

## De crisis van de Tsjechische economie

door R. KNAACK



### CURRICULUM VITAE

#### Persoonlijke gegevens

**Naam Rudolf Kalman Knaack**

Geboortedatum 8 augustus 1943, te Amsterdam

– Telefoon 020-525.4236 (werk)

E-mail [knaack@fee.uva.nl](mailto:knaack@fee.uva.nl) (werk) Functie

UHD, Afdeling Algemene ecoJ Opleiding en

titel Doctor in de economische wet

#### Onderwijs

1990 -Keuzevak 'Technologie en eco 1995 -Docent economie in interfac, duurzame technologie,

1998 -Verbreidings- en specialisatie' economie' (nieuwe stijl)

Beheer en bestuur 1985-1988 Plaatsvervangend voorzitter Economische Wetenschappen

1985-1988 Lid Academische Raad, Sectie 1997 -Voorzitter ondernemingsraad

Economische Wetenschappen

#### Boeken

Contradicties in socialistische planning, Enschede 1983. (samen met R. Kloosterman, red.), Het

Nederlandse model. Kansen en de Nederlandse verzorgingsstaat, Amsterdam 1992.

#### Recente artikelen

'De primitivisering van de Russische economie', *ESB*, 30 april 1999.

'De ineenstorting van de Russische economie', *Maandschrift economie*, okt 'De Oost-Duitse sprong in het diepe', *ESB*, 3 maart 2000.

### SUMMARY

For a long time the Czech Republic was seen as an example of a successful transition process. This success was explained by the strict adherence of the Czech government to the policy prescriptions of the IMF and World Bank. This rosy picture changed during the second half of the nineties. The economic problems culminated in a financial crisis in June 1997. Strangely enough, the economic problems were also blamed on the same reform process. Especially the privatisation process was accused of having taken a false course. At first glance it seems illogical to explain both the success and the failure of the reform process by the same phenomenon.

This contradiction vanishes when the reform process is seen not as a whole but as a collection of policy measures, which did not 'fit' each other. In addition, also the environment influenced the outcome of the reform process. From this perspective the positive outcomes of the first half of the nineties can be explained as the result of a good starting position, an adequate macro-economic policy and the 'small' privatisation process. When these measures did not work any more, the negative effects of the 'voucher' privatisation process, the hardening of the political climate and the lack of a national process of innovation became dominant. These explain the negative results of the second half of the nineties.

## I. INLEIDING

Tsjechië is lange tijd gezien als het voorbeeld van een geslaagd transitieproces. Op 1 september 1990 bood de regering-Klaus een "scenario voor economische hervormingen" aan het Parlement aan. Op basis van dit scenario werd vanaf 1 januari 1991 een aantal maatregelen genomen die tot doel hadden de Tsjechische economie in de Westerse wereld te integreren. Deze maatregelen waren voornamelijk gericht op de liberalisering van het economisch verkeer, het bereiken van macro-economische stabiliteit en het privatiseren van het bedrijfsleven. Tot op zekere hoogte weerspiegelde het scenario de maatregelen die de Poolse regering een jaar eerder nam (Dyba en Svejnar (1994) blz. 99).

Deze maatregelen leken in de eerste helft van de jaren negentig zeer succesvol te zijn<sup>1</sup>. Hoewel de produktie met name in de jaren 1991 en 1992 inzakte met 16 en 7 procent, trad al in 1993 een licht herstel in. Ook met de bestrijding van de inflatie ging het goed. Na een stijging van de prijzen met zo'n 60 procent in 1991, nam de prijsstijging al in 1992 af tot minder dan 1 procent per maand<sup>2</sup>. De daling van met name de industriële produktie ging niet gepaard met een snelle toename van de werkloosheid. In 1992 bedroeg de werkloosheid in Tsjechië ongeveer 4 procent tegenover minimaal 12 procent in de andere Visegrad-landen. Ook de overheidsfinanciën bleven onder controle. Na een niet gepland tekort van 2 procent in 1991 vertoonde de overheidsbegroting in de verdere jaren een gering overschot. Hoewel de handelsbalans vanaf het begin een tekort vertoonde, kon dat worden goedge maakt door een overschot op de dienstenbalans en snelle instroom van buitenlands kapitaal (Myant e.a. (1996) h.4).

In vergelijking tot de overige transitielanden mogen deze resultaten een opmerkelijke prestatie worden genoemd. Zowel door de regering als door vele buitenstaanders met inbegrip van het IMF en de Wereldbank werd dit succes toegeschreven aan het strikt toepassen van de door het IMF en de Wereldbank aangeleverde receptuur<sup>3</sup>. Zo verklaarde al in november 1993 de directeur van de Tsjechische Centrale Bank dat alle benodigde stappen in het hervormingsproces waren genomen (Myant e.a. (1996) blz. 128). En in het World Development Report ((1996) blz. 14) wordt een verband gelegd tussen de snelheid van het gevoerde stabilisatie- en liberalisatieproces en de economische resultaten in de periode 1989-1995<sup>4</sup>. In 1996

werd Tsjechië nog tot de groep landen met de hoogste liberalisatieindices gerekend.

In 1996 keerde het tij. De groei stagneerde. De industriële productie daalde zelfs met 1,5 procent. In 1996 raakte 37 procent van de bedrijven in de rode cijfers. De prijsinflatie begon weer langzaam op te lopen evenals de werkloosheid. Het handelstekort explodeerde van 750 miljoen dollar naar 3,5 miljard dollar<sup>5</sup>. Kon dit tekort in 1996 nog gemakkelijk worden gefinancierd door stijgende inkomsten uit toerisme en een import van kapitaal, in 1997 en 1998 werd dit steeds moeilijker. Dit culmineerde uiteindelijk in een financiële crisis in juni 1997 met als gevolg dat de Tsjechische kroon scherp devalueerde. Vanaf 1996 stagneerde de productie opnieuw en de werkloosheid begon snel op te lopen. De tegenvallende resultaten werden merkwaardig genoeg opnieuw aan het gevoerde liberalisatiebeleid toegeschreven. Met name werd gewezen op de stagnatie in het privatiseringsproces, het te veel beschermen van de grote bedrijven en een ondoorzichtige structuur van de financiële markten. De wereldgemeenschap begon zich steeds kritischer op te stellen tegenover Tsjechië en begon haar aandacht te verleggen naar Hongarije en Polen.

In deze paper worden vraagtekens gezet bij de geschetste wijze waarop het succes en de tegenvallende prestaties in Tsjechië in de literatuur worden verklaard. Met name lijkt het onlogisch om het succes van de eerste helft van de jaren negentig toe te schrijven aan een doortastend liberalisatieproces van Klaus en vervolgens de tegenvallende prestaties te verklaren door het uitblijven van dezelfde hervormingen. In deze paper zal worden betoogd dat deze tegenstrijdigheid alleen bestaat wanneer men uitsluitend een relatie legt tussen de economische resultaten en het liberalisatieproces als totaliteit. De tegenstrijdigheid verdwijnt wanneer men ook kijkt naar andere verklarende factoren zoals de startvoorwaarden en omgevingsfactoren en wanneer men meer oog heeft voor tegenstrijdige effecten van de samenstellende delen van het hervormingsbeleid. Het Tsjechische transitieproces valt dan duidelijk uiteen in twee perioden. In de eerste helft van de jaren negentig waren de economische resultaten zeer hoopgevend. Nadere analyse wijst uit dat de gunstige resultaten eerder het gevolg waren van een goede startpositie, een adequate macro-economische politiek en de 'kleine' privatisering dan van structurele institutionele hervormingen. Toen deze maatregelen waren uitgewerkt, traden de nadelen

van de halfslachtige privatiseringspolitiek, het verslechteren van de politieke verhoudingen binnen de regering en het ontbreken van een nationaal innovatiebeleid steeds meer op de voorgrond. Dit verklaart de tegenvallende resultaten in de tweede helft van de jaren negentig.

## II. DE INITIËLE PERIODE VAN DE HERVORMING: EEN SUCCES

### A. *Institutionele veranderingen*

Tegen de achtergrond van twintig jaar van betrekkelijke politieke rust kwam de fluwelen revolutie in het najaar van 1989 voor de meeste Tsjechen als een volslagen verrassing. De voorwaarden voor de revolutie kwamen van buiten. Met name het vallen van de Berlijnse Muur en de vlucht van vele Oost Duitsers naar Hongarije en Oostenrijk fungeerden als een politieke katalysator. Op 29 december 1989 werd Vaclav Havel tot president verkozen, een dissident die acht maanden daarvoor nog in de gevangenis zat.

In 1990 werd door de toen optredende interim-regering een aantal maatregelen voorbereid, die gericht waren op het bereiken van macro-economische stabilisatie en het hervormen van de basisinstituties. Diegenen die daarbij betrokken waren hadden tevens tot doel de terugkeer naar het communisme en de daarbij behorende plan-economie zo moeilijk mogelijk te maken. Daartoe moesten de oude staatsstructuren zo snel mogelijk worden ontmanteld en het staatsbezit in korte tijd geprivatiseerd. Het doel was in de woorden van Klaus het creëren van een markteconomie 'zonder toevoegsels'. De veranderingen die plaats vonden, kunnen in een drietal deelprocessen worden onderscheiden. In de eerste plaats moet de economie worden geliberaliseerd: de banden met het oude regime moeten zo snel mogelijk worden verbroken. In dit verband wordt ook wel van *ontstatelijking* of *de-institutionalisatie* gesproken. (Clark en Soulsby (1999) blz. 116 e.v.). In de tweede plaats moet de economie worden gestabiliseerd. In de derde plaats moeten er nieuwe markt-instituties worden gecreëerd; in dit geval kan ook van een proces van *re-institutionalisatie* worden gesproken. De meest belangrijke vorm van re-institutionalisatie is de privatisering van de staatsbedrijven.

## 1. De-institutionalisatie

Het proces van ontmantelen van het communistische systeem kreeg als eerste gestalte in het verdwijnen van artikel 4 uit de grondwet, waarin de leidende rol van de communistische partij was vastgelegd. Kort daarna werden alle partijorganisaties bij de bedrijven ontmanteld en werd het Marxisme-Leninisme als officiële staatsideologie verlaten. Op het terrein van de economie werd in juli 1990 de StaatsPlanningsCommissie vervangen door een ministerie van economische zaken en hoefden de bedrijven niet langer de van boven opgelegde bedrijfsplannen uit te voeren. Tegelijkertijd werd de StaatsPrijzenCommissie ontbonden. Op 1 januari 1991 werden de prijzen van goederen, die 85 procent van de waarde van het nationaal inkomen uitmaakten, losgelaten en werd het overgrote deel van de staatssubsidies afgeschaft. Gedurende 1990 werd het monopolie op de buitenlandse handel stap voor stap ontmanteld en in februari 1991 verloren de organisaties die zich bezig hielden met de buitenlandse handel hun controlemogelijkheden.

In april 1990 werd de Wet op de staatsonderneming geamendeerd om de bedrijven meer speelruimte te geven voor het nemen van eigen beslissingen. Tegelijkertijd verschoof het formele eigendom van de bedrijven van de staat naar de ministeries, terwijl het concrete management in handen kwam van een directieraad, welke gecontroleerd werd door een Raad van toezicht. De bemoeienis van de overheid bestond alleen nog uit het goedkeuren van de leden van de Raad van toezicht. Tegen het einde van 1990 zette het verantwoordelijk ministerie de eigendomsvorm van het bedrijf om in een naamloos vennootschap, waarvan de aandelen voorlopig nog in handen van de staat bleven. Hierdoor kreeg het management meer financiële onafhankelijkheid.

## 2. Stabilisering

Het stabilisatieprogramma van Klaus behelsde een radicaal bezuinigingsprogramma gericht op het beteugelen van de inflatie, het in evenwicht houden van de begroting en het beperken van de inkomensstijgingen. Om deze doelstellingen te bereiken, werd er een strak financieel beleid gevoerd waarbij gezorgd werd dat de reële rente positief was en de bankkredieten werden beperkt<sup>6</sup>. Er werd gestreefd naar een overschot op de begroting in de orde van 1-1,5

procent en er werd een nieuw belastingsysteem ingevoerd. Om de belastingdruk te kunnen verlagen, werd er verder bezuinigd op de overheidsuitgaven. Tegelijkertijd werden loonstijgingen die een door de overheid gestelde limiet te boven gingen, zwaar belast teneinde de inflatoire effecten van te hoge loonstijgingen te beteugelen. Verder werd er een begin gemaakt met het ontwikkelen van omscholingsprogramma's voor werknemers die onverhoopt werkloos zouden worden en werd het stelsel van sociale voorzieningen hervormd. Ook op het gebied van de buitenlandse handel werd aan transitie-management gedaan. Teneinde de omschakeling van de Tsjechische exportsector naar het Westen te vergemakkelijken, werd de Kroon gedevalueerd met 50 procent.

Het transitie-management in Tsjechië is enorm geholpen door een aantal positieve erfenissen uit de communistische periode (Brada en Kután (1997)). In de eerste plaats kende Tsjechië een redelijke mate van macro-economische stabiliteit. In de jaren tachtig waren de lonen niet sneller gestegen dan de groei van de arbeidsproductiviteit. Ook de overheidsfinanciën waren in orde. De buitenlandse schuld was laag en men kon zonder moeite voldoen aan de rente en aflossingsverplichtingen. In de tweede plaats kende Tsjechië, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Polen, geen georganiseerde arbeidersbeweging. Mede daardoor konden de loonstijgingen gedurende de eerste jaren binnen aanvaardbare grenzen worden gehouden. In de derde plaats was het aandeel van consumptiegoederen in de import zeer beperkt. Dit maakte het gemakkelijker om de Kroon drastisch te devalueren zonder dat het dramatische consequenties had voor het prijsniveau van noodzakelijk geachte consumptiegoederen. Daarnaast had men ook een aantal nadelen geërfd. De meest belangrijke was dat de groei van de economie in de jaren tachtig stagneerde. Voor een deel was dat het gevolg van een afnemende vraag naar Tsjechische industriële producten. Vooral de vraag vanuit de Sovjetunie daalde. Teneinde levensstandaard van de bevolking op peil te houden, verlaagden de communistische machtshebbers de investeringen. Hiervoor moest men een prijs betalen in de vorm van een snelle veroudering van de kapitaalgoederenvoorraad. De enige sectoren die werden ontzien waren de machinebouwsector en de transportsector vanwege hun betrokkenheid bij Comecon-projecten. Zoals zal worden beschreven, zijn het juist deze sectoren die het zwaarst zijn getroffen door het verlies van de Comecon-markt en de concurrentie vanuit het Westen.

### 3. Re-institutionalisatie

Tegelijk met het afbreken van de instituties van het oude plannings-systeem was het noodzakelijk om de fundering te leggen van de micro-instituties van een markteconomie alsmede van de structuren die er voor moesten zorgen dat de marktregels ook zouden worden nageleefd. De meest directe manier om dit te bereiken leek te liggen in het zo snel mogelijk privatiseren van het staatsbezit. Het privatiseren van het staatsbezit ging op drie manieren, namelijk het teruggeven van na 1948 genationaliseerd privaat bezit en de zogenaamde 'kleine' en 'grote' privatisering.

Een belangrijke impuls voor de ontwikkeling van de dienstensector is het 'restitutie-programma' geweest. In 1990 werd besloten het onteigende bezit van de kerken terug te geven en werden belangrijke wetten aangenomen om het particulier eigendom dat tussen 25 februari 1948 en 1 januari 1990 door het communistische regime was onteigend, terug te geven. Op die manier is ook veel onteigende grond teruggegeven. De ingangsdatum was zo gekozen dat de voormalige Sudeten-Duitsers hun achtergebleven eigendom niet konden teruggeisen. Onder het restitutieprogramma werden goederen met een geschatte waarde van tussen de 2,5 en 4 miljard dollar teruggegeven (Pedziwol (1997) blz. 36). Daarnaast zijn er grote successen bereikt met de kleine privatisering. In een korte tijd zijn tienduizenden winkels, restaurants en kleine bedrijfjes verkocht. Ook de kleine privatisering leverde een belangrijke bijdrage aan het verbeteren van de dienstensector. De verkoop van kleine bedrijfjes leverde de staat ongeveer 1 miljard dollar op, zijnde ongeveer 6 procent van de overheidsinkomsten in 1991.

Met het restitutieprogramma en de kleine privatisering werd maar een gedeelte van het staatseigendom geprivatiseerd. De middelgrote en grote bedrijven werden geprivatiseerd op basis van de 'Wet over de voorwaarden van de overdracht van staatseigendom naar andere personen'. Deze wet kende in principe 5 manieren waarop die overdracht kon plaats vinden: directe verkoop, openbare veiling, openbare inschrijving, een overdracht aan lagere overheden en het 'voucher-systeem'. Het was de taak van de voor de bedrijven verantwoordelijke ministeries om voor ieder bedrijf een privatiseringsplan te schrijven, maar ook buitenstaanders mochten plannen inleveren. Uiteindelijk zou de overheid beslissen welk plan zou worden geaccepteerd. In de praktijk werden de bedrijven die verkocht konden worden verkocht

(zo werd Skoda na een langdurig onderhandelingsproces verkocht aan Volkswagen) en de rest geprivatiseerd met behulp van het voucher-systeem.

De bedrijven die geprivatiseerd zijn met behulp van het voucher-systeem zijn in twee golven geprivatiseerd. De eerste golf vond in 1991 en 1992 plaats. Om dit mogelijk te maken, kon iedere Tsjech die 18 jaar of ouder was een voucher-boekje kopen voor 1000 Kroon. Dat boekje bestond uit vouchers met een totale waarde van 1000 punten die uiteindelijk konden worden ingewisseld tegen aandelen van bedrijven. Ieder aandeel kostte in eerste instantie 30 punten. In de eerste biedronde kon iedereen aangeven hoeveel aandelen van welk bedrijf men wou hebben. Indien de vraag naar aandelen het aantal aangeboden aandelen overtrof, zou de prijs in punten de tweede ronde door de staat hoger worden gezet. Uiteindelijk zijn de aandelen in 5 rondes tussen mei 1992 en december 1992 verkocht.

Het voucher systeem wekte in eerste instantie maar een gering enthousiasme op bij de bevolking. Bij het begin van het voucher-privatiseringsproces maakten van de 9 miljoen volwassenen in Tsjechië en Slowakije maar 1,5 miljoen gebruik van de gelegenheid om een voucher-boekje te kopen. Pas toen er investeringsfondsen in de markt kwamen, die het tienvoudige boden voor een voucher, werden de vouchers massaal door de bevolking gekocht en doorverkocht aan de investeringsfondsen die formeel de nieuwe eigenaars van de bedrijven werden<sup>7</sup>.

Als gevolg van het privatiseringsproces en de spontane opkomst van nieuwe bedrijfjes wordt op dit moment ongeveer 80 procent van het nationaal inkomen geproduceerd door de particuliere sector. Dit percentage is hoger dan in de andere Oost-Europese landen. De productie van de geprivatiseerde sector bestaat voor 1/3 uit de productie van bedrijven die geprivatiseerd zijn door middel van het restitutieprogramma en de kleine privatisering en voor 2/3 uit de productie van bedrijven die geprivatiseerd zijn door middel van de grote privatisering. De laatste categorie bestaat weer voor 80 procent uit bedrijven die geprivatiseerd zijn door middel van voucher-privatisering.

## B. *Resultaten*

De de-institutionalisatie en deregulering van de Tsjechische economie in het voorjaar van 1991 hadden verreikende consequenties. In 1991 stegen de prijzen met 57 procent, daalden de reële lonen met 26



procent en nam de werkgelegenheid in de industrie met 12 procent af. Deze negatieve gevolgen van het gevoerde beleid gingen voor een deel ook door in 1992. Daarna stabiliseerde de economie. De inflatie werd onder controle gebracht; de industrie begon weer te groeien, en de koopkracht van de consument nam weer toe. Maar het mooiste wapenfeit van het Tsjechische hervormingsproces leek toch de opmerkelijk lage werkloosheid te zijn. Tot diep in de jaren negentig lag het werkloosheidspercentage onder de 3 procent. Dit is een opmerkelijk laag percentage, zeker wanneer men dit vergelijkt met de werkloosheidscijfers in de omringende Oost-Europese landen, waar het werkloosheidspercentage snel boven de 10 procent steeg. Ook op het gebied van de relaties met het buitenland werden goede resultaten bereikt. Weliswaar vertoonde de handelsbalans een groot tekort, maar dit tekort kon makkelijk worden opgevangen door een positief saldo op de dienstenbalans en de instroom van buitenlands kapitaal. Hoe zijn deze goede resultaten bereikt?

Veel waarnemers meenden dat het gunstige werkloosheidscijfer werd veroorzaakt door een geringe uitstoot van arbeid uit de industrie. Dat blijkt niet het geval te zijn. Onderzoek wijst uit dat er ook in de Tsjechische economie in de eerste jaren veel werkgelegenheid verloren ging, met name in de landbouw en bepaalde industriële sectoren (Munich en Storm (1996)). Tussen 1989 en 1995 verliet ongeveer 25 procent van de werknemers de industrie. Voor een deel verlieten deze mensen voorgoed het arbeidsproces. Dat geldt met name voor de op dat moment nog werkende gepensioneerden. De anderen vonden gemakkelijk nieuw werk in met name de dienstensector of gingen in Duitsland of Oostenrijk werken. Meer dan 100 duizend mensen vonden na 1989 werk in het buitenland. Het gemak waarmee de werknemers zich aanpasten aan de veranderde omstandigheden kan in belangrijke mate worden toegeschreven aan de hoge scholingsgraad van de Tsjechische werknemers.

Veel mensen stichtten eenmansbedrijfjes in de dienstensector, zoals in de handel en de horeca, en in de tot dusverre verwaarloosde markt van persoonlijke dienstverlening. Deze bedrijfjes hadden weinig kapitaal nodig. Een telefoon was voldoende om een reisbureau te beginnen en een paar tafels en stoelen in een tuin was voldoende om een café in de zomer te beginnen. Daarnaast leverde de toeristenindustrie veel werk op. Met name in het gebied rondom Praag ontwikkelde de toeristenindustrie zich explosief. Eind 1991 hadden ongeveer 1 miljoen Tsjechen, zijnde 20 procent van de beroepsbevolking,

zich laten registreren als individuele ondernemer. Dat wil niet zeggen dat al deze ondernemers hun inkomen volledig ontvingen via de vrije markt. Veel mensen werkten nog formeel bij een staatsbedrijf en werkten slechts in hun 'vrije tijd' voor zichzelf, vaak wel gebruik makend van gereedschap en materialen van de staatsbedrijven. In een aantal jaren steeg het aandeel van de werkgelegenheid in de dienstensector van 41 procent in 1989 naar 51,7 procent in 1996.

Een andere factor die bijdroeg aan het lage werkloosheidscijfer was de strikte werkloosheidsregeling. Het aantal maanden dat men een uitkering kon krijgen werd verlaagd van 12 maanden naar 6 maanden. Dat gold ook voor diegenen die al werkloos waren voordat de nieuwe regeling in werking trad. De werkloosheidsuitkering werd niet geïndexeerd. De maximale uitkering bedraagt op dit moment 1,5 maal het minimum loon, ongeacht het inkomen dat men genoot voordat men werkloos werd.

Dat er in de eerste jaren na de Revolutie geen grote problemen waren met het buitenlandse verkeer was opmerkelijk. De omgeving van de bedrijven veranderde namelijk dramatisch door de ineenstorting van de Comecon. Vanaf 1 januari 1991 werd alle Comecon-handel afgerekend tegen harde valuta op basis van de prijzen die werden berekend op de wereldmarkt. In juli 1991 werd de Comecon als formele institutie opgeheven. Dit had enorme consequenties voor de Tsjechische industrie. Tot 1989 ging 80 procent van de export naar de Comecon-landen. Na 1989 konden of wilden de voormalige Comecon-landen de meeste producten uit Tsjechië niet meer betalen. Dit betekende dat de bedrijven - wilden zij overleven - zich moesten heroriënteren op de handel met het Westen. Deze noodzakelijke heroriëntatie op het Westen werd versterkt na het uiteenvallen van de Tsjechische en Slowaakse federatie, waardoor alleen al in 1993 de waarde van de Tsjechische export naar Slowakije daalde met 22 procent.

Om die heroriëntering van de buitenlandse handel mogelijk te maken werd de Kroon met 50 procent gedevalueerd ten opzichte van de dollar. In vergelijking met bijvoorbeeld de andere Visegrad-landen ging Tsjecho-Slowakije hierin het verst. Deze devaluatie was mede nodig vanwege de diepe recessie in het Westen in de jaren 1990-1993. Van deze devaluatie profiteerden voornamelijk de exporteurs van grondstoffen en de exporteurs van halffabrikaten. Voor 1989 bevatte de export naar de Comecon-landen veel eindproducten, zoals machines en duurzame consumentengoederen. Binnen de Comecon-

markt hadden zij een hoge toegevoegde waarde. Echter, in vergelijking met de westerse producten was de kwaliteit laag met als gevolg dat zij geen kans hadden om verkocht te worden op de wereldmarkt. Dus met de verschuiving van de export van de Comecon-handel naar handel met het Westen veranderde de samenstelling van het exportpakket. Het bevatte meer basisproducten en halffabrikaten; daarentegen daalde het aandeel in de export van finale industriële producten van 44 procent in 1989 naar 26 procent in 1994 (Myant (1999a)). De toename van de exporten naar het Westen konden niet verhinderen dat de handelsbalans in 1995 een dramatisch tekort van 3,8 miljard dollar vertoonde. Dit tekort werd voornamelijk veroorzaakt door een snelle toename van de import van luxe consumptiegoederen en investeringsgoederen. Het handelstekort kon gemakkelijk worden gefinancierd uit het overschot op de dienstenbalans van 2,5 miljard dollar en een kapitaalimport van 2,7 miljard dollar.

De reden achter deze grote kapitaalstromen in de eerste helft van de jaren negentig was het stabiele politieke en economische klimaat. Daarnaast hebben de renteverschuiven een belangrijke rol gespeeld. De rente was in Tsjecho-Slowakije erg hoog als gevolg van de wens een positieve reële rente te hebben bij een inflatiepercentage van ongeveer 10 procent. Bij een stabiele wisselkoers leverde dat een aantrekkelijk beleggingsklimaat op voor buitenlandse investeerders. Een nadeel was wel dat een groot deel van de kapitaalimport import bestond uit 'hot money', speculatiekapitaal en korte-termijn kapitaal. Tevens werd veel crimineel geld in Tsjechië wit gewassen. Bij vele banken vormt het speculatieve kapitaal meer dan 40 procent van de reserves; bij de centrale bank meer dan 30 procent.

Ondanks alle goede resultaten dienden zich wel al enige problemen aan. De groei van de economie werd voornamelijk veroorzaakt door een enorme groei van de binnenlandse vraag. Deze nam in 1995 met 14 procent toe. Met name de investeringen namen toe met meer dan 15 procent<sup>8</sup>. Maar ook de particuliere consumptie steeg, gevoed door een stijging van het reële loon met 8 procent. Deze stijging was 3 procent hoger dan de stijging van de arbeidsproductiviteit. De loonstijgingen waren het hoogst in de door de overheid gecontroleerde bedrijven. De loonstijging in de particuliere sector was gemiddeld 3 procent lager. Deze hogere vraag vertaalde zich maar ten dele in een vraag naar Tsjechische producten. De importelasticiteit van de vraag bleek erg hoog te zijn. De Tsjechen hadden een duidelijke voorkeur voor buitenlandse producten. Daarnaast werd de snelle stijging van

de import veroorzaakt door een agressieve exportpolitiek vanuit West-Europa. Dit werd mogelijk gemaakt door de liberale handelspolitiek van de Tsjechische overheid, die veel liberaler was dan de politiek van de Europese Unie zelf ten aanzien van Midden-Europa. De snelle toename van de import die de stijging van de export verre overtrof, leidde tot een dramatische verslechtering van de handelsbalans.

### III. HET VERVOLG: STAGNATIE

#### A. *Het tij keert*

In mei 1996 keerde het tij. De eerste signalen van een vergroting van de economische problemen werden zichtbaar in de export. Gedurende de eerste helft van 1996 nam de reële export nog maar met 2.6 procent toe en in de tweede helft van 1996 was de exportgroei negatief. Tegelijkertijd nam de import sterk toe, hoewel minder dan in 1995<sup>9</sup>. Als gevolg hiervan steeg het handelstekort van 4 miljard dollar tot 6 miljard dollar in 1996. Ook de industriële productie daalde na mei 1996. Dit werd niet veroorzaakt door een daling van de binnenlandse vraag. Ook in 1996 was de totale vraag naar goederen 5 procent hoger dan de groei van het nationaal inkomen. Met name was er nog een sterke vraag naar investeringsgoederen, die zich evenals in 1995 vertaalde in een sterke vraag naar importgoederen. De combinatie van een tegenvallende exportvraag en de importpenetratie was uiteindelijk verantwoordelijk voor de daling van de industriële productie<sup>10</sup>.

De problemen met de betalingsbalans, de scherpe daling van de groeicijfers, een dreigend begrotingstekort en in het algemeen het matig presteren van het Tsjechische bedrijfsleven gaven de regering aanleiding om in te grijpen in het economisch proces. In april 1997 publiceerde de regering een 'klein pakket' maatregelen om het vertrouwen in de economie te herstellen. Dat pakket behelsde onder meer het snoeien in de overheidsuitgaven, het beperken van de importen door de importeurs te verplichten een bedrag ter waarde van 20 procent van de importen voor een periode van een half jaar rentevrij te deponeren bij de centrale bank en het bevriezen van de lonen in de door de overheid gecontroleerde bedrijven en organisaties. Dit pakket maatregelen leverde niet het gewenste resultaat op.

De groei van het nationaal inkomen nam in 1997 af tot 1 procent en in 1998 daalde het nationaal inkomen zelfs met zo'n 2.5 procent. Pas vanaf het derde kwartaal van 1999 was er weer sprake van enige positieve groei. Naar verwachting zal die groei zich doorzetten in het jaar 2000.

De recessie schokte het vertrouwen van de buitenlandse investeerders in de Tsjechische economie. In mei 1997 kwam de kroon onder vuur te liggen van binnenlandse en buitenlandse valutaspeculanten. Als gevolg daarvan devalueerde de kroon met meer dan 19 procent ten opzichte van de dollar. Aangezien de waarde van de dollar in deze periode zelf 16 procent steeg ten opzichte van de D-mark, had de devaluatie van de kroon betrekkelijk weinig gevolgen voor de buitenlandse handel. Immers, twee-derde van de Tsjechische buitenlandse handel wordt afgerekend in D-marken. Teneinde de aanval op de kroon te pareren verhoogde de Centrale Bank de korte termijn rentepercentages. De impact hiervan op de rentepercentages die de banken berekenden, was dramatisch. Bij een inflatie van ongeveer 12 procent per jaar werd de depositorente verhoogd naar ongeveer 40 procent in juni 1997 en daalde daarna naar ongeveer 18 procent. Op nieuwe leningen moest men een nog hoger percentage betalen. De combinatie van hoge rentepercentages en de zwakke financiële positie van de bedrijven deed de investeringen instorten. Stegen de investeringen gedurende het eerste kwartaal van 1997 nog met 9 procent, gedurende het tweede kapitaal namen de investeringen met 10 procent af. De ineensstorting van de groei van de investeringen had op zijn beurt weer ernstige negatieve gevolgen voor de Tsjechische producenten van investeringsgoederen. Aan de andere kant leidde het ook tot een vermindering van de importvraag naar investeringsgoederen. Dit had grote gevolgen voor bijvoorbeeld de bouwsector. Deze sector stortte volledig in elkaar.

Als gevolg van de recessie kwam een groot aantal bedrijven in de rode cijfers. Hierdoor begonnen de bedrijven opnieuw te herstructureren. De bedrijven begonnen opnieuw hun overvloedige werknemers te ontslaan waardoor het aantal arbeidsplaatsen afnam en de werkloosheid snel begon op te lopen. Was de werkloosheid in 1996 nog gemiddeld 2.7 procent, in juli 1999 was de werkloosheid opgelopen tot 8.7 procent. De werkloosheid is zeer ongelijk over het land verspreid. De werkloosheid in Praag is nog steeds bijzonder laag, maar daarentegen is de werkloosheid in Noord-Bohemen en Noord-Moravië gestegen tot 15 procent.

De recessie had ook negatieve gevolgen voor de overheidsfinanciën. De overheidsbegroting vertoonde in de eerste helft van de jaren negentig een gering overschot. Door de recessie begonnen de belastinginkomsten tegen te vallen hetgeen resulteerde in een klein tekort vanaf 1997. Echter, dit tekort blijft nog ruimschoots onder de norm van 3 procent die door de Europese Monetaire Unie als voorwaarde is gesteld voor toetreding.

De recessie had ook een aantal positieve gevolgen. Zoals gezegd nam als gevolg van het wegvallen van de vraag naar consumptie- en investeringsgoederen de vraag naar importgoederen sterk af. Dit had positieve gevolgen voor de handelsbalans en daarmee voor de betalingsbalans. Bedroeg het handelstekort in 1996 nog 6 miljard dollar, in 1998 was dat tekort teruggelopen tot 2,6 miljard dollar. Dit leidde in 1998 tot een tekort op de lopende rekening van 1 miljard dollar, hetgeen weer makkelijk was te financieren gegeven het herstelde vertrouwen van de buitenlandse financiers. De snelle groei van de werkloosheid had ook een disciplinerend effect op de vakbeweging. Als gevolg daarvan werden looneisen gesteld die meer in overeenstemming waren met de stijging van de arbeidsproductiviteit. Dit gold met name voor de industrie. In de dienstensector, die minder concurrentie ondervond vanuit het buitenland, bleven de reële lonen sterker stijgen dan de arbeidsproductiviteit. De daling van de reële lonen had tevens een gunstige werking op de inflatie. De inflatie daalde sterk. Dit werd ook veroorzaakt door een geringere deregulering van de nog door de overheid gecontroleerde prijzen. De nieuwe sociaal-democratische regering verhoogde de prijzen van de huren, gas en licht, transport en het onderwijs minder snel dan haar liberale voorgangers. Het totaaleffect was dat de inflatie daalde van ongeveer 9 procent in 1995 tot naar verwachting 4 procent in 1999<sup>11</sup>.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de recessie is veroorzaakt door het gecombineerde effect van een te hoge binnenlandse vraag en een gering competitief vermogen van de Tsjechische bedrijven. De sterke vraag vertaalde zich in onvoldoende mate in een vraag naar Tsjechische producten en meer in een vraag naar Westeuropese producten. Dit leidde tot grote problemen met de betalingsbalans en uiteindelijk tot een verlies aan vertrouwen van buitenlandse financiers. De recessie die hierop volgde, verdiepte zich door het vervolgens wegvallen van het vertrouwen van de Tsjechische burgers in de eigen economie waardoor de binnenlandse vraag ineenstortte.

## B. *Onvoldoende herstructurering?*

Veel waarnemers van de Tsjechische economie menen dat de tegenvallende resultaten in de tweede helft van de jaren negentig vooral worden verklaard door het feit dat het privatiseringsproces in onvoldoende mate de gewenste herstructurering van de staatsbedrijven heeft teweeggebracht. Dit idee wordt gevoed door het feit dat er momenteel grote verschillen in efficiency bestaan tussen bedrijven die verklaard kunnen worden door de manier waarop het bedrijf werd geprivatiseerd. Op alle fronten presteerden de bedrijven met een buitenlandse eigenaar beter dan de bedrijven die waren geprivatiseerd door middel van de voucher-methode of de bedrijven die nog in staatshanden waren. De winstgevendheid als percentage van de kosten was in 1997 in de bedrijven met een buitenlandse eigenaar 5,74 procent, bij de bedrijven in handen van de staat 1,78 procent, terwijl de bedrijven die waren geprivatiseerd met de voucher-methode een gering verlies leden (Myant (1999c)). Bij deze cijfers is het verder opmerkelijk dat de bedrijven die nog in staatshanden zijn het beter doen dan de bedrijven die zijn geprivatiseerd door middel van de voucher-methode. Op grond van de gangbare economische theorie zou men eerder het omgekeerde hebben verwacht. Men zou mogen verwachten dat particuliere 'outsiders' een groter belang zouden hebben bij een efficiënte bedrijfsvoering dan de 'outsider' in de vorm van de staat (Marcinèin en Van Wijnbergen (1995)).

Om deze anomalie te kunnen begrijpen is het noodzakelijk een beeld te hebben van institutionele erfenissen uit de communistische periode (Clark en Soulsby (1999) blz. 105). Onder het communisme waren de bedrijven ondergeschikte elementen binnen het hiërarchische planningssysteem. De interne structuur van de bedrijven was in belangrijke mate een weerspiegeling van economische en politieke instituties. Daarnaast hadden de bedrijven vele sociale functies (Lavigne (1995)). De managers hadden vaak een technische achtergrond en werkten het grootste deel van hun carrière in één en hetzelfde bedrijf. Formeel bestond hun primaire taak uit het strikt uitvoeren van de plandirectieven. In de praktijk werd het management echter geconfronteerd met plannen die vaak inadequaat en onvolledig waren. Hierdoor waren de bedrijven gevangen in een soort beslissingsklem: zij werden geacht onvervulbare plannen te vervullen. Om aan deze klem te ontsnappen ontwikkelde het management alternatieve strategieën om de voor het vervullen van de plannen benodigde middelen,

arbeid, kapitaal en grondstoffen, te verkrijgen (Knaack (1983) blz. 76). Daartoe opereerde het management binnen diverse netwerken, waarbij met name het lidmaatschap van de communistische partij toegang bood tot een kant-en-klaar netwerk van personen met een gemeenschappelijk politiek en economisch belang. In 1988 waren er 1600 bedrijven met een gemiddelde bedrijfsomvang van 3400 werknemers. Het merendeel van deze bedrijven was georganiseerd in 101 associaties. Deze associaties waren vaak geografisch geconcentreerd. Mede daardoor ontstonden er belangrijke informele netwerken tussen de managers van de bedrijven en plaatselijke banken en ambtenaren, gericht op het oplossen van plaatselijke problemen (Mc Dermott (1997)). Daarnaast was het lot van het bedrijf nauw verbonden met het wel en wee van de lokale gemeenschap. De meeste managers waren gericht op het verhogen van hun reputatie als plaatselijke werkgever. Daar ontleende zij tevens hun sociale status aan.

Na de fluwelen revolutie bleef het management zich in eerste instantie identificeren met het wel en wee van zijn bedrijf en de regio. Hoewel vele topmanagers werden ontslagen, werden zij opgevolgd door personen uit het eigen middenkader. Dit betekent dat de fluwelen revolutie voornamelijk de loopbaanontwikkeling van het middenkader had bespoedigd. Dit nieuwe kader had een sterk belang bij het overleven van het eigen bedrijf. Daarbij begreep het nieuwe management dat zij zich tot op zekere hoogte moest distantieëren van de tot dusver gevolgde praktijken. Zij moesten zich de technieken en vereisten van een markteconomie eigen maken. Tegenover de nieuwe eigenaren moesten zij duidelijk maken dat zij ook in de nieuwe orde competente managers waren.

Als gevolg van het verdwijnen van de oude planningsstructuren had het nieuwe management een grote discretie om de geërfde problemen te lijf te gaan. Naast de oude problemen als een te grote personeelsbestand, een verouderd machinepark en slechte arbeidsdiscipline, waren er ook de nieuwe problemen als het verdwijnen van de Comecon-markt. Een probleem hierbij was niet zozeer dat de oude contracten werden opgezegd, maar meer dat de betalingen stakten voor het geleverde werk. Daardoor vereiste het handhaving van de continuïteit van het bedrijf dat men ook zelf overging tot ongewone betalingspraktijken, zoals het uitstellen van betalingen aan leveranciers en het accepteren van ruil in natura (Clark en Soulsby (1999) blz. 144). Om toch nog de lonen te kunnen betalen, moest men ook veel geld lenen van de banken tegen hoge rentepercentages.



Op het organisatorische vlak werden de eerste jaren na de revolutie gekenmerkt door het voorbereiden van de privatisering van het eigen bedrijf. De meeste bedrijven dienden zelf een privatiseringsvoorstel in dat vaak door de overheid werd overgenomen. Die plannen behelsden vaak het verzelfstandigen van de bedrijfsonderdelen en de financiering daarvan met behulp van bankleningen en het voucher-systeem. Het opbreken van de hiërarchische bedrijfsstructuur werd gezien als een logische consequentie van het breken met het communistische systeem en het overnemen van westerse organisatieprincipes.

Ondanks deze formele veranderingen bleef men in de praktijk vasthouden aan pre-1989 routines en gebruiken. In de context van de post-1989 situatie was dat rationeel. Het wegvallen van formele instituties van het planningssysteem had een institutioneel vacuüm achtergelaten dat nog niet was opgevuld met de nieuwe marktinstituties en routines (Knaack (1996)). Gegeven de onzekerheden van het transformatieproces stond alles in het teken van louter overleven. Het management was veelal niet gericht op het behalen van korte termijn winst, maar op de continuïteit van het productieproces. Daartoe hield men veelal vast aan de contracten met bestaande cliënten. Het bestaan van deze netwerken verklaart tevens waarom het vaak niet in het belang is van de andere bedrijven in het netwerk om een bedrijf failliet te laten gaan, zeker niet wanneer het bedrijf een belangrijke schakel in het netwerk vormt. Het netwerk verstrekt zekerheden die er buiten het netwerk niet zijn of veel tijd vergen om op te bouwen. De zekerheden binnen het netwerk verklaren tevens waarom winstgevende bedrijven, die uit het netwerk stappen, daarbuiten vaak verliesgevend zijn. Het management demonstreerde vaak een enorme verantwoordelijkheid voor het behoud van de werkgelegenheid van 'haar' werknemers. Weliswaar nam ook in de eerste jaren na de revolutie de werkgelegenheid in de grote industriële bedrijven af, maar deze uitstoot kon gemakkelijk worden opgevangen in de nieuwe bedrijfjes in de dienstensector.

De situatie ging voor het management veranderen na afloop van het voucher-privatiseringsproces. Vanaf dat moment hing het wel en wee van het bedrijf af van de motieven en doelstellingen van de vertegenwoordigers van de aandeelhouders in de directieraad. Op dit moment zijn bij de meeste bedrijven de belangrijkste aandeelhouders bekend. De meeste vouchers van een bedrijf zijn in handen van investeringfondsen en grote banken. De 20 grootste fondsen kregen

meer dan 50 procent van de aandelen in handen gedurende de eerste privatiseringsgolf. Hoewel de regels, die door de overheid waren opgesteld, verboden dat een investeringsfonds meer dan 20 procent van de aandelen in één bedrijf zou bemachtigen, bleek in de praktijk dat die 20 procent vaak voldoende was om de controle over het bedrijf te bemachtigen. Een belangrijk deel van de investeringsbanken is in handen van de grote banken. Op hun beurt zijn de 4 grootste banken in de handen van de staat. Het Nationale EigendomsFonds beheert 48 procent van de Komerčni bank, 45 procent van Ceska Sporitelna, 56 procent van Ceskoslovenska Obchodni Banka en 33 procent van de Investeringsbank. Zo zien wij dat de staat, in weerwil van het privatiseringsproces, nog steeds de voornaamste eigenaar van de productiemiddelen in het land is. In die zin heeft het privatiseringsproces van de voormalige grote staatsbedrijven er alleen maar toe geleid dat het directe staatseigendom is omgezet in indirect staatseigendom.

Het oorspronkelijke idee was dat het bedrijfsleven als gevolg van het privatiseringsproces efficiënter zou opereren, omdat een 'actieve' eigenaar de negatieve gevolgen van het op eigenbelang gerichte handelen van het management zou kunnen beteugelen. Deze gedachte is vooral door Klaus, eerst als minister van financiën en later als premier, naar voren gebracht. Hij meende dat als de bedrijven maar geprivatiseerd zouden worden, alle problemen 'als vanzelf' opgelost zouden worden (Tomass (1999) voetnoot 9). Deze hoop is niet uitgekomen. In het begin van het privatiseringsprogramma konden bedrijven van de ene dag op de andere van eigenaar veranderen. Deze nieuwe eigenaars waren voornamelijk gericht op het behalen van korte termijn winst. Dit leidde vaak tot het 'steamrollen' van de kleine aandeelhouders door de grote aandeelhouders. Deze boden de kleine aandeelhouders ongeveer 60 procent van de waarde van hun aandeel. Men hoefde dit niet te accepteren, maar dan liep men wel het risico dat de grote aandeelhouders door 'asset stripping' de waarde van het aandeel drastisch deden verminderen. Vele investeringsbanken hebben verder geprobeerd snel beslag te leggen op het werkkapitaal van de bedrijven en dit vervolgens door te sluizen naar privé-rekeningen. De omvang van dit fenomeen van 'tunneling' is moeilijk in te schatten (Myant (1999b) blz. 148). Ook kwam het voor dat sommige bedrijven werden gedwongen gebruik te maken van bepaalde adviseurs of zaken te doen met 'bevriende' toeleveranciers en afnemers.

Ook wanneer de bedrijven direct in handen kwamen van de grote banken, kwam het herstructureringsproces niet van de grond. De 'zachte budgetrestrictie' bleef in stand; de banken lieten 'hun' bedrijven niet failliet gaan. Ook als de bedrijven slecht functioneerden waren de banken nog bereid om de benodigde kredieten te verstrekken. Functioneerden de bedrijven daarentegen goed, dan kwam het ook voor dat de grote banken hun eigendomsrechten gebruikten om de bedrijven te dwingen geld te lenen tegen exorbitante rentepercentages (Blom en Orenstein (1994)). De zachte budgetrestrictie verklaart tevens waarom zo'n groot deel van de activa van de banken uit 'slechte' leningen bestaat. Hierdoor kwamen na 1994 een groot aantal banken in de problemen (Slay (1996) blz. 41 e.v.). In bijvoorbeeld 1996 alleen al gingen 7 banken failliet, waaronder de Kreditni Banka, de zevende bank van Tsjechië. Tevens werden verschillende banken die insolvent dreigden te worden onder de curatele van de Centrale Bank gesteld. Dit gold ook voor de vijfde bank van Tsjechië, de Agrobanka.

Deze gebeurtenissen rechtvaardigen ernstige twijfel aan de efficiëntie van de nieuwe eigendomsstructuren. Bijna nergens is een goed systeem van 'corporate governance' ontstaan. Voor zover het bezit is geconcentreerd, is het vaak in verkeerde handen terechtgekomen. Het is of in de handen van speculanten gekomen die hebben geprobeerd snel beslag te leggen op het werk kapitaal van de bedrijven, of in handen van de banken die niet in staat bleken goed toezicht te houden. In beide gevallen zijn de prestaties van veel geprivatiseerde bedrijven er niet op vooruitgegaan en de investeringsfondsen worden door het publiek gezien als een instrument voor criminelen om geld uit de zakken van het publiek te kloppen. Alleen wanneer het bedrijf in buitenlandse handen kwam, verbeterde het competitief vermogen door de combinatie van nieuw Westers ondernemerschap en een verbetering van het productieapparaat.

#### IV. EVALUATIE EN CONCLUSIES

De oorspronkelijke filosofie achter het veranderingsproces in Tsjechië is in belangrijke mate gebaseerd op een fundamentele kritiek op het systeem van centrale planning. Daarnaast had men een vast vertrouwen in de korte-termijn zegeningen van de introductie van een markteconomie. In het oude systeem waren de bedrijven in staat het

systeem te manipuleren om voor hen gemakkelijke plandoelen te bereiken. Men hoopte dat de bedrijven, als zij zouden worden onderworpen aan een harde budgetrestrictie en er een mogelijkheid zou bestaan om het management te vervangen, uit zichzelf zouden ijveren voor een efficiëntere bedrijfsvoering. Dit verklaart de nadruk die in het transitieproces werd gelegd op de combinatie van macro-economisch evenwicht en het privatiseren van de bedrijven.

Aanvankelijk leek deze strategie succes te hebben. Na een aanvankelijk inzakken van de productie trad al in 1993 een licht herstel in. Deze daling van de productie ging niet gepaard met een stijging van de werkloosheid en ook de overheidsfinanciën bleven onder controle. Hoewel de handelsbalans een tekort vertoonde werd dat meer dan goed gemaakt door een overschot op de dienstenbalans en de instroom van vreemd kapitaal. Dit succes werd door de regering zelf en door vele buitenstaanders toegeschreven aan een strikte toepassing van de door de Wereldbank en IMF voorgeschreven receptuur. In de literatuur zijn vele papers te vinden die een nauw verband leggen tussen de snelheid van het gevoerde liberaliseringproces en de economische resultaten.

Een nadere analyse wijst echter uit dat men deze claim moet relativiseren. Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de gunstige cijfers van de Tsjechische economie maar ten dele werden veroorzaakt door een succes van het liberaliseringproces. De goede cijfers kunnen ook worden verklaard door een aantal 'exogene' factoren (Drabek (1995) blz. 244). In de eerste plaats lieten de Tsjechische communisten in vergelijking met de andere Oost-Europese landen een betrekkelijk goede erfenis achter. De overheidsbegroting was in orde, er was maar een geringe buitenlandse schuld en er waren weinig tekorten op de consumentenmarkt. Daarnaast had het nieuwe regime ook gewoon geluk. De aantrekkelijkheid van het land voor buitenlandse toeristen, en Praag in het bijzonder, leverde een grote stroom toeristen op. De totale ontvangsten uit het toerisme was in 1993 meer dan 1,5 miljard dollar, een bedrag dat goed kon worden gebruikt voor de financiering van het handelstekort. Daarnaast lag het land dicht bij mogelijke afzetmarkten in Duitsland en Oostenrijk, hetgeen de heroriëntatie van de export vergemakkelijkte. Met betrekking tot het liberaliseringproces was het binnenlandse stabilisatiebeleid succesvol. Het leidde er toe dat in een korte tijd de inflatie was beteugeld zonder dat dit gepaard ging met grote begrotingstekorten. Met betrekking tot het privatiseringsproces was de regering succes-

vol bij de restitutiepolitiek en de kleine privatisering. Samen met de 'de novo' bedrijfjes leidde beiden er toe dat er veel nieuwe werkgelegenheid ontstond in het midden- en kleinbedrijf, voornamelijk in de tot dan onderontwikkelde dienstensector. De nieuwe werkgelegenheid in de dienstensector en het toerisme was voldoende om de uitstoot van arbeid uit de grote bedrijven op te vangen.

Toch waren er ook al tekenen van een naderend onheil. Het herstel van de economie was niet alleen mogelijk gemaakt door de genoemde positieve factoren, maar ook door een enorme groei van de binnenlandse vraag naar consumptie- en investeringsgoederen. De vraag naar consumptiegoederen werd veroorzaakt door een sterke stijging van de reële lonen die aanmerkelijk groter was dan de stijging van de arbeidsproductiviteit. Deze hogere vraag vertaalde zich maar ten dele in een vraag naar Tsjechische producten. De importelasticeit van de vraag was zeer hoog. Als gevolg hiervan ging het herstel van de economie gepaard met een snelle verslechtering van de handelsbalans. Weliswaar werden die tekorten voor een deel opgevangen door een instroom van buitenlands kapitaal die de tekorten overtrof, maar de daaruit resulterende overschotten op de betalingsbalans leidden op hun beurt weer tot een geleidelijke appreciatie van de Kroon, waardoor de concurrentievoordelen van de devaluatie van de kroon langzaam erodeerden. In combinatie met de verslechterde exportmogelijkheden met de aanhoudende honger van de Tsjechen naar westerse consumptie- en investeringsgoederen moest dat op den duur leiden tot problemen met de betalingsbalans. Deze problemen manifesteerden zich in de tweede helft van de jaren negentig. Het vertrouwen van de buitenlandse investeerders in de Tsjechische economie nam af, hetgeen leidde tot een repatriëring van het buitenlandse kapitaal en een financiële crisis in juni 1997. Om het terugtrekken van het buitenlandse kapitaal te stoppen werden de rentepercentages sterk verhoogd, met een desastreus gevolg voor de binnenlandse investeringen. Als gevolg van de recessie kwamen vele bedrijven in de rode cijfers.

Maar er was meer. Gedurende de tweede helft van de jaren negentig werd het ook duidelijk dat de groeifactoren van de eerste helft uitgeput raakten. In de eerste plaats nam de groei van de kleine bedrijfjes in de dienstensector aanmerkelijk af. Deze bedrijfjes zijn in het gat van een onderontwikkelde dienstensector gesprongen dat de communisten hadden achtergelaten, maar zij zijn niet in staat gebleken producten te ontwikkelen waarmee men op de internationale markt

kon concurreren. In de tweede plaats is de exportgroei naar het Westen afgevlakt. De omschakeling van de handelsstromen van de Comecon naar West-Europa was vooral mogelijk gemaakt door een drastische devaluatie van de Kroon. Daardoor waren vele bedrijven in staat zonder grote veranderingen in het productieproces goederen naar het Westen te exporteren. Daarbij lag wel de nadruk op de export van grondstoffen en halffabrikaten en minder de nadruk op de export van eindproducten. De verandering van de exportstructuur ging aldus gepaard met een verschuiving van de export van goederen met een hoge toegevoegde waarde naar producten met een lagere toegevoegde waarde. Dit concurrentievoorstel is door de langzame appreciatie van de Kroon grotendeels verdwenen. Tevens staat de export onder druk vanwege protectionistische maatregelen in het Westen. De Tsjechische industrie is niet in staat gebleken om de kwaliteit van het exportpakket te verbeteren in de richting van de export van complete producten met een hoge toegevoegde waarde. Een uitzondering hierop vormt de export die gebaseerd is op investeringen door buitenlandse bedrijven. In Tsjechië leidde dat tot een sterk herstel van met name de auto-industrie.

Op grond van bovengenoemde factoren kan men ernstig twijfelen aan de mogelijkheden voor verdere groei van de Tsjechische economie. Wil Tsjechië een kans maken om harmonieus te integreren in de Europese Unie dan zal zij meer exportproducten moeten produceren met een hoge toegevoegde waarde. Dat vereist de omschakeling van een adaptieve strategie naar een innovatieve strategie. Aghion en Carlin verstaan onder een adaptieve strategie de mate waarin de bedrijven zich aanpassen aan het verharden van de budgetrestrictie door middel van het uitstoten van arbeid, het sluiten van bedrijfsonderdelen en het afstoten van voorzieningen voor de werknemers, zoals kinderopvang, vakantievoorzieningen etc.. Daarnaast onderscheiden zij een vorm van actieve herstructurering door middel van investeringen in nieuwe technologie en managementcapaciteiten (Aghion en Carlin (1997)). De kans dat een dergelijke omschakeling in Tsjechië zal plaatsvinden is echter niet erg groot. Daarvoor zijn een aantal factoren op micro- en macroniveau verantwoordelijk. In de eerste plaats heeft het voucherprivatiseringsproces geen bijdrage geleverd aan het versterken van de 'corporate governance'. Op dit moment hebben 60-80 procent van de bedrijven die zijn geprivatiseerd door middel van vouchers een meerderheidsaandeelhouder (Chvojka (1999)). Deze nieuwe eigenaars zijn meer geïnteresseerd in

korte-termijn winst dan in de lange-termijn overlevingskansen. In de tweede plaats zijn de geprivatiseerde bedrijven afgesneden van de financieringsmogelijkheden van de staat. Zonder externe financieringsbronnen zijn de bedrijven aangewezen op de eigen ingehouden winsten voor het financieren van de benodigde investeringen. In de huidige situatie zijn de bedrijven die hebben geopteerd voor een defensieve strategie het meest winstgevend. Deze bedrijven hebben hun middelen aangewend voor het versterken van de bestaande processen. Een alternatieve bron van financiering zou het bankwezen kunnen zijn. De banken zijn echter nauwelijks geïnteresseerd in een actieve herstructurering van de productie. In de praktijk gaan de kredieten eerder naar die bedrijven die hebben gefaald bij een actieve herstructurering.

Ook de overheid laat het afweten. In de meeste westerse landen vervult de overheid een rol in het nationale innovatiesysteem. De overheid voelt zich mede verantwoordelijk voor het versterken van de infrastructuur, het verbeteren van de kennisbasis en het aandragen van visies op de toekomst (Freeman (1988)). In Tsjechië heeft de overheid alleen een verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de infrastructuur aanvaard. Voor het overige echter meent zij dat het ontwikkelen van een innovatieve strategie louter een zaak van het bedrijfsleven moet zijn. De handelsafdelingen op de Tsjechische ambassades zijn gesloten en ook de instellingen die gespecialiseerd waren in het bevorderen van de buitenlandse handel zijn opgeheven. Dramatisch is de positie van de Tsjechische R&D. De onderzoeksinstituten zijn opgeheven en als gevolg daarvan zijn de uitgaven aan R&D in 1994 gedaald tot 1,2 procent van het nationaal inkomen. Dit is laag ten opzichte van de gemiddelde uitgaven aan R&D in de OECD landen van 2,2 procent, terwijl het vergelijkbare percentage in Japan 2,9 procent is.

Uit het bovenstaande kunnen een aantal conclusies worden getrokken. In de eerste plaats is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen 'verzelfstandiging' en finale privatisering (Bornstein (1999)). Verzelfstandiging behelst de creatie van een nieuwe legale entiteit door het voormalige staatsbedrijf om te vormen tot een naamloze vennootschap, waarvan de aandelen in eerste instantie in handen komen van een staats holding maatschappij. Vervolgens kunnen de bedrijven worden geprivatiseerd. Hierbij kan van verschillende methoden worden gebruikgemaakt, inclusief de voucher-methode. In Tsjechië zijn alle bedrijven in een vroeg stadium verzelfstandigd.

Slechts een deel van de verzelfstandigde bedrijven is vervolgens geprivatiseerd.

In de tweede plaats is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen een passieve en een actieve wijze van herstructurering. Gedurende de eerste helft van de jaren negentig heeft in alle verzelfstandigde bedrijven een vorm van passieve herstructurering plaats gevonden. Deze passieve herstructurering was voor de meeste bedrijven een onderdeel van een bedrijfsstrategie, die gericht was op louter overleven. Daarbij maakte zij gebruik van de bestaande netwerken die vaak regionaal bepaald waren. Deze netwerken vervulden een belangrijke functie. Gegeven de extreme economische onzekerheden en de sterke technologische en economische banden tussen de bedrijven boden de netwerken een grotere overlevingskans voor de individuele bedrijven dan een volledige zelfstandigheid. In die zin moeten de netwerken niet gezien worden als een vorm van 'marktfalen', maar meer als een nuttige institutie zonder welke het functioneren van de markt niet mogelijk zou zijn geweest.

In de derde plaats heeft de wijze waarop is geprivatiseerd grote gevolgen gehad voor de mate waarin actief is geherstructureerd. De actieve herstructurering heeft voornamelijk plaats gevonden in die bedrijven die in buitenlandse handen kwamen. Deze bedrijven waren veel beter in staat om de buitenlandse concurrentie te weerstaan, hetgeen zichtbaar wordt in de winstgevendheid van deze bedrijven. In alle andere geprivatiseerde bedrijven is de actieve herstructurering uitgebleven. Dit heeft grote consequenties voor de 'corporate governance' theorie. De theorie neemt aan dat de bedrijven een sterke 'principal' nodig hebben om de managers te disciplineren en de kosten te reduceren, dat er een efficiënte kapitaalmarkt moet bestaan die de vooruitgang moet evalueren en ook dat er een open markt nodig is om de goedkoopste en meest betrouwbare inputs te vinden. In overeenstemming met de theorie heeft men in Tsjechië gehoopt dat het voucher-privatiseringsproces zou leiden tot het ontstaan van een sterke eigenaar en daarmee van een actieve herstructurering. In de praktijk echter leidde het systeem van voucher-privatisering tot de overdracht van staatseigendom naar de gedeeltelijk door de staat gecontroleerde investeringsfondsen. Deze overgang van de eigendomsrechten naar deze fondsen heeft niet altijd een positieve uitwerking gehad op de efficiëntie van het bedrijf. De 'principal' bleek meer opportunistisch gedrag ten toon te spreiden dan de 'agent' (de oude manager).



In de vierde plaats blijkt uit het voorgaande dat in het transitieproces drie fasen kunnen worden onderscheiden<sup>12</sup>. In de eerste fase vallen drie verschijnselen samen: een snelle daling van de output in de industrie, een snelle stijging van kleine bedrijven in de dienstensectoren een snelle oriëntering op de westerse exportmarkt. In de tweede fase ging de Tsjechische export door met snel groeien, maar nu ook met industriële producten. De lage wisselkoers en de lage loonniveaus hielpen bij het aantrekken van orders van bedrijven uit aangrenzende landen. Voor een deel waren dit ‘extended work-bench’ bedrijven. Het Tsjechische succes hangt in belangrijke mate samen met haar geografische ligging, een goed transport- en communicatienetwerk, betrouwbare arbeidskrachten en zeer lage lonen en de erfenis van een industriële structuur die zich gemakkelijk kon aanpassen aan veranderende omstandigheden. In de derde fase zouden volledig nieuwe bedrijven met nieuwe technologie moeten ontstaan. Alleen hierdoor wordt een basis geschapen voor ‘internally driven growth’ en internationaal concurrerende bedrijven. Wil dit lukken dan zijn grote investeringen noodzakelijk in de infrastructuur, menselijk kapitaal en R&D. Het probleem met Tsjechië is dat die investeringen grotendeels achterwege zijn gebleven. Dit verklaart de recessie in de tweede helft van de jaren negentig. Het doet ook vermoeden dat de vooruitzichten voor de Tsjechische economie er niet al te rooskleurig uitzien.

#### NOTEN

1. Deze zin behoeft enige toelichting. Immers, in de periode 1990-92 daalde het nationaal inkomen in totaal met 17 procent. Deze daling was verwacht vanwege algemene aanpassingsproblemen bij zowel de aanbod- als de vraagkant van de transitielanden. Daarnaast konden er nog specifieke oorzaken zijn. In het geval van Tsjechië kon bijvoorbeeld gewezen worden op de gevolgen van de opdeling van Tsjecho-Slowakije. De hoop was echter dat deze daling snel zou worden omgezet in een snelle stijging van de productie waardoor de index van de reële productie een J-curve zou volgen. De vraag of beleid succesvol is of niet hangt dus niet af van het feit of de productie in absolute zin daalde, maar van de diepte en de duur van de recessie. In vergelijking met andere Oosteuropese landen en zeker in vergelijking met de voormalige republieken van de Sovjetunie was de Tsjechische crisis gematigd en van korte duur (Stern en Wes (1999)).
2. Economen verschillen van mening over de economische gevolgen van inflatie. De meesten prefereren een lage inflatie omdat dat onder meer de onzekerheden in de economie reduceert. Met name wordt gewezen worden op het feit dat een sterke inflatie leidt tot negatieve aanpassingen in het investeringsgedrag. Inflatie leidt verder tot een drastische herverdeling van inkomen en vermogen. De waardering daarvan wordt natuurlijk mede bepaald door de vraag ‘wie wint, wie verliest’. In de literatuur over

transitielanden wordt soms beargumenteerd dat hoge inflatie voordelig kan zijn, vanwege het eroderen van de schulden van de bedrijven.

3. Deze receptuur staat in de literatuur bekend als de 'Washington consensus' (Williamson (1990)). De Washington consensus wordt in de literatuur gebruikt als synoniem voor een beleid dat gericht is op het snel bereiken van macro-economische stabilisatie en het snel creëren van marktvoorwaarden door middel van herstructurering en privatisering (Stiglitz (1999)). In die zin wordt ook vaak de term 'shoktherapie' gebruikt. Het gebruik van de term 'Washington consensus' is omstreden. Veel auteurs wijzen er op dat er onder de beleidsadviseurs geen consensus bestond. Wel kan worden volgehouden dat de vertegenwoordigers van het IMF en de Wereldbank bij hun onderhandelingen met de Oosteuropese landen en de landen van de voormalige Sovjetunie voortborduurd op een model dat al als leidraad werd gebruikt bij hun onderhandelingen met ontwikkelingslanden (Taylor (1993)).
4. In dat rapport wordt een liberalisatieindex ontwikkeld, dat een gewogen gemiddelde is van het liberaliseren van de binnenlandse en buitenlandse markten en het privatiseren van de staatsbedrijven.
5. De in deze paper gebruikte cijfers komen voornamelijk, tenzij anders aangegeven, uit verschillende nummers van *PlanEcon Report* over de Tsjechische economie.
6. Sommige auteurs menen zelfs dat het gevoerde beleid te restrictief was. In 1991 stagneerde bijvoorbeeld de groei van de nominale geldvoorraad, hetgeen resulteerde in een daling van de reële geldvoorraad gegeven de sterke stijging van de prijzen en de nominale rentevoeten. Deze krapte aan geld verklaart onder andere de sterke stijging van de onderlinge kredietverlening van de Tsjechische bedrijven (Sojka e.a. (1993) blz. 14).
7. In Tsjechië heeft een 'institutionele cyclus' plaats gevonden, waarbij de bedrijven in handen kwamen van investeringsbanken, die op hun beurt werden gecontroleerd door de grote banken. Het grootste deel van de aandelen van de banken bleef in handen van de staat. Aldus is het directe staatseigendom omgezet in een indirect staatseigendom. Deze 'institutionele cyclus' wordt thans doorbroken door de privatisering van de grote banken. In par. III.B gaan wij nader op deze cyclus in.
8. Bij deze ogenschijnlijk gunstige ontwikkeling moet wel een kanttekening worden geplaatst. Een hoog investeringpercentage verklaart maar een klein gedeelte van de groei. Naast de investeringen in fysiek kapitaal zijn er ook grote uitgaven vereist voor complementaire zaken, zoals menselijk kapitaal en R&D. Zoal in het vervolg van de paper wordt betoogd ligt juist hier een belangrijk probleem. Verder vond een belangrijk deel van de investeringen plaats in het verbeteren van de infrastructuur en het milieu. De opbrengsten van deze investeringen zijn pas op de zeer lange termijn zichtbaar (Ujházy en Zeman (1999) blz. 106 e.v.).
9. De stijging van de import is waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke stijging. Volgens de statistieken stegen de uitgaven van de Tsjechische toeristen in het buitenland in 1996 met 81 procent. Deze stijging wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de aankoop van buitenlandse deviezen voor toeristische doeleinden in feite is gebruikt voor de import van auto's en duurzame consumptiegoederen.
10. Hierbij stuit men op een ogenschijnlijke paradox. De import van kapitaalgoederen is op de korte termijn slecht voor de kapitaalgoederenindustrie, maar zij zou op de lange termijn positief moeten worden beoordeeld vanuit het gezichtspunt van het versterken van het concurrentievermogen. In de praktijk zijn de investeringsgoederen eerder aangewend voor het versterken van de bestaande processen dan voor het versterken van een innovatief potentieel.
11. In 1995 bijvoorbeeld werd 1/3 van de totale inflatie van 9 procent verklaard door het dereguleren van de door de overheid gecontroleerde prijzen.
12. Deze indeling in drie fasen lijkt op het fasemodel van Porter. Porter hanteert een ontwikkelingsmodel, waarin de economie zich ontwikkelt in 3 fasen. De eerste fase

wordt bepaald door de exploitatie van ruwe materialen en goedkope arbeid. De volgende fase wordt bepaald door grote investeringen in de zware industrie en de hoogste fase wordt bepaald door de mate waarin het land nieuwe innovaties kan genereren.

## REFERENTIES

- Aghion, P. en W. Carlin, 1997, Restructuring Outcomes and the Evolution of Ownership Patterns in Central and Eastern Europe, in S. Zecchini, ed., *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*, (Kluwer, Dordrecht).
- Bornstein, M., 1999, Framework Issues in the Privatisation Strategies of the Czech Republic, Hungary and Poland, *Post-Communist Economies*, 11,1.
- Brada, J. en A. Kutan, 1997, The Czech Republic, in P. Desai ed., *Going Global. Transition from Plan to Market in the World Economy*, (MIT Press, Cambridge (Mass.)).
- Brom, K. en M. Orenstein, 1994, The Privatized Sector in the Czech Republic: Government and Bank Control in a Transitional Economy, *Europe-Asia Studies*, 46,6.
- Chvojka, P., 1999, Financing Enterprise Restructuring, in M. Myant, ed., *Industrial Competitiveness in East-Central Europe*, (Edward Elgar, Cheltenham).
- Clark, E. en A. Soulsby, 1999, Organizational Change in Post-Communist Europe, (Routledge, London and New York).
- Drábek, Z., 1995, IMF and IBDR Policies in the Former Czechoslovakia, *Journal of Comparative Economics*, 20.
- Dyba, K. en J. Svejnar, 1994, Stabilisation and Transition in Czechoslovakia, in O. Blanchard, K. Froot en J. Sachs, eds., *The Transition in Eastern Europe*, (The University of Chicago Press, Chicago).
- Freeman, Chr., 1988, Japan: a New System of Innovation?, in G. Dosi, Chr. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg en L. Soete, eds., *Technical Change and Economic Theory*, (Pinter Publishers, London and New York).
- Knaack, R., 1983, Contradicties in socialistische planning, Proefschrift (Universiteit van Amsterdam).
- Knaack, R., 1996, The Collapse of the Russian Economy: an Institutional Explanation, in B. Dellago en L. Mittone, eds., *Economic Institutions, Markets and Competition*, (Edward Elgar, Cheltenham).
- Lavigne, M., 1995, *The Economics of Transition: from Socialist Economy to Market Economy*, (MacMillan, Basingstoke).
- Marcinèin, A. en S. van Wijnbergen, 1997, The Impact of Czech Privatization Methods on Enterprise Performance Incorporating Initial Selection-Bias Correction, *Economics of Transition*, 5,2.
- Mc Dermott, G., 1997, Renegotiating Ties in Czech Industry, in G. Grabher en D. Stark, eds., *Restructuring Networks in Post-Socialism*, (Oxford University Press, Oxford).
- Myant, M., 1999a, The Tigers of Tomorrow? Structural Change and Economic Growth in East-Central Europe, in M. Myant, ed., *Industrial Competitiveness in East-Central Europe*, (Edward Elgar, Cheltenham).
- Myant, M., 1999b, The Transformation of Czech Enterprises, in M. Myant, ed., *Industrial Competitiveness in East-Central Europe*, (Edward Elgar, Cheltenham).
- Myant, M., 1999c, The International Financial Crisis and the Czech Republic, BASEES Conference, March.
- Myant, M., F. Fleisscher, K. Hornschild, R. Vintrová, K. Zeman en Z. Souzek, 1996, *Successful Transformations*, (Edward Elgar, Cheltenham).
- Munich, D. en V. Sorm, 1996, The Czech Republic as a Low-Unemployment Oasis, *Transition*, 28 june.

- Pedziwol, A., 1997, The Great Game of Privatization, *Transition*, 10 january. *PlanEcon Report*, PlanEcon, Inc., (Washington DC).
- Porter, M., 1990, The Competitive Advantage of Nations, (The Macmillan Press, London and Basingstoke).
- Slay, B., 1996, Banking Scandals send Political Reverberations, *Transition*, 1 november.
- Sojka, M., K. Kouba, V. Nachtigal en J. Hutar, 1993, East Central Europe 2000: the Czech Republic, (Praha, Institute of Sociology).
- Stern, N., en M. Wes, 1999, Macroeconomic Progress, in G. Biessen en S. van Wijnberden, eds., *The Second Decade*, (Sdu Publishers, The Hague).
- Stiglitz, J. 1999, Whither Reform?, Annual World Bank Conference on Development Economics.
- Taylor, L., 1993, Stabilization, Adjustment, and Reform, in L. Taylor, ed., *The Rocky Road to Reform*, (The MIT Press, Cambridge (Mass.)).
- Tomass, M., 1999, A Decade of Conflicts in Czech Economic Transformation, *Journal of Economic Issues*, 2, voetnoot 9.
- Ujházy, K. en K. Zeman, 1999, Investment and Restructuring, in M. Myant, ed., *Industrial Competitiveness in East-Central Europe*, (Edward Elgar, Cheltenham).
- Williamson, J., 1990, What Washington Means by Policy Reform, in J. Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, (Institute for International Economics, Washington DC).
- World Development Report 1996, (Oxford University Press, Oxford).