

Εταιρική διακυβέρνηση

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

- ▶ Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί (ΔΕΚΟ) αποτελούν σημαντικό συστατικό στοιχείο της ελληνικής οικονομίας και δραστηριοποιούνται συχνά σε τομείς από τους οποίους εξαρτώνται οι ιδιωτικές επιχειρήσεις και το ευρύ κοινό.
- ▶ Οι ελληνικές ΔΕΚΟ τείνουν να υστερούν σε απόδοση, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν προξενήσει σημαντικές δημοσιονομικές ζημιές και στο παρελθόν θεωρούνταν πηγή πολιτικής πατρωνίας.
- ▶ Μια λύση είναι η ιδιωτικοποίηση μεγάλου αριθμού ΔΕΚΟ. Σχετικές προσπάθειες είναι σε εξέλιξη στο πλαίσιο της υλοποίησης μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων με τους επίσημους δανειστές.
- ▶ Ωστόσο αυτό δεν υποκαθιστά τη μεταρρύθμιση της διακυβέρνησης. Είτε οι ΔΕΚΟ παραμείνουν στην κυριότητα του δημοσίου είτε όχι, η ενίσχυση της αποδοτικότητάς τους είναι κρίσιμη για τη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών.

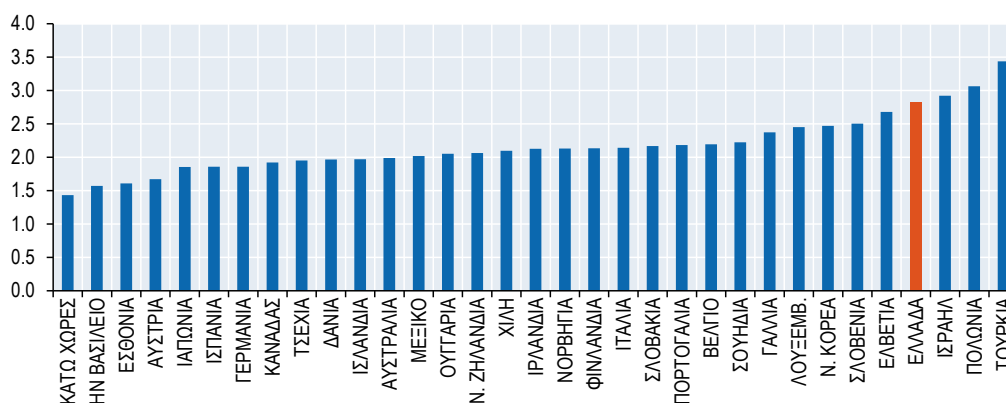
Σκιαγράφηση του ζητήματος

Το κράτος εξακολουθεί να ασκεί σημαντική επιρροή στην ελληνική οικονομία. Σύμφωνα με τον δείκτη ρύθμισης της αγοράς προϊόντων του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα διατηρεί από τους υψηλότερους βαθμούς κρατικού ελέγχου στους παραγωγικούς τομείς σε σύγκριση με τα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ (βλ. διάγραμμα). Αυτό δεν είναι αποκλειστικά απόρροια του άμεσου κρατικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος – το μερίδιο των ΔΕΚΟ (που ανήκουν στην κεντρική κυβέρνηση) ως προς την εξαρτημένη απασχόληση υπολογίζεται γύρω στο 2,5%, δηλ. λίγο πιο πάνω από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Η εκτεταμένη κρατική ρύθμιση αποτελεί επιπρόσθετο παράγοντα δυναμικών στρεβλώσεων και αλληλεπιδρά με το ζήτημα της ιδιοκτησίας των ΔΕΚΟ στον βαθμό που οι ρυθμιστές της αγοράς σε πολλές περιπτώσεις δεν διαχωρίζονται διακριτά από τους φορείς κυριότητας των ΔΕΚΟ.

Πέραν των συμμετοχών, το χαρτοφυλάκιο του δημοσίου περιλαμβάνει περιουσιακά στοιχεία υπό τη μορφή ακινήτων και υποδομών (δικαιώματα). Η αξία των περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου εκτιμάται ότι υπερβαίνει κατά πολύ τα 50 δισεκατομμύρια ευρώ. Η ιδιωτικοποίηση, αναδιάρθρωση ή ρευστοποίηση αυτής της περιουσίας έχει προσδιοριστεί ως βασική συνιστώσα για τη μείωση του χρέους. Μέχρι το 2015 η ιδιωτικοποίηση προχωρούσε με αργούς ρυθμούς και απέφερε έσοδα πολύ χαμηλότερα από τα προσδοκώμενα. Μόνο τρεις ιδιωτικοποιήσεις μεγάλων ΔΕΚΟ ολοκληρώθηκαν (λιμάνια, αεροδρόμια και ΟΠΑΠ). Τουτό εξηγείται, μεταξύ άλλων, από τις συμπιεσμένες τιμές λόγω της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας, τη χαμηλή επιχειρησιακή απόδοση αρκετών ΔΕΚΟ και – κατά κύριο λόγο ίσως – από την έντονη αντίθεση από

Ο βαθμός κρατικού ελέγχου της οικονομίας είναι από τους υψηλότερους στον ΟΟΣΑ

Δείκτης από 0 (κανένας έλεγχος) έως 6 (απόλυτος έλεγχος), 2013



Σημείωση: Ο δείκτης δεν λαμβάνει υπόψη τυχόν μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν μετά την 1η Ιανουαρίου 2013.
 Πηγή: ΟΟΣΑ – βάση δεδομένων ρύθμισης αγοράς προϊόντων, www.oecd.org/eco/pmr.

πλευράς εκπροσώπων της πολιτικής και του γενικού πληθυσμού. Μετά τις συμφωνίες της Συνόδου Κορυφής για το Ευρώ τον Ιούλιο του 2015, το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) ανέλαβε την ευθύνη για ένα «σημαντικά αναβαθμισμένο» πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων. Οι περισσότερες πρόσφατες επιτυχίες του ΤΑΙΠΕΔ αφορούν την πώληση ακινήτων και τη διενέργεια δημοπρασιών για συμβάσεις παραχώρησης υποδομών κοινής ωφέλειας. Οι ελληνικές αρχές έχουν συμφωνήσει επίσης με τους επίσημους πιστωτές επί της μερικής ιδιωτικοποίησης του Ανεξάρτητου Διαχειριστή Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ) στο πλαίσιο του διαχωρισμού του από τη ΔΕΗ.

Η κυριότητα των ΔΕΚΟ που δεν προορίζονται για ιδιωτικοποίηση εξακολουθεί να ασκείται ως επί το πλείστον από τα αρμόδια υπουργεία. Αυτό αντιβαίνει στις βέλτιστες πρακτικές του ΟΟΣΑ και στις πρόσφατες τάσεις στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης προς τη συγκέντρωση της κυριότητας σε έναν ειδικό φορέα ή υπουργείο. Άλλα κράτη έχουν προκρίνει τον μεγαλύτερο βαθμό συγκέντρωσης ως χρήσιμο μέσο για την ενίσχυση του επαγγελματισμού στην άσκηση της ιδιοκτησιακής λειτουργίας, την αποφυγή σύγχυσης μεταξύ του ρόλου του κράτους ως ιδιοκτήτη επιχειρήσεων και ρυθμιστή καθώς και την πρόληψη καθημερινών πολιτικών παρεμβάσεων σε μεμονωμένες ΔΕΚΟ. Περαιτέρω προβληματισμός σχετικά με την αυτονομία και τον επαγγελματισμό των ΔΕΚΟ πηγάζει από το γεγονός ότι η πλειονότητα των μελών των διοικητικών συμβουλίων είναι στελέχη άμεσα υπαγόμενα σε υπουργεία. Επιπλέον, όλα τα στελέχη της ανώτερης διοίκησης διορίζονται από την κυβέρνηση με την έγκριση της Βουλής. Αυτό δεν συνάδει με τις κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για την εταιρική διακυβέρνηση των κρατικών επιχειρήσεων και ενίοτε έχει αποτελέσει έναυσμα για ισχυρισμούς περί πολιτικοποίησης των ΔΕΚΟ.

Σημασία για την Ελλάδα

Παρά το γεγονός ότι οι ΔΕΚΟ δεν κατέχουν πολύ μεγάλο μερίδιο οικονομικής δραστηριότητας στην Ελλάδα, δραστηριοποιούνται σε τομείς από τους οποίους εξαρτώνται μεγάλα τμήματα της οικονομίας και του ευρύτερου κοινού (π.χ. ηλεκτρισμός, μεταφορές, άλλες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και ως έναν βαθμό, τηλεπικοινωνίες). Πριν από τη σημερινή κρίση, οι ΔΕΚΟ επιφορτίζονταν επίσης με την υλοποίηση στρατηγικών επενδυτικών έργων για λογαριασμό του δημοσίου ή με την παροχή δημόσιων υπηρεσιών.

Η διασφάλιση της αποδοτικής λειτουργίας των ΔΕΚΟ είναι καθοριστική για την αποτελεσματική χρήση των πόρων και τη χρηστή διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Όπως προαναφέρθηκε, το βάρος έχει δοθεί τα τελευταία χρόνια στην ταχύρρυθμη ιδιωτικοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου, αλλά η μεταρρύθμιση των ΔΕΚΟ θα επανέλθει στο προσκήνιο. Στην κυριότητα του ελληνικού δημοσίου θα παραμείνει σημαντική εταιρική περιουσία και οι υφιστάμενες θεσμικές δομές για την άσκηση των δικαιωμάτων κυριότητας δεν ανταποκρίνονται στις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές. Εάν δεν αντιμετωπιστεί το ζήτημα αυτό, οι ΔΕΚΟ θα παραμείνουν πεδίο δημοσιονομικής σπατάλης και αναποτελεσματικής κατανομής πόρων.

Η μεταρρύθμιση καθίσταται ακόμα πιο επιτακτική στην περίπτωση που η Ελλάδα αποφασίσει να προχωρήσει το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, καθότι οι δημόσιες επιχειρήσεις με καλή διακυβέρνηση μπορούν να αποφέρουν υψηλότερα έσοδα από την ιδιωτικοποίηση, διασκεδάζοντας έτσι τους ισχυρισμούς που έχουν προβληθεί στο παρελθόν περί «εκποίησης της δημόσιας περιουσίας με συνοπτικές διαδικασίες».

Τι θα πρέπει να κάνουν οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής;

- ▶ Να δημιουργήσουν μηχανισμούς για την άμεση αντιμετώπιση περιπτώσεων στις οποίες τα αρμόδια υπουργεία δεν συμμορφώνονται με τις κρατικές πολιτικές διακυβέρνησης και λογοδοσίας των ΔΕΚΟ.
- ▶ Να εκπονήσουν μια στρατηγική για την άσκηση κρατικής κυριότητας στην οποία θα καθορίζεται σαφώς το σκεπτικό στο οποίο εδράζεται η κρατική κυριότητα επί επιχειρήσεων όπως επίσης ο τρόπος, τα πρότυπα και οι βασικές αρχές άσκησης των κρατικών δικαιωμάτων κυριότητας.
- ▶ Να κατηγοριοποιήσουν τις ΔΕΚΟ ανάλογα με τον βαθμό εμπορικού προσανατολισμού τους.
- ▶ Να θέσουν συγκεκριμένους εμπορικούς και μη εμπορικούς στόχους για τις μεμονωμένες ΔΕΚΟ και να καθιερώσουν μηχανισμούς για την παρακολούθηση της υλοποίησής τους.
- ▶ Να στελεχώσουν τα διοικητικά συμβούλια των ΔΕΚΟ με μεγάλο αριθμό κατρητισμένων ανεξάρτητων μελών μέσα από διαφανείς και ανταγωνιστικές διαδικασίες ανάδειξης στελεχών.
- ▶ Να αποφεύγουν την πλήρωση θέσεων μελών των διοικητικών συμβουλίων ΔΕΚΟ με πολιτικούς.



Περισσότερες πληροφορίες

OECD (2015), *OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en

OECD (2014), *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/daf/ca/size-sectoral-distribution-soes-oecd-partner-countries.htm>

OECD (2010), *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, OECD Publishing. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership_9789264056640-en