επικεντρα

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΔΟΣΗ ΤΟΥ ΚΕΝΤΡΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΕΩΣ
ΑΡΙΘΜΟΣ ΤΕΥΧΟΥΣ 67 ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1991

Ειδικό Αφιέρωμα

ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ

Γράφουν οι:

- ΠΑΝΤΕΛΗΣ ΒΕΛΙΣΣΑΡΟΠΟΥΛΟΣ
- ΟΡΕΣΤΗΣ ΒΙΔΑΛΗΣ
- ΠΑΝΑΓΗΣ ΒΟΥΡΛΟΥΜΗΣ
- ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΒΛΑΧΟΥΤΣΙΚΟΣ
- ΧΡΗΣΤΟΣ ΓΚΟΡΤΣΟΣ
- ΓΙΩΡΓΟΣ ΖΑΒΒΟΣ
- ΜΙΡΑΝΤΑ ΞΑΦΑ
- ΣΩΤΗΡΗΣ ΠΑΠΑΣΩΤΗΡΙΟΥ
- WALTER J. PRIMEAUX JR
- ΕΥΘΥΜΙΟΣ ΤΣΙΩΝΑΣ
- ΚΩΣΤΑΣ ΧΡΙΣΤΙΔΗΣ

Ιδιωτικοποίηση: Στόχοι, Μέθοδοι και Διαδικασίες

Δρ. Μιράντα Ξαφά*

Η περασμένη δεκαετία υπήρξε καταλυτική για τη μείωση του ρόλου του κράτους στην παγκόσμια οικονομία. Συμπτώματα αυτού του φαινομένου είναι η ένταξη όλο και περισσοτερων χωρών στο σύστημα της ελεύθερης οικονομίας, η μείωση των κρατικών δαπανών και η άρση των νομοθετικών ρυθμίσεων που αποτελούν ανασχετικό παράγοντα για την ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών (παράδειγμα το πρόγραμμα Ενιαίας Αγοράς της Κοινότητας). Το αναμενόμενο όφελος για την οικονομία είναι η απελευθέρωση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και η αποδέσμευση οικονομικών πόρων από δραστηριότητες που ελάχιστα προσφέρουν στο κοινωνικό σύνολο.

Σημαντικό τμήμα αυτής της τάσεως ήταν τα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων που υιοθέτησε η πλειοψηφία των χωρών όλου του κόσμου. Τα προγράμματα υιοθετούντο συνήθως στα πλαίσια μιας ευρύτερης πολιτικής δημοσιονομικής εξυγιάνσεως και απελευθερώσεως αγορών. Ογδόντα οκτώ χώρες στον κόσμο εφαρμόζουν σήμερα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεως. Χώρες τελείως ανομοιογενείς ως προς το βαθμό αναπτύξεώς τους και τη δομή της οικονομίας τους: Από την Ανατολική και Δυτική Ευρώπη μέρι τη Λατινική Αμερική και από την Αφρική μεχρι τη Νοτιοανατολική Ασία, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία.

Το θέμα επομένως, για όσες χώρες θέλουν να παραμείνουν ανταγωνιστικές στη διεθνή αγορά, δεν είναι το εάν πρέπει να γίνουν ιδιωτικοποιήσεις, αλλά το πώς πρέπει να γίνουν. Η επιλογή της κατάλληλης μεθόδου ιδιωτικοποιήσεως προϋποθέτει γνώση της μορφής της αγοράς και του επιχειρηματικού τομέα που ιδιωτικοποιείται. Κάθε συ-

* *Οικονομική Σύμβουλος του Πρωθυπουργού, βρίσκεται στην Ελλάδα με άδεια από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.*

ναλλαγή ιδιωτικοποιήσεως έχει ιδιομορφίες που εξαρτώνται από τα χαρακτηριστικά της κάθε επιχειρήσεως και τους στόχους του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεως. Η δημιουργικότητα και η προσαρμογή στα δεδομένα είναι επομένως απαραίτητα στοιχεία κάθε τέτοιου προγράμματος. Πρακτικές λύσεις μπορούν πάντα να επινοηθούν λαμβάνοντας υπόψη τόσο τους στόχους όσο και τους περιοριστικούς παράγοντες κατά περίπτωση. Εκτός από εμπορικά αποτυχημένες ιδιωτικές επιχειρήσεις που μεταβιβάστηκαν στον δημόσιο τομέα και επανα-ιδιωτικοποιούνται ή εκκαθαρίζονται, τα προγραμματα ιδιωτικοποιήσεως συχνά περιλαμβάνουν επιχειρήσεις «κοινής ωφελείας», (τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια, αστικές συγκοινωνίες, διανομή νερού, κ.λ.π.) και «στρατηγικής σημασίας» (αεροπορικές εταιρίες, διυλιστήρια, τράπεζες, ορυχεία).

Οι στόχοι των προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεως που έχουν εφαρμοσθεί παγκοσμίως είναι πολλαπλοί. Συνήθως περιλαμβάνουν:

- Τον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση της παραγωγικότητας και την αναβάθμιση των υπηρεσιών που προσφέρουν οι δημόσιες επιχειρήσεις.
- Την αυτονομία των διοικήσεών τους και την υποχρέωσή τους να είναι υπόλογοι για τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχειρήσεώς τους.
- Την προώθηση της δημοσιονομικής σταθεροποιήσεως με την περικοπή των κρατικών ενισχύσεων προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και με τις εισπράξεις που θα πραγματοποιηθουν από την πώλησή τους.
- Την διεύρυνση του αριθμού των μετόχων των δημοσίων επιχειρήσεων, με την συμμετοχή μικροεπενδυτών ή και εργαζομένων στο μετοχικό κεφάλαιο.

Ενώ λίγες επιμέρους ιδιωτικοποιήσεις ικανοποιούν όλους αυτούς τους στόχους, το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεως μπορεί να σχεδιαστεί έτσι ώστε να επιτύχει το σύνολο των στόχων. Η σημασία που αποδίδει η κυβέρνηση σε κάθε έναν από τους στόχους παίζει αποφασιστικό ρόλο στην επιλογή της μεθόδου ιδιωτικοποιήσεως.

Οι πλέον συνήθεις μέθοδοι ιδιωτικοποιήσεως* είναι:

1. Πώληση μετοχών στο Χρηματιστήριο ή σε ξένα Χρηματιστήρια ***(public offering)***

Αυτή είναι κατ' εξοχήν χρησιμοποιούμενη μέθοδος για υγιείς επιχειρήσεις, και όχι αποκλειστικά σε χώρες με ανεπτυγμένες κεφαλαιαγορές: Η πρόσβαση σε ξένα χρηματιστήρια αυξάνει σημαντικά τις δυνατότητες μεταβιβάσεως μεγάλου αριθμού μετοχών στον ιδιωτικό τομέα. Τα παραδείγματα αφθονούν: Έχουν ιδιωτικοποιηθεί έτσι, συχνά σε συνδυασμό και με άλλες μεθόδους, μια σειρά από αεροπορικές εταιρείες (π.χ. Lufthansa, British, Airways, Alitalia, Singapore και Thai Airlines), τηλεπικοινωνίες (British Telecom, SIP και Ιταλίας, Entee Χιλής, Telmex Μεξικού) δημόσιες επιχειρήσεις ηλεκτρισμού (Ισπανία, Αγγλία, Χιλή) και πολλές άλλες σε διάφορους επιχειρηματικούς τομείς.

2. Πώληση μετοχών σε έναν επενδυτή ή σε όμιλο επενδυτών ***(private placement)***

Η μέθοδος αυτή έχει χρησιμοποιηθεί σε χώρες που στερούνται ανεπτυγμένης χρηματιστηριακής αγοράς, αλλά και σε χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Το πρώτο βήμα για την ιδιωτικοποίηση της Matra και της Paribas στη Γαλλία εγινε με αυτή τη μέθοδο.

3. Αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου με συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα

Τα παραδείγματα είναι σχετικά λίγα. Τα πιο γνωστά είναι η British Aerospace και CTC, τηλεφωνική εταιρεία της Χιλής.

4. Πώληση περιουσιακών στοιχείων της επιχειρήσεως

Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται όταν η εταιρεία ή οι θυγατρικές της τίθενται σε εκκαθάριση. Παράδειγμα η Aeromexico, της οποίας τα αεροπλάνα πουλήθηκαν, ενώ η πλειοψηφία των μετοχών της Mexicana (της δεύτερης αεροπορικής εταιρείας του

* Ο όρος «ιδιωτικοποίηση» χρησιμοποιείται εδώ με την ευρύτερη έννοια της εντάξεως των επιχειρήσεων σε ανταγωνιστικό περιβάλλον, με ή χωρίς μεταβίβαση του μετοχικου κεφαλαίου σε ιδιώτες.

Μεξικού) μεταβιβάστηκαν στον ιδιωτικό τομέα.

5. Πώληση ενός τμήματος ή ορισμένων δραστηριοτήτων της επιχειρήσεως

Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται σε περιπτώσεις που μια επιχείρηση περιλαμβάνει πολλές δραστηριότητες, μερικές μόνο από τις οποίες ενδιαφέρουν τον ιδιωτικό τομέα. Παράδειγμα ορισμένες δραστηριότητες σε λιμάνια (εκφορτωση, transit κ.λ.π.) εκχωρήθηκαν στον ιδιωτικό τομέα (προ πολλου στις Η.Π.Α., προσφατα στην Μαλαισία και Σιγκαπούρη). Αλλος λόγος επιλογής αυτής της μεθόδου είναι το άνοιγμα στον ανταγωνισμό συγκεκριμένων δραστηριοτήτων ενός επιχειρηματικού τομέα, οπως συνέβη με τα ναυπηγεια British Shipbuilders και με τις αστικές συγκοινωνιες στην Αγγλία.

6. « Ανοιγμα» στον ανταγωνισμό τομέων που αποτελούσαν κρατικό μονοπώλιο

Πρόσκληση στον ιδιωτικό τομέα να παρεχει υπηρεσίες παράλληλα με κρατικούς φορεις. Ετσι «άνοιξε» η αγορά τηλεφωνίας στις Ηνωμένες Πολιτείες. Αλλο παράδειγμα ο ανταγωνισμός από ιδιωτικά λεωφορεία στις αστικές συγκοινωνιες του Abidjan (Δυτική Αφρική).

7. Χρηματοδότηση μεγάλων επενδύσεων από ιδιώτες μέσω συμφωνιών αυτοχρηματοδοτήσεως με εκμετάλλευση για ένα χρονικό διάστημα (Build-Operate-Transfer)

Παραδειγματα υπάρχουν στις Ηνωμένες Πολιτείες, Ισπανία, Πακιστάν, Σιγκαπούρη, Τουρκία, Ταϊλάνδη και Αυστραλία και προβλέπονται στην Ελλαδα για το αεροδρόμιο των Σπάτων, την κινητή τηλεφωνία, και για μονάδες παραγωγής ηλεκτρισμού. Οι συμφωνίες Β.Ο.Τ. αφορούν συνήθως την κατασκευή δρόμων, γεφυρών, και παραγωγή και διανομή ηλεκτρισμού.

8. Μίσθωση με συμβόλαιο διαχειρήσεως

Συνήθως η μίσθωση αφορα ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, αλλά σε άλλες περιπτωσεις αποτελεί βήμα για εξυγίανση της επιχειρήσεως πριν την πώληση, όπως το κρατικό διυλιστήριο του Τογκο και βιομηχανιες ταιμέντων και κλωστοϋφαντουργίας στη Σρι Λάνκα.

Εκτός από τους στόχους της ιδιωτικοποιήσεως, η επιλογή της μεθόδου εξαρτάται και από την οικονομική ευρωστία της επιχειρήσεως. Η πώληση π.χ. μετοχών στο χρηματιστήριο, που εξυπηρετεί τον στόχο διευρύνσεως του αριθμού των μετόχων, αφορά μόνο κερδοφορες εταιρειες και προϋποθέτει την υπαρξη σύγχρονου χρηματιστηρίου με μεγάλη ρευστότητα. Σε περιπτώσεις που υπαρχουν περιθώρια σημαντικής βελτιωσεως των οικονομικών αποτελεσμάτων της επιχειρήσεως, η πώληση μετοχών σε έναν επενδυτή μπορεί να προηγηθεί της πωλήσεως, σε δεύτερη φάση, μετοχών στο Χρηματιστήριο. Στην πρώτη φάση επιδιώκεται η αύξηση της αξιας των μετοχών με την συμμετοχη ιδιωτών τόσο στο μετοχικό κεφάλαιο όσο και στη διοίκηση της επιχειρήσεως. Οι ιδιώτες αυτοί προέρχονται συχνά από παρόμοιες εταιρειες του εξωτερικού και διαθέτουν την πειρα και το κίνητρο που απαιτείται για να αναδιαρθρώσουν την εταιρεία, μειώνοντας το λειτουργικό κόστος και βελτιώνοντας τις προσφερομενες υπηρεσιες.

Σε αναδιάρθρωση της εταιρείας και βελτίωση του management αποβλέπει και η αύξηση του μετοχικου κεφαλαίου δημόσιων επιχειρήσεων, με συμμετοχή ιδιωτών και αντίστοιχη μείωση της κρατικής συμμετοχής, λυση η οποία όμως δεν αποφέρει άμεσα έσοδα για τον προϋπολογισμό πέρα από την μείωση τυχόν επιδοτήσων.

Συγκεκριμένα βήματα προς την ιδιωτικοποίηση αποτελούν η αποτίμηση της επιχειρήσεως προς πώληση και η πρόσκληση ενδιαφέροντος από τον ιδιωτικό τομέα. Ιδιαίτερη διαδικασία απαιτείται για την ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων μονοπωλιακού χαρακτήρα, η μελλοντική λειτουργία των οποίων ειναι τουλάχιστον τόσο σημαντική όσο και τα έσοδα από την πώληση μετοχών. Για να είναι αποτελεσματική ως προς τη βελτίωση της παραγωγικότητας και την αναβάθμιση των προσφερόμενων υπηρεσιών, η ιδιωτικοποίηση τέτοιων επιχειρήσεων

πρέπει να συνοδεύεται από τη δημιουργία ενός ρυθμιστικού πλαισίου. Το ίδιο ισχύει και σε περιπτώσεις άρσεως κρατικού μονοπωλίου και ανοίγματος στον ανταγωνισμό, π.χ. στην τηλεφωνία και στην παραγωγή ηλεκτρισμού, όπως έχει ήδη συμβεί στις Η.Π.Α. και προβλέπεται να γίνει στην Κοινότητα το 1993 στα πλαίσια του προγράμματος Ενιαίας Αγοράς.

Το ρυθμιστικό πλαίσιο περιλαμβάνει κανονισμούς πάνω στον καθορισμό των τιμών, την παροχή υπηρεσιών σε μη επικερδείς «άγονες γραμμές», καθώς και τους όρους που διέπουν την έκδοση, διάρκεια και επαναδιαπραγμάτευση της άδειας λειτουργίας. Απαραίτητη επίσης είναι η εγκαθίδρυση ενός ανεξάρτητου οργανισμού επίβλεψης (regulatory body) σκοπός του οποίου είναι η εφαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου, όπως αυτού της Αγγλίας (Office of Telecommunication, "Oftel"). Οι υποχρεώσεις του οργανισμού αυτού είναι να διαπιστώνει ότι οι αδειούχοι συμμορφώνονται με τους όρους χορηγήσεως της αδείας, να προωθεί τον ανταγωνισμό στις τηλεπικοινωνίες, και να διερευνά διαμαρτυρίες των καταναλωτών για μη έγκαιρη παροχή αιτουμένων υπηρεσιών, υπερτιμολόγησης, κλπ.

Για να διατηρήσει επομένως το κράτος κάποιον έλεγχο πάνω σε δημόσιες επιχειρήσεις μονοπωλιακού χαρακτήρα για την προστασία των καταναλωτών, δεν είναι απαραίτητο να διατηρήσει την πλειοψηφία (ή και την μειοψηφία) των μετοχών. Αρκεί να διατηρήσει τον έλεγχο πάνω στην «συμπεριφορά» της επιχειρήσεως μέσω του ρυθμιστικού πλαισίου που θα καθορίσει. Αλλά η δημιουργία συγκεκριμένου ρυθμιστικού πλαισίου πριν από την πώληση μετοχών ή την άρση του μονοπωλίου εξυπηρετεί και άλλον ένα σκοπό: Την μεγιστοποίηση των εισπράξεων από την πώληση μετοχών ή από την χορήγηση αδειών λειτουργίας στον ιδιωτικό τομέα. Όσο πιο σαφές είναι το θεσμικό πλαίσιο στο οποίο θα λειτουργεί η εταιρεία, τόσο μειώνεται η αβεβαιότητα για τα μελλοντικά κέρδη και αντίστοιχα αυξάνεται το ποσό που οι ιδιώτες είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν.

• Ένα Τελευταίο Σημαντικό Σημείο που Αφορά τη Διαδικασία Πωλήσεως:

Οι στόχοι της κυβερνήσεως διαφέρουν από τους στόχους των δημοσίων επιχειρήσεων που ιδιωτικοποιούνται. Ξεκάθαρο παράδειγμα αποτελούν οι συμφωνίες αυτοχρηματοδοτήσεως (B.O.T.). Οι δημόσιες επιχειρήσεις έχουν κίνητρο να εκχωρήσουν το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως ενός έργου που κατασκεύασε ιδιωτική εταιρεία για όσο το δυνατόν συντομότερο χρονικό διάστημα, ώστε να καρπωθούν οι ίδιες τα κέρδη εκμεταλλεύσεως εν συνεχεία. Το κίνητρο αυτό αντιβαίνει ευθέως του στόχου της κυβερνήσεως να μεγιστοποιήσει τα έσοδα από την αποκρατικοποίηση, και πιθανώς του στόχου αναβαθμίσεως των προσφερομένων υπηρεσιών. Γι' αυτό το λόγο οι άδειες λειτουργίας δραστηριοτήτων που αναπτύσσει ο ιδιωτικός τομέας εκδίδονται από την κυβέρνηση και όχι από τις δημόσιες επιχειρήσεις. Για τον ίδιο λόγο οι χρηματοοικονομικοί και νομικοί σύμβουλοι συνήθως συμβουλεύουν την κυβέρνηση και όχι τις δημόσιες επιχειρήσεις υπό ιδιωτικοποίηση.

• Βιβλιογραφία

1. Central Office of Information (1990), "Britain's Privatization Policy", London.
2. International Finance Corporation (1990), "Privatizing Telecommunications Systems", Discussion Paper No 10, Washington, D.C.
3. N.M. Rothschild & Sons L.t.d. (1991), "Privatization in Greece: Problems and Solutions", London.
4. World Bank (1988) "Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises", Vol. I-III, Technical Papers No 88-90, Washington, D.C.
5. World Bank (1990), "The Build, Operate and Transfer ("BOT") Approach to Infrastucture Projects in Developing Countries", PRE Working Paper No 498, Washington, D.C.