

Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum

Herausgeber: Forum Helveticum

Band: 4 (1992)

Rubrik: Wirtschaftliche und soziale Bedingungen, die es zur Erhaltung der neugewonnenen politischen Freiheiten braucht = Conditions économiques et sociales nécessaires à l'épanouissement de la liberté politique retrouvée

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 25.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

II
WIRTSCHAFTLICHE UND
SOZIALE BEDINGUNGEN,
DIE ES ZUR ERHALTUNG
DER NEUGEWONNENEN
POLITISCHEN FREIHEITEN
BRAUCHT

CONDITIONS ÉCO-
NOMIQUES ET SOCIALES
NÉCESSAIRES À L'ÉPANOU-
ISSEMENT DE LA LIBERTÉ
POLITIQUE RETROUVÉE

RYSZARD PIASECKI
ERSZÉBET GIDAI
JOSEPH VEDLICH
PAWEL H. DEMBINSKI
MARTIN N.C. THOMANN
PETER FEHLMANN
WALTER SAUER

The polish economic reform - is it on the right track?

Ryszard Piasecki

During the post-war period the communist authorities in Poland were trying to find and apply one after another different variants of the same bureaucratic system. All these variants were different combinations of the plan and the market but each of them appeared to be neither a plan nor a market economy. In the 70's and 80's economic chaos set in throughout the country. Disproportions in production were growing, decapitalization processes were accelerating, a discrepancy between the cost of foreign debt servicing and domestic repayment was becoming more and more dangerous, disequilibria on the internal markets were intensifying, state budget deficit stabilized at a very high level and the inflation rate was growing quickly.

The disastrous economic situation was the most important factor which induced the communist authorities to accept an idea of «round table» talks with «Solidarity» at the beginning of 1989. The success of this independent trade union at the June 1989 elections resulted in the first non-communist Mazowiecki Government. Poland embarked on its post-communist reform with one of the most severe open internal imbalances as evidenced by inflation rate of 1'200% in 1989. For instance, an underlying cause of inflation was the subsidization of loss-making enterprises. So, the Government of national confidence responded to the crisis with measures that not only arrested the deterioration but also started to reverse it.

Certainly, Poland has pioneered the region's transition toward capitalism. On January 1, 1990 the Polish Government has launched a wide-spread, radical and market-oriented reform in order to change the very basis of the existing socio-economic and political system. It was a very painful decision to put the sagging communist economy through a «shock therapy» toward market system. In Poland there has started a unique process of building up the democratic system, the state of law, as well as the market economy. Each of them is a very difficult task. All of them at the same time become a tremendously difficult process. There is a commonly shared view that without the democracy one cannot expect to create a prosperous market economy.

The Polish «big bang» reform implied several detailed decisions namely:

- The immediate liberalization of all prices (up to 90% of goods and services).
- The removal of administrative allocation of production factors and the foreign currency (ex.: the introduction of internal foreign currency convertibility).
- The very significant reduction of subsidies.
- The abolition of all quantitative restrictions on imports from the convertible currency area and the introduction of a unified custom tariff for commercial and personal imports.

- The uniformization of tax and credit policies for all sectors and economic agents.

Transforming the economy of Poland (as well as other ex-communist economies) requires a wide range of measures including: 1. macroeconomic stabilization; 2. price, market and trade reforms; 3. private sector development, privatization and enterprise restructuring; 4. extensive changes in the role of state. Most experts think that these reform measures need to be introduced in complementary packages rather than as linear sequence.

The transformation of the rules of economic policy has started under extremely unfavorable institutional conditions like: 1. overwhelming domination of state-owned ineffective enterprises; 2. very high degree of monopolization of the national economy; 3. total lack of market infrastructure (ex.: absence of capital markets); 4. inappropriate tax system and so on. Of course, there were more unfavorable conditions of different character, for instance:

- The transformation has been taking place when the international economic environment is deteriorating.
- The resource allocation has been severely distorted (ex.: incremental capital-output ratio has been incredibly high during the communist period and ratios of investment to GDP that are among the highest in the world have led to very low or even negative growth rate).
- Property rights have not been clearly established.
- There has been a wide-spread lack of understanding of how market economies operate.
- The poor work habits and attitudes workers have developed under the previous system¹.

There were also a few favorable conditions:

- The strong support of «Solidarity» trade union.

Poland's strong desire for change induces its citizens to support economic policies designed to accelerate growth rates (however, it is true that this political credit becomes more and more limited).

¹ Here I'd like to mention about some most important problems:

- The lack of professional management.
- The lack of professional work organizers.
- The lack of tradition of running small as well as big business.
- «Do it yourself» tradition in nearly all fields of economic activity (agriculture, trade and so on).
- «The standard of living does not result from your work» norm; it means that there is no need to change worker's attitude toward the work efficiency.
- «The man at the top should give you more if you need it and you ask for» norm which means, for instance, that the strike is the best way to achieve a better standard of living.
- «Everyone has the same stomach» norm; it means that income differences must be avoided because they are unjust and socially undesirable.
- «It's not worth studying» or «elites are dangerous for you» norms; they mean that a better education, a higher efficiency or any other criteria upon which a person is different from the others cannot be a better level of living.

- The citizens of Poland are relatively well educated and recent developments have proved that it's a country of entrepreneurial people.
- Poland (as well as other East European countries) is characterized by relatively even income distribution, thus making it unnecessary for the state to attempt to redistribute income during the transition period.
- Poland is likely to benefit from its proximity to the European community which offers large and growing markets, financial capital, technology and models on which reformed institutions should be based.

So, it is quite clear that the Polish economic reform has begun in very complex and rather unfavourable conditions (in spite of a few positive ones). After 1,5 year of the implementation of the «Economic Stabilization Program» we may conclude that Poland has gone quite far in two areas of system transformation: 1. the macroeconomic stabilization, 2. the price and market reform. In other areas (private sector development, privatization, enterprise restructuring, redefining the role of the state, etc.) Poland is still at an early stage of the transition.

Let's have a look at the most important results of the 20-month old economic reform:

- In general terms the battle against hyperinflation was rather successful (1'200% in 1989, 50% in 1991).
- Due to restrictive policy of taxes, credits and wages, shortages of goods disappeared.
- The Polish currency-zloty has become internally convertible and stronger; the exchange rate has been relatively stable (9'500 zl = 1 \$ till May 1991, since then 11'500 zl = 1 \$); it was one of the most important anti-inflationary anchors.
- Global production fell by 43% (in the period June 1989-July 1991); investment fell by 13% (January-December 1990); only private sector continue to grow (19,4% of total industrial production in June 1991 compared to 17,4 % in December 1990).
- Real wages fell by 30% (1990-1991).
- Unemployment appeared; it reached 1,5 million in June 1991 and could possibly reach 2 million by the end of this year.
- Trade surplus in 1990 reached 4,5 billion \$ and 7 billion roubles (compared to 800 million \$ in 1989); in 1991 this tendency has been arrested.
- There is still very slow inflow of foreign investments.

In sum, we may conclude that the results were rather mixed. Unfortunately, the negative results were more serious than it was expected (ex.: very deep economic recession). However, there is a number of signs that the reform is on the right track. Foreign experts (from the IMF, the World Bank and so on) emphasize that Poland has succeeded in the radical transformation of the market (there are no more shortages, no more queues), zloty is stronger and

internally convertible, the fight against hyperinflation was successful, the legal basis for the new market system has been created, some important branches of the national economy have been already privatized (ex.: trade and transportation) and so on. Nevertheless, the Poland of summer 1991 faces a very critical stage of its transition toward the market economy and the fully democratic system. Several new internal elements that did not exist at the beginning of 1990 appeared throughout the period 1990-1991.

In addition to the shock caused by change in its domestic policy, Poland has faced simultaneously three external shocks:

1. The Comecon shock (in January 1990 the USSR announced its intention to terminate the CMEA system as of January 1991 and to introduce hard currency payments).
2. The impact of German economic and monetary union.
3. The Gulf crisis shock.

One could not predict in autumn 1989 that a year later Gulf crisis would happen and petrol prices would double, Germany would be unified and exports to former GDR would dramatically fall and that the Soviet economy would totally collapse. Unfortunately for the Polish economic reform all this has happened. The latest and the most serious challenge is the decline of the Soviet economy, Poland's principal trading partner and the decision to tackle the problem head on by introducing a dollar-payment system in January 1991 to replace the old transferable-rouble accounting system. Technically they were ill-prepared for a switch to hard-currency payment and accounting in the Soviet Union. The basic problem is an overall hard-currency shortage. The Soviet Union simply does not have enough money. They are not solvent. With Soviet insolvency, the EC remains the only viable export market². But there is a limit to the rate at which Poland's trade with the European Community can continue to grow, particularly with trading restrictions on agricultural, textile and steel products. Although the European Community has agreed to lower import barriers for many products, the Polish side contends the EC is attempting to bar Polish imports in the very few areas where Poland has a competitive advantage because of its low labour cost: textiles, which account for 12% of the Polish exports, and agricultural products, amounting to 22%.

One of the main problems continues to be a debt burden despite the unprecedented coup by the Polish President Lech Walesa in March, when the Paris Club forgave 50% of Poland's 33 billion \$ debt.

It is clear that the entire process of economic transition depends crucially on political developments. Poland's transition to market economy is now reaching a pivotal phase as public dissatisfaction grows over the very deep recession, the higher prices and layoffs caused by the economic and political transformation. Even as economic changes bear their first fruit in Poland

² In 1990 trade between Poland and the European Economic Community almost doubled from 1989, with Poland's exports worth 5,6 billion \$ and EC exports 4,7 billion \$.

wide-spread protests and strikes are increasing pressure on the government. The number of protests will certainly grow because the authorities will soon have to start closing outmoded and overstaffed enterprises which are too inefficient to survive. The standard of living is expected to decline more before it can get better. Wide-scale demands for salary and wage increases cannot be excluded. The outcome will largely depend on the attitudes of politicians especially before the autumn 1991 Parliamentary elections. According to the Deputy Prime Minister Leszek Balcerowicz if the political barriers don't break down Poland can really expect to beat the still too high inflation and to start its economic growth.

There are at least three dangers of the current situation:

1. There is a risk of renewed macroeconomic instability that could derail the entire reform program. The wage pressures are unrelenting, and threaten a renewal of wage-spiral and large budget deficits.
2. The political parties will try to get their tentacles around the state enterprises in Poland.
3. The privatization can become increasingly associated in the public's mind with unemployment. In consequence there could be an electoral response to wide-spread fears of rising unemployment. Rent-seeking behaviour will grow dramatically as political parties get better organized and the privatization process will become increasingly politicized.

Today the country faces a critical stage of its economic reform: the enterprise reform and restructuring with following important steps:

- Clarifying public ownership rights.
- Implementing more effective control over the management of existing firms in part through wide-spread privatization.
- Establishing secure private property rights and facilitating the growth of new private enterprises.

One of the most pressing challenges facing reforming Polish economy is to redefine the role of the state. Its former all-encompassing role must be «unbundled» into separate ownership, financing and regulatory roles. But the ownership reform is proving to be perhaps the most contentious challenge in the entire reform process. The need to accelerate privatization in Poland (and generally speaking in Eastern Europe) is the paramount policy issue. According to Jeffrey Sachs, if there is no breakthrough in privatization of large enterprises in the near future the entire reform process in Poland could be stalled for political and social reasons for years to come. Since July 1990 (when the new basic privatization law was passed) small-scale privatization of shops and other small service units has proceeded very rapidly (some 60'000 shops were either leased or sold in the period 1990-1991). Today around 70% of retail trade is in private hands, and wholesale trade is rapidly being taken over by the private sector. Privatization has also proceeded rapidly in truck transport, domestic wholesale trade, international trade, and construction. Agriculture has long been about 75% privately owned. The

government has not yet progressed far with enterprise restructuring. The great majority of the large-scale industrial enterprises remain in public hands (probably 75% of industry by value added remains in state hands).

The intention of the Polish authorities is that by the end of 1993, using conventional and non-conventional³ methods of privatization, more than one half of the 7'000 state-owned enterprises will be privatized, and that by the end of 1995, the economy will have an ownership structure similar to that of highly developed countries. The problem is if such a program is realistic.

In 1989 President George Bush said that Poles should first of all help themselves and afterwards the international community will try to help them as well (like in the proverb «God helps those that help themselves»). But a transition toward a market economy, after nearly half a decade of economic irresponsibility, appears to be a tremendously difficult task. In its February 1990 Report the International Monetary Fund stated as follows: «In meeting the challenges ahead, the Polish authorities hope for support from the international community, in the form of timely financial and technical assistance on an appropriate scale. If such support is forthcoming and if the authorities continue to be vigilant, the prospects for Poland's economic stabilization and for the restoration of its external viability seem good»⁴.

³ The Polish Government has recently proposed making every citizen a capitalist- by handing over to 27 million adults majority ownership of 400 state-owned factories, representing 25% of the country's industrial sales. The Polish authorities cannot easily sell them because there are no markets to establish fair values. Besides, the process would take decades. The government's solution is to hand over 60% of the equity in each of 400 companies to about 20 investment funds. Ownership of the funds, in turn, would be handed over to every Pole over 18. Initially each adult is to receive vouchers worth one share of each fund. 33% of each company, out of the 60%, would be concentrated in just one investment fund. Over time, investment funds would trade shares in enterprises, leading to stock market where individuals could buy and sell shares on their own.

⁴ IMF, «Poland Implements Bold Program», *IMF Survey*, February 1990, p.6.

The critical points of the economic transition of Hungary

Erzsébet Gidai

During the past two years the economic recession in the former socialist countries of Eastern and Eastern-Central Europe, which has lasted for over a decade, has been further deepened by difficulties of the change of the political and economic system. The disintegration and the drastic cut-back of the economic relations and cooperation of the region, the sharpening differences between nations and nationalities, the overheated feeling are threatening with the eruption of an economic, political and moral crisis more serious than ever before.

The change of system having taken place in Hungary has meant a positive turn first of all for the elite engaged in politics. The former «nomenclature» have become the leading circle of business life, while their former opposition are trying to conquer more and more of the power structure. For great masses of the society, however, the change of system has not so far brought about an increase of opportunities but worsening living standards and lessening freedom of individual movement.

Both the commodity producing peasantry and the working class are beyond the ideological horizon of the government coalition. The liberal parliamentary opposition, too, strongly represents the interests of capital as opposed to those of the workers and peasants, however weak and ambiguous the bourgeois civilization is, and however unestablished the new, bourgeois-capitalistic relations are in Hungary. Despite all ideological differences the opposition does not represent a genuine alternative against the government coalition, as the national-conservative ideology builds its economic policy on an order of liberal values, similar to that of the opposition. Thus both the government's and the parliament's values are to the right from centre, which is duly reflected by the institutions of conciliating interests outside the parliament, since just because of the lack of their ability to function they do not constitute a genuine counter-balance against the conservative right-wing legislative and government power.

Since the change of system the centralization of state administration has increased, which is indicated by having the State Property Agency function as an organ of the government, by repeated interventions in the management of the economy, especially by «introducing» centrally the replacement of top managers. It is typical that even the Act on Local Governments has created further possibilities of direct intervention in the internal affairs of different institutions. The system of central administration was created by statutory regulation, its essence can be grasped in one-man authority, which permeates both the state administration and the economic organizations.

While the interest of the employed are represented to a small extent in the parliament, the institutions of interest conciliation outside the parliament are unfortunately operating only formally (e.g. the Council of Conciliation of Interests). No decision of vital importance has been taken by the Council yet,

it is getting clear that the government has no other purpose by maintaining it but to shift a considerable part of its responsibility upon the employers and employees.

For the great masses of the society the change of system will become positive experience only if, besides creating an efficient system of safeguarding their interest, the process of impoverishment can be stopped within a relatively short time, and a tangible increase of living standards can be achieved. It requires a new economic policy basically different from the current one.

The cardinal point of taking a step forward is finding the way out of the economic crisis, which has continued for well over ten years now. During the past two years the worsening of economic indices has not come to a halt.

- A significant reflection of this fact is the downward trend of the index indicating economic growth (fig. 1).
- The rentability of companies has considerably fallen, which is shown by low profits, high nominal interest rates (35-49%), a growing shortage of capital, the deterioration state of functioning capital and the rapidly sinking level of technology.
- The amount of state debts is extremely high (our foreign debts equal 21 billion \$, internal debts make up 1'300 billion Ft, approximatively the same amount); the interests and instalments to be paid in 1991 will come to 4,7 billion \$. The liabilities exceed 2'000 \$ per capita.
- The elimination of COMECON, especially the collapse of the Soviet market, means a loss of nearly 2 billion \$ for Hungary, as well as a considerable loss of markets for the companies, first of all large enterprises producing mainly for the Soviet market.
- The rapidly growing inflation makes calculation and rational management impossible (inflation cash-push), and has an increasingly damaging effect on living standards. (The inflation rate in the 1990 was 35%, in 1991 it is expected to be 38-50%.)
- The relative backwardness of infrastructure, especially that of human infrastructure (education, health care, research, culture), has increased further, although it means one of the basic driving forces of progress.

The recession of the economy turning chaotic had the most drastic effect on the population with making living conditions uncertain, increasing unemployment and decreasing living standards. The number of the unemployed is expected to reach 500-600'000 by the end of 1991, i.e. about 10-12% of the occupied population will be out of work. The problem is intensified by the fact that financial means to tackle unemployment are missing. The «solidarity fund» determined as 2% of wages and salaries is not enough to cover the ever increasing expenditure on unemployment benefits. Increasing unemployment is linked mainly to accelerating privatization and to the fact the false principle of full employment, so assiduously enforced by the former party state, has been replaced by drastic - often groundless - dismissal of labour force.

The increase of unemployment is accompanied by the *differentiation* of the population *according to income and property*, by impoverishment at a large scale. This trend was definitely proven by our survey on the means of livelihood, based on 6'000 households and carried out in May-June 1990.

If we take an average Hungarian family of four, consisting of two wage-earners and two dependents, and where the parents earn average wages (in 1991 it is a net 11'000 Ft, i.e. about 160 \$), in 1989 they spent 45% and in 1991, 95% of their income on running costs and food. About 20% of the active population (i.e. of the 5 million out of 10,4 million) receive the minimum wage 7'000 Ft monthly (100 \$), which does not provide sufficient financial coverage for the two basic consumptions mentioned above. About 40-45% of the population live on the minimum subsistence income, which is - according to our calculations - about 8'400-8'700 Ft in 1991. Considering the increase of unemployment, it is getting more and more difficult to obtain extra income by taking up extra work. Those who have savings (40% of the interviewed) use their reserves to pay for their everyday livehood, where there is no possibility for that (i.e. in case of the majority of the population), the family becomes insolvent.

Thus not only the entrepreneurs producing for the home market are unfavorably affected, but the incomes of the state are also decreasing. Practically all three actors of the process are losers, but naturally the families concerned are suffering the most from this situation resulting in grave social conflicts. The organizations representing the interests of wage- and salary-earners, mainly trade unions, are only able to attain partial results (e.g. the increase of minimum wages) due to their conflicts¹ and split on one hand, and on the other as a consequence of the lack of parliamentary representation, so they cannot directly influence legislation.

One of the basic issues is to change the present state of affairs, to stabilize the economy, by means of restructuring it and developing technological standards to create new jobs, i.e. to guarantee secure livelihood for all groups of the society.

Outlines of a new economic policy

The resultlessness and failure of the economic policy pursued so far is basically due - beyond the unfavourable external circumstances - to the fact that the economic and political leadership was wrong when choosing the aims of this policy and the means of their achievement. One of the major mistakes made by the present economic and political leadership is that they wish to derive the fundamental elements of their economic policy not so much from a profound analysis of the current state of the economy as from the renouncement of the past, from transforming the old doctrines into their opposites. (E.g. private ownership instead of collective ownership, market instead of central planning, small-scale plants instead of large-scale enterprises, trade with the West instead of trade with the Eastern block, etc.) It is

also a mistake to realize the otherwise necessary changes in a forceful way, which reminds of the haste of the 1950s. The actual economic situation, however, raise there issues in a different way - not as «either-or» but «both-and» questions.

Outlining a new, alternative economic policy means assuming that the Hungarian economy may only get step by step out of its present crisis by means of organic development, in the way of ensuring a gradual transition from the current situation into social market economy and European-type mixed economy, which is set as target. In Hungary - in the course of the change of the economic system - a mixed economy has to be created, in which all viable forms of ownership may have their roles. At the same time it means that the different forms of ownership play primarily functional roles in the economy, consequently they are coordinate, none of them are superior to the others for ideological reasons.

According to the prevailing neo-liberal conception an economy is regulated and coordinated by either plans or the market. There are not, and cannot even be, Stalinian planned economy or a free market economy. The reality, on the contrary to this - in the majority of modern national economies - is a peculiar mixture of the two types of coordination and regulation, different in each country. It seems reasonable to create such a model of dual economic management in Hungary. In a dual economy one can find the branches and sectors that are basically coordinated and regulated by market forces, as well as those where the influence of the market is less decisive. To rely on market forces, concerning the regulation and coordination of the sizes of production and trade as well as that of the level of prices and wages, is permissible only in the branches and sectors where there is genuine competition, there are no monopoly organizations and the agents operating on the market are approximately in the same «weight-class», enjoying equal conditions of competition. In the branches of the Hungarian economy that are lagging behind or where the companies are in an unequal position with regard to competitiveness on either the home or the international market, the economic units capable of growth should be granted preferences and financial support by the state temporarily.

The neo-liberal conception refuses the role of the state and the economic management as shapers of the restructuring, saying: it is the task of the market. This idea is based on the assumption of an ideal market economy that has never existed. Actually, in developed capitalist countries, and even more so in the new industrial countries rapidly overtaking the former, the state very efficiently intervenes by various means and in many ways in the shaping of the structure of the economy. Therefore on the grounds of international experience and practice it would only be proper to set the «non-intervening» or «night-watchman» state of the neo-liberals against the «manager state» planning and organizing on macro-economic level, which controls and by its specific means supports the fulfilment of the tasks of restructuring most important from the point of view of economic growth and social needs. It is - among others - the task of the manager state to offer effective support to various (privative and collective) enterprises, which can be done by creating

an economic environment favouring enterprising spirit on one hand, and on the other by establishing the infrastructure and system of credits necessary for economic ventures.

According to the present conception of economic policy - adequately to neo-liberal thinking - the prices and wages develop freely (which is already true in case of prices, but no so much in case of wages for the time being), therefore the state and the economic management have to supervise only the fairness of the competition. Consequently, in this economic policy the main emphasis is on the regulation of competition instead of its being on the regulation of prices and wages. It may be assumed that in a developed market economy this conception would stand the test - though experience says it is not quite so in them either - but in an underdeveloped market economy in the making the liberalization of prices and wages may only result in inflation's breaking loose, which eventually leads to shock therapy or monetary restriction crippling the economy completely. (Good practical examples of the futility of such policy are offered by certain Latin-American countries or - in our immediate vicinity - by Jugoslavia and Poland.)

In order to get economic growth it is necessary to face the fact that central control of prices and wages to some extent is inevitable. In case of wages it may mean the levels and proportions negotiated collectively by the trade unions, the employers and the government. Regarding prices it is imperative that the state should set an upper limit to the increase of the price level in the sectors of little actual competition or none at all.

In addition to the necessity of revising the current practice of price- and wage-liberalization it is also necessary to revise the liberalization of import from developed capitalist countries, as well as the liberalization of the repatriation of profits made by foreign and joint companies dealing primarily in import. The current practice - despite the extreme shortage in foreign exchange - serves to boost up rather consumption than production, and will sooner or later exhaust the foreign exchange supplies and reserves of the Hungarian National Bank, which can only be compensated by raising fresh loans eventually. The liberalization of the import from developed capitalist countries will have to conform first of all to industrial policy and to the development of the competitiveness of Hungarian companies, furthermore it is to be combined with the elimination of the administrative obstacles towering in front of the export of Hungarian goods (especially agricultural and food industry as well as light industry products) to developed capitalist countries.

Provided the changes mentioned above are carried out, there is no need for «strict monetary policy» and restrictions, and some well-weighed measures to boost up demand may give a start to economic growth. So that this revival of the economy should not impair the balance of foreign trade and the balance of payments, on the contrary should improve them, the additional resources effected in this way are to be concentrated on the sectors which either *ab ovo* improve the balance of foreign trade (e.g. the sector of export) or reduce the need for import by increasing the vertical integrity of the economy.

In the light of international comparisons Hungary - like the other Eastern-Central-European countries - falls behind the countries in Central and Western Europe mostly in respect of the development of infrastructure. At the same time the extension and development of infrastructure is less import-intensive than other sectors and can absorb a considerable part of the relatively unskilled labour - an increasing number of whom are losing their jobs these days. All that explains why - when re-starting the growth of the economy - there should be special attention paid to the development of infrastructure, which is, for that matter, also justified in respect of a greater involvement of foreign working capital and the solution of the most urgent social problems (e.g. the housing shortage).

Re-starting the growth of the economy requires much more effective measures to encourage ventures than so far, more rational and rigorous tax policy and tax control and the increase and controlled utilization of the financial funds available for ventures as support. In addition to the stabilization of the economy the new economic policy outlined above would render it possible to lay the foundations of the strategy of economic upswing, thus the establishment of a humanitarian economy on long term.

Fig. 1.

Calculations of the Finance Ministry for the economic performance of 1991 in comparison with the program of the ministry

Change from the previous year in %, at comparable prices

	1991 program	1991 expected
Gross production	-4.5-4	-8-6
out of which:		
- industry	-10-5	-12-10
- agriculture and food industry	-1-0	-2-0
GDP	-4	-8-5
domestic use of GDP	-5	-8-6
out of which:		
- end of consumption	-5-4	-6-5
- gross accumulation	-5	-13-9
Foreign trade:		
export	-6-5	-10-7
import	-7-6	-10-7
<i>Current prices, million dollars</i>		
Foreign trade:		
export	11'600	11'000
import	11'800	11'300
balance	-200-100	-300
Balance of current international payments in convertible currencies:	-1200	-800

La réforme économique en Tchécoslovaquie - le choc culturel entre deux communautés d'affaires différentes

Joseph Vedlich

Introduction

Géographie et climat

Située en Europe centrale, la Tchécoslovaquie a une frontière commune avec l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, l'URSS et la Pologne. Sa surface est de 127'870 km². Son climat est continental, (été chaud, hiver froid) avec des moyennes de 19,9° C en juillet et - 0,8° C en janvier. Les précipitations annuelles atteignent 491 mm. Environ 53% de sa surface est agricole et 36% est recouverte par les forêts.

Population

La Tchécoslovaquie comptait au 30 juin 1990, 15'600'000 habitants. (10'300'000 âmes pour la République tchèque et 5'300'000 pour la République slovaque). Un quart de la population est âgé de moins de 15 ans et le pays compte 20% de retraités. Les 85% de la population vivent dans des villes de plus de 2'000 habitants.

Langues

Le tchèque est parlé dans la République tchèque, le slovaque dans la République slovaque. Le pays compte des minorités allemande, hongroise, ukrainienne et polonaise, ainsi qu'une importante minorité tzigane.

Religions

La religion catholique est dominante dans le pays (environ 70%) surtout en Slovaquie. Il existe de nombreuses églises réformées. La communauté juive n'est pas très nombreuse.

Organisation

La Tchécoslovaquie est une République fédérative, composée de deux républiques: la République tchèque dont Prague est la capitale avec 1'209'000 habitants et la République slovaque avec Bratislava comme capitale comptant 432'000 habitants. La capitale fédérale est Prague.

Le Parlement fédéral bi-caméral, comprend une Chambre du peuple avec 101 sièges tchèques et 49 slovaques, et une Chambre des nations comptant 75 sièges par république. L'Assemblée des deux chambres élit le Président lequel nomme le Premier ministre et le Gouvernement.

Chaque République a son propre Parlement (Conseil national). Le Conseil national tchèque compte 200 députés alors que le slovaque en a 150.

Le pays est divisé en districts, les ex-régions sont en liquidation. La municipalité est l'unité d'organisation de base.

Economie

Le pays est fortement industrialisé, mais l'industrie est à bout de souffle, les investissements ont été pendant longtemps négligés et inefficaces. L'accent a été mis sur l'industrie lourde et sur l'agriculture. Le pays souffre de grandes carences écologiques.

Infrastructures

Les communications et les télécommunications et autres infrastructures publiques, bien que supérieures à la Pologne, l'ex-Allemagne de l'Est ou l'URSS, sont loin d'être satisfaisantes. La moyenne d'âge d'une centrale téléphonique automatique est de 45 ans.

Système juridique

Jusqu'en 1952, le système juridique valable en Tchécoslovaquie était fortement influencé par le droit autrichien. Le code civil autrichien (ABGB) était en vigueur dans tout le pays. En Slovaquie le droit coutumier hongrois était également valable.

Dès 1952, l'écrasante majorité des lois a été remplacée par des textes nouveaux, d'inspiration marxiste. La distinction droit public x droit privé a été abolie. Le droit des obligations a été simplifié à l'extrême, les tribunaux administratifs et commerciaux ont été abolis et les litiges ont été soustraits aux juridictions ordinaires et référés aux instances arbitrales dépendantes de l'Etat.

Seuls les registres publics ainsi que le registre foncier ont été correctement tenus dans les pays tchèques (Bohème, Moravie, Silésie). Les livres du registre foncier ont été en partie détruits en Slovaquie, d'où les problèmes de restitutions.

Aujourd'hui

La Tchécoslovaquie vit une situation typiquement post-révolutionnaire. L'écrasante majorité de textes non abolis ne correspond plus aux nécessités de la pratique, mais il est difficile de les remplacer en bloc. La priorité est donnée aux modifications des lois régissant le cadre économique et politique. Une nouvelle loi sur la société anonyme (fortement inspirée de la législation allemande) a été promulguée le 1^{er} mai 1990, de même qu'une nouvelle loi sur les investissements étrangers.

La propriété privée a été réintroduite mais cette notion est pour l'instant vide de tout sens, les restitutions et les privatisations n'en étant qu'à leurs débuts et les acquisitions récentes, insignifiantes, le pays manquant de capitaux. Le pays manque d'avocats, de notaires et de juges (plusieurs centaines) et le niveau d'enseignement dans les facultés de droit n'est pas satisfaisant.

Réforme du système

Avec les nouveaux Codes du commerce et civil (1.1.1992), avec la réforme comptable (1.1.1992) et fiscale (1.1.1993), l'essentiel du cadre juridique-économique devrait être modifié d'ici 18 mois.

A cela s'ajoute la réorganisation des tribunaux. Les tribunaux civils connaîtront exclusivement des causes civiles et les juridictions commerciales et administratives seront rétablies.

Mais il faudra certainement plusieurs années de rodage pour que le système fonctionne de manière satisfaisante, le manque de personnel et son inexpérience ne facilitant pas le changement.

Propriété foncière

La notion traditionnelle de la propriété foncière a été progressivement grevée de restrictions et de charges et a finalement pratiquement disparu au début des années 60. La quasi-totalité de biens immobiliers est passée sous le contrôle de l'Etat. Les transactions immobilières entre les entreprises étatiques ont été faites généralement à titre gratuit.

La propriété privée des particuliers a été entièrement abolie et a été remplacée par la propriété personnelle dont les limites ont été mesurées par l'utilité économique. Tout bien ayant une utilité économique a été exclu de la propriété personnelle, limitée en général à une maison ou un appartement destiné à l'usage personnel du propriétaire, une maison de campagne et des biens mobiliers tels qu'une voiture ou des meubles.

Aujourd'hui

Les deux premières vagues de restitution, suivant le rétablissement de la propriété foncière ont ouvert quelques brèches minimales dans le monopole étatique de propriété. Un changement significatif devrait se produire dès l'automne 1991 avec les grandes privatisations.

L'accès à la propriété foncière est pour l'instant interdit aux personnes morales ou physiques de nationalité étrangère. Les personnes physiques de nationalité étrangère ne peuvent acquérir la propriété foncière que par voie de succession.

En revanche, une société en mains étrangères, constituée selon le droit tchécoslovaque est autorisée à acquérir des immeubles.

La réglementation est identique en ce qui concerne les terres agricoles, les forêts et les eaux.

Privatisation

L'Etat tchécoslovaque a procédé aux nationalisations massives de toute l'économie dès 1945. Une dernière vague de nationalisation, (immeubles locatifs, petits ateliers, restaurants, depuis longtemps gérés par l'Etat ou coopératives mais inscrits encore sur le registre foncier comme propriété appartenant à une personne physique) a eu lieu en 1962. Les terres agricoles et

les forêts ont également été nationalisées soit directement, soit en passant par les coopératives agricoles dans lesquelles les membres, forcés d'y entrer étaient également obligés d'apporter leurs biens. Il n'est pas exagéré de déclarer qu'en 1989, 99% de toute propriété ayant une fonction économique quelconque, était entre les mains de l'Etat.

Processus

La nécessité de démanteler la propriété étatique et de la limiter dans le futur au strict minimum a été comprise immédiatement après la révolution.

- La petite restitution est venue comme première vague de privatisation, les ayants-droit lésés dans les dernières vagues de nationalisation, ont jusqu'au 30 août 1991, le droit de réclamer la restitution de leurs biens. La petite restitution devrait concerner environ 40'000 biens immobiliers dans tout le pays mais les chiffres exacts ne sont pas encore connus.
- La petite privatisation concerne les biens et les exploitations de petite et moyenne envergure, gérés par les municipalités ou districts. Il s'agit dans la grande majorité des cas de magasins, centres commerciaux, ateliers, restaurants, petits hôtels, etc. Le premier tour des ventes aux enchères n'est pas ouvert aux étrangers. Toute personne intéressée par l'acquisition d'un bien ou d'un droit d'exploiter une entreprise peut la proposer à la privatisation.
- La grande privatisation n'est qu'à ses débuts. Toute entreprise figurant sur les listes établies à cet effet devra préparer un projet de privatisation, un document décrivant en détail l'entreprise, les intentions de la direction, les prétentions d'éventuels ayants-droit lésés par les nationalisations, l'évaluation de l'entreprise, etc. Une entreprise pourra être privatisée comme suit:
 - Restitution du tout ou partie d'une entreprise au propriétaire original (en nature ou en actions, dans la mesure où la société deviendra une société anonyme).
 - Vente du tout ou partie d'une entreprise à un particulier ou à une autre société soit tchèque, soit étrangère.
 - Apport du tout ou partie d'une entreprise dans une société mixte.
 - Mise du tout ou partie des actions d'une société sur le marché (la Bourse ou vente aux enchères).

Les modalités exactes d'application ne sont pas encore connues. Cette troisième voie de privatisation devrait concerner entre 30'000 et 40'000 entreprises (75% du patrimoine de l'Etat) et devrait s'étaler sur plusieurs années.

Les capitaux propres faisant cruellement défaut, une grande partie des biens privatisés sera certainement cédée aux investisseurs étrangers. Pour prévenir un déséquilibre criant entre les chances de la population locale et les investisseurs étrangers, le Gouvernement prépare la privatisation d'une partie de certaines entreprises, moyennant des coupons de privatisation.

Chaque citoyen de plus de 18 ans recevra un certain nombre de coupons lui permettant d'acquérir gratuitement les actions de certaines sociétés.

Evaluations

- Une interruption de 50 ans de l'activité économique normale a détruit toute référence pratique à l'offre et à la demande. L'Etat est pour l'instant, propriétaire de la quasi-totalité du pays et des biens y situés. La propriété privée n'a été rétablie que l'année dernière mais la notion est pour l'instant, vide de toute substance. Les biens autrefois nationalisés n'ont pas encore été privatisés, la propriété privée récemment acquise est sans importance pour l'instant. La quasi-totalité des biens détenus par la population sont des biens destinés à l'usage personnel, tels que les maisons individuelles, chalets de vacances, etc. Il s'agit donc de biens n'ayant aucune vocation économique, acquis moyennant héritage, économies ou efforts de construction personnels. En conséquence, le marché a pratiquement disparu en Tchécoslovaquie en ce qui concerne le prix de biens immobiliers à l'usage individuel, car les prix de vente ont été réglementés par l'Etat et il est totalement inexistant en ce qui concerne les terrains industriels, les entreprises, bâtiments commerciaux, terres agricoles, forêts, eaux, gisements de matières premières, etc.
- La politique de subventionnement des matériaux et des travaux de construction rend inutile toute référence au coût comptable, lequel ne correspond plus à rien. En effet, une acquisition basée sur le coût comptabilisé d'une entreprise ne conduirait à rien, l'acquisition serait trop bon marché par rapport au coût réel, supporté autrefois non pas par celui qui construisait mais par toute la communauté.
- La situation géographique de la Tchécoslovaquie et les liens traditionnels avec ses voisins immédiats sont d'une importance capitale. Bien qu'arbitraire, la méthode qui consiste à prendre en considération la valeur comme l'un des éléments d'évaluation, comparée avec l'Autriche et l'Allemagne n'est pas sans fondement. En effet, une grande partie de biens immobiliers situés en Tchécoslovaquie ont été construits avant la Deuxième, voire avant la Première Guerre mondiale. Les coûts historiques d'avant-guerre sont connus et tout à fait comparables. Il est dès lors possible d'établir les comparaisons des prix des bâtiments de la même époque existants encore en Autriche ou en Allemagne, comparer l'Etat et comparer le prix actuellement en vigueur en Allemagne avec le prix offert par l'acheteur. Cette manière de faire n'est évidemment pas la seule applicable mais c'est l'un des indices à prendre en considération dans le cadre de l'évaluation d'une entreprise.

Exigences légales

Les prescriptions en vigueur actuellement font plusieurs distinctions en fonction de la qualité d'acquéreurs possibles.

- Lorsqu'il s'agit d'un acquéreur de nationalité tchèque, le bien, l'entreprise et/ou l'équipement sont estimés selon les règles domestiques, tenant

compte de la valeur comptable, de la valeur de remplacement et des amortissements actuels. L'évaluation peut être effectuée par un expert local, selon des directives bien précises, laissant peu de place à l'appréciation personnelle.

- Lorsqu'il s'agit d'une opération dans laquelle est impliqué un investisseur étranger, il faut, en plus de l'évaluation effectuée selon les règles locales, effectuer:
 - Une évaluation des biens immobiliers et de l'équipement selon les méthodes applicables dans l'économie du marché (en Tchécoslovaquie il s'agit actuellement de la méthode dite Brachmann, du nom d'un architecte allemand).
 - Une évaluation de l'entreprise en tant que telle, prenant en considération tous les éléments commerciaux, tels que les gains futurs, la clientèle, parfois le goodwill et le know-how, corrigés par la prise en considération des risques futurs (discounted cash-flow).

Les trois estimations servent de base pour la négociation du prix auquel la contribution de l'associé tchécoslovaque sera comptabilisée dans l'entreprise mixte ou l'entreprise en question, vendue à l'investisseur étranger.

Conclusion

L'absence de toute référence vraiment fiable (pas de comparaisons possibles, absence de marché, absence de Bourse, peu de cas ayant vraiment déjà abouti) pose vraiment des problèmes que l'on pourrait qualifier de culturels. La peur de mettre le pays à l'encan d'un côté, le besoin urgent de capitaux étrangers de l'autre, l'inexpérience des fonctionnaires de l'administration chargée de privatiser l'économie nationale et la situation politique font que les négociations avancent lentement et souvent péniblement.

Place et avenir de la petite et moyenne entreprise en Europe de l'Est post-communiste

Pawel H. Dembinski

Introduction¹

Dans les années 60, alors que la théorie de la convergence croyait discerner les signes avant-coureurs du syncrétisme de l'économie de marché d'un côté et de la planification centralisée de l'autre, les responsables des économies de l'Europe de l'Est commençaient à échanger les expériences avec les gestionnaires des multinationales occidentales. En effet, bien avant que la détente n'ait fait fondre les glaces de la guerre froide, il est apparu que malgré de profondes différences systémiques, les préoccupations liées aux méthodes de gestion de très grands ensembles se retrouvaient - bien qu'à des niveaux différents - à la fois dans l'économie de marché et dans les économies centralement planifiées. Dans le contexte des économies occidentales, notamment américaines, les anciennes techniques de gestion étaient mises à mal par la croissance rapide qu'ont connue les grandes entreprises américaines dans l'immédiat après-guerre. Cette évolution interpellait les managers et l'économie d'entreprise en tant que science.

Il en allait autrement dans les économies centralement planifiées de l'Europe de l'Est où les problèmes de gestion prenaient les dimensions de l'économie nationale dans son ensemble, assimilée par certains à une seule entreprise. Ainsi, pour les économies centralement planifiées de l'Europe de l'Est, les préoccupations gestionnaires apparaissaient au sommet de l'appareil de l'Etat et, en tant que telles, appartenaient au domaine de l'économie politique. A la source des échanges d'expériences se trouvait la conviction partagée par les protagonistes que les problèmes rencontrés étaient de même nature et que seule l'échelle changeait.

Aujourd'hui, avec 20 ou 30 ans de recul, le souvenir de ces échanges d'expériences fait quelque peu sourire. Entre 1960 et 1990, d'une part le mythe de la croissance à tout prix des entreprises s'est quelque peu terni dans les économies occidentales et d'autre part, les démocraties populaires ont été progressivement contraintes d'abandonner leur pari initial de parvenir à la centralisation quasi totale de leur gestion économique. Le processus de désorganisation qui a finalement conduit à l'effondrement du système de l'économie centralement planifiée (système ECP) a été si vigoureux, qu'aujourd'hui, de l'avis unanime des experts occidentaux, ce sont justement les compétences gestionnaires qui font le plus défaut dans les économies en transition.

Sous l'effet conjoint des crises pétrolières, des possibilités ouvertes par la révolution informatique, de la libéralisation progressive des relations éco-

¹ Cette contribution s'insère dans le projet de recherche «Monétisation, privatisation et internationalisation des économies Est-européennes» financé par le Fonds National de la Recherche Scientifique (projet N° 4028-029272)

nomiques internationales et de la consolidation du rôle des services dans les économies modernes, les charmes et les avantages de la petite et moyenne entreprise ont été redécouverts aussi bien par les entrepreneurs, par les gouvernements et par les opinions publiques des pays occidentaux. Selon une grande enquête internationale², dès 1970 la part de l'emploi dans les petites entités (moins de 500 personnes) n'a cessé d'augmenter dans tous les pays industrialisés. Ainsi, au Japon 75% de l'emploi industriel se trouve dans les PME (petites et moyennes entreprises), environ 50% dans la CEE et près de 35% aux Etats-Unis. Le «retour» à la PME s'explique par un ensemble complexe de phénomènes où les possibilités technologiques, la spécialisation internationale et les rapports inter-entreprises jouent un rôle majeur.

Alors que le visage des économies occidentales changeait sous la pression de l'environnement technologique, politique et social, les économies de l'Europe de l'Est fonctionnaient dans un cadre parfaitement mais artificiellement statique - pas de révolution technologique, pas de crise énergétiques pas de libéralisation des échanges pas d'avènement de la civilisation des loisirs. Malgré les efforts continuels mais aussi limités de réforme, la logique fondamentale de l'économie planifiée est restée inchangée jusqu'à l'effondrement brutal du système ECP en 1989-90. Il n'est dès lors par étonnant de constater que les PME en sont quasiment absentes. Ainsi, en dépit de l'absence de sources statistiques cohérentes, la part des petites et moyennes entreprises dans l'emploi total est dérisoire: très probablement moins de 5% pour l'emploi industriel et au mieux 15% pour ce qui est de l'emploi total. Ces chiffres comprennent les indépendants et les entreprises familiales.

Les quelques indications statistiques suffisent pour mettre en évidence le contraste saisissant quant au rôle que jouent les PME d'un côté dans les économies développées, et de l'autre, dans les économies en transition de l'Europe de l'Est. A l'évidence, la transition vers l'économie de marché ne saurait être réussie sans qu'apparaissent massivement en Europe de l'Est, des PME. Elles sont le garant de dynamisme, d'innovation, de flexibilité, de création d'emploi, de redéploiement sectoriel et régional des activités économiques; et, «last but not least» elles sont le creuset où doit se forger une nouvelle mentalité, une nouvelle perception de l'économie³.

La première section s'attache à la nature et au statut de l'entreprise au sein du système ECP, ce rappel est indispensable pour saisir pleinement les effets de l'inertie qui s'exercent dans le tissu économique des pays de l'Est et que les politiques de transition doivent à tout prix surmonter. La deuxième section se penche sur la nature et les instruments de la transition actuellement utilisés par des pays de l'Europe de l'Est. Finalement, la troisième section résume les raisons qui empêchent actuellement un foisonnement des PME en Europe de l'Est.

² W. SENGERBER, G. LOVEMAN, M. PIORE, «The Re-emergence of Small Enterprise: Industrial Restructuring in Industrial Countries», *OIT*, Genève 1990, 312 p.

³ «The Promotion of Small and Medium-Sized Enterprises», *International Labour Office*, International Labour Conference, 72nd Session, 1986, Geneva, 100 p.

L'entreprise, un pseudo-agent économique en ECP⁴

De nombreux travaux ont montré à quel point l'emprise de la planification sur le tissu économique était incomplète dans les pays de l'Est. Cette situation a naturellement conduit le système ECP (le système de l'économie centralement planifiée) d'une part, à chercher sa légitimité doctrinale par le simulacre de la planification-révision et d'autre part, à obtenir les ressources dont il avait besoin à travers la réquisition. Ce terme souligne le fait que le système ne s'approprie pas les ressources disponibles, mais s'arroge uniquement la compétence de les utiliser pour ce qu'il pense être le plus grand bien de la société. C'est à cause de ses velléités de réquisition que le système ECP a été confronté au dilemme lié à la nature de l'entreprise au sein d'une économie centralement planifiée.

Il y a au moins trois points de vue qui permettent de définir une entreprise: le point de vue technologique, le point de vue juridique et finalement, le point de vue économique. Dans les économies de marché, le terme «entreprise» renvoie simultanément aux trois dimensions. Il n'en va pas de même dans une économie gouvernée par le système ECP.

L'entreprise en tant qu'unité de production: dans la perspective technique, l'entreprise - ou l'usine - est un lieu où se déroule un processus spécifique de transformation de la matière, qui combine les moyens de production dont elle dispose et le travail dont elle s'assure la collaboration. Parallèlement à la transformation technologique, l'entreprise produit également de la valeur. Autant la transformation technologique peut être identique d'un environnement systémique à un autre, autant les résultats en termes de valeur sont tributaires de la convention comptable et des prix.

L'entreprise en tant qu'entité juridique: dans l'économie de marché, l'ordre juridique donne à l'entreprise sa «personnalité morale» et reconnaît ainsi son autonomie par rapport à l'environnement. En tant que personne morale, l'entreprise est soumise à un certain nombre de devoirs et d'obligations que précise le code des obligations⁵. Ainsi, en économie de marché, la personnalité morale de l'entreprise naît donc de la conjonction d'un cadre juridique conférant une autonomie à la personne morale; du capital physique ou financier; de l'accord des propriétaires de ce dernier, auxquels il appartiendra de gérer l'entreprise dans le respect des obligations qu'elle contracte face à son environnement.

Du point de vue strictement juridique, les éléments constitutifs de la personnalité morale d'une entreprise sont identiques dans le cadre d'une économie centralement planifiée. Toutefois, elle repose sur le principe de la propriété sociale des moyens de production, par conséquent le système ECP est l'unique gestionnaire de toutes les entreprises. C'est à lui qu'il appartient de

⁴ Cf. P. DEMBINSKI, «Logic of the Planned Economy: the Seeds of the Collapse», *Oxford University Press*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

⁵ M. JENSEN, W. MECKLING, «Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure» in *Journal of Financial Economics*, N° 3, 1976, p. 310.

«doter» l'entreprise des moyens de production ou de capital initial. C'est aussi lui qui, par voie législative ou simplement administrative, impose à l'entreprise ses obligations qu'il se réserve à tout moment le droit de modifier. Finalement, c'est encore le système, en tant que destinataire de la production qui garde la mainmise sur la gestion de l'entreprise. Ainsi, dans le cadre du système ECP l'entreprise même si elle est juridiquement distincte, n'a aucune autonomie organisationnelle par rapport à ce dernier.

En économie de marché comme en économie centralement planifiée le devoir prioritaire de l'entreprise est d'obéir à la volonté de ses propriétaires. Cependant, en économie de marché cette volonté est circonscrite par les contrats que l'entreprise passe avec son environnement et les obligations que lui impose la loi. En économie centralement planifiée par contre, la volonté des propriétaires ne se heurte à aucune de ces deux limites: les contrats ne lient que les démembrements d'un même propriétaire et peuvent donc être dissous uniquement par sa volonté. De plus ce propriétaire unique fabrique et modifie la loi à sa guise.

L'entreprise en tant qu'agent économique: l'ordre juridique de l'économie de marché subordonne la survie de l'entreprise à sa capacité de créer un état de fait comptable qui se caractérise par une différence positive entre ses recettes et ses dépenses. La qualité «d'agent économique» de l'entreprise prend naissance dans la dimension économique qui en fait une personne morale disposant de moyens nécessaires pour honorer ses engagements libellés en termes de valeur.

En économie centralement planifiée toutes les entreprises appartiennent au même propriétaire ce qui rend insaisissable la frontière entre une entreprise individuelle et son environnement. Ainsi, on peut se demander si le système ECP octroie à l'entreprise le statut d'agent économique au sens que l'économie de marché donne à ce terme.

La réponse est positive si l'on considère l'ensemble du secteur socialisé comme une seule entreprise dont l'environnement serait fait des ménages et des entreprises privées, nationales et étrangères. La réponse est par contre ambiguë si l'on considère séparément les différentes personnes morales⁶.

Le système ECP cherche à organiser la production de façon à assurer simultanément que les biens qu'il se réserve pour son auto-consommation soient de qualité et de quantité adéquates, et que la valeur comptable des biens de consommation corresponde au volume des rémunérations qu'il verse. Si chaque unité de production se conformait automatiquement à la fois aux normes exprimées en valeur et à celles exprimées en quantité/qualité des biens produits, il serait facile au système d'amener le tissu économique à réaliser ses plans. Puisqu'il en va en réalité autrement, le système a le choix

⁶ De nombreux travaux ont été consacrés à la nature de l'entreprise dans le cadre du système ECP dont l'ouvrage de D. GRANICK, «Enterprise Guidance in Eastern Europe», Princetown UP, 1975, est sans aucun doute le plus original. Voir également: W. KUCZYNSKI, «The State Enterprise under Socialism» in *Soviet Studies*, vol. XXX, N° 3, juillet 1978 et R. PORTES, «The Enterprise under Central Planning» *Review of Economic Studies*, vol. XXXVI, 1969, pp.197-212.

entre les options suivantes: soit il donne aux entreprises le statut et l'autonomie d'un agent économique et les oblige ainsi au respect absolu de l'équilibre comptable, soit il maintient les entreprises dans la plus stricte obéissance, l'équilibre comptable devenant dans cette perspective secondaire. Considérons les avantages et les inconvénients des deux situations.

Si l'entreprise devait fonctionner comme un agent économique, si donc elle était tenue à l'équilibre comptable, il faudrait que deux conditions aient été préalablement satisfaites:

1. Que le système se soit aliéné le droit d'intervenir dans la gestion de l'entreprise - c'est-à-dire qu'il ait subordonné l'exercice de ses droits de propriétaire au respect par l'entreprise des obligations contractuelles.
2. Que les entreprises n'aient aucune influence sur les prix et ne bénéficient d'aucune garantie générale de débouchés pour leurs produits.

Il est évident que si le système venait à réaliser ces deux conditions, il perdrait toute emprise sur la composition physique de la production, donc perdrait l'assurance de voir ses besoins en auto-consommation satisfaits. En outre, il devrait se résigner à ce que les activités non rentables cessent d'elles-mêmes, ce qui l'obligerait à introduire dans l'économie un mécanisme automatique assurant le transfert des moyens de production des entreprises en faillite vers des activités productives rentables. Un tel automatisme est incompatible avec l'ingérence continue du système dans l'allocation des moyens de production. Par contre cette solution offre l'avantage d'un meilleur contrôle des coûts de production, c'est-à-dire, elle garantit une plus grande efficacité économique.

Le système ECP garde une emprise infiniment plus grande sur l'assortiment produit et sur son utilisation *si l'entreprise demeure confinée au statut du «pseudo-agent» économique*. L'efficacité de la réquisition s'en trouve donc améliorée par rapport à la situation précédente car rien ne limite l'ingérence continue du système dans l'activité de l'entreprise, alors que plus rien ne garantit l'efficacité économique.

Les dernières années de l'histoire des démocraties populaires montrent à l'évidence que le système ECP a systématiquement ignoré le caractère mutuellement exclusif des deux termes de l'alternative et a continuellement cherché une voie médiane qui assurerait l'efficacité économique, sans pour autant entraver l'efficacité de la réquisition. Les recherches du système en la matière se situaient autour de l'axe centralisation-décentralisation⁷. A défaut de pouvoir se permettre de faire de l'entreprise un agent économique, le seul aspect sur lequel a porté la (dé)centralisation est la personnalité juridique de l'entreprise.

⁷ La littérature consacrée à ce sujet est trop abondante pour être citée ici. Mentionnons toutefois l'ouvrage de W. BRUS, «Les problèmes généraux du fonctionnement de l'économie socialiste», Maspéro, Paris, 1968, 256 p., celui édité par N. SPULBER, «Organisational Alternatives in Soviet-Type Economies», Cambridge UP, New York, 1979 et plus récemment l'ouvrage de J. KORNAI, «Socialisme et économie de la pénurie», Economica, Paris, 1984, qui a posé le problème en termes de «paternalisme du centre face à l'entreprise».

A chaque changement organisationnel, il y a transfert du pouvoir de décision lié à la refonte des personnalités juridiques. Cependant, aussi larges qu'aient été les compétences transférées vers des entités subalternes, elles ne sont définissables que par défaut puisque le système reste à la fois dépositaire des moyens de production et législateur. L'agent subalterne est donc libre de décider seulement là où les organes supérieurs n'interviennent pas; ces plages de liberté sont très malléables et en réalité, sont modifiées bien plus souvent que n'ont lieu les refontes des personnalités juridiques. Compte tenu de cette instabilité chronique, il serait vain d'étudier la distribution - éphémère par définition - du «pouvoir de décision» en matière économique, par contre il est intéressant d'observer les règles qui président à son allocation.

En économie de marché il est clair que pouvoir de décision et responsabilité vont de pair pour l'entreprise qui doit répondre simultanément et constamment à trois interpellations que lui adresse son environnement: que produire, comment produire et pour qui produire. Ces trois questions délimitent le pouvoir de décision de l'entreprise dont la responsabilité consiste à garantir sa propre survie. Le pouvoir de décision est donc, en économie de marché, le seul moyen dont dispose l'entreprise pour assumer cette responsabilité.

En économie centralement planifiée, aucun organe économique n'a de responsabilité aussi clairement délimitée. Comme les décisions du pseudo-agent ne sont pas gagées sur ses moyens de production, son pouvoir de décision n'est pas pondéré par une responsabilité économique directe. Le non-respect de l'équilibre comptable ne mettant pas automatiquement en danger la pérennité de l'entreprise, les décisions prises par elle, engagent bel et bien toute l'économie et sont gagées sur la responsabilité pénale et administrative des hommes qui les prennent. Ceci conduit à la *décentralisation de l'irresponsabilité*. Ainsi, les espoirs d'améliorer l'efficacité économique ont été systématiquement déçus car toutes les décentralisations ont porté sur la simple délégation de pouvoir de décision sans délimitation correspondante des responsabilités.

L'absence de responsabilités clairement définies conduit ceux qui détiennent le pouvoir de décision, et donc ceux qui risquent d'être sanctionnés un jour pour le «mauvais usage» qu'ils en auraient fait, non pas à mieux assumer les responsabilités, mais à se prémunir contre d'éventuelles sanctions. Vu que les sanctions peuvent avoir de nombreuses causes et origines, la protection est tout aussi complexe. Elle va du recours aux moyens illégaux, pour adapter les résultats économiques aux attentes et aux désirs du système, jusqu'à la constitution des réseaux de clientèle dont les membres se protègent mutuellement. Certains troquent leur influence politique ou économique contre des biens ou services auxquels d'autres ont accès du fait de leurs fonctions; d'autres profitent de leur séjour aux postes clés pour se garantir une retraite paisible, dans l'appréhension constante d'une mutation soudaine.

Tous ces comportements sont autant de moyens par lesquels le tissu économique se rebelle contre l'emprise du système. Par conséquent ce sont autant d'énergies et de ressources qui, non seulement sont détournées de la recherche de l'efficacité économique mais pire encore, sont utilisées pour entraver

la réquisition qu'opère le système. Les dysfonctionnements sont parfois si profonds que, pour restaurer sa capacité de réquisition amoindrie et assurer sa survie, le système recourt à son pouvoir dissuasif et à sa compétence législative pour opérer des purges parmi les responsables de l'économie⁸.

Au-delà des considérations purement systémiques qui ont empêché l'émiettement du tissu économique des démocraties populaires, un autre facteur a encore amplifié la tendance à la concentration de l'activité économique dans des très grandes entités. Il s'agit du climat d'insécurité économique qui résulte du contexte de la pénurie durable. En effet, dans une économie de pénurie tout acheteur est en permanence exposé au risque de manquer de tel ou tel bien ou service. Manquer d'un input est synonyme pour l'entreprise de l'interruption de la production, de la non-réalisation du plan, de recherches effrénées, de coûts supplémentaires, etc. Ainsi, pour diminuer autant que possible leur dépendance par rapport aux fournisseurs, le comportement normal des entreprises «socialistes» consistait à développer autant que possible les productions des inputs à l'intérieur. Cette tendance a entraîné tout naturellement une croissance horizontale des entreprises.

Alors que les entreprises socialistes diminuaient leur dépendance face aux fournisseurs en diversifiant leurs propres activités, les entreprises occidentales prenaient le chemin inverse au nom de la spécialisation et de la sous-traitance. La spécialisation extrême des productions, notamment dans le domaine des services, doublée d'un vaste réseau de fournisseurs et de sous-traitants a donné lieu dans les économies occidentales à l'accroissement du nombre des PME, alors que le tissu économique des démocraties populaires évoluait vers la concentration toujours plus poussée des activités de productions.

A cette liste des facteurs explicatifs ajoutons encore l'argument selon lequel la structure industrielle des démocraties populaires devait reposer sur des monopoles sectoriels. Cette structure permettait, pensait-on, de maximiser les économies d'échelle sans que les effets néfastes du monopole puissent se manifester, les prix étant fixés par le centre.

Même si l'absence traditionnelle des PME dans les pays de l'Europe de l'Est s'explique aisément par des considérations idéologiques (propriété sociale des moyens de production), systémiques (l'entreprise réduite au statut de pseudo-agent économique) et économiques (l'intégration des activités sous la menace de la pénurie et recherche des économies d'échelle), il n'en demeure pas moins qu'avec l'abandon de ce cadre, les considérations susmentionnées perdent toute leur pertinence. La seule manière de limiter l'importance des effets pervers découlant du tissu économique hérité du passé, en d'autres termes, la seule façon d'accomplir rapidement la transition vers une économie de marché, est l'augmentation rapide du nombre d'entreprises, notamment des PME en mains privées. Un nombre élevé d'entreprises

⁸ L'on trouvera une analyse socio-politico-économique, désormais classique, de cette classe dans M. VOSLENSKY, «La nomenklature: les privilégiés en URSS», Paris, Belfond, 1980. Une édition mise à jour existe uniquement en allemand, «Nomenklatura, die herrschende Klasse in der Sowjetunion», München, Molden, 1984.

est nécessaire non seulement à l'apparition du marché - donc de la concurrence sans laquelle l'efficacité allocative de l'économie ne saurait augmenter - mais aussi à la spécialisation, donc à l'accroissement de l'efficacité productive et du niveau de satisfaction de la population.

La section suivante s'interroge sur la manière dont les préoccupations susmentionnées se retrouvent dans le diagnostic qui sous-tend les politiques économiques qualifiées de «thérapies de choc» que la Pologne a énergiquement mis en application dès le début 1990, alors que la Hongrie et la Tchécoslovaquie s'en inspirent à plus d'un titre.

La thérapie de choc - signe d'impuissance de la pensée économique

En 1989-90 l'Europe de l'Est a changé d'identité en s'émancipant définitivement de l'emprise du marxisme. Le revirement politique a été quasi immédiatement sanctionné par une nouvelle légitimité dérivée du verdict des urnes. La page d'histoire intitulée «démocraties populaires» ayant été définitivement tournée, il est aujourd'hui presque malséant d'évoquer le passé à quelque titre que ce soit. Si cette pudeur est compréhensible pour ce qui est de la politique, elle est particulièrement nocive dans le domaine économique comme le montre la section précédente. En effet, même si la «révolution de 1989» a fait voler en éclats le système ECP en rejetant les dogmes dérivés du marxisme qui lui donnaient sa cohésion, les éléments hérités de ce système - les structures, les mécanismes et les comportements - continuent à forger la réalité des économies post-communistes.

La transition, dont il est tant question aujourd'hui, consiste à soumettre à la logique du marché les économies de l'Europe de l'Est. Il ne s'agit donc point d'une création *ex nihilo*, mais bien d'une reconversion progressive de décombres de l'économie planifiée en un système de marché. Néanmoins, de nombreux experts tant à l'Est qu'à l'Ouest oublient ce fait fondamental, et confondent table rase et héritage légué par l'ordre ancien.

L'abondante littérature dite «soviétologique» est parfaitement incapable d'éclairer utilement la situation actuelle des pays post-communistes. En effet, une bonne partie de la production que la communauté scientifique occidentale avait consacrée aux économies de l'Europe de l'Est pendant les 40 dernières années s'est contentée de reprendre le discours d'auto-justification des réformateurs communistes de l'Est. C'est ce qui a permis à N. Davis, historien spécialiste de l'Europe centrale de dire en 1986 que les économistes soviétologues se répartissent en deux catégories: ceux qui ne savent pas comment le système fonctionne, et ceux qui ne peuvent l'expliquer. La situation n'ayant pas changé depuis cette date, une connaissance analytique de l'économie planifiée - notamment en ce qui concerne son tissu économique - fait toujours défaut, alors qu'aujourd'hui elle est indispensable pour poser les jalons de la transition aussi efficaces que possible. La théorie économique - et c'est nettement plus inquiétant - se trouve dans la même situation d'impuissance. Ses déficiences ne sont pas perçues par la majorité de la profession, ce qui explique la facilité avec laquelle elle propose des solutions toutes faites pour l'Europe de l'Est, avant même d'avoir correctement appréhendé les prémices du problème.

Dans cette situation le diagnostic qui emporte l'adhésion, à la fois des pouvoirs publics occidentaux et des économistes, est tout ce qu'il y a de plus standard mais aussi de plus inadapté à accélérer la transition vers l'économie de marché.

A peine les remous de «la révolution de 1989» ont-ils cédé la place à un début d'une consolidation politique et institutionnelle que le monde a pu prendre conscience de l'immensité des problèmes économiques des pays post-communistes. Les indicateurs conjoncturels usuellement utilisés brossent un tableau on ne peut plus sombre de la situation économique de l'Europe de l'Est, sans parler de celle de l'URSS:

- Une forte inflation.
- Un endettement extérieur considérable.
- Une croissance en panne, voire en chute libre.
- Un besoin de financement extérieur que l'équilibre précaire des balances commerciales n'est pas en mesure d'assurer.
- Une désorganisation profonde des finances publiques dont les déficits échappent en bonne partie à la quantification.
- Un taux de chômage en progression constante.

Il n'en faut pas plus pour que la théorie économique pose son diagnostic: les difficultés économiques dont souffrent aujourd'hui les pays de l'Europe de l'Est ont une forte composante conjoncturelle et proviennent d'un excès durable de demande globale par rapport à l'offre intérieure, amplifié par un désordre monétaire. Le taux de chômage initialement faible étayait, il y a quelques mois encore, cette analyse. Ce diagnostic ressemble à s'y méprendre à ceux qui ont été avancés pour les pays fortement endettés, notamment d'Amérique latine. Il s'agit de diagnostics - et de thérapies subséquentes - qui s'inscrivent dans le «mainstream economics», ou dans la pensée économique dominante de la fin du 20^e siècle. L'étroitesse de son paradigme tient au postulat implicite selon lequel les problèmes économiques se posent - et par conséquent doivent être résolus - de la même manière dans tous les environnements institutionnels et sous toutes les latitudes.

Les thérapies proposées se réduisent donc à un savant - puisque obtenu grâce aux modèles économétriques - dosage des mesures suivantes:

- Rééquilibrage rapide des dépenses publiques, notamment par la suppression des subventions - souvent aux biens de première nécessité.
- Politique monétaire restrictive, avec des taux d'intérêt élevés et souvent un contrôle du crédit.
- Gel des salaires, notamment dans la fonction publique.
- Libéralisation des prix et l'abaissement des barrières douanières.
- Suppression des contrôles des changes sur les paiements courants.
- Réaménagement de la dette extérieure.

L'instrument de la conditionnalité a permis au Fonds Monétaire International de suggérer - certains diraient d'imposer - des politiques économiques

de ce type à de nombreux pays en voie de développement, aux prises avec des difficultés conjoncturelles. Les nouvelles équipes au pouvoir en Europe de l'Est ont cherché d'emblée à rendre le changement immédiatement perceptible et irréversible. Il n'est donc pas étonnant que la rupture s'exprimait avant tout par le symbolique. Au niveau économique cela signifie la mise en évidence de l'option libérale qui - manuels d'économie à l'appui - va en un temps record faire apparaître l'économie de marché et surtout la prospérité qui en découle.

Le recours au FMI, à son appui financier, à son cautionnement moral, à son expertise technique occupe sans aucun doute une place centrale dans ce processus d'exorcisme idéologique. Ainsi, avant que les nouveaux gouvernants, polonais notamment, aient pu mesurer l'ampleur de la tâche qui les attendait et se préparer pour l'accomplir, les équipes du FMI sont arrivées à Belgrade, Budapest et Varsovie et sont même allées jusqu'à Moscou l'été dernier. Il leur a fallu peu de temps pour poser les priorités et reconnaître presque à l'unisson que c'est d'un programme de stabilisation que les économies post-communistes avaient avant tout besoin: vérité des prix, politique monétaire restrictive, convertibilité de la monnaie, équilibre du budget avec en contre-partie une aide financière occidentale. Les accords de confirmations passés ces deux dernières années entre le FMI et les gouvernements de l'Est reposent sur les principes susmentionnés.

Aujourd'hui, face à l'enlèvement évident de la situation économique en Europe de l'Est des interrogations prennent à nouveau le relais des certitudes. Après 40 ans d'une logique planificatrice et centralisatrice le passage à la logique de marché, l'essence du changement systémique, se résume-t-il vraiment à la simple stabilisation conjoncturelle?

Dans une économie de marché - ou assimilée comme le sont la plupart des économies des PVD - la conduite de la politique conjoncturelle repose sur des instruments bien connus que sont la politique monétaire - c'est-à-dire la gestion de la quantité de monnaie en circulation dans l'économie, la politique budgétaire, la politique du taux de change ainsi que la politique commerciale face à l'extérieur. Chacun de ces domaines de la politique conjoncturelle a une assise institutionnelle bien précise.

Les économies planifiées n'ont jamais eu besoin de politique conjoncturelle pour la simple et bonne raison qu'elles pensaient être à l'abri des fluctuations conjoncturelles. En effet, avec des prix fixes il n'y a pas lieu de craindre l'inflation, une monnaie servile et inconvertible ne présente aucun risque, ni interne ni externe, le déficit budgétaire automatiquement financé par la banque d'émission n'a pas d'incidence macroéconomique en absence de marchés financiers. Le seul problème dont souffraient les économies planifiées étaient l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande, écart impossible à atténuer quand les prix sont fixes. Ainsi, la croissance a été la seule préoccupation économique véritable des démocraties populaires durant les 40 années de leur existence.

Pour cette raison, les instruments usuels de politique économique n'ont jamais fait partie des institutions de l'économie planifiée dont héritent - sous

bénéfice d'inventaire - les nouveaux gouvernements en Europe de l'Est. Par conséquent, ces mêmes gouvernements ne disposent pas aujourd'hui d'instruments pour mettre en œuvre les mesures préconisées par les programmes de stabilisation. Dans ce contexte, la poursuite des objectifs conjoncturels est dangereuse à double titre: elle peut entraîner des pertes de temps, de réserves et - ce qui est le plus grave - la dilapidation d'un capital de confiance politique et/ou conduire à une profonde récession, comme le montrent notamment les résultats de l'économie polonaise pour 1991.

Il y a donc de fortes chances que le programme de stabilisation suivi actuellement en Pologne échoue, son coût d'opportunité aura été élevé car les changements structurels et systémiques auront été retardés d'autant. En effet, les économies de l'Europe de l'Est ne diffèrent pas seulement de celles des pays de l'OCDE par la qualité de leurs indicateurs conjoncturels mais par le principe organisateur de leur activité économique. Par conséquent, aussi longtemps que des agents économiques privés - ménages et entreprises - ne reprendront pas à l'État et l'économie socialisée en général le pouvoir de décider la répartition du revenu national entre la consommation et l'investissement, la logique centralisatrice continuera à y régner en maître incontesté. L'enjeu essentiel de la transition n'est donc point conjoncturel mais systémique; il s'agit d'instaurer des mécanismes capables d'assurer à l'avenir une allocation efficiente des actifs économiques laquelle à son tour conduira à l'accroissement de la production, et par conséquent de la satisfaction. Si les pays de l'Europe de l'Est se laissent détourner de cette priorité absolue, ils risquent d'enliser leurs économies dans une suite sans fin de tentatives de stabilisation comme l'Amérique latine en fait la douloureuse expérience depuis des années.

L'enjeu de la transition est avant tout systémique: il s'agit d'augmenter de manière significative l'apport des activités économiques privées au PNB. Pour le moment cet apport demeure extrêmement faible et le développement du secteur privé se heurte à de nombreuses difficultés auxquelles est consacrée la troisième section.

Les obstacles sur la voie vers la privatisation de l'activité économique

Le terme même de privatisation a au moins deux acceptions bien différentes: au sens restreint et courant il signifie le transfert des entreprises du secteur public vers le secteur privé alors qu'au sens plus large la privatisation signifie le passage d'activités économiques vers le secteur privé sans que cela n'implique nécessairement un transfert d'actifs⁹.

Le changement systémique vers l'économie de marché ne peut en aucun cas se résumer à la simple privatisation des entreprises existantes, puisque comme nous l'avons indiqué dans la première section, la structure du tissu économique héritée du communisme n'est absolument pas adaptée à une économie de marché. Pour que cette dernière puisse fonctionner effective-

⁹ E. SAVAS, «Taxonomy of Privatization Strategies» in *Policy Studies Journal*, vol. 18, Winter 1989-90, pp. 343-355.

ment il faut que le nombre des entreprises augmente fortement notamment dans la catégorie des PME. Cet accroissement du nombre des petites et moyennes entreprises ne peut venir que de deux sources:

1. La restructuration et le démembrement des entreprises «socialistes» héritées du passé peut déboucher sur l'apparition de nombreuses PME. Toutefois, il n'est pas dit que les entités issues de ce processus qui sont viables du point de vue technologique et physique, le soient également en termes économiques et financiers.
2. La création *ex nihilo* de nouvelles entreprises. Il peut s'agir aussi de la «légalisation» d'un certain nombre d'activités conduites antérieurement dans l'ombre, de l'adaptation aux nouvelles conditions d'anciens ateliers artisanaux. La possibilité de reprise par ces nouvelles entités de quelques actifs physiques (machines ou véhicules) aux entreprises du secteur public pourrait favoriser la multiplication de nouvelles PME.

La restructuration et le démembrement des entreprises «socialistes» ainsi que leur privatisation sont des processus extrêmement lents et complexes. Pour cette raison il est illusoire de penser que ce processus à lui seul, peut contribuer rapidement à l'accroissement du nombre des entreprises privées¹⁰. Par conséquent, c'est essentiellement par la création de nouvelles entreprises que doit progresser la construction de l'économie de marché en Europe de l'Est. Or la création de nouvelles entreprises butte actuellement en Europe de l'Est sur de trop nombreux obstacles qui sont à la fois objectifs et subjectifs. L'importance de ces obstacles ne diminuera que si les gouvernements au pouvoir mettaient en place une politique explicite et cohérente de promotion de nouvelles entreprises. Toutefois une telle démarche est incompatible avec le credo libéral et non-interventionniste actuellement en vogue en Europe de l'Est que V. Klaus résume par la boutade «Market economy. Full stop». La thérapie de choc veut, dans ses principes, forcer les entreprises existantes à s'adapter aux nouvelles contraintes. Ce faisant, elle passe sous silence le problème vital de la création d'entreprises et plus particulièrement de PME¹¹.

Parmi les obstacles essentiels, mentionnons le sous-développement du système bancaire qui exige des entrepreneurs un niveau de garantie qu'ils ne sont pas en mesure de fournir. Dans cette situation, nombre de PME sont coupées du crédit, ce qui est particulièrement grave dans des pays où le capital financier privé n'existe quasiment pas. Pour la même raison, de nombreux projets d'entreprises ne se matérialisent pas.

Le caractère lacunaire et changeant de la législation fiscale constitue un autre obstacle essentiel à la création des entreprises, il en va de même des ambiguïtés qui entourent encore certains aspects de la propriété privée, notamment dans le cas du retour des biens à leurs anciens propriétaires.

¹⁰ Cf. à ce sujet P. DEMBINSKY, «La privatisation: des questions en attente de réponses» in *La nouvelle Europe de l'Est: du plan au marché*, études publiées sous la direction de J.-D. CLAVEL et de J.C. SLOAN, Bruylant, Bruxelles, 1991, pp. 155-168.

¹¹ Ch. BROOKS, «La dynamique de l'entreprise, clef de la restructuration économique» in J.D. Clavel et J.C. Sloan, op. cit., pp. 209-235.

L'instabilité du niveau des tarifs douaniers et du cours de change expose les nouvelles entreprises aux risques concurrentiels qu'elles n'ont pas les moyens de maîtriser.

Le niveau relativement pauvre de la culture d'entreprise est un autre élément qui limite le nombre de projets d'entreprises.

Le coût du financement est prohibitif pour toutes les entreprises qui envisagent des programmes d'investissement de moyen terme.

La liste qui précède n'est pas, et de loin exhaustive. Elle indique uniquement les obstacles les plus importants que rencontrent les créateurs de PME. Leur effet dissuasif ne doit en aucun cas, être sous-estimé. Deux ans après le début de la transition, ses effets économiques tardent à se faire sentir et les économies post-communistes s'enlisent dans un marasme dont il leur sera très difficile de sortir à moyen terme. Sans une politique globale de stimulation et de soutien à la création des PME nationales, la transition actuellement en cours en Europe de l'Est risque de conduire ces pays vers l'anarchie économique doublée d'une économie de subsistance, plutôt que vers la prospérité dont l'économie de marché est la meilleure garante. Au moment où les frontières chancellent à nouveau et s'ouvrent sur le vide, le renforcement rapide du tissu économique national est le meilleur, l'unique atout dont disposent la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie pour rester à l'écart des tourbillons qui s'abattent sur cette partie de l'Europe. Dans ce contexte, l'assistance et l'expérience des pays occidentaux paraissent absolument primordiales, plus importantes que les réductions de dettes ou des investissements directs.

Industrielle Kooperation - Herausforderungen und Chancen

Das Beispiel von ABB Asea Brown Boveri

Martin N. C. Thomann

Zentral- und Osteuropa ist eine ungenaue, aber praktische Bezeichnung für eine Reihe von Ländern im östlichen Teil des Kontinents. Darunter werden hier verstanden Polen, die CSFR, Ungarn, Rumänien, Albanien, Jugoslawien, Bulgarien und die frühere Sowjetunion (heute Gemeinschaft unabhängiger Staaten GUS und Baltische Republiken). Es handelt sich um einen Raum mit über 400 Millionen Einwohnern (etwa so viele wie in Westeuropa), mit einem durchschnittlichen Bruttosozialprodukt von etwa einem Drittel des westeuropäischen. Es ist zwar grundsätzlich unangebracht, alle die Länder zusammenzufassen (dies wird auch mit Westeuropa kaum getan); der Begriff wird nachfolgend trotzdem verwendet, wo es wegen der notwendigen Konzentration des Textes geboten erscheint.

Die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern Zentral- und Osteuropas ist unterschiedlich, aber unterschiedlich schlecht. Der Zusammenbruch der alten politischen und wirtschaftlichen Systeme äussert sich in starken Wachstumsverlusten, rasch steigender Arbeitslosigkeit und hoher Inflation. Der grundsätzlich in allen Ländern geplante Übergang zur Marktwirtschaft verursacht enorme Anpassungsprobleme.

Warum in Zentral- und Osteuropa investieren?

Was führt unter diesen Umständen ein industrielles Unternehmen dazu, in einem so heterogenen Wirtschaftsraum, wo Rezession wenn nicht Depression vorherrscht, zu investieren?

Zum Hintergrund: der ABB Asea Brown Boveri Konzern ist im wesentlichen im Bereich der Infrastruktur tätig: Erzeugung, Übertragung und Verteilung von elektrischer Energie, Umweltschutz und Schienenverkehr.

Was also führt ein rein privates Unternehmen dazu, im Bereich Infrastruktur, der in wesentlichen Teilen staatlich dominiert ist, in Ländern mit noch vorherrschender Staatsindustrie industriell tätig zu sein? Eine solche Tätigkeit aufzubauen bedeutet einen radikalen Bruch mit der Art früherer Geschäftsbeziehungen mit diesem Wirtschaftsraum, die über Jahrzehnte gekennzeichnet waren durch etwas Handel und vereinzelt Ausführung von Grossprojekten, aber ohne eigentliches industrielles Engagement.

Mit den gewaltigen politischen Veränderungen der letzten Zeit und der beginnenden Ablösung des «real existierenden Sozialismus» in den Volkswirtschaften dieser Länder haben sich die Voraussetzungen für industrielle Tätigkeit grundsätzlich gewandelt. Ausgehend von der Annahme, dass die beabsichtigten Systemänderungen einen unumkehrbaren Trend signalisieren, geht es darum, die Märkte frühzeitig zu erschliessen und mit industrieller Tätigkeit zu durchdringen. Es sind im wesentlichen zwei hauptsächliche Absichten, die verfolgt werden:

- Industrielle Tätigkeit in den Ländern Zentral- und Osteuropas und der früheren UdSSR dient der Versorgung der lokalen Märkte, aber auch der Region, die früher durch den in der Zwischenzeit zusammengebrochenen RGW oder COMECON dominiert war.
- Industrielle Tätigkeit in diesen Ländern schafft aber auch die Möglichkeit, kostengünstige Produktionsfazilitäten aufzubauen. Dabei ist eine Gesamtbetrachtung unterstellt, denn es geht nicht um Billigprodukte hinsichtlich Qualität, sondern um Produktion, die in jeder Hinsicht für die Weltmärkte konkurrenzfähige Güter erzeugt. Solche Kapazitäten sind angesichts des global geführten Konkurrenzkampfes notwendig.

Wie baut ABB industrielle Positionen auf?

Das Schlüsselinstrument für ABB heisst Zusammenarbeit oder, neudeutsch, Kooperation. Es geht darum, Ressourcen bestehender industrieller Einheiten in den Ländern des zentral- und osteuropäischen Raums mit westlichen zusammenzufügen. Es ist ein Irrtum anzunehmen, dass grundsätzlich alle industriellen Unternehmen, Kombinate und Konglomerate in Zentral- und Osteuropa nicht in der Lage sind bzw. nicht in die Lage versetzt werden können, weltmarktreife Produkte herzustellen. Es ist ebenso ein Irrtum anzunehmen, dass westliche Industrieunternehmen in Zentral- und Osteuropa ihre Unternehmen auf der grünen Wiese neu aufbauen müssen.

Kombination westlicher und östlicher Ressourcen

Wie können Kombinationen von industriellen Ressourcen aussehen? Nachstehend wird ein sehr allgemeines Schema angegeben, das je nach Fragestellung, Absicht und Partner differenziert werden muss.

Von der Seite osteuropäischer Partner können in Kooperationen eingebracht werden u.a. Arbeitskräfte, Fabrikliegenschaften, Fabrikausrüstungen, Marktkenntnisse und Technologie. Technologie ist deshalb besonders wichtig, weil im früheren RGW oder COMECON Technologien einigermaßen standardisiert waren und deshalb eine grosse installierte Basis vorhanden ist; die Modernisierung bestehender Anlagen in Zentral- und Osteuropa, zum Teil auch die Erstellung von Neuanlagen, muss auf die installierte Technologie Rücksicht nehmen.

Von westlicher Seite werden als Beiträge in Kooperationen im allgemeinen genannt moderne Technologie, Management-Wissen, materielles und immaterielles Kapital, Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten und zu den Weltmärkten, sowie, sehr wichtig, Aus-, Um- und Fortbildungsmöglichkeiten.

Zunächst kommt es auf die Zusammenführung geeigneter Partner an, anschliessend auf die geschickte Kombination der beidseitigen Beiträge; dies in einem sehr schwierigen Umfeld.

Die Suche nach geeigneten Partnern ist ABB erleichtert worden durch das Bestehen von teilweise jahrzehntelangen Beziehungen zu osteuropäischen Partnern, die zum Beispiel aufgrund von Lizenz- oder Produktionszusam-

menarbeit beruhen. Diese Unternehmen sind dem Investor gut bekannt; ihre Produkte und Möglichkeiten können gemeinsam abgeschätzt werden; teilweise weisen sie gut eingeführte Namen und Marken auf.

Des westliche Partner, hier also ABB, vermag Exportaufträge zu vermitteln. Dies ist nicht nur wichtig wegen der daraus resultierenden Deviseneinnahmen. Sie sind wichtig, um kurzfristig Beschäftigung zu sichern, bis die Binnen- und Regionalmärkte Nachfrage ausüben können.

Das Konzept des Heimmarktes

Der rasche Aufbau von industriellen Positionen in Zentral- und Osteuropa ermöglicht es, auch in diesen Ländern rasch das von ABB weltweit bevorzugte Heimmarktkonzept einzuführen. Dies bedeutet einmal, nicht als ausländischer «Eroberer» in die Märkte einzufallen, sondern durch Entwicklung von Kooperationen mit lokalen Industrienunternehmen in den Märkten selber und aus ihnen zu operieren. Entscheidungsbefugnisse und Verantwortung für die zwischen ABB und den Partnern eingegangenen Operationen werden so rasch als nur angängig in den neugebildeten Unternehmen lokalisiert. Dies in der Überlegung, dass die ABB-Partnerunternehmen näher beim Markt und bei den Kunden sind als ferne Organisationen z.B. in Westeuropa oder den USA. Das Heimmarktprinzip ermöglicht es auch, den lokalen ABB-Organisationen eine nationale Identifikation zu geben. Dazu gehören u.a. die Weiterverwendung der etablierten Gesellschaftsnamen und Warenzeichen, die Führung durch lokal rekrutierte Unternehmensleitungen (zeitweilig ergänzt durch entsandte Manager), der rasch selbstverständlich werdende, gleichberechtigte Einbezug in den weltweiten ABB-Firmenverbund. All dies ist mehr als eine erklärte Absicht, sondern ein in dezidierter Realisierung befindlicher Prozess, den ABB-Unternehmen in ihren Märkten das lokale Anbieten zu ermöglichen, als Teil einer integrierten industriellen Landesorganisation.

Die Verwirklichung dieses Ansatzes sei an Beispielen kurz skizziert.

Zum Beispiel Polen

ABB ist am raschesten industriell tätig geworden in Polen. Seit Mitte 1991 ist dort die frühere Vertretung in eine Landesgesellschaft umgewandelt worden, die faktisch (wenn auch aus übergeordneten, nicht beeinflussbaren Gründen noch nicht rechtlich) als Holdinggesellschaft arbeitet. Daneben betreibt die Landesgesellschaft das Importgeschäft. Ausserdem sind in vier Gemeinschaftsgesellschaften (vielfach joint ventures genannt) rund 6000 Personen beschäftigt: ein Turbinenbauer, ein Generatorenbauer, ein Antriebsfertiger und eine Betrieb für elektronische Senderöhren. An drei dieser Gesellschaften ist ABB mehrheitlich beteiligt, an einer minderheitlich. Ausserdem ist das Vertriebsnetz landesweit ausgedehnt worden (mit Ausnahme von Ostpolen, in welchem Teil des Landes für die ABB Tätigkeit weniger Substrat vorhanden ist). Weitere Kooperationsprojekte sind in Vorbereitung.

In Ungarn ist ebenfalls eine Landesgesellschaft installiert. Ausserdem arbeiten in diesem Land vier Gemeinschaftsgesellschaften mit über 600 Beschäftigten. In der CSFR ist ebenfalls eine Landesgesellschaft tätig, die Zweigbüros im tschechischen und slowakischen Landesteil unterhält. Da die Privatisierungspolitik in der CSFR etwas später eingesetzt hat als in anderen Ländern Zentraleuropas, gibt es noch keine ABB-Gemeinschaftsgesellschaften, aber eine ganze Reihe ist in Vorbereitung.

Jugoslawien sei hier, angesichts der schwierigen und tragischen innenpolitischen Entwicklung, nur gestreift. Das Verkaufs- und Vertretungsnetz wird ausgebaut; zwei Gemeinschaftsgesellschaften operieren.

In der Diskussion über Osteuropa werden Rumänien und Bulgarien oft übersehen. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Südosteuropa sind sehr gross. Trotzdem ist ABB vorab in Rumänien mit dem Aufbau eines weiteren Heimmarktes beschäftigt; eine Reihe von Kooperationsprojekten ist in Vorbereitung. Ähnliches gilt, wenn auch etwas weniger ausgeprägt, für Bulgarien.

In der Gemeinschaft unabhängiger Staaten GUS, der früheren UdSSR, und in den baltischen Staaten hat ABB ebenfalls begonnen, Stützpunkte im Bereich von Produktion, Engineering und Marketing aufzubauen.

Modernisierungsbedürftige Infrastruktur

Was bringt die Zukunft? Es kann sich hier nur darum handeln, einige grobe Annahmen zu skizzieren.

Eine effiziente Infrastruktur (hier vereinfach definiert als Energie- und Verkehrswesen, Umweltschutz, Telekommunikation, Geld- und Währungswesen) ist auch in Zentral- und Osteuropa eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für wirtschaftliches Wachstum. Die Bedürfnisse zur Verbesserung und Modernisierung der Infrastruktur und deren Finanzierung sind enorm. Werden diese Bedürfnisse grob bewertet und zusammengezählt, ohne den Zeithorizont für deren Befriedigung zu beachten, dann wird rasch klar, dass die Nachfrage die Finanzierungsmittel übersteigt. Doch ist dies eine nicht zielführende und abschreckende Vereinfachung. Zeitweilig sieht es nämlich danach aus, als stünden mehr Mittel zur Verfügung als ausführungsfähige Projekte. Eine Reihe von wichtigen Vorhaben wird in den westlichen und östlichen Bürokratien noch diskutiert; die vorhandenen Mittel können deswegen nicht abgerufen werden. Dies wird sich allerdings rasch ändern.

Engpässe der Lokal- und Fremdfinanzierung

Finanzierungsengpässe ergeben sich nicht nur innerhalb der Möglichkeiten des westlichen Kapitaltransfers nach Osteuropa. Die Knappheit von Lokalwährungen in Zentral- und Osteuropa, von polnischen Zloty, ungarischen Forint (vom Rubel sei hier abgesehen) ist zurückzuführen auf die Bemühungen der zuständigen Währungsbehörden, die Geldordnung zu stabilisieren und die öffentlichen Haushalte in ein annäherndes Gleichge-

wicht zu bringen. Grosse Projekte der Infrastruktur, deren Verwirklichung einige bis viele Jahre in Anspruch nehmen, können nicht für den beizustellenden lokalen Anteil mit Mitteln, die 60% oder 100% oder mehr Prozent Zinsen kosten, finanziert werden. Diese Erfahrung hat ABB in einigen Projekten gemacht.

Die Projekte der Infrastruktur, die wie erwähnt, auch in Zentral- und Osteuropa staatlich dominiert ist, sind auch beeinflusst durch den begonnenen Prozess der Dezentralisierung, anders ausgedrückt durch die Ablösung der zentralstaatlichen Entscheidungsfindung. Obwohl in vielen Bereichen Unterlagen zur Verfügung stehen, welche Entscheidungen grundsätzlich möglich machen, ergeben sich Verzögerungen durch die nicht ausreichend stabilen staatlichen Strukturen.

Depression - Stagnation - Wachstum

Es wird allgemein angenommen, dass die zentral- und osteuropäischen Volkswirtschaften nach einer Phase der Depression eine Talsohle durchschreiten und dann einen realen Wachstumspfad einschlagen. Dies könnte 1992 in Polen und Ungarn, 1993 in der CSFR der Fall sein, später auch in Rumänien und Bulgarien. Was in Jugoslawien und der GUS sein wird, weiss niemand.

Diese Wachstumsprognosen können so falsch sein wie die offiziellen Statistiken in Zentral- und Osteuropa. Diese weisen im allgemeinen den Privatsektor nicht aus, sondern lediglich den staatlichen Bereich; mit zunehmender Privatisierung der Staatswirtschaft wird aber die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zunehmend verfälscht. Trotzdem ist anzunehmen, dass der Region - unterschiedlich intensiv und unterschiedlich lange - noch Negativwachstum bevorsteht.

Ein Unternehmen bewegt sich innerhalb des makroökonomischen Rahmens, muss sich aber keineswegs ähnlich verhalten. ABB als Konkurrent für Projekte im Bereich der Infrastruktur sieht Marktchancen, die mit Partnern zusammen ausgenützt werden. Eine Verbesserung der Infrastruktur in Zentral- und Osteuropa ist eine allseits anerkannte Notwendigkeit. Sie wird sehr grosse Anstrengungen vor allem Westeuropas bedingen und viele Jahre in Anspruch nehmen. Es erscheint ABB (und anderen Industrieunternehmungen) wichtig, frühzeitig in den Märkten präsent zu sein, damit im Zusammenwirken zwischen Privat- und Staatswirtschaft die grossen Aufgaben angepackt werden können.

N.B.: Die schriftliche Redaktion dieses Beitrages ist mehr als ein halbes Jahr später entstanden als der Vortrag gehalten wurde. Trotzdem basiert der Text auf den damaligen mündlichen Ausführungen, auch wenn einige Bereiche aus heutiger Sicht sachlich anzupassen wären.

Westliche Ausbildungsprojekte in Mittel- und Osteuropa: Motive, Konzepte und Ausgestaltung am Beispiel der TRANSFER-Stiftung

Peter L. Fehlmann

Wissenschaftliche Abhandlungen, wie der Übergang von der sozialistischen Plan- zur freien Marktwirtschaft gestaltet werden könnte, sind wohl leicht. Die praktischen Probleme, die sich dabei stellen, erschweren allerdings ein solches Unterfangen. Im folgenden sollen deshalb gerade diese praktischen Erfahrungen der in St. Gallen situierten TRANSFER-Stiftung im knapp zweijährigen Reformprozess Mittel- und Osteuropas, vor allem in der Tschechoslowakei, dargestellt werden. Aufgabe der Stiftung ist die Organisation marktwirtschaftlicher Schulung des unteren und mittleren Managements und der Kleinunternehmer.

Den Anstoss zur heutigen Tätigkeit erhielt TRANSFER aus den praktischen Problemen, mit denen die Privatwirtschaft in den (noch) planwirtschaftlich orientierten Ländern konfrontiert war und ist. Dass gerade zwei Studenten die Idee aufgriffen, ist sicherlich ein Zufall; dass sie konkretisiert, institutionalisiert und jetzt realisiert werden kann, ist als eine Chance zu werten, die dem Westen durch den Reformprozess in Osteuropa eröffnet wurde. Dass die Stiftung sich TRANSFER nennt, ist dabei bezeichnend für die dringende Notwendigkeit der Zwei-Weg-Kommunikation, also nicht nur diejenige von West nach Ost, was gegenwärtig sicherlich einfacher vollziehbar ist, sondern auch jene von Ost nach West.

Ein primäres Bedürfnis der Wirtschaft also? Sicher nicht nur, aber die fehlende Basis für effizientes Wirtschaften, die immer wieder beschworene sogenannte gemeinsame Sprache - womit das Grundverständnis für das Funktionieren der Marktwirtschaft gemeint ist - sind nach Meinung westlicher Wirtschaftsvertreter noch unzureichend vorhanden. Dies ist sicherlich keine Entschuldigung für passive Zurückhaltung. Aktives, innovatives und situatives Handeln ist heute angesagt, und viele Unternehmungen haben die Zeichen der Zeit erkannt. Sie sehen, dass heute die Karten verteilt werden, die morgen unsere eigene Stellung in Europa bestimmen. Erfreulicherweise spielt immer mehr auch die gesellschaftspolitische und soziale Verantwortung mit, zu der sich immer mehr, vor allem grosse und international agierende Firmen verpflichtet fühlen. Auch die Regierungen haben die Notwendigkeit zum Handeln erkannt, es fragt sich jedoch, ob sich die bisher 250 Millionen Franken gegenüber den Milliarden unserer Nachbarn profilieren können. Die sicherheitspolitischen Aspekte und diejenigen der politischen Stabilität dürfen gerade nach den eher glimpflich abgelaufenen Ereignissen in der Sowjetunion keinesfalls unterschätzt werden, da die Kosten eines Misserfolgs nicht nur für die betroffenen Länder kaum auszumalen, sondern auch für uns im «Westen» unvergleichbar höher und schmerzhafter wären.

Agieren, gegenseitiges Kommunizieren und situatives, pragmatisches Handeln. Hierzu stellte TRANSFER sich anfangs drei Bedingungen, welche die weitere Ausgestaltung des Projekts und später auch den Stiftungszweck

eingrenzten und massgeblich beeinflussten. Diese «conditiones sine quae non» können zwar unter dem zusammengefasst werden, was gemeinhin als «Hilfe zur Selbsthilfe» bezeichnet wird. Dieses Schlagwort ist allerdings insofern unglücklich gewählt als die Stiftung bei allem, was sie dort tun will, auf die lokale Kooperation und Zusammenarbeit angewiesen ist. Jede Hilfe, die nur auf dem Prinzip «Geben-Nehmen» basiert, wird angesichts der Grösse der Probleme und vor allem in Anbetracht des mangelnden Einbezugs der direkt Betroffenen über kurz oder lang zum Scheitern verurteilt sein. Nur der volle Einbezug der lokalen personellen Ressourcen verspricht einen nachhaltigen Erfolg. So sollen, wenn immer möglich, folgende drei Bedingungen erfüllt werden.

1. Soviel wie möglich im Partnerland abwickeln.
2. Soviel wie möglich durch die Menschen im Partnerland erfüllen lassen.
3. Soviel wie möglich, vor allem aber die Ausbildung der Zielgruppe selbst, in der Landessprache durchführen.

Es ging also darum, ein Ausbildungsprojekt für das untere und mittlere Management sowie für Kleinunternehmer zu erarbeiten. Die Zielgruppe soll die Möglichkeit erhalten, berufsbegleitend während eines Jahres Grundlagenwissen in praxisbezogener Betriebswirtschaftslehre zu erarbeiten. Dabei ist es wohl wenig sinnvoll, sozusagen Kochbücher und spezialisierte Beratung zu verkaufen. Vielmehr soll Verständnis für die Zusammenhänge geweckt werden. Die Teilnehmer sollen die grundsätzliche Funktionsweise der Marktwirtschaft verstehen und danach handeln können, wobei dabei auch der Wandel vom Plan zum Markt mit einbezogen wird. Zudem wird auch die ständig wachsende Bedeutung der sozialen und ökologischen Aspekte in der Marktwirtschaft betont. Gerade die Kenntnis dieser Aspekte bietet den Reformländern die Möglichkeit, in diesen Bereichen strategische Erfolgspositionen für die zukünftige Konkurrenzfähigkeit zu sichern.

Um ein breites Publikum zu erreichen, die Kosten tief zu halten und schliesslich um die Ausbildung berufsbegleitend zu gestalten, wurde die Methodik oder genauer der Methodenverbund Fernunterricht mit Begleitseminaren ausgewählt. Dieser Methodenverbund wird seit 35 Jahren von der AKAD/IMAKA-Gruppe im deutschsprachigen Raum äusserst erfolgreich angewandt. Es war auch der Gründer und Präsident von AKAD, heute auch Stiftungsrat bei TRANSFER, welcher der Stiftung als seinen Beitrag zu den Reformen in Osteuropa das relevante Lehrmaterial exklusive und kostenlos zur Verfügung stellte.

Mit einem Schlag erhielt TRANSFER eine breite Basis an Lehrmaterial, und die teuren Produktionskosten fielen weg. Die Anpassungs- und Übersetzungsarbeiten konnten getreu den Grundbedingungen, fast vollständig in die CSFR verlagert und die eingesparten Aufwendungen der Ausbildung des tschechoslowakischen Lehrkörpers zugewiesen werden.

Die Hauptaufgaben während der Entwicklungsphase bestehen also in der Lehrmittelanpassung an die CSFR-Bedingungen, der Übersetzung in die Landessprachen, der Studienbetreuerausbildung und im Aufbau einer Organisationsstruktur.

Die Anpassung des AKAD-Materials an die länderspezifische Situation ist insofern problematisch, als dass gegenwärtig die rechtliche Entwicklung nicht eindeutig voraussehbar geschweige denn festgelegt ist. Die Übersetzung wird darüber hinaus durch tschechoslowakische Fachtermini erschwert, die entweder negativ vorbelastet im Sozialismus, anders verwendet oder gar nicht erst vorhanden sind.

Gleichwohl konnte TRANSFER in einem sehr aufwendigen Selektionsverfahren (es wurden bis zu 140 Bewerbungsgespräche geführt) sich einen Stock von 21 Studienbetreuern zusammenstellen, die im Frühsommer dieses Jahres für eine vierwöchige Grundausbildung in die Schweiz eingeladen wurden, und die TRANSFER während der restlichen Zeit bis zum Beginn des Kurses im Januar 1992 kontinuierlich weiterzubilden wird. Die gleichen Studienbetreuer erarbeiteten auch, in Zusammenarbeit mit fachkundigen Spezialisten aus der CSFR und der Schweiz, die Anpassungen der Lehrunterlagen und übersetzen diese in ihre Landessprache, sei diese tschechisch oder slowakisch. Diese Studienbetreuer werden danach die gesamthaft 14 Tage Seminar, verteilt auf vier Veranstaltungen abhalten, sie werden die Prüfungsantworten korrigieren und kommentieren, und sie stehen den Kursteilnehmern zur ständigen Betreuung zur Verfügung.

Eine derartige «Fernunterrichtsschule» setzt natürlich eine gut funktionierende Organisationsstruktur voraus. TRANSFER kann teilweise bei der Lösung dieser Aufgabe auf die Unterstützung der Regierung auf Bundes-, Republiks- und Stadtebene zählen, die ihr Räumlichkeiten zur Verfügung stellen. Durch diese bereits bekundete Bereitschaft lokaler Mitwirkung verbilligt sich nicht nur der Kurs für die Zielgruppe, sondern es wäre vor allem auch ein Zeichen der Wertschätzung.

Die Ziele der TRANSFER-Stiftung sind gesetzt, die Konzepte erarbeitet und die Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung sind geschaffen. Es ist nun ihre, vor allem aber die Aufgabe ihrer Partner und Mitarbeiter in der CSFR, die Idee in die Tat umzusetzen.

Durch Hilfe zur Selbsthilfe, durch Einbezug der lokalen Ressourcen als Multiplikatoren und dem Prinzip «Train the trainer» dürfte das Ziel - der Start des einjährigen Grundkurses im Januar 1992 - termingerecht erreicht werden. Es werden nicht mehr nur ans Top-Management hohe Anforderungen gestellt, auch das untere und mittlere Management wird im Zug der Privatisierung Managementverantwortung, Initiative und Erfindergeist aufbringen müssen. Die Zersplitterung der monopolistischen Staatskonzerne in überschaubare Betriebe wird vielen eine motivierende, neue Chance bieten. Auch die Kleinunternehmer, die als Lückenfüller und innovative Kraft einer Volkswirtschaft wirken, den Verkäufermarkt zu einem Käufermarkt werden lassen, benötigen die notwendigen Voraussetzungen, um diesen eminent wichtigen Aufgaben gerecht werden zu können.

TRANSFER ist eine Idee, deren Durchführung anfänglich nicht ausschliesslich von den Begünstigten getragen werden kann. Die Gründe dafür sind allgemein bekannt, weshalb sie nicht weiter erläutert werden müssen. Die erfolgreiche Verwirklichung der Idee hängt ab von der Unterstützung

durch Personen und Institutionen, die sich davon eine Verbesserung ihrer Situation versprechen. Was aber sind die Motive und was die Bedürfnisse westlicher und vor allem schweizerischer Institutionen und Firmen, die es zulassen oder sogar verlangen, dass derartige Unterfangen realisiert werden?

Die heutige wirtschaftliche, soziale und politische Lage in Zentral- und Osteuropa kann ein wenig mit dem Europa nach dem Zweiten Weltkrieg verglichen werden. Im globalen Kontext ist die Ausgangssituation aber einmalig und für die Privatwirtschaft voller Chancen und Möglichkeiten. Die konjunkturelle Bergfahrt der letzten zehn Jahre im Westen mit all den positiven und negativen Begleiterscheinungen, die politische Entspannung zwischen Ost und West lässt uns etwas tun, was wohl jeder ein bisschen vermisst hat - das Träumen und das Planen in grossen Zusammenhängen. Osteuropa als Herausforderung; Osteuropa - die Chance und die Möglichkeit, etwas Neues zu schaffen; Osteuropa - das neue Land der unbegrenzten Möglichkeiten.

Die Begeisterungsfähigkeit und das persönliche Engagement für Osteuropa ist enorm; denn Träume und Hoffnungen auf ein föderales, aber dennoch zusammengehörendes Europa könnten nun Wirklichkeit werden! Obwohl die verschiedenen marktwirtschaftlichen Systeme des Westens das Planwirtschaftliche überleben, sollte der «Westen» sich aber davor hüten, sein System 1:1 in Mittel- oder Osteuropa zu implementieren, es wäre bereits zum Scheitern verurteilt.

TRANSFER wird aber nicht nur von der Privatwirtschaft, sondern auch und vor allem vom Bund und von einigen Kantonen unterstützt. Die politischen Motive sind dabei nicht nur sicherheitspolitischer Natur, sondern die Schweiz will vielleicht auch unter diesen neuen Voraussetzungen verhindern, dass sie endgültig ins Off-side gedrängt wird und es ihr verwehrt bleibt, am gemeinsamen Haus Europa mitzubauen. Die Schweiz soll und kann dabei auch einen wertvollen Beitrag leisten. Als ein Land, das mit föderaler Demokratie, mit sprachlichen und kulturellen Minderheiten umzugehen versteht und in Osteuropa einen hervorragenden Ruf genießt, dem nicht das «imperialistische» Image Japans, der USA oder Deutschlands anhaftet, hat hier eine grosse Chance, vielleicht auch Verschlafenes aufzuholen. Das Motiv, sich in der europäischen Landschaft integrieren und erneut profilieren zu können, kann gar nicht überbewertet werden.

Möglichkeiten der Zusammenarbeit gibt es viele. Als Makromassnahme sind wohl Regions- oder Städtepartnerschaften ein äusserst wirksames Mittel und gute Fundamente für den Start von gezielten Programmen. Auf alle Fälle sollen sich die betroffenen Partner über die Ziele, Absichten und die Vorgehensweise bei den jeweiligen Projekten bewusst sein und diese auch selber mitgestalten dürfen. Ein Marshall-Plan allein ist nicht die richtige Lösung. Vielmehr braucht es einen grossen personellen Einsatz seitens des Westens, damit die Ziele klar vereinbart und umfassend kommuniziert werden können. Nur wenn klare Zielvorgaben und wenn das Verständnis für einander auf beiden Seiten vorhanden ist, ist die Chance auf schnellen Erfolg reell. So ist sich beispielsweise die TRANSFER-Stiftung

voll bewusst, dass, so wichtig die Ausbildung des unteren und mittleren Kaders ist, der Erfolg nur dann eintritt, wenn das Top-Management von der Wichtigkeit und Nützlichkeit dieser Ausbildung überzeugt ist und diese auch mitträgt. Hilfe zur Selbsthilfe, selbständiges und eigeninitiatives Handeln der Partner, auch bei der Realisation solcher Unterstützungsprojekte, ist deshalb unabdingbare Voraussetzung. Mehr noch, jedes derartige Projekt muss in irgendeiner Form, sei es finanziell, personell, sei es durch die Bereitstellung von Gebäuden oder Infrastruktur, von Institutionen im Land mitgetragen werden. Und optimal ist es, wenn es sich bei diesen Institutionen um neuentstandene Private handelt.

Zur Rolle der Gewerkschaftsbewegung im gesellschaftlichen Umstrukturierungsprozess Osteuropas

Walter Sauer

Fragestellungen gewerkschaftlicher Relevanz sind im Rahmen der, wiewohl umfangreichen, Berichterstattung der Medien über die Entwicklungen in Osteuropa bislang nur relativ selten behandelt worden. Dies liegt einerseits sicherlich an einem immer wieder festgestellten und bedauerten Reflexionsdefizit der öffentlichen Meinung in unseren Gesellschaften über Fragen der Arbeitswelt im allgemeinen. Andererseits jedoch scheint sich hier auch der von den Gewerkschaften im Osten immer wieder beklagte Umstand wiederzuspiegeln, dass der Übergang zu marktwirtschaftlichen Systemen und die damit in Zusammenhang stehenden gesellschaftlichen und sozialen Veränderungen in erster Linie nicht unter führender Beteiligung der Arbeiterbewegung, sondern vielfach ohne oder sogar gegen sie und ihre Interessen vor sich geht. Ich nehme daher dankbar diese Gelegenheit wahr, zumindest einige gewerkschaftsrelevante Gesichtspunkte in die Diskussion zu Osteuropa einzubringen, wobei ich dabei zum Teil sicherlich auf meine Erfahrungen als Leiter des Osteuropa-Büros des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften in Wien zurückgreife, dieser Beitrag jedoch nicht als offizielles Dokument des IBFG zu betrachten ist. Dass es darüber hinaus schwierig ist, die so vielfältigen und oft miteinander kaum vergleichbaren Entwicklungen in den einzelnen Ländern Osteuropas in einem kurzen Text wie diesem zusammenzufassen, sei ebenfalls gleich zu Beginn angemerkt.

«Zur Rolle der Gewerkschaftsbewegung im gesellschaftlichen Umstrukturierungsprozess Osteuropas»: Bei Behandlung dieses Themas ist zunächst zu beachten, dass die Gewerkschaftsbewegung in Osteuropa selbst einem tiefgreifenden Transformationsprozess unterworfen ist. Dies gilt im besonderen hinsichtlich ihrer Stellung im gesellschaftlichen und politischen System dieser Länder, hinsichtlich ihrer inneren Strukturen und ihres Selbstverständnisses sowie schliesslich hinsichtlich ihrer Aktivitäten. Zu diesen drei Bereichen nun im folgenden einige Anmerkungen.

1. Veränderung der gesellschaftlichen und politischen Funktion der Gewerkschaftsbewegung

Der Zusammenbruch der politischen Systeme des sogenannten realen Sozialismus in den meisten Ländern Osteuropas hat in vieler Hinsicht auch die privilegierten Positionen der Gewerkschaftsorganisationen in Mitleidenschaft gezogen. Im einzelnen zwar in verschiedenen Formen und den jeweiligen national unterschiedlichen politischen Strukturen der «sozialistischen Länder» angepasst, hatten die Gewerkschaften als gesellschaftliche Organisationen der Arbeiterklasse im allgemeinen eine wichtige und gleichsam staatstragende Stellung inne. Vereinfachend wird in diesem Zusammenhang immer wieder auf die den Gewerkschaften zugeschriebene Funktion eines «Transmissionsriemens» für die jeweilige Kommunistische Partei hingewiesen (der Begriff stammt aus dem von Lenin entworfenen ZK-

Beschluss «Über die Rolle und die Aufgaben der Gewerkschaften unter den Verhältnissen der Neuen Ökonomischen Politik» vom 12. Jänner 1922). Dieser Begriff bringt zwar den Hegemonieanspruch der Partei als der führenden politischen Kraft der sozialistischen Gesellschaft anschaulich zum Ausdruck. Gerade aus zeithistorischer Warte darf jedoch nicht übersehen werden, dass seine praktische Umsetzung in den einzelnen Ländern und in einzelnen Epochen in durchaus unterschiedlicher Weise und Intensität erfolgen konnte; es sei etwa an die diesbezüglichen Kontroversen im jugoslawischen Selbstverwaltungssozialismus erinnert¹ oder an die spannungsgeladene Geschichte des Verhältnisses von Gewerkschaft und Partei im Ungarn der siebziger und achtziger Jahre: «At the session of the (SZOT) presidium, negative views were also expressed... that our political system and especially our decision-making system does not operate in accordance with our principles, because the party does not consider and does not build on the opinions of the trade unions and, that political decisions are made first and are then handed out for discussion...²»

Weiters: Die tatsächlichen Funktionen der Gewerkschaften in den realsozialistischen Ländern gingen über ihre zweifellos vorhandenen Disziplinierungs- und Mobilisierungsfunktion wesentlich hinaus. Zwar war die Zuerkennung eines bestimmten Kontingents an Parlamentsmandaten an den Gewerkschaftsverband (wie auch an andere gesellschaftliche Organisationen) in der früheren DDR in dieser Hinsicht ein Sonderfall, doch sah auch die Breschnew'sche Verfassung der UdSSR das Recht der Gewerkschaften vor, Kandidaten zur Wahl in die Sowjets aller Ebenen aufzustellen; in den übrigen osteuropäischen Ländern, etwa in Ungarn und der Tschechoslowakei, wurden Gewerkschaftsfunktionäre von den jeweiligen Nationalen Frontorganisationen bei der Zusammenstellung der Kandidatenlisten berücksichtigt. Die führenden Repräsentanten der Gewerkschaftsverbände bekleideten zugleich wichtige staatliche Posten, verfügten über beträchtlichen politischen Einfluss, und gewerkschaftliche Positionen konnten nicht selten als Vorspiel oder Element von Karrieren im staatlichen oder staatswirtschaftlichen Bereich betrachtet werden. Auf betrieblicher und arbeitsrechtlicher Ebene entsprachen dieser privilegierten politischen Position weitgehende - wenn auch nicht immer realisierte - Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte der lokalen Gewerkschaftsorganisation, etwa das nur selten wahrgenommene Vetorecht des (derzeit noch bestehenden) ungarischen Arbeitsgesetzbuchs. «Last, but not least» muss auch auf die Bedeutung der Gewerkschaften für die Sozial- und Kulturpolitik verwiesen werden, auf die Verwaltung Tausender Ferienheime, Sanatorien oder Kultureinrichtungen, die bis heute für den Freizeit- und Reproduktionsbereich der osteuropäischen Gesellschaften ausserordentlich wichtig sind. Vielfach erfolgte hier eine Verschränkung gewerkschaftlicher mit staatlichen Aufgaben, deren Entwirrung - etwa im

¹ vgl. Wolfgang HÖPKEN, «Sozialismus und Pluralismus in Jugoslawien», München 1984, S. 221-231.

² Sarolta CSAKÓ/Péter SIPOS, «Four Decades of the Hungarian Trade Union Movement 1945-1986», Budapest 1990, S. 124.

Rahmen der Kontroversen über die gewerkschaftliche Vermögensfrage - heute so grosse Schwierigkeiten bereitet.

Die politischen Umwälzungen in Osteuropa haben nun die Rahmenbedingungen für all diese Funktionen drastisch verändert. Die Gewerkschaften haben in all diesen Ländern ihren bisherigen quasi öffentlichrechtlichen Status weitestgehend verloren und werden von Regierungen und Öffentlichkeit im allgemeinen als private Interessenszusammenschlüsse betrachtet. Zwar sind die Gewerkschaften, nicht zuletzt aufgrund internationaler Einflussnahmen etwa der ILO oder internationaler Gewerkschaftsverbände, in dreigliedrigen Beratungsgremien der Sozialpartner und der Regierungen vertreten, doch scheint diesen - soferne nicht gerade soziale Unruhen akut sind - keine besondere praktische Bedeutung zuzukommen. Teils aufgrund der geänderten verfassungsmässigen und institutionellen Rahmenbedingungen, teils aufgrund ihrer früheren Verflochtenheit mit den nun politisch meist bedeutungslosen kommunistischen Parteien haben die Gewerkschaften ihren politischen Einfluss, ihre Funktion als Karriereleiter sowie ihre, direkte oder indirekte, Vertretung in den Parlamenten weitgehend verloren; auch ihre Positionen im Reproduktions- und Kulturbereich scheinen angesichts neuer sozial- und versicherungsrechtlicher Regelungen und vor allem immer wieder feststellbarer Tendenzen, die Erholungsheime zugunsten einer expandierenden Tourismus- und Freizeitindustrie zu privatisieren, eher fraglich.

Dieser hier nur angedeutete Funktionswandel, ja Funktionsverlust, hat sowohl in den Betrieben als auch in den Gewerkschaftsverbänden zu erheblicher Rollenunsicherheit geführt. Dies gilt nicht nur für den Sonderfall Polen, wo sowohl Solidarnosc als auch OPZZ bedeutende, einander entgegengesetzte, politische Funktionen erfüllt haben und auf beiden Seiten der Trend nun in Richtung auf eine wirksame Vertretung der sozialen Interessen der Arbeitnehmer zu gehen scheint³. Es sei hier ebenso hingewiesen auf die diesbezügliche Diskussion in der CSFR, deren im Rahmen der «samtenen Revolution» gebildete Streikkomitees eine «politische Abstinenz» der Gewerkschaftsbewegung favorisierten, wo sich durch die Erfahrungen mit der bisherigen Regierungspolitik nunmehr jedoch der Gedanke einer erneuten «Politisierung» und Kooperation mit sozial eingestellten politischen Parteien durchzusetzen scheint. Welche Parteien das sind bzw. sein sollten, ist angesichts des noch nicht voll ausgebildeten Parteienspektrums in den osteuropäischen Ländern - z.B. Schwäche der Sozialdemokratie - vielfach noch eine offene Frage.

2. *Struktur und Selbstverständnis*

Institutionell gesehen, ist die gewerkschaftliche Entwicklung in den verschiedenen Ländern Osteuropas in der derzeitigen Transformationsperiode vor allem durch vier teils korrespondierende, teils gegenläufige Prozesse gekennzeichnet:

³ vgl. etwa Jacek KURON, «Die Gewerkschaften im Postkommunismus», in: NZZ 26.5.1991.

Erstens durch die Desintegration der früher bestehenden einheitlichen und straff zentralisierten Gewerkschaftsverbände in zahlreiche lokale, regionale, Branchen- oder Richtungsgewerkschaften, die nun entweder vollkommen selbständig agieren oder sich lose in neue Dachorganisationen zusammengeschlossen haben. Wiederauflebende, jahrelang vernachlässigte Traditionen und Identitäten verschiedener Teile der Arbeiterbewegung, psychologisch verständliche Forderungen nach Überschaubarkeit und Eigenständigkeit auf Branchen- oder Betriebsebene, nicht zuletzt aber auch politische, nationale und personelle Konflikte sind als Ursachen für diesen Vorgang zu nennen. Klassische Beispiele auf nationaler Ebene dafür sind etwa, vereinfacht dargestellt, das Auseinanderbrechen des früheren ungarischen Gewerkschaftsbundes SZOT in vier Nachfolgeverbände - MSZOSZ, ASZOK, SZEF und ESZT - der Zerfall des einheitlichen Bundes der Gewerkschaften Jugoslawiens in einzelne Republikverbände, aber auch in der CSFR die trotz der geretteten organisatorischen Einheit in CS KOS latent bestehende Spannung zwischen der Tschechisch-Mährischen Kammer und dem Slowakischen Gewerkschaftsbund.

Die Entwicklung war zweitens gekennzeichnet durch die innere Reform der traditionellen Gewerkschaftsbünde, Hand in Hand gehend mit dem Aufbau neuer organisatorischer Strukturen und einer - in ihrer Reichweite unterschiedlich zu bewertenden - politischen und ideologischen Neuorientierung. Ansätze zu solchen Reformbewegungen innerhalb der vorgegebenen Strukturen lassen sich in verschiedenen Fällen bereits etliche Jahre zurückverfolgen, wengleich ihnen ein Durchbruch erst im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Umwälzungen der Jahre 1989/90 gelingen sollte. Organisatorisch und finanziell haben sich dabei immer wieder starke Eigeninteressen von Regional- oder Branchenverbänden mit daraus resultierendem Kompetenz- und Ressourcenmangel auf der zentralen Ebene sowie die Reformunwilligkeit von Funktionären auf der Mittelebene als problematisch erwiesen. Ideologisch ist es in den meisten Fällen zu einer Absage an die «Transmissionsriemen»-Theorie, zu einer Auflösung des Nahverhältnisses zur Kommunistischen Partei und zum Austritt aus dem Weltgewerkschaftsbund gekommen; programmatisch werden der Übergang zur Marktwirtschaft, Privatisierungen, etc. nunmehr im Prinzip bejaht und internationale Kontakte zur westeuropäischen Gewerkschaftsbewegung (vor allem IBFG und EGB) bzw. - auf Branchenebene - zu den Internationalen Berufssekretariaten gesucht. Exemplarisch soll an dieser Stelle wiederum auf den tschechoslowakischen Gewerkschaftsbund CS KOS verwiesen werden, der im März 1990 durch einen kompletten Austausch der Persönlichkeiten auf der Führungsebene sowie durch die (im Nachhinein freilich auch problematische) Auflösung der regionale «Mittelstrukturen» den internen Reformtendenzen schlagartig zum Durchbruch verhelfen konnte. Darüber hinaus wäre auf derartige Reformentwicklungen auch im Nationalen Verband der ungarischen Gewerkschaften (MSZOSZ) oder in der Konföderation der Unabhängigen Syndikate Bulgariens (KNSB) zu verweisen.

Drittens ist hier das, oft spektakuläre, Entstehen neuartiger gewerkschaftlicher oder gewerkschaftsähnlicher Organisationen zu erwähnen, die einen

vollkommenen Bruch mit der Vergangenheit für sich in Anspruch nehmen, teilweise deklariert politische Zielsetzungen verfolgen und häufig über bedeutende ausländische Unterstützungen verfügen. Vielfach aus kleinen intellektuellen Dissidentenzirkeln entstanden, denen die Gründung einer «Gewerkschaftsorganisation» manchmal die einzige legale oder halblegale Möglichkeit einer politischen Tätigkeit ermöglichte, liegt der Erfolg dieser Verbände oft im Aufbau einer breiten, vielfach auch spontan agierenden Volks- oder Menschenrechtsbewegung antikommunistischer Tendenz, die bei einer notwendigen Institutionalisierung (z.B. der regelmässigen Erhebung von Mitgliedsbeiträgen) und im Bereich der kontinuierlichen Vertretung von Arbeitnehmerinteressen jedoch rasch an ihre Grenzen stösst. Als Modelfall dieses Organisationstyps ist zweifellos die polnische Solidarnosc zu nennen, der zum einen über lange Zeiträume hinweg die Mobilisierung zumindest grosser Teile der Arbeiterschaft im Kampf gegen Kriegsrecht und Sozialismus in Polen gelungen ist, die zum anderen jedoch die notwendige Abgabe politischer Funktionen an die neugewählte Staatsmacht, die Distanzierung von den Prozessen der Parteienbildung sowie Aufgaben einer rein gewerkschaftlichen Interessensvertretung nur mit Schwierigkeiten meistert. Als ein weiteres, charakteristisches Beispiel ist in diesem Zusammenhang auf «Podkrepa» zu verweisen, deren führende Repräsentanten die Solidarnosc-Strategie für Bulgarien zu adaptieren versuchen, auf die rumänische «Fratia» oder die zahlreichen derzeit in der Sowjetunion entstehenden, oft mit nationalistischen Bewegungen verschmolzene Organisationen. Ebenso können bestimmte Tendenzen im Rahmen der Demokratischen Liga in Ungarn in diesem Zusammenhang interpretiert werden.

Viertens ist schliesslich auf die noch bestehenden bzw. in einigen Fällen neu errichteten Gewerkschaftsverbände (neo-)kommunistischer Zuordnung aufmerksam zu machen. Dies trifft vor allem auf den Zentralrat der Gewerkschaften der Sowjetunion (VZSPS) zu sowie auf OPZZ in Polen. In Bulgarien wurde Anfang dieses Jahres die Organisation «Edinstvo» gegründet, eine in einem Naheverhältnis zur Bulgarischen Sozialistischen (früher Kommunistischen) Partei stehende Gewerkschaftsvereinigung vorwiegend des Agrar-Kooperativensektors, die im wesentlichen als reformfeindliche Abspaltung vom Verband der Unabhängigen Syndikate (KNSB) zu betrachten ist. In ähnlicher Richtung sind die vom letzten Vorsitzenden des ehemaligen tschechoslowakischen Gewerkschaftsverbands ROH, Karel Henes, seit April 1991 unternommenen Aktivitäten zur Wiederbelebung des Einheitlichen Gewerkschaftsverbands für Böhmen, Mähren und die Slowakei einzuordnen.

Resultat all dieses kompliziert und sehr fluktuierend verlaufenden Prozesses ist bislang in allen osteuropäischen Ländern ein mehr oder weniger vielfältiger «gewerkschaftlicher Pluralismus» verschiedenster, miteinander konkurrierender gewerkschaftlicher Organisationen unterschiedlicher Struktur und Richtung⁴. Vielfach ist mit dem organisatorischen ja auch ein ideolo-

⁴ Als erste Übersicht vgl. Siegfried MIELKE/Peter RÜTTERS, «Die neuen Gewerkschaftsbewegungen in Mittel- und Osteuropa und ihre Auswirkungen auf die internationale Gewerkschaftsbewegung», in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 13/91, S. 35-46.

gischer und politischer Differenzierungsprozess Hand in Hand gegangen. Der Verlust der, als aufgezwungen erlebten, marxistischen Orientierungsperspektive, die institutionelle Rollenunsicherheit angesichts einer sich drastisch wandelnden Gesellschaft und die mit dem Übergang zur Marktwirtschaft verbundenen tiefgreifenden sozialen Änderungen haben auch die Arbeiterbewegung zum Tummelplatz verschiedenster Theorien und Ideologien werden lassen. Sozial- und christdemokratische Impulse sind hier ebenso zu beobachten wie basisdemokratische Gedanken sowie monarchistische und autoritaristische Tendenzen. Von einer endgültigen Klärung kann freilich auch hier, ebenso wie bei der Organisationsentwicklung, noch keine Rede sein.

3. Gewerkschaftliche Interessensvertretung

Der Verfasser neigt dazu, die politisch umstrittene Frage nach Existenz und Stellenwert gewerkschaftlicher Interessensvertretung für die Gewerkschaften des realen Sozialismus in einem eingeschränkten Sinn zu bejahen; allerdings wären diesbezüglich eingehende Studien der konkreten betrieblichen und überbetrieblichen Gewerkschaftsarbeit wünschenswert. Meinungsumfragen aus Jugoslawien aus dem Jahr 1974 - einer Zeit also, die gemeinhin als eine Epoche der «Krise» der jugoslawischen Gewerkschaftsbewegung bezeichnet wird - weisen immerhin deutlich in die genannte Richtung: 75,3% der befragten Arbeiter waren demnach der Ansicht, die Gewerkschaften hätten sich faktisch im Bereich Qualifikation und Weiterbildung der Beschäftigten betätigt; 71,3% gaben Kaderpolitik, Wahl der leitenden Angestellten sowie andere Massnahmen im Rahmen der Selbstverwaltung, 64,2% die Verteilung der betrieblichen und persönlichen Einkommen, 62,5% die Behandlung arbeitsrechtlicher Probleme als Schwerpunkte der gewerkschaftlichen Tätigkeit an⁵. Ausser Frage steht allerdings ebenso, dass in vielen anderen Fällen übergeordnete politische oder sonstige Erwägungen für die Aufgaben der konkreten Interessensvertretung nachteilige Auswirkungen zeigten.

In jedem Fall haben die politischen Entwicklungen in Osteuropa auch Aufgaben und Formen der gewerkschaftlichen Interessensvertretung wesentlich verändert. Die neuen politischen Systeme sehen keinerlei, tatsächlich oder auch nur behauptete, Privilegierung der Arbeiterschaft und ihrer Organisationen mehr vor. Soferne (wie in der Tschechoslowakei) bereits neue Arbeitsgesetzbücher beschlossen sind, ist ein drastischer Abbau der betrieblichen Rechte der Gewerkschaften unverkennbar; in Ungarn stehen ähnliche Massnahmen in Kürze bevor. Der Abbau des arbeitsrechtlichen Schutzes geht zudem Hand in Hand mit einer Verstärkung des Konfliktpotentials Arbeitswelt; Arbeitslosigkeit und Sozialabbau, die Herausforderungen der Privatisierung, wirtschaftliche Umstrukturierungen, notwendige Erhöhungen der Arbeitsproduktivität etc. verstärken die Notwendigkeit echter gewerkschaftlicher Interessensvertretung, ohne dass noch in ausreichendem Ausmass die dazu erforderlichen Erfahrungen und

Strukturen vorhanden sind. In diesem Zusammenhang wäre auf die Diskussion über die Einführung von Betriebsräten nach deutschem oder österreichischem Vorbild vor allem in Ungarn zu verweisen. Insgesamt verwundert es nicht, dass der Wunsch nach gewerkschaftlichen Bildungs- und Schulungsmassnahmen mit internationaler Unterstützung auf der Prioritätenliste der osteuropäischen Arbeiterbewegung ganz oben steht, gerade auch hinsichtlich von Kollektivvertragsverhandlungen auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene.

Auf zwei wichtige Teilprobleme darf in diesem Zusammenhang noch eingegangen werden. Zum einen hat sich häufig das Verhältnis der Gewerkschaften zum betrieblichen Management als sensibel erwiesen. Schon traditionell ist die Klage der neu entstandenen, stark politisch ausgerichteten Organisationen, von der «alten» Gewerkschaft im Betrieb in diskretem Zusammenspiel mit der Betriebsleitung diskriminiert zu werden. Dieses Konfliktmuster verändert sich freilich mit dem Fortschreiten der wirtschaftlichen Umstrukturierung: An die Stelle der teilweise von den Betriebskollektiven sogar gewählten und abberufbaren Direktoren und ihrer Abhängigkeit von der Belegschaft (bzw. der Abhängigkeit beider Seiten von der Partei) tritt zunehmend der nun mehr dem Eigentümer (Staat oder Privatunternehmer) verantwortliche und profitorientiert wirtschaftende Manager. Geeignete Formen des Dialogs sind oft mangels entsprechender kollektivvertraglicher und anderer Bestimmungen sowie auch mangels Erfahrung und Bereitschaft nicht vorhanden. Zunehmend sind daher Massnahmen gewerkschaftsfeindlicher Tendenz auf Betriebsebene feststellbar, sei es durch offene oder verdeckte Diskriminierung von gewerkschaftlichen Aktivisten (und zwar der «alten» wie der «neuen» Verbände), sei es die Gründung «gelber» Gewerkschaften etc. Die Aufgabe der Sicherung der Assoziationsfreiheit für die Gewerkschaften Osteuropas bleibt von daher in veränderter Form relevant.

Zum anderen hat mit fortschreitender Privatisierung und Zunahme der Auslandsinvestitionen gewerkschaftliche Interessensvertretung immer stärker auch mit ausländischen Partnern oder sogar Eigentümern zu tun. Im wesentlichen wird diese Entwicklung von den Gewerkschaften der verschiedenen Länder prinzipiell positiv bewertet, auch wenn in unterschiedlicher Intensität sozial- und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen eingefordert werden. Eine zusammenfassende Evaluierung der bislang gesammelten gewerkschaftlichen Erfahrungen mit dem Engagement multinationaler Konzerne in Osteuropa steht leider noch aus. Einzelbeispielen, die von verschlechterten Arbeitsbedingungen und einer Diskriminierung gewerkschaftlicher Aktivisten berichten, stehen mindestens ebenso viele positive Erfahrungen gegenüber, wobei hierbei häufig die Unterstützung westeuropäischer oder US-amerikanischer Betriebsräte oder Gewerkschaften in Anspruch genommen wird.

4. Einige Perspektiven der Gewerkschaftsbewegung Osteuropas

Die zukünftigen Perspektiven der Entwicklung auf dem gewerkschaftlichen Sektor in Osteuropa sind vor dem Hintergrund dieses tiefgreifenden Transformationsprozesses sowie angesichts zahlreicher anderer relevanter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen zu erörtern. Vielfach hat beispielsweise die Identifizierung von Gewerkschaften und Arbeiterbewegung mit dem «alten System» zu einer Diskreditierung des Gewerkschaftsgedankens geführt. Auch der plötzliche Einbruch von individuellen Leistungs- und Konsumideologien sowie der allgemeine Trend zu Entpolitisierung sind häufig, wie auch in Westeuropa, mit Desinteresse an Gewerkschaften verbunden. Bei einer im August 1990 durchgeführten Meinungsumfrage in der CSFR konnten beispielsweise nur 47% der Befragten einer Fortsetzung ihrer Gewerkschaftsmitgliedschaft etwas Positives abgewinnen; etwa ein Drittel der Berufstätigen war der Meinung, dies würde von den Umständen abhängen, und 10% fanden die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft überhaupt nicht von Nutzen⁶. Mit einem Rückgang des bislang über neunzigprozentigen Organisationsgrades ist somit jedenfalls zu rechnen, wenngleich gerade in wirtschaftlichen Krisenregionen auch ein Ansteigen des Interesses zu bemerken ist.

Hinzu kommen die in den meisten Ländern Osteuropas feststellbaren gewerkschaftsfeindlichen Tendenzen seitens der Regierungen bzw. der politisch massgeblichen Kreise. Von ihrer Seite her wird die geringer gewordene Akzeptanz des Gewerkschaftsgedankens durch anti-soziale Agitation noch geschürt. «Es gibt bei uns gewisse Kreise», formulierte dies CS KOS-Präsident Roman Kovac einmal, «die Sie in dem Moment, in dem Sie das Wort 'sozial' aussprechen, gleich für einen Kryptokommunisten halten. Wir befinden uns derzeit in einer relativ komplizierten Situation, weil einerseits die Gewerkschaften als «rot» bezeichnet werden, und uns andererseits die radikalen Betriebsorganisationen beschuldigen, dass wir mit der Regierung unter einer Decke stecken⁷.» Der bekannte Ausspruch des tschechoslowakischen Finanzministers Vaclav Klaus, er strebe eine «Marktwirtschaft ohne Adjektiv» an, ist in ähnlicher Weise als Bekenntnis zu einem reinen Wirtschaftsliberalismus Friedman'scher Schule ohne Berücksichtigung sozialer oder ökologischer Kriterien zu interpretieren. Darüber hinaus sind es natürlich weniger Worte als vielmehr Taten, die den in vieler Hinsicht gewerkschaftsfeindlich ausgerichteten Charakter der Politik so mancher osteuropäischen Regierung zum Ausdruck bringen. Von vielen wird als jüngstes diesbezügliches Beispiel der Anfang Juli dieses Jahres erfolgte Beschluss des ungarischen Parlamentes ins Treffen geführt, die Verwaltung sämtlicher Vermögenswerte aller registrierten ungarischen Gewerkschaften einer neuzuschaffenden staatlichen Agentur zu übertragen und innerhalb eines Jahres eine Art von «Vertrauensabstimmung» unter allen ungarischen Arbeitnehmern (Nicht-Gewerkschaftsmitglieder

⁶ Arbeit & Wirtschaft 7-8/90.

⁷ Prace, 16.1.1991.

miteingeschlossen) zu organisieren, deren Ergebnis dann als Kriterium für eine Neuverteilung des Vermögens zwischen den derzeit sieben landesweit operierenden Gewerkschaftsverbänden dienen soll.

Der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), dem Mitgliedsorganisationen in über hundert Ländern mit einer Gesamtmitgliederzahl von etwa hundert Millionen Menschen angehören, hat sich in seinen Erklärungen zu Osteuropa bisher insbesondere mit der Notwendigkeit, dem wirtschaftlichen Transformationsprozess eine «soziale Dimension» zu verleihen, beschäftigt. «Darüber hinaus haben sich die internationalen politischen Ratschläge und die an die externe Finanzhilfe geknüpften Bedingungen nur auf Haushalts-, Preis- und Währungsreformen konzentriert», kritisierte der IBFG-Vorstand beispielsweise im Mai 1990 an der bisherigen Wirtschaftshilfe der westlichen Länder, «was die Gefahr in sich birgt, die Probleme, vor denen die arbeitende Bevölkerung bereits steht, noch zu verstärken, wenn nicht ebenso weitreichende soziale Massnahmen ergriffen werden». Im Dezember 1990 zeigte sich das führende Gremium des IBFG noch stärker besorgt: «Nur langsam kommt die soziale Dimension der Reform über vage Erklärungen hinaus und nähert sich greifbaren Programmen, die auf die wirkliche Not der Arbeitnehmerschaft und ihrer Familien eingehen.»

Besondere Fortschritte bei der Einfügung einer «sozialen Dimension» in den ökonomischen Transformationsprozess Osteuropas und bei der Organisation substantieller Wirtschafts- und Kapitalhilfe für die Länder der Region sind meiner Ansicht nach auch seither nicht erzielt worden. Aus west- und mitteleuropäischer Sicht scheint daher die Frage von mehr als hypothetischem Interesse zu sein, von welchen Auswirkungen eine weitere Schwächung der Gewerkschaftsbewegung bzw. der noch existierenden sozialen Netzwerke in Osteuropa begleitet sein, welche Bedeutung einem tendentiell entstehenden gewerkschafts-freien Raum Osteuropa bzw. der angepeilten «Marktwirtschaft ohne Adjektiv» tatsächlich zukommen würde.

Vom einem Standpunkt gewerkschaftlicher Solidarität aus ist die Wiedereinführung eines «Manchester-Liberalismus des 19. Jahrhunderts» (wie es der Präsident der Demokratischen Liga Ungarns, Pál Forgacs, bei der Wiener IBFG-Konferenz zur sozialen Dimension der Reform im September 1990 formulierte) natürlich inakzeptabel. Das Interesse an sozialer Stabilität in den Ländern Osteuropas - und das schliesst zweifellos die Existenz starker Gewerkschaften mit ein - reicht aber über diese Betrachtungsweise noch weit hinaus. Jacek Kuron: «Ich habe den Eindruck, die politischen und wirtschaftlichen Führer der industrialisierten Welt unterschätzen die Folgen, welche eine wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Katastrophe in den postkommunistischen Ländern Europas und Asiens für den Frieden, aber auch für die wirtschaftliche und politische Stabilität der ganzen Welt hätte... Ein wirklicher Zusammenbruch hätte daher weitreichende negative Konsequenzen für die reichen Länder, zumindest finanzieller Art. Man sollte deswegen in die Verhinderung dieser Katastrophe investieren⁸».

⁸ NZZ, 26.5.1991.

Von vielen Beobachtern der Entwicklung wird in den letzten Monaten (und erst recht heute angesichts der Krise in Jugoslawien) zunehmend Besorgnis über das Anwachsen nationalistischer, fremdenfeindlicher, antisemitischer, rechtsradikaler und anderer extremistischer Tendenzen in verschiedenen Ländern Osteuropas geäußert. Meiner persönlichen Erfahrung nach sind gerade auch enttäuschte, desillusionierte Sektoren der Arbeiterschaft bzw. von Arbeitslosen vor populistisch vorgebrachter Propaganda dieser Art nicht gefeit, eher im Gegenteil. Die Stärkung einer effizienten und verantwortungsbewussten Gewerkschaftsbewegung wird, über die erwähnten trade-unionistischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte hinaus, einen für die Entwicklung Europas insgesamt demokratiepolitisch wichtigen Beitrag dagegen leisten können.