



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 03.06.2003
COM(2003) 326 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN
HET EUROPEES PARLEMENT**

**De hervorming van staatsbedrijven in ontwikkelingslanden met bijzondere aandacht
voor openbare voorzieningen:**

De noodzaak alle opties te beoordelen

1. SAMENVATTING

1. **Armoedebestrijding** is de overkoepelende doelstelling van de ontwikkelingssamenwerking van de EU¹ - die op de middellange termijn wordt gemeten naar de mate van vooruitgang bij het behalen van de ontwikkelingsdoelstellingen voor het millennium. De verbetering van de prestaties van staatsbedrijven en het resultaat van de hervorming van staatsbedrijven kunnen een groot effect hebben op de vooruitzichten van ontwikkelingslanden om die doelstellingen te bereiken. Daarnaast streeft de EU ernaar de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie te bevorderen, en hierbij speelt de ontwikkeling van de zakelijke/particuliere sector een cruciale rol.

2. Er wordt sinds enkele jaren hevige druk uitgeoefend op ontwikkelingslanden om staatsbedrijven te hervormen. Deze druk is het gevolg van de zware last van de verliezen van staatsbedrijven en van economische inefficiëntie die op macro-economische en fiscale balansen en groei drukt. Ofschoon de Commissie haar programma's voor begrotingssteun vaak heeft gekoppeld aan aanpassingsvoorwaarden van de instellingen van Bretton Woods (BWI's)² en in nauwe en constructieve dialogen met de BWI's was gewikkeld, **is zij niet altijd expliciet geweest** over de details van de hervorming van staatsbedrijven die deel uitmaakte van aanpassingsprogramma's.

3. De **doelstellingen** van de hervorming van staatsbedrijven zijn niet altijd voldoende duidelijk gemaakt. Sommige mogelijke doelen – bijv. verlaging van fiscale tekorten door het verminderen van subsidies aan staatsbedrijven of het verzilveren van privatiseringsreçu's - kunnen botsen met andere mogelijke doelen - bijv. zorgen voor goedkope toegang tot diensten. In de mededeling wordt gestreefd naar een verduidelijking van de belangrijkste kwesties dienaangaande en wordt gepleit voor het belang van het expliciet en duidelijk maken van de hervormingsdoelstellingen. Alleen zo kunnen op transparante wijze afwegingen worden gemaakt en kan worden beoordeeld wat er met iedere hervorming is bereikt.

4. Er zullen doorgaans verschillende mogelijke manieren zijn om deze doelstellingen te bereiken. In de mededeling wordt geen poging gedaan een einde te maken aan de discussie over de voordelen van verschillende soorten eigendom van ondernemingen – openbare, particuliere of OPP's. Integendeel, er wordt voor gepleit dat het van essentieel belang is objectief te kijken naar **alle opties** en de volgorde ervan en voor de optie te kiezen die het best beantwoordt aan de behoeften van het betreffende land en het betreffende gebied. Hierbij dient alle aandacht te worden gegeven aan de beperkingen van het land waar het gaat om capaciteit en middelen.

¹ Gezamenlijke verklaring van de Commissie en de Raad over het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap, november 2000; Resolutie van de Algemene Vergadering van de VN, nr. 55/2 'Millenniumverklaring van de Verenigde Naties', september 2000.

² Het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank.

5. Wanneer de doelstellingen eenmaal zijn vastgesteld en er voor een hervormingsoptie is gekozen, is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat de **voortgang** wordt **bewaakt**. Door het gebrek aan adequate monitoring in het verleden is het onmogelijk een antwoord te geven op veel vragen over wat er in het algemeen wel en niet heeft gewerkt. Maar één algemene belangrijke les die uit alle ervaringen tot op heden naar voren komt, is dat een adequaat regelgevend kader essentieel is om hervormingen te laten slagen. Daarbuiten zijn solide conclusies met betrekking tot groei, werkgelegenheid, dienstverlening en de fiscale impact van hervormingen moeilijk te definiëren.

6. **Openbare voorzieningen**³ vormen een enigszins bijzonder geval en spelen een steeds belangrijker rol in het debat. Zij worden vaak gekenmerkt door natuurlijke monopolies en ieder gebied heeft specifieke kenmerken (en gespecialiseerde taal) waardoor het debat complex wordt. Het belang van het regelgevend kader is echter bijzonder evident voor alle openbare voorzieningen. De belangrijkste vraagstukken gaan in het algemeen over de toegang tot, de betaalbaarheid en de kwaliteit van iedere dienst⁴ - met realistische streefniveaus die enorm variëren naar gelang van de kenmerken van een land, met name het ontwikkelingsniveau - en over de kwaliteit en de efficiëntie van de leiding.

7. Samenvattend is de **doelstelling van deze mededeling** een meer actieve rol voor de EG voor te stellen in de discussie over en het ontwerp van de hervorming van staatsbedrijven in ontwikkelingslanden, met bijzondere nadruk op openbare voorzieningen, teneinde ervoor te zorgen dat alle mogelijke opties worden beoordeeld voordat er voor een optie wordt gekozen en dat hervormingen op een transparante wijze worden geïmplementeerd, in een adequate volgorde en met adequate regelgevende kaders en monitoringmechanismen. Deze mededeling is een aanvulling op de mededeling over de ontwikkeling van de particuliere sector in derde landen, die tegelijkertijd wordt opgesteld.

2. INLEIDING TOT EN ACHTERGROND VAN DE MEDEDELING

8. Het **falen** van staatsbedrijven en de daaruit voortvloeiende last op fiscale balansen, op economische efficiëntie alsmede op toegang tot elementaire diensten, heeft de laatste twintig jaar wereldwijd het middelpunt van structurele hervormingsprogramma's gevormd⁵. Zowel in ontwikkelde als in ontwikkelingslanden heeft men op deze problemen voornamelijk gereageerd door **de markt te liberaliseren** en door **veranderingen aan te brengen in stimuleringsmaatregelen en in het bestuur** - vaak door een gewijzigd eigendomsrecht. Ofschoon het effect van de invoering van concurrentie en een wijziging van eigendomsrecht in de praktijk niet geheel gescheiden kunnen worden, behandelt deze mededeling voornamelijk het laatstgenoemde.

³ Hier gebruikt in de beperkte betekenis van water, elektriciteit, post- en telecommunicatiediensten en vervoersinfrastructuur.

⁴ Deze woorden worden gebruikt in hun populaire betekenis en niet in de technische betekenis die zij hebben gekregen in gespecialiseerde discussies over publieke diensten van algemeen belang (bijv. COM(1996) 281/03 en COM(2000) 580).

⁵ "Privatisation in competitive sectors: the record to date", door Sunita Kikeri en John Nellis.

9. Wat betreft veranderingen van stimuleringsmaatregelen en wijzigingen in het bestuur liepen de opties uiteen van commercialisering, via alternatieve vormen van beheer zoals openbare particuliere partnerschappen (OPP's), tot gedeeltelijke of volledige **privatisering**. Nadere gegevens zijn te vinden in paragraaf 5 tot en met paragraaf 7, hieronder. In de jaren 1980 en 1990 was er in vrijwel alle delen van de wereld sprake van een opvallende toename van het aantal privatiseringen van staatsbedrijven. Het is moeilijk exacte cijfers te achterhalen, maar volgens voorzichtige schattingen bedroeg de opbrengst van deze verkopen tussen 1990 en 1999 850 miljard USD. In ontwikkelingslanden werd in deze periode 250 miljard USD bijeengebracht en het relatieve aandeel van de toegevoegde waarde van staatsbedrijven in het BBP⁶ nam als gevolg van privatiseringen en het lage groeipercentage van de publieke sector met 15% af.

10. Het groeiend aantal studies inzake de hervorming van staatsbedrijven wekt de indruk dat het onmogelijk is te zeggen of de ene optie of de andere onvoorwaardelijk “de beste” is⁷. Het doel van deze mededeling is dan ook niet een vorm van hervorming van staatsbedrijven voor te stellen “waar de voorkeur naar uit gaat” – privatisering, herstructurering, OPP of een andere vorm. Een onvoorwaardelijke publieke of particuliere aanpak kan niet volledig coherent zijn met het standpunt van de EU dat onder woorden wordt gebracht in artikel 295 van het EG-Verdrag inzake de interne markt, waarmee de **neutraliteit** van de EU met betrekking tot het vraagstuk van het eigendomsrecht van iedere onderneming wordt vastgelegd. In dit verband dient het belang van de particuliere sector als een “motor voor groei, een bron van werkgelegenheid en inkomsten” niet te worden ondermijnd (COM(2000)212 definitief: Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap).

11. In deze mededeling wordt een actievere betrokkenheid van de EG bij dit vraagstuk voorgesteld. Er zijn dwingende redenen om daartoe over te gaan. In de eerste plaats kan het effect van de hervorming van staatsbedrijven op de economieën van ontwikkelingslanden invloed hebben op het bereiken van de **ontwikkelingsdoelstellingen** voor het millennium, waartoe de EU zich resoluut heeft verplicht. Dit effect zou positief kunnen zijn, door lagere fiscale tekorten, grotere economische groei, een betere verlening van essentiële diensten en opbouw van de kundigheid in beheer, indien de hervormingen effectief zijn, of negatief, door grotere werkloosheid, minder toegang tot elementaire diensten, verlies aan knowhow op leidinggevend en bestuurlijk gebied en meer corruptie, indien de hervormingen niet slagen.

12. In de tweede plaats beschikken lidstaten over brede vakkennis waar het gaat om de hervorming van staatsbedrijven. De EU beschikt over unieke ervaring in het combineren van economische liberalisering met algemene “spelregels”, en een ongeëvenaarde staat van dienst waar het gaat om het verenigen van concurrerende markten met het verlenen van diensten van algemeen belang⁸. Door voorbeelden die op haar eigen ervaring zijn gebaseerd aan ontwikkelingslanden aan te bevelen, laat de EU zien dat zij niet **met twee maten** meet.

13. In de derde plaats steunt de EG reeds vele programma's voor de hervorming van staatsbedrijven - of het nu gaat om privatisering of om andere vormen van verandering - direct of, en dit komt vaker voor, indirect binnen het kader van **aanpassingsprogramma's** die onder leiding van de BWI's staan.

⁶ *Global Development Finance 2001 – de Wereldbank.*

⁷ “Public versus Private Ownership: the current state of the debate”, door Mary Shirley en Patrick Walsh.

⁸ Bijv. waar het gaat om vervoer per spoor, over de weg en door de lucht, telecommunicatie, postdiensten, de publieke omroep, waterdistributie, afvalverwerking, de levering van gas en elektriciteit enz.

14. De laatste jaren wordt er steeds vaker een dialoog gevoerd met de BWI's over een groot aantal vraagstukken. Indien de EG echter de discussie met de BWI's over het ontwerp van de hervorming van staatsbedrijven wenst te intensiveren, dient zij allereerst haar eigen analyse te versterken en **richtsnoeren** te omschrijven. In de mededeling worden daarom de redenen achter de opbouw van een grote publieke sector in ontwikkelingslanden onderzocht. Er wordt gewezen op de politieke aard van sommige van de belangrijkste keuzes die erbij betrokken zijn. In de mededeling worden de redenen genoemd voor de hervorming van staatsbedrijven, worden de risico's en voordelen van verschillende soorten hervormingen besproken, en worden suggesties gedaan voor lessen voor beste werkwijzen voor zowel de ontvangende regeringen als voor donors. Tot slot worden in de mededeling een aantal praktische aanbevelingen gedaan met betrekking tot een grotere betrokkenheid van de EG in het hervormingsproces, in het bijzonder inzake de noodzaak van omschrijving en monitoring van de hervormingsdoelstellingen en inzake de noodzaak om alle opties (waaronder privatisering) te bestuderen.

15. Omwille van de duidelijkheid zal de analyse speciale aandacht schenken aan openbare voorzieningen, maar met het oog op het scala van betrokken sectoren zullen in de analyse bredere conclusies worden getrokken die in meer algemene zin kunnen worden toegepast (in het bijzonder op de financiële en concurrerende sectoren). De liberalisering van de landbouw en de hervorming van oogstproductschappen maken geen deel uit van de analyse - niet omdat deze niet belangrijk zijn, maar omdat zij te veel specifieke kenmerken hebben. Openbare voorzieningen, daarentegen, verdienen juist speciale aandacht, zowel vanwege de marktstructuur ervan (de meeste zijn natuurlijke monopolies) als vanwege het substantiële effect dat de verlening van elementaire diensten als vervoer, elektriciteit en water heeft op het concurrentievermogen van de economie en op de volksgezondheid, en daarmee op de bestrijding van armoede. Binnen haar eigen interne markt erkent de EU het begrip algemeen belang in samenhang met de universele verlening van dergelijke diensten, en op een aantal gebieden zorgt zij voor specifieke verplichtingen waaraan iedere openbare of particuliere leverancier dient te voldoen. Terwijl de minimumnormen wellicht heel anders zijn in ontwikkelingslanden, kunnen veel beginselen van waarde zijn bij het verschaffen van beleidsinzichten.

3. DE OPBOUW VAN OMVANGRIJKE PUBLIEKE SECTOREN

16. In veel ontwikkelingslanden dateert de ontwikkeling van een sterke publieke sector uit de koloniale tijd en de eerste jaren van onafhankelijkheid. Met de dekolonisatiegolf probeerden politieke leiders grotere **nationale controle** over de economie te krijgen, met name met betrekking tot de activiteiten waar hun landen het meest afhankelijk van waren in verband met inkomsten in buitenlandse valuta. Dit leidde in de jaren 1960 en 1970 tot de nationalisatie van veel buitenlandse bedrijven en tot de overname van bedrijven in strategische sectoren, zoals aardolie en mijnbouw, teneinde het productie-, prijs- en investeringsbeleid van bedrijven te beïnvloeden. Invoersubsidies en versnelde industrialisatie werden vaak genoemd om de oprichting van staatsbedrijven in de verwerkende industrie te rechtvaardigen. Op vergelijkbare wijze werden banken genationaliseerd of werden staatsbanken opgericht om bij te dragen aan een snelle, door de staat geleide ontwikkeling of om uitdagingen het hoofd te bieden waarvan men vond dat die door de particuliere sector werden genegeerd, bijv. het verstrekken van kredieten op het platteland.

17. Ook in **ontwikkelde** economieën, in het bijzonder in Europa, was het staatseigendom vlak na de Tweede Wereldoorlog en later in de jaren 1960 en 1970 een tijdlang populair, toen het gezien werd als een manier om de werkgelegenheid te beschermen (met name in Europa). Zelfs kortgeleden, in de jaren 1980, kende Frankrijk nog een nationalisatiegolf en werd er ook in andere landen in een aantal gevallen een beroep op de staat gedaan om noodlijdende industrieën overeind te houden. Staatseigendom werd ook als oplossing beschouwd voor het falen van de markt in sectoren waar sprake was van een natuurlijk monopolie. Door aan staatsbedrijven in deze sectoren doelstellingen van algemeen belang toe te vertrouwen in plaats van winst, werd van deze bedrijven verwacht dat zij in staat zouden zijn prijzen, kwaliteit en bedrijfsomzet aan te passen in de richting van, in sociale zin, meer efficiënte niveaus.

18. In de jaren **1970** werd er steeds meer kritiek geuit op dit model van door de staat geleid economisch beheer, in het bijzonder in ontwikkelde landen. Terwijl in ontwikkelingslanden sommige staatsbedrijven goed functioneerden, ondervonden vele staatsbedrijven ernstige problemen, waardoor zware fiscale lasten ontstonden. De lage productiviteit van investeringen in staatsbedrijven drukte op de gehele economie. Andere staatsbedrijven hadden te lijden onder een gebrek aan middelen ten behoeve van noodzakelijke investeringen. Aangezien de verlening van basisdiensten niet toereikend was, werd het concurrentievermogen belemmerd en waren met name de allerarmsten hiervan het slachtoffer. In essentie politieke keuzes inzake het subsidieniveau voor basisdiensten liepen vast in technische discussies over de kwaliteit van het beheer van staatsbedrijven.

4. DE NOODZAAK STAATSBEDRIJVEN TE HERVORMEN

19. In **financiële** termen presteerden staatsbedrijven in ontwikkelingslanden vaak zeer slecht. Veel bedrijven draaiden met verlies, hetgeen zware alternatieve kosten voor de nationale economie met zich meebracht evenals een zware fiscale last voor de staat door expliciete subsidies, het overnemen van operationele verliezen of herkapitalisatiekosten die nodig waren als gevolg van de voortdurende erosie van de vermogensstructuur van ondernemingen.

20. In niet-financiële termen waren de resultaten van staatsbedrijven in ontwikkelingslanden ook vaak teleurstellend. De **levering van goederen en diensten** door deze bedrijven is vaak gebrekkig geweest. Met name de water- en elektriciteitsvoorziening is vaak beperkt en onbetrouwbaar, waardoor het concurrentievermogen van een land wordt belemmerd en de volksgezondheid wordt aangetast, terwijl heel weinig staatsbedrijven in de verwerkende industrie in staat zijn op internationaal niveau te concurreren⁹.

21. De belangrijkste factoren die de prestaties van ondernemingen bepalen, hetzij in de particuliere hetzij in de publieke sector, kunnen worden samengevat als **stimuleringsmaatregelen** en **capaciteit**. Twee belangrijke aspecten van stimuleringsmaatregelen, politieke bemoeienis en onduidelijke doelstellingen (die vaak tot uitdrukking komen in het ontbreken van echte begrotingsrestricties), oefenden cruciale invloed uit op de prestaties van staatsbedrijven. Op vergelijkbare wijze was er sprake van twee belangrijke knelpunten op het gebied van capaciteit, te weten vaardigheden (met inbegrip van technologie) en middelen (hetzij voor investeringen hetzij voor werkkapitaal), waardoor het vermogen van ondernemingen om diensten te leveren ook werd beperkt.

⁹ “The politics of patronage in Africa, parastatals, privatization & private enterprise”, door Roger Tangri.

22. De **politiek** speelde een belangrijke rol bij de uitbreiding van de publieke sector in ontwikkelingslanden en ligt ten grondslag aan deze beheersproblemen. Op gebieden als investeringen, aanbestedingen, prijsstelling, werkgelegenheidsniveaus en benoemingen was de politieke bemoeienis met het bestuur van staatsbedrijven groot. Er zijn veel voorbeelden van openbare nutsbedrijven die ervan werden weerhouden - voornamelijk op grond van politieke overwegingen - de tarieven te verhogen teneinde marginale kosten te dekken, zonder een expliciet politiek besluit over het niveau en de frequentie van dergelijke impliciete subsidies. Een ander wijdverbreid probleem was grootschalige overbezetting, vaak gekoppeld aan politieke bescherming.

23. **Financiële knelpunten en knelpunten op het gebied van capaciteit** leverden eveneens een aanzienlijke bijdrage aan zwak bestuur en speelden een beslissende rol bij de slechte prestaties van veel staatsbedrijven. Het effect van al deze problemen wordt nog vergroot door het ontbreken van concurrentie, met name in minder ontwikkelde landen die minder regelgeving kennen en waar de rechtsstaat minder sterk is. Door het ontbreken van een geëigend juridisch kader was het voor deze landen moeilijker de buitenlandse en lokale financiële middelen te mobiliseren die hen mogelijk in staat zouden hebben gesteld een adequaat investeringsniveau in stand te houden.

24. Dit betekent niet dat staatsbedrijven noodzakelijkerwijs verkeerd worden bestuurd. Zij zijn ook niet uniek wat betreft de problemen die zij ondervinden: de particuliere sector in de meeste ontwikkelingslanden is niet altijd immuun geweest voor politieke inmenging (ofschoon bij staatsbedrijven de invloed via meer directe kanalen werd uitgeoefend). Bedrijven in de particuliere sector leden ook onder een aantal problemen op het gebied van 'governance' en tekorten op het gebied van beheer die een geleidelijke en algemene achteruitgang van het concurrentievermogen tot gevolg hadden. De bestuursproblemen van de publieke sector in ontwikkelingslanden hebben de discussie echter gemonopoliseerd. Na de schulden crisis van de jaren 1980 werd de hervorming van staatsbedrijven een prioritaire aangelegenheid. De aandacht richtte zich echter meestal op de **middelen** - gewoonlijk wijzigingen van eigendom - in plaats van op de **doelen** - kleinere fiscale tekorten, hogere kwaliteit of lagere productiekosten, scheppen van werkgelegenheid, zelfs economische groei - en derhalve werden de **cruciale politieke kwesties**, zoals het niveau en de verdeling van subsidies, maar al te vaak uit het oog verloren in "technische" discussies over de eigendomsstructuur van ondernemingen¹⁰.

5. OPTIES VOOR DE HERVORMING VAN STAATSBEDRIJVEN BINNEN DE PUBLIEKE SECTOR

25. Zowel in ontwikkelde als in ontwikkelingslanden heeft men de antwoorden op deze problemen gewoonlijk gezocht in het **liberaliseren van de markt** en in het **wijzigen van eigendom**. Het kan moeilijk zijn de effecten van beide oplossingen te scheiden, aangezien wijziging van eigendom vaak gepaard gaat met liberalisering van de prijzen of het wegnemen van belemmeringen die de toegang van particuliere concurrenten in de weg staan. Aan de andere kant heeft privatisering zonder liberalisering in verschillende gevallen gemengde resultaten voor samenlevingen laten zien. Deze mededeling zal zich echter voornamelijk richten op de hervorming van staatsbedrijven; in de mededeling zullen de doelstellingen van de hervormingen aan de orde komen evenals de opties waarover regeringen kunnen beschikken teneinde deze doelstellingen te realiseren.

¹⁰ "Exploration of the Impact of Privatisation: Overview and Case Studies", door Oxford Analytica.

26. De keuze waaraan veel regeringen de voorkeur gaven was **commercialisering**, d.w.z. dat het functioneren van publieke bedrijven wordt onderworpen aan marktgerelateerde managementdisciplines door middel van een scala van verschillende contractvormen, harde begrotingsbeperkingen en waar mogelijk door concurrentie, terwijl het eigendomsrecht in handen van de staat blijft. De bedoeling hiervan was de voordelen van particulier eigendom in de wacht te slepen zonder de publieke activa te verliezen.

Hervorming van de watersector in Burkina Faso: een geslaagd verhaal over commercialisering.

In de jaren 1990 onderging de nationale waterleverancier ONEA een uitgebreide herstructurering, zowel op technisch gebied als met betrekking tot het bestuur, waarbij ook de levering van water op het platteland en aan steden werd gescheiden. De herstructurering was erop gericht het openbaar nutsbedrijf in commercieel opzicht levensvatbaar te maken en de toegang tot zowel water als sanitaire voorzieningen tegen een economisch verantwoorde prijs uit te breiden tot gebieden met een laag inkomen. De regering stelde haar doelstellingen duidelijk vast door middel van een aantal beleidsdocumenten waarin tijdgebonden hervormingsdoelen werden gedefinieerd. In 1999, aan het einde van het proces, werkte ONEA voor 95% kostendekkend en voorzag deze leverancier 80-85% van de bevolking van schoon water, ongeacht het inkomen - dat is beter dan in het grootste deel van Afrika.

Een **duurzame en betaalbare dienstverlening** werd gegarandeerd door middel van hogere tarieven voor grote consumenten om zo via kruissubsidiëring sociale tarieven voor minimumconsumptie te kunnen heffen, waarbij operationele en kapitaalkosten uit de tarievenopbrengst worden gedekt. De verbeterde **aansluiting** op water werd voornamelijk verkregen door bestaande kleinschalige systemen op het netwerk aan te sluiten en door in informele nederzettingen commercieel geëxploiteerde kiosken te plaatsen. Hierdoor werd een voor allen betaalbare minimumdienstverlening mogelijk en werd het probleem van niet-gereguleerde ambulante verkopers aangepakt. De **kwaliteit** werd verbeterd via investeringsprogramma's van de regering en via subsidies voor het aanbrengen van sanitaire voorzieningen.

Er werd zware druk uitgeoefend om te privatiseren, maar de sterke **politieke inzet** van de regering van Burkina Faso, de steun van een aantal EU-lidstaten en de door de gehele donorgemeenschap verleende technische en financiële bijstand zorgden ervoor dat de hervorming binnen de publieke sector een succes werd.

27. Het scala van opties voor hervormingen van het bestuur **binnen de publieke sector** omvat ook het liberaliseren van prijzen, het wegnemen van belemmeringen die de toegang van particuliere concurrenten in de weg staan, de invoering van prestatiecontracten, en meer autonomie voor de leiding van staatsbedrijven bij het vaststellen van prijzen, bij het aannemen en ontslaan van werknemers en bij het nemen van investeringsbesluiten. Om de interne efficiëntie te verbeteren zijn bijzondere functies ook op de markt getest, teneinde "waar voor geld" te garanderen door een vergelijking te maken met opties uit de particuliere sector, ofschoon de kundigheid van de regering om deze mechanismen te beheren in veel gevallen een knelpunt vormt.

28. Anderzijds wordt vaak betoogd dat staatsbedrijven nog steeds kwetsbaar zijn voor politieke bemoeienis bij de besluitvorming en dat zij een geringe financiële discipline kennen (gedeeltelijk vanwege leningen van banken die staatseigendom of politiek beïnvloed zijn)¹¹. Deze bemoeienis had ook betrekking op personeelsaangelegenheden. Vele benoemingen op hogere bestuursfuncties werden gemaakt op basis van politieke connecties. Het effect van de hervorming van staatsbedrijven binnen de publieke sector op het verminderen van de druk op openbare financiën was soms klein, in een context van afnemende internationale bijstand. In dergelijke gevallen zou de **privatisering** van openbare bedrijven economische besluiten uit de politieke sfeer halen, zou privatisering een eind maken aan het wanbeheer en wordt corruptie als inherent aan staatsbedrijven beschouwd, en zou privatisering leiden tot verbeteringen op het gebied van productiviteit, fiscale prestaties, dienstverlening en rentabiliteit. Bilaterale en multilaterale donors moedigden regeringen in ontwikkelingslanden in feite om vele redenen aan om met privatisering een begin te maken, zonder de doelstellingen die ermee zijn gemoeid voldoende te beoordelen.

29. In een meer recent verleden heeft de typische marktstructuur van openbare nutsbedrijven (bijv. natuurlijk monopolie, hoge eenmalige kosten) zich geleend voor een andere hervormingsvariant: **openbaar particulier partnerschap** - het overdragen van de operationele leiding aan particuliere leveranciers terwijl het eigendomsrecht (een meerderheidsbelang) in handen van de overheid blijft. Contracten kunnen, wat looptijd en verplichtingen voor beide partijen betreft, in aanzienlijke mate uiteenlopen en meestal wordt met deze contracten getracht geen concurrentie binnen de markt maar concurrentie ten behoeve van de markt te introduceren. In paragraaf 7 wordt een meer gedetailleerde beschrijving van OPP's gegeven, gevolgd door een bespreking van het scala van problemen die zich voordoen door het bijzondere karakter van openbare voorzieningen (paragraaf 8). Desalniettemin is het te vroeg om de doelmatigheid van deze nieuwe instrumenten, die zich in de meeste gevallen nog aan het ontwikkelen zijn, te evalueren.

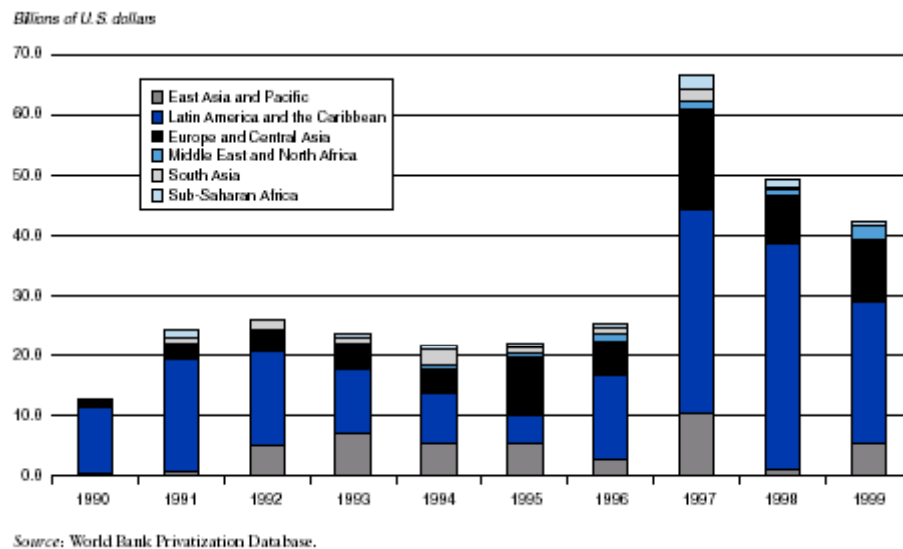
30. Tot slot hebben de recente gebrekkige prestaties op financieel, operationeel en veiligheidsniveau van een aantal geprivatiseerde bedrijven (voornamelijk op het gebied van openbare voorzieningen) in ontwikkelde landen geleid tot experimenten met andere eigendomsvormen, zoals "**mutualisation**". In dit geval wordt vermogen toevertrouwd aan een onderneming zonder winstoogmerk die wordt gefinancierd via uitgaven van obligaties in plaats van via aandelen, en alle winst wordt vervolgens in de onderneming geherinvesteerd. Het bedrijf wordt gewoonlijk door relevante betrokkenen bestuurd - gebruikers van de dienst, de lokale gemeenschap, de nationale regering, werknemers van de onderneming, en de commerciële particuliere sector zijn vaak vertegenwoordigd. De voordelen bestaan in de eerste plaats hieruit dat het bedrijf op commerciële basis wordt gerund maar niet aan particuliere aandeelhouders toebehoort, en in de tweede plaats dat het interesses van algemeen belang kan nastreven. Het is nog niet duidelijk of een dergelijke aanpak in ontwikkelingslanden kan worden toegepast, gezien het feit dat *mutualisation* afhankelijk is van geschikte juridische, administratieve en financiële infrastructuur, evenals van klanten die kunnen betalen en van voldoende stimuleringsmaatregelen voor een effectief beheer en voorzorgsmaatregelen tegen overname. Aangezien er slechts weinig ervaring is opgedaan met deze vorm van eigendom, wordt in deze mededeling hierop verder niet ingegaan. Het lijkt er echter op dat *mutualisation* het zeker verdient nader te worden bestudeerd.

¹¹ Roger Tangri, *op. cit.*

6. PRIVATISERING, POSITIEVE EN NEGATIEVE RESULTATEN

31. Ofschoon exacte cijfers niet voorhanden zijn, blijkt uit empirisch bewijs dat het **aantal** privatiseringen in ontwikkelingslanden **toeneemt**. Met name in de jaren 1990 namen de opbrengsten toe en in 1999 waren deze vier maal zo hoog als in 1990, gevolgd door een piek in 1997 toen de opbrengsten zes maal zo hoog waren als in 1990.

Figuur 1. Opbrengsten van privatiseringen in ontwikkelingslanden 1990-2001



[Billions of U.S. dollars – miljard USD

East Asia and Pacific – Oost-Azië en Stille Oceaan

Latin America and the Caribbean – Latijns-Amerika en het Caribisch gebied

Europe and Central Asia – Europa en Centraal Azië

Middle East and North Africa – Midden-Oosten en Noord-Afrika

South Asia – Zuid-Azië

Sub-Saharan Africa – Afrika ten zuiden van de Sahara

Source: World Bank Privatization database - Bron: gegevensbestand van de Wereldbank inzake privatiseringen]

32. De laatste paar jaar zijn er veel studies en rapporten verschenen over de resultaten van privatisering. De boodschap die naar boven komt uit de **literatuur** die ruimschoots voorhanden is, is niet eensluidend.

33. In commerciële sectoren wordt door empirisch bewijs bevestigd dat de gezamenlijke tenuitvoerlegging van privatisering en liberalisering van de markt tot **grotere** efficiëntie leidt¹². Er bestaat consensus over het feit dat de rentabiliteit, de productiviteit en de opbrengst van bedrijven substantieel toenemen na hervormingen. Soms worden er nieuwe kapitaalinvesteringen gedaan om apparatuur te verbeteren¹³. Dergelijke winst is met name evident in landen met hoge en middeninkomens, terwijl economieën met lage inkomens meer gemengde resultaten te zien geven. Privatisering en liberalisering in Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara en in overgangseconomieën van de voormalige Sovjet-Unie, bijvoorbeeld, hebben niet altijd tot de in termen van efficiëntie verwachte resultaten geleid. In deze gevallen lijken inefficiënte overheden, fragiele juridische systemen, zwakke regelgevende capaciteiten en slecht ontwikkelde financiële markten de oorzaak van het beperkte succes te zijn.

Voorbeelden van privatisering met een positief effect¹⁴

Privatisering kan een positief effect hebben op de financiële prestaties van bedrijven. In Kenia steeg de winst van de in 1992 geprivatiseerde Housing Finance Company met meer dan 100% tussen 1992 en 1993. Privatisering heeft het voor bedrijven ook mogelijk gemaakt hun productielijnen te diversifiëren en te moderniseren en faciliteiten te herstellen. In Oeganda kon volgens Shell International het bedrijf zich concentreren op de belangrijkste activiteiten en andere, minder belangrijke activiteiten uitbesteden, zoals kantinebeheer en tuinierwerkzaamheden. De investeringen bedroegen veel meer dan in het kader van de privatisering was overeengekomen (10 miljoen USD voor drie jaar): in slechts twee jaar werd 13 miljoen USD geïnvesteerd in nieuwe en herstelde pompstations.

Wijzigingen in het leidinggevend personeel en nieuwe investeringen in samenhang met privatisering hebben geleid tot betere prestaties. In Ghana bracht de verwerving van een meerderheidsaandeel door Lever International in Unilever Ghana Limited, waardoor haar aandelenpakket steeg van 45% naar 70%, aanzienlijke wijzigingen in de onderneming teweeg. Het bood de investeerder de nodige flexibiliteit waar het ging om zaken als strategische richting, kapitaalinvesteringen, fusies en acquisities. De kapitaalinvestering heeft het de onderneming mogelijk gemaakt om de eenheidskosten te verlagen en een toename van 50% in de productie te bewerkstelligen zonder het energieverbruik te verhogen.

34. De hervorming van de financiële sector verdient meer aandacht, omdat de totstandbrenging van een concurrerend en commercieel gericht **bancair** systeem niet alleen als zodanig belangrijk is, maar omdat hierdoor het succes van de hervorming van staatsbedrijven in alle sectoren kan worden vergroot. Privatiseringen van banken hebben substantiële besparingen opgeleverd (bijv. in Argentinië) en, in overgangseconomieën zoals Estland, Hongarije en Polen, heeft privatisering tot betere resultaten geleid doordat banken in het begin van de overgangsperiode werden geherstructureerd. In het algemeen vormen staatsbanken een belemmering voor beursactiviteiten, is de verhouding administratieve kosten-opbrengst hoog, en, bovenal, concentreren zij hun leningen op andere staatsbedrijven, waarbij zij deze “zachte” begrotingsrestricties toestaan. De privatisering van banken in Chili

¹² Birdsall N. en Nellis J. (2002). *Winners and Losers: Assessing the distributional impact of privatisation*. Werkdocument nr. 6 Center for Global Development; Kikeri S. en Nellis J. (2002) *op.cit.*

¹³ Een typisch geval is de privatisering van de Poolse cementfabrieken in het midden van de jaren 1990 met de contractuele verplichting voor de nieuwe eigenaren om te investeren in de ontwikkeling van de fabrieken.

¹⁴ Uit “Privatisation in Africa”, door Oliver Campbell White en Anita Bhatia.

(jaren 1970), Mexico (jaren 1990) en Zuidoost-Azië (eind jaren 1990) ging echter gepaard met ernstige financiële crises als gevolg van zwakke regelgevende kaders en het ontbreken van procedures met betrekking tot monitoring en tenuitvoerlegging.

35. De **resultaten** van privatisering liepen tussen verschillende landen en sectoren, en als functie van het verkoopproces, sterk uiteen, maar er zijn bewijzen dat privatisering niet zozeer tot grotere efficiëntie als wel tot grotere gelijkheid heeft geleid. Veel staatsbedrijven waren overbezet en het effect van inkrimpingen op de verdeling van inkomsten was aanzienlijk. Daar waar zij werden toegepast waren afvloeiingsregelingen kostbaar, maar zonder deze regelingen vervielen veel ex-werknemers door het verlies van hun baan tot armoede. Bewijzen voor het feit dat de algehele economische groei winst boekte zijn onzeker en in recente studies wordt aangetoond dat het positieve effect van privatisering op groei wellicht werd ondermijnd door gebrekkige regelgeving en het ontbreken van brede institutionele hervormingen¹⁵. Fiscale opbrengsten en het stopzetten van subsidies aan grote verlieslijdende bedrijven droegen in substantiële mate bij aan het terugdringen van de overheidstekorten in ontwikkelingslanden. Er is echter nog steeds ruimte voor verbetering, aangezien de opbrengsten vaak bij lange na niet voldeden aan de verwachtingen, vanwege onder meer uitgestelde betalingen, gebrek aan transparantie, en beperkte kundigheid van de regering om contracten te bewaken en uit te voeren.

Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM) : het trieste relaas van een hervormingsproces dat niet vlekkeloos verliep

De ZCCM, met haar eigen boerderijen, scholen en ziekenhuizen, was **meer dan een onderneming**: meer dan 10% van Zambia's BBP kwam voor rekening van de ZCCM evenals op een gegeven moment 90% van alle uitvoer en 70% van de inkomsten in buitenlandse valuta. Na de nationalisering in 1972 liep de koperproductie van de ZCCM, als gevolg van gebrekkig onderhoud, onvoldoende herinvestering van kapitaal en wijdverbreid wanbeheer, van een piek van 720.000 t in 1969 terug tot net iets meer dan 286.000 t in 1999. Ten tijde van de privatisering leed de ZCCM een verlies van 1-1,5 miljoen USD per dag (9% van het BBP in 2000) en bedroeg de totale schuldlast van het bedrijf 1 miljard USD.

Met de Wet op privatiseringen kreeg het *Zambia Privatisation Agency* de verantwoordelijkheid voor alle privatiseringen opgedragen, een taak waarvan werd erkend dat het agentschap die altijd op transparante en eerlijke wijze had uitgeoefend. De privatisering van de ZCCM werd daarentegen op **obscure** wijze uitgevoerd door een speciaal onderhandelingscomité dat door de president was benoemd, temidden van wijdverbreide aantijgingen van corruptie en verkoop van waardevolle activa. Meer dan eens werd een aantrekkelijk bod afgewezen en het proces bleef diverse jaren steken, terwijl de financiële crisis in Azië een scherpe daling van de koperprijs veroorzaakte. Potentiële kopers verloren ofwel hun belangstelling ofwel trachtten opnieuw te onderhandelen over hun deals.

In 2000, nadat de Wereldbank een lening van 530 miljoen USD vasthield totdat de ZCCM was verkocht, werd het privatiseringsproces uiteindelijk voltooid. Veel analisten beweerden dat de deal **erg ongunstig afstak** bij het bod dat het Kafue-consortium in juni 1997 had uitgebracht - vooral wanneer rekening wordt gehouden met stimuleringsmaatregelen voor Anglo, zoals een verlaging van vennootschapsbelasting, een vrijstelling van winstbelasting gedurende 20 jaar en een gereduceerd energietarief. Deze nogal royale behandeling weerhield Anglo er echter niet van te besluiten zijn activiteiten in Zambia in 2000 stop te zetten, nadat het meer dan 350 miljoen USD had uitgegeven, waarbij het de regering achterliet met de afschrikwekkende taak een andere exploitant te vinden.

¹⁵ Sachs J. (2000). "The gains of privatisation in transition economies: is change of ownership enough?". CAER discussiestuk 63, Harvard.

36. De meest gehoorde kritiek op privatiseringsprocessen is dat ze **onvoldoende transparant** zijn. Publieke activa gaan via niet-concurrerende methoden over in particuliere handen, waardoor het systeem van politieke klantenbinding wordt gevoed. Hierdoor ontstaan vermoedens van corruptie. Gebrek aan transparantie, en de corruptie die daaruit voortvloeit, verminderen ook vaak de opbrengsten van privatisering. Een goed voorbeeld hiervan is het Russische privatiseringsprogramma¹⁶ “leningen voor aandelen” van de periode 1995-1997. De privatisering van de kopermijnbouw in Zambia is een ander voorbeeld van hoe gebrekkige transparantie en ongunstige markttendensen tot ernstige tekorten in privatiseringsopbrengsten kunnen leiden (zie kader hierboven).

37. De inkomsten uit verkopen kunnen ook worden beperkt door de **afwezigheid van echte concurrentie** bij het uitbrengen van een bod, of door een gebrek aan onderhandelingsmacht van de kant van de regering. In belangrijke sectoren zoals netwerkindustrieën, wordt het aantal bedrijven dat in staat is een bod uit te brengen beperkt door het investeringsniveau en de technische deskundigheid die van de particuliere leverancier worden geëist. Het is heel goed mogelijk kartelovereenkomsten te sluiten. Plaatselijke ondernemingen spelen in dergelijke hervormingen van staatsbedrijven een zeer kleine rol. Daarnaast worden regeringen er door beperkte kundigheid van weerhouden om complexe prijsevaluaties van staatsbedrijven uit te voeren en de selectie- en onderhandelingsstadia op de juiste wijze te leiden. Dit leidt vaak tot prijzen die niet adequaat zijn en tot ongunstige, aan de verkoop verbonden voorwaarden.

SENELEC – twee niet geslaagde pogingen tot privatisering

Er is tweemaal getracht het Senegalese elektriciteitsbedrijf, SENELEC, te privatiseren, zonder resultaat.

De eerste maal, in maart 1999, kocht een consortium 34% van de aandelen van SENELEC met inachtneming van contractuele verplichtingen, waartoe onder andere dienst- en investeringsniveaus behoorden. Achttien maanden nadat zij de activiteiten had overgedragen besloot de Senegalese regering echter het contract op te zeggen, hetgeen in januari 2001 leidde tot een overeenkomst waarbij de regering alle aandelen die het consortium bezat terugkocht. Zij wilde een uitgebreider investeringsprogramma en beschuldigde het consortium ervan dat het zijn investeringsverplichtingen niet nakwam, terwijl het consortium vond dat SENELEC er erger aan toe was geweest dan men hen had verteld.

In juli 2001 werd een tweede poging tot privatisering ondernomen. Besloten werd dat 51% van de aandelen aan een “strategische partner” zouden worden toegewezen op basis van de aankoop van bestaande aandelen en een verhoging van het kapitaal, waardoor er middelen beschikbaar kwamen om te investeren en tegelijkertijd de capaciteit van het bedrijf om op zoek te gaan naar verdere schuldfinanciering groter werd. Daarnaast zou de verplichting investeringen te verrichten duidelijker worden omschreven. Ook bij dit proces bleef succes uit: van twee aanbieders werd een bod ontvangen, maar geen van beiden sloten een overeenkomst. De regering is de opties voor privatisering nu opnieuw aan het onderzoeken.

¹⁶ Sachs J. (2000). “The gains of privatisation in transition economies: is change of ownership enough?”. CAER discussiestuk 63, Harvard.

38. Privatisering kan ook zonder succes zijn wanneer een geschikt **regelgevend kader** ontbreekt. Dit is met name van belang voor sectoren waarin het praktisch onmogelijk is concurrentie te introduceren, aangezien hierdoor het risico ontstaat dat wordt overgestapt van een publiek naar een particulier monopolie, met ernstige gevolgen voor de sociale welvaart. In ontwikkelingslanden is het ontbreken van goede regelgeving vaak gekoppeld aan de druk om staatsbedrijven zo snel mogelijk van de hand te doen teneinde middelen vrij te maken om het fiscaal tekort terug te dringen of aan voorwaarden van donors te voldoen, evenals aan het ontbreken van de technische en financiële middelen die goede regelgeving vereist. Het kan ook verband houden met het feit dat de privatisering van een niet gereguleerd monopolie veel meer winst oplevert. Het gevolg hiervan is dat het erg moeilijk wordt regelgeving achteraf af te dwingen, waarmee concurrentie wordt gegarandeerd of waarmee monopoliesituaties worden gecontroleerd.

39. Tot slot hebben veel privatiseringsprocessen te lijden gehad van **inadequate monitoringmechanismen** tijdens en na de overdracht van openbare bedrijven naar particulier eigendom. Duidelijke contracten, die vervolgens op transparante wijze worden bewaakt en uitgevoerd, zijn cruciaal bij het bedenken van oplossingen, bij het in de gaten houden van en verslag uitbrengen over het soepel functioneren van de ondernemingen zelf, en bij de garantstelling dat de nieuwe particuliere eigenaren zich houden aan datgene waartoe zij zich hebben verplicht en dat de staat zijn verplichting ten aanzien van lokale gemeenschappen en mogelijke overbodig geworden werknemers nakomt.

7. OPENBARE/PARTICULIERE PARTNERSCHAPPEN: EEN ALTERNATIEF VOOR DE RECHTSTREEKSE VERKOOP VAN OPENBARE ACTIVA

40. De problemen waarmee privatiseringen in ontwikkelingslanden te maken kregen hebben vaak het tempo van complete programma's verlaagd en hebben de donorgemeenschap ertoe gebracht **alternatieven** te overwegen voor algehele privatiseringen bij hun steun aan de hervormingen van de publieke sector. Een van deze opties is de oprichting van OPP's geweest, die het mogelijk maakte staatsondernemingen met particuliere middelen en deskundigheid te stimuleren.

Soort contract	Looptijd	Wat de contractant gewoonlijk krijgt	Aard van de prestaties van de contractant	Voorbeelden
Diensten-contract	Korte termijn (1–3 jaar)	Een vergoeding van de regering voor het verrichten van de dienst	Een definitieve, vaak technische soort van dienst	Invordering van facturen; reparaties aan faciliteiten en onderhoud
Beheer-contract	Middellange termijn (3–8 jaar)	Een vergoeding van de regering voor de dienst en een stimuleringsmaatregel op basis van prestaties	Beheren van de exploitatie van een regeringsdienst	Beheer van regionale watervoorziening

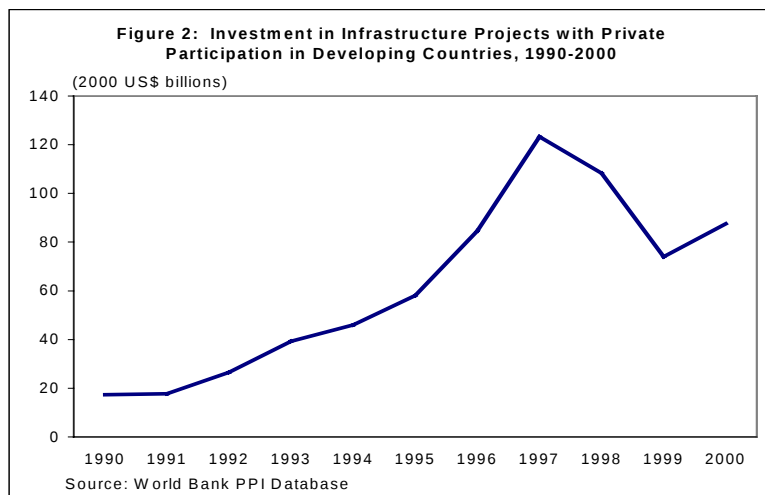
Lease-contract	Lange termijn (8–15 jaar)	Alle inkomsten, vergoedingen of kosten van gebruikers voor de levering van de dienst; de dienstverlener betaalt de regering huur voor de faciliteit	Beheren, exploiteren, herstellen en onderhouden van (en misschien investeren in) een gemeentelijke dienst volgens gespecificeerde normen en resultaten	Bestaande water- of energiefaciliteiten
Bouwen-exploiteren-overdragen	Lange termijn (15–25 jaar)	In het algemeen betaalt de regering de dienstverlener op een eenheidsbasis	Bouwen en exploiteren, volgens gespecificeerde normen en resultaten, van de faciliteiten die nodig zijn voor de dienstverlening	Bouw, constructie en onderhoud van regionale scholen, gevangenissen of ziekenhuizen
Licentie	Lange termijn (15–30 jaar)	Alle inkomsten afkomstig van gebruikers voor de dienstverlening; de dienstverlener betaalt de regering een concessietarief en mag bestaande schulden op zich nemen	Beheren, exploiteren, herstellen, onderhouden van en investeren in de infrastructuur voor openbare diensten volgens specifieke normen en resultaten	Nieuwe luchthaven- of zeehaven-faciliteiten, tolweg of -brug

41. Openbare-particuliere partnerschappen vormen in feite een **contract** tussen een particuliere investeerder en de overheid voor de levering van een dienst. Er bestaan verschillende soorten contracten, waarvan in bovenstaande tabel¹⁷ een aantal voorbeelden wordt gegeven. In ruil voor de dienstverlening krijgt de particuliere initiatiefnemer vergoedingen, rechten of ontvangen gelden, afhankelijk van het soort overeenkomst.

42. Opgemerkt zij dat al deze vormen op een scala van **doelstellingen** kunnen worden gericht. De keuze voor een vorm is een politieke keuze, uiteraard binnen een gebied dat door bijvoorbeeld beschikbare middelen en andere vereisten wordt bepaald. Zo kan de nadruk liggen op toegang tot, betaalbaarheid en kwaliteit van de dienst, of op maximale fiscale winst, of op de bescherming van de werkgelegenheid, of op iedere andere beleidsprioriteit. Wat belangrijk is, is dat de doelstellingen duidelijk worden gespecificeerd in het contract, en dat er vervolgens toezicht wordt gehouden op de naleving ervan. Het subsidieniveau zou idealiter transparant dienen te zijn, zodat de met verschillende subsidies geassocieerde politieke keuzes - de cruciale vragen van wie krijgt hoeveel subsidie - expliciet kunnen worden aangepakt.

43. **Investerings** in particuliere infrastructuurprojecten begonnen vanuit een betrekkelijk lage basis in het begin van de jaren 1990, bereikten in 1997 een piek van 123,3 miljard USD, namen in 1998 en 1999 af als reactie op crises in opkomende markten, en hervatten hun opwaartse trend in 2000 (zie figuur 2).

¹⁷ Bron: Afrikaanse Ontwikkelingsbank 2002.



[Figure 2: Investment in Infrastructure Projects with Private Participation in Developing Countries – Figuur 2: Investerings in infrastructuurprojecten met particuliere deelname in ontwikkelingslanden]

2000 US\$ billions – 2000 miljard USD

Source: World Bank PPI Database – Bron: PPI-gegevensbestand van de Wereldbank]

44. In 2000 hadden zo'n 154 ontwikkelingslanden een dergelijke overeenkomst gesloten om hun infrastructuur te ontwikkelen. Volgens schattingen bedroeg de totale waarde van OPP's tussen 1990 en 1998 circa 496 miljard USD: 14 miljard USD vertegenwoordigde het Afrikaanse aandeel, 237 miljard USD het Latijns-Amerikaanse en Caribische aandeel, 147 miljard USD dat van Oost-Azië en de Stille Oceaan en 38 miljard USD dat van Zuid-Azië.

45. Wat de sectoren betreft overheersten de investeringen in de telecommunicatiesector, waarin tussen 1990-2000 ongeveer 292 miljard USD werd geïnvesteerd. De elektriciteitssector nam 197 miljard USD voor zijn rekening, vervoer 125 miljard USD, water en riolering 37 miljard USD, en de transmissie en distributie van aardgas 33 miljard USD.

46. Er is toenemende politieke **kritiek** geuit op OPP's, gedeeltelijk vanwege het verlies van nationale controle die het gevolg was van het feit dat buitenlandse multinationals essentiële diensten exploiteerden en gedeeltelijk vanwege het banenverlies dat vaak met hervormingen wordt geassocieerd. Het proces van de gunning van contracten stond eveneens bloot aan dezelfde kritieken als het privatiseringsproces, met zorgen over transparantie en het risico van corruptie.

47. De ontwikkeling van de **lokale particuliere/zakelijke sector** is een belangrijk doel van samenwerking, in het bijzonder wat betreft economische groei. De particuliere sector kan, afhankelijk van bijzondere nationale regelingen en op verzoek van de overheid, eveneens een belangrijke rol hebben in de verlening van openbare diensten. Het falen van de markt betekent echter dat er een belangrijke rol weggelegd blijft voor openbaar optreden op deze gebieden. Openbare nutsbedrijven vormen, zoals hierboven is opgemerkt, misschien de meest voorkomende vorm van OPP's. Zij beschikken over een aantal speciale kenmerken¹⁸, ongeacht de eigendomsvorm waaronder zij werkzaam zijn, en komen derhalve in aanmerking voor een grondiger analyse.

8. OPENBARE NUTSBEDRIJVEN

48. Openbare nutsbedrijven vormen een **subcategorie** binnen de bredere categorie van diensten van algemeen economisch belang. Deze mededeling is gericht op de subcategorie die van het grootste belang is voor ontwikkeling, die altijd de levering van water en afvalverwerking, een elementaire vervoersinfrastructuur en over het algemeen elektriciteit en postdiensten omvat. In vrijwel alle ontwikkelingslanden valt ook telecommunicatie binnen deze categorie en in de meeste gevallen maken bepaalde openbaar-vervoerdiensten er ook deel van uit. De aspiraties om deze diensten aan iedereen te verlenen, waar binnen de EU sprake van zou zijn, zijn in veel ontwikkelingslanden op de korte tot middellange termijn vaak niet te bereiken.

49. De Europese Unie neemt een **neutraal standpunt** in inzake de eigendom van openbare nutsbedrijven en erkent dat het algemeen belang bij de universele verlening van basisdiensten door deze voorzieningen een rol kan spelen. Het begrip universele dienstverlening “verwijst naar een reeks vereisten van algemeen belang die waarborgen dat iedereen toegang heeft tot bepaalde essentiële diensten van hoge kwaliteit tegen prijzen die zij zich kunnen veroorloven, in industrieën waar deze diensten via een netwerk worden geleverd”¹⁹. In ontwikkelingslanden is het buitengewoon belangrijk kwesties als **toegang, betaalbaarheid en kwaliteit** aan te pakken, met het oog op het extreem geringe bereik van bestaande netwerken, het lage potentieel en de onvolgroeide markten in specifieke gebieden (bijv. op het platteland) en sectoren (bijv. afvalverwerking) en de slechte kwaliteit van diensten, met name in buurten met een laag inkomen. Men verwacht dan ook dat het effect van hervormingen op de armoede verstrekkend zal zijn.

50. “Basisbehoeften” is op uiteenlopende wijzen geïnterpreteerd in ontwikkelingsliteratuur, en in het debat over diensten van algemeen belang binnen de EU zijn hier nog weer andere interpretaties van gegeven. Op vergelijkbare wijze is “toegang” in de ontwikkelingsliteratuur gebruikt om een scala van kwesties te dekken die in het debat inzake publieke diensten onderscheiden zijn (aansluiting, dekking enz.), terwijl “kwaliteit” ook kwesties omvat zoals het ontbreken of onderbreken van diensten evenals het technische gebruik van de term in het debat over publieke diensten.

¹⁸ In het bijzonder het bereik van hun effect op fiscaal gebied, hun marktstructuur - vaak een natuurlijk monopolie - en hun rechtstreeks effect op armoede. Ook vormen zij een groot deel van de staatsbedrijven die zijn overgebleven na eerdere hervormingsrondes.

¹⁹ *De diensten van algemeen belang in Europa*. Mededeling van de Europese Commissie, PB C 281 van 26.9.1996, blz. 3.

Diensten van algemeen economisch belang in de EU

Diensten van algemeen economisch belang vormen een sleutelonderdeel van het Europese samenlevingsmodel en het nieuwe artikel 16 van het EG-Verdrag bevestigt de plaats die zij innemen in de gemeenschappelijke waarden van de Unie. Overheden beschouwen de verlening van dergelijke diensten (bijv. de levering van water en elektriciteit, postdiensten) aan de bevolking als noodzakelijk.

Het staat staten vrij ervoor te kiezen deze diensten rechtstreeks te leveren of de levering ervan toe te vertrouwen aan een particuliere exploitant.

Als alleen marktkrachten een bevredigende verlening van deze diensten niet kunnen garanderen, kunnen overheden een aantal specifieke verplichtingen met betrekking tot de diensten voorschrijven, die voornamelijk betrekking hebben op vraagstukken inzake toegang, betaalbaarheid en kwaliteit. Het feit dat particuliere of publieke leveranciers aan dergelijke verplichtingen voldoen kan aanleiding geven tot het toekennen van exclusieve rechten aan deze leveranciers en van **compenserende betalingen** voor de tekorten die zij hebben opgelopen bij de verlening van die diensten (in beperkte mate teneinde het handelsverkeer en de concurrentie niet te vervalsen).

De kern van dit beleid wordt gevormd door het belang van de Europese burgers die diensten van hoge kwaliteit tegen betaalbare prijzen zijn gaan verwachten.

51. Er is bezorgdheid geuit over het feit dat hervormingen bij door de staat geëxploiteerde openbare nutsbedrijven tot hogere tarieven en aansluitkosten kunnen leiden, die de omstandigheden van huishoudens met een laag inkomen verslechteren. Wat de validiteit van dergelijke zorgen ook moge zijn, het is belangrijk te erkennen dat in de meeste gevallen door de staat geëxploiteerde openbare nutsbedrijven huishoudens met een **laag inkomen** in ontwikkelingslanden **niet adequaat van diensten hebben voorzien**. In veel gevallen heeft de meerderheid van de armen helemaal geen toegang tot bestaande diensten die worden gesubsidieerd of waar sprake is van prijscontrole, maar moeten zij veel hogere prijzen betalen (die vaak zelfs veel hoger liggen dan de ongesubsidieerde prijzen voor bestaande klanten) voor “informele” leveringen van dubieuze kwaliteit. Prijzen die niet kostendekkend zijn en een soepele houding ten aanzien van mensen die niet betalen hebben ook vaak het vermogen van openbare nutsbedrijven ondermijnd om hun netwerken uit te breiden en de kwaliteit van hun diensten acceptabel te houden. In de water- en rioleringsector is het effect van dergelijke situaties op de verspreiding van ziekten die met water verband houden uitgebreid gedocumenteerd²⁰, terwijl branden als gevolg van illegale elektrische aansluitingen normaal zijn onder huishoudens met lage inkomens in ontwikkelingslanden.

52. OPP's in het geval van openbare nutsbedrijven hebben tot dusver bijgedragen tot het verlichten van de **financiële** lasten van verlieslijdende staatsbedrijven en hebben middelen voor de staat gegenereerd. Volgens schattingen bedroegen investeringen in OPP's tussen 1990 en 1998 in totaal bijna 500 miljard USD.

²⁰ Bijv. Ghana, zie Vaz L. en Jha P. (2001). *Note on the Health Impact of Water and Sanitation Services*. CMH Working Paper Series n. WG5:23. Wereldgezondheidsorganisatie.

53. **Toegang** tot water of elektriciteitsdiensten kent in geprivatiseerde staatsbedrijven een gemengde geschiedenis. Tot de positieve voorbeelden behoren de privatisering van de elektriciteitssector in Chili en Guatemala, en de privatisering van de watervoorziening in Ivoorkust, Bolivia (La Paz) en op de Filipijnen (Manilla). Aan de andere kant hebben privatiseringen in de watersector in Guinee, Argentinië (Buenos Aires) en Bolivia (Cochabamba) niet tot een aanzienlijke groei van het aantal aansluitingen geleid, vooral vanwege buitensporig hoge aansluitkosten. Verbeteringen waar het gaat om toegang zijn met name evident in de telecomunicatiesector. Zo is het in Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen voorgekomen dat de uitbreiding van de dienst zich in een hoog tempo voltrok. In dit geval lijkt de introductie van concurrentie, mogelijk gemaakt door mobiele technologie, een beslissende factor te zijn. In het algemeen blijven er in alle sectoren grote verschillen in toegang bestaan tussen stedelijke en landelijke of voorstedelijke gebieden.

OPP's in de watersector in Bolivia: het verhaal van twee steden

In 1997 verstrekke de Boliviaanse regering een concessie met een looptijd van dertig jaar voor de particuliere watervoorziening en afvalverwerking aan La Paz en El Alto. Een meedingend bod werd beoordeeld op grond van het aantal nieuwe aansluitingen dat voor een vooraf vastgesteld tarief werd aangeboden: de geselecteerde kandidaat sloot een overeenkomst voor een dekking van bijna 100% voor water en van 90% voor riolering. Aanvullende steun door middel van microfinanciering en gemeenschapswerk droeg bij tot het bereiken van deze niveaus, tezamen met substantiële kruissubsidiëring - huishoudelijke tarieven werden vastgesteld op ongeveer de helft van de leveringskosten.

In tegenstelling hiermee werd in Cochabamba het waterbedrijf geprivatiseerd zonder dat er sprake was van concurrentie. De nieuwe eigenaren besloten het water anders dan in de door het openbaar nutsbedrijf opgestelde plannen te leveren. Zij verdrievoudigden de tarieven, maar deden niets om de kwaliteit te verbeteren of de toegang uit te breiden tot huishoudens met een laag inkomen. Na protesten van het publiek werd het bedrijf opnieuw genationaliseerd en werden de activa ter exploitatie aan de gemeente gegeven.

54. De **betalbaarheid** van diensten is uiteindelijk een politieke beslissing, aangezien een regering kan besluiten hoeveel subsidie zij wenst te verstrekken, met het oog op andere verplichtingen waar het gaat om middelen. Het is in het algemeen waar dat tarieven na een hervorming stijgen, aangezien prijzen voorheen onder het niveau werden gehouden waarop zij kostendekkend waren. Dit gebeurde bijvoorbeeld in Peru, Argentinië, Bolivia en Guinee. Lagere kosten als gevolg van een grotere efficiëntie kunnen echter ook tot lagere tarieven voor gebruikers leiden, zoals in de watersector in Ivoorkust, in de elektriciteitssector in Chili of in de telecomunicatiesector in het Verenigd Koninkrijk is gebeurd. Sectoren waar enige beperkte concurrentie kon worden ingevoerd, zoals die van elektriciteitsopwekking en de telecomunicatiesector, geven de beste resultaten te zien waar het gaat om betaalbaarheid.

55. De **kwaliteit** van de dienstverlening verbetert in het algemeen na een hervorming, zoals blijkt uit een dwarsdoorsnede van nutsbedrijven en landen. Het afstappen van de extreem lage kwaliteitsniveaus die veel staatsbedrijven leveren vormt een belangrijk voordeel, in het bijzonder voor sectoren waarin de volksgezondheid in het geding is. Het vraagstuk van verbetering van de kwaliteit blijft ook na een hervorming actueel. In volmaakt concurrerende markten is het wellicht niet nodig de kwaliteit van de dienstverlening te reguleren, maar gebleken is dat leveranciers in sectoren die door een natuurlijk monopolie worden gekenmerkt de neiging hebben lage normen vast te stellen in verhouding tot de prijs (vooral in sectoren waarin sprake is van geringe prijselasticiteit, zoals de water- en elektriciteitssector).

De Marokkaanse telecommunicatiesector: een lucratieve OPP in de vorm van een concessie

In 1999, bijvoorbeeld, gunde Marokko een concessie voor mobiele telefonie met een looptijd van 15 jaar, waarmee een bedrag van 1,1 miljard USD was gemoeid, aan Medi Telecom, een consortium van het Spaanse Telefonica, het Portugese Telecom en Marokkaanse investeerders. De regering gebruikte de opbrengst, die de helft van haar totale jaarlijkse kapitaalontvangsten bedroeg, om ongeveer 6% van de schulden van het land terug te betalen en om nieuwe investeringen in de publieke sector te doen (bron: Afrikaanse Ontwikkelingsbank) Dit voorbeeld laat het positieve effect zien dat directe buitenlandse investeringen kunnen hebben op het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening en van de economische prestaties van ontwikkelingslanden en op het mobiliseren van lokale en regionale financiële middelen.

56. Het gewicht en de incidentie van deze effecten zijn afhankelijk van **drie belangrijke factoren**: concurrentie, het regelgevend kader en mechanismen voor de monitoring en uitvoering.

57. De introductie van **concurrentie** heeft positieve gevolgen waar het gaat om prijzen, de uitbreiding van de dienstverlening en de kwaliteit (zoals wordt aangetoond door de hervorming van de telecommunicatiesector in een aantal landen), waar gebruikers baat bij hebben. Men dient echter in gedachten te houden dat technologische knelpunten in de meeste infrastructuursectoren een hindernis vormen voor concurrentie, met name de sectoren elektriciteitsdistributie, watervoorziening en riolering

58. Een **deugdelijk regelgevend kader** is van essentieel belang. Wanneer concurrentie geen haalbare optie is, dient regelgeving als substituut voor de markt, waarbij het een aantal van de taken van een concurrent op zich neemt en de monopoliemacht van de leverancier aanpakt. Het is duidelijk dat er niet één enkele benadering voor de regulering van openbare nutsbedrijven is, en het resultaat van de regulering is afhankelijk van het gekozen kader.

59. Voor de sectoren water en elektriciteit is aangetoond dat arme mensen vaak de verliezers zijn, mits hervormingsovereenkomsten zorgvuldig worden opgebouwd. Wanneer echter op armoede gerichte voorwaarden in een overeenkomst worden opgenomen, kan dit een **positief effect** hebben op de dienstverlening. In het geval van de watervoorziening in Bolivia (La Paz), werd de uitbreiding van de dienstverlening bereikt door middel van doelstellingen met betrekking tot het aantal aansluitingen die in het contract met een particuliere investeerder werden gespecificeerd. Zowel in Guatemala als in Bolivia werden de netto-opbrengsten van de verkopen van elektriciteitsbedrijven geïnvesteerd in de uitbreiding van het netwerk. Met gerichte subsidieprogramma's kon de regering het effect van tariefverhogingen verzachten en door deze programma's werden klanten met een laag inkomen aantrekkelijker voor de leverancier. Daar waar dergelijke voorwaarden werden vastgesteld namen de fiscale voordelen van hervormingen vaak af als gevolg van implementatiekosten of lagere prijzen die nieuwe bestuurders aanboden. Zo is het moeilijk te ontkomen aan de economische afwegingen tussen verhoging van inkomsten voor de publieke sector en bescherming van consumenten. De keuze blijft uiteindelijk een politieke keuze.

60. **Monitoring- en uitvoeringsmechanismen** na een hervorming zijn eveneens cruciaal. Er zijn weinig bewijzen voor de mate waarin is voldaan aan de verplichtingen die de nieuwe bestuurders zijn aangegaan in termen van investeringen, arbeidsomstandigheden of dienstverlening. Ook lijkt er maar weinig aanwijzing te zijn dat regeringen toezicht houden op het effect van privatiseringen of OPP's: de meeste verslagen zijn afkomstig uit de academische hoek, van donors of maatschappelijke organisaties. De belangrijkste oorzaken voor dit gebrek aan monitoring komen voort uit zwakke wetgevende kaders en het ontbreken van middelen voor regelgevende autoriteiten. Het gevolg hiervan is dat het ontwerp van contracten wordt afgestemd op de leverancier gezien de gebrekkige onderhandelingsmacht van de regering en vanwege een gering toezicht op de tenuitvoerlegging, waardoor opportunistisch gedrag mogelijk wordt, dat zich bijvoorbeeld uit in te laat betalen en onderhoud plegen en in lage kwaliteitsnormen.

9. RICHTSNOEREN EN BELANGRIJKSTE KWESTIES VOOR DE SUCCESVOLLE HERVORMING VAN STAATSBEDRIJVEN

61. Regeringen dienen hun **doelstellingen** duidelijk te **omschrijven**, en wel zodanig dat de monitoring ervan op transparante wijze kan plaatsvinden. Zij dienen te beslissen wat voor hun burgers het belangrijkste is: de kwaliteit van de dienstverlening of de toegankelijkheid, fiscaal gewin of het scheppen van werkgelegenheid, met inachtneming van baten, kosten, middelen en alternatieve toepassingen. Er kan sprake zijn van economische afwegingen, bijvoorbeeld tussen productieve efficiëntie en werkgelegenheidsniveaus, tussen het verhogen van inkomsten en het beschermen van consumenten of tussen kwaliteit en prijzen, evenals tussen behoeften en middelen. Daarom is het voor regeringen van cruciaal belang prioriteiten te stellen. Besluiten als deze, en die welke betrekking hebben op de hoogte en incidentie van subsidies, zijn in de grond politieke besluiten die expliciet en transparant dienen te worden genomen indien regeringen hiervoor op geëigende wijze verantwoordelijk gesteld moeten worden.

62. Alvorens voor een hervormingsformule te kiezen, zullen regeringen **alle opties** moeten **onderzoeken**, met inbegrip van herstructureringen binnen de publieke sector, OPP's, privatisering en *mutualisation*, waarbij zij het effect analyseren dat deze opties waarschijnlijk zullen hebben op de toegang tot, de betaalbaarheid en kwaliteit van diensten of goederen, op openbare financiën en op de economie van het land. Bij deze beoordeling dienen zij ook rekening te houden met de sociale consequenties en de gevolgen voor de werkgelegenheid. De hervormingen dienen in een open en transparant proces te worden aangepakt, waarbij alle relevante partijen worden betrokken, vooral omdat werkgelegenheidsvraagstukken vaak centraal staan bij het accepteren van die hervormingen.

63. **Transparantie** bij zowel het ontwerp als de uitvoering is cruciaal voor het resultaat van hervormingen. Hier zijn twee belangrijke redenen voor: ten eerste impliceert een gebrek aan transparantie een hoger risico op corruptie; en ten tweede kan slechte informatie tijdens het proces het vertrouwen van de publieke opinie ondermijnen en de regering ertoe verplichten de hervormingen terug te draaien. Donorsteun om de transparantie te verbeteren kan cruciaal zijn en het is belangrijk dat hun interventie duidelijk wordt gescheiden van de commerciële belangen van bidders uit donorlanden. Gedetailleerde en regelmatige informatiecampagnes, die tot de gehele bevolking worden gericht, dienen hier een integraal deel van uit te maken, hetgeen ertoe moet bijdragen dat het type hervorming dat wordt overwogen en de gevolgen ervan worden geaccepteerd.

64. Het ontwerp van het **regelgevend kader** en de **monitoring** van resultaten na een hervorming zijn sleutelkwesties die van invloed zijn op alle tot nu toe geanalyseerde effecten. Er is niet één benadering met betrekking tot regelgeving die geschikt is voor alle nutsbedrijven, maar rechten op toegang, betaalbaarheid en minimumkwaliteit van de dienstverlening dienen te worden gewaarborgd als een algemeen belang, met inachtneming van de beschikbaarheid van middelen. De voordelen van goede regelgeving en controle lopen uiteen van rechtstreekse armoedebestrijding tot consumentenbescherming, van betere kwaliteit van de dienstverlening tot minder corruptie. Aangezien ontwikkelingslanden wellicht over onvoldoende capaciteit beschikken om dergelijke vraagstukken met succes aan te pakken, dienen donors er met alle aandacht voor te zorgen dat deze zaken worden aangepakt. Er dient wellicht technische bijstand te worden verleend voor het ontwerpen van het regelgevend kader, en voor het selecteren van en het onderhandelen met nieuwe bestuurders. Financiële bijstand is wellicht ook nodig, in ieder geval in de fase die onmiddellijk op de hervormingen volgt.

65. De hervorming van staatsbedrijven in ontwikkelingslanden vereist een duidelijke toename in het niveau van directe buitenlandse investeringsstromen. Te dien einde moeten regeringen een **gunstig klimaat** scheppen dat is gebaseerd op vrede, democratie en stabiliteit, een stabiele macro-economische omgeving, een transparant en voorspelbaar belastingstelsel, handhaving van de rechtsstaat door een onafhankelijke rechterlijke macht en eerbiediging van de mensenrechten. Directe buitenlandse investeringen gaan namelijk vooral naar landen met een goed bedrijfsklimaat, en ontwikkelingslanden moeten ernaar streven hun eigen bedrijfsklimaat te verbeteren, met de hulp van de donors. Vergelijkbare voorwaarden zijn nodig om ook particuliere binnenlandse investeringen te bevorderen. Dit geldt voor iedere vorm van verandering van eigendom, of het nu gaat om privatisering, OPP of *mutualisation*; en dit blijft zeker ook substantieel gelden voor succesvolle commercialisering en hervorming binnen de publieke sector.

66. Zoals met betrekking tot regelgeving is opgemerkt, is “**sequencing**” van cruciaal belang. Een belangrijke *sequencing*-kwestie is om ook de financiële sector te hervormen, gezien het effect dat niet hervormde bankinstellingen kunnen hebben op de stimuleringsmaatregelen waarmee ondernemingen tijdens het hervormingsproces worden geconfronteerd. Daarnaast heeft hervorming van de financiële sector op zichzelf staande voordelen, met name waar het gaat om het verkleinen van de ruimte voor corruptie en het oneigenlijke gebruik van een ambt, en voor de algehele verhoging van de economische efficiëntie.

67. Ruimere toegang, betaalbaarheid, kwaliteit, grotere efficiëntie en een verbeterde fiscale positie vormen het **verwachte resultaat** van goed opgezette hervormingen op de middellange en lange termijn. Negatieve gevolgen dienen echter, in ieder geval op de korte termijn, niet te worden onderschat, bijvoorbeeld met betrekking tot banenverlies, verminderde toegang tot diensten, of grotere armoede, met negatieve gevolgen voor groei en stabiliteit. Iedere hervorming zou derhalve een geëigende **strategie voor sociale bescherming** dienen te omvatten, niet alleen om dergelijke negatieve gevolgen te verzachten, maar, nog belangrijker, als garantie voor het algeheel welslagen van hervormingen. Iedere op zichzelf staande poging tot hervorming zal haar doelstelling waarschijnlijk niet bereiken als deze niet wordt geïntegreerd in een samenhangend pakket dat economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid omvat dat elkaar wederzijds versterkt.

10. DE ROL VAN DE EG BIJ DE HERVORMING VAN STAATSBEDRIJVEN IN ONTWIKKELINGSLANDEN: AANBEVELINGEN EN GEVOLGEN

68. Als een van de belangrijkste verstrekkers van ontwikkelingshulp is de EG sinds lange tijd **betrokken** bij de financiering en hervorming van staatsbedrijven in ontwikkelings- en overgangslanden van de voormalige Sovjet-Unie en LMOE's. Dit heeft zij op verschillende manieren gedaan. Via de EIB en de EBWO heeft zij deze sector leningen verstrekt en heeft zij, soms, de kosten van afvloeiing vergoed wanneer er industriële herstructureringen plaatsvonden. In een aantal gevallen heeft de EU de invoer van reserveonderdelen gefinancierd om een noodlijdende industrie in staat te stellen de productie te hervatten en heeft zij technische bijstand verleend bij het opzetten van herstructureringsprogramma's.

69. De EG heeft in sommige mediterrane en Tacis-landen de hervorming van staatsbedrijven ook **rechtstreeks** gesteund. Zij heeft deze activiteiten ook **indirect** gesteund, zoals in de ACS-regio, door middel van programma's voor macro-economische steun. In het laatste geval koppelde zij de begrotingssteun die zij verleende voor structurele aanpassingsprogramma's die door de BWI's werden gesteund, aan de implementatie van processen inzake de hervorming van staatsbedrijven. Ofschoon de EG op veel gebieden constructief samenwerkt met de BWI's, is zij in het algemeen niet bij de details van deze hervormingen betrokken geweest. Gezien het belang van succesvolle hervormingen van staatsbedrijven voor het bereiken van de ontwikkelingsdoelstellingen voor het millennium, **dient de EG nu met de regeringen en de BWI's een nauwere dialoog over deze kwestie na te streven.** Bovenstaande beleidsconclusies vormen de grondslag van dit standpunt.

70. De EG moet, waar nodig, uitdrukking geven aan haar zorgen omtrent de tekortkomingen van de huidige benaderingen jegens de betrokken landen en haar dialoog met de BWI's in dit opzicht intensiveren. Door gebruik te maken van het brede scala van deskundigheid dat binnen haar lidstaten bestaat, dient de EG een **meer actieve partner** te worden bij de pogingen dergelijke hervormingen zodanig te ontwerpen dat deze nog vollediger rekening houden met haar doelstellingen van armoedebestrijding en tenuitvoerlegging van solide macro-economische kaders in ontwikkelingslanden.

Besprekingen met de betrokken ontwikkelingslanden, en met de BWI's, dienen plaats te vinden voorafgaand aan enige hervorming van staatsbedrijven waarbij de EG rechtstreeks of indirect is betrokken. Delegaties van de Europese Commissie waaraan grotere gedecentraliseerde verantwoordelijkheden zijn toevertrouwd zouden een actieve rol moeten spelen in de besprekingen die tijdens processen in het kader van strategiedocumenten voor armoedebestrijding of tijdens missies van de BWI's op nationaal niveau worden gehouden, **waarbij zij zich concentreren op de hervormingsdoelstellingen, op het identificeren en beoordelen van hervormingsopties, met inbegrip van sequencing-vraagstukken, de vereisten voor regulering en monitoring na de hervormingen en de noodzaak de gevolgen voor de werkgelegenheid en de sociale gevolgen op een consistente en geïntegreerde manier aan te pakken.** Lidstaten dienen ook bij deze besprekingen te worden betrokken.

71. Wanneer op deze basis een besluit wordt genomen, dient de EG de geschikte ontwikkelingsbeleidsinstrumenten te mobiliseren om de **uitvoering te ondersteunen**. Daar waar als beste optie is gekozen voor een rol voor de particuliere/zakelijke sector (bijv. bij privatiseringen of OPP's), dient deze optie de EU-instrumenten voor de ontwikkeling van de particuliere sector in derde landen te omvatten. De EU kan wellicht ook helpen door middel van haar programma's voor macro-economische steun. Door middel van de eerstgenoemde optie kunnen financierings- en investeringswaarborgen beschikbaar worden gesteld, in het bijzonder via de Europese Investeringsbank. Beide opties kunnen een bijdrage leveren aan het bevorderen van een gunstig bedrijfsklimaat, dat essentieel is voor het aantrekken van buitenlandse en binnenlandse particuliere investeringen, en bijdragen aan het opbouwen van de capaciteit om strategieën met betrekking tot sociale bescherming uit te voeren.

72. Aan de andere kant dient bij deze aanpak rechtstreekse betrokkenheid van de EG bij de uitvoering van een programma voor de hervorming van staatsbedrijven te worden **vermeden** wanneer de behoeften en voorwaarden voor het welslagen ervan niet zijn beoordeeld. Er dienen speciale regelingen te worden getroffen om programma's ter ondersteuning van de hervorming van staatsbedrijven die reeds zijn goedgekeurd en waarvan de uitvoering gaande is, te evalueren.

73. Waar de hervorming van staatsbedrijven reeds gaande is, dient de EG, wanneer dit mogelijk is, de voorwaarden te **beoordelen** voor een succesvolle bijdrage aan de algehele doelstelling van armoedebestrijding en de daarbijbehorende specifieke zorgen inzake toegang, betaalbaarheid, kwaliteit, economische groei, werkgelegenheid en het effect op fiscaal gebied. Het is duidelijk dat het enige tijd zal kosten om dit te bereiken. Als een land niet langer op het spoor van de BWI's zit, omdat het er niet in slaagt een programma voor de hervorming van staatsbedrijven met succes uit te voeren, dient de Commissie ondertussen te trachten het specifieke geval zelf te beoordelen en de gevolgen voor verdere steunverlening - zij het aanvankelijk op betrekkelijk informele wijze totdat er een meer gestructureerde methode kan worden ontwikkeld en gefinancierd.

74. De Commissie dient haar capaciteit te vergroten om **tijdige technische bijstand van hoge kwaliteit te verlenen aan regeringen voor de belangrijkste fases van de hervorming van staatsbedrijven**. Hiervan dient de hierboven uiteengezette dialoog over de hervormingsdoelstellingen deel uit te maken, alsmede de identificatie en beoordeling van hervormingsopties, met inbegrip van *sequencing*-vraagstukken, en de vereisten voor een regelgevend kader en voor monitoring na de hervormingen, evenals het opstellen van contracten en het aanwijzen van en onderhandelen met nieuwe bestuurders (hetzij binnen de particuliere sector hetzij door middel van wijziging van eigendom).

75. Er zou enige additionele hulp kunnen worden verleend op het gebied van **internationale promotie**, om investeerders aan te trekken die geïnteresseerd zijn in bedrijfsovernames of in het aangaan van partnerschappen met de overheid, daar waar die opties als optimaal zijn aangewezen. Als regeringen na herstructureringswensen te privatiseren, kunnen zij wellicht profiteren van de deskundigheid van ambtenaren van hoog niveau van de lidstaten, die in hun eigen land een vergelijkbare rol hebben gespeeld.

76. Dit nieuwe engagement zou een van de factoren moeten zijn die ervoor zorgen dat de hervorming van staatsbedrijven bijdraagt aan de **armoedebestrijding** die het hoofddoel van het ontwikkelingsbeleid vormt.