



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 03.06.2003
KOM(2003) 326 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**Reformen af de statsejede virksomheder i udviklingslandene med hovedvægten lagt på
offentlige værker og anlæg:**

Det nødvendige i, at alle muligheder vurderes

1. RESUMÉ

1. **Fattigdomsbekæmpelse** er det overordnede mål for EU's udviklingssamarbejde¹ – på mellemlang sigt målt ved fremskridtet hen imod virkeliggørelse af "millennium"-udviklingsmålene. En forbedring af de statsejede virksomheders resultater og resultaterne af reformen af dem kan øve betydelig indflydelse på udviklingslandenes muligheder for at føre disse mål ud i livet. Desuden ønsker EU at fremme integreringen af udviklingslandene i verdensøkonomien, idet en udvikling af erhvervslivet/den private sektor spiller en central rolle i denne henseende.

2. Der har i nogle år været lagt hårdt pres på udviklingslandene for at få dem til at reformere de statsejede virksomheder. Dette pres kan især tilskrives de svære byrder, som de statsejede virksomheders tab og økonomiske ineffektivitet har lagt på de makroøkonomiske og statsfinansielle størrelser og væksten deri. Skønt Kommission ofte har knyttet Bretton Woods-institutionernes² betingelser om tilpasning til sine programmer for budgetstøtte og har ført tætte og konstruktive drøftelser med disse institutioner, har den **ikke altid udtrykkeligt givet sin mening til kende** om de nærmere detaljer i den reform af statsejede virksomheder, der er fastsat i tilpasningsprogrammerne.

3. **Målet** om reform af statsejede virksomheder har ikke altid været gjort tilstrækkeligt klart. Visse mulige mål – f.eks. nedbringelse af underskuddet på statsfinanserne ved at nedsætte subsidierne til statsejede virksomheder eller oppebære privatiseringsindtægter – kan være uforenelige med andre – f.eks. sikring af billig adgang til service. Meddelelsen tager sigte på at klarlægge en række centrale spørgsmål i den forbindelse og argumenterer for, at målene for reformen gøres udtrykkelige og klare. Kun derved kan de forskellige argumenter afvejes på en gennemsigtig måde og resultaterne af de enkelte reformer vurderes på rette vis.

4. Der vil normalt være adskillige måder at føre disse mål ud i livet på. I meddelelsen gøres der ikke noget forsøg på at afklare debatten om de fordele, der knytter sig til forskellige former for ejerforhold for virksomheder – offentligt, privat eller "offentligt/privat partnerskab". Hovedvægten lægges snarere på det overordentligt vigtige i, at **alle muligheder** og disses opdeling på sekvenser behandles objektivt, og at der vælges det alternativ, som bedst imødekommer det særlige lands og områdes behov. Der skal i den forbindelse omhyggeligt tages hensyn til landets kapacitet og knappe ressourcer.

5. Når målene er fastsat, og et valg af reform er truffet, er det væsentligt at sikre, at **fremskridtet overvåges**. Som følge af tidligere tiders mangel på egnet overvågning er det umuligt at besvare mange spørgsmål om, hvad der i almindelighed har eller ikke har fungeret. Men en generel nøglekonklusion, der kan drages af alle hidtil indhøstede erfaringer, er, at en passende forskriftsramme er af stor betydning for en vellykket reform. Uden en sådan er det vanskeligt at drage solide konklusioner om vækst, beskæftigelse, ydelse af service og reformens statsfinansielle virkninger.

¹ Kommissionens og Rådets fælleserklæring om udviklingspolitik, november 2000, og FN's Generalforsamlings resolution nr. 55/2, "De Forenede Nationers millennium-erklæring", september 2000.

² Den Internationale Valutafond og Verdensbanken.

6. **De offentlige værker og anlæg**³ udgør et særtilfælde, som er tillagt voksende vægt i debatten. Det er ofte kendetegnende for dem, at de er naturlige monopoler, og hvert område har sine karakteristika (og sit særlige sprog), som vanskeliggør debatten. Forskriftsrammens betydning er imidlertid særlig tydelig for alle offentlige værker og anlæg. Som hovedregel angår nøglespørgsmålene adgangen til den enkelte tjeneste og dennes overkommelighed og kvalitet⁴ - med realistiske målniveauer, der varierer stærkt alt efter et lands karakteristika, navnlig dets udviklingsniveau - samt styringens kvalitet og effektivitet.

7. Sammenfattende er **formålet med denne meddelelse** at foreslå en mere aktiv rolle for EF i debatten om og udformningen af reformen af de statsejede virksomheder i udviklingslandene med særlig vægt på offentlige værker og anlæg for at sikre, at alle muligheder er vurderet, før en af dem vælges, og at reformen gennemføres på en gennemsigtig måde med passende opdeling på sekvenser, forskriftsrammer og overvågningsmekanismer. Denne meddelelse skal ses i sammenhæng med den meddelelse om udvikling af den private sektor i tredjelande, der udarbejdes sideløbende dermed.

2. INDLEDNING OG BAGGRUND FOR MEDDELELSEN

8. I de seneste to årtier har **de fejlslagne forsøg** med statsejede virksomheder og de deraf følgende byrder for statsfinanserne, den økonomiske effektivitet og adgangen til grundlæggende service stået i centrum for strukturreformprogrammer overalt i verden⁵. De vigtigste reaktioner på disse problemer har både i industri- og udviklingslandene været **markedsliberalisering** og **ændringer i incitament og kontrol** – ofte ved ændring af ejerforholdene. Selv om virkningen af indførelsen af konkurrence og en ændring af ejerforholdene i praksis ikke kan sondres helt fra hinanden, behandles det sidstnævnte aspekt mest indgående i denne meddelelse.

9. Med hensyn til ændringer i incitament og kontrol varierede mulighederne fra kommerialisering via alternative former for styring såsom offentligt/private partnerskaber til delvis eller fuldstændig **privatisering**. Spørgsmålet er behandlet mere indgående i afsnit 5-7 nedenfor. I løbet af 1980'erne og 1990'erne tiltog omfanget af afhændelse af statsejede virksomheder markant i praktisk taget alle dele af verden. Nøjagtige tal er vanskeligt opnåelige, men ifølge forsigtige skøn androg provenuet af disse salg fra 1990 til 1999 850 mia. USD. I udviklingslandene indbragte de i denne periode 250 mia. USD, og den andel, som de statsejede virksomheders værditilvækst udgjorde af BNP⁶, faldt med 15 % som følge af privatiseringen og den lave vækstrate i den offentlige sektor.

³ Udtrykket er her benyttet i den begrænsede betydning vand- og elværker, post- og teletjenester samt transportinfrastruktur.

⁴ Disse ord anvendes her i deres populære betydning og ikke i de tekniske betydninger, som de har fået i den særlige drøftelse af forsyningspligtigheder (f.eks. KOM(1996) 281/03; KOM(2000) 580).

⁵ *Privatisation in competitive sectors: the record to date* af Sunita Kikeri og John Nellis.

⁶ *Global Development Finance 2001 - Verdensbanken*.

10. Det fremgår af det voksende antal undersøgelser af reformen af de statsejede virksomheder, at det er umuligt at afgøre, om denne eller hin mulighed ubetinget er "den bedste"⁷. Sigtet med denne meddelelse er derfor ikke at fremlægge en "foretrukken" form for reform af statsejede virksomheder – privatisering, omstrukturering, offentligt/privat partnerskab eller noget andet. En approach, der ubetinget går ind for at følge den offentlige eller den private vej, er muligvis ikke fuldt konsistent med EU's stilling, som kommer til udtryk i EF-traktatens artikel 295 vedrørende det indre marked, hvori EU's **neutralitet** i spørgsmålet om ejerskab af enhver virksomhed er slået fast. I denne sammenhæng bør den private sektors betydning som "vækstlokomotiv og en kilde til beskæftigelse og øget indkomst" ikke udhules (KOM(2000) 212 endelig: Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik).

11. I denne meddelelse foreslås et mere aktivt engagement fra EU's side i dette spørgsmål. Der er tvungende årsager til at gøre dette. For det første kan den virkning, som reformen af de statsejede virksomheder har på udviklingslandenes økonomi, påvirke virkeliggørelsen af "millennium"-**udviklingsmålene**, som EU er stærk fortaler for. Denne virkning kan være positiv via formindskede underskud på statsfinanserne, forstærket økonomisk vækst, forbedret ydelse af vigtig service og opbygning af styringskapacitet, hvis reformen er effektiv, eller negativ via øget arbejdsløshed, forringet adgang til grundlæggende service, tab af styringsmæssig og administrativ knowhow og forstærket korruption, hvis den slår fejl.

12. For det andet har medlemsstaterne bred erfaring med reform af statsejede virksomheder. EU har helt enestående erfaringer med at kombinere økonomisk liberalisering og fælles "spilleregler" og har opbygget en viden uden sidestykke om sameksistensen af konkurrencebetonede markeder og forsyningspligtigheder⁸. Ved at forelægge udviklingslandene eksempler baseret på sine egne erfaringer viser EU, at det ikke søger tilflugt i **duale normer**.

13. For det tredje yder EF allerede nu støtte til mange reformprogrammer for statsejede virksomheder – ved privatisering eller andre ændringer – direkte eller (oftere) indirekte inden for rammerne af **tilpasningsprogrammer** ledet af Bretton Woods-institutionerne.

14. I de seneste år har der været en stadig mere omfattende dialog med Bretton Woods-institutionerne om en bred vifte af spørgsmål. Hvis EF ønsker at styrke drøftelsen med disse om udformningen af reformer af de statsejede virksomheder, skal det imidlertid først udbygge sin egen analyse og fastlægge **retningslinjer**. I meddelelsen foretages der derfor en undersøgelse af bevæggrundene til opbygningen af en stor offentlig sektor i udviklingslandene. Det slås fast, at nogle af de involverede nøglevalg er politiske. Desuden rettes søgelyset mod årsagerne til, at de statsejede virksomheder skal reformeres, ligesom risiciene og fordelene ved forskellige reformtyper drøftes, og der foreslås retningslinjer for "best practice" for modtagerregeringer og donorer. Endelig indeholder den praktiske henstillinger med henblik på et øget engagement fra EF's side i reformprocessen, især hvad angår behovet for at fastlægge og overvåge reformmålene og undersøge alle muligheder (herunder privatisering).

⁷ *Public versus Private Ownership: the current state of the debate* af Mary Shirley og Patrick Walsh.

⁸ F.eks. inden for jernbane-, landevejs-, og flytransport, telekommunikation, postvæsen, offentlig radio- og tv-spredning, vandforsyning, kloakering, gas- og elforsyning osv.

15. For tydelighedens skyld vil der i analysen blive lagt særlig vægt på de offentlige værker og anlæg, men som følge af det store antal berørte sektorer vil den munde ud i mere overordnede konklusioner, der kan anvendes mere generelt (bl.a. i de finansielle og de konkurrencebetonede sektorer). Liberaliseringen af landbruget og reformen af afsætningsorganer for enkeltafgrøder har været holdt uden for analysen – ikke fordi disse spørgsmål er uvigtige, men fordi de har for mange individuelle karakteristika. Derimod fortjener offentlige værker og anlæg særlig opmærksomhed både på grund af markedsstrukturen (de fleste er naturlige monopoler) og som følge af den store betydning, ydelsen af grundlæggende service som f.eks. transport, elektricitet og vand har for økonomiens konkurrenceevne og den offentlige sundhed og dermed for fattigdomsbekæmpelsen. EU anerkender på sit eget indre marked begrebet almen interesse i forbindelse med universel ydelse af sådan service og har på en række områder fastsat særlige forpligtelser, som skal overholdes af alle offentlige eller private leverandører. Medens minimumsstandarderne kan være meget forskellige i udviklingslandene, kan mange af principperne være værdifulde som middel til at skabe politisk indsigt.

3. OPBYGNING AF STORE OFFENTLIGE SEKTORER

16. I mange udviklingslande strækker opbygningen af en stærk offentlig sektor sig tilbage til kolonitiden og de første år med uafhængighed. I forbindelse med dekoloniseringen søgte de politiske ledere at skabe større **national kontrol** med økonomien, navnlig de aktiviteter, som deres lande var mest afhængige af, når det drejede sig om at indtjene fremmed valuta. Dette førte til en nationalisering af mange udenlandske virksomheder i 1960'erne og 1970'erne og opkøb af virksomheder i strategiske sektorer som olie- og minesektorerne for at øve indflydelse på virksomhedernes produktions-, prisfastsættelses- og investeringspolitik. Ønsket om importsubstitution og forstærket industrialisering lå ofte bag målet om at oprette statsejede virksomheder inden for fremstillingsvirksomhed. Tilsvarende blev bankerne nationaliseret, eller der blev stiftet statsejede banker, med det formål at bidrage til en hurtig statsdirigeret udvikling eller imødegå udfordringer, som den private sektor blev anset for at ignorere, f.eks. ydelse af lån til landbruget.

17. Også i **industrilandene**, navnlig i Europa, var det statslige ejerskab i en periode lige efter anden verdenskrig og senere i 1960'erne og 1970'erne særdeles populært, idet det blev betragtet som en måde at beskytte beskæftigelsesniveauerne på (navnlig i Europa). Så sent som i 1980'erne var der en nationaliseringsbølge i Frankrig, og staten blev andre steder i mange tilfælde opfordret til at hjælpe skrantende industrier ud af vanskelighederne. Statsligt ejerskab blev også anset for at være en løsning på markedssvigt i sektorer med naturligt monopol. Ved at pålægge statsejede virksomheder i disse sektorer at føre mål af almen interesse ud i livet frem for at tilstræbe profit forventede man, at de kunne tilnærme priserne, kvaliteten og produktionen til samfundsmæssigt effektivere niveauer.

18. I **1970'erne** vandt kritikken af denne model for statslig økonomisk styring øget tilslutning, navnlig i industrilandene. Selv om nogle statsejede virksomheder i udviklingslandene fungerede godt, havde mange alvorlige problemer, hvilket skabte betydelige byrder for statsfinanserne. Den lave produktivitet for de statsejede virksomheders investeringer var en byrde for økonomien som helhed. Andre led under mangel på ressourcer til vigtige investeringer. Utilstrækkelig ydelse af grundlæggende service hæmmede konkurrenceevnen og var især til skade for de fattigste. Vigtige politiske valg med hensyn til subsidieniveauet for grundlæggende service blev filtret sammen med tekniske drøftelser vedrørende kvaliteten af styringen af de statsejede virksomheder.

4. BEHOVET FOR EN REFORM AF DE STATSEJEDE VIRKSOMHEDER

19. Opgjort på grundlag af **finansielle** kriterier har de statsejede virksomheder i udviklingslandene ofte opnået meget dårlige resultater. Mange virksomheder var tabsgivende, hvorved der blev påført den nationale økonomi store "offeromkostninger" og statsfinanserne en betydelig belastning som følge af eksplicite subsidier, overtagelse af driftstab eller rekapitaliseringsomkostninger forårsaget af den kontinuerlige erosion af virksomhedernes kapitalstruktur.

20. Opgjort på grundlag af ikke-finansielle kriterier har resultaterne for de statsejede virksomheder i udviklingslandene også hyppigt været skuffende. Deres **levering af varer og tjenesteydelser** har ofte været mangelfuld. Navnlige vand- og elforsyningen ofte begrænset og upålidelig, hvorved landets konkurrenceevne forringes, og den offentlige sundhed undergraves, og inden for fremstillingsvirksomhed er det også meget få statsejede virksomheder, der kan hævde sig i den internationale konkurrence⁹.

21. De vigtigste faktorer, som bestemmer virksomhedernes resultater, kan både i den offentlige og den private sektor resumeres som **incitament** og **kapacitet**. Blandt de centrale faktorer, der har øvet indflydelse på de statsejede virksomheders resultater, kan nævnes to vigtige aspekter ved incitamenterne, nemlig politisk indblanding og uklare mål (der ofte giver sig udslag i mangel på ægte budgetbegrænsning). Tilsvarende har der været to vigtige kapacitetsbegrænsninger, nemlig viden (inkl. teknologi) og midler (både til investeringer og til arbejdskapital), som også har begrænset deres muligheder for at levere.

22. **Den førte politik** har spillet en vigtig rolle for ekspansionen i den offentlige sektor i udviklingslandene og ligger til grund for disse styringsmæssige problemer. Den politiske indblanding i styringen af de statsejede virksomheder har været særdeles udtalt på områder såsom investeringer, udbud, prisfastsættelse, beskæftigelsesniveauer og udnævnelser. Der findes mange eksempler på, at offentlige værker og anlæg – navnlig som følge af politiske overvejelser – er blevet forhindret i at forhøje gebyrerne for at dække marginalomkostningerne, uden at der har foreligget nogen udtrykkelig politisk afgørelse om sådanne implicite subsidiers størrelse og incidens. Et yderligere almindeligt problem har været udbredt overbemanding, ofte med tilknytning til politisk favorisering.

23. **Kapacitetsmæssige og finansielle begrænsninger** har også i høj grad bidraget til de styringsmæssige svagheder og spillet en afgørende rolle for mange statsejede virksomheders dårlige resultater. Virkningerne af alle disse problemer øges desuden af mangelen på konkurrence, navnlig i de mindst udviklede lande, hvor reguleringen og retsstaten er svagere. Mangelen på passende retlig ramme har gjort det vanskeligere for disse lande at tilvejebringe de udenlandske og lokale finansielle ressourcer, som ellers kunne have gjort det muligt for dem at opretholde et passende investeringsniveau.

⁹ *The politics of patronage in Africa, parastatals, privatization & private enterprise* af Roger Tangri.

24. Dette betyder ikke, at styringen af de statsejede virksomheder nødvendigvis er mangelfuld. Deres problemer er heller ikke unikke: i de fleste udviklingslande har den private sektor ikke altid været skånet for politisk indblanding (selv om beslutningstagningen har været mere direkte for de statsejede virksomheders vedkommende). Også de private virksomheder har lidt under en række styringsproblemer og -mangler, som har ført til gradvise og udbredte tab af konkurrenceevne. Det er imidlertid de styringsmæssige problemer i den offentlige sektor i udviklingslandene, som har monopoliseret debatten. Reformen af de statsejede virksomheder blev et højt prioriteret anliggende efter gældskrisen i 1980'erne. Men der var en tendens til, at opmærksomheden koncentreredes om **midlerne** (som regel ændring af ejerforholdene) frem for **resultaterne** (formindskede underskud på statsfinanserne, højere kvalitet eller lavere produktionsomkostninger, jobskabelse og endog økonomisk vækst), og de **centrale politiske spørgsmål** såsom subsidiernes størrelse og fordeling blev derfor alt for ofte tabt af syne under de "tekniske" drøftelser af virksomhedernes ejerstruktur¹⁰.

5. MULIGHEDERNE FOR INTERN REFORM AF STATSEJEDE VIRKSOMHEDER

25. Løsningen på disse problemer er i såvel industri- som udviklingslande i almindelighed blevet søgt ved **markedsliberalisering** og **ændring af ejerforholdene**. Det kan være vanskeligt at adskille virkningerne af disse to faktorer, eftersom prisliberalisering eller afskaffelse af hindringer for private konkurrenters adgang ofte følger med ændringer af ejerforholdene. På den anden side har privatisering uden liberalisering i adskillige tilfælde givet blandede resultater for samfundene. I denne meddelelse vil hovedvægten imidlertid blive lagt på spørgsmålet om reform af de statsejede virksomheder set på baggrund af målene for reformen og regeringens muligheder for at føre dem ud i livet.

26. Mange regerings foretrukne valg har været **kommercialisering**, dvs. at lade driften af offentlige virksomheder bestemmes af markedsrelaterede styringsdiscipliner via en bred vifte af kontraktsformer, følelige budgetbegrænsninger og - hvor det har været muligt - konkurrence, idet staten bevarede ejerskabet. Formålet dermed var at opnå fordelene ved privat ejerskab uden at miste de offentlige aktiver.

¹⁰ *Exploration of the Impact of Privatisation: Overview and Case Studies* af Oxford Analytica.

Reform af vandforsyningen i Burkina Faso: en vellykket kommercialisering

I 1990'erne gennemgik det nationale vandforsyningsselskab ONEA en omfattende teknisk og styringsmæssig omstrukturering, herunder en adskillelse af vandforsyningen i landområder og byområder. Sigtet dermed var at gøre de offentlige værker kommercielt levedygtige og udvide lavindkomstmådernes adgang til vandforsyning og kloakering til en overkommelig pris. Regeringen fastlagde sine mål klart via en række "policy"-dokumenter med fastsættelse af tidsafgrænsede mål for reformen. Ved afslutningen af processen i 1999 havde ONEA opnået, at 95 % af omkostningerne var genindvundet, og at 80-85 % af befolkningen havde rent vand uanset indkomst – hvilket er bedre end i størstedelen af Afrika.

Vandforsynings bæredygtighed og overkommelighed blev sikret ved fastsættelse af højere takster for store forbrugere med henblik på at krydssubsidiere sociale takster for livsvigtigt forbrug, idet indtægterne dækkede drifts- og anlægsudgifterne. Forbedringen af **adgangen** til vand blev navnlig opnået ved at forbinde de eksisterende små systemer med nettet og anbringe kommercielt drevne kiosker i uformelle bosættelser. Dette gjorde det muligt at indføre en minimumsservice, som alle havde råd til, og løste problemet med uregulerede mobile sælgere. **Kvaliteten** blev forbedret via regeringens investeringsprogrammer og subsidier til kloakering.

Der blev ellers presset hårdt på for at få sektoren privatiseret, men Burkina Fasos regerings stærke **politiske engagement**, bistanden fra en række EU-medlemsstater og ydelsen af faglig og finansiell bistand fra hele donorsamfundet gjorde reformen inden for den offentlige sektor til en succes.

27. Viften af muligheder for en styringsmæssig reform **inden for den offentlige sektor** omfatter også prisliberalisering, afskaffelse af hindringer for private konkurrenters adgang, indførelse af resultatorienterede kontrakter og større selvstændighed til lederne af statsejede virksomheder med hensyn til fastsættelse af priser, ansættelse og afskedigelse af personale og investeringsbeslutninger. Markedsundersøgelser af særlige arbejdsopgaver med det formål at sikre optimal anvendelse af pengene sammenholdt med mulighederne i den private sektor har også været taget i anvendelse for at forbedre den interne effektivitet, om end regeringens kapacitet til styring af disse mekanismer i mange tilfælde er en begrænsende faktor.

28. På den anden side hævdes det ofte, at statsejede virksomheder stadig er følsomme over for politisk indblanding i beslutningstagningen og kun underlagt svag finansiell disciplin (til dels i kraft af lån fra statsejede banker eller banker, der er under politisk indflydelse)¹¹. Denne indblanding omfatter også personalespørgsmål. Mange udnævnelser til ledende stillinger skyldes politiske forbindelser. Den interne reform af de statsejede virksomheder har til tider kun i beskedent omfang bidraget til at mindske belastningen af de offentlige finanser på en baggrund kendetegnet af aftagende international bistand. I sådanne tilfælde vil **privatiseringen** af offentlige virksomheder apolitiserer de økonomiske beslutninger, bringe den mangelfulde styring og korrupsionen, der betragtes som en epidemi i de statsejede virksomheder, til afslutning og føre til forbedringer af produktiviteten, statsfinanserne, ydelsen af service og rentabiliteten. Rent faktisk har de bilaterale og multilaterale donorer af mange årsager ansporet regeringerne i udviklingslandene til at indlede en privatisering på grundlag af en utilstrækkelig vurdering af målene dermed.

¹¹ Roger Tangri, *op. cit.*

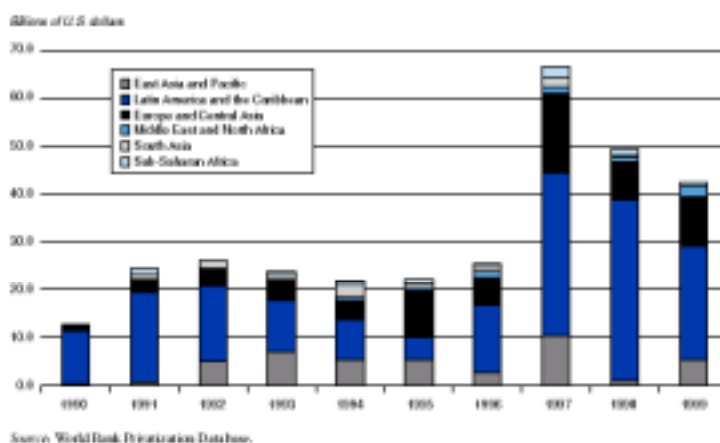
29. De offentlige værkers og anlægs særlige markedsstruktur (f.eks. naturligt monopol, store engangsomkostninger) gør dem egnede til en anden reformvariant af nyere dato: **offentligt/privat partnerskab** – en overdragelse af den driftsmæssige kontrol til private leverandører, samtidig med at (majoritets-) ejerskabet bevares på offentlige hænder. Kontrakterne kan variere stærkt med hensyn til varighed og forpligtelser for de to parter og har normalt til formål at indføre konkurrence ikke på markedet, men for markedet. Afsnit 7 indeholder en mere detaljeret beskrivelse af offentligt/private partnerskaber efterfulgt af en drøftelse af de mange spørgsmål, som særtrækkene ved de offentlige værker og anlæg rejser (afsnit 8). Det er dog for tidligt at vurdere effektiviteten af disse nye instrumenter, som i de fleste tilfælde stadig er under udvikling.

30. Endelig har den seneste tids ringe finansielle, driftsmæssige og sikkerhedsmæssige resultater for en række privatiserede virksomheder (navnlig offentlige værker og anlæg) i udviklingslande ført til eksperimenter med andre former for ejerskab såsom **gensidiggørelse**. I dette tilfælde anbringes aktiverne i et ikke-udbyttegivende selskab, som finansieres ved emission af obligationer frem for aktier, ligesom ethvert udbytte reinvesteres i virksomheden. Virksomheden kontrolleres normalt af relevante interesserede – brugerne af den pågældende service, lokalsamfundet, landets regering, arbejderne i virksomheden og den egentlige private sektor er ofte repræsenteret. Fordelene er for det første, at virksomheden drives kommercielt, men ikke ejes af private aktionærer, og for det andet, at den kan tilgodese offentlige interesser. Det er endnu ikke klart, om en sådan approach kan anvendes i udviklingslande, fordi den er helt afhængig af egnede retlige, administrative og finansielle infrastrukturer, af købedygtige kunder og af tilstrækkelige incitamentter til effektiv styring og beskyttelse mod overtagelse. Som følge af de begrænsede erfaringer dermed er denne virksomhedstype ikke behandlet mere detaljeret i denne meddelelse. Den synes dog at fortjene større opmærksomhed, end det hidtil har været tilfældet.

6. PRIVATISERINGENS SUCCESER OG FIASKOER

31. Selv om der ikke foreligger nøjagtige tal, viser det empiriske materiale et **voksende antal** privatiseringer i udviklingslandene. Indtægterne deraf voksede navnlig i 1990'erne og lå i 1999 på det firedobbelte af niveauet i 1990 efter at have været oppe på det seksdobbelte i 1997.

Diagram 1. Udviklingslandenes privatiseringsindtægter 1990-2001



32. I de seneste år er der foretaget mange undersøgelser og udarbejdet mange rapporter om privatiseringsresultater. Der kan udledes et blandet budskab af den righoldige **litteratur**.

33. I erhvervssektorerne bekræfter det empiriske materiale betydelige **effektivitetsgevinster** ved en samtidig gennemførelse af privatisering og markedsliberalisering¹². Der er almindelig enighed om, at virksomhedernes rentabilitet, produktivitet og produktion forbedres mærkbart efter reformer. Der foretages til tider nye investeringer for at forbedre udstyret¹³. Sådanne gevinster er særligt udtalte i høj- og mellemindkomstlandene, medens lavindkomstlandene har mere blandede resultater. Privatiseringen og liberaliseringen i f.eks. Afrika syd for Sahara og i overgangsøkonomierne i det tidligere Sovjetunionen har ikke altid givet de forventede resultater med hensyn til effektivitet. I disse tilfælde synes ineffektive offentlige administrationer, skrøbelige retssystemer, lav reguleringskapacitet og ringe udviklede finansielle markeder at ligge til grund for den beherskede succes.

Eksempler på privatisering med positiv virkning¹⁴

Privatiseringen kan øve positiv indflydelse på virksomhedernes finansielle resultater. I Kenya voksede udbyttet i Housing Finance Company, der blev privatiseret i 1992, med mere end 100 % fra 1992 til 1993. Privatiseringen har også gjort det muligt for virksomheder at øge varesortimentet og forbedre og udbedre produktionsanlæggene. I Uganda kunne Shell International berette, at privatiseringen gjorde det muligt for virksomheden at koncentrere sig om hovedopgaverne og indgå kontrakt med andre virksomheder om accessoriske aktiviteter såsom kantinedrift og havearbejde. Investeringerne var langt større end kravet i privatiseringsaftalen om investering af 10 mio. USD over tre år: på blot to år blev der investeret 13 mio. USD i nye og udbedrede tankstationer.

De styringsmæssige ændringer og nye investeringer, der knyttede sig til privatiseringen, har ført til forbedrede resultater. I Ghana førte Lever Internationals erhvervelse af en majoritetsandel i Unilever Ghana Limited, hvorved firmaets aktiepost voksede fra 45 % til 70 %, til massive ændringer inden for virksomheden. Den sikrede investor den fornødne fleksibilitet på områder med tilknytning til strategisk styring, investeringer, fusioner og erhvervelser. De foretagne investeringer gjorde det muligt for virksomheden at sænke enhedsomkostningerne og øge produktionen med 50% uden at øge energiforbruget.

34. Reformen af den finansielle sektor fortjener øget opmærksomhed, fordi skabelsen af et konkurrence- og forretningsbetonet **bankvæsen** ikke alene er vigtigt *i sig selv*, men kan gøre reformen af de statsejede virksomheder mere vellykket i alle sektorer. Bankafhændelser har ført til betydelige besparelser (f.eks. i Argentina), og i overgangsøkonomier som Estland, Ungarn og Polen har en bankomstrukturering tidligt i overgangsfasen ført til bedre resultater af privatiseringen. De statsejede banker har tendens til at hæmme børsaktiviteten, har ofte høje administrationsomkostninger i forhold til indtægterne og koncentrerer først og fremmest deres långivning på andre statsejede virksomheder, hvorved disse nyder godt af "bløde" budgetbegrænsninger. Bankprivatiseringerne i Chile (1970'erne), Mexico (1990'erne) og Sydøstasien (sidst i 1990'erne) blev imidlertid ledsaget af alvorlige finanskriser som følge af svage forskriftsrammer og mangel på overvågnings- og håndhævelsesprocedurer.

¹² N. Birdsall og J. Nellis (2002). *Winners and Losers: Assessing the distributional impact of privatisation*. WP n.6 Center for Global Development; S. Kikeri og J. Nellis (2002), *op. cit.*

¹³ Afhændelsen af de polske cementanlæg midt i 1990'erne med en kontraktlig forpligtelse for de nye ejere til at investere i deres udvikling er et godt eksempel.

¹⁴ *From Privatisation in Africa* af Oliver Campbell White og Anita Bhatia.

35. Privatiseringens **resultater** har varieret stærkt fra land til land, fra sektor til sektor og alt efter, hvilken salgsproces der er fulgt, men der er tegn på, at den i højere grad har fremmet effektiviteten end ligheden. Mange statsejede virksomheder har haft alt for stort personale, og nedskæringerne har øvet betydelig indflydelse på indkomstfordelingen. Hvor der har været anvendt afskedigelsesordninger, har disse været udgiftskrævende, men dér hvor de ikke har været anvendt, har afskedigelserne kastet mange tidligere ansatte ud i fattigdom. Tegnene på gevinst i form af generel økonomisk vækst er ikke sikre, og en række undersøgelser af nyere dato viser, at ringe regulering og mangel på generelle institutionelle reformer kan være årsagen til, at den positive virkning, som privatiseringen har på væksten, er mindre end forventet¹⁵. Skatteindtægterne og ophøret af subsidierne til store tabsgivende virksomheder har i høj grad bidraget til at nedbringe de offentlige underskud i udviklingslandene. Der er dog stadig plads til forbedring, idet indtægterne af årsager såsom betalingsforsinkelser, mangel på gennemsigtighed og statens begrænsede kapacitet til overvågning og håndhævelse af kontrakter ofte har været meget lavere end forventet.

Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM) : den triste historie om en fejlslagen reformproces

ZCCM med egne landbrugsbedrifter, skoler og hospitaler var **mere end en virksomhed**, idet firmaet tegnede sig for mere end 10 % af Zambias BNP og på et tidspunkt for 90 % af den samlede eksport og 70 % af valutaindtægterne. Efter nationaliseringen i 1972 faldt ZCCM's kobberproduktion som følge af manglende vedligeholdelse og reinvesteringer samt generelt mangelfuld styring fra et toppunkt på 720 000 t i 1969 til lige over 286 000 t i 1999. På privatiseringstidspunktet tabte virksomheden 1-1,5 mio. USD om dagen (9 % af BNP i 2000) og nåede op på en samlet gæld på 1 mia. USD.

Ved privatiseringsloven blev det overordnede ansvar for afhændelser overladt til Det Zambiske Privatiseringsagentur, som tidligere havde udført et sådant arbejde under fuld respekt for kravet om gennemsigtighed og ærlighed. Men privatiseringen af ZCCM foregik på en **uigennemsigtig** måde via et særligt forhandlingsudvalg, der var udpeget af præsidenten, i en regn af påstande om korrupsion og selskabstømning. En række attraktive tilbud blev afvist, og processen stod stille i flere år, medens den asiatiske finanskrisen førte til et kraftigt fald i kobberprisen. Potentielle købere enten mistede interessen eller søgte at opnå bedre vilkår ved genforhandling.

Endelig blev afhændelsesprocessen afsluttet i 2000, efter at Verdensbanken havde tilbageholdt et lån på 530 mio. USD, indtil ZCCM var solgt. Mange analytikere hævdede, at aftalen **var særdeles ugunstig** sammenlignet med Kafue-konsortiets bud fra juni 1997 – navnlig når der tages hensyn til incitamenterne for Anglo såsom en nedsættelse af selskabsskatten, en 20-årig fritagelse for udbytteskat og en sænkning af elektricitetstaksten. Denne forholdsvis generøse behandling forhindrede imidlertid ikke Anglo i at beslutte at indstille aktiviteten i Zambia i 2002 efter at have brugt mere end 350 mio. USD, hvorefter regeringen stod tilbage med den vanskelige opgave at finde en anden operatør.

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

36. Den hyppigst forekommende kritik af privatiseringsprocesserne går på **deres mangel på gennemsigtighed**. De offentlige aktiver overdrages til private ved anvendelse af ikke-konkurrencebetonede metoder, som nærer systemet med politisk protektion. Dette giver anledning til mistanke om korrupsion. Mangel på gennemsigtighed og deraf følgende korrupsion formindsker ofte også indtægterne af privatiseringen. Et godt eksempel er den russiske privatiseringsordning "lån for aktier"¹⁶ i perioden 1995-1997. Privatiseringen af kobberudvindingen i Zambia er et yderligere eksempel på, hvorledes mangel på gennemsigtighed og en ugunstig trend på markedet kan øve særdeles ugunstig indflydelse på indtægterne af afhændelsen (se boksen ovenfor).

37. Salgsindtægterne kan også blive mindre på grund af **mangel på reel konkurrence** ved budgivningen eller en svag forhandlingsposition for regeringen. For vigtige sektorer såsom transport-, kommunikations- og forsyningsindustrierne begrænser de investeringer og den tekniske ekspertise, der kræves af den private leverandør, antallet af virksomheder, som kan afgive bud. Det er i høj grad muligt med kartelarrangementer. Lokale virksomheder får meget ringe del i sådanne reformer af statsejede virksomheder. Desuden forhindrer den begrænsede kapacitet regeringerne i at foretage komplekse prisansættelser af statsejede virksomheder og i at styre udvælgelses- og forhandlingsetaperne tilfredsstillende. Dette fører ofte til uhensigtsmæssige salgspriser og ugunstige salgsvilkår.

SENELEC – to fejlslagne forsøg på privatisering

Det er to gange forsøgt at privatisere det senegalesiske elektricitetsselskab SENELEC, men uden succes.

Første gang var i marts 1999, hvor et konsortium købte 34 % af aktierne i SENELEC på kontraktvilkår, der omfattede service- og investeringsniveauerne. 18 måneder efter, at aktiviteten var overdraget, besluttede den senegalesiske regering imidlertid at opsigte kontrakten, hvorefter der i januar 2001 blev indgået en aftale om, at regeringen tilbagekøbte alle de aktier, som konsortiet lå inde med. Den krævede et mere omfattende investeringsprogram og anklagede konsortiet for ikke at overholde de indgåede investeringsforpligtelser, medens konsortiet gav udtryk for, at SENELEC havde været i ringere stand end det, der var oplyst over for det.

I juli 2001 blev der gjort endnu et privatiseringsforsøg. Det blev besluttet, at 51 % af aktierne skulle overdrages til en "strategisk partner" på grundlag af køb af eksisterende aktier og en kapitalforhøjelse, hvorved der blev tilvejebragt midler til investeringer og forbedring af virksomhedens muligheder for at opnå yderligere lånefinansiering. Desuden skulle forpligtelsen til at foretage investeringer fastsættes mere nøjagtigt. Også denne proces slog fejl: der blev indgivet to bud, men der blev ikke indgået aftale med nogen af de bydende. Regeringen har nu underkastet privatiseringsmulighederne en fornyet undersøgelse.

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

38. Privatiseringen kan også slå fejl, fordi der ikke findes nogen egnet **forskriftsramme**. Dette gælder især for sektorer, hvor det praktisk taget er umuligt at indføre konkurrence, idet der er betydelig risiko for, at et offentligt monopol blot afløses af et privat med alvorlige velfærdsmæssige konsekvenser. I udviklingslandene hænger mangelen på egnet regulering ofte sammen med et pres for at sælge statsejede virksomheder så hurtigt som muligt for at frigøre ressourcer til at nedbringe underskuddet på statsfinanserne eller opfylde donorernes betingelser og med mangel på de tekniske og finansielle ressourcer, der er nødvendige dertil. Desuden kan den hænge sammen med, at afhændelsen af et ureguleret monopol er meget mere profitabel. Dette gør det meget vanskeligt at håndhæve *efterfølgende* reguleringer for at sikre konkurrence eller kontrollere monopollignende situationer.

39. Endelig har mange privatiseringsprocesser lidt under **utilstrækkelige overvågningsmekanismer** under og efter overdragelsen af offentlige virksomheder til private ejere. Klare kontrakter fulgt op med gennemsigtig overvågning og håndhævelse er afgørende for mulighederne for at finde løsninger, bevare overblikket over og aflægge rapport om selve virksomhedernes fleksible funktionsmåde og påse, at de nye private ejere overholder deres forpligtelser, og det er også vigtigt, at staten opfylder sine forpligtelser over for lokalsamfund og eventuelle ledigblevne arbejdstagere.

7. OFFENTLIGT/PRIVATE PARTNERSKABER: ET ALTERNATIV TIL DIREKTE SALG AF OFFENTLIGE AKTIVER

40. De vanskeligheder, der har knyttet sig til privatiseringer i udviklingslandene, har ofte nedbragt tempoet i hele programmer og foranlediget donorsamfundet til i sin støtte til reformer i den offentlige sektor at overveje **alternativer** til direkte afhændelse. Et af disse alternativer har været oprettelse af offentligt/private partnerskaber, som gør det muligt at indskyde private ressourcer og privat ekspertise i statsejede virksomheder.

| Kontrakt-type | Varighed | Kontrahentens normale aflønning | Egenarten af kontrahentens indsats | Eksempler |
|------------------------------|------------------------|---|---|--|
| Service-kontrakt | Kortfristet (1–3 år) | Et honorar fra regeringen for den pågældende service | En endelig, ofte teknisk, type service | Inkasso; udbedring og vedligeholdelse af anlæg |
| Forvaltnings-kontrakt | Mellemfristet (3–8 år) | Et honorar fra regeringen for den pågældende service og et resultatbaseret incitament | Overordnet forvaltning af en offentlig tjeneste | Forvaltning af regional vandforsyning |

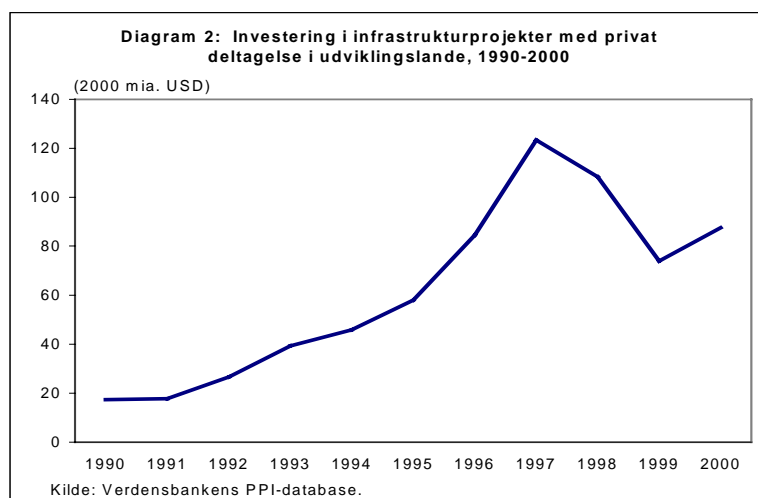
| | | | | |
|---------------------------------|---------------------------|---|--|---|
| Forpagtning | Langfristet (8–15 år) | Alle indtægter, gebyrer eller godtgørelser fra forbrugerne for ydelsen af denne service; tjenesteyderen betaler husleje til regeringen for anlægget | Forvaltning, drift, reparation og vedligeholdelse af (og måske investering i) en kommunal tjeneste efter bestemte kvalitative og kvantitative normer | Eksisterende vand- eller elforsyningsanlæg |
| "Build-operate-transfer" | Langfristet (15–25 år) | Regeringen betaler for det meste tjenesteyderen på et enhedsgrundlag | Opførelse og drift efter bestemte kvalitative og kvantitative normer af de anlæg, der er nødvendige for ydelsen af den pågældende service | Opførelse og vedligeholdelse af regionale skoler, fængsler eller hospitaler |
| Koncession | Langfristet (15–30 år) | Alle indtægter fra forbrugerne i forbindelse med ydelsen af den pågældende service; tjenesteyderen betaler en koncessionsafgift til regeringen og kan overtage eksisterende gæld | Forvaltning, drift, reparation og vedligeholdelse af samt investering i offentlig serviceinfrastruktur efter bestemte kvalitative og kvantitative normer | Nye lufthavns- eller havneanlæg, betalingsveje eller -broer |

41. Et offentligt/privat partnerskab er grundlæggende en **kontrakt** mellem en privat investor og staten om ydelse af en service. Der findes forskellige typer kontrakter, som tabellen ovenfor¹⁷ giver nogle eksempler på. Til gengæld for ydelsen af en service modtager den private virksomhed gebyrer, rettigheder eller indtægter alt efter aftalens udformning.

42. Det er værd at bemærke, at enhver af disse former kan fokusere på et antal **mål**. Valget deraf er politisk, naturligvis inden for en vifte, som bestemmes af f.eks. de disponible ressourcer og andre forhold. Hovedvægten kan således lægges på adgangen til den pågældende service og dennes overkommelighed og kvalitet eller på skatteindtægtsmaksimering, beskyttelse af beskæftigelsen eller enhver anden "policy"-prioritet. Det, der er vigtigt, er, at målene specificeres tydeligt i kontrakten, og at efterlevelsen deraf overvåges. Ideelt set bør subsidieniveauet være gennemsnitligt, således at de politiske valg, der knytter sig til de forskellige subsidier – de afgørende spørgsmål om, hvem der får hvor stort et subsidie – kan nævnes udtrykkeligt.

¹⁷ Kilde: Den Afrikanske Udviklingsbank 2002.

43. **Investeringerne** i private infrastrukturprojekter begyndte fra et forholdsvis lavt grundlag i begyndelsen af 1990'erne, nåede et toppunkt på 123,3 mia. USD i 1997, aftog i 1998 og 1999 som følge af kriser på nye markeder og genoptog den opadgående trend i 2000 (se diagram 2).



44. I 2000 havde ca. 154 udviklingslande indgået denne type kontrakt med det formål at udbygge deres infrastruktur. Det er anslået, at der fra 1990 til 1998 blev indgået offentligt/private partnerskaber til et samlet beløb af ca. 496 mia. USD: 14 mia. USD for Afrika, 237 mia. USD for Latinamerika og Vestindien, 147 mia. USD for Østasien og Stillehavsområdet og 38 mia. USD for Sydasiens.

45. Fordelt efter sektor blev investeringerne domineret af telekommunikation med ca. 292 mia. USD i perioden 1990-2000. Electricitet tegnede sig for 197 mia. USD, transport for 125 mia. USD, vandforsyning og kloakering for 37 mia. USD og transport og distribution af naturgas for 33 mia. USD.

46. De offentligt/private partnerskaber udsættes i stigende grad for politisk **kritik**, dels som følge af det tab af national kontrol, som de udenlandske multinationale virksomheders forvaltning af væsentlig service indebærer, dels som følge af de beskæftigelsestab, der ofte knytter sig til en reform. Processen med indgåelse af kontrakter har været udsat for samme kritik som privatiseringsprocessen, idet der er givet udtryk for betænkeligheder ved gennemsigtigheden og risikoen for korrupsion.

47. En udvikling af **det lokale erhvervsliv/den lokale private sektor** er et vigtigt mål for samarbejdet, navnlig af hensyn til den økonomiske vækst. Den private sektor kan også - alt efter de særlige nationale arrangementer og statens engagement - spille en vigtig rolle for leveringen af offentlig service. Som følge af markedssvigt er der imidlertid stadig et betydeligt behov for offentlig indgriben på disse områder. Som nævnt ovenfor er offentlige værker og anlæg måske den almindeligste form for offentligt/private partnerskaber. De har en række særtræk¹⁸, uanset under hvilken form for ejerskab de virker, og fortjener derfor en mere dybtgående analyse.

¹⁸ Navnlig deres betydning for statsfinanserne, deres markedsstruktur – hyppigt et naturligt monopol – og deres direkte indvirkning på fattigdommen. De udgør også en betydelig del af de statsejede virksomheder, der er tilbage efter de tidligere reformrunder.

8. OFFENTLIGE VÆRKER OG ANLÆG

48. De offentlige værker og anlæg udgør en **delmængde** af den bredere kategori tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Denne meddelelse fokuserer på den delmængde, der har den største betydning for udviklingen, dvs. i hvert fald altid vandforsyning og kloakering samt grundlæggende transportinfrastruktur og i almindelighed også elektricitet og postvæsen. Derudover omfatter denne kategori i næsten alle udviklingslande telekommunikation, og i de fleste tilfælde indgår også visse offentlige transporttjenester i delmængden. Det krav om universel levering, som gælder i EU, er det imidlertid ofte umuligt at leve op til i mange udviklingslande på kort eller mellemlang sigt.

49. Den Europæiske Union har en **neutral holdning** til ejerskabet for offentlige værker og anlæg og anerkender, at der kan knytte sig en almen interesse til disse værkers og anlægs universelle ydelse af grundlæggende service. Begrebet universel service "henviser til et sæt krav af almen interesse, som garanterer, at enhver har adgang til visse former for væsentlig service af høj kvalitet til overkommelige priser i erhverv, hvor denne service ydes via et net"¹⁹. I udviklingslandene er det som følge af de eksisterende nets yderst lille rækkevidde, markedernes ringe potentiale og mætningsgrad i visse områder (f.eks. landdistrikterne) og sektorer (f.eks. kloakering) og den ringe kvalitet af denne service, navnlig i områder med lave indkomster, særdeles vigtigt, at der tages fat på spørgsmål såsom **adgang, overkommelighed** og **kvalitet**. Reformen ventes derfor at øve betydelig indflydelse på fattigdommen.

50. Begrebet "grundlæggende behov" er fortolket forskelligt i udviklingslitteraturen og på yderligere forskellige måder i debatten om forsyningspligtydelser i EU. Tilsvarende er "adgang" i udviklingslitteraturen blevet anvendt til at dække en række spørgsmål, som er behandlet på flere forskellige måder i debatten om offentlig service (adgang, dækning osv.), medens "kvalitet" også omfatter spørgsmål som mangel på eller afbrydelse af service samt den tekniske brug af udtrykket i debatten om offentlig service.

Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse i EU

Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er en nøglebestanddel af den europæiske samfundsmodel, og den nye artikel 16 i EF-traktaten bekræfter deres plads blandt Unionens fælles værdier. De offentlige myndigheder anser leveringen af sådanne tjenesteydelser (f.eks. vand- og elforsyning, postvæsen) til befolkningen for nødvendig.

Staterne kan frit vælge, om de vil levere dem direkte eller overlade det til en privat operatør at levere dem.

Når markeds kræfterne alene ikke kan sikre en tilfredsstillende levering af disse tjenesteydelser, kan de offentlige myndigheder fastsætte en række særlige serviceforpligtelser, som navnlig vedrører spørgsmål om adgang, overkommelighed og kvalitet. Hvis sådanne forpligtelser overholdes, kan der indrømmes enerettigheder til private eller offentlige leverandører og **udligningsbetalinger** for underskud, der opstår i forbindelse med leveringen af disse tjenesteydelser (dog inden for et bestemt maksimum for ikke at fordreje erhvervsudøvelse og konkurrence).

I centrum for denne politik står de europæiske borgeres interesser, idet disse forventer service af høj kvalitet til overkommelige priser.

¹⁹ Forsyningspligtydelser i Europa. Meddelelse fra Europa-Kommissionen, EFT C 281 af 26.9.1996, s. 3.

51. Der er udtrykt frygt for, at reformer i de statsdrevne værker og anlæg kan føre til forhøjede takster og tilslutningsafgifter, hvorved forholdene for husholdninger med lav indkomst forringes. Uanset berettigelsen af denne frygt er det vigtigt at anerkende, at husholdningerne med **lav indkomst** i udviklingslandene i de fleste tilfælde **ikke** er blevet **betjent fyldestgørende** af statsdrevne værker og anlæg. I mange tilfælde har langt de fleste fattige overhovedet ikke adgang til de eksisterende subsidierede eller priskontrollerede tjenesteydelser, men er henvist til at betale langt højere priser (ofte et godt stykke over selv ikke-subsidierede priser for eksisterende kunder) for "uformelle" leveringer af tvivlsom kvalitet. Priser under omkostningsdækningsniveauet og eftergivende holdninger over for dårlige betalere har også ofte undergravet værkernes og anlæggenes muligheder for at udvide deres net og opretholde en service af acceptabel kvalitet. I vand- og kloakeringssektoren er de virkninger, som sådanne situationer har på udbredelsen af vandbårne sygdomme, almindeligt dokumenteret²⁰, medens brande forårsaget af ulovlige tilslutninger til elnettet er udbredte blandt husholdninger med lav indkomst i udviklingslande.

52. Offentligt/private partnerskaber inden for offentlige anlæg og værker har hidtil bidraget til at mindske de **finansielle** byrder for tabsgivende statsejede virksomheder og har sikret staten ressourcer. For perioden 1990-1998 er de offentligt/private partnerskabers samlede investeringer anslået til næsten 500 mia. USD.

53. **Adgangen** til vand- eller elforsyning har udvist blandede resultater i de privatiserede statsejede virksomheder. Blandt de positive eksempler kan nævnes privatisering af elforsyningen i Chile og Guatemala og privatisering af vandforsyningen i Côte d'Ivoire, Bolivia (La Paz) og Filippinerne (Manila). På den anden side lykkedes det ikke ved privatisering af vandforsyningen i Guinea, Argentina (Buenos Aires) og Bolivia (Cochabamba) at opnå nogen væsentlige forhøjelser i antallet af tilslutninger, navnlig som følge af overdrevent høje tilslutningsafgifter. Forbedringen i adgangen er især tydelig inden for telekommunikation. Der er eksempelvis opnået en betydelig udvidelse af den ydede service i afrikanske og latinamerikanske lande. I dette tilfælde synes indførelsen af konkurrence, der er gjort mulig af mobil teknologi, at være en afgørende faktor. Som hovedregel består der i alle sektorer betydelige forskelle i adgangen mellem byområder og landdistrikter eller forstadsområder.

²⁰ F.eks. Ghana, se L. Vaz og P. Jha (2001). *Note on the Health Impact of Water and Sanitation Services*. CMH Working Paper Series nr. WG5:23. Verdenssundhedsorganisationen.

Offentligt/privat partnerskab for vandforsyningen i Bolivia: historien om to byer

I 1997 udbød den bolivianske regering privat vandforsyning og kloakering i La Paz og El Alto i en 30-årig koncession. De konkurrerende bud blev bedømt ud fra det antal nye tilslutninger, der blev tilbudt til en på forhånd fastsat pris: vinderen forpligtede sig til at sikre en dækning på næsten 100 % for vand og 90 % for kloakering. Disse niveauer blev bl.a. nået takket være supplerende støtte i form af mikrofinansiering og arbejde udført af lokalsamfundet samt omfattende krydssubsidiering – husholdningsgebyrerne blev fastsat til rundt regnet halvdelen af omkostningerne ved forsyningen.

I Cochabamba blev vandforsyningselskabet derimod privatiseret uden konkurrence. De nye ejere besluttede at tilvejebringe vandet på en anden måde end den, det offentlige værk havde planlagt. De tredoblede taksterne, men gjorde intet for at forbedre kvaliteten eller udvide adgangen til husstande med lav indkomst. Efter offentlige protester blev virksomheden renationaliseret og driften af aktiverne overdraget til kommunen.

54. Servicens **overkommelighed** er i sidste ende en politisk beslutning, idet en regering kan beslutte, hvor store subsidier den ønsker at yde på baggrund af andre tilsagn om ressourceanvendelse. Hovedreglen har været, at taksterne er blevet forhøjet efter en reform, fordi priserne før reformen blev holdt på et lavere niveau, end en omkostningsdækning tillod. Dette har eksempelvis været tilfældet i Peru, Argentina, Bolivia og Guinea. Dog kan omkostningsreduktioner som følge af øget effektivitet også føre til lavere takster for forbrugerne, således som det er sket i vandforsyningssektoren i Côte d'Ivoire, i elsektoren i Chile eller i telekommunikationssektoren i Det Forenede Kongerige. De sektorer, hvor det har været muligt at sikre nogen konkurrence, såsom elfremstilling og telekommunikation er dem, der udviser de bedste resultater med hensyn til overkommelighed.

55. Servicens **kvalitet** forbedres i almindelighed efter en reform, således som det er konstateret i et bredt udsnit af værker/anlæg og lande. Udviklingen bort fra de ekstremt lave kvalitetsniveauer, som mange statsejede virksomheder står for, udgør en stor fordel, navnlig for de sektorer, der tager sigte på offentlig sundhed. Imidlertid står spørgsmålet om forbedring af kvaliteten stadig tilbage efter reformen. På markeder med fuldkommen konkurrence er det måske ikke nødvendigt at regulere servicens kvalitet, men i sektorer kendetegnet af naturligt monopol er det påvist, at leverandørerne har tendens til at fastsætte lave standarder set i forhold til prisen (navnlig i sektorer med lav priselasticitet såsom vandforsyning og elektricitet).

Telekommunikation i Marokko: et lukrativt offentligt/privat partnerskab i form af en koncession

I 1999 gav Marokko for 1,1 mia. USD Medi Telecom, der er et konsortium af Spain Telefonica, Portugal Telecom og en række marokkanske investorer, en 15-årig mobiltelefonkoncession. Regeringen anvendte indtægterne, der udgjorde halvdelen af landets samlede årlige kapitalimport, til at tilbagebetale rundt regnet 6 % af landets gæld og foretage en række nyinvesteringer i den offentlige sektor (kilde: Den Afrikanske Udviklingsbank). Dette eksempel illustrerer den positive indflydelse, som udenlandske direkte investeringer kan øve i retning af at forbedre servicens kvalitet og udviklingslandenes økonomiske resultater samt tilvejebringe lokale og regionale finansielle ressourcer.

56. Disse virkninger omfang og gennemslagskraft afhænger af **tre hovedfaktorer**: konkurrencen, forskriftsrammen og overvågnings- og håndhævelsesmekanismerne.

57. Indførelsen af **konkurrence** har positive resultater med hensyn til priser og servicens omfang og kvalitet (som det fremgår af reformen af telekommunikationssektoren i en række lande), som kommer forbrugeren til gode. Det skal imidlertid erindres, at de teknologiske begrænsninger i de fleste infrastruktursektorer, navnlig sektorerne for el- og vandforsyning samt kloakering, udgør en barriere for konkurrencen.

58. Det er vigtigt med en **sund forskriftsramme**. Når enhver konkurrence er udelukket, fungerer reguleringen som substitut for markeds kræfterne, idet den overtager nogle af en konkurrents funktioner og begrænser leverandørens monopolstilling. Der findes øjensynlig ikke nogen enkelt approach for regulering af offentlige værker og anlæg, og reguleringens resultat afhænger af den valgte ramme.

59. For vand- og elforsyningens vedkommende tyder meget på, at det ofte er de fattige, der bliver taberne, medmindre reformaftalerne bearbejdes omhyggeligt. Hvis der imidlertid optages fattigdomsfokuserede betingelser i en aftale, kan det øve **positiv indflydelse** på leveringen af den pågældende service. I tilfældet med vandforsyningen i Bolivia (La Paz) blev forbedringen af servicen opnået ved hjælp af mål for tilslutningen, som var fastsat i aftalen med en privat investor. I såvel Guatemala som Bolivia blev nettoprovenuet af salget af elværkerne investeret i en udvidelse af nettet. Målrettede subsidieordninger i Chile gjorde det muligt for regeringen at dæmpe takstforhøjelsernes virkninger og gjorde kunderne med lave indkomster mere attraktive for leverandøren. De steder, hvor der er fastsat sådanne betingelser, er de statsfinansielle fordele ved reformen ofte blevet formindsket af gennemførelsesomkostninger eller lavere tilbudte priser fra de nye administratorers side. Det er således vanskeligt at undgå en negativ sammenhæng mellem indtægtsfremgang for den offentlige sektor og beskyttelse af forbrugere. Valget er i sidste ende politisk.

60. **Overvågnings- og håndhævelsesmekanismerne** efter reformen er også vitale. Der foreligger kun få oplysninger om, i hvilken udstrækning de nye administratorers forpligtelser med hensyn til investeringer, arbejdsvilkår eller ydet service er blevet overholdt. Der er heller ikke større tegn på overvågning fra regeringernes side af virkningerne af privatiseringer eller offentligt/private partnerskaber: de fleste rapporter stammer fra akademiske kredse, donorer eller civilsamfundet. De vigtigste årsager til denne mangel på overvågning er svage lovgivningsrammer og mangel på ressourcer hos forskriftsmyndighederne. Resultatet er, at det i højere grad overlades til leverandøren at udforme kontrakterne, fordi regeringerne har en ringe forhandlingsposition, og fordi håndhævelsen er svag, hvilket muliggør opportunistisk adfærd såsom forsinkelser med betalingen og vedligeholdelsen og lave kvalitetsnormer.

9. RETNINGSLINJER OG AFGØRENDE FORUDSÆTNINGER FOR EN VELLYKKET REFORM AF DE STATSEJEDE VIRKSOMHEDER

61. Regeringerne skal **fastlægge** deres **mål** tydeligt og på måder, der kan overvåges på gennemsigtig vis. De skal beslutte, hvilket anliggende der er det vigtigste for deres borgere: servicens kvalitet eller dens tilgængelighed (og indtægter for statskassen eller jobskabelse) under hensyn til fordele, omkostninger, ressourcer og alternative anvendelsesmuligheder. Det kan i visse tilfælde være nødvendigt at træffe valg mellem eksempelvis produktivitet og beskæftigelse, forhøjelse af indtægterne og forbrugerbeskyttelse, kvalitet og priser samt behov og ressourcer. Det er derfor afgørende, at regeringerne foretager en prioritering. Beslutninger som disse og beslutningerne om subsidieniveau og incidens er i bund og grund politiske og skal være eksplicite og gennemsigtige, hvis regeringerne skal holdes behørigt ansvarlige.

62. Før regeringerne træffer beslutning om reformernes udformning, bør de **undersøge alle muligheder**, herunder omstrukturering inden for den offentlige sektor, offentligt/private partnerskaber, privatisering og gensidiggørelse, idet de skal analysere de virkninger, disse sandsynligvis vil få på adgangen, overkommeligheden, varernes og tjenesteydelsernes kvalitet, de offentlige finanser og landets økonomi. Som led i denne vurdering skal der også tages hensyn til beskæftigelsen og de sociale virkninger. Behandlingen af reformerne bør være en åben og gennemsigtig proces, der inddrager alle relevante interesserede parter, navnlig fordi beskæftigelsesspørgsmålet ofte er helt afgørende for deres accept af dem.

63. **Gennemsigtighed** i forbindelse med både planlægning og gennemførelse er afgørende for reformens resultat. Der er to hovedårsager hertil: for det første er mangelfuld gennemsigtighed ensbetydende med højere risiko for korrupsion, og for det andet kan ringe information under processen undergrave offentlighedens tillid og tvinge regeringen til at opgive reformen. Donorstøtten til sikring af forbedret gennemsigtighed kan være afgørende, og det er vigtigt, at denne holdes klart adskilt fra de erhvervsinteresser, der er kendetegnende for de bydende fra donorlandene. Detaljerede og regelmæssige oplysningskampagner, som henvender sig til hele befolkningen, bør udgøre en integrerende del deraf, som antagelig vil gøre den påtænkte reformtype og dens følger mere acceptable.

64. Planlægningen af **forskriftsrammen** og **overvågningen** af resultaterne efter reformen er nøglespørgsmål, der øver indflydelse på alle de hidtil analyserede virkninger. Der findes ikke en enkelt forskriftsmæssig approach, som passer til alle værker og anlæg, men adgangsret, overkommelighed og minimumskvalitet for den pågældende service under hensyn til de disponible midler bør sikres som offentlig interesse. Fordelene ved egnede forskrifter og hensigtsmæssig kontrol strækker sig fra direkte fattigdomsbekæmpelse til forbrugerbeskyttelse og fra bedre servicekvalitet til mindre korrupsion. Da udviklingslandene måske ikke har kapacitet til at tage sådanne emner op med succes, bør donorerne være meget omhyggelige med at sikre, at de behandles. Det kan blive nødvendigt med faglig bistand til udformning af den retlige ramme og til udpegning af og forhandlinger med nye administratorer. Det kan også blive nødvendigt med finansiel bistand, i hvert fald i fasen umiddelbart efter reformen.

65. Reformen af de statsejede virksomheder i udviklingslandene kræver en markant forhøjelse af de udenlandske direkte investeringer. Det er en forudsætning herfor, at regeringerne skaber et **reformvenligt klima** baseret på fred, demokrati og stabilitet, stabile makroøkonomiske forhold, et gennemsigtigt og forudsigeligt skattesystem, uafhængige domstole, som håndhæver loven, og respekt for menneskerettighederne. De udenlandske direkte investeringer går nemlig især til lande, der har et godt erhvervsklima, og udviklingslandene skal bestræbe sig på at forbedre deres klima med bistand fra donorerne. Noget tilsvarende er nødvendigt for at fremme de indenlandske private investeringer. Dette gælder enhver form for ændring af ejerskab, dvs. privatisering, offentligt/privat partnerskab eller gensidiggørelse, og selvfølgelig også i alt væsentligt vellykket kommercialisering og reform inden for den offentlige sektor.

66. Som tidligere bemærket med hensyn til regulering er **opdelingen på sekvenser** helt afgørende. Et vigtigt spørgsmål i forbindelse med opdeling på sekvenser er medtagelsen af en reform af den finansielle sektor som følge af den indflydelse, ikke-reformerede pengeinstitutter kan øve på incitamenterne for virksomhederne under reformprocessen. Desuden knytter der sig visse egne fordele til en reform af den finansielle sektor, bl.a. en formindskelse af mulighederne for korrupsion og embedsmisbrug og generelt øget økonomisk effektivitet.

67. Forbedret adgang, overkommelighed, kvalitet og effektivitet og forbedrede statsfinanser er på mellemlang og lang sigt de **forventede resultater** af velplanlagte reformer. I hvert fald på kort sigt må en række negative følger, f.eks. i form af beskæftigelsesnedgang, reduceret adgang til service eller øget fattigdom med negative følger for stabiliteten og væksten, imidlertid ikke undervurderes. Enhver reform bør derfor omfatte en passende **strategi for social beskyttelse**, ikke kun for at dæmpe sådanne negative følger, men i højere grad for at sikre reformens overordnede succes. Det vil næppe være muligt at føre målene for en isoleret reformindsats ud i livet, hvis den ikke er solidt forankret i en sammenhængende pakke af gensidigt forstærkende økonomiske politikker, beskæftigelsespolitikker og socialpolitikker.

10. EF'S ROLLE I FORBINDELSE MED REFORMEN AF STATSEJEDE VIRKSOMHEDER I UDVIKLINGSLANDE: HENSTILLINGER OG VIRKNINGER

68. EF har i sin egenskab af en af de vigtigste ydere af udviklingsbistand længe været **involveret** i finansieringen og reformen af statsejede virksomheder i udviklingslande og overgangsøkonomier i de central- og østeuropæiske lande, herunder det tidligere Sovjetunionen. Det har gjort dette på adskillige måder. Det har via EIB og ERBD ydet lån til denne sektor og til tider betalt fratrædelsesgodtgørelser under industriel omstrukturering. I en række tilfælde har det finansieret import af reservedele for at gøre det muligt for en skrantende industri at genoptage produktionen og ydet faglig bistand til planlægning af omstrukturingsprogrammer.

69. EF har også **direkte** støttet reform af statsejede virksomheder i nogle Middelhavslande og Tacis-lande. Det har også støttet dem **indirekte** via makroøkonomiske støtteprogrammer, f.eks. i AVS-staterne. I sidstnævnte tilfælde har det knyttet den budgetstøtte, som det ydede til strukturtilpasningsprogrammer støttet af Bretton Woods-institutionerne, til gennemførelsen af reformprocesser for statsejede virksomheder. Selv om EF samarbejder konstruktivt med Bretton Woods-institutionerne på mange områder, har det ikke i almindelighed været involveret i detaljerne i disse reformer. Som følge af den betydning, som vellykkede reformer af de statsejede virksomheder har for mulighederne for at føre "millennium"-udviklingsmålene ud i livet, **bør EF imidlertid nu tilstræbe en tættere dialog med regeringerne og Bretton Woods-institutionerne om dette spørgsmål**. De ovennævnte "policy"-konklusioner danner grundlag for denne holdning.

70. Det skal om fornødent give udtryk for sine betænkeligheder ved manglerne ved de nuværende approcher over for de pågældende lande og udbygge sin dialog med Bretton Woods-institutionerne herom. Ved at bruge den brede ekspertise, der findes i EF's medlemsstater, bør EF blive en **mere aktiv partner** i bestræbelserne for at planlægge sådanne reformer, således at det sikres, at der i højere grad tages hensyn til dets mål om fattigdomsbekæmpelse og fremme af sunde makroøkonomiske rammer i udviklingslandene.

Forud for enhver reform af de statsejede virksomheder, som direkte eller indirekte involverer EF, bør der gennemføres **drøftelser** med de berørte udviklingslande og Bretton Woods-institutionerne. Europa-Kommissionens delegationer, som udstyres med øgede decentraliserede beføjelser, skal nødvendigvis spille en aktiv rolle under de drøftelser, der vil blive gennemført på landeplan under fattigdomsbekæmpelsesstrategierne eller Bretton Woods-institutionernes arbejde, **med hovedvægten lagt på målene for reformen, fastlæggelsen og vurderingen af reformmulighederne, herunder spørgsmålene om opdeling på sekvenser, kravene til en regulering og overvågning efter reformen og det nødvendige i at behandle beskæftigelsesmæssige og sociale virkninger på en sammenhængende og integreret måde.** Medlemsstaterne bør også inddrages i disse drøftelser.

71. Når en beslutning er truffet på dette grundlag, bør EF tilvejebringe passende udviklingspolitiske instrumenter til at **bakke gennemførelsen** deraf op. Når en rolle for erhvervslivet/den private sektor (f.eks. ved privatisering eller offentligt/privat partnerskab) er fastlagt som bedste alternativ, bør det tage sine instrumenter til udvikling af den private sektor i tredjelande i anvendelse. Det kan måske også yde bistand via sine makroøkonomiske støtteprogrammer. Gennem de førstnævnte instrumenter, navnlig Den Europæiske Investeringsbank, kan der stilles finansielle midler og investeringsgarantier til rådighed. Begge kan bidrage til at fremme et positivt erhvervsklima, der er et vigtigt middel til at tiltrække udenlandske og indenlandske private investeringer, og bidrage med at opbygge kapacitet til at gennemføre socialsikringsstrategier.

72. På den anden side bør der ved denne approach **undgås** et direkte engagement fra EF's side i gennemførelsen af et reformprogram for statsejede virksomheder, hvis der ikke har været foretaget nogen vurdering af behovene og betingelserne for dens succes. Der bør træffes særlige foranstaltninger til nybehandling af programmer, som allerede er godkendt og under gennemførelse, til støtte for reformen af statsejede virksomheder.

73. Hvor reformen af statsejede virksomheder allerede er gennemført, bør EF overalt, hvor det er muligt, foretage en **vurdering** af betingelserne for, at den kan yde et vellykket bidrag til det overordnede fattigdomsbekæmpelsesmål og de dermed forbundne specifikke ønsker på områderne adgang, overkommelighed, kvalitet, økonomisk vækst, beskæftigelse og indvirkning på statsfinanserne. Dette kan naturligvis tage sin tid. I mellemtiden bør Kommissionen, hvis et land mister Bretton Woods-institutionernes støtte, fordi det undlader at gennemføre et vellykket reformprogram for statsejede virksomheder, søge at foretage sin egen vurdering af det særlige tilfælde og virkningerne for sin fortsatte støtte – om end fra starten forholdsvis uformelt, indtil der kan udvikles og skaffes midler til en mere struktureret metode.

74. Kommissionen bør øge sine muligheder for **i tide at yde faglig bistand af høj kvalitet til regeringerne på de vigtigste etaper af reformen af statsejede virksomheder**. Denne bør omfatte den ovenfor skitserede dialog om reformmålene, fastlæggelsen og vurderingen af reformmulighederne, herunder spørgsmålet om opdeling på sekvenser, kravene til forskriftsramme og overvågning efter reformen og processerne for udformning af kontrakter og fastlæggelse af og forhandlinger med nye administratorer (enten inden for den offentlige sektor eller ved ændring af ejerskabet).

75. Der kan eventuelt ydes en vis yderligere bistand til **internationale** bestræbelser for at tiltrække investorer, der er interesserede i at overtage virksomheder eller opbygge partnerskaber med staten, hvis det er slået fast, at disse muligheder er de optimale. Hvis regeringen ønsker at afhænde virksomheden efter omstruktureringen, kan den nyde godt af den ekspertise, som embedsmænd på højt niveau i medlemsstaterne, der har spillet en lignende rolle i deres egne lande, ligger inde med.

76. Dette nye tilsagn bør spille en rolle i bestræbelserne for at sikre, at reformen af statsejede virksomheder bidrager til den **fattigdomsbekæmpelse**, som er udviklingspolitikens centrale mål.