijken betere resultaten te hebben.

De introductie van de markteconomie heeft meer dan wat ook het dagelijks leven in Midden- en Oost-Europa veranderd. Van staatswinkel naar supermarkt, van restaurant voor alleen de nomenclatura naar McDonald's, van roebel en zloty naar dollar en Duitse mark, van een gegarandeerde arbeidsplaats naar werkloosheid, van een tamelijk onbezorgde oude dag naar een door inflatie uitgehold pensioen: niet veel is bij het oude gebleven. In enkele landen hebben de positieve ontwikkelingen van de markteconomie de overhand gekregen. In andere Midden- en Oost-Europese landen overwegen nog steeds de negatieve verschijnselen. Rusland is het pijnlijke voorbeeld van een land, dat eigenlijk geen raad weet met de vrijheid van een sociaal gefinte markteconomie en waar na jarenlange hervormingspogingen de economie en daarmee de levensstandaard nu zelfs implodeert.

Hoe verschillend de uitkomst ook is, overal speelde privatisering van staatseigendom een cruciale rol. De algemene gedachte was en is nog steeds, dat men alleen langs de weg van de privatisering het beloofde land van de markteconomie kon bereiken. Drie Midden-Europese landen liepen daarbij voorop: Polen, Tsjechië en Hongarije. Nu, bijna tien jaar na de omwenteling, kan een voorlopige balans opgemaakt worden en kunnen landen als Roemenie, Bulgarije, de Oekraïne en, zodra de golven niet meer zo hoog oplopen, misschien zelfs Rusland hun voordeel doen met de ervaring van de drie koplopers. Die zijn zeer verschillend en men moet dan ook eigenlijk niet spreken van één weg die naar de markteconomie leidt, maar van een aantal parallelle wegen, waarvan massa-privatisering met behulp van vouchers en privatisering door veiling de belangrijkste zijn.

Deze wegen kunnen slechts zonder grote problemen bewandeld worden als de economische omgeving dat toelaat. Dat wil zeggen als de inflatie eencijferig blijft, als de prijzen vrij kunnen bewegen, als de publieke uitgaven niet uit de hand lopen, als het marktproces transparant is, als een enigszins doelmatige belastingstructuur bestaat, als de banksector gezond en onafhankelijk is en als een financiële structuur geschapen wordt, die voldoende kapitaal aantrekt om voormalige staatseigendom competitief te maken.

Vouchers

In de eerste jaren na de omwenteling werd in het westen het uitdelen van vouchers als een vorm van volkskapitalisme enthousiast begroet. Massa-eigendom van de productiemiddelen door aandelen in naamloze vennootschappen - kon het mooier?

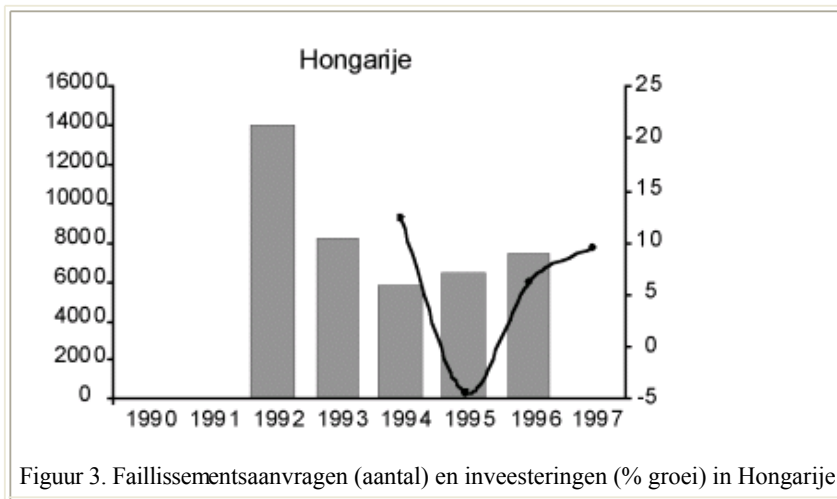
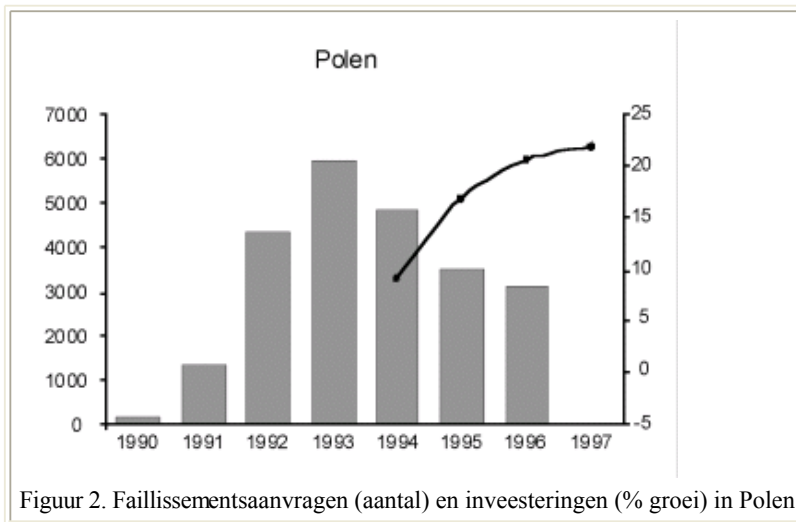
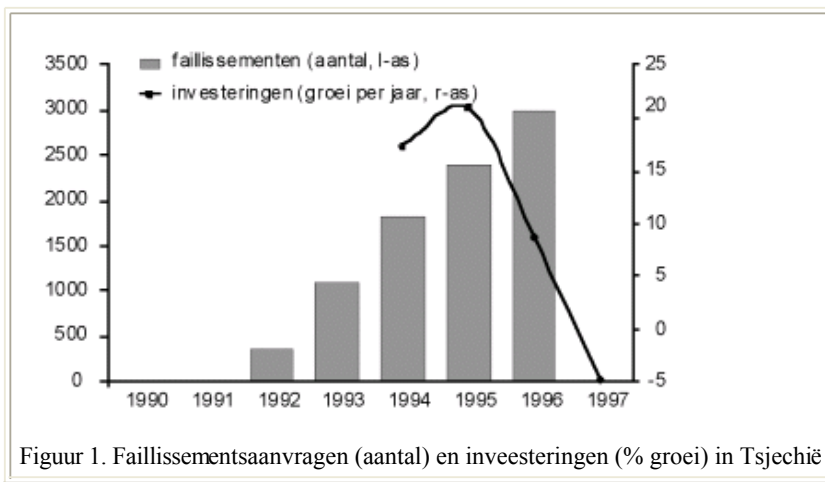
Voor in Tsjechië en in mindere mate in Polen werd op deze wijze geprivatiseerd. De nadelen zijn inmiddels duidelijk aan het licht getreden. Nieuw kapitaal, hard nodig om de bedrijven in de koude wind van de concurrentie overeind te houden, komt zo niet of nauwelijks ter beschikking. Maar belangrijker is nog, dat veelal het doel grotendeels werd gemist. Investeringsfondsen kochten de vouchers op of ruilden ze voor duurzame consumptiegoederen. Zij werden doorgaans de feitelijke bezitters van de betreffende ondernemingen.

Tsjechië

In Tsjechië ging tweederde van het totale aantal vouchers over in de handen van de investeringsfondsen. Vervolgens gaven die fondsen zich maar al te vaak over aan speculatie om in korte tijd zo veel mogelijk geld uit hun nieuwe bezit te slaan. Daarnaast behoorden vele fondsen toe aan banken, die op hun beurt in staatsbezit waren, en meestal nog zijn. In die gevallen kwam het eigendom dus in feite gewoon weer terug bij de staat en was voor de banken de verleiding groot om koste wat het kost bedrijven zonder perspectief boven water te houden.

Op een groot gedeelte van de schulden, die deze bedrijven bij de banken hadden (en nog steeds hebben) wordt al tijden geen rente betaald en ze hadden dan ook als oninbaar afgeschreven moeten worden. Maar de banken waren in die gevallen niet alleen schuldeiser, maar ook, via een investeringsfonds, eigenaar. Aan eigen ondernemingen niet-presterende leningen verschaffen of zulke leningen voortzetten is het beste recept voor faillissement.

Waarop het Tsjechische sprookje is uitgelopen toont [figuur 1](#): het aantal faillissementsaanvragen stijgt, de investeringen dalen. (zie [figuur 2](#) voor de situatie in Polen en [figuur 3](#) voor Hongarije)



Polen

Ook in Polen zijn de banken nog grotendeels in bezit van de staat en werden tegen een lage prijs miljoenen vouchers uitgegeven. Het grote verschil met de Tsjechische gang van zaken was, dat de Poolse vouchers een aandeel gaven in nationale investeringsfondsen, die geen band hebben met de banken of met de staat. In hun raden van bestuur zitten Poolse en westerse managers en meer dan een minderheidsaandeel in een bedrijf kunnen ze niet verkrijgen.

De investeringsfondsen boezemen kennelijk zo veel vertrouwen in, dat ze een sterke positie op de effectenbeurs van Warschau innemen. Dat kan van de Tsjechische investeringsfondsen allerm minst worden gezegd. Door hun positie op de Poolse effectenbeurs kon het nadeel van voucher-privatisering, te weten het slechts beperkt beschikbaar komen van nieuw kapitaal, enigszins worden goedge maakt.

Hongarije

Over Hongarije kan ik kort zijn. Na het ineenstorten van het oude regime beloofde de regering grootscheepse privatisering door middel van vouchers, maar de plannen werden overboord gezet voordat ze konden worden uitgevoerd. Van voucher-privatisering is het nooit meer gekomen. De euforie van het volkskapitalisme, dat in de beginjaren Tsjechië zoveel welvaart bracht - misschien moeten we zeggen: schijnwelvaart - is dan ook aan de Hongaren voorbij gegaan. Die moesten toen op een houtje bijten. Maar als voor een land het 'recler

pour mieux sauter' geldt, dan is het wel voor Hongarije.

Veiling

Goed doordachte privatisering met vouchers, uitmondend in volksaandelen, kan in beginsel goed werken bij grote ondernemingen die perspectief bieden. Bij kleine plaatselijke ondernemingen, zoals winkelbedrijven, lukt dat uiteraard minder goed. Daar werd in alle drie de landen meestal het middel van de veiling toegepast. Verkoop van staatswinkels bij opbod was doorgaans de eerste succesvolle stap op weg naar de markteconomie. Maar naarmate de te privatiseren ondernemingen groter werden namen ook de problemen toe. Vaak werkten die grotere bedrijven met verlies en was de animo om er geld in te steken gering. Wanneer ze er beter voor stonden en meer toekomst hadden ontbrak veelal het benodigde kapitaal en dat werd doorgaans weer veroorzaakt door de gebrekkige financiële infrastructuur.

Meestal werden deze bedrijven omgevormd tot naamloze vennootschappen met de staat, een ministerie of een publieke houdstermaatschappij als aandeelhouder. Die moest dan proberen via veiling het bedrijf of delen ervan aan de particuliere man te brengen. Het moeilijkste is dat met grote staatsbedrijven in de basisindustrie, de zogeheten dinosaurussen.

Hongarije

In Hongarije zijn de veilingen het best gelukt. Men heeft daar, zoals gezegd, de weg van de voucherprivatisering weten te vermijden. Veiling is er, naast rechtstreekse verkoop, verreweg het meest toegepaste instrument voor privatisering geworden. Maar dat kon alleen dank zij een grondige hervorming van de banksector, die al in gang gezet werd voordat men met het privatiseringsproces begon. De slechte leningen in de portefeuille van de banken, waarop geen rente werd betaald en die meestal oninbaar bleken, werden met staatshulp afgeschreven. Een strenge faillissementswet zorgde er voor, dat bedrijven zonder kansen voor de toekomst hun poorten gingen sluiten.

De Hongaren moesten daarvoor wel door een diep dal. Grote werkloosheid en een dalende levensstandaard was de prijs, die betaald moest worden. In de landbouw is nog steeds geen orde op zaken gesteld en doet Hongarije het minder goed dan zijn noordelijke burens. Maar het overgrote deel van de economie is nu in particuliere handen, de banken werken doorgaans onafhankelijk van de staat, de effectenbeurs functioneert beter dan waar ook in Midden-Europa en de economische vooruitzichten zijn rooskleurig.

Tsjechië

Dat alles kan niet van Tsjechië gezegd worden. Er zijn zeker voorbeelden te geven van goed uitgevoerde veilingen of rechtstreekse verkoop (Skoda is er een van), maar het was geen algemene praktijk zoals in Hongarije. De staat is via het Nationale Eigendoms Fonds nog steeds eigenaar van vele bedrijven waarvoor de vastgestelde prijs niet kan worden opgebracht, van een aantal strategisch geoordeelde 'dinosaurussen' en van de grootste banken. Omdat diezelfde banken onvoldoende zijn gesaneerd, de staat verstek liet gaan bij het toezicht op slechte leningen, buitenlandse banken geen echte kansen kregen en de transacties op de effectenbeurs slecht gereguleerd waren, ontbrak te vaak het kapitaal, dat nodig was voor privatisering via veiling of aanvaardbare directe verkoop. Te vrezend valt, dat de Tsjechen nu moeten gaan ervaren wat de Hongaren tot voor enkele jaren moesten doormaken. Transitie zonder pijn kan kennelijk niet.

Polen

Ook in Polen kwamen vele privatiseringsprojecten niet verder dan de omzetting in een naamloze vennootschap met de staat als enige aandeelhouder. Ongeveer de helft van de Poolse economie is nog steeds in staatshanden. De banken, praktisch geheel in eigendom van de staat, financieren nog steeds voornamelijk de staatsbedrijven. Bancaire kapitaalverschaffing voor privatisering kreeg tot nu toe nauwelijks een kans. Dat geldt niet voor financiering via de effectenbeurs; in tegenstelling tot de beurs van Praag stijgt in Warschau de omzet sterk. Nu is dat nog vooral te danken aan autonome groei van bepaalde bedrijfstakken, maar het is te verwachten dat kapitaalverschaffing voor privatisering een steeds grotere rol gaat spelen.

Veilingen en tenders zijn nu uitgeschreven voor de belangrijkste sectoren van de economie en het geld daarvoor zal vooral ook via de beurs binnen moeten komen. Volgens de plannen zullen grote staatsbanken worden geveild en tevens een aantal 'strategische' ondernemingen, die overigens ten dele ook rechtstreeks zullen worden verkocht.

Ook in Polen breekt kennelijk het inzicht door dat goed georganiseerde en transparante veilingen meestal een meer duurzame oplossing bieden dan het gehele volk eigenaar maken van de productiemiddelen.

Lessen

De ervaring in Polen, Tsjechië en Hongarije leert ons het volgende.

» Hardlopers worden gemakkelijk doodlopers. Wanneer het ook maar enigszins kan is het beter eerst een behoorlijk stelsel van marktregels aanvaard te krijgen en macro-economische stabiliteit veilig te stellen voordat staats eigendom wordt verkocht.

» Effectenbeurzen moeten streng gereguleerd worden en aan effectief toezicht onderworpen. Als zij goed werken, kunnen zij een cruciale rol spelen bij de met privatisering onlosmakelijk verbonden kapitaalverschaffing, met name ook wanneer het om investeringen vanuit het buitenland gaat.

» Massale privatisering met vouchers zal verkeerd uitpakken als de staat uiteindelijk via banken, investeringsfondsen en dergelijke de controle over de 'geprivatiseerde' bedrijven houdt. Als het eindresultaat van de privatisering is, dat de banken grote vorderingen hebben op de bedrijven waarvan ze eigenaar zijn, zijn alle ingrediënten voor mislukking aanwezig. Daarnaast heeft voucher-privatisering het nadeel, dat niet of nauwelijks nieuw kapitaal ter beschikking komt.

» Transparante en voor ieder toegankelijke veilingen bieden de beste waarborgen om bedrijven snel en effectief los te maken van de staat. Zij brengen geld in het laadje en leiden er in beginsel toe, dat de ondernemingen met de beste vooruitzichten ook de grootste kansen krijgen.

» Privatisering van het bankwezen is een noodzakelijke voorwaarde voor het verwezenlijken van markteconomie. Zolang de staat zich op enigerlei wijze blijft mengen in het ondernemingsbeleid van de banken is het risico van politiek beïnvloede kredietverlening aanwezig. De prikkel om inefficiënte bedrijven te saneren of toekomstbestendig te maken zal dan wegvallen. Belangrijk is ook, dat privatisering van de banken gepaard gaat met het afschrijven van de slechte leningen.

Dat in landen als Rusland, de Oekraïne, Bulgarije en Roemenië de vorming van een vrije markteconomie is vertraagd of zelfs tot staan gebracht, is er voor een groot deel aan toe te schrijven dat de zojuist aangegeven uitgangspunten niet of onvoldoende konden worden waar gemaakt. Deze landen en vooral Rusland hebben dan ook nog een lange weg te gaan. We mogen hopen, dat ze daarbij de lessen van Polen, Tsjechië en Hongarije ter harte nemen.