

University of Groningen

Post-privatisation changes in management control, firm activities and performance

Redda, B.M.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Redda, B. M. (2007). *Post-privatisation changes in management control, firm activities and performance: the case of Eritrea-based firms*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

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

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over het effect van de interne en externe context van ondernemingen in ontwikkelingslanden op de effecten van privatisering, met name voor wat betreft het *management control systeem (MCS)* en de prestaties van deze ondernemingen. De Wereldbank en het IMF stimuleren privatisering van overheidsbedrijven in ontwikkelingslanden om op die manier de tekortkomingen van directe aansturing door de overheid te verminderen. De verwachting was dat na privatisering, de prikkel voor de nieuwe eigenaren om te innoveren tot belangrijke verbeteringen in de efficiency, het MCS en de prestaties zou leiden.

Onderzoek over de effecten van privatisering heeft tot dusver vooral plaatsgevonden in ontwikkelde landen. Er zijn weliswaar ook enkele onderzoeken in ontwikkelingslanden verricht, maar die besteden nauwelijks aandacht aan de ontwikkeling van *MCS-practices* in hun context. Bovendien zijn de uitkomsten van eerder onderzoek naar de effecten van privatisering in zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden niet eenduidig. Waarschijnlijk zijn de resultaten van onderzoek naar de effecten van privatisering zo tegenstrijdig, omdat er onvoldoende aandacht is besteed aan de effecten van de externe en interne context van de betrokken ondernemingen. Om die reden is de doelstelling van dit proefschrift om licht te werpen op het belang van contextuele variabelen op de relatie tussen privatisering, MCS-veranderingen en de prestaties van ondernemingen.

De vraagstelling van dit onderzoek is dan ook: *hoe beïnvloeden factoren uit de externe en interne context van de onderneming de relatie tussen privatisering, MCS-veranderingen en de prestaties van de onderneming?* Het onderzoek is verricht in Eritrea. In Eritrea is een aantal staatsondernemingen geprivatiseerd met als doel om een sterke markeconomie te laten ontstaan, die de economische ontwikkeling van het land een impuls zou moeten geven. We hebben geanalyseerd hoe het veranderingsproces is beïnvloed door de externe en de interne context van de geprivatiseerde ondernemingen om op die manier een brede verklaring op te stellen voor de uitkomsten van privatisering. De rol van de overheid tijdens de transitieperiode was een belangrijk punt van aandacht. Het resultaat van deze studie is een aangepast conceptueel raamwerk voor de analyse van privatiseringsoperaties in ontwikkelingslanden.

Literatuuroverzicht

De voor dit onderzoek relevante theorieën zijn: ‘productive efficiency theories’, ‘property right theory’, ‘agency theory’ en de ‘theory of allocative efficiency’. Zowel de binnenlandse politiek, als externe druk spelen een rol in de privatisering van staatsondernemingen in ontwikkelingslanden. Privatisering wordt vaak gezien als een voor de hand liggende oplossing voor problemen in de publieke sector. Het marktmechanisme zou leiden tot verbetering van de efficiency en zo tot betere prestaties. In theorie leidt privatisering tot een efficiënte vorm van marktkapitalisme en tot de oplossing van de problemen die zijn verbonden aan de productie van goederen en diensten op basis van het budgetmechanisme. Na privatisering wordt de overheid

geacht zich te onthouden van intensieve inmenging in de private sector en een redelijk en stabiel fiscaal beleid te voeren. Van de nieuwe eigenaren van de ondernemingen wordt op hun beurt verwacht dat ze goed geïnformeerd zijn, winst nastreven en de vaardigheid bezitten om via een verbeterd MCS de onderneming beter aan te sturen dan de overheid dat kan. Privatisering zou leiden tot een reeks aan positieve effecten: meer productie, verhoogde investeringen, verbeterde kwaliteit van producten en diensten tegen lagere prijzen, de introductie van moderne technologie, hogere winsten en dividenden, meer werkgelegenheid en hogere salarissen, beter ondernemingsbestuur en hogere belastinginkomsten voor de overheid.

Uit ons onderzoek blijkt dat privatisering niet noodzakelijkerwijs leidt tot het realiseren van die positieve effecten. Er zijn verschillende contextuele factoren die gevolgen hebben voor het MCS, de interne processen en de prestaties van de onderneming. Belangrijke factoren uit de interne context zijn de schaal van de onderneming, het lerend vermogen, vernieuwingen in de technologie, veranderingen in de ondernemingsstrategie en daadkracht. Belangrijke externe factoren zijn de rol van de overheid (en de regelgeving), vakbonden en organisaties voor ontwikkelingssamenwerking. Verder hebben politieke instabiliteit (oorlog en oorlogsdreiging) en concurrentie een belangrijke invloed. Deze factoren, die zijn ontleend aan de contingentietheorie en de institutionele theorie, zijn bruikbaar in de analyse van de veranderingen in het MCS en de prestaties. Eerder onderzoek heeft reeds uitgewezen dat wijziging in de eigendom van de onderneming onvoldoende basis voor verbetering van de prestaties is. De ontwikkeling van instituties en de politieke omgeving zijn eveneens van belang. Privatisering zou daarom moeten plaatsvinden in een stimulerende omgeving, waardoor de nieuwe eigenaren worden geprikkeld om het MCS te herzien, om interne processen te versterken en om hun doelstellingen te verwezenlijken.

Conceptueel raamwerk en methodologie

Het conceptuele raamwerk dat wij hebben ontwikkeld, geeft structuur aan ons onderzoek naar het effect van de sociaal-economische en politieke context op de privatisering van Eritrese bedrijven. Het conceptuele raamwerk betreft de relatie tussen privatisering, MCS en de prestaties van de onderneming, alsmede de invloed van contextuele variabelen in die relatie. Om te beginnen hebben we een 'pilot study' verricht ter verbetering van de aanvankelijke onderzoeksvragen en de aanvankelijke methodologie.

Dit onderzoek is gebaseerd op case studies. De keuze voor case studies is gemaakt om diepgaand inzicht te krijgen in de effecten van privatisering. De cases zijn de *Asmara Sweater and Garment Factory (IMA)*, *Asmara Wine and Liquor Factory (AW&LF)* en *Red Sea Bottler's Share Company (RSBSC)*. De kwalitatieve opzet van het onderzoek heeft geresulteerd in data die ons inzicht bieden in de veranderingen in brede zin in de periode na de privatisering. In de verzameling van de data is gebruik gemaakt van verschillende bronnen, zoals de onderzochte bedrijven, de overheid, non-gouvernementele organisaties, bedrijfsadviseurs en organisaties voor ontwikkelingssamenwerking. Om inzicht te krijgen in de veranderingen, zijn het MCS en de

prestaties van de onderzochte bedrijven van voor en na de privatisering met elkaar vergeleken. Op basis van de case studies in Eritrea is getracht om bestaande tegenstrijdigheden in de literatuur te verminderen. Uit het onderzoek blijkt vooral dat de marktwerking in een ontwikkelingsland als Eritrea onvoldoende is ontwikkeld om te komen tot een goed functionerende markteconomie.

Uitkomsten case studies

Nieuwe ontwikkelingen bij IMA na de privatisering zijn de invoering van scholing voor medewerkers, de introductie van nieuwe producten en productlijnen en de ontwikkeling van een exportmarkt voor de producten. Er zijn investeringen gedaan in computers en in machines. Verder is er een stringent kwaliteitsbeleid ontwikkeld, resulterend in verbeterde producten, reductie van verspilling en daardoor verlaging van de productiekosten. Er is korte-termijn planning ingevoerd, terwijl de administratieve lasten en interne rapportages sterk zijn gereduceerd. De afdeling Financiën kampt met een groot tekort aan gekwalificeerde medewerkers, wat als gevolg heeft dat veel van de geambieerde MCS-veranderingen niet zijn doorgevoerd en er nog nauwelijks budgettering plaatsvindt. Deze ontwikkeling staat haaks op de aan de privatisering ten grondslag liggende verwachtingen. Wel is er meer aandacht voor klanttevredenheid, zijn de salarissen verhoogd en is de monitoring binnen het bedrijf middels interne rapportages en vooral door direct toezicht intensiever geworden. De benoeming van familieleden van de eigenaar op tal van posities heeft echter de positie van de bedrijfsleider verzwakt. Gedurende de eerste drie jaar na de privatisering zijn de prestaties van het bedrijf sterk verbeterd, maar externe factoren hebben die effecten weer grotendeels tenietgedaan. Naar aanleiding van een grensconflict tussen Eritrea en Ethiopië, heeft de Eritrese overheid jonge, ervaren medewerkers opgeroepen voor de militaire dienst met een gebrek aan gekwalificeerde mensen op de arbeidsmarkt als gevolg. Verder heeft de overheid de beschikbaarheid van buitenlandse valuta aan banden gelegd en de importmogelijkheden voor onder andere grondstoffen enorm beperkt. De belastingdienst erkent de omvangrijke verliezen op buitenlandse valuta niet als kosten, waardoor IMA meer belasting moet betalen. Al deze ontwikkelingen hebben een negatieve invloed op de activiteiten, prestaties en groei van het bedrijf.

AW&LF heeft sinds de privatisering geïnvesteerd in machines, het bedrijfsterrein, gebouwen, computers en vrachtauto's. De fabriek heeft zich verder toegelegd op verbetering van de productiekwaliteit, het terugdringen van verspilling, de introductie van nieuwe producten en productlijnen, marktonderzoek, het terugdringen van overbodige arbeid, verbetering van de winstgevendheid en verhoging van de salarissen van de werknemers. De werknemers zijn effectiever geworden en zijn zich bewuster geworden van de kwaliteit en de kosten van de producten. Privatisering heeft geleid tot verbetering van de prestaties van het bedrijf gedurende de eerste drie jaar na de privatisering; daarna zijn de prestaties weer verslechterd. Deze verslechterde prestaties zijn vooral te wijten aan externe factoren, zoals inflatie en het overheidsbeleid inzake buitenlandse valuta, de belastingen, importvergunningen voor grondstoffen en de distributie van de producten. Deze factoren hebben een sterk negatieve

invloed op de primaire processen, de productiekosten en de prestaties van de onderneming. Andere beperkende factoren zijn een felle prijsconcurrentie op de lokale markt en een voorkeur van consumenten voor buitenlandse producten. Door al die problemen is de productiecapaciteit in slechts geringe mate benut en zijn de overheadkosten per eenheid product erg hoog. Pogingen om deze kosten te verlagen zijn echter niet ondernomen. Ook dit bedrijf kampt met een gebrek aan gekwalificeerde medewerkers, doordat veel jongeren zijn opgeroepen voor de militaire dienst. Ook hier kampt de afdeling Financiën met een gebrek aan gekwalificeerde medewerkers om MCS-veranderingen door te voeren. Bovendien hebben de nieuwe eigenaren geen enkele scholing in management gehad. Het MCS is nauwelijks veranderd. Productieplanning is vooral ad hoc en op de korte termijn gericht. Er is geen relatie tussen de productieplanning en de verkoopdoelstellingen. Van budgettering is nauwelijks sprake. Wel worden het gebruik van grondstoffen, verspilling in het productieproces, productiekosten en productievolume bijgehouden en beheerst. Ook zijn de administratieve lasten verminderd. De lijnen van besluitvorming zijn kort. Al met al is het MCS iets efficiënter geworden, maar fundamentele aanpassingen hebben niet plaatsgevonden.

RSBSC, een joint venture van de multinational Coca-Cola Company en de overheid, is ingrijpend vernieuwd na de privatisering: er is geïnvesteerd in gebouwen, moderne machines, ondersteuning, vrachtauto's, computers en informatiesystemen. Het bedrijf heeft zijn verzorgingsgebied uitgebreid en nieuwe producten en productlijnen geïntroduceerd. Voorts heeft het zich veel meer toegelegd op kwaliteit en klanttevredenheid. De markt voor dit bedrijf is instabiel en daarom wordt er veel aandacht besteed aan verkoop, aan de ondersteuning van afnemers en aan marktkennis in de eigen organisatie. Werknemers worden gemotiveerd door hoge salarissen, jaarlijkse salarisverhogingen, bonussen en scholing. Sinds de privatisering is de werkgelegenheid binnen het bedrijf toegenomen, zijn gekwalificeerde managers op de kernposities benoemd, wordt kwaliteit actief bevorderd en is verspilling in het productieproces teruggedrongen. Er is nu een strikt systeem voor kwaliteitsbeheersing, dat zich uitstrekt over het gehele productieproces van input tot output. Ook het rendement van het bedrijf wordt regelmatig en gedetailleerd geanalyseerd. De doorgevoerde automatisering heeft een belangrijke impuls gegeven aan de veranderingen in het MCS. De afdeling Financiën is omvangrijk en heeft een soepele invoering van het MCS mogelijk gemaakt. De rapportages zijn geavanceerder geworden, control is geïntensiveerd en MCS-instrumenten worden intensief gebruikt, waarbij ook niet-financiële informatie een belangrijke rol speelt. Het lagere management krijgt de mogelijkheid om te participeren in de opstelling van de planning en de budgetten. Het bedrijf heeft grotendeels het MCS en de wijze van rapporteren van Coca-Cola Company overgenomen. Daardoor is het MCS gestructureerder, explicieter en directer geworden. Door de joint venture met Coca-Cola Company kan RSBSC beschikken over de kennis, ervaring en technologie van een multinationale onderneming. Coca-Cola Company bemoeit zich intensief met de dagelijkse routines binnen het bedrijf. Net zoals de twee andere cases, is RSBSC ook geconfronteerd met een tekort aan geschoolde werknemers, grondstoffen en buitenlandse valuta. Ook de inflatie, vertraagde levering van grondstoffen en de belastingwetgeving hebben het bedrijf gehinderd in de bedrijfsvoering.

Veel van deze beperkingen hebben te maken met door de overheid veroorzaakte of opgelegde restricties. Privatisering van dit bedrijf heeft in veel opzichten positieve effecten gehad; de winst blijft echter achter bij de verwachtingen.

Conclusies en implicaties

De drie onderzochte bedrijven hebben door te streven naar uitbreiding van hun verzorgingsgebied en de introductie van nieuwe producten en productlijnen getracht een betere kwaliteit, een hogere klanttevredenheid en een hogere winst te realiseren. De nadruk op kwaliteitszorg is bij alle drie ondernemingen versterkt. Privatisering heeft ertoe geleid dat werknemers zich veel bewuster zijn geworden van de kwaliteit en de kosten van de producten. Verspilling is gereduceerd en de concurrentiekracht is vergroot. Bij IMA en bij AW&LF ligt de nadruk in het MCS vooral op korte-termijn planning en op beheersing van de dagelijkse processen. Beide bedrijven worden direct gemonitord door de eigenaren, die geen managementopleiding hebben genoten. Directe bemoeienis van de eigenaren heeft bij deze twee ondernemingen geleid tot minder interne rapportages. De kennis, ervaring en interesses van de eigenaren heeft veel invloed gehad op de keuze en het gebruik van het MCS. De betrokkenheid van familieleden van de nieuwe eigenaren heeft een negatief effect op het gezag van managers in loondienst, vooral in het middenkader van het bedrijf. Privatisering heeft in het algemeen geleid tot de ontwikkeling van niet-financiële prestatie-informatie, verbetering van de informatieverzorging aan de leidinggevendenden en betere analyse van deze informatie. De introductie van computers en moderne machines hebben grote invloed gehad. De introductie van computers heeft ertoe geleid dat tot dusver handmatig uitgevoerde berekeningen en registraties veel sneller kunnen worden verricht, waardoor de betrouwbaarheid en de tijdigheid van de informatievoorziening is verbeterd. In het bijzonder RSBSC past planning en budgettering toe voor zowel de korte als de lange termijn. De joint venture met Coca-Cola Company heeft een belangrijke rol gespeeld in de overdracht van technologie, kennis en ervaring.

De cases zijn alle drie geconfronteerd met hevige concurrentie op de lokale markt en hebben daardoor nauwelijks enige vrijheid in het vaststellen van de verkoopprijzen van hun producten. Een aanvullende complicerende factor is de inflatie en het gebrek aan lokale productiemiddelen. De grote invloed van de overheid in het bijzonder ten aanzien van de aankoop van vreemde valuta en belastingen hebben een negatieve invloed op het functioneren van de bedrijven en op hun prestaties, vooral doordat deze bedrijven sterk afhankelijk zijn van te importeren grondstoffen. De geprivatiseerde ondernemingen zijn niet ondersteund door organisaties voor ontwikkelingssamenwerking in het doorvoeren van de benodigde veranderingen, terwijl dat aanvankelijk wel de verwachting was. Dergelijke ondersteuning is hard nodig, omdat de overheid nog steeds erg veel invloed op de private sector heeft. De omgeving vormt geen positieve voedingsbodem voor de door de nieuwe eigenaren nagestreefde veranderingen. Vooral de instabiele macro-economische situatie en de daarmee samenhangende inflatie hebben een negatief effect op het investeringsklimaat. De winstgevendheid in alle drie cases is daardoor sterk onder druk komen te staan. Om economische ontwikkeling mogelijk te maken, zou de overheid

de restricties voor de private sector weg moeten nemen. Organisaties voor ontwikkelingssamenwerking zouden ondersteuning kunnen bieden in het oplossen van de belemmeringen voor het opbouwen van een sterke private sector. Ondanks alle beperkingen, hebben de drie cases een positieve bijdrage kunnen leveren aan de nationale economie en hebben zij hun productiviteit kunnen verhogen.

Dit onderzoek geeft aanleiding tot aanpassing van het op basis van de bestaande literatuur opgestelde conceptuele model. Zo moet het effect van het gedrag van de overheid op de verwezenlijking van de doelstellingen uit de ondernemings- en investeringsplannen aan het model worden toegevoegd. Informatie hierover is van belang om te bepalen of alle betrokken partijen aan hun verplichtingen hebben voldaan. De rol van de overheid na de privatisering dient nader te worden onderzocht. Vooral de vraag hoe de overheid een meer faciliterende rol kan ontwikkelen en ondersteunende diensten kan bieden aan de geprivatiseerde ondernemingen verdient aandacht. Ook is aandacht nodig voor het opstellen van eenvoudige regelingen en stabiel overheidsbeleid. Voorts speelt de beschikbaarheid van gekwalificeerde arbeidskrachten een belangrijke rol. De rol van informele controls en de invloed van familieleden zijn belangrijke thema's in toekomstig onderzoek naar MCS-veranderingen na privatisering. Samenwerking met buitenlandse multinationale ondernemingen, waardoor toegang wordt verkregen tot kennis en ervaring van deze ondernemingen, is een belangrijke factor die nader onderzoek verdient.

Aandacht voor kwaliteit, klanttevredenheid en niet-financiële prestatie-informatie blijkt erg waardevol bij de onderzochte cases. Verder heeft aandacht voor motivatie, scholing en betaling van medewerkers aanmerkelijke positieve effecten op het gedrag van de werknemers. Ondernemingen in ontwikkelingslanden zouden hieraan expliciete aandacht moeten besteden. Verder bevelen we aan dat IMA en AW&LF hun kosteninformatiesysteem aan een nadere analyse onderwerpen om op die manier tot verdere kostenreductie te komen. Deze ondernemingen moeten investeren in computers en in informatiesystemen. De verbetering van het MCS en de scholing van de managers is dringend gewenst bij IMA en AW&LF.