

## Tilburg University

### Van planeconomie naar markteconomie

van der Lijn, N.J.

*Published in:*  
Maandschrift Economie

*Publication date:*  
1992

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van der Lijn, N. J. (1992). Van planeconomie naar markteconomie. *Maandschrift Economie*, 56(4), 325-340.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Van planeconomie naar markteconomie

door N.J. van der Lijn<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

De revoluties in de verschillende staats-socialistische landen in Midden- en Oost-Europa in 1989 hebben geleid tot het inzetten van een historisch gezien nieuwe ontwikkeling: de overgang van een centraal geleide economie naar een markteconomie. In dit artikel worden de algemene economische problemen van het transitieproces beschreven. Op de concrete ontwikkelingen in de diverse landen wordt slechts zijdelings ingegaan. Voor een beschrijving en (eerste) evaluatie van het Poolse stabilisatieprogramma zie o.a. Biesse & Bos-Karczewska (1991), Kolodko (1991) en Winięcki (1990). Er wordt niet getracht een strategie voor het transitieproces te ontwikkelen. Voor een veelomvattende strategie voor de overgang naar een markteconomie verwijs ik naar Kornai (1990) en Lipton & Sachs (1990a).

Kort gezegd staan de leiders in de diverse Midden- en Oost-Europese landen voor de taak een economie die gekarakteriseerd kan worden door (overwegend) staatseigendom van de produktiemiddelen, centrale planning en bureaucratisch management om te vormen tot een economie die gekarakteriseerd kan worden door (overwegend) privaat eigendom, markt en dynamisch ondernemerschap. Het is van belang deze aspecten van elkaar te onderscheiden. Zo is het privatiseren van bedrijven geen voldoende voorwaarde voor het creëren van dynamisch ondernemerschap, terwijl het anderzijds niet zonder meer leidt tot het goed functioneren van markten en dynamische concurrentie. Veel van de hieronder te bespreken noodzakelijke maatregelen kunnen naar mijn mening gezien worden als onderdeel van een van de drie bovengenoemde aspecten van transitie.

In paragraaf 2 bespreek ik aan de hand van een aantal systeemkenmerken de systeemveranderingen die doorgevoerd moeten worden. Op de noodzaak en inhoud van macro-economische stabilisatie ga ik in paragraaf 3 in, terwijl in paragraaf 4 wordt ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid van een bepaalde volgorde van de te nemen maatregelen. Nadat ik in paragraaf 5 nog iets nader op privatisering ben ingegaan, besluit ik in de laatste paragraaf met het bespreken van een aantal dilemma's en mogelijke 'trade-offs' bij het voeren van economische politiek in de transitiefase.

---

1. Drs. Nick van der Lijn is verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, vakgroep Micro-Economie, Tinbergen Instituut en Katholieke Universiteit Brabant, vakgroep Sociale Economie. De auteur bedankt Guido Biessen en Michael Ellman voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel (geschreven in juni 1991, laatste correcties september 1991).

## 2. Systeemveranderingen

De systeemkenmerken die van belang zijn voor de transitie zijn het staatseigendom van de produktiemiddelen, centrale planning, de economische structuur, de institutionele omgeving, de buitenlandse handel en de rol van prijzen.

a. Voor het overgrote deel is er sprake van staatseigendom van de produktiemiddelen. Samen met het systeem van centrale planning heeft dit geleid tot het ontbreken van een bezittende middenklasse en een cultuur van dynamisch ondernemerschap. Eerder is er sprake van wat ik hierboven heb aangeduid als bureaucratisch management. Het management van de bedrijven is in de planeconomie in haar bedrijfsvoering vooral gericht op de kwantitatieve vervulling van het plan. Bij de beoordeling en honorering van het management spelen bureaucratische criteria een veel belangrijker rol dan meer marktconforme criteria als efficiency en winstgevendheid. Naast het veranderen van de eigendomsverhoudingen is het van groot belang dat er een proces van wat Kornai (1990) verburgerlijking noemt plaatsvindt. Vooral Kornai benadrukt dat het van groot belang is dat er in de voormalig socialistische landen een bezittende, ondernemende middenklasse gevormd wordt.

b. Het systeem van centrale planning voor de allocatie van de produktie zal, voor zover dit nog functioneert, worden afgeschaft. Op dit punt bestaan tussen de verschillende landen grote historische verschillen. Zo is het systeem van dwingende en fysieke planning afgeschaft in Hongarije in 1968 en in Polen in het begin van de jaren tachtig. Er bestaat grote overeenstemming over de gedachte dat de staatsbedrijven tijdens de transitie een grotere mate van autonomie moeten bezitten. Over hoever deze autonomie moet gaan bestaat minder overeenstemming.

Kornai (1990) meent dat de tijd gekomen is om definitief een streep te zetten door het idee van marktsocialisme (simpel gedefinieerd als staatseigendom + marktcoördinatie). Hij stelt dat in de transitiefase de staatssector niet volledig geliberaliseerd moet worden, maar juist scherp in de gaten moet worden gehouden. Dit geldt vooral op financieel gebied, zoals een strikte controle op de kredietverlening aan de staatssector, het eisen van strikte fiscale discipline, het niet liberaliseren van de loonpolitiek, het eisen van toestemming van de (lokale) overheid bij investeringen die mede gefinancierd worden door de (lokale) overheid en het beperken van de aankoop van harde valuta zolang er nog geen 'ijzeren consistentie' bestaat in de beperking van de kredietverlening en de munt nog niet convertibel is. Ook spreekt hij zich uit tegen de mogelijkheid dat een staatsbedrijf een ander staatsbedrijf kan overnemen. Anderen benadrukken de noodzaak om snel tot een effectief toezicht op het management van de staatsbedrijven te komen, teneinde mogelijke vormen van 'asset-stripping' door de managers en werknemers te voorkomen.

Naast het probleem van de financiële discipline van de staatsbedrijven bestaat met betrekking tot deregulering het probleem dat veel staatsbedrijven een monopoliepositie bezitten (zie punt c.). Dit speelt in het bijzonder bij het overlaten van het bepalen van de verkoopprijs aan het bedrijf.

c. De economische structuur wordt gekenmerkt door een hoge intersectorale monopoliegraad, een nadruk van de zware industrie boven de lichte industrie, een nadruk van de industriële sector boven de tertiaire sector en het feit dat een deel van de pro-

duktie moeilijk te verkopen is op de wereldmarkt. Voor het verkrijgen van een goede marktwerking en het stimuleren van de bedrijven tot kostenreductie, hogere efficiency en innovatief gedrag is het bevorderen van concurrentie door middel van demonopolisatie van belang. Voorts is een herstructurering naar meer (potentieel) winstgevende sectoren noodzakelijk.

d. De institutionele omgeving wijkt sterk af van die in de ontwikkelde kapitalistische landen. Het ontwikkelen van het noodzakelijke institutionele kader vereist onder andere de creatie van een kapitaalmarkt, een hervorming van het bankstelsel<sup>2</sup> (introductie van commerciële banken) en wetgeving op tal van terreinen. In het bijzonder kan men bij het laatste punt denken aan wetgeving op het gebied van privé-bezit, privé-ondernemen, privatisering, het vormen van 'joint-stock' bedrijven en het aantrekken van buitenlands kapitaal (directe investeringen, overnamen, joint-ventures).

Opgemerkt dient te worden dat deze nominale veranderingen niet direct leiden tot echte reële veranderingen. Het zal enige jaren duren voordat bijvoorbeeld de kapitaalmarkt en de banksector goed functioneren.

e. Van oudsher is er sprake van een staatsmonopolie op de buitenlandse handel en inconvertibiliteit van de valuta. De buitenlandse handel vond met buitenlandse bedrijven plaats tegen marktprijzen maar werd tegen binnenlandse prijzen verrekend met binnenlandse exporterende en importerende bedrijven. In de handel tussen CMEA-landen was de normale praktijk de handelsstromen te baseren op grond van jaarlijkse bilaterale overeenkomsten. De beslissingen met betrekking tot de import en export dienen uiteindelijk overgelaten te worden aan de bedrijven, d.w.z. de buitenlandse handel dient uiteindelijk te worden geliberaliseerd.<sup>3</sup> Samenhangend met de liberalisering van de handel dient de betreffende valuta (op zijn minst intern) convertibel te worden. Tariefbeschermingen ten behoeve van de binnenlandse industrie dienen in de overgangsfase in overweging te worden genomen.

f. In het traditionele socialistische model worden de prijzen in beginsel centraal vastgesteld en zijn noch afhankelijk van vraag en aanbod op een bepaalde markt, noch van de marginale kosten van het produceren van het goed. Op onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod wordt binnen dit model in het algemeen gereageerd door hoeveelhedaanpassingen en niet door prijsaanpassingen. In de toekomst dienen de prijzen de relatieve schaarste beter te weerspiegelen en marktruimend te zijn. De transitie naar een markteconomie houdt in dat de prijzen (uiteindelijk) aan de markt moeten worden overgelaten.

Naast het overlaten van de prijsvorming aan de markt dient er een fiscale hervorming plaats te vinden. De effectieve belastingdruk en de subsidies zijn verre van uniform tussen verschillende sectoren en bedrijven. Het gevolg hiervan is een verstoring van de relatieve prijzen. Hierdoor zijn de bestaande winsten misleidend en corresponderen zij niet met een bevredigende notie van sociaal nut. Een uniforme belastingdruk is noodzakelijk om de verstoringen in de relatieve prijsstructuur te verhelpen.

2. Voor de politieke veranderingen van 1989 waren reeds commercieel georiënteerde banken afgesplitst van de monobank of onafhankelijk opgezet in Bulgarije, China, Hongarije, Polen de Sovjetunie en Joegoslavië. In Tsjechoslowakije vond dit pas na de veranderingen plaats.

3. In sommige landen is er voor de veranderingen in 1989 wel al sprake van een bepaalde mate van liberalisering van de handel. Zo is het in Hongarije het geval dat in 1989 zo'n tweederde van de CMEA-handel gebaseerd is op basis van overeenkomsten aangegaan door individuele bedrijven.

### 3. Macro-economische stabilisatie

Macro-economische stabilisatie, hetgeen ik definieer als het realiseren van evenwicht op binnenlandse markten tegen uniforme prijzen zonder al te hoge inflatie (vgl. Nuti, 1990, blz. 16), dient een van de resultaten van het transitieproces te zijn. Een van de doelstellingen is immers het opheffen van de 'economie van tekorten'. In brede kring wordt echter onderkend dat het van groot belang is reeds in het begin van het transitieproces tot een bepaalde mate van stabilisatie te komen.

Stabilisatie is nodig om een aantal redenen. Ten eerste is het noodzakelijk voor het goed functioneren van markten. Bedrijven en huishoudens dienen rationele<sup>4</sup> beslissingen te kunnen nemen op basis van de vigerende prijzen en andere beschikbare economische informatie. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan de opkomst van nieuwe private bedrijven, investeringsbeslissingen, saneringen, enz. Ten tweede worden bedrijven in een situatie van tekorten niet gestimuleerd om na te denken over en te werken aan produkt- en procesinnovatie, in beginsel omdat zij hoe dan ook verwachten alles te kunnen verkopen wat zij produceren. Ten derde is het wenselijk voor de ontwikkeling van de exportsector, daar een situatie van tekorten, door een verandering van de relatieve prijzen onder druk van binnenlands vraagoverschot, leidt tot een verschuiving van de produktie gericht op de export naar produktie gericht op de binnenlandse markt. Ten vierde is het van belang voor een goede waardebeoordeling van de te privatiseren ondernemingen. Ten vijfde is het beëindigen van een situatie van tekorten goed voor de arbeidsmotivatie, dan wel vergroot in ieder geval het belang van financiële prikkels. Als laatste wil ik noemen dat stabilisatie nodig is om het vertrouwen in de eigen valuta te herstellen, verwachtingen met betrekking tot inflatie te temperen en marktverstoring hamsteren tegen te gaan.

Nu de wenselijkheid van een macro-economisch stabiele omgeving lijkt aangetoond rijst de vraag of er in de diverse landen een noodzaak bestaat tot het nemen van stabilisatiemaatregelen. Hoewel de situatie van land tot land verschilt kan deze vraag positief beantwoord worden. Ten eerste is er in elk land in meer of mindere mate sprake van tekorten en/of inflatie. Hiernaast hebben veel landen (Polen, de Sovjetunie, Hongarije) een grote buitenlandse schuld. Ten tweede is instabiliteit een onderdeel van de transitie. Het privatiseringsproces, maatregelen ter liberalisering van de prijzen en de handel, deregulering van de staatsbedrijven, enz., zijn allemaal factoren die zorgdragen voor een in haar aard instabiele situatie. Hoewel de noodzaak per land verschillend is, kan gesteld worden dat in alle landen in Midden- en Oost-Europa maatregelen ter stabilisatie van de economie genomen dienen te worden.

Macro-economische stabiliteit, zoals boven gedefinieerd, houdt in dat vraag en aanbod aan elkaar gelijk moeten zijn bij een bepaald uniform, in de tijd niet te snel stijgend prijsniveau. Maatregelen ter stabilisatie van de economie hebben dientengevolge betrekking op de vraagzijde, de aanbodzijde en de prijsvorming. De macro-economische vraag en de hiermee samenhangende inflatoire druk is afkomstig van de overheid, de bedrijven en de huishoudens. Wat betreft de overheid is het van belang dat het tekort

4. Rationeel is hier bedoeld in de zin van markt-gericht. Men kan zeggen dat bedrijven ook rationele beslissingen namen binnen het systeem van centrale planning, zij het in dit geval niet markt-gericht.

op de overheidsbegroting wordt weggewerkt en dat zolang er sprake is van een tekort dit niet monetair gefinancierd wordt. Het herstellen van evenwicht op de begroting zal onder andere bereikt moeten worden door het stoppen van de bestaande prijssubsidies op bepaalde consumptiegoederen en het stoppen van de veel voorkomende produktiesubsidies aan verlieslijdende staatsbedrijven. De grote buitenlandse schuld van een aantal landen vormt echter een belangrijke bottleneck om tot evenwicht te komen. Gelukkig is aan Polen reeds een belangrijk deel van de buitenlandse schuld kwijtgescholden.

Om de vraag van de bedrijven te beperken dient getracht te worden de 'zachte budgetrestrictie' te 'verharden'. Mogelijkheden hiertoe zijn het voeren van een krappe monetaire politiek waarin alleen harde kredieten tegen positieve reële rente worden gegeven en het stoppen van het subsidiëren van verlieslijdende bedrijven.

De vraag van de huishoudens hangt zowel samen met de hoogte van de lonen als met de in de laatste jaren opgebouwde 'monetary overhang' (door gedwongen besparingen in een situatie van tekorten). Beide factoren zullen bij het liberaliseren van de prijzen leiden tot een bepaalde 'correctieve inflatie'. Inflatie leidt tot een daling van de reële overhang. Indien er een einde komt aan het bestaan van tekorten zal de overhang verdwijnen. In een eerder stadium kan getracht worden de monetary overhang te reduceren door het verkopen van stukken land of woningen, het privatiseren van kleine bedrijfjes, of het verkopen van aandelen of opties op aandelen van te privatiseren grotere ondernemingen. Een andere mogelijkheid de monetary overhang te reduceren is het doorvoeren van een geldhervorming. Dit lijkt echter niet de aangewezen weg als er gekozen is voor een omschakeling naar een markteconomie en het van belang is om het vertrouwen in de eigen valuta te vergroten.

Aan de aanbodzijde is het gedrag van zowel de staatsbedrijven als die van de aanwezige private bedrijven belangrijk. Het is niet realistisch te veronderstellen dat maatregelen ter inperking van de macro-economische vraag geen invloed zouden hebben op de aanbodzijde. Anderzijds geldt dat een expansie van de private sector stabiliserend werkt als hierdoor een eventueel vraagoverschot wordt verkleind. Het privatiseren van grote ondernemingen draagt in beginsel niet direct bij aan stabilisatie. Zolang veel markten niet in evenwicht zijn en er geen fiscale hervorming heeft plaatsgevonden is het onmogelijk trends in input en output prijzen, en hiermee de winstgevendheid van de onderneming, te beoordelen. Dit geeft zowel problemen bij de waardebeoordeling van het bedrijf als bij het komen tot rationeel gedrag van de onderneming. De buitenlandse handel kan een belangrijke rol spelen bij het komen tot evenwicht op bepaalde deelmarkten.

Wat betreft de prijsvorming is van groot belang of er al dan niet een noodzaak bestaat tot een volledige liberalisatie om in de beginfase van de transitie macro-economische stabiliteit te bereiken.<sup>5</sup> Om een inflatiespiraal tegen te gaan dient het liberaliseren van de prijzen gepaard te gaan met een slechts beperkte indexatie van de lonen, een krappe monetaire politiek en het wegwerken van het tekort op de overheidsbegroting. Of de prijsliberalisatie het gewenste effect heeft hangt echter tevens in grote mate af van de reactie van de bedrijven. Met het vrijlaten van de prijzen wordt immers de introductie van in het kapitalisme bestaande terugkoppelingsmechanismen beoogd: op

5. Voorstanders van het in vroeg stadium liberaliseren van de prijzen zijn o.a. János Kornai en Jeffrey Sachs.

de korte termijn leidt een verschil tussen vraag en aanbod tot prijsaanpassingen, terwijl prijssignalen op de wat langere termijn leiden tot hoeveelheidsaanpassingen. Indien de private sector nog niet erg ontwikkeld is en de mogelijkheden tot expansie gering (bijvoorbeeld door een ontbrekend institutioneel kader en/of hoge rente op kredieten) en de staatssector op de verminderde vraag en de stijgende prijzen op een monopolistische wijze reageert door het verlagen van de output en het doorberekenen van alle prijsstijgingen in de verkoopprijs (in plaats van rationalisatie van de productie en zoeken naar nieuwe markten) leidt het liberaliseren van de prijzen en het beperken van de vraag niet tot stabiliteit.

Dit is in feite het probleem in Polen, waar de doorgevoerde schoktherapie wel heeft geleid tot het verdwijnen van de meeste tekorten, maar ook tot een diepe recessie, terwijl er sprake is van een blijvende inflatoire druk. Kolodko (1991) ziet de recessie zelf – door de abrupte reductie in het reële aanbod – als de sterkste inflatoire factor op dat moment, vooral omdat in het Poolse geval het aanbod in de consumptiegoederenindustrie meer dan proportioneel is teruggelopen. Hij meent dat het tijd is voor een actief interventionistisch overheidsbeleid gericht op het stimuleren van de aanbodzijde van de economie. Een actief overheidsbeleid is nodig omdat in zijn ogen de problemen van structurele verandering en economisch herstel niet automatisch door de markt worden opgelost. Dit beleid moet onder andere gericht zijn op het stimuleren van investeringen en het creëren van een competitieve omgeving. Hiernaast meende hij dat gestreefd moet worden naar een inflatie van ongeveer 2% op maandbasis<sup>6</sup> en dat de tijd rijp is voor het liberaliseren van de loonvorming. Het handhaven van beperkingen met betrekking tot loonstijgingen versterkt de recessie, terwijl van het loslaten van de lonen door de toegenomen spaarneiging en de veronderstelde groei van het aanbod geen al te sterke inflatoire druk uitgaat.

Opgemerkt dient te worden dat de scherpe daling van zowel de reële inkomens als de industriële productie niet leidt tot een evenredige daling in de welvaart van de huishoudens. Zonder iets aan de ernst van de val in de levensstandaard in Polen te willen afdoen wil ik twee welvaartsverhogende effecten van het verdwijnen van tekorten op de consumptiegoederenmarkt noemen. Ten eerste hoeft er geen gedwongen substitutie (of gedwongen besparingen) meer plaats te vinden en ten tweede is er een einde gekomen aan het tijdrovende aspect van het kopen van bepaalde goederen.<sup>7</sup> Vooral Winiecki (1990) benadrukt de grote mate van verspilling in een centraal geleide economie. Hij stelt dat een bepaald deel van de productie niet zou voorkomen in een minder verspillende economie en dat deze productie weliswaar bijdraagt aan de economische groei, maar niet leidt tot enige verhoging van de welvaart. Hoewel het reële effect van de val in de industriële productie mijns inziens door Winiecki wordt onderschat wijst hij terecht op de discrepantie tussen een nominale (fysieke) reductie in de industriële productie en de reële gevolgen voor de economie.

6. Een lagere inflatie zou op dat moment volgens Kolodko alleen met een erg restrictief beleid bereikt kunnen worden. De recessie wordt in dit geval in zijn ogen te zeer versterkt.

7. De feitelijke situatie wordt wellicht goed weergegeven door de journalist Skalski (in Lipton & Sachs, 1990a, blz. 93): 'Up to now, we have not been buying television sets because they were not available, whereas now, we are not buying them because they are too expensive'.

Lipton & Sachs (1991a) (en andere 'free-marketeers') zien de oplossing van het dilemma 'recessie versus inflatie'<sup>8</sup> anders dan Kolodko. Ten eerste stellen zij dat een reacterend overheidsbeleid het stabilisatiebeleid zal doen mislukken. Enerzijds zal het leiden tot een sterke inflatie terwijl het anderzijds (in een kleine open economie) leidt tot een betalingsbalanscrisis. Loonstijgingen maken de exportsector minder concurrerend en de toegenomen binnenlandse vraag zal op de korte termijn vooral leiden tot een stijging van de import. In het geval van Polen zou de regering in dit geval de keuze hebben tussen het afschaffen van het nieuwe systeem van vrije handel en het devalueren van de wisselkoers (en hiermee een loon-prijs-wisselkoers spiraal in gang zetten). Ten tweede menen zij dat economisch herstel automatisch optreedt mits er aan een aantal voorwaarden (convertibiliteit, vrije handel, macro-economische stabiliteit en liberalisering van de private sector) is voldaan. Een zwak punt van deze benadering is dat voorbij wordt gegaan aan de samenhang tussen het voeren van een restrictief beleid, het optreden van een recessie en de moeilijkheid tot macro-economische stabiliteit te komen.

Bauer (1990) ziet de hoge monopoliegraad per sector als de belangrijkste drijvende kracht achter inflatie. Stabiliteit kan in zijn ogen alleen maar bereikt worden indien de economie in hoog tempo gedemonopoliseerd wordt. Vooral het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe bedrijven in de groothandel en de internationale handel acht hij van belang. Het liberaliseren van de prijzen acht hij niet wenselijk voordat voor een belangrijk deel demonopolisatie heeft plaatsgevonden.

#### 4. Bestaat er een optimale volgorde?

De economische theorie geeft weinig aanwijzingen welke volgorde van de te nemen maatregelen het beste is. Het feit dat de transitie van een centraal geleide economie naar een markteconomie historisch gezien nieuw is betekent dat geen lessen uit de praktijk getrokken kunnen worden. De eerste ervaringen met het voeren van economische politiek in de transitiefase leveren inzichten op die zeker relevant zijn. De resultaten leggen echter meer de dilemma's en trade-offs in de transitiefase bloot dan dat er een eenduidig ideaal pad uit naar voren komt. Bovendien bestaat er soms een spanningsveld tussen een eventuele wenselijke volgorde en de praktische uitvoerbaarheid hiervan. Tevens geldt dat er vanuit de bevolking steun moet zijn voor het te voeren beleid. Het al dan niet aanwezig zijn van sociale acceptatie van bepaalde maatregelen bepaalt voor een groot deel de speelruimte in de te voeren economische politiek.

Over het belang van een aantal zaken bestaat weinig onenigheid. Ten eerste dient er bij de regering een coherent beeld te bestaan van het nieuwe systeem. Er dient overeenstemming te bestaan over de richting van de veranderingen en de doelstellingen van de hervorming. Hiervoor moet een ruime mate van steun vanuit de bevolking bestaan. In Polen bestaat er, ondanks alle verschillende opvattingen, in brede kring overeenstemming over het einddoel van de transitie – een markteconomie naar Westers model.<sup>9</sup>

8. Het oude dilemma 'tekorten versus inflatie' is in Polen in dit nieuwe dilemma overgegaan.

9. De consensus heeft echter wel te lijden van de scherpe daling in de levensstandaard gedurende de eerste anderhalf jaar van de transitie. Kowalik (1991, blz. 10) spreekt zelfs van 'the beginnings of the procommunist nostalgia'.



In de Sovjetunie bestaan er na het mislukken van de coup (in augustus 1991) mogelijkheden om tot een, tot dusver ontbrekende, consensus te komen. Ten tweede is het van belang zo snel mogelijk aan de institutionele voorwaarden van een markteconomie te voldoen, zowel op het gebied van wetgeving als met betrekking tot het opzetten van concrete instituties. Ten derde bestaat er min of meer consensus over het grote belang van het bereiken van een bepaalde mate van macro-economische stabiliteit in het begin van de transitiefase.

Het liberaliseren van de prijzen voor het overgrote deel van de goederen en diensten is naar mijn mening noodzakelijk om macro-economische stabiliteit te bereiken. Het is echter zeker geen voldoende voorwaarde. Aan de institutionele voorwaarden van een markteconomie dient zoveel mogelijk te zijn voldaan en demonopolisatie dient gedeeltelijk reeds plaats te hebben gevonden. Het liberaliseren van de prijzen dient gepaard te gaan met een actief overheidsbeleid dat vooral gericht is op het bevorderen van een competitieve omgeving en het stimuleren van ondernemerschap. De aanbodzijde zal echter, gelet op het ontbreken van een cultuur van dynamisch ondernemerschap en het gebrek aan binnenlands kapitaal, voorlopig een zwakke schakel blijven. Het is niet te verwachten dat prijssignalen op de korte termijn een grote invloed op investeringsbeslissingen zullen hebben.

Met de privatisering van staatsbedrijven kan direct gestart worden indien aan de institutionele voorwaarden is voldaan en er een bepaalde mate van macro-economische stabiliteit is bereikt. Over de noodzaak van privatisering bestaat, gezien de verhouding privaats eigendom/staatseigendom in een markteconomie, ondanks soms heftige discussies, in brede kring overeenstemming.<sup>10</sup> Privatisering leidt echter niet zonder meer tot betere economische prestaties. Het verhogen van de efficiency hangt in hoge mate af van het raamwerk van concurrentie en regulatie waarbinnen het private bedrijf moet opereren. Gezien de hoge monopoliegraad wordt door velen het belang van demonopolisatie vóór privatisering benadrukt (Hare, 1990; Nuti, 1990; Winiecki, 1990). Het langs deze wijze vergroten van concurrentie is vooral van belang in het geval van niet-verhandelbare goederen en diensten.

Het vergroten van concurrentie vindt ook plaats door de binnenlandse markt bloot te stellen aan de wereldmarkt, d.w.z. door het liberaliseren van de handel. De mate waarin de concurrentie wordt vergroot is mede afhankelijk van de hoogte van de wisselkoers en het bestaan van heffingen op importen. Lipton & Sachs (1990a, 1990b) menen dat het liberaliseren van de handel de snelste en effectiefste anti-monopolie maatregel is. Zij geloven dat de monopoliegraad in de Poolse industriële sector door de invoering van vrije handel in Polen geen beletsel vormt voor snelle privatisering.

Het vergroten van binnenlandse concurrentie zal zeker enige jaren vergen terwijl de effecten van vrije handel vrij direct merkbaar zijn. Internationale concurrentie vormt echter tevens een bedreiging voor de binnenlandse industrie. Degenen die vooral dit laatste punt benadrukken zijn er voorstander van te beginnen met binnenlandse libera-

10. Een voorbeeld hiervan is de discussie aangezwengeld door de voorstanders van arbeiders-zelfbestuur in Polen (zie paragraaf 5). Kowalik (1991) meent dat de Poolse regering haar aandacht te veel richt op een verschuiving naar privaats eigendom en te weinig ruimte laat voor andere vormen van eigendom (waaronder met name arbeiders-zelfbestuur). Ook Ben-Ner & Neuberger (JWO, 1990) pleiten voor de creatie van verschillende organisatie- en eigendomsvormen.

lisering (waaronder met name het vrijlaten van de prijzen). Vervolgens moet de handel stap voor stap worden geliberaliseerd. Zo vreest Hare (1990) met betrekking tot Hongarije dat in het geval van onmiddellijke liberalisering van de handel veel Hongaarse bedrijven zich niet snel genoeg aan de situatie kunnen aanpassen en over de kop gaan. Dit kan leiden tot een te hoge stijging van de werkloosheid en een te scherpe daling van de levensstandaard. De ontwikkelingen in de voormalige DDR laten duidelijk de gevaren zien van de combinatie van vrije handel, een hoge wisselkoers (D-mark), geen importheffingen (Duitse eenheid) en een actief buitenland (Westduitse bedrijven). Bij de gevoerde politiek, met als resultaat het instorten van de Oostduitse industrie, worden in Duitsland steeds vaker vraagtekens gezet. Voor de andere voormalig staats-socialistische landen zou de keuze voor de 'Duitse optie' catastrofaal zijn.

Een andere groep ziet vooral de voordelen van vrije handel (waaronder het vergroten van concurrentie) en pleit voor het gelijktijdig laten plaatsvinden van zowel interne als externe liberalisering in het begin van de transitiefase (zie o.a. Nuti, 1991). Polen heeft als eerste gekozen voor de introductie van (interne) convertibiliteit van de valuta en het liberaliseren van de handel.

## 5. Privatisering nader belicht

Het privatiseringsproces bestaat uit twee complementaire delen, privatisering van onderop en privatisering van bovenaf. Met privatisering van onderop wordt het starten en expanderen van private bedrijven bedoeld. Als de produktie van deze private bedrijven groeit dan stijgt de relatieve grootte van de private sector ten opzichte van de staatssector. De overheid kan de privatisering van onderop bevorderen door een omgeving te creëren die niet alleen de formatie van nieuwe private bedrijven mogelijk maakt maar ook gunstig is voor de expansie van bestaande private bedrijven. Winiecki (1990) stelt dat de privatisering van onderop veronachtzaamd is in het gevoerde beleid in Polen. Naast het feit dat de private sector in Polen te lijden heeft van de verminderde vraag door het gevoerde restrictieve beleid stelt hij dat de expansie van private bedrijven in Polen bemoeilijkt wordt door de afwezigheid van noodzakelijke institutionele ondersteuning. Het ontbreken van financiële markten van enige omvang in het algemeen en het ontbreken van instellingen gericht op de ondersteuning van het private midden- en kleinbedrijf in het bijzonder, noemt hij als belangrijke problemen. De regering Bielecki besteedt meer aandacht aan de opkomst van particuliere bedrijven. Het stimuleren van het ondernemerschap is een van de speerpunten van haar beleid.

Met privatisering van bovenaf wordt de transfer van (een groot deel van) het kapitaal van de staatssector naar private handen bedoeld. De volgende doelstellingen kunnen bij het privatiseren van staatsbedrijven worden genoemd. Ten eerste zou het moeten leiden tot beter management van het bedrijf, zowel intern (aandacht voor kostenreductie, efficiency-verhoging, innovatie) als extern in de zin van meer marktgericht werken en op zoek gaan naar nieuwe markten. Ten tweede dient het bij te dragen aan het beter functioneren van markten. Vandaar ook het belang van demonopolisatie voor privatisatie en het belang van regelgeving om het uitbuiten van een eventuele monopoliepositie in te perken. Ten derde moet het leiden tot het verharderen van de zachte budgetrestrictie van de bedrijven en beoogt het ten vierde de invloed van de politiek op

de bedrijfsbeslissingen te verminderen. Tenslotte is voor sommigen een van de doelen dat het privatiseren van staatsbedrijven leidt tot een belangrijke bron van inkomsten voor de overheid.

In dit laatste doel zit impliciet de gedachte dat de overheid, en dus niet de werknemers of de managers, gezien moet worden als de eigenaar van een staatsbedrijf. Vooral in de post-hervormde landen als Hongarije en Polen, maar ook in de Sovjetunie (door de hervormingen sinds 1985) is dit echter niet voor iedereen vanzelfsprekend. In het traditionele model van centrale planning heeft de staat alle rechten die in de Westerse gedachte een eigenaar heeft. Na de hervormingen in Joegoslavië na 1948, in Hongarije na 1968, in Polen na 1981 en in de Sovjetunie na 1985, zijn de feitelijke rechten op onduidelijke wijze verdeeld over de werknemers, de managers en de staatsbureaucratie. Een deel van de hervormingen in al deze landen was het vergroten van de operationele en financiële autonomie van de staatsbedrijven. Investerings dienden in toenemende mate gefinancierd te worden uit de winst en minder afhankelijk te worden van de allocatie uit het staatsbudget. Tevens ontstond meer ruimte voor het voeren van een eigen loonbeleid.

In Polen hebben de hervormingen geleid tot een belangrijke rol van de werknemers in het bestuur van de onderneming, met name door de vorming en de bevoegdheden van arbeidersraden (workers councils). Een arbeidersraad bestaat in Polen uit vijftien werknemers die in een geheime stemming voor een periode van twee jaar zijn gekozen. De raden hebben de taak zich bezig te houden met 'the formation of the enterprise's annual plans, investment decisions, changes in the scope of enterprise activities, acceptance and approval of the annual balance, and decisions on merger and enterprise dissolution' (Lipton & Sachs, 1990b, blz. 304). In de meeste bedrijven hebben de arbeidersraden de bevoegdheid gekregen het management te benoemen. In die gevallen waar de arbeidersraden geen belangrijke rol spelen in het bestuur van de onderneming is de macht die voorheen bij de bureaucratie en de partij lag, toegekomen aan de staatsmanagers. Ook in Hongarije vond een verschuiving plaats van de macht over het management van de onderneming naar de, in Hongarije aldus genoemde, ondernemingsraden (*enterprise councils*). Sommigen menen dat deze raden in toenemende mate ook eigendomsrechten bezitten.

De toegenomen speelruimte van de bedrijven, gecombineerd met de onduidelijkheid over hoe de eigendomsrechten precies verdeeld waren, leidde in Polen tot druk van de arbeidersraden op de managers de lonen te verhogen om een groter deel van de cash flow van het bedrijf te absorberen. Een sterke stijging van de lonen was ook een van de (negatieve) gevolgen van de Wet op de Staatsbedrijven van 1987 in de Sovjetunie. In de eerste fase van de privatisering in Hongarije en Polen, nog onder het communistische bewind, hebben veel staatsmanagers, vooral in bedrijven zonder sterke arbeidersraden, misbruik gemaakt van hun positie en getracht zichzelf te verrijken. In bepaalde gevallen kon dit gebeuren door het bedrijf op te laten gaan in een joint-venture waarin de manager een aantrekkelijke positie kreeg. In andere gevallen werden er zaken gedaan met nieuwe private bedrijven waarin de staatsmanager een persoonlijk belang had. Ook kwam het voor dat (delen van) staatsbedrijven voor weinig of geen geld over gingen in 'private handen', d.w.z. in die van de staatsmanager. Dit proces wat in Hongarije bekend stond als 'wilde privatisatie' en in Polen als 'spontane privatisatie', leidde tot een

storm van protesten en heeft bijgedragen aan de val van de respectievelijke regimes, waarna het privatiseringsproces tijdelijk werd stopgezet (zie bijv. Hare, 1990; Lipton & Sachs, 1990b en Nuti, 1990).

De participatie van de arbeidersraden in het management van de staatsbedrijven heeft in Polen geleid tot een niet onbelangrijke beweging die streeft naar arbeiders-zelfbestuur. Bij de behandeling van de door de regering-Mazowiecki voorgestelde Privatiseringswet in het parlement werd een alternatieve wet door twee parlementsleden voorgesteld. De kern van dit alternatieve voorstel was dat de staatsbedrijven een vrije keuze moesten hebben om omgevormd te worden in ofwel een joint-stock bedrijf, ofwel in een bedrijf met arbeiders-zelfbestuur. De voorkeur van de indieners ging duidelijk uit naar het laatste. De behandeling van beide wetsvoorstellen leidde tot een pijnlijk verlies voor de voorstanders van arbeiders-zelfbestuur. De aangenomen Privatiseringswet laat duidelijk zien dat een meerderheid in het Poolse parlement kiest voor privaats eigendom als de wenselijke eigendomsvorm en laat weinig reële ruimte voor arbeiders-zelfbestuur in de grote ondernemingen (Kowalik, 1991).<sup>11</sup> Hoewel de meeste specialisten en politici arbeiders-zelfbestuur onwenselijk vinden<sup>12</sup>, bestaat er overeenstemming over de gedachte dat een bepaalde tegemoetkoming moet worden gedaan aan de werknemers van de te privatiseren bedrijven. Het opnemen in de Poolse wet dat de werknemers de aandelen van hun eigen bedrijf met 50% korting mogen kopen tot een maximum van 20% van het totaal aantal aandelen kan gezien worden als een vorm van compensatie voor het inleveren van de invloed van de arbeidersraden op het management in het bedrijf.

In beginsel zijn er vier manieren om te privatiseren: door liquidatie, door het verkopen van aandelen, door het vrij distribueren van aandelen en door reprivativering. Reprivativering, het teruggeven van eigendom aan de vroegere eigenaren (of vaker aan hun erfgenamen), speelt op dit moment een belangrijke rol in de discussie. Hoewel het uitzoeken van de rechtmatigheid van claims van vroegere eigenaren het privatiseringsproces vertraagt en er andere vraagtekens gezet kunnen worden bij de wenselijkheid van de restitutie van eigendommen<sup>13</sup>, zal er zowel in Hongarije en Polen als in Tsjechoslowakije op zijn minst een bepaalde mate van reprivativering plaatsvinden. Gedeeltematig is hier reeds een begin mee gemaakt.

11. De enige groep in het Poolse parlement die voorstander is van de 'werknemers optie' in het privatiseringsproces 'the Working Solidarity, has but a few members' (Kowalik, 1991, blz. 17).

12. Er zijn veel argumenten voor en tegen arbeiders-zelfbestuur. De belangrijkste argumenten tegen arbeiders-zelfbestuur in het specifieke geval van de landen in transitie zijn: 1. het handhaven/krijgen van de noodzakelijke loondiscipline is juist bij arbeiders-zelfbestuur een probleem, en 2. het zou leiden tot onrechtvaardige verschillen, sommige werknemers worden eigenaar van een goed lopend bedrijf, anderen van een bedrijf die aan de rand van de afgrond staat, terwijl de rest van de bevolking (die niet in de betreffende bedrijven werken, de meerderheid) helemaal niets krijgt.

13. Een voorbeeld hiervan geeft Kowalik (1991, blz. 5/6): 'On the other hand, the nihilistic attitude towards the legal order established after the second world war could initiate another wave of demands made by wage-earners, who too were persecuted by the previous regime, also in the economic sense. Deputy Andrzej Milkowski has rightly pointed to the following problem: if former property owners have the right to restitution of "robbed" property, then, supposedly, so do all those who were sentenced to forced labor, militarized labor, labor camps, or who were sentenced to prison terms for deeds which were once illegal but are legal now.'

Privatisering door liquidatie houdt in dat het oorspronkelijke bedrijf ophoudt te bestaan en vervolgens gedeeltelijk of in haar geheel wordt verkocht, verhuurd of in een nieuw bedrijf wordt ondergebracht. Voor deze vorm van privatisering zal vooral in het geval van kleine en middelgrote bedrijven worden gekozen. Bij kleine bedrijven zullen de kopers of huurders vaak de werknemers van het betreffende bedrijf zijn. Bij middelgrote bedrijven kan een meerderheidsbelang worden verkocht aan één koper, hetgeen de werknemers/managers kunnen zijn of een groep of persoon van buiten het bedrijf. Bij de grote bedrijven zal het in beginsel niet mogelijk zijn een meerderheidsbelang aan één binnenlandse koper te verkopen. Het privatiseren van de grote bedrijven zal in de meeste gevallen plaatsvinden door de verkoop en/of distributie van aandelen aan verschillende nieuwe eigenaren, hoewel in sommige gevallen ook voor privatisering door liquidatie kan worden gekozen.

De verschuiving naar een Westeuropese eigendomsstructuur vereist dat de supervisie over het management van de bedrijven komt te liggen bij een door de eigenaren gecontroleerd orgaan, en niet langer, zoals in Polen, bij de arbeidersraden. Behalve bij reprivatisering en privatisering door liquidatie start het privatiseringsproces met het omvormen van alle bedrijven in joint-stock bedrijven, met de staat als enige aandeelhouder.<sup>14</sup> Dit proces wordt corporatisatie en soms ook wel commercialisatie genoemd. De aandelen kunnen vervolgens verkocht worden aan/gedistribueerd worden onder a. de managers van het bedrijf, b. de werknemers van het bedrijf, c1. de bevolking, c2. de zich vormende binnenlandse bezittende, ondernemende klasse (binnenlandse private bedrijven), d. nieuwe binnenlandse instituties, zoals pensioenfondsen, commerciële banken en verzekeringsbedrijven, of verkocht worden aan e. buitenlandse bedrijven.

In de discussie met betrekking tot de privatisering staan de volgende elementen centraal: de snelheid van het privatiseringsproces, de vraag wie de nieuwe eigenaren moeten worden en de verkoopprijs van de aandelen. Kornai (1990) is de bekendste voorstander van een gradueel, organisch proces van privatisering. Hij benadrukt vooral de privatisering van onderop en de graduele overname van de staatssector door de private sector. Het verkopen van de staatsbedrijven dient over het algemeen één voor één en op een wel overdachte wijze plaats te vinden. Dit proces zou in Hongarije zo'n twintig jaar in beslag nemen. Hij hecht sterk aan de totstandkoming van een directe link tussen de eigenaar en de manager van een bedrijf. In het geval van grote joint-stock bedrijven acht Kornai het wenselijk dat er een dominante individuele aandeelhouder of kleine groep van aandeelhouders komt met een belangrijk aandeel in het bedrijf (tenminste zo'n 20 tot 30 procent van de aandelen). Wat betreft de verkoopprijs van te verkopen aandelen stelt Kornai dat het staatseigendom altijd tegen een reële marktprijs verkocht moet worden.

De zeer beperkte aanwezigheid van binnenlands kapitaal en het feit dat de formatie van een binnenlandse kapitalistische klasse een organisch proces is betekent dat het privatiseringsproces noodzakelijkerwijze lang gaat duren. Het principe hoe sneller, des te beter vindt Kornai dan ook een slecht uitgangspunt bij de verkoop van staatseigendom.

14. Ik ga niet in op de verschillende technische aspecten en de hiermee gerelateerde problemen van het privatiseringsproces, zoals de waardebepaling van de onderneming, het komen tot een openingsbalans en het voeren van een 'Westers' systeem van boekhouden, praktische problemen met betrekking tot het uitgeven van aandelen en het functioneren van de kapitaalmarkt, enz.

Anderzijds vindt hij het wenselijk dat de transitiefase niet langer duurt dan nodig is. Het versnellen van het privatiseringsproces kan gebeuren door het bevorderen van de ontwikkeling van de private sector, door de staatssector in geschikte, gescheiden stukken te verkopen, door het voorzien in geschikte kredietconstructies voor de private sector en het aantrekken van buitenlands kapitaal.

Een andere groep gelooft dat de potentiële winst aan efficiency van privaat eigendom en private kapitaalmarkten zo groot is dat het proces zo snel mogelijk moet plaatsvinden. Zij zijn '... typically confident that even if quick privatization initially leads to an inappropriate distribution of ownership with, for example, too diffuse ownership, or firms in the wrong hands, then the capital markets will encourage a re-shuffling of ownership through takeovers, mergers, and buyouts so that there is a proper matching of owners and firms' (Lipton & Sachs, 1990b, blz. 296). Voorstanders van snelle privatisering propageren vaak de vrije distributie van aandelen als middel om het privatiseringsproces te versnellen. Onder deze voorstanders bevinden zich een aantal vooraanstaande politici, waaronder Janusz Lewandowski, de minister van eigendomstransformatie in het kabinet Bielecki in Polen en Vaclav Klaus, de minister van financiën in Tsjechoslowakije.

De belangrijkste bezwaren die tegen zo'n 'superprivatisering' zijn aangevoerd zijn: 1. het leidt niet tot beter management van de bedrijven (er worden geen effectieve eigendomsrelaties ontwikkeld), 2. de aandelenmarkt zal zeker in het begin niet zo functioneren als de voorstanders van 'superprivatisering' geloven, 3. het kan bijdragen aan het vergroten van de ongelijkheid in de samenleving en 4. de overheid moet de mogelijkheid hebben te kunnen bijsturen, het is riskant om de eigendomsrechten van de overheid te snel op te geven.

Lipton & Sachs (1990b) trachten snelle privatisering te combineren met het tegemoet komen aan de eerste twee bovengenoemde bezwaren. Hun argument voor snelle privatisering is gedeeltelijk van economische aard – de huidige eigendomsrelaties leiden tot zoveel verspilling dat het erg onwenselijk is ze lang te laten voortbestaan. Hun belangrijkste argument is echter van politieke aard: 'In our opinion, the real risk in Eastern Europa is not that the privatization process *wil be less than optimal, but that it will be paralyzed entirely*. We believe that unless hundreds of large firms in each country are brought quickly into the privatization process, the political battle over privatization will soon lead to stalemate in the entire process, with the devastating long-term result that little privatization takes place at all' (Lipton & Sachs, 1990b, blz. 297/8).<sup>15</sup>

Hun voorstel is gebaseerd op een groepsgewijze aanpak van privatisering (in tegenstelling tot Kornai's één voor één benadering) waarbij voor een groot deel de aandelen vrij gedistribueerd worden.<sup>16</sup> Als eerste stap moeten de bedrijven (Lipton & Sachs stellen voor met de 500 grootste bedrijven te beginnen) zo snel mogelijk worden om-

15. Dit argument speelt volgens Kowalik (1991) een belangrijke rol in de Poolse discussie over privatisering, zij het meestal impliciet. Dit brengt hem er toe te stellen dat Polen zich 'on the road to desperate privatization' bevindt (blz. 16).

16. Zij prefereren dit duidelijk boven de verkoop van aandelen door middel van een publieke uitgifte, hetgeen de standaardprocedure was in de Britse (en Nederlandse) privatiseringen.

gevormd in joint-stock bedrijven met de staat als enige eigenaar (corporatisatie). Vervolgens wordt een initiële raad van commissarissen benoemd op basis van de richtlijnen van de Privatiseringswet: tweederde van de leden wordt benoemd door de overheid en eenderde door de werknemers. De tweede stap is het distribueren van een belangrijk deel van de aandelen in verschillende partijen.<sup>17</sup> Het eerste deel is bestemd voor de werknemers en de managers van de bedrijven. Zij krijgen respectievelijk 10 en 5 procent van de aandelen. Het tweede partje, ongeveer 20 procent van de aandelen, zou gebruikt moeten worden voor het kapitaliseren van nieuwe private pensioenfondsen. Ongeveer 10 procent van de aandelen, het derde partje, moet gebruikt worden voor de kapitalisering van de bestaande commerciële staatsbanken en de verzekeringssector. Het vierde partje, tenslotte, bestaat uit 20 procent van de aandelen en zal gedistribueerd worden onder de volwassen inwoners van Polen.

Als deze tweede fase achter de rug is, bezit de overheid nog ruwweg 35 procent van de aandelen. Deze aandelen kan de overheid in later stadium op verschillende manieren verkopen of wederom vrij distribueren. Ook kan de overheid ervoor kiezen een minderheidsbelang te houden. Het meest wenselijk vinden Lipton & Sachs de verkoop van een groot deel van deze aandelen aan één grote investeerder of groep van investeerders, met het doel voor elk bedrijf een stabiele kern van investeerders te krijgen.

De initiële raad van commissarissen wordt nu vervangen door een tweede raad van commissarissen die benoemd wordt door de verschillende groepen van aandeelhouders. Deze nieuwe raad zal worden gedomineerd door vertegenwoordigers van de pensioenfondsen, de banken en de verzekeringssector. In een later stadium komt de supervisie over het management vooral bij de stabiele kern van investeerders te liggen. Lipton & Sachs geloven dat op deze wijze vrij snel een redelijke supervisie op het management tot stand komt. Bovendien menen zij dat in hun plan vermeden wordt dat het eigendom te diffuus verdeeld wordt. In hun optiek ontstaan al direct werkbare eigendomsrelaties, zonder dat daar, in het geval van de superprivatiseerders, grootschalige handel op de 'levendigste aandelenmarkt van de wereld' aan vooraf hoeft te gaan.

De heersende gedachte onder beleidsmakers op dit moment is dat een gradueel proces te lang duurt en dat het vrij distribueren van een deel van de aandelen een van de te gebruiken methoden zal moeten zijn om het privatiseringsproces te versnellen (in ieder geval in Polen en Tsjechoslowakije, zie respectievelijk Kowalik (1991) en Hrnčíř (1991)). Of het feitelijke privatiseringsproces snel zal plaatsvinden valt echter nog te bezien. Zo zijn er in Polen in 1990 slechts vijf van de in totaal ruim 7000 staatsbedrijven geprivatiseerd door het verkopen van aandelen, ondanks de hoge prioriteit die de regering aan de privatisering van grote staatsbedrijven had toegekend. Bovendien zal, in het licht van een onzekere ontwikkeling van de publieke opinie, nog moeten blijken hoe sterk de te voeren politiek met betrekking tot de privatisering in de toekomst aan verandering onderhevig is.

---

17. Deze procedure geldt voor de bulk van de bedrijven. Er moet in hun optiek echter ruimte blijven voor een andere benadering in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer buitenlandse bedrijven geïnteresseerd zijn in een overname.

## 6. Dilemma's en trade-offs in de transitiefase

Zoals boven reeds opgemerkt leggen de eerste resultaten in het transitieproces meer de dilemma's en trade-offs bloot dan dat er een eenduidig ideaal pad uit naar voren komt.

*a.* Er is sprake van een sociaal dilemma. Enerzijds is er sprake van ongelijke kansen om een 'nieuwe ondernemer' te worden. De nieuwe mogelijkheden tot privaat ondernemen zijn een goede gelegenheid om geld te investeren dat in het verleden met 'grijze', 'zwarte' of soms puur criminele activiteiten is verdiend. Tevens geldt dat degenen die de juiste posities en know-how hebben om van de nieuwe mogelijkheden te profiteren vaak deze posities aan het oude partijapparaat hebben te danken. Gezien het grote belang van de opkomst van privaat ondernemen zal hier door de respectievelijke regeringen niet te kritisch naar worden gekeken. Het kan echter wel leiden tot frustraties onder de 'gewone' bevolking. Anderzijds zal er sprake zijn van een toename van de ongelijkheid in de samenleving. Succesvolle ondernemers zullen hoge inkomens verdienen, terwijl voor een groot deel van de bevolking de levensstandaard (tenminste op de korte termijn) daalt. Afgewacht moet worden in welke mate deze ontwikkeling leidt tot een toename van de sociale spanningen.

*b.* Er bestaat een trade-off tussen macro-economische stabilisatie en de ontwikkeling van de private sector. In Polen heeft de recessie en het restrictieve loonbeleid en monetaire beleid een negatieve invloed op de expansie van de private sector. Het versoepelen van het beleid leidt echter tot een stijging van de inflatie, terwijl het gevaar van hyperinflatie bestaat. Er zal een balans gevonden moeten worden tussen een erg restrictief beleid, hetgeen tot een verscherping van de recessie leidt, en het stimuleren van de economie, hetgeen indien succesvol stabiliserend kan werken maar op de korte termijn leidt tot een verhoging van de inflatoire druk.

*c.* Een ander dilemma is dat enerzijds bedrijfssluitingen wenselijk zijn met het oog op de noodzakelijke herstructurering van de economie, terwijl anderzijds de val in productie en de stijging in de werkloosheid niet te hoog mogen zijn. In het gunstigste geval wordt de val in productie in de staatssector opgevangen door een sterke groei van de productie in de private sector, maar de eerste ervaringen leren dat hier niet van uit moet worden gegaan.

Hiermee verbonden is het toelaten van internationale concurrentie op de binnenlandse markt. Deze internationale concurrentie is nodig om de monopoliepositie van veel bedrijven te doorbreken en wordt door velen gezien als een noodzakelijke prikkel om tot gedragsveranderingen te komen. Het mag echter ook weer niet leiden tot het in al te sterke mate verdringen van binnenlandse bedrijven. De hoogte van importheffingen en de wisselkoers is in dit opzicht cruciaal. Aan de ene kant bevorderen geringe heffingen en een hoge wisselkoers de concurrentie en noodzakelijke gedragsveranderingen, maar het gevaar bestaat dat te veel binnenlandse bedrijven de strijd niet overleven. Aan de andere kant zijn bepaalde importheffingen en een lage wisselkoers waarschijnlijk nodig voor het handhaven van evenwicht op de lopende rekening. Dit is gunstig voor de exportsector (voor zover deze sector niet al te afhankelijk is van importen) maar leidt tot een geringe concurrentie van buitenlandse bedrijven op de binnenlandse markt.

*d.* Er bestaat een spanningsveld tussen de wens de staatsbedrijven snel te privatise-



ren en het evolutionaire proces van gedragsveranderingen. Er bestaat geen kapitalisme zonder kapitalisten en deze kunnen niet van de ene op de andere dag gecreëerd worden. Veel voorstanders van snelle privatisering besteden weinig aandacht aan het feit dat gedragsveranderingen tijd kosten. Een uitzondering hierop vormen Lipton & Sachs (1990b). Zij stellen expliciet dat het onzin is te geloven dat snelle privatisering direct tot goede resultaten leidt. Zij menen echter dat het organische proces van gedragsveranderingen net zo goed (of zelfs beter) na een snelle privatisering kan plaatsvinden.

#### Literatuur

- Bauer, Tamás, 'The Microeconomics of Inflation under Economic Reforms: Enterprises and their Environment', Seminarpaper *Managing Inflation in Socialist Economies, Warschau, Polen*, 12-13 maart, 1990.
- Biessen, Guido en Bos-Karczewska, Malgorzata, 'De Poolse transitie', *Economisch Statistische Berichten* 3803, 368-371, 10 april 1991.
- Calvo, Guillermo en Jacob Frenkel, 'From Centrally Planned to Market Economy', *IMF Staff Papers* 38, 2:268-299, juni 1991.
- Ellman, Michael, *Socialist Planning*, second edition, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Hare, Paul, 'From Central Planning to Market Economy: Some Microeconomic Issues', *The Economic Journal* 100, 581-595, juni 1990.
- Hrnčíř, Miroslav, 'Transition to a Market Type Economy: The Case of Czechoslovakia', *Most*, 2: 21-32, 1991.
- *Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas*, Discussion: 'Privatization in Eastern Europe and the Soviet Union', JWO, 159-186, 1990.
- Kaser, Michael, 'The Technology of Decontrol: Some Macroeconomic Issues', *The Economic Journal* 100, 596-615, juni 1990.
- Kolarska-Bobinska, Lena en Krzysztof Pankowski, 'Interest of Enterprises in Privatization in Poland 1991', Paper gepresenteerd op de *UNRIDS/ISS Workshop over 'Participation and Changes in Property Relations in East-Central Europe and the Soviet Union'*, Den Haag, Nederland, mei 1991.
- Kolodko, Gregorz, 'Polish Hyperinflation and Stabilization 1989-1990', *Most*, 1:9-36, 1991.
- Kornai, János, *The Road to a Free Economy*, New York & London: W.W. Norton & Company, 1990.
- Kowalik, Tadeusz, 'Privatization and Social Participation: The Polish Case', Paper gepresenteerd op de *UNRIDS/ISS Workshop over 'Participation and Changes in Property Relations in East-Central Europe and the Soviet Union'*, Den Haag, Nederland, mei 1991.
- Lipton, David en Jeffrey Sachs, 'Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland', *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:75-147, 1990a.
- Lipton, David en Jeffrey Sachs, 'Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland', *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:293-333, 1990b.
- Nuti, D.M., 'Privatisation of Socialist Economies: General Issues and the Polish Case', Seminarpaper *Verona, Italië*, september 1990.
- Nuti, D.M., 'The Pace of Change in Central and Eastern Europe', *Most*, 1:3-7, 1991.
- Winiecki, Jan, 'Post-Soviet-Type Economies in Transition: What Have We Learned from the Polish Transition Programme in Its First Year?', *Weltwirtschaftliches Archiv*, 765-790, 1990.