



Diplomarbeit
zur Erlangung des akademischen Grades
Diplom-Ökonom
im Studiengang Wirtschaftswissenschaften an der
Universität Hohenheim

Systemtransformation in Tansania:

Eine Analyse des Privatisierungsprozesses aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik

Eingereicht am
Institut für Agrar- und Sozialökonomie
in den Tropen und Subtropen (490 a)
Prof. Dr. F. Heidhues

Jochen Hägele
Lichtensteinweg 8
73734 Esslingen
Matrikel-Nr.: 213942

Stuttgart, den 31.01.2000

Diese Arbeit wurde gefördert aus Mitteln
der Eiselen-Stiftung Ulm.

7 Schlussbetrachtung

In Schlussbetrachtung soll zunächst versucht werden, die Ergebnisse der Untersuchung darzustellen, darauf aufbauend sollen dann nochmals zusammenfassend die Möglichkeiten einer effizienteren Durchführung aufgezeigt und diskutiert werden. Die Vorgehensweise der Schlussbetrachtung ist damit dem Ablauf der Untersuchung entgegengesetzt.

7.1 Ergebnisse der Unternehmensanalyse

In Kapitel 2.3. wurde dargestellt, dass die Einflussgröße "Investition" nicht nur in Bezug auf die Investitionstätigkeit der privatisierten Unternehmen zu sehen ist, sondern dass der Erwerb staatlicher Unternehmen selbst eine Investition darstellt.

Es konnte dabei nachgewiesen werden, dass für die untersuchten Unternehmen ein signifikanter Zusammenhang besteht zwischen der Zeitdauer seit Privatisierung und der Personalwachstumsrate. Nachdem die Unternehmen nach der Privatisierung zunächst Personal abbauten, stellten sie mit zunehmender Zeitdauer wieder neue Arbeitskräfte ein. Der Abbau von Arbeitskräften deutet auf das Streben der Unternehmer hin, das Kapital-Arbeits-Verhältnisses an das betriebswirtschaftliche Optimum anzupassen. Die neuen Eigentümer verhalten sich also gemäß der neoklassischen Gewinnmaximierungshypothese (Felderer, 1994, S. 58). Zwar bauten auch die staatlichen Unternehmen Arbeitsplätze ab, dies geschah jedoch unter dem Druck der Einführung einer "harten" Budgetrestriktion und kann nicht als grundsätzliche Umorientierung interpretiert werden.

Auch die Kapazitätsauslastung stieg in beiden Gruppen an. Die Steigerung der Kapazitätsauslastung erfolgte unabhängig von der Gewinnentwicklung ($p < 0,792$) und dürfte in erster Linie auf den Abbau von Kapazitäten zurückzuführen sein. Da die privatisierten Unternehmen jedoch im Zeitablauf eine zunehmende positive Personalwachstumsrate aufweisen, scheint die Steigerung der Kapazitätsauslastung auch mit einer langfristig positiven Absatz- und Gewinnentwicklung einherzugehen.

Die Untersuchung der Entwicklung der Umsatzrendite konnte in der Intervallbetrachtung kein eindeutiges Ergebnis liefern. Die exakt angegebenen Kennziffern bestätigten dagegen eine hoch signifikante Beziehung zu der Zeitdauer seit Privatisierung ($p < 0,041$). Ob dieses Ergebnis aufgrund der geringen Stichprobe ($n=12$) und in Anbetracht der ungenauen Angaben besonders bei verlustmachenden Unternehmen als aussagekräftig angesehen werden kann, erscheint allerdings fraglich.

Die Investitionsquote konnte als Kriterium nicht betrachtet werden. Zwar liegt die Investitionsquote in den privatisierten Unternehmen eindeutig über der der staatlichen. Die beiden Werte sind aber nicht vergleichbar (vgl. Kap. 2.1.) und die Investitionen der privatisierten Unternehmen sind häufig nicht das Resultat individueller Gewinnüberlegung, sondern der im Rahmen der Privatisierung erteilten Auflagen.

Die Ergebnisse deuten für die verarbeitende Industrie also darauf hin, dass:

1. die Privatisierung zu einer Umorientierung der Unternehmer gemäß der neoklassischen Gewinnmaximierungshypothese geführt hat.
2. die Beschäftigung zunächst reduziert wurde und nach einer Übergangsphase wieder ansteigt.
3. die Kapazitätsauslastung sehr schnell ansteigt, was mit dem Abbau von Arbeitskräften einhergeht.
4. die Entwicklung der Umsatzrendite eine im Zeitablauf ansteigende Tendenz erkennen lässt.
5. die Löhne vor allem für qualifizierte Arbeit deutlich ansteigen.

Eine Aussage über den Output der befragten Unternehmen ist aufgrund der Datenlage nicht möglich. Ob in den betrachteten Unternehmen das Ausgangsniveau der einzelnen Größen, insbesondere der Beschäftigung, langfristig wieder erreicht wird, ist nicht prognostizierbar. In der Untersuchung sind auch keine Unternehmen erfasst, die im Rahmen der Privatisierung geschlossen wurden, wodurch es zu einem Totalverlust der Arbeitsplätze kam. In den Unternehmen aber, die in Privatbesitz überführt wurden, sind die genannten Effekte festzustellen.

7.2 Ergebnisse der institutionenökonomischen Betrachtung

Wie im Verlauf der Untersuchung deutlich wurde, wird das Ergebnis des Privatisierungsprozesses in Tansania sowohl von der klassischen Seite, der Ersparnisbildung, als auch der keynesianischen, der Investitionstätigkeit, negativ beeinflusst.

Makroebene:

Die stabilisierungspolitischen Anstrengungen in Tansania haben zu einer deutlichen Senkung der Preissteigerungsraten und einer Stabilisierung des realen Wechselkurses geführt. Die Reformen des Finanzsektors wurden sehr früh im Transformationsprozess in Angriff genommen. In der Gesamtbetrachtung erscheint die Wahl dieses frühen Zeitpunktes richtig, da erst der Zugang der inländischen Unternehmen zu Fremdfinanzierung eine deutliche Steigerung der inländischen Investitionsquote zulässt. Allerdings scheint der Prozess der Reformen insbesondere im Geschäftsbankensektor den realwirtschaftlichen Reformen hinterherzuhinken.

An den Ergebnissen der Befragung ist dies nicht klar abzulesen. Insgesamt finanzierte sich aber die Mehrzahl der Unternehmen aus Eigenmitteln. Daher erscheint auch denkbar, dass der unterentwickelte Bankensektor doch ein gravierendes Finanzierungsproblem darstellt, wenn nur Unternehmen als Käufer für Staatsunternehmen auftreten, die genügend Möglichkeiten zur Innenfinanzierung besitzen.

Neben der Restriktion der inländischen Ersparnis wirkt die Beschränkung ausländischer Kapitalanlagen auf langfristige Anlageformen auch restriktiv auf die zur Verfügung gestellten ausländischen Ersparnisse. Im Zuge der geplanten Öffnung der Börse für ausländische Anleger könnte es daher zu einer Ausweitung der Finanzierungsmöglichkeiten der einheimischen privaten Unternehmer und einem damit verbundenen Anstieg der Investitionen kommen.

Offensichtlich ist es der Regierung trotz des bereits sieben Jahre andauernden Transformationsprozesses nicht gelungen, die eigenen Bemühungen um die Durchführung der Reformen glaubhaft zu vermitteln. Aus der spezifisch tansanischen Situation erklärt sich jedoch auch, dass von dieser geringen Glaubwürdigkeit kein wesentlicher Effekt auf die Investitionstätigkeit ausgehen dürfte.

Der rechtliche Rahmen stellt mit dem Land Restriction Act eine Besonderheit dar, die jedoch von keinem Befragten als Unternehmensproblem oder Problem in der Privatisierung

eingestuft wurde. Aus allokativer Sicht stellt diese Nichtbewertung aber gerade für kommerziell als Produktionsfaktor genutzte Flächen eine suboptimale Lösung dar.

Im Timing des Privatisierungsprozesses nimmt die Veräußerung der kommerziellen Unternehmen gemeinsam mit den Reformen im Finanzsektor eine zeitlich frühe Stellung ein. In Tansania ist dabei zu bemerken, dass die Größe des Staatsunternehmenssektors nicht mit der in den MOE-Staaten vergleichbar ist und daher auch mit geringeren Folgewirkungen in der Gesamtbetrachtung zu rechnen ist. Mit der Kategorisierung der staatlichen Unternehmen ergibt sich zugleich eine Vorgehensweise nach Größenordnung. Die Privatisierung der Infrastrukturversorgungsunternehmen, die zur Zeit anläuft, stellt weitaus größere Anforderungen an den Finanzsektor und die an der Durchführung Beteiligten.

Damit stellen der Beginn des Privatisierungsprozesses und die zeitliche Abfolge ein sinnvolles Timing dar. Insgesamt ist der Verlauf des ursprünglich bis 1998 befristeten Programms dagegen sehr schleppend, was auch einen Hauptkritikpunkt der Weltbank und anderer Geberorganisationen darstellt (Nangia, IMF, 1999a, S. 15).

Mesoebene:

Die Privatisierungsagentur PSRC ist als unabhängige Kommission errichtet worden. Zielsetzung war offiziell die Stärkung der Legitimation durch Miteinbeziehung der Regierung. Offensichtlich ist das Ergebnis ein anderes: Die Entscheidungsbefugnis der Regierung und das Mitbestimmungsrecht der Parent Ministries führen zu einer Befrachtung des Ablaufs mit langwierigen Entscheidungsprozeduren, die letztlich die Intransparenz verstärken. Eine besondere Schwachstelle scheint die starke Stellung des Parent Ministry in den Verhandlungen darzustellen. Eine Legitimation der PSRC in Form einer einmaligen Auftragserteilung durch die Regierung könnte diese ebenfalls zu einer Abwicklung der Verfahren mit eigener Entscheidungskompetenz legitimieren. Unter der tansanischen Konstellation, in der es zu einer wirtschaftspolitischen Reform ohne politischen Umbruch kam, erscheint die Entscheidungshoheit der Regierung daher mehr als Versuch, eigene Interessen zu wahren. Die Probleme, die die Arbeit der PSRC in ihrer jetzigen Stellung beeinträchtigen, resultieren zum Großteil aus ihrer rechtlichen Stellung. Durch die Übertragung des Rechts auf Veräußerung an die PSRC könnte der Einfluss des Parent Ministry und die Politisierung des gesamten Programms weitgehend vermieden werden, was zu einer Senkung der Transaktionskosten sowohl für den Staat als auch die privaten Investoren führen könnte. Der

politische Entscheidungsweg würde auf die Eigentumsübertragung an die reduziert werden. Im Gegenzug müssten jedoch Kontrollmechanismen installiert werden, um die Durchführung zu überwachen, was mit der praktizierten Besetzung der Position des Lead-Advisors durch einen Beauftragten der Geberorganisationen schon jetzt offensichtlich beabsichtigt ist. Dagegen scheint das derzeitige Verfahren eine weitreichende Sicherung gegen Korruption und sonstige verzerrende Einflüsse darzustellen.

Ein weiterer Kritikpunkt auf der Durchführungsebene ist die Bewertung der Angebote anhand eines Schemas, das den Investoren bei Antragstellung nicht bekannt ist. Um die Transparenz der Entscheidung zu erhöhen und die Bildung von Insiderwissen auszuschalten, sollte die Gewichtung der Kriterien vorab offengelegt werden.

Eine bedeutende Schwachstelle in der Veräußerung scheint der geringe Käuferwettbewerb zu sein, der zudem mit der Unterzeichnung des Memorandum of Understanding auf der letzten Stufe der Verhandlungen völlig ausgeschaltet wird. Hier könnte eine grundlegende Abwandlung des Verfahrens in Erwägung gezogen werden. Um den Käuferwettbewerb bis zum Abschluss des Kaufvertrages sicherzustellen, könnte nach einem zweistufigen Verfahren entschieden werden. In der ersten Runde könnte dabei eine Vorauswahl nach bestimmten offengelegten Mindestkriterien getroffen werden, die dann vertraglich festgehalten werden. In der zweiten Runde entscheidet dann nur das höchste Gebot über die Vergabe. Damit würde quasi eine zweistufige Auktion durchgeführt, die unter Berücksichtigung der Nebenbedingungen den realisierten Kaufpreis maximiert.

Das Sequencing erscheint sich aus der Problemhaftigkeit der jeweiligen Privatisierungen zu ergeben. Das führt letztlich dazu, dass einerseits die unrentabelsten Staatsunternehmen zuletzt privatisiert werden, andererseits Gelegenheit gegeben ist, Erfahrungen zu sammeln für den weiteren Prozess, der mit der 1996 begonnenen Privatisierung der Infrastrukturanbieter in seine letzte Phase geht. Diese Vorgehensweise gab der Regierung Zeit, institutionelle Rahmenbedingungen zur Kontrolle der privatisierten Großunternehmen (Monopolbehörde) und zur Streuung der Anteile über die 1998 errichtete Börse zu schaffen.

Eine staatliche Restrukturierung der Unternehmen ist aufgrund der Haushaltslage nicht in Erwägung zu ziehen. Um den Unternehmen einen Übergang in die Marktwirtschaft mit Zugang zu Krediten zu ermöglichen, müsste aber die Schuldenproblematik der Unternehmen gelöst werden. Das sich in der Untersuchung ergebende Bild, dass Finanzierung kein Unternehmensproblem darstellt, ist möglicherweise dadurch zu erklären, dass Interessenten, die zum Kauf auf Kredite

angewiesen waren, aufgrund des unterentwickelten Finanzmarktes bereits vor der Veräußerung ausschieden. Angesichts der angesprochenen Probleme der Unternehmensentschuldung besteht allerdings kaum eine Möglichkeit, eine Transformierung durch Debt-For-Equity Swaps durchzuführen. Einzige Möglichkeit wäre, dass der Staat die Schulden übernimmt, was aber gerade der Zielsetzung der Haushaltssanierung widerspricht. Insofern scheint es keine andere Lösung des Verschuldungsproblems zu geben als die Veräußerung des Unternehmens mit allen Schulden gegenüber dem Bankensektor an Käufer, die aufgrund des vorhandenen Eigenkapitals nicht auf Kreditfinanzierung angewiesen sind.

Mikroebene:

Die Auflagenpolitik widerspricht den marktwirtschaftlichen Prinzipien dezentraler Planung. Investitionsauflagen sollen eine direkte Wirkung auf die Investitionsquote erbringen. Dies führt aber dazu, dass Produktionsfaktoren gemäß Plan und nicht nach individueller Gewinnmaximierung eingesetzt werden. Sinnvoll erscheint eine solche Vorgabe eventuell für ausländische Direktinvestitionen, die in ihrer Höhe durch die Vorgabe gesteigert werden könnten. Beschäftigungsaufgaben erscheinen dagegen nicht sinnvoll, sofern keine externen Effekte erwartet werden. Eine zentrale Regelung der Beschäftigungsabbaus würde die privaten Transaktionskosten in diesem Bereich senken und zu einer Steigerung der Rechtssicherheit beitragen. Voraussetzung einer solchen zentralen Abwicklung ist aber die Errichtung eines sozialen Netzes um die Widerstände der Arbeitnehmer durch eine soziale Absicherung zu verringern. Ein solches Netz wurde in Tansania bislang, trotz wiederholter Anmahnung durch die PSRC, nicht geschaffen (PSRC 1996b, S. 33; PSRC, 1998, S. 29; Mbowe).

Die lange Verfahrensdauer erfordert eine Übergangslösung, um den Unternehmen ein Fortbestehen zu ermöglichen und die verstärkte Principal-Agent Problematik ab Eröffnung des Privatisierungsprozesses zu minimieren. Sofern der Abschluss von Leasing- und Managementkontrakten nicht möglich ist, sollte der Widerstand des Managements gegen die Privatisierung verringert werden. Dies könnte durch das Setzen von Anreizen wie der Beteiligung an den Veräußerungserlösen geschehen. Vorrangiges Ziel muss aber die Verkürzung der individuellen Dauer bis zum Abschluss des Kaufvertrages sein.

All die genannten Aspekte sind unter dem Vorbehalt der politischen Durchsetzbarkeit gemacht. Führt die Umsetzung des Programms und seine Folgen zu großen Widerständen in der

Bevölkerung, so stellen diese die Glaubwürdigkeit der gesamten Transformation in Frage. Ein solcher Punkt ist in der Indigenisierungsdebatte zu beobachten. Das Argument, dass die Privatisierung zu einem Ausverkauf der Wirtschaft an ethnische Minderheiten und Ausländer führte, lässt sich durch die Verteilung nicht widerlegen. Obwohl die Wohlfahrtseffekte der gesteigerten Effizienz auch den Geringqualifizierten zugute kommen, scheint dieser Aspekt einen Problempunkt darzustellen. Aufgrund der Kreditrestriktion des privaten Sektors und dem hohen Kapitalbedarf zur Restrukturierung erscheint die vorrangige Veräußerung an einheimische Interessenten von vornherein nicht praktikabel. Die Zurückhaltung großer Anteile an den privatisierten Unternehmen durch den Staat mit dem Ziel, diese später über die Börse zu veräußern, führt zwar einerseits zu einer geringeren Glaubwürdigkeit der Regierung in der Durchführung der Reformen. Sie stellt aber wahrscheinlich ein geeignetes Verfahren dar, die Bevölkerung an den langfristigen Effekten der Privatisierung partizipieren zu lassen, ohne ausländische Direktinvestoren zu benachteiligen.

"We've been taught that there are three major obstacles: the workers, the managers and the Parent Ministry. We've found another one: the donors!" ... (Mbowe). Bei der Diskussion um Privatisierung werden als mögliche Gegner neben der Bevölkerung häufig die Mitarbeiter der Staatsunternehmen, das Management und die übergeordnete politische Instanz, hier das Parent Ministry, genannt. Zahlreiche staatliche Unternehmen in Tansania wurden mit Mitteln aus Entwicklungshilfe errichtet. Im Privatisierungsprozess kann auch dies ein potentiell Hindernis darstellen. So wurde von der japanischen Regierung beispielsweise eine Erklärung gefordert, dass alle Anlagen, die aus japanischer Entwicklungshilfe finanziert wurden, nicht im Zuge von Privatisierungsmaßnahmen veräußert werden dürfen (Mbowe).

Neben der Kritik an den einzelnen Punkten des Privatisierungsprogramms ist aber zu bemerken, dass das Liberalisierungsprogramm insgesamt weitgehend als Erfolg einzustufen ist, wie auch die Entwicklung des realen Pro-Kopf-Einkommens in den vergangenen Jahren zeigt. Ein wirtschaftlicher Einbruch in Form eines J-Kurven-Effektes, wie in vielen osteuropäischen Ländern, war infolge der Transformation nicht zu beobachten oder auf wenige Branchen beschränkt (zu J-Kurven-Effekt vgl. Stuchtey, 1994, S. 16). Insofern betreffen die Kritikpunkte nur Details eines insgesamt positiv zu bewertenden Prozesses.

Viele der Schwierigkeiten, denen sich die Käufer und die neuen Eigentümer staatlicher Unternehmen gegenüber sehen, werden von diesen nicht der Liberalisierung zugeschrieben, sondern

dem großen Anteil noch bestehender Reglementierungen aus der Zeit des afrikanischen Sozialismus. Neben vielen Vorteilen, die diese Zeit gebracht hat, sind ihre Institutionen, und das gilt insbesondere für die Institutionen des Wirtschaftssystems, nur schwer an die Erfordernisse eines freien Marktes anzupassen. Das Problem persistierender Ordnung stellt sich in Tansania, wo es nie zu einem wirklichen Machtwechsel kam, besonders stark (Leipold, 1997, S. 44). Andererseits hat eventuell gerade diese Konstellation dazu geführt, dass es nicht zu einer Transformationskrise der Ausmaße kam, wie sie in Osteuropa auftrat.

7.3 Möglichkeiten und Grenzen des Modells

Die Verbindung der institutionellen Untersuchung mit der Vorstellung einer "Privatisierungstraverse" im neoklassischen Modell hat es erlaubt, die institutionelle Sichtweise auf einen als entscheidend eingeschätzten Faktor, die Erhöhung der Investitionsbereitschaft bzw. der Investitionsfähigkeit, zu verengen. Im Verlauf der Untersuchung wurde deutlich, dass diese Vorgehensweise zwar als Analyserahmen eine Kategorisierung der Einflüsse nach Sparinvestitionsbereitschaft und Investitionsfähigkeit erlaubt; eine darüberhinausgehende Darstellung des Traversenverlaufs durch quantitative Erfassung von Investition und Output war jedoch nicht möglich. Dagegen konnten die in 7.1. zusammengefassten Entwicklungen im Zeitablauf beobachtet werden.

Die in der Entwicklung des Untersuchungsrahmens akzeptierten Annahmen des Modells und die darüber hinaus zusätzlich getroffenen lassen eine abschließende Relativierung der Vorgehensweise angebracht erscheinen.

Die neoklassische Traverse bildet die temporäre Steigerung des Pro-Kopf-Outputs in Abhängigkeit von der Sparquote bzw. der Investition ab (Seiter, 1995, S. 120). Damit konnten Beschäftigungseffekte, Kapazitätsauslastung und Gewinnentwicklung nicht in der Darstellung selbst erfasst werden und mussten als Feed-Back-Effekte gesondert betrachtet werden.

In Kapitel 4.2.x wurde das Thema "Sequencing" angesprochen, das unter beschäftigungspolitischen Aspekten dann wichtig wird, wenn Arbeitskräfte in einem Sektor freigesetzt werden und in einem anderen Sektor wiederbeschäftigt werden. Auch dabei wurde jedoch immer noch an der Vorstellung einer "Geleeökonomie" festgehalten, in der dieser Transfer ohne Transaktionskosten abläuft (Hagemann, 1983, S. 247). Wenn die wirtschaftlichen Aktivitäten des Staates in einer Planwirtschaft sich aber in negativem Sinne dadurch auszeichnen, dass sie sich

weniger am Markt orientieren oder der Markt dahingehend reglementiert wird, dass die Nachfrage über Plan und nicht durch den Markt befriedigt wird, stellt sich die Frage nach der strukturellen Änderung im Privatisierungsprozess. In der Realität ist aber gerade der Strukturwandel, die Anpassung des inadäquaten Kapitalstocks an neue Bedingungen, mit Friktionen verbunden (Hagemann, 1993, S. 23; Seiter, 1995, S. 126). Der Transfer von Arbeitskräften geht mit Kosten- und Zeitaufwand einher. Strukturwandelexeffekte resultieren auch, wenn mit der Privatisierung eine Erhöhung des technischen Fortschritts verbunden ist, der auf die einzelnen Sektoren unterschiedlich wirkt (Seiter, 1995, S. 127).

In diesem Blickwinkel müssten auch ausländische Direktinvestitionen anders beurteilt werden. Wenn in ihnen der neueste Stand des technischen Wissens inkorporiert ist und zusätzliche Wachstumseffekte resultieren, sind sie nicht mehr nur unter der Fragestellung "Höhe der Investitionen" sondern auch in Anbetracht der "Qualität der Investitionen" zu sehen (Abramovitz, 1989, S. 221ff).

Wenn wir an den engen Prämissen des gewählten Wachstumsmodells festhalten, und eine Privatisierung gemeinsam mit der Systemtransformation zu einer Reduktion der Transaktionskosten führt, verliert die primäre Allokation, die erste Verteilung der staatlichen Unternehmen an den Privatsektor, die entscheidende Bedeutung, die ihr in dieser Arbeit zugemessen wurde. Stellt die Transformation tatsächlich eine Annäherung an eine neoklassische Idealwelt dar, würde es sofort zu sekundären Umverteilungen kommen, die die Produktionsmittel in die effizienteste Verwendung lenken. Betrachtet man aber die Friktionen und die Transaktionskosten, mit denen eine Neuallokation auch in marktwirtschaftlichen Systemen verbunden ist, und zieht die Vorstellung eines endogenen technischen Fortschritts und steigender Skalenerträge hinzu, so zeichnet die Primärallokation den Entwicklungspfad vor, dem die Volkswirtschaft in Zukunft folgen wird. Damit sind die Institutionen bereits in der Privatisierungsphase ein wichtiger Baustein zur Errichtung einer auf Privateigentum basierenden Wirtschaftsordnung.