ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 03.06.2003
COM(2003) 326 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Η μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες με στόχο τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας:

Η ανάγκη αξιολόγησης όλων των επιλογών

1. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

1. Η **μείωση της φτώχειας** αποτελεί τον απώτερο στόχο της αναπτυξιακής συνεργασίας της ΕΕ[1] – και υπολογίζεται μεσοπρόθεσμα βάσει της προόδου που επιτυγχάνεται σε σχέση με τους αναπτυξιακούς στόχους της χιλιετίας. Η βελτίωση της απόδοσης των κρατικών επιχειρήσεων και της μεταρρύθμισης των εν λόγω επιχειρήσεων μπορεί να επηρεάσει σημαντικά τις προοπτικές των αναπτυσσόμενων χωρών για την επίτευξη των στόχων αυτών. Στόχος της ΕΕ είναι επιπλέον να προωθήσει την ένταξη των αναπτυσσόμενων χωρών στην παγκόσμια οικονομία, και γι' αυτό βασικό ρόλο διαδραματίζει η ανάπτυξη του επιχειρηματικού/ιδιωτικού τομέα.

2. Εδώ και μερικά χρόνια ασκείται στις αναπτυσσόμενες χώρες μεγάλη πίεση να μεταρρυθμίσουν τις κρατικές επιχειρήσεις. Η πίεση αυτή υπαγορεύεται από τη σοβαρή επιβάρυνση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών ισοζυγίων και της ανάπτυξης λόγω των ζημιογόνων και οικονομικά μη αποδοτικών κρατικών επιχειρήσεων. Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή συνδέει συχνά τα προγράμματά της δημοσιονομικής στήριξης με τους όρους προσαρμογής που θέτουν οι οργανισμοί του Bretton Woods[2] και ότι συμμετέχει σε ενδελεχείς και εποικοδομητικές συζητήσεις με τους εν λόγω οργανισμούς, δεν ήταν πάντα σαφής ως προς τις λεπτομέρειες της μεταρρύθμισης των κρατικών επιχειρήσεων που περιλαμβάνονται στα προγράμματα προσαρμογής.

3. Οι **στόχοι** της μεταρρύθμισης των κρατικών επιχειρήσεων δεν είναι πάντα αρκετά σαφείς. Ορισμένοι στόχοι – π.χ. μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων με τον περιορισμό των επιδοτήσεων σε κρατικές επιχειρήσεις ή με τη ρευστοποίηση των εσόδων από τις ιδιωτικοποιήσεις – ενδεχομένως να συγκρούονται με άλλους – π.χ. εξασφάλιση φθηνής πρόσβασης στις υπηρεσίες. Στην ανακοίνωση διευκρινίζονται τα βασικά θέματα σ'αυτό το πλαίσιο και προβάλλεται η σημασία της αποσαφήνισης των στόχων της μεταρρύθμισης. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί να υπάρξει διαφάνεια ως προς τα αντισταθμίσματα που απαιτούνται για την αποκόμιση οφελών και να αξιολογηθούν τα επιτεύγματα κάθε μεταρρύθμισης.

4. Συνήθως υπάρχουν αρκετοί πιθανοί τρόποι για να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί. Η ανακοίνωση δεν επιχειρεί να θέσει τέλος στη συζήτηση για τα πλεονεκτήματα των διαφόρων καθεστώτων ιδιοκτησίας επιχειρήσεων – δημόσιες, ιδιωτικές ή εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Αντίθετα, προβάλλει την ουσιαστική σημασία της αντικειμενικής εξέτασης **όλων** των **επιλογών** και της αλληλουχίας τους καθώς και της πρόκρισης αυτής που ανταποκρίνεται περισσότερο στις ανάγκες της συγκεκριμένης χώρας και τομέα. Στο πλαίσιο αυτό χρειάζεται να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στους περιορισμούς της χώρας ως προς τις ικανότητες και τους πόρους.

---

1 Κοινή δήλωση της Επιτροπής και του Συμβουλίου για την αναπτυξιακή πολιτική, Νοέμβριος 2000· Απόφαση αριθ. 55/2 της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ, Διάγγελμα των Ηνωμένων Εθνών για τη Νέα Χιλιετία, Σεπτέμβριος 2000.

2 Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Διεθνής Τράπεζα.

5. Άπαξ και καθοριστούν οι στόχοι και επιλεγεί ο τρόπος της μεταρρύθμισης, χρειάζεται να εξασφαλιστεί η **παρακολούθηση** της **προόδου**. Λόγω της ανεπαρκούς παρακολούθησης κατά το παρελθόν, μένουν αναπάντητα πολλά ερωτήματα σχετικά με τι ήταν και τι δεν ήταν αποτελεσματικό σε γενικές γραμμές. Ένα όμως βασικό γενικό δίδαγμα που αποκομίζεται από όλη τη μέχρι σήμερα εμπειρία είναι ότι μια επιτυχημένη μεταρρύθμιση προϋποθέτει ένα κατάλληλο ρυθμιστικό πλαίσιο. Έξω από το πλαίσιο αυτό είναι δύσκολο να εξαχθούν αξιόπιστα συμπεράσματα ως προς την ανάπτυξη, την απασχόληση, την παροχή υπηρεσιών και τις δημοσιονομικές επιπτώσεις της μεταρρύθμισης.

6. Οι **επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας**[3] αποτελούν ιδιαίτερη περίπτωση και η σημασία τους αυξάνεται διαρκώς στο πλαίσιο της συζήτησης. Συχνά χαρακτηρίζονται από φυσικά μονοπώλια, ενώ κάθε τομέας έχει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά (και εξειδικευμένη γλώσσα) που δυσκολεύουν τη συζήτηση. Η σημασία του ρυθμιστικού πλαισίου είναι ωστόσο ιδιαίτερα προφανής για όλες τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας. Εν γένει, τα βασικά ζητήματα αφορούν την πρόσβαση, τις προσιτές τιμές και την ποιότητα κάθε υπηρεσίας[4] - ενώ τα ρεαλιστικά επίπεδα που επιδιώκονται διαφέρουν σημαντικά, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά μιας χώρας, και ιδίως το επίπεδο ανάπτυξής της – καθώς και την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης.

7. Συνοψίζοντας, **στόχος της παρούσας ανακοίνωσης** είναι να προτείνει την ανάληψη από την ΕΚ ενός πιο ενεργού ρόλου στη συζήτηση σχετικά με τη μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων και στο σχεδιασμό της εν λόγω μεταρρύθμισης στις αναπτυσσόμενες χώρες, με ιδιαίτερη έμφαση στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι αξιολογούνται όλες οι πιθανές επιλογές πριν προκριθεί μία και ότι η μεταρρύθμιση υλοποιείται με διαφάνεια, εντός κατάλληλων ρυθμιστικών πλαισίων και μηχανισμών παρακολούθησης. Η παρούσα ανακοίνωση συμπληρώνει την ανακοίνωση με θέμα την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα στις τρίτες χώρες, η οποία παρουσιάζεται παράλληλα.

2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ

8. Κατά την τελευταία εικοσαετία οι **πτωχεύσεις** των κρατικών επιχειρήσεων και η επακόλουθη επιβάρυνση των δημοσιονομικών ισολογισμών, της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της πρόσβασης στις βασικές υπηρεσίες βρίσκονται στο επίκεντρο των προγραμμάτων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων παγκοσμίως[5]. Οι βασικές απαντήσεις στα προβλήματα αυτά, τόσο στις ανεπτυγμένες όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες, δίδονται με την **ελευθέρωση των αγορών** και τις **μεταβολές στα κίνητρα και τον έλεγχο** – συχνά μέσω μεταβολής του καθεστώτος ιδιοκτησίας. Αν και στην πράξη δεν μπορούν να διαχωριστούν πλήρως οι επιπτώσεις της δημιουργίας ανταγωνισμού και μιας μεταβολής του καθεστώτος ιδιοκτησίας, η ανακοίνωση πραγματεύεται κυρίως τις τελευταίες.

---

[3] Στην παρούσα ανακοίνωση χρησιμοποιούνται με την περιορισμένη έννοια της ύδρευσης, της ηλεκτροδότησης, των υπηρεσιών ταχυδρομείων και τηλεπικοινωνιών, καθώς και της υποδομής μεταφορών.

[4] Οι λέξεις αυτές χρησιμοποιούνται με την κοινή έννοια και όχι με τις τεχνικές έννοιες που τους αποδίδονται στην εξειδικευμένη συζήτηση για τις δημόσιες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (*π.χ.* COM(1996) 281/03 και COM(2000) 580).

[5] Privatisation in competitive sectors: the record to date by Sunita Kikeri and John Nellis.

9. Όσον αφορά τις μεταβολές στα κίνητρα και τον έλεγχο, οι επιλογές καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα από την εμπορευματοποίηση και τις εναλλακτικές μορφές διαχείρισης, όπως οι εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, ως τη μερική ή πλήρη **ιδιωτικοποίηση**. Λεπτομέρειες παρουσιάζονται στα κεφάλαια 5-7 που ακολουθούν. Κατά τη δεκαετία του 1980 και του 1990 αυξήθηκε αισθητά ο αριθμός των αποκρατικοποιήσεων κρατικών επιχειρήσεων σε όλες σχεδόν τις περιοχές του κόσμου. Είναι δύσκολο να εξευρεθούν ακριβή στοιχεία, όμως, σύμφωνα με συντηρητικές εκτιμήσεις, το προϊόν αυτών των πωλήσεων ανήλθε σε 850 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ μεταξύ 1990 και 1999. Στις αναπτυσσόμενες χώρες συγκεντρώθηκαν 250 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ κατά την περίοδο αυτή, ενώ μειώθηκε κατά 15% το σχετικό μερίδιο της προστιθέμενης αξίας των κρατικών επιχειρήσεων στο ΑΕγχΠ[6] λόγω της ιδιωτικοποίησης και του μικρού ρυθμού ανάπτυξης του δημόσιου τομέα.

10. Ο αυξανόμενος αριθμός μελετών για τη μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων υποδηλώνει ότι δεν είναι δυνατόν να χαρακτηριστεί κάποια επιλογή ως «η καλύτερη»[7] άνευ όρων. Στόχος της παρούσας ανακοίνωσης δεν είναι να υποδείξει μία «προτιμώμενη» μορφή μεταρρυθμίσεων των κρατικών επιχειρήσεων - ιδιωτικοποίηση, αναδιάρθρωση, ιδιωτική, δημόσια, εταιρική σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα ή άλλη. Μία άνευ όρων δημοσία ή ιδιωτική προσέγγιση δεν θα ήταν σύμφωνη με τη θέση της ΕΕ, όπως εκφράζεται στο άρθρο 295 της Συνθήκης ΕΚ, σχετικά με την εσωτερική αγορά της, όπου καθιερώνεται η **ουδετερότητα** της ΕΕ όσον αφορά το ζήτημα του καθεστώτος ιδιοκτησίας των επιχειρήσεων. Σ'αυτό το πλαίσιο, δεν θα πρέπει να μειώνεται η σημασία του ιδιωτικού τομέα ως «μοχλού για την ανάπτυξη, πηγής απασχόλησης και εισοδήματος». (COM(2000) 212 τελικό: Η αναπτυξιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας)

11. Στην παρούσα ανακοίνωση προτείνεται μια πιο ενεργός συμμετοχή της ΕΚ ως προς το θέμα. Η αλλαγή αυτή επιβάλλεται από ορισμένους λόγους. Πρώτον, οι επιπτώσεις της μεταρρύθμισης των κρατικών επιχειρήσεων στις οικονομίες των αναπτυσσόμενων χωρών μπορούν να επηρεάσουν την επίτευξη των **αναπτυξιακών στόχων** της χιλιετίας, στους οποίους η ΕΕ είναι σταθερά προσηλωμένη. Τα αποτελέσματα ενδέχεται να είναι θετικά, με μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης, βελτίωση της παροχής των βασικών υπηρεσιών και ανάπτυξη των διαχειριστικών ικανοτήτων, εάν η μεταρρύθμιση είναι αποτελεσματική, ή αρνητικά, με αύξηση της ανεργίας, περιορισμό της πρόσβασης στις βασικές υπηρεσίες, απώλεια της διαχειριστικής και διοικητικής τεχνογνωσίας και αύξηση της διαφθοράς, εάν η μεταρρύθμιση δεν είναι επιτυχής.

12. Δεύτερον, τα κράτη μέλη διαθέτουν μεγάλη εμπειρία στη μεταρρύθμιση κρατικών επιχειρήσεων. Η ΕΕ έχει μοναδική εμπειρία στο συνδυασμό της οικονομικής ελευθέρωσης και των κοινών «κανόνων του παιχνιδιού», καθώς και απαράμιλλες επιδόσεις στη συμφιλίωση των ανταγωνιστικών αγορών και της παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας[8]. Παρουσιάζοντας στις αναπτυσσόμενες χώρες παραδείγματα με βάση τη δική της εμπειρία, η ΕΕ δείχνει ότι δεν εφαρμόζει **διπλά πρότυπα**.

---

6 *Παγκόσμια αναπτυξιακή χρηματοδότηση 2001 – Διεθνής Τράπεζα.*

7 Public versus Private Ownership: the current state of the debate by Mary Shirley and Patrick Walsh.

8 *π.χ.* στις σιδηροδρομικές, οδικές και αεροπορικές μεταφορές, τις τηλεπικοινωνίες, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, τους δημόσιους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς, την ύδρευση, την αποχέτευση, την παροχή φυσικού αερίου, την ηλεκτροδότηση *κλπ.*

13. Τρίτον, η ΕΚ υποστηρίζει ήδη πολλά προγράμματα μεταρρύθμισης κρατικών επιχειρήσεων – είτε ιδιωτικοποίησης είτε άλλων μορφών μεταβολής – άμεσα ή, πιο συχνά, έμμεσα στο πλαίσιο των **προγραμμάτων προσαρμογής** των οποίων ηγούνται οι οργανισμοί του Bretton Woods.

14. Τα τελευταία χρόνια έχει ενταθεί ο διάλογος με τους οργανισμούς του Bretton Woods για πολλά ζητήματα. Ωστόσο, εάν η ΕΚ επιθυμεί να προωθήσει τη συζήτηση με τους εν λόγω οργανισμούς για το σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων των κρατικών επιχειρήσεων, χρειάζεται να ενισχύσει πρώτα τη δική της ανάλυση και να καθορίσει τις δικές της **κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής**. Ως εκ τούτου, στην ανακοίνωση επανεξετάζονται οι λόγοι της οικοδόμησης ενός εκτεταμένου δημόσιου τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες και επισημαίνεται ο πολιτικός χαρακτήρας ορισμένων από τις εμπλεκόμενες βασικές επιλογές. Επιπλέον, υπογραμμίζονται οι λόγοι για τη μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων, συζητούνται οι κίνδυνοι και τα οφέλη από τα διάφορα είδη μεταρρύθμισης και υποδεικνύονται παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής τόσο για τις δικαιούχους κυβερνήσεις όσο και για τους χορηγούς βοήθειας. Τέλος, στην ανακοίνωση διατυπώνονται ορισμένες πρακτικές συστάσεις για τη μεγαλύτερη συμμετοχή της ΕΕ στη διαδικασία μεταρρύθμισης, κυρίως δε η ανάγκη καθορισμού και παρακολούθησης των στόχων της μεταρρύθμισης, καθώς και εξέτασης όλων των επιλογών (συμπεριλαμβανομένης της ιδιωτικοποίησης).

15. Χάριν σαφήνειας, η ανάλυση δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην περίπτωση των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, αλλά δεδομένου του εύρους των σχετικών τομέων, θα επικεντρωθεί σε ευρύτερα συμπεράσματα καθολικής εφαρμογής (κυρίως στον οικονομικό τομέα και στον τομέα του ανταγωνισμού). Η ελευθέρωση της γεωργίας και η μεταρρύθμιση των υπηρεσιών εμπορίας της εσοδείας εξαιρούνται από την ανάλυση – όχι επειδή είναι επουσιώδεις αλλά επειδή έχουν πάρα πολλές ιδιαιτερότητες. Αντίθετα, αξίζει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, αφενός λόγω της δομής της αγοράς (οι περισσότερες αποτελούν φυσικά μονοπώλια) και αφετέρου λόγω των σημαντικών επιπτώσεων που έχει η παροχή βασικών υπηρεσιών, όπως μεταφορικών, ηλεκτροδότησης και ύδρευσης, στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και στη δημόσια υγεία, και κατ' επέκταση στη μείωση της φτώχειας. Εντός της δικής της εσωτερικής αγοράς, η ΕΕ αναγνωρίζει την έννοια της κοινής ωφέλειας που αποδίδεται στην καθολική παροχή αυτών των υπηρεσιών και, σε ορισμένους τομείς, φροντίζει ούτως ώστε οι δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς παροχής να εκπληρώνουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις. Αν και τα ελάχιστα πρότυπα ενδέχεται να διαφέρουν σημαντικά στις αναπτυσσόμενες χώρες, πολλές από τις αρχές μπορεί να αποδειχθούν πολύτιμες για την εμβάθυνση σε ζητήματα πολιτικής.

3. Η ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΕΚΤΕΤΑΜΕΝΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΤΟΜΕΩΝ

16. Σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, η οικοδόμηση ισχυρού δημόσιου τομέα χρονολογείται από την εποχή της αποικιοκρατίας και από τα πρώτα χρόνια της ανεξαρτησίας. Όταν ξέσπασε το κύμα αποαποικιοποίησης, οι πολιτικοί ηγέτες επεδίωξαν μεγαλύτερο **εθνικό έλεγχο** της οικονομίας, και ιδιαίτερα των δραστηριοτήτων που εξασφάλιζαν στις χώρες τους τα περισσότερα κέρδη συναλλάγματος. Αυτό οδήγησε σε κρατικοποίηση πολλών ξένων εταιρειών κατά τη δεκαετία του 1960 και του 1970, καθώς και στην αγορά εταιρειών σε στρατηγικούς τομείς, όπως του πετρελαίου και των ορυχείων, με στόχο την καθοδήγηση των εταιρικών πολιτικών σχετικά με την παραγωγή, την τιμολόγηση και τις επενδύσεις. Συχνά η δικαιολογία για τη δημιουργία κρατικών επιχειρήσεων στον τομέα της μεταποίησης ήταν η υποκατάσταση των εισαγωγών και η επίσπευση της εκβιομηχάνισης. Ομοίως, οι τράπεζες κρατικοποιήθηκαν ή συστάθηκαν κρατικές τράπεζες, προκειμένου να συμβάλουν στην ταχεία

και κατευθυνόμενη από το κράτος ανάπτυξη και να ανταποκριθούν σε προκλήσεις που ο ιδιωτικός τομέας έμοιαζε να παραβλέπει, π.χ. παροχή αγροτικών πιστώσεων.

17. Στις **ανεπτυγμένες** οικονομίες, κυρίως στην Ευρώπη, η κρατική ιδιοκτησία γνώρισε επίσης ένα διάστημα δημοτικότητας αμέσως μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και αργότερα, τη δεκαετία του 1960 και του 1970, όταν θεωρείτο τρόπος προστασίας των επιπέδων απασχόλησης (ιδιαίτερα στην Ευρώπη). Ακόμα πιο πρόσφατα, τη δεκαετία του 1980, υπήρξε ένα κύμα κρατικοποιήσεων στη Γαλλία, ενώ σε άλλα κράτη διατυπώνονταν ορισμένα αιτήματα για τη διάσωση των προβληματικών επιχειρήσεων από το κράτος. Η κρατική ιδιοκτησία θεωρήθηκε επίσης λύση για τις αστοχίες της αγοράς σε τομείς φυσικού μονοπωλίου. Σε αυτούς τους τομείς ανατέθηκαν στις κρατικές επιχειρήσεις στόχοι γενικού συμφέροντος και όχι κέρδους, με την προσδοκία ότι θα είναι σε θέση να προσαρμόσουν τις τιμές, την ποιότητα και την παραγωγή στοχεύοντας σε περισσότερο κοινωνικώς αποδοτικά επίπεδα.

18. Τη δεκαετία του **1970** ενισχύθηκαν οι επικρίσεις αυτού του μοντέλου κρατικής οικονομικής διαχείρισης, ιδιαίτερα στις ανεπτυγμένες χώρες. Στις αναπτυσσόμενες χώρες, ενώ ορισμένες κρατικές επιχειρήσεις λειτουργούσαν καλά, πολλές αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα, με αποτέλεσμα να προκαλείται μεγάλη δημοσιονομική επιβάρυνση. Η χαμηλή παραγωγικότητα των επενδύσεων στις κρατικές επιχειρήσεις επιβάρυνε το σύνολο της οικονομίας. Άλλες μαστίζονταν από έλλειψη πόρων για τις απαραίτητες επενδύσεις. Η ανεπαρκής παροχή των βασικών υπηρεσιών αποτελούσε εμπόδιο για την ανταγωνιστικότητα και έβλαψε κυρίως τα φτωχότερα στρώματα. Οι κατ' ουσία πολιτικές επιλογές σχετικά με το ύψος των επιχορηγήσεων για τις βασικές υπηρεσίες ανακατεύθηκαν με τεχνικές συζητήσεις για την ποιότητα της διαχείρισης των κρατικών επιχειρήσεων.

4. Η ΑΝΑΓΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

19**.** Από **οικονομική** άποψη, η απόδοση των κρατικών επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες ήταν συχνά πολύ μειωμένη. Πολλές επιχειρήσεις λειτουργούσαν με ζημία, αυξάνοντας κατά συνέπεια σημαντικά το κόστος ευκαιρίας για την εθνική οικονομία και επιβαρύνοντας σοβαρά τον κρατικό προϋπολογισμό μέσω των άμεσων επιχορηγήσεων, της ανάληψης των ζημιών εκμετάλλευσης και του κόστους αναδιάρθρωσης κεφαλαίων, όπως προκύπτει κατ' ανάγκη από τη συνεχή διάβρωση της διάρθρωσης των επιχειρηματικών κεφαλαίων.

20. Από μη οικονομική άποψη, τα αποτελέσματα των κρατικών επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες ήταν επίσης συχνά απογοητευτικά. Πολλές φορές παρατηρείται ανεπάρκεια ως προς τα **παρεχόμενα αγαθά και υπηρεσίες**. Ιδιαίτερα η ύδρευση και η ηλεκτροδότηση είναι συχνά περιορισμένες και αναξιόπιστες, θέτοντας εμπόδια στην ανταγωνιστικότητα της χώρας και βλάπτοντας τη δημόσια υγεία, ενώ ελάχιστες κρατικές επιχειρήσεις του μεταποιητικού τομέα είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν το διεθνή ανταγωνισμό[9].

[9] The politics of patronage in Africa, parastatals, privatization & private enterprise, by Roger Tangri.

21. Οι βασικοί παράγοντες που καθορίζουν την απόδοση των επιχειρήσεων, ιδιωτικών και δημόσιων, μπορούν να συνοψιστούν ως **κίνητρα** και **ικανότητες**. Στα βασικά στοιχεία που επηρεάζουν την απόδοση των κρατικών επιχειρήσεων συγκαταλέγονται δύο σημαντικές πτυχές κινήτρων, η πολιτική παρέμβαση και οι ασαφείς στόχοι (που συχνά εκφράζονται με την απουσία πραγματικών δημοσιονομικών περιορισμών). Ομοίως, υπάρχουν δύο σημαντικοί παράγοντες περιορισμού των ικανοτήτων, οι δεξιότητες (συμπεριλαμβανομένης της τεχνολογίας) και τα κεφάλαια (είτε όσα προορίζονται για επενδύσεις είτε τα κεφάλαια κίνησης), που επίσης περιορίζουν τις δυνατότητες απόδοσης των επιχειρήσεων.

22. Η **πολιτική** διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην επέκταση του δημόσιου τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες και αποτελεί την πηγή αυτών των προβλημάτων διαχείρισης. Η πολιτική παρέμβαση στη διαχείριση των κρατικών επιχειρήσεων είναι μεγάλη σε τομείς όπως οι επενδύσεις, οι δημόσιοι διαγωνισμοί, η τιμολόγηση, τα επίπεδα απασχόλησης και οι διορισμοί. Υπάρχουν πολλά παραδείγματα επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας που απετράπησαν – κυρίως για πολιτικούς λόγους – από την αύξηση των χρεώσεων για την κάλυψη του οριακού κόστους, χωρίς συγκεκριμένη πολιτική απόφαση για το επίπεδο και την έκταση των έμμεσων αυτών επιχορηγήσεων. Ένα ακόμη ευρέως διαδεδομένο πρόβλημα είναι το μεγάλο πλεόνασμα του προσωπικού, που συνδέεται συχνά με την πολιτική κηδεμονία.

23. **Οι περιορισμοί των ικανοτήτων και οι οικονομικοί περιορισμοί** συνέβαλαν επίσης σημαντικά στα προβλήματα διαχείρισης και λειτούργησαν καθοριστικά για τη χαμηλή απόδοση πολλών κρατικών επιχειρήσεων. Οι επιπτώσεις όλων αυτών των προβλημάτων επιδεινώνονται περαιτέρω από την έλλειψη ανταγωνισμού, κυρίως στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, όπου δεν υπάρχουν τόσο ισχυροί ρυθμιστικοί κανόνες και κράτος δικαίου. Η απουσία κατάλληλου νομικού πλαισίου δυσχέρανε στις χώρες αυτές την κινητοποίηση των ξένων και εγχώριων χρηματοδοτικών πόρων που ενδεχομένως να καθιστούσε δυνατή τη διατήρηση των επενδύσεων σε ενδεδειγμένα επίπεδα.

24. Αυτό δεν σημαίνει ότι στις κρατικές επιχειρήσεις ασκείται κατ' ανάγκη κακή διαχείριση. Ούτε είναι οι μόνες που αντιμετωπίζουν αυτά τα προβλήματα: ο ιδιωτικός τομέας στις περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες δεν παρέμεινε πάντα απρόσβλητος από τις πολιτικές παρεμβάσεις (αν και τα μέσα επιρροής ήταν πιο άμεσα στις κρατικές επιχειρήσεις). Στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα παρατηρήθηκαν επίσης ορισμένα προβλήματα διαχείρισης και ελλείμματα ικανοτήτων, τα οποία οδήγησαν σε σταδιακές και γενικευμένες απώλειες ανταγωνιστικότητας. Ωστόσο, τη συζήτηση μονοπώλησαν τα προβλήματα διαχείρισης του δημόσιου τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες. Η μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων αποτέλεσε ζήτημα προτεραιότητας μετά την κρίση χρέους της δεκαετίας του 1980. Αλλά η προσοχή επικεντρωνόταν στα **μέσα** – συνήθως μεταβολές του καθεστώτος ιδιοκτησίας – και όχι στους **σκοπούς** – μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, βελτίωση της ποιότητας και μείωση του κόστους των παραγόμενων προϊόντων, δημιουργία θέσεων εργασίας, απρόσκοπτη οικονομική ανάπτυξη – και κατά συνέπεια τα **βασικά πολιτικά ζητήματα**, όπως το επίπεδο και η κατανομή των επιχορηγήσεων, αγνοούνταν πάρα πολύ συχνά στο πλαίσιο των «τεχνικών» συζητήσεων για τη δομή ιδιοκτησίας των επιχειρήσεων[10].

[10] Exploration of the Impact of Privatisation: Overview and Case Studies by Oxford Analytica.

5. ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

25. Οι απαντήσεις στα προβλήματα αυτά, τόσο τις ανεπτυγμένες όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες, αναζητούνται συνήθως στην **ελευθέρωση της αγοράς** και στις **μεταβολές του καθεστώτος ιδιοκτησίας**. Μπορεί να είναι δύσκολο να διαχωριστούν τα αποτελέσματα αυτών των δύο, αφού η ελευθέρωση των τιμών και η άρση των φραγμών για την είσοδο ανταγωνιστών του ιδιωτικού τομέα συνοδεύονται συχνά από μεταβολές του καθεστώτος ιδιοκτησίας. Από την άλλη πλευρά, σε αρκετές περιπτώσεις διαπιστώνεται ότι η ιδιωτικοποίηση χωρίς ελευθέρωση είχε ανομοιογενή αποτελέσματα για τις κοινωνίες. Εντούτοις, η παρούσα ανακοίνωση θα επικεντρωθεί κυρίως στο ζήτημα της μεταρρύθμισης των κρατικών επιχειρήσεων, εξετάζοντας τους στόχους της μεταρρύθμισης και τις επιλογές που έχουν στη διάθεσή τους οι κυβερνήσεις για να τους επιτύχουν.

26. Η λύση που προτίμησαν πολλές κυβερνήσεις ήταν η **εμπορευματοποίηση**, *δηλ.* η καθιέρωση για τη λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων κανόνων διαχείρισης με κριτήρια αγοράς μέσω μιας σειράς διαφορετικών συμβατικών μορφών, αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών και, όπου είναι δυνατόν, ανταγωνισμού, με παράλληλη διατήρηση της ιδιοκτησίας από το κράτος. Σκοπός της λύσης αυτής ήταν να αποκομιστούν τα οφέλη της ιδιωτικής ιδιοκτησίας χωρίς να χαθούν τα κρατικά περιουσιακά στοιχεία.

Μεταρρύθμιση του τομέα του ύδατος στη Μπουρκίνα Φάσο: μια επιτυχημένη περίπτωση εμπορευματοποίησης.

Κατά τη δεκαετία του 1990, ο εθνικός φορέας ύδρευσης (ONEA) υπεβλήθη σε εκτεταμένη αναδιάρθρωση σε τεχνικό επίπεδο και σε επίπεδο διαχείρισης, συμπεριλαμβανομένου του διαχωρισμού της ύδρευσης των αγροτικών και των αστικών περιοχών. Στόχος της αναδιάρθρωσης αυτής ήταν να εξασφαλιστεί η εμπορική βιωσιμότητα της επιχείρησης κοινής ωφέλειας και να επεκταθεί η πρόσβαση τόσο στο νερό όσο και στην αποχέτευση σε περιοχές χαμηλού εισοδήματος σε προσιτή τιμή. Η κυβέρνηση προσδιόρισε σαφώς τους στόχους της σε μια σειρά εγγράφων πολιτικής και έθεσε χρονικά δεσμευτικούς στόχους για τη μεταρρύθμιση. Στο τέλος της διαδικασίας, το 1999, ο εθνικός φορέας ύδρευσης της Μπουρκίνα Φάσο είχε επιτύχει ανάκτηση του κόστους σε ποσοστό 95%, ενώ παρεχόταν καθαρό νερό σε 80-85% του πληθυσμού, ανεξαρτήτως εισοδήματος – αποτέλεσμα καλύτερο συγκριτικά με τις περισσότερες χώρες της Αφρικής.

Η **βιωσιμότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών** και η **προσιτή τιμή** διασφαλίστηκαν μέσω υψηλότερων τιμολογίων για τους μεγάλους καταναλωτές, προκειμένου να επιχορηγούνται έμμεσα τα κοινωνικά τιμολόγια για τη βασική κατανάλωση, επιτρέποντας την κάλυψη των λειτουργικών και κεφαλαιουχικών δαπανών από τα έσοδα των τιμολογίων. Η βελτίωση της **πρόσβασης** στο νερό επετεύχθη κυρίως με τη σύνδεση των υφιστάμενων συστημάτων μικρής κλίμακας στο δίκτυο και με την τοποθέτηση σημείων πώλησης σε μη οργανωμένες κοινότητες. Κατ' αυτόν τον τρόπο όλοι μπορούσαν να έχουν πρόσβαση σε ελάχιστες υπηρεσίες σε προσιτή τιμή, ενώ αντιμετωπίστηκε το πρόβλημα των μη ελεγχόμενων μετακινούμενων πωλητών. Η **ποιότητα** βελτιώθηκε χάρη σε κρατικά επενδυτικά προγράμματα και επιχορηγήσεις για τη δημιουργία εγκαταστάσεων αποχέτευσης.

Αν και ασκήθηκε μεγάλη πίεση για ιδιωτικοποίηση, η ισχυρή **πολιτική δέσμευση** της κυβέρνησης της Μπουρκίνα Φάσο και η υποστήριξη ορισμένων κρατών μελών της ΕΕ, καθώς και η παροχή τεχνικής και χρηματοδοτικής βοήθειας από ολόκληρη την κοινότητα των χορηγών κατέστησε δυνατή την επιτυχημένη μεταρρύθμιση στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα.

27. Μεταξύ των επιλογών για τη μεταρρύθμιση της διαχείρισης **στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα** περιλαμβάνεται και η ελευθέρωση των τιμών, η άρση των φραγμών για την είσοδο ανταγωνιστών από τον ιδιωτικό τομέα, η καθιέρωση συμβάσεων αποτελεσματικής διαχείρισης και η αύξηση της αυτονομίας της διοίκησης των κρατικών επιχειρήσεων να καθορίζουν τις τιμές, να προσλαμβάνουν και να απολύουν προσωπικό, καθώς και να λαμβάνουν επενδυτικές αποφάσεις. Προκειμένου να βελτιωθεί η εσωτερική αποτελεσματικότητα διενεργείται επίσης έλεγχος αγοράς για συγκεκριμένες εργασίες, με στόχο να εξασφαλιστεί η βελτιστοποίηση των πόρων που διατίθενται συγκριτικά με τις επιλογές του ιδιωτικού τομέα, μολονότι η ικανότητα του κράτους να διαχειρίζεται τους μηχανισμούς αυτούς αποτελεί σε πολλές περιπτώσεις περιοριστικό παράγοντα.

28. Ωστόσο, προβάλλεται συχνά ο ισχυρισμός ότι οι κρατικές επιχειρήσεις παραμένουν τρωτές στις πολιτικές παρεμβάσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και ότι δεν υπόκεινται σε αυστηρή δημοσιονομική πειθαρχία (εν μέρει λόγω του κρατικού ή πολιτικά επηρεαζόμενου τραπεζικού δανεισμού)[11]. Αυτές οι παρεμβάσεις γίνονται επίσης και σε επίπεδο προσωπικού. Διαμαρτύρονται επίσης ότι πολλοί διορισμοί σε ανώτερες διοικητικές θέσεις εξακολουθούν να γίνονται με πολιτικό μέσο. Συχνά, υπό συνθήκες μείωσης της διεθνούς βοήθειας, η μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα συχνά δεν συνέβαλε αρκετά στη μείωση της επιβάρυνσης των δημόσιων οικονομικών. Σ'αυτές τις περιπτώσεις, η **ιδιωτικοποίηση** των δημόσιων επιχειρήσεων θα βοηθήσει στην αποπολιτικοποίηση των οικονομικών αποφάσεων, θα θέσει τέλος στην κακή διαχείριση και τη διαφθορά που θεωρείται συνήθης στις κρατικές επιχειρήσεις και θα οδηγήσει σε βελτίωση της παραγωγικότητας, της δημοσιονομικής απόδοσης, των παρεχόμενων υπηρεσιών και της κερδοφορίας. Πράγματι, στο πλαίσιο της διμερούς και πολυμερούς χορήγησης βοήθειας, οι κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών ενθαρρύνονται να ξεκινήσουν ιδιωτικοποιήσεις για πολλούς λόγους, χωρίς να αξιολογούνται οι επιδιωκόμενοι στόχοι.

29. Πιο πρόσφατα, η ιδιόμορφη δομή της αγοράς των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (π.χ. φυσικό μονοπώλιο, μεγάλο εφάπαξ κόστος) προσφέρθηκε για μια διαφορετική μορφή μεταρρύθμισης: την **εταιρική σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα** – μια εκχώρηση του επιχειρησιακού ελέγχου σε ιδιωτικούς φορείς παροχής, με παράλληλη διατήρηση (της πλειοψηφίας) της ιδιοκτησίας από το κράτος. Οι συμβάσεις μπορούν να διαφοροποιούνται σημαντικά όσον αφορά τη διάρκεια και τις υποχρεώσεις και για τους δύο συντελεστές, ενώ συνήθως επιδιώκουν τη δημιουργία ανταγωνισμού όχι εντός της αγοράς αλλά για την αγορά. Οι εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα περιγράφονται αναλυτικότερα στο κεφάλαιο 7, και ακολουθεί συζήτηση για το φάσμα των ζητημάτων που συνεπάγονται οι ιδιαιτερότητες των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (κεφάλαιο 8). Παρ' όλα αυτά, είναι πάρα πολύ νωρίς να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των νέων αυτών μέσων, τα οποία στις περισσότερες περιπτώσεις εξακολουθούν να αναπτύσσονται.

---

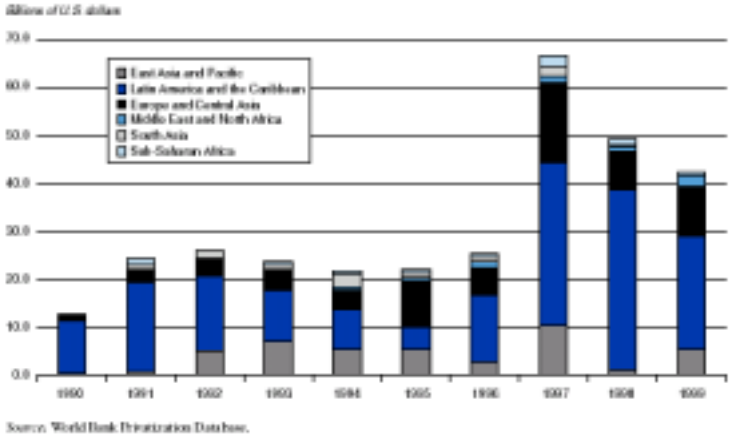
11 Roger Tangri *op cit*.

30. Τέλος, η μικρή απόδοση σε επίπεδο οικονομικό, λειτουργίας και ασφάλειας που εμφάνισαν πρόσφατα ορισμένες ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις (ιδιαίτερα επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας) στις ανεπτυγμένες χώρες οδήγησε σε πειραματισμούς με άλλα καθεστώτα ιδιοκτησίας, όπως η μετατροπή κρατικών εταιρειών σε εταιρείες που ανήκουν στα μέλη τους. Στην προκειμένη περίπτωση, τα στοιχεία του ενεργητικού επενδύονται σε μια μη κερδοσκοπική εταιρεία, η οποία χρηματοδοτείται μέσω εκδόσεων ομολογιών και όχι μετοχών, και εν συνεχεία τα τυχόν δημιουργούμενα κέρδη επανεπενδύονται στην εταιρεία. Η εταιρεία ελέγχεται συνήθως από ενδιαφερόμενους φορείς – συχνά εκπροσωπούνται οι χρήστες των υπηρεσιών, η τοπική κοινότητα, η εθνική κυβέρνηση, οι εργαζόμενοι στην επιχείρηση και ο εμπορικός ιδιωτικός τομέας. Το πρώτο πλεονέκτημα είναι ότι η επιχείρηση υπόκειται σε εμπορική διαχείριση, χωρίς όμως να αποτελεί ιδιοκτησία ιδιωτών μετόχων, και το δεύτερο ότι μπορεί να επιδίδεται σε δραστηριότητες κοινής ωφέλειας. Δεν έχει ακόμα αποσαφηνιστεί κατά πόσον αυτή η προσέγγιση μπορεί να εφαρμοστεί στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, δεδομένου ότι προϋποθέτει κατάλληλες νομικές, διοικητικές και οικονομικές υποδομές, πελάτες που είναι σε θέση να πληρώνουν, καθώς και επαρκή κίνητρα για αποτελεσματική διαχείριση και διασφαλίσεις έναντι της απώλειας του ελέγχου. Λόγω έλλειψης στοιχείων, η παρούσα ανακοίνωση δεν υπεισέρχεται σε περαιτέρω λεπτομέρειες γι' αυτό το καθεστώς ιδιοκτησίας, το οποίο φαίνεται εντούτοις ότι αξίζει να διερευνηθεί περισσότερο από ό,τι μέχρι σήμερα.

6. Η ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ, ΕΠΙΤΥΧΙΕΣ ΚΑΙ ΑΠΟΤΥΧΙΕΣ

31. Αν και δεν διατίθενται ακριβή στοιχεία, τα εμπειρικά δεδομένα δείχνουν έναν **αυξανόμενο αριθμό** ιδιωτικοποιήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες. Οι πρόσοδοι από τις ιδιωτικοποιήσεις αυξήθηκαν ιδιαίτερα τη δεκαετία του 1990, με αποκορύφωμα το 1997, έτος κατά το οποίο εξαπλασιάστηκαν, για να φθάσουν το 1999 σε επίπεδα τετραπλάσια του 1990.

Διάγραμμα 1. Πρόσοδοι από ιδιωτικοποιήσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες μεταξύ 1990-2001



32. Τα τελευταία χρόνια έχουν εκπονηθεί πολλές μελέτες και εκθέσεις σχετικά με τα αποτελέσματα της ιδιωτικοποίησης. Από τον πλούτο της διαθέσιμης **τεκμηρίωσης** προκύπτει ένα σύνθετο μήνυμα.

33. Στους εμπορικούς τομείς τα εμπειρικά δεδομένα επιβεβαιώνουν ότι από τη συνδυασμένη εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης και της ελευθέρωσης της αγοράς αποκομίστηκαν μεγάλα **κέρδη** ως προς την αποτελεσματικότητα[12]. Είναι κοινώς παραδεκτό ότι η κερδοφορία, η παραγωγικότητα και το παραγωγικό αποτέλεσμα των επιχειρήσεων βελτιώνονται σημαντικά μετά τις μεταρρυθμίσεις. Ενίοτε πραγματοποιούνται νέες κεφαλαιουχικές επενδύσεις για την αναβάθμιση του εξοπλισμού[13]. Τα κέρδη αυτά είναι ιδιαίτερα προφανή στις χώρες υψηλού και μεσαίου εισοδήματος, ενώ οι οικονομίες χαμηλού εισοδήματος παρουσιάζουν αποτελέσματα πιο ανομοιογενή. Στην Αφρική νοτίως της Σαχάρας και τις μεταβατικές οικονομίες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, για παράδειγμα, δεν επιτυγχάνονται πάντα τα αναμενόμενα αποτελέσματα όσον αφορά την αποτελεσματικότητα. Στις περιπτώσεις αυτές η μικρή επιτυχία φαίνεται να αποδίδεται στην αναποτελεσματική δημόσια διοίκηση, το επισφαλές νομικό σύστημα, τις περιορισμένες ρυθμιστικές ικανότητες και τις ανεπαρκώς ανεπτυγμένες χρηματαγορές.

Παραδείγματα ιδιωτικοποιήσεων με θετικές επιπτώσεις[14]

Η ιδιωτικοποίηση μπορεί να έχει θετικές επιπτώσεις στις οικονομικές επιδόσεις των εταιρειών. Στην Κένυα, τα κέρδη της Housing Private Company, που ιδιωτικοποιήθηκε το 1992, αυξήθηκαν πάνω από 100% μεταξύ του 1992 και του 1993. Η ιδιωτικοποίηση βοήθησε επίσης τις επιχειρήσεις να διαφοροποιήσουν την παραγωγή των προϊόντων τους και να αναβαθμίσουν και αποκαταστήσουν τις εγκαταστάσεις τους. Στην Ουγκάντα, η Shell International δήλωσε ότι η ιδιωτικοποίηση επέτρεψε την επιχειρήσει να επικεντρωθεί σε πιο βασικές δραστηριότητες και να αναθέσει με υπεργολαβία σε άλλη εταιρεία μη βασικές δραστηριότητες όπως υπηρεσίες τροφοδοσίας και κηπουρικής. Οι επενδύσεις υπερέβησαν κατά πολύ τις απαιτήσεις βάσει της συμφωνίας ιδιωτικοποίησης που προέβλεπε επενδύσεις 10 εκατ. δολαρίων ΗΠΑ σε διάστημα τριών ετών· σε ακριβώς δύο έτη είχαν επενδυθεί 13 εκατ. δολάρια ΗΠΑ σε νέα και εξουσιοδοτημένα πρατήρια καυσίμων.

Οι αλλαγές διαχείρισης και οι νέες επενδύσεις σε συνδυασμό με την ιδιωτικοποίηση κατέληξαν σε βελτίωση της απόδοσης. Στην Γκάνα, η απόκτηση της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου από την Lever International στην Unilever Ghana Limited, που αύξησε το μετοχικό της κεφάλαιο από 45% σε 70%, έφερε σημαντικές αλλαγές στην επιχείρηση. Έδωσε στον επενδυτή την αναγκαία ευελιξία σε θέματα που αφορούν την στρατηγική κατεύθυνση, τις κεφαλαιουχικές επενδύσεις, τις συγχωνεύσεις επιχειρήσεων και τις αποκτήσεις. Οι κεφαλαιουχικές επενδύσεις που έγιναν βοήθησαν την εταιρεία να μειώσει το κόστος μονάδας και να δηλώσει αύξηση 50% της παραγωγής της χωρίς να αυξήσει την κατανάλωση ενέργειας.

---

12 Birdsall N. and Nellis J. (2002). *Winners and Losers: Assessing the distributional impact of privatisation.* WP n.6 Center for Global Development· Kikeri S. and Nellis J. (2002) *όπ. π.*

13 Αναφέρεται ενδεικτικά η αποκρατικοποίηση των πολωνικών εργοστασίων τσιμέντου στα μέσα της δεκαετίας του 1990, στο πλαίσιο της οποίας προβλεπόταν η συμβατική υποχρέωση των νέων ιδιοκτητών να επενδύσουν στην ανάπτυξη των μονάδων.

14 Από Privatisation in Africa by Oliver Campbell White and Anita Bhatia.

34. Η μεταρρύθμιση του χρηματοπιστωτικού τομέα χρήζει μεγαλύτερης προσοχής, επειδή η δημιουργία ενός ανταγωνιστικού **τραπεζικού** συστήματος με εμπορικό προσανατολισμό αφενός είναι σημαντική αυτή καθαυτή και αφετέρου μπορεί να ενισχύσει την επιτυχία της μεταρρύθμισης των κρατικών επιχειρήσεων σε όλους τους τομείς. Χάρη στην αποκρατικοποίηση των τραπεζών εξοικονομήθηκαν σημαντικοί πόροι (*π.χ.* Αργεντινή), ενώ σε μεταβατικές οικονομίες, όπως της Εσθονίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας, η ιδιωτικοποίηση οδήγησε σε καλύτερα αποτελέσματα λόγω της αναδιάρθρωσης του τραπεζικού τομέα στα πρώτα στάδια της μετάβασης. Οι κρατικές τράπεζες παρεμποδίζουν συνήθως τις χρηματιστηριακές δραστηριότητες, έχουν συχνά υψηλό λόγο διοικητικού κόστους / εσόδων και, το κυριότερο, συγκεντρώνουν το δανεισμό τους στις άλλες κρατικές επιχειρήσεις, επιτρέποντάς τους ελαστικούς δημοσιονομικούς περιορισμούς. Ωστόσο, η ιδιωτικοποίηση των τραπεζών στη Χιλή (δεκαετία του 1970), το Μεξικό (δεκαετία του 1990) και τη Νοτιοανατολική Ασία (τέλη δεκαετίας του 1990) συνοδεύτηκε από σοβαρή οικονομική κρίση λόγω του ασθενούς ρυθμιστικού πλαισίου και της έλλειψης διαδικασιών παρακολούθησης και εφαρμογής.

35. Παρ' όλο που τα **αποτελέσματα** της ιδιωτικοποίησης εμφανίζουν μεγάλη διαφοροποίηση ανά χώρα και τομέα, καθώς και ανάλογα με τη διαδικασία πώλησης, υπάρχουν ενδείξεις ότι ενίσχυσαν την αποτελεσματικότητα περισσότερο από το μετοχικό κεφάλαιο. Δεδομένου ότι σε πολλές κρατικές επιχειρήσεις υπήρχε πλεονάζον προσωπικό, οι περικοπές επηρέασαν σημαντικά την κατανομή του εισοδήματος. Τα προγράμματα αποχώρησης, όπου εφαρμόστηκαν, στοίχισαν ακριβά, όμως χωρίς αυτά οι απώλειες θέσεων εργασίας ωθούσαν πολλούς πρώην υπαλλήλους στη φτώχεια. Δεν υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία για τα κέρδη όσον αφορά τη συνολική οικονομική ανάπτυξη, ενώ πρόσφατες μελέτες δείχνουν ότι η μείωση των θετικών συνεπειών της ιδιωτικοποίησης στην ανάπτυξη ενδεχομένως να οφείλεται στην ανεπάρκεια του ρυθμιστικού πλαισίου και στην απουσία εκτεταμένων θεσμικών μεταρρυθμίσεων[15]. Οι δημοσιονομικές πρόσοδοι και η διακοπή των επιχορηγήσεων σε μεγάλες ζημιογόνες επιχειρήσεις συνέβαλαν σημαντικά στη μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων στις αναπτυσσόμενες χώρες. Εντούτοις, εξακολουθούν να υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, δεδομένου ότι συχνά οι πρόσοδοι υπολείπονται των αναμενόμενων, μεταξύ άλλων λόγω των καθυστερημένων πληρωμών, της έλλειψης διαφάνειας και της περιορισμένης ικανότητας των κρατικών αρχών όσον αφορά την παρακολούθηση και την εκτέλεση των συμβάσεων.

---

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

Ενοποιημένα Χαλκωρυχεία της Ζάμπια (ZCCM) : η θλιβερή ιστορία μιας λανθασμένης διαδικασίας μεταρρύθμισης

Τα Ενοποιημένα Χαλκωρυχεία της Ζάμπια (ZCCM), με δικά τους αγροκτήματα, σχολεία και νοσοκομεία, ήταν **κάτι περισσότερο από εταιρεία**, καθώς αντιπροσώπευαν περισσότερο από το 10% του ΑΕγχΠ της χώρας και, σε κάποια φάση, το 90% των συνολικών εξαγωγών και το 70% των κερδών συναλλάγματος. Μετά την κρατικοποίηση του 1972, λόγω έλλειψης συντήρησης και κεφαλαιουχικών επανεπενδύσεων, καθώς και λόγω της εκτεταμένης κακής διαχείρισης, η παραγωγή χαλκού της εταιρείας μειώθηκε από τη μέγιστη τιμή των 720.000 τόνων, το 1969, σε μόλις άνω των 286.000 τόνων το 1999. Τη στιγμή της ιδιωτικοποίησής της, η εταιρεία είχε ζημία της τάξης του 1-1,5 εκατομμυρίου δολαρίων ΗΠΑ ημερησίως (9% του ΑΕγχΠ το 2000) και συνολικό χρέος 1 δισεκατομμυρίου δολαρίων ΗΠΑ.

Βάσει του νόμου περί ιδιωτικοποιήσεων, η Υπηρεσία Ιδιωτικοποιήσεων της Ζάμπια (Zambia Privatisation Agency) ήταν αρμόδια για όλες τις κρατικοποιήσεις, καθήκον που εκτελούσε με αναγνωρισμένη διαφάνεια και εντιμότητα. Αντίθετα, η ιδιωτικοποίηση των Ενοποιημένων Χαλκωρυχείων της Ζάμπια πραγματοποιήθηκε με **αδιαφάνεια** από μια ειδική επιτροπή διαπραγματεύσεων, η οποία ορίστηκε από τον Πρόεδρο, εν μέσω ευρέως διαδεδομένων ισχυρισμών για διαφθορά και λεηλασία περιουσιακών στοιχείων. Απερρίφθησαν ελκυστικές προσφορές και η διαδικασία παρέμεινε στάσιμη για αρκετά χρόνια, ενώ η οικονομική κρίση στην Ασία οδήγησε σε κατακόρυφη πτώση των τιμών του χαλκού. Οι πιθανοί αγοραστές είτε έπαψαν να ενδιαφέρονται, είτε επεδίωξαν επαναδιαπραγμάτευση των όρων αγοραπωλησίας.

Τέλος, το 2000, μετά την άρνηση της Διεθνούς Τράπεζας να χορηγήσει πίστωση ύψους 530 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ πριν πωληθεί η εταιρεία, η διαδικασία αποκρατικοποίησης ολοκληρώθηκε. Πολλοί αναλυτές υποστήριξαν ότι η συναλλαγή **δεν ήταν καθόλου συμφέρουσα συγκριτικά** με την προσφορά που είχε υποβάλει τον Ιούνιο του 1997 η κοινοπραξία Kafue – ιδιαίτερα εάν ληφθούν υπόψη τα κίνητρα που δόθηκαν στην Anglo, όπως μείωση του φόρου επί των εταιρειών, εικοσαετής απαλλαγή από το φόρο επί των κερδών και μειωμένο τιμολόγιο ηλεκτρικού ρεύματος. Ωστόσο, αυτή η μάλλον γενναιόδωρη μεταχείριση δεν απέτρεψε την απόφαση της Anglo να σταματήσει τις δραστηριότητές της στη Ζάμπια το 2002, έχοντας δαπανήσει πάνω από 350 εκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ, αφήνοντας στην κυβέρνηση το αποθαρρυντικό καθήκον να αναζητήσει άλλο φορέα εκμετάλλευσης.

36. Η πιο συχνή επίκριση για τις διαδικασίες ιδιωτικοποίησης αφορά την **έλλειψη διαφάνειας** που τις χαρακτηρίζει. Τα δημόσια περιουσιακά στοιχεία περνούν σε χέρια ιδιωτών χωρίς δημόσιους διαγωνισμούς, τροφοδοτώντας το σύστημα της πολιτικής κηδεμονίας, γεγονός που προκαλεί υποψίες για την ύπαρξη διαφθοράς. Η έλλειψη διαφάνειας, και η επακόλουθη διαφθορά, μειώνουν επίσης συχνά τις προσόδους από τις ιδιωτικοποιήσεις. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί το ρωσικό πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης «δάνεια έναντι μετοχών»[16] που εφαρμόστηκε μεταξύ 1995 και 1997. Η ιδιωτικοποίηση του τομέα των χαλκωρυχείων στη Ζάμπια αποτελεί ένα ακόμη παράδειγμα ενδεικτικό του τρόπου με τον οποίο η έλλειψη διαφάνειας και οι αρνητικές τάσεις της αγοράς μπορούν να οδηγήσουν σε σοβαρή μείωση των προσόδων από τις αποκρατικοποιήσεις (βλέπε προηγούμενο πλαίσιο).

[16] Sachs J. (2000). The gains of privatisation in transition economies: is change of ownership enough?. CAER Discussion Paper 63, Harvard.

37. Τα έσοδα από τις πωλήσεις μπορούν επίσης να μειωθούν λόγω της **απουσίας πραγματικού ανταγωνισμού** στους διαγωνισμούς και της έλλειψης διαπραγματευτικής δύναμης από τις κρατικές αρχές. Για σημαντικούς τομείς, όπως οι βιομηχανίες δικτύου, το επίπεδο των επενδύσεων και της τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης που απαιτείται να διαθέτει ο ιδιωτικός φορέας παροχής περιορίζει τον αριθμό των εταιρειών που είναι σε θέση να υποβάλουν προσφορά. Υπάρχει επίσης σοβαρό ενδεχόμενο να δημιουργηθούν καρτέλ. Οι τοπικές επιχειρήσεις συμμετέχουν ελάχιστα σε αυτές τις μεταρρυθμίσεις των κρατικών επιχειρήσεων. Επιπλέον, οι περιορισμένες ικανότητες των κρατικών αρχών παρεμποδίζουν τη διενέργεια περίπλοκων αξιολογήσεων των τιμών που προσφέρονται για τις κρατικές επιχειρήσεις, καθώς και την αποτελεσματική διαχείριση της επιλογής και των διαπραγματευτικών σταδίων, γεγονός που οδηγεί συχνά σε χαμηλές τιμές και δυσμενείς όρους σχετικά με την πώληση.

SENELEC – δύο ανεπιτυχείς απόπειρες ιδιωτικοποίησης

Δύο φορές επιχειρήθηκε να ιδιωτικοποιηθεί η επιχείρηση ηλεκτρισμού της Σενεγάλης (SENELEC), αλλά χωρίς επιτυχία.

Την πρώτη φορά, τον Μάρτιο του 1999, μια κοινοπραξία αγόρασε το 34% των μετοχών της επιχείρησης με συμβατικές υποχρεώσεις που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τα επίπεδα υπηρεσιών και επενδύσεων. Ωστόσο, 18 μήνες μετά την εκχώρηση της εκμετάλλευσης, η κυβέρνηση της Σενεγάλης αποφάσισε να λήξει τη σύμβαση, με αποτέλεσμα να συναφθεί τον Ιανουάριο του 2001 μια συμφωνία βάσει της οποίας το κράτος αγόρασε εκ νέου όλες τις μετοχές της κοινοπραξίας. Η κυβέρνηση επιθυμούσε ένα ευρύτερο επενδυτικό πρόγραμμα και κατηγόρησε την κοινοπραξία για αθέτηση των υποχρεώσεων που είχε αναλάβει ως προς τις επενδύσεις, ενώ η κοινοπραξία έκρινε ότι η επιχείρηση βρισκόταν σε κατάσταση χειρότερη από αυτή που είχε παρουσιαστεί.

Τον Ιούλιο του 2001 άρχισε μια δεύτερη προσπάθεια ιδιωτικοποίησης. Αποφασίστηκε να διατεθεί το 51% των μετοχών σε «στρατηγικό εταίρο» με βάση την αγορά των υφιστάμενων μετοχών και μια αύξηση του κεφαλαίου, ούτως ώστε να εξευρεθούν τα κεφάλαια για τις επενδύσεις και να ενισχυθεί ταυτόχρονα η ικανότητα της επιχείρησης να αναζητήσει περαιτέρω χρηματοδότηση του χρέους. Επιπλέον, θα καθοριζόταν σαφέστερα η υποχρέωση για πραγματοποίηση επενδύσεων. Ούτε αυτή η διαδικασία υπήρξε επιτυχής: υπεβλήθησαν δύο προσφορές, αλλά καμία δεν κατέληξε σε συμφωνία. Η κυβέρνηση επανεξετάζει σήμερα τις επιλογές για ιδιωτικοποίηση.

38. Η ιδιωτικοποίηση κινδυνεύει επίσης να αποβεί ανεπιτυχής εάν δεν υπάρχει κατάλληλο **ρυθμιστικό πλαίσιο**. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τομείς όπου είναι ουσιαστικά αδύνατον να αναπτυχθεί ανταγωνισμός, με κίνδυνο, κατ' επέκταση, να αντικατασταθεί το δημόσιο μονοπώλιο από ιδιωτικό, κάτι που θα είχε σοβαρές συνέπειες για την κοινωνική πρόνοια. Στις αναπτυσσόμενες χώρες, η απουσία κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου συνδέεται συχνά με την άσκηση πίεσης για εκποίηση των κρατικών επιχειρήσεων το συντομότερο δυνατόν, προκειμένου να εξοικονομηθούν πόροι, να μειωθεί το δημοσιονομικό έλλειμμα και να εκπληρωθούν οι προϋποθέσεις των χορηγών βοήθειας, καθώς και με την έλλειψη των τεχνικών και οικονομικών πόρων που απαιτεί η θέσπισή του. Μπορεί επίσης να σχετίζεται με το γεγονός ότι η αποκρατικοποίηση ενός μη ελεγχόμενου μονοπωλίου είναι πολύ πιο επικερδής. Κατά συνέπεια, είναι πολύ δύσκολο να επιβληθούν εκ των υστέρων κανονισμοί, με στόχο την εξασφάλιση ανταγωνισμού ή τον έλεγχο των μονοπωλίων.

39. Τέλος, σε πολλές διαδικασίες ιδιωτικοποίησης δημιουργούνται προβλήματα λόγω της **ανεπαρκούς παρακολούθησης** κατά τη διάρκεια και μετά τη μεταβίβαση των δημόσιων επιχειρήσεων σε ιδιώτες. Οι σαφείς συμβάσεις και η επακόλουθη διαφάνεια των μηχανισμών παρακολούθησης και εφαρμογής είναι αποφασιστικής σημασίας για την εξεύρεση λύσεων, την επίβλεψη και τον απολογισμό σχετικά με την απρόσκοπτη λειτουργία των ίδιων των επιχειρήσεων, καθώς και επειδή διασφαλίζουν ότι οι νέοι ιδιώτες ιδιοκτήτες τηρούν τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει και ότι το κράτος εκπληρώνει την υποχρέωσή του έναντι των τοπικών κοινοτήτων και του τυχόν πλεονάζοντος προσωπικού.

7. Εταιρικες Σχεσεις Δημοσιου-Ιδιωτικου Τομεα: μια εναλλακτικη επιλογη εναντι της ολοκληρωτικης πωλησης των δημοσιων περιουσιακων στοιχειων

40. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι διαδικασίες ιδιωτικοποίησης στις αναπτυσσόμενες χώρες περιορίζουν συχνά το ρυθμό εξέλιξης ολόκληρων προγραμμάτων, με αποτέλεσμα η κοινότητα των χορηγών, στο πλαίσιο της στήριξης που παρέχει για τις μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα, να εξετάζει επιλογές **εναλλακτικές** της πλήρους αποκρατικοποίησης. Μία από τις επιλογές αυτές συνίσταται στη δημιουργία εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, που επιτρέπει την παροχή στις κρατικές επιχειρήσεις πόρων και εμπειρογνωμοσύνης από ιδιώτες.

Είδος σύμβασης	**Διάρκεια**	**Τι λαμβάνει συνήθως ο ανάδοχος**	**Φύση των υποχρεώσεων του αναδόχου**	**Παραδείγματα**
Σύμβαση υπηρεσιών	Βραχυπρόθεσμη (1–3 έτη)	Αμοιβή από το κράτος για την εκτέλεση της εργασίας	Οριστική, συχνά τεχνικού χαρακτήρα υπηρεσία	Είσπραξη λογαριασμών· επισκευές και συντήρηση εγκαταστάσεων
Σύμβαση διαχείρισης	Μεσοπρόθεσμη (3–8 έτη)	Αμοιβή από το κράτος για την υπηρεσία και κίνητρο βάσει απόδοσης	Διαχείριση της λειτουργίας μιας κρατικής υπηρεσίας	Διαχείριση της ύδρευσης σε περιφερειακό επίπεδο
Εκμίσθωση	Μακροπρόθεσμη (8–15 έτη)	Όλα τα έσοδα, τις αμοιβές και τις καταβολές των καταναλωτών για την παρεχόμενη υπηρεσία· ο φορέας παροχής της υπηρεσίας καταβάλλει στο κράτος μίσθωμα για τις εγκαταστάσεις	Διαχείριση, λειτουργία, επισκευή και συντήρηση (ενδεχομένως και επενδύσεις) μιας δημοτικής υπηρεσίας σύμφωνα με καθορισμένα πρότυπα και αποτελέσματα παραγωγής	Υφιστάμενες εγκαταστάσεις ύδρευσης ή ηλεκτροδότησης
Εκχώρηση κατασκευής-λειτουργίας	Μακροπρόθεσμη (15–25 έτη)	Ο φορέας παροχής της υπηρεσίας αμείβεται συνήθως από το κράτος κατ' αποκοπή	Κατασκευή και λειτουργία, σύμφωνα με καθορισμένα πρότυπα και	Κατασκευή και συντήρηση σχολείων, φυλακών και νοσοκομείων σε

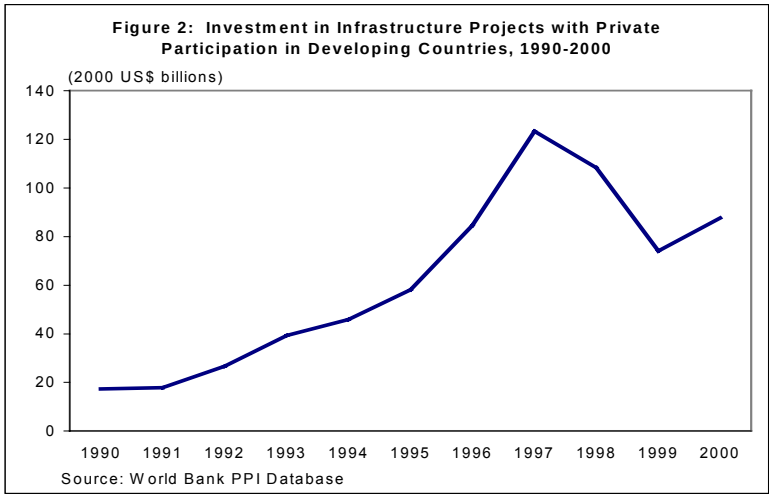
			αποτελέσματα παραγωγής, των εγκαταστάσεων που απαιτούνται για την παροχή της υπηρεσίας	περιφερειακό επίπεδο
Παραχώρηση	Μακροπρόθεσμη (15–30 έτη)	Όλα τα έσοδα από τους καταναλωτές για την παροχή της υπηρεσίας· ο φορέας παροχής της υπηρεσίας καταβάλλει στο κράτος τέλος παραχώρησης και αναλαμβάνει ενδεχομένως το υφιστάμενο χρέος	Διαχείριση, λειτουργία, επισκευή και συντήρηση της υποδομής της δημόσιας υπηρεσίας, καθώς και σχετικές επενδύσεις, σύμφωνα με καθορισμένα πρότυπα και αποτελέσματα παραγωγής	Νέες εγκαταστάσεις αερολιμένων και θαλάσσιων λιμένων, δρόμοι ή γέφυρες με διόδια

41. Οι εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα συνίστανται κατά βάση σε μια **σύμβαση** που συνάπτεται μεταξύ ενός ιδιώτη επενδυτή και του κράτους για την παροχή μιας υπηρεσίας. Υπάρχουν διάφορα είδη συμβάσεων, μερικά παραδείγματα των οποίων απαριθμούνται στον παραπάνω πίνακα[17]. Έναντι της παρεχόμενης υπηρεσίας ο ιδιώτης επιχειρηματίας λαμβάνει αμοιβή, δικαιώματα ή εισπράξεις, ανάλογα με το είδος της συμφωνίας.

42. Αξίζει να σημειωθεί ότι καθεμία από τις συμβάσεις αυτές μπορεί να επικεντρωθεί σε ένα φάσμα **στόχων**. Η επιλογή τους γίνεται με πολιτικά κριτήρια, στο πλαίσιο φυσικά ενός φάσματος που καθορίζεται βάσει π.χ. της διαθεσιμότητας των πόρων, καθώς και άλλων απαιτήσεων. Κατά συνέπεια, μπορεί να δοθεί έμφαση στην πρόσβαση, την προσιτή τιμή και την ποιότητα της υπηρεσίας ή στη μεγιστοποίηση του δημοσιονομικού κέρδους ή στην προστασία της απασχόλησης ή σε οποιαδήποτε άλλη πολιτική προτεραιότητα. Σημασία έχει να προσδιορίζονται σαφώς οι στόχοι στη σύμβαση και εν συνεχεία να παρακολουθείται η συμμόρφωση προς αυτούς. Θεωρητικά, θα πρέπει να υπάρχει διαφάνεια ως προς το επίπεδο της επιχορήγησης, ούτως ώστε να μπορούν να εξετάζονται με ακρίβεια οι πολιτικές επιλογές που συνδέονται με τις διάφορες επιχορηγήσεις – τα κρίσιμα ζητήματα ποιος λαμβάνει επιχορήγηση και ποιο είναι το μέγεθος αυτής.

43. Οι **επενδύσεις** σε ιδιωτικά έργα υποδομής άρχισαν από σχετικά χαμηλή βάση στις αρχές της δεκαετίας του 1990, έφθασαν στο μέγιστο ύψος των 123,3 δισεκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ το 1997, μειώθηκαν το 1998 και το 1999 ως αποτέλεσμα των κρίσεων στις αναδυόμενες αγορές και ξανάρχισαν την ανοδική πορεία τους το 2000 (βλέπε Διάγραμμα 2).

[17] Πηγή: Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης, 2002



44. Ως το 2000, ο αριθμός των αναπτυσσόμενων χωρών που είχαν συνάψει τέτοιου είδους συμφωνίες για την ανάπτυξη της υποδομής τους έφθανε περίπου τις 154. Μεταξύ 1990 και 1998 η συνολική αξία των εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα υπολογιζόταν σε περίπου 496 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ, από τα οποία 14 δισεκατομμύρια αντιστοιχούσαν στην Αφρική, 237 δισεκατομμύρια στη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική, 147 δισεκατομμύρια στην Ανατολική Ασία και τον Ειρηνικό και 38 δισεκατομμύρια στη Νότια Ασία.

45. Όσον αφορά τις επενδύσεις ανά τομέα, την πρώτη θέση κατέχουν οι τηλεπικοινωνίες, με περίπου 292 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ στο διάστημα 1990-2000. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας επενδύθηκαν 197 δισεκατομμύρια δολάρια, στις μεταφορές 125 δισεκατομμύρια, στον τομέα της ύδρευσης και της αποχέτευσης 37 δισεκατομμύρια και στον τομέα μεταφοράς και διανομής φυσικού αερίου 33 δισεκατομμύρια.

46. Οι εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα υφίστανται όλο και περισσότερες πολιτικές **επικρίσεις**, εν μέρει λόγω της απώλειας του εθνικού ελέγχου που συνεπάγεται η παροχή βασικών υπηρεσιών από ξένες πολυεθνικές εταιρείες και εν μέρει λόγω της απώλειας θέσεων εργασίας που συνδέεται συχνά με τη μεταρρύθμιση. Η διαδικασία της σύναψης συμβάσεων επισύρει επίσης τις ίδιες επικρίσεις με τη διαδικασία της ιδιωτικοποίησης, καθώς εκφράζονται ανησυχίες όσον αφορά τη διαφάνεια και τον κίνδυνο διαφθοράς.

47. Η ανάπτυξη του **τοπικού ιδιωτικού/επιχειρηματικού τομέα** αποτελεί σημαντικό στόχο συνεργασίας, κυρίως για την οικονομική ανάπτυξη. Ο ιδιωτικός τομέας είναι δυνατόν να συμμετέχει επίσης σε σημαντικό βαθμό, ανάλογα με τις συγκεκριμένες εθνικές ρυθμίσεις και εφόσον ζητηθεί από το κράτος, στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Ωστόσο, από τις αστοχίες της αγοράς συμπεραίνεται ότι στους τομείς αυτούς ο ρόλος του δημόσιου τομέα παραμένει σημαντικός. Όπως προαναφέρθηκε, οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας αποτελούν ίσως την πιο συνηθισμένη μορφή εταιρικής σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Δεδομένου ότι χαρακτηρίζονται από ορισμένες ιδιαιτερότητες[18], ανεξάρτητα υπό ποιο καθεστώς ιδιοκτησίας λειτουργούν, αξίζει να αναλυθούν περισσότερο σε βάθος.

[18] Κυρίως την κλίμακα των δημοσιονομικών τους επιπτώσεων, τη δομή της αγοράς τους – που είναι συχνά φυσικό μονοπώλιο – και τις άμεσες επιπτώσεις τους στη φτώχεια. Αποτελούν επίσης μεγάλο μέρος των κρατικών επιχειρήσεων που απομένουν έπειτα από προγενέστερους γύρους μεταρρύθμισης.

8. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ

48. Οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας αποτελούν **υποομάδα** της γενικότερης κατηγορίας των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος. Η παρούσα ανακοίνωση επικεντρώνεται στη σημαντικότερη για την ανάπτυξη υποομάδα, που περιλαμβάνει ανέκαθεν την ύδρευση και την αποχέτευση, τη βασική υποδομή μεταφορών, καθώς και την ηλεκτροδότηση και τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, εν γένει. Οι τηλεπικοινωνίες συγκαταλέγονται επίσης στην κατηγορία αυτή σε όλες σχεδόν τις αναπτυσσόμενες χώρες, ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις περιλαμβάνονται και ορισμένες υπηρεσίες δημόσιων μεταφορών. Εντούτοις, αντίθετα με την ΕΕ, σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες οι φιλοδοξίες για καθολική παροχή είναι συχνά ανέφικτες βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα.

49. Η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθετεί **ουδέτερη στάση** όσον αφορά το καθεστώς ιδιοκτησίας των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και αναγνωρίζει ότι ένα θέμα κοινής ωφέλειας μπορεί να αποδοθεί στην καθολική παροχή των βασικών υπηρεσιών. Η έννοια της καθολικής υπηρεσίας παραπέμπει σε ένα σύνολο απαιτήσεων κοινής ωφέλειας οι οποίες εγγυώνται την πρόσβαση όλων σε ορισμένες βασικές υπηρεσίες υψηλής ποιότητας σε προσιτές τιμές, σε βιομηχανίες όπου οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται μέσω δικτύου[19]. Στις αναπτυσσόμενες χώρες η αντιμετώπιση ζητημάτων όπως η **πρόσβαση**, η **προσιτή τιμή** και η **ποιότητα** έχει ιδιαίτερη σημασία, δεδομένης της εξαιρετικά περιορισμένης έκτασης των υφιστάμενων δικτύων, του μικρού δυναμικού και της ανεπαρκούς ανάπτυξης των αγορών σε συγκεκριμένες περιοχές (*π.χ.* αγροτικές) και τομείς (*π.χ.* αποχέτευση), καθώς και της κακής ποιότητας των υπηρεσιών, ιδιαίτερα σε γειτονιές χαμηλού εισοδήματος. Κατά συνέπεια, η μεταρρύθμιση αναμένεται να επηρεάσει σημαντικά τα επίπεδα της φτώχειας.

50. Οι «βασικές ανάγκες» ερμηνεύονται με διάφορους τρόπους στην τεκμηρίωση για την ανάπτυξη και με ακόμα περισσότερους στη συζήτηση για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην ΕΕ. Ομοίως, στο πλαίσιο της τεκμηρίωσης για την ανάπτυξη, η «πρόσβαση» χρησιμοποιείται για να καλύψει ένα φάσμα θεμάτων που διαφοροποιούνται στη συζήτηση για τις δημόσιες υπηρεσίες (πρόσβαση, κάλυψη *κλπ.*), ενώ η «ποιότητα» περιλαμβάνει επίσης θέματα όπως η απουσία ή η διακοπή της υπηρεσίας, καθώς και την τεχνική χρήση του όρου στη συζήτηση για τις δημόσιες υπηρεσίες.

Υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος στην ΕΕ

Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος αποτελούν βασικό στοιχείο του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου, και το νέο άρθρο 16 της Συνθήκης ΕΚ επιβεβαιώνει τη θέση τους μεταξύ των κοινών αξιών της Ένωσης. Οι κρατικές αρχές θεωρούν απαραίτητη την παροχή των υπηρεσιών αυτών (π.χ. ύδρευση και ηλεκτροδότηση, ταχυδρομικές υπηρεσίες) στον πληθυσμό.

Τα κράτη είναι ελεύθερα να επιλέξουν εάν θα παρέχουν τις εν λόγω υπηρεσίες άμεσα ή εάν θα αναθέσουν την παροχή τους σε ιδιωτικό φορέα εκμετάλλευσης.

Εφόσον οι δυνάμεις της αγοράς δεν μπορούν να εξασφαλίσουν από μόνες τους την ικανοποιητική παροχή των υπηρεσιών αυτών, οι κρατικές αρχές μπορούν να καθορίσουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις σχετικά με τις υπηρεσίες, κυρίως όσον αφορά την πρόσβαση, την προσιτή τιμή και την ποιότητα. Η εκπλήρωση των υποχρεώσεων αυτών ενδεχομένως να συνεπάγεται την αναγνώριση αποκλειστικών δικαιωμάτων στους ιδιωτικούς ή δημόσιους φορείς παροχής, καθώς και **αντισταθμιστικές πληρωμές** για τα ελλείμματα που προκαλούνται κατά την παροχή των υπηρεσιών αυτών (περιορισμένου ύψους προκειμένου να αποτραπούν οι στρεβλώσεις του εμπορίου και του ανταγωνισμού).

Στο επίκεντρο της πολιτικής αυτής βρίσκεται το συμφέρον των ευρωπαίων πολιτών, οι οποίοι προσδοκούν πλέον υπηρεσίες υψηλής ποιότητας σε προσιτές τιμές.

[19] *Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη.* Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ΕΕ C 281, 26.9.1996, *σ* 3.

51. Εκφράζονται ανησυχίες μήπως λόγω των μεταρρυθμίσεων στις κρατικές επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας αυξηθούν τα τιμολόγια και οι δαπάνες σύνδεσης, επιδεινώνοντας τις συνθήκες των νοικοκυριών με χαμηλό εισόδημα. Ανεξάρτητα εάν οι ανησυχίες είναι βάσιμες ή όχι, είναι σημαντικό να αναγνωριστεί ότι, ως επί το πλείστον, τα νοικοκυριά **χαμηλού εισοδήματος** στις αναπτυσσόμενες χώρες **δεν εξυπηρετούνται επαρκώς** από τις κρατικές επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας. Σε πολλές περιπτώσεις, η μεγάλη πλειοψηφία των φτωχών πολιτών δεν έχει καθόλου πρόσβαση στις υφιστάμενες υπηρεσίες που επιχορηγούνται ή υπόκεινται σε έλεγχο τιμών, παρά υποχρεούται να πληρώνει πολύ υψηλότερες τιμές (που υπερβαίνουν συχνά κατά πολύ ακόμα και τις μη επιχορηγούμενες τιμές που ισχύουν για τους υφιστάμενους πελάτες) για «άτυπα» παρεχόμενες υπηρεσίες αμφίβολης ποιότητας. Οι τιμές που δεν επιτρέπουν την ανάκτηση του κόστους και η επιείκεια που επιδεικνύεται έναντι όσων δεν πληρώνουν περιορίζουν επίσης συχνά τη δυνατότητα των επιχειρήσεων αυτών να επεκτείνουν το δίκτυό τους και να διατηρήσουν μια αποδεκτή ποιότητα υπηρεσιών. Όσον αφορά τον τομέα της ύδρευσης και της αποχέτευσης, διατίθεται εκτενής τεκμηρίωση για τις επιπτώσεις αυτών των καταστάσεων στη διάδοση νόσων μέσω του νερού[20], ενώ οι πυρκαγιές λόγω παράνομων συνδέσεων με το δίκτυο ηλεκτροδότησης αποτελούν σύνηθες φαινόμενο για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος στις αναπτυσσόμενες χώρες.

52. Οι εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας έχουν συμβάλει μέχρι σήμερα στον περιορισμό της **δημοσιονομικής** επιβάρυνσης από τις ζημιογόνες κρατικές επιχειρήσεις και έχουν αποφέρει πόρους στο κράτος. Υπολογίζεται ότι μεταξύ 1990 και 1998 το συνολικό ύψος των επενδύσεων των εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα ανήλθε σχεδόν σε 500 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ.

53. Τα στοιχεία που αφορούν την **πρόσβαση** στις υπηρεσίες ύδρευσης και ηλεκτροδότησης εμφανίζουν ανομοιογένεια στις ιδιωτικοποιημένες κρατικές επιχειρήσεις. Στα θετικά παραδείγματα περιλαμβάνεται η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ηλεκτροδότησης στη Χιλή και τη Γουατεμάλα, καθώς και η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ύδρευσης στην Ακτή Ελεφαντοστού, τη Βολιβία (Λα Παζ) και τις Φιλιππίνες (Μανίλα). Από την άλλη πλευρά, με την ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ύδρευσης στη Γουινέα, την Αργεντινή (Μπουένος Άιρες) και τη Βολιβία (Κοτσαμπάμπα) δεν επετεύχθησαν σημαντικές αυξήσεις των συνδέσεων, κυρίως λόγω των εξαιρετικά υψηλών δαπανών σύνδεσης. Η βελτίωση της πρόσβασης είναι ιδιαίτερα εμφανής στις τηλεπικοινωνίες. Ταχείς ρυθμοί στην επέκταση των υπηρεσιών έχουν καταγραφεί, για παράδειγμα, στις χώρες της Αφρικής και της Λατινικής Αμερικής. Στην προκειμένη περίπτωση, η δημιουργία ανταγωνισμού, που επετεύχθη χάρη στην κινητή τηλεφωνία, φαίνεται ότι αποτελεί παράγοντα καθοριστικής σημασίας. Γενικά, σε όλους τους τομείς εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των αστικών και των αγροτικών ή προαστιακών περιοχών.

---

[20] *π.χ.* Γκάνα, βλ. Vaz L. and Jha P. (2001). *Note on the Health Impact of Water and Sanitation Services*. CMH Working Paper Series n. WG5:23. Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας.

Εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στον τομέα ύδρευσης της Βολιβίας : οι περιπτώσεις δύο πόλεων

Το 1997 η κυβέρνηση της Βολιβίας προκήρυξε τριακονταετή παραχώρηση για την ιδιωτική παροχή των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης στο Λα Παζ και το Ελ Άλτο. Οι ανταγωνιστικές προσφορές κρίθηκαν με βάση τον αριθμό των νέων συνδέσεων που προσφέρονταν έναντι προκαθορισμένου τιμολογίου: ο νικητής σύναψε σύμβαση για κάλυψη σχεδόν 100% όσον αφορά την ύδρευση και 90% όσον αφορά την αποχέτευση. Η συμπληρωματική στήριξη μέσω μικροχρηματοδότησης και κοινοτικής δράσης συνέβαλε στην επίτευξη αυτών των επιπέδων και παράλληλα σε σημαντική έμμεση επιχορήγηση – οι οικιακές δαπάνες καθορίστηκαν στο ήμισυ περίπου του κόστους παροχής.

Στην Κοτσαμπάμπα, αντίθετα, η εταιρεία ύδρευσης ιδιωτικοποιήθηκε χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού. Οι νέοι ιδιοκτήτες αποφάσισαν να ακολουθήσουν για την παροχή ύδατος σχέδια διαφορετικά από τα σχέδια της επιχείρησης κοινής ωφέλειας. Αν και τριπλασίασαν τα τιμολόγια, δεν έκαναν τίποτα για να βελτιώσουν την ποιότητα και να επεκτείνουν την πρόσβαση σε νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος. Έπειτα από διαμαρτυρίες των πολιτών, η εταιρεία επανακρατικοποιήθηκε και η διαχείριση των στοιχείων του ενεργητικού της ανατέθηκε στη δημοτική αρχή.

54. Η **προσιτή τιμή** των υπηρεσιών αποτελεί τελικά πολιτική απόφαση, εφόσον μια κυβέρνηση μπορεί να αποφασίσει το επίπεδο της επιχορήγησης που επιθυμεί να χορηγήσει, λαμβανομένων υπόψη και άλλων δεσμεύσεων σχετικά με τους πόρους. Συνήθως μετά τη μεταρρύθμιση τα τιμολόγια αυξάνονται, αφού πριν από αυτή οι τιμές ήταν κάτω από τα επίπεδα ανάκτησης του κόστους. Αυτό συνέβη π.χ. στο Περού, την Αργεντινή, τη Βολιβία και τη Γουινέα. Ωστόσο, η μείωση του κόστους λόγω της αύξησης της αποτελεσματικότητας μπορεί επίσης να οδηγήσει σε μείωση των τιμολογίων κατανάλωσης, όπως συνέβη στον τομέα ύδρευσης στην Ακτή Ελεφαντοστού, στον τομέα ηλεκτροδότησης στη Χιλή και στις τηλεπικοινωνίες στο Ηνωμένο Βασίλειο. Οι πιο προσιτές τιμές επιτυγχάνονται στους τομείς όπου καθίσταται δυνατή η δημιουργία κάπως περιορισμένου ανταγωνισμού, όπως οι τομείς της ηλεκτροπαραγωγής και των τηλεπικοινωνιών.

55. Μετά τη μεταρρύθμιση, η **ποιότητα** της παρεχόμενης υπηρεσίας βελτιώνεται κατά κανόνα, όπως μαρτυρά ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και χωρών. Η βελτίωση των εξαιρετικά χαμηλών επιπέδων ποιότητας που παρέχουν πολλές κρατικές επιχειρήσεις συνιστά σημαντικό όφελος, ιδιαίτερα σε τομείς όπου διακυβεύεται η δημόσια υγεία. Ωστόσο, το ζήτημα της βελτίωσης της ποιότητας παραμένει και μετά τη μεταρρύθμιση. Σε καθαρά ανταγωνιστικές αγορές ενδεχομένως να μην χρειάζονται κανόνες ρύθμισης της ποιότητας των υπηρεσιών, όμως έχει αποδειχθεί ότι σε τομείς που χαρακτηρίζονται από φυσικό μονοπώλιο, οι φορείς παροχής υπηρεσιών θέτουν συνήθως χαμηλές προδιαγραφές σε σχέση με τις τιμές (ιδιαίτερα σε τομείς με μικρή ελαστικότητα τιμών, όπως η ύδρευση και η ηλεκτροδότηση).

Τηλεπικοινωνίες του Μαρόκου: μια επικερδής εταιρική σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα

Το 1999, για παράδειγμα, το Μαρόκο κατακύρωσε στη Medi Telecom, μια κοινοπραξία της ισπανικής εταιρείας Telefonica, της πορτογαλικής Portugal Telecom και μαροκινών επενδυτών, μια δεκαπενταετή παραχώρηση κινητής τηλεφωνίας αξίας 1,1 δισεκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ. Η κυβέρνηση χρησιμοποίησε τις προσόδους, που αντιστοιχούσαν στο ήμισυ των συνολικών ετήσιων εισροών κεφαλαίων της χώρας, για την εξόφληση του 6% περίπου των κρατικών χρεών, καθώς και για νέες επενδύσεις στο δημόσιο τομέα. (πηγή: Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης). Το παράδειγμα αυτό δείχνει τις θετικές επιπτώσεις που μπορούν να έχουν οι άμεσες εξωτερικές επενδύσεις στη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και της οικονομικής απόδοσης των αναπτυσσόμενων χωρών, καθώς και στην κινητοποίηση των τοπικών και περιφερειακών χρηματοδοτικών πόρων.

56. Το μέγεθος και η έκταση αυτών των αποτελεσμάτων εξαρτάται από **τρεις βασικούς παράγοντες**: τον ανταγωνισμό, το ρυθμιστικό πλαίσιο και τους μηχανισμούς παρακολούθησης και εφαρμογής.

57. Η δημιουργία **ανταγωνισμού** έχει θετικά αποτελέσματα για τις τιμές, την επέκταση των υπηρεσιών και την ποιότητα (όπως αποδεικνύει η μεταρρύθμιση του τομέα των τηλεπικοινωνιών σε ορισμένες χώρες) προς όφελος του καταναλωτή. Πρέπει ωστόσο να λαμβάνεται υπόψη ότι οι τεχνολογικοί περιορισμοί αποτελούν φραγμό για τον ανταγωνισμό στους περισσότερους τομείς υποδομής, κυρίως δε στην ηλεκτροδότηση, την ύδρευση και την αποχέτευση.

58. Είναι απαραίτητη η ύπαρξη ενός **ισχυρού ρυθμιστικού πλαισίου**, το οποίο, όταν ο ανταγωνισμός δεν αποτελεί εφικτή επιλογή, λειτουργεί ως υποκατάστατο για την αγορά, ενεργώντας εν μέρει ως ανταγωνιστής έναντι της μονοπωλιακής εξουσίας του φορέα παροχής. Δεν υπάρχει προφανώς μία και μοναδική προσέγγιση για τη ρύθμιση των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, το δε αποτέλεσμα της ρύθμισης εξαρτάται από το πλαίσιο που επιλέγεται.

59. Σύμφωνα με τις ενδείξεις για τους τομείς ύδρευσης και ηλεκτροδότησης, εάν οι συμφωνίες για τη μεταρρύθμιση δεν έχουν καταρτιστεί προσεκτικά, οι ζημιωμένοι είναι συχνά οι φτωχοί πολίτες. Εάν όμως μια συμφωνία περιλαμβάνει όρους με έμφαση στη φτώχεια, μπορεί να έχει **θετικές επιπτώσεις** στην παροχή των υπηρεσιών. Στην περίπτωση της ύδρευσης στη Βολιβία (Λα Παζ), η επέκταση των υπηρεσιών επετεύχθη μέσω στόχων για τις συνδέσεις οι οποίοι προσδιορίζονταν στη σύμβαση που συνήφθη με ιδιώτη επενδυτή. Τόσο στη Γουατεμάλα όσο και στη Βολιβία, το καθαρό προϊόν από τις πωλήσεις των επιχειρήσεων ηλεκτρισμού επενδύθηκε στην επέκταση του δικτύου. Χάρη στα στοχοθετημένα προγράμματα επιχορηγήσεων στη Χιλή, η κυβέρνηση κατάφερε να περιορίσει τις επιπτώσεις των αυξήσεων των τιμολογίων και οι πελάτες χαμηλού εισοδήματος έγιναν πιο ελκυστικοί για τον φορέα παροχής. Σε όσες περιπτώσεις τέθηκαν ανάλογοι όροι, παρατηρήθηκε συχνά μείωση των δημοσιονομικών οφελών της μεταρρύθμισης λόγω του κόστους εφαρμογής ή των χαμηλότερων τιμών που προσέφεραν οι νέοι διαχειριστές. Είναι επομένως δύσκολο να αποφευχθεί η μείωση των εσόδων του δημόσιου τομέα ως αντιστάθμισμα της προστασίας του καταναλωτή. Η τελική επιλογή παραμένει πολιτική.

60. Οι **μηχανισμοί παρακολούθησης** και **εφαρμογής** μετά τη μεταρρύθμιση είναι επίσης καθοριστικής σημασίας. Υπάρχουν ελάχιστα στοιχεία για το βαθμό εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι νέοι διαχειριστές όσον αφορά τις επενδύσεις, τους όρους εργασίας και την παροχή των υπηρεσιών. Φαίνεται επίσης ότι υπάρχουν ελάχιστες ενδείξεις παρακολούθησης από τις κρατικές αρχές των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης ή των εταιρικών σχέσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα: οι περισσότερες εκθέσεις εκπονούνται από ακαδημαϊκούς, χορηγούς βοήθειας ή την κοινωνία των πολιτών. Η ελλιπής αυτή παρακολούθηση είναι κυρίως απόρροια των ανεπαρκών νομοθετικών πλαισίων και της έλλειψης πόρων για τις ρυθμιστικές αρχές. Το αποτέλεσμα είναι οι συμβάσεις να εκπονούνται με όρους ευνοϊκούς για τον φορέα παροχής, καθώς οι κρατικές αρχές στερούνται διαπραγματευτικής δύναμης και ικανοτήτων εφαρμογής, αφήνοντας περιθώριο για καιροσκοπική συμπεριφορά, όπως καθυστερήσεις ως προς την πληρωμή και τη συντήρηση, καθώς και χαμηλά ποιοτικά πρότυπα.

9. ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΤΥΧΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

61. Οι κυβερνήσεις χρειάζεται να **καθορίσουν** σαφώς τους **στόχους** τους, ούτως ώστε να μπορούν να παρακολουθούνται με διαφάνεια. Πρέπει να αποφασίσουν ποιο είναι το πιο σημαντικό για τους πολίτες τους: η ποιότητα της υπηρεσίας ή η δυνατότητα πρόσβασης σε αυτή, τα δημοσιονομικά κέρδη ή η δημιουργία θέσεων εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη τα οφέλη, το κόστος, τους πόρους και τις εναλλακτικές χρήσεις. Ενδεχομένως να υπάρξουν αντισταθμίσματα, π.χ. μεταξύ της παραγωγικής αποτελεσματικότητας και του επιπέδου απασχόλησης, της αύξησης των εσόδων και της προστασίας του καταναλωτή ή της ποιότητας και των τιμών, καθώς και μεταξύ των αναγκών και των πόρων. Είναι επομένως καθοριστικής σημασίας για τις κυβερνήσεις να θέσουν προτεραιότητες. Αποφάσεις σαν αυτές, όπως και όσες αφορούν το επίπεδο και την έκταση των επιχορηγήσεων, είναι κατ' ουσία πολιτικές και χρειάζεται να λαμβάνονται με ακρίβεια και διαφάνεια, προκειμένου οι κυβερνήσεις να αναλαμβάνουν τη δέουσα ευθύνη.

62. Πριν αποφασίσουν για έναν τρόπο μεταρρύθμισης, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να **εξετάσουν όλες τις επιλογές**, μεταξύ των οποίων η αναδιάρθρωση στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα, η εταιρική σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, η ιδιωτικοποίηση και η μετατροπή κρατικών εταιρειών σε εταιρείες που ανήκουν στα μέλη τους, αναλύοντας τον αντίκτυπο που πιθανόν να έχουν στην πρόσβαση, την προσιτή τιμή και την ποιότητα των υπηρεσιών και των προϊόντων, στα δημόσια οικονομικά και την οικονομία της χώρας. Στην αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να λαμβάνεται επίσης υπόψη η απασχόληση και οι κοινωνικές συνέπειες. Για τις μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να ακολουθείται μια ανοικτή και διαφανής διαδικασία, με συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων, ιδιαίτερα επειδή τα θέματα απασχόλησης αποτελούν συχνά βασικό κριτήριο για την αποδοχή τους.

63.Η **διαφάνεια** τόσο κατά το σχεδιασμό όσο και κατά την εφαρμογή είναι καθοριστικής σημασίας για το αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης, και αυτό για δύο βασικούς λόγους. Πρώτον, η έλλειψη διαφάνειας συνεπάγεται μεγαλύτερο κίνδυνο διαφθοράς. Δεύτερον, η ανεπαρκής ενημέρωση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας μπορεί να κλονίσει την εμπιστοσύνη της κοινής γνώμης και να αναγκάσει την κυβέρνηση να ακυρώσει τη μεταρρύθμιση. Η υποστήριξη των χορηγών για την αύξηση της διαφάνειας μπορεί να αποδειχθεί αποφασιστικής σημασίας, ενώ είναι σημαντικό να διαχωρίζεται σαφώς η παρέμβασή τους από τα εμπορικά συμφέροντα όσων υποβάλλουν προσφορές και προέρχονται από τις χώρες-χορηγούς. Οι αναλυτικές και τακτικές εκστρατείες ενημέρωσης που απευθύνονται στο σύνολο του πληθυσμού θα πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας, συμβάλλοντας στην εξασφάλιση της αποδοχής του προβλεπόμενου τρόπου μεταρρύθμισης και των συνεπειών του.

64. Ο σχεδιασμός του **ρυθμιστικού πλαισίου** και η **παρακολούθηση** της απόδοσης μετά τη μεταρρύθμιση αποτελούν βασικά ζητήματα, τα οποία επηρεάζουν όλες τις συνέπειες που αναλύθηκαν μέχρι στιγμής. Αν και δεν υπάρχει καμία ρυθμιστική προσέγγιση κατάλληλη για όλες τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, τα δικαιώματα στην πρόσβαση, την προσιτή τιμή και την ελάχιστη ποιότητα των υπηρεσιών θα πρέπει να εξασφαλίζονται ως κοινή ωφέλεια, λαμβάνοντας υπόψη τη διαθεσιμότητα των πόρων. Το φάσμα των οφελών από μια ορθή ρύθμιση και έλεγχο εκτείνεται από την άμεση μείωση της φτώχειας ως την προστασία του καταναλωτή και από τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών ως τον περιορισμό της διαφθοράς. Δεδομένου ότι οι αναπτυσσόμενες χώρες ενδεχομένως να μην έχουν τις ικανότητες να αντιμετωπίσουν επιτυχώς τα ζητήματα αυτά, οι χορηγοί βοήθειας θα πρέπει να επιδεικνύουν μεγάλη προσοχή ούτως ώστε να διασφαλίζεται η αντιμετώπισή τους. Πιθανόν να χρειαστεί η παροχή τεχνικής βοήθειας για το σχεδιασμό του νομικού πλαισίου, καθώς και για την επιλογή και τις διαπραγματεύσεις με τους νέους διαχειριστές. Πιθανόν να χρειαστεί επίσης χρηματοδοτική βοήθεια, τουλάχιστον κατά το στάδιο αμέσως μετά τη μεταρρύθμιση.

65. Για τη μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες απαιτείται αισθητή αύξηση του ύψους των άμεσων εξωτερικών επενδύσεων. Για την επίτευξη της αύξησης αυτής, οι κρατικές αρχές πρέπει να δημιουργήσουν **ευνοϊκές συνθήκες** που θα βασίζονται στην ειρήνη, τη δημοκρατία και τη σταθερότητα, ένα σταθερό μακροοικονομικό περιβάλλον, ένα διαφανές και προβλέψιμο φορολογικό σύστημα, την εφαρμογή του κράτους δικαίου από ανεξάρτητη δικαστική εξουσία, καθώς και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Πράγματι, καθώς για τις άμεσες εξωτερικές επενδύσεις προτιμώνται οι χώρες όπου οι συνθήκες ευνοούν την επιχειρηματική δραστηριότητα, οι αναπτυσσόμενες χώρες πρέπει, με τη βοήθεια των χορηγών, να προσπαθήσουν να βελτιώσουν τις δικές τους. Ανάλογες συνθήκες απαιτούνται και για την προώθηση των εσωτερικών ιδιωτικών επενδύσεων. Αυτό ισχύει για οποιαδήποτε μορφή μεταβολής του καθεστώτος ιδιοκτησίας, ιδιωτικοποίηση, εταιρική σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα ή μετατροπή κρατικών εταιρειών σε εταιρείες που ανήκουν στα μέλη τους, και μάλιστα παραμένει ουσιαστική προϋπόθεση για την επιτυχημένη εμπορευματοποίηση και μεταρρύθμιση στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα.

66. Όπως αναφέρθηκε όσον αφορά τη ρύθμιση, ο **προγραμματισμός διαδοχικών σταδίων** αποτελεί στοιχείο αποφασιστικής σημασίας. Ένα σημαντικό ζήτημα τέτοιου είδους προγραμματισμού είναι η ενσωμάτωση της μεταρρύθμισης του χρηματοπιστωτικού τομέα, δεδομένου του αντίκτυπου που μπορούν να έχουν τα μη υποκείμενα σε μεταρρύθμιση τραπεζικά ιδρύματα στις επιχειρήσεις με συγκρουόμενα κίνητρα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας μεταρρύθμισης. Επιπλέον, αυτή καθαυτή η μεταρρύθμιση του χρηματοπιστωτικού τομέα αποφέρει άλλα οφέλη, κυρίως όσον αφορά τη μείωση της έκτασης της διαφθοράς και της κατάχρησης εξουσίας, καθώς και την αύξηση της συνολικής οικονομικής αποτελεσματικότητας.

67. Τα **αποτελέσματα που αναμένονται** μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα από καλά σχεδιασμένες μεταρρυθμίσεις συνίστανται σε βελτιώσεις ως προς την πρόσβαση, την προσιτή τιμή, την ποιότητα, την αποτελεσματικότητα, καθώς και τη δημοσιονομική θέση. Εντούτοις, δεν πρέπει να υποτιμώνται οι αρνητικές συνέπειες, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, όπως π.χ. οι απώλειες θέσεων εργασίας, η μείωση της πρόσβασης στις υπηρεσίες ή η αύξηση του επιπέδου της φτώχειας, με αρνητικές συνέπειες για τη σταθερότητα και την ανάπτυξη. Επομένως, κάθε μεταρρύθμιση θα πρέπει να περιλαμβάνει μια κατάλληλη **στρατηγική κοινωνικής προστασίας,** με στόχο όχι μόνο να περιορίσει τις αρνητικές αυτές συνέπειες αλλά και, το κυριότερο, να εξασφαλίσει τη συνολική επιτυχία του εγχειρήματος. Οποιαδήποτε μεμονωμένη προσπάθεια μεταρρύθμισης είναι σχεδόν αδύνατον να επιτύχει τον στόχο της, εάν δεν ενταχθεί σε ένα σύνολο αλληλοενισχυόμενων πολιτικών σε επίπεδο οικονομικό, απασχόλησης και κοινωνικό, το οποίο θα χαρακτηρίζεται από συνοχή.

10. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΕ ΣΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΑΝΑΠΤΥΣΣΟΜΕΝΕΣ ΧΩΡΕΣ: ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

68. Ως ένας από τους κύριους φορείς παροχής αναπτυξιακής βοήθειας, η ΕΚ **συμμετέχει** από παλιά στη χρηματοδότηση και τη μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες και στις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης που βρίσκονται σε μεταβατικό στάδιο και τις ΧΚΑΕ με διάφορους τρόπους. Έχει χορηγήσει, μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης, δάνεια στον τομέα αυτό και, ενίοτε, αναχρηματοδότησε το κόστος προγραμμάτων αποχώρησης κατά τη διάρκεια της αναδιάρθρωσης του βιομηχανικού τομέα. Σε ορισμένες περιπτώσεις χρηματοδότησε τις εισαγωγές ανταλλακτικών, προκειμένου να καταστεί δυνατή η επανέναρξη της παραγωγής μιας προβληματικής βιομηχανίας, και παρείχε τεχνική βοήθεια για την κατάρτιση προγραμμάτων αναδιάρθρωσης.

69. Η ΕΚ προσέφερε επίσης **άμεση** υποστήριξη για τη μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων σε ορισμένες χώρες της Μεσογείου και του Tacis. Επιπλέον, προσέφερε **έμμεση** υποστήριξη για τις διαδικασίες αυτές, όπως π.χ. στην περιφέρεια ΑΚΕ, μέσω προγραμμάτων μακροοικονομικής στήριξης. Στην τελευταία περίπτωση, η κοινοτική δημοσιονομική βοήθεια που παρασχέθηκε για προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής, τα οποία υποστήριζαν οι οργανισμοί του Bretton Woods, συνδέθηκε με την εφαρμογή διαδικασιών μεταρρύθμισης των κρατικών επιχειρήσεων. Αν και η ΕΚ συνεργάζεται εποικοδομητικά με τους οργανισμούς του Bretton Woods σε πολλούς τομείς, συνήθως δεν συμμετέχει στις λεπτομέρειες αυτών των μεταρρυθμίσεων. Εντούτοις, λόγω της σημασίας που έχει η επιτυχής μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας, **η ΕΚ θα πρέπει πλέον να επιδιώξει στενότερο διάλογο με τις κυβερνήσεις και τους οργανισμούς του Bretton Woods για το εν λόγω ζήτημα**. Τα προαναφερόμενα πολιτικά συμπεράσματα αποτελούν τη βάση αυτής της τοποθέτησης.

70. Η ΕΚ πρέπει, όπου είναι σκόπιμο, να εκφράσει τις ανησυχίες της για τις ελλείψεις των υφιστάμενων προσεγγίσεων στις εμπλεκόμενες χώρες και να προωθήσει το διάλογο με τους οργανισμούς του Bretton Woods. Αξιοποιώντας το ευρύ φάσμα της εμπειρογνωμοσύνης των κρατών μελών της, η ΕΚ οφείλει να αποτελέσει **πιο ενεργό εταίρο** στην προσπάθεια σχεδιασμού αυτών των μεταρρυθμίσεων, ούτως ώστε να λαμβάνονται περισσότερο υπόψη οι στόχοι της για τη μείωση της φτώχειας και την εφαρμογή ισχυρών μακροοικονομικών πλαισίων στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Πριν από οποιαδήποτε μεταρρύθμιση κρατικής επιχείρησης σε χώρες όπου δραστηριοποιείται η ΕΚ πρέπει να πραγματοποιούνται **συζητήσεις** με τις οικείες αναπτυσσόμενες χώρες και με τους οργανισμούς του Bretton Woods. Αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αυξημένες αποκεντρωμένες αρμοδιότητες θα κληθούν να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στις συζητήσεις που θα διεξαχθούν σε εθνικό επίπεδο κατά τη διάρκεια των διαδικασιών που προβλέπονται στα έγγραφα στρατηγικής για τη μείωση της φτώχειας ή κατά τη διάρκεια των αποστολών των οργανισμών του Bretton Woods, **επικεντρωνόμενες στους στόχους της μεταρρύθμισης, τον προσδιορισμό και την αξιολόγηση των μεταρρυθμιστικών επιλογών, συμπεριλαμβανομένων των ζητημάτων προγραμματισμού των διαδοχικών σταδίων, τις απαιτήσεις για ρύθμιση και παρακολούθηση μετά τη μεταρρύθμιση, καθώς και την ανάγκη αντιμετώπισης με συνέπεια και ολοκληρωμένο τρόπο της απασχόλησης και των κοινωνικών συνεπειών**. Στις συζητήσεις αυτές θα πρέπει να συμμετέχουν και τα κράτη μέλη.

71. Εφόσον ληφθεί απόφαση επ' αυτής της βάσης, η ΕΚ οφείλει να κινητοποιήσει τα ενδεδειγμένα μέσα αναπτυξιακής πολιτικής, προκειμένου να **υποστηρίξει** την **υλοποίησή** της. Εφόσον προκριθεί ως καλύτερη επιλογή η συμμετοχή του ιδιωτικού/επιχειρηματικού τομέα (π.χ. σε ιδιωτικοποίηση ή εταιρική σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα), η ΕΕ οφείλει να συμπεριλάβει τα μέσα που διαθέτει για την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα σε τρίτες χώρες. Ενδεχομένως να είναι επίσης σε θέση να βοηθήσει μέσω των προγραμμάτων της μακροοικονομικής στήριξης. Με τα μέσα για την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα σε τρίτες χώρες μπορούν να διατεθούν εγγυήσεις χρηματοδότησης και επενδύσεων, κυρίως μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Τόσο τα μέσα αυτά όσο και τα προγράμματα μακροοικονομικής στήριξης μπορούν να συμβάλουν στην ενίσχυση των ευνοϊκών για την επιχειρηματική δραστηριότητα συνθηκών, που είναι απαραίτητες για την προσέλκυση εξωτερικών και εσωτερικών ιδιωτικών επενδύσεων, και να βοηθήσουν στην ανάπτυξη των ικανοτήτων για την εφαρμογή στρατηγικών κοινωνικής προστασίας.

72. Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής θα πρέπει να **αποφεύγεται** η άμεση συμμετοχή της ΕΚ στο πρόγραμμα μεταρρύθμισης των κρατικών επιχειρήσεων αν δεν έχουν αξιολογηθεί οι ανάγκες και οι προϋποθέσεις για την επιτυχία του. Θα πρέπει να προβλεφθούν ειδικές ρυθμίσεις για την επανεξέταση των προγραμμάτων υποστήριξης της μεταρρύθμισης των κρατικών επιχειρήσεων που έχουν ήδη εγκριθεί και βρίσκονται υπό υλοποίηση.

73. Όπου η μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη, η ΕΚ θα πρέπει, εφόσον είναι δυνατόν, να προβεί σε **αξιολόγηση** των προϋποθέσεων για την επιτυχή συνεισφορά της σε σχέση με το γενικό στόχο για τη μείωση της φτώχειας και τα συγκεκριμένα ζητήματα που την απασχολούν σχετικά με την πρόσβαση, την προσιτή τιμή, την ποιότητα, την οικονομική ανάπτυξη, την απασχόληση και τις δημοσιονομικές επιπτώσεις. Φυσικά, η διενέργεια αυτής της αξιολόγησης ενδεχομένως να είναι χρονοβόρα. Εν τω μεταξύ, εάν μια χώρα αποτύχει βάσει των κριτηρίων των οργανισμών του Bretton Woods και δεν καταφέρει να εκτελέσει επιτυχώς ένα πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης, η Επιτροπή θα πρέπει να επιδιώξει τη διενέργεια της δικής της αξιολόγησης για τη συγκεκριμένη περίπτωση και τις συνέπειες της συνεχούς υποστήριξής της – αν και στην αρχή σχετικά ανεπίσημα, έως ότου καταστεί δυνατόν να αναπτυχθεί μια πιο δομημένη μεθοδολογία και να εξευρεθούν οι σχετικοί πόροι.

74. Η Επιτροπή θα πρέπει να ενισχύσει την ικανότητά της να **παρέχει εγκαίρως τεχνική βοήθεια υψηλής ποιότητας στις κυβερνήσεις για τα βασικά στάδια της μεταρρύθμισης των κρατικών επιχειρήσεων**. Στο πλαίσιο αυτό, είναι απαραίτητος ο διάλογος που αναφέρθηκε παραπάνω σχετικά με τους στόχους της μεταρρύθμισης, τον προσδιορισμό και την αξιολόγηση των μεταρρυθμιστικών επιλογών, συμπεριλαμβανομένων των ζητημάτων προγραμματισμού διαδοχικών σταδίων, τις απαιτήσεις για ρυθμιστικό πλαίσιο και παρακολούθηση μετά τη μεταρρύθμιση και τις διαδικασίες για το σχεδιασμό των συμβάσεων, καθώς και τον καθορισμό και τις διαπραγματεύσεις με τους νέους διαχειριστές (είτε στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα είτε μέσω μεταβολής του καθεστώτος ιδιοκτησίας).

75. Πρόσθετη βοήθεια είναι δυνατόν να παρασχεθεί στο πλαίσιο **διεθνούς** προβολής, με στόχο την προσέλκυση επενδυτών ενδιαφερόμενων για την εξαγορά επιχειρήσεων ή για τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων με το κράτος, εφόσον οι επιλογές αυτές προκρίνονται ως οι καλύτερες. Εάν οι κρατικές αρχές επιθυμούν να προβούν σε αποκρατικοποίηση μετά την αναδιάρθρωση, είναι δυνατόν να αξιοποιήσουν την εμπειρογνωμοσύνη υψηλά ιστάμενων δημοσίων υπαλλήλων από τα κράτη μέλη, οι οποίοι κατείχαν ανάλογες θέσεις στις χώρες τους.

76. Η νέα αυτή δέσμευση θα πρέπει να βοηθήσει να εξασφαλιστεί ότι η μεταρρύθμιση των κρατικών επιχειρήσεων συμβάλλει στην επίτευξη της **μείωσης της φτώχειας**, το βασικό στόχο της αναπτυξιακής πολιτικής.