



**Η μακροοικονομική και κοινωνικό-
οικονομική επίδραση του
προγράμματος αξιοποίησης της
περιουσίας του Ελληνικού
Δημοσίου**

Περίληψη μελέτης

Οι κρίσεις επί θεμάτων πολιτικής και οι προτάσεις που περιέχονται στην παρούσα ανάλυση εκφράζουν τις απόψεις των ερευνητών και δεν αντανακλούν, κατ' ανάγκη, τη γνώμη των μελών ή της Διοίκησης του ΙΟΒΕ.

Η μελέτη εκπονήθηκε από τους Γιώργο Γατόπουλο, Αλέξανδρο Λουκά, Αλέξανδρο Μουστάκα, Ηλία Ντεμιάν, Νίκο Παρατσιώκα, Υακίνθη Πουντουράκη, Μαρία Θεανώ Ταγαράκη και Svetoslan Danchev, υπό την επίβλεψη του γενικού διευθυντή του ΙΟΒΕ, καθηγητή Νίκο Βέττα.

Οι ερευνητές επιθυμούν να ευχαριστήσουν εκπροσώπους του ΤΑΙΠΕΔ, των συμβούλων του Ταμείου, του ΟΛΠ, της Fraport Greece και της Ασθήρ Παλάς Βουλιαγμένης ΑΞΕ, για την παροχή στοιχείων και πληροφοριών. Κάθε λάθος ή παράλειψη βαρύνει αποκλειστικά τους συγγραφείς.

Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (Ι.Ο.Β.Ε.) είναι ιδιωτικός, μη κερδοσκοπικός, κοινωφελής, ερευνητικός οργανισμός. Ιδρύθηκε το 1975 με δύο σκοπούς: αφενός να προωθεί την επιστημονική έρευνα για τα τρέχοντα και αναδυόμενα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, αφετέρου να παρέχει αντικειμενική πληροφόρηση και να διατυπώνει προτάσεις, οι οποίες είναι χρήσιμες στη διαμόρφωση πολιτικής.

Copyright © 2020 Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών

Απαγορεύεται η με οιονδήποτε τρόπο ανατύπωση ή μετάφραση οποιουδήποτε μέρους της μελέτης, χωρίς την άδεια του εκδότη.

Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ)
Τσάμη Καρατάσου 11, 117 42 Αθήνα
Τηλ.: (210 9211200-10), Fax: (210 9228130 & 210 9233977)
E-mail: iobe@iobe.gr - URL: <http://www.iobe.gr>

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η ανάδειξη των μακροοικονομικών και κοινωνικοοικονομικών επιδράσεων από την αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου. Ειδικότερα, εξετάζονται οι επιδράσεις του συνολικού προγράμματος εργασιών του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) την περίοδο 2011-2019 και τα αποτελέσματα από ορισμένα ολοκληρωμένα μεγάλα έργα. Οι επιδράσεις παρουσιάζονται σε όρους μεταβολής κοινωνικοοικονομικών δεικτών όπως ΑΕΠ, καθαρού δημοσιονομικού αποτελέσματος και απασχόλησης.

Εισαγωγή

Η αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου έχει αποτελέσει βασικό πυλώνα της προσπάθειας διόρθωσης των δομικών προβλημάτων και των μακροοικονομικών ανισορροπιών που οδήγησαν την Ελλάδα στη βαθιά κοινωνική και οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας. Τα έσοδα από τις συμφωνίες για την παραχώρηση της αξιοποίησης υποδομών και την πώληση μετοχών και ακινήτων έχουν δημιουργήσει δημοσιονομικό χώρο, ο οποίος θα έπρεπε αλλιώς να είχε καλυφθεί με περαιτέρω περικοπή δημόσιων δαπανών ή με αύξηση των φορολογικών βαρών.

Επιπλέον, αυτές οι συμφωνίες εμπεριέχουν αναγκαίες βελτιώσεις και παρεμβάσεις στο ρυθμιστικό πλαίσιο, καθώς και δεσμεύσεις για την πραγματοποίηση επενδύσεων, οι οποίες έχουν τονώσει την οικονομική δραστηριότητα και αυξήσει την αποδοτικότητα των συντελεστών παραγωγής σε μια ιδιαίτερα δύσκολη συγκυρία. Θετική επίδραση στην παραγωγικότητα έχει και η αλλαγή στο επιχειρηματικό υπόδειγμα και στις δομές εταιρικής διακυβέρνησης που έχουν προκύψει με την είσοδο στρατηγικών επενδυτών στην αξιοποίηση των πόρων. Τέλος, η πρόοδος με το πρόγραμμα αξιοποίησης της ιδιωτικής περιουσίας δημοσίου έχει αποτελέσει πειστήριο για την προσήλωση της πολιτείας στην προσπάθεια μεταρρύθμισης της ελληνικής οικονομίας για τη διεθνή επενδυτική κοινότητα.

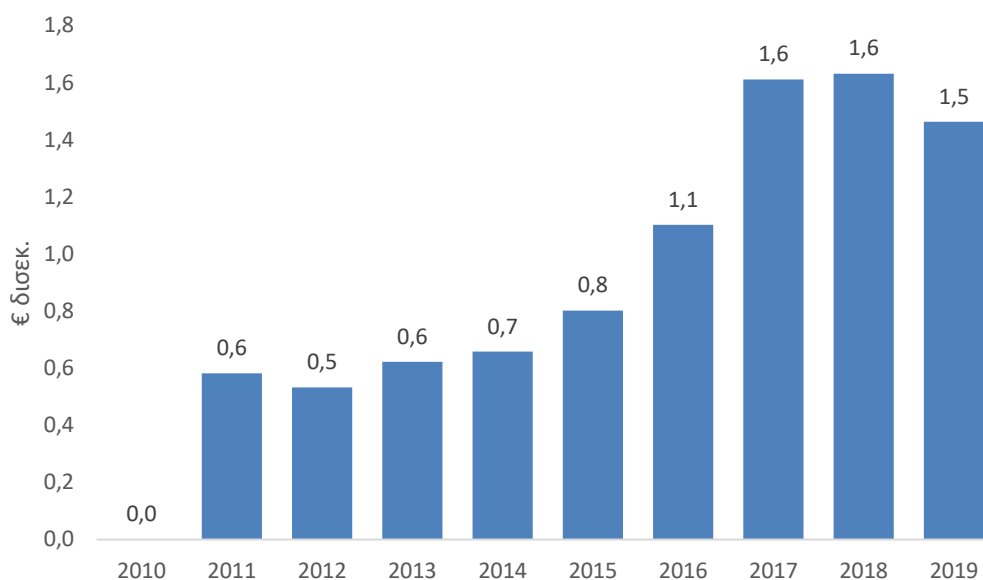
Στην παρούσα μελέτη εξετάζονται οι μακροοικονομικές επιδράσεις από το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων στο σύνολό του για την περίοδο 2011-2019, καθώς και οι κοινωνικοοικονομικές επιδράσεις ορισμένων σημαντικών συναλλαγών αξιοποίησης ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου που ολοκληρώθηκαν πρόσφατα (Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς, περιφερειακά αεροδρόμια, Αστήρ Παλάς Βουλιαγμένης και ΤΡΑΙΝΟΣΕ). Η εκτίμηση των επιδράσεων πραγματοποιείται συγκρίνοντας τις οικονομικές επιδόσεις με ένα υποθετικό σενάριο βάσης (counterfactual scenario), όπου τα περιουσιακά στοιχεία παραμένουν υπό δημόσια διαχείριση. Δεν λαμβάνεται υπόψη η επίδραση της πανδημίας COVID-19 που βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη.

Μακροοικονομικές επιδράσεις του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων έχει ισχυρές θετικές επιδράσεις στην ελληνική οικονομία με σαφή κοινωνικά οφέλη, σε μια ιδιαίτερα δύσκολη περίοδο για τη χώρα μας. Στο σύνολο του προγράμματος, υπολογίζεται ότι οι ιδιωτικοποιήσεις ενίσχυσαν το ΑΕΠ της χώρας κατά περίπου €1 δισ. ετησίως κατά μέσο όρο την περίοδο 2011-2019 (Διάγραμμα 1). Την ίδια περίοδο η μέση επίδραση στην απασχόληση πλησίασε τις 20 χιλ. πλήρως απασχολούμενους.

Σημαντικό μέρος αυτής της επίδρασης προήλθε από επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν στο σύνολο της οικονομίας, ως αποτέλεσμα της σηματοδότησης που δόθηκε με την υλοποίηση μεγάλων ιδιωτικοποιήσεων (signaling effect). Η οικονομετρική ανάλυση ανέδειξε την ύπαρξη θετικής και στατιστικά σημαντικής συσχέτισης μεταξύ των ακαθάριστων πάγιων επενδύσεων (πλην κατοικιών) και των αρχικών εισπράξεων από ολοκληρωμένα έργα ιδιωτικοποιήσεων. Συγκεκριμένα, υπολογίζεται ότι περίπου €5,6 δισ. πάγιες επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν στη χώρα από το 2011 έως και το Β' τρίμηνο του 2019 μπορεί να αποδοθούν στο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων. Προκύπτει έτσι, ότι σε κάθε 1 ευρώ αρχικών εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις αντιστοιχούν κατά μέσο όρο 1,02 ευρώ πάγιων επενδύσεων στο σύνολο της οικονομίας.

Διάγραμμα 1: Ενίσχυση του πραγματικού ετήσιου ΑΕΠ της Ελλάδας λόγω της υλοποίησης του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, σε σύγκριση με το επίπεδο του ΑΕΠ αν δεν είχε υλοποιηθεί το πρόγραμμα (σενάριο βάσης - έτος αναφοράς 2010)



Πηγή: IOBE

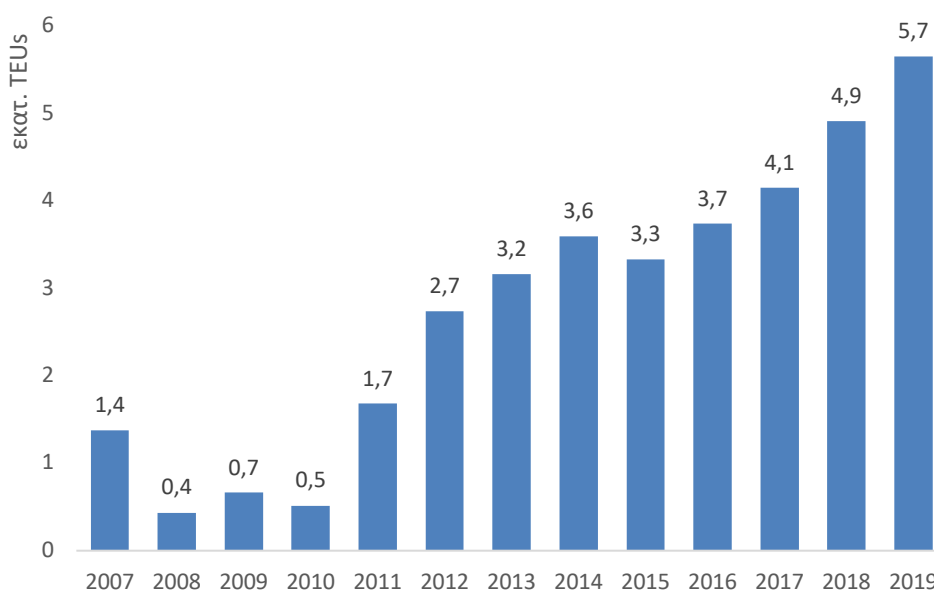
Κοινωνικοοικονομικές επιδράσεις

Οι επιδράσεις από τις ιδιωτικοποιήσεις δεν περιορίζονται στο χρονικό διάστημα που ολοκληρώνεται κάθε συναλλαγή, αλλά εκτείνονται χρονικά στο μέλλον και σε πολλές περιπτώσεις ενισχύονται διαχρονικά. Πραγματοποιούνται σημαντικές επενδύσεις από τους νέους διαχειριστές των περιουσιακών στοιχείων, ενώ αλλάζει και το επιχειρηματικό υπόδειγμα διαχείρισης, με αποτέλεσμα να ενισχυθεί σημαντικά η οικονομική δραστηριότητα. Η αυξημένη επιχειρηματική δραστηριότητα οδηγεί σε θετικές επιδράσεις στην απασχόληση και στα δημοσιονομικά έσοδα, ενώ η αλλαγή του επιχειρηματικού υποδείγματος συχνά συνεπάγεται και την υιοθέτηση συστημάτων περιβαλλοντικής παρακολούθησης και διαχείρισης. Τέλος, μέσω των διασυνδέσεων με άλλες παραγωγικές διαδικασίες σε τοπικό και εθνικό επίπεδο, η αυξημένη δραστηριότητα λόγω ιδιωτικοποίησης επιφέρει πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα για το ΑΕΠ, την απασχόληση και τα δημοσιονομικά έσοδα της χώρας.

Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς

Το αναπτυξιακό σχέδιο του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ) προβλέπει την υλοποίηση επενδύσεων με συνολικό προϋπολογισμό €621 εκατ. έως το 2034, με υψηλότερο ύψος το 2022 (€120 εκατ.). Επιπλέον, υπό την προϋπόθεση εξομάλυνσης των οικονομικών συνθηκών μετά τη πανδημία, εκτιμάται ότι η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος θα οδηγήσει σε υψηλότερα επιχειρηματικά έσοδα προς το τέλος της δεκαετίας κατά €140 εκατ., με το υψηλότερο ποσοστό εσόδων να προέρχεται από τις προβλήτες για τη μεταφορά εμπορευματοκιβωτίων (€96,1 εκατ.). Ήδη, η ιδιωτικοποίηση του ΟΛΠ έχει οδηγήσει σε θεαματική αύξηση του όγκου μεταφοράς εμπορευματοκιβωτίων (Διάγραμμα 2), εγκαθιστώντας το λιμάνι του Πειραιά στην 4^η θέση στην Ευρώπη (από 17^η θέση το 2007) και στην 1^η θέση στη Μεσόγειο.

Διάγραμμα 2: Κίνηση εμπορευματοκιβωτίων σε TEUS την περίοδο 2007-2019



Πηγή: ΟΛΠ, World Shipping Council

Ισχυρές είναι και οι ευρύτερες επιδράσεις από την ιδιωτικοποίηση του ΟΛΠ στο σύνολο της οικονομίας. Λαμβάνοντας υπόψη τις πολλαπλασιαστικές επιδράσεις, ο αντίκτυπος από τη συγκεκριμένη ιδιωτικοποίηση στο ΑΕΠ της χώρας αναμένεται να ξεπεράσει τα €375 εκατ. σε ορίζοντα δεκαετίας, από €90 εκατ. το 2018. Σε όρους απασχόλησης, η συνολική επίδραση αναμένεται να υπερβεί τις 5,5 χιλ. θέσεις εργασίας σε έτη όταν αναμένεται να είναι ιδιαίτερα ενισχυμένη η επενδυτική δραστηριότητα στο λιμάνι.

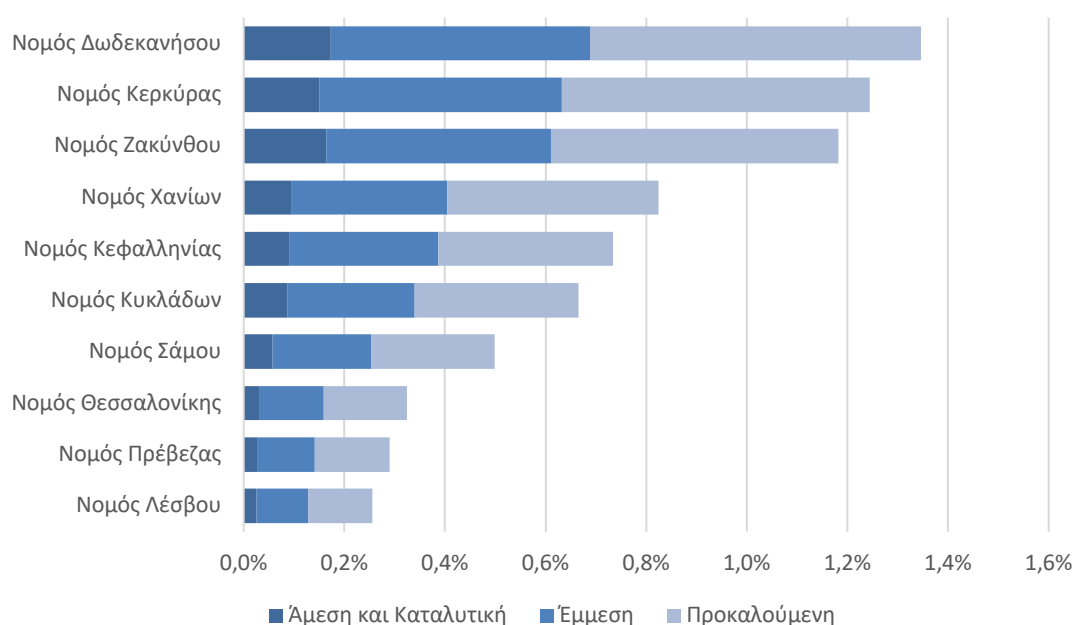
Περιφερειακά αεροδρόμια

Η παραχώρηση των 14 περιφερειακών αεροδρομίων στη Fraport Greece αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες επενδύσεις που έχουν πραγματοποιηθεί τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα. Αξιοποιώντας την εμπειρία της Fraport AG, η οποία αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες εταιρείες διαχείρισης αεροδρομίων παγκοσμίως, επιτυγχάνεται η ενίσχυση της ανταγωνιστικής θέσης των 14 περιφερειακών αεροδρομίων και συνακόλουθα των περιοχών στις οποίες λειτουργούν.

Για τον εκσυγχρονισμό, την ανάπτυξη και την επέκταση των υποδομών των αεροδρομίων, η εταιρεία υλοποιεί επενδύσεις που θα ξεπεράσουν τα €463 εκατ. ως το τέλος του 2020. Επιπλέον, με την ένταξη νέων δρομολογίων, την ενίσχυση του δικτύου με την προσθήκη νέων αεροπορικών εταιρειών και τα προγράμματα κινήτρων προς τις αεροπορικές εταιρείες, η Fraport Greece συμβάλλει στην περαιτέρω ανάπτυξη της εγχώριας και της διεθνούς κίνησης. Η ανοδική πορεία που καταγράφεται από το δεύτερο τρίμηνο του 2017 στα 14 περιφερειακά αεροδρόμια αντανακλά τη θετική πορεία του τουρισμού, αλλά και τη θετική επίδραση που είχε η αλλαγή στον τρόπο λειτουργίας των συγκεκριμένων αεροδρομίων λόγω του επιχειρησιακού σχεδίου που αναπτύσσει η εταιρεία, όπως αναδεικνύεται από την οικονομετρική ανάλυση. Εκτιμάται ότι επιπλέον τουριστική δαπάνη €225 εκατ. τη διετία 2017-2018 στο σύνολο της χώρας συνδέεται με τη συγκεκριμένη ενίσχυση της επιβατικής κίνησης.

Οι επενδύσεις που υλοποιούνται στα περιφερειακά αεροδρόμια και η ενισχυμένη τουριστική κίνηση λόγω της αναβάθμισής τους έχουν σημαντική θετική επίδραση ευρύτερα στην οικονομία. Λαμβάνοντας υπόψη τις πολλαπλασιαστικές επιδράσεις, ήδη από το 2019 η συνολική επίδραση της παραχώρησης στο ετήσιο ΑΕΠ της χώρας φτάνει τα €300 εκατ., ενώ σε μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα αναμένεται να φτάσει τα €630 εκατ. Σε όρους απασχόλησης η συνολική επίδραση φτάνει τις 7,2 χιλ. θέσεις εργασίας το 2019, ενώ αναμένεται να ξεπεράσει τις 11,6 χιλ. θέσεις εργασίας σε δεκαετή ορίζοντα.

Διάγραμμα 3: Επιδράσεις της ιδιωτικοποίησης των περιφερειακών αεροδρομίων στο ΑΕΠ κάθε περιοχής, ως ποσοστό του ΑΕΠ κάθε περιοχής, επιλεγμένες περιοχές για το έτος 2018



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

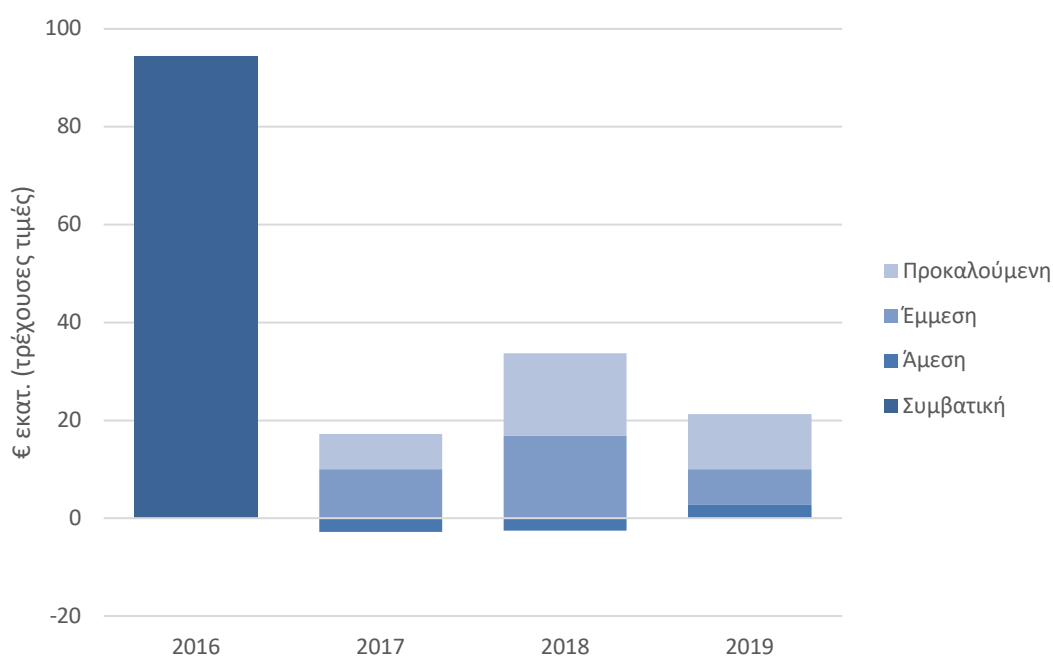
Η κοινωνικοοικονομική επίδραση από την παραχώρηση των αεροδρομίων έχει σημαντική περιφερειακή διάσταση. Ιδιαίτερα ισχυρές είναι οι επιδράσεις στις περιφερειακές ενότητες Θεσσαλονίκης και Δωδεκανήσου (€51 εκατ. και €45 εκατ. στο ΑΕΠ το έτος 2018 και περίπου

1,3 χιλ. θέσεις εργασίας σε κάθε περιφερειακή ενότητα). Λαμβάνοντας υπόψη και το μέγεθος της τοπικής οικονομίας, ισχυρές είναι οι επιδράσεις και στις περιφερειακές ενότητες Κερκύρας και Ζακύνθου (περίπου 1,2% του ΑΕΠ και 1,3% της απασχόλησης αντίστοιχα - Διάγραμμα 3).

Αστήρ Παλάς Βουλιαγμένης

Η ιδιωτικοποίηση της Αστήρ Παλάς Βουλιαγμένης ΑΞΕ έχει σημαντική θετική επίδραση στα επιχειρηματικά έσοδα της εταιρείας μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών ανακαίνισης τη διετία 2017-2018 (€27,6 εκατ. το 2019). Προς το τέλος της πρώτης δεκαετίας της λειτουργίας του ξενοδοχειακού συγκροτήματος υπό τη νέα μετοχική σύνθεση, και υπό την προϋπόθεση της πλήρους ανάκαμψης μετά την πανδημία του COVID-19, η διαφορά από το εναλλακτικό σενάριο εκτιμάται ότι θα ξεπεράσει τα €35 εκατ.

Διάγραμμα 4: Επιδράσεις της ιδιωτικοποίησης της Αστήρ Παλάς στα έσοδα του Δημοσίου την περίοδο 2016-2019



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Μαζί με τις επενδύσεις που εκτελέστηκαν για τη ριζική αναβάθμιση του συγκροτήματος, εκτιμάται ότι η συνολική επίδραση στο ΑΕΠ ανέρχεται σε €107 εκατ. το 2018 και αναμένεται ότι θα διαμορφωθεί στο ύψος των €50 εκατ. ετησίως σε ορίζοντα δεκαετίας από την ιδιωτικοποίηση. Σε όρους απασχόλησης, η συνολική επίδραση υπολογίζεται σε 3,2 χιλ. το 2018 και αναμένεται να σταθεροποιηθεί μεσοπρόθεσμα στο ύψος των 1000 θέσεων εργασίας. Αυξημένα είναι και τα καθαρά δημοσιονομικά έσοδα, παρά την απώλεια εσόδων από μερίσματα, κατά περίπου €13 εκατ. προς το τέλος της περιόδου ανάλυσης.

ΤΡΑΙΝΟΣΕ

Η ιδιωτικοποίηση της ΤΡΑΙΝΟΣΕ ΑΕ στις 14 Σεπτεμβρίου 2017 και η συγχώνευση με την ΕΕΣΣΤΥ ΑΕ την 1 Απριλίου 2019 αναμένεται να ενισχύσουν και να αναπτύξουν την εταιρεία σημαντικά, αξιοποιώντας την τεχνογνωσία και την εμπειρία της FSI στην παροχή

σιδηροδρομικών υπηρεσιών. Ειδικότερα, τα λειτουργικά έσοδα αναμένεται να είναι αυξημένα κατά 27% για την κοινή εταιρεία σε ορίζοντα δεκαετίας.

Λαμβάνοντας υπόψη και τις πολλαπλασιαστικές επιδράσεις, η αυξημένη δραστηριότητα στις σιδηροδρομικές υπηρεσίες που προσφέρει η εταιρεία επιφέρει ενίσχυση του ΑΕΠ της χώρας με €27 εκατ. το 2019, ενώ η συνολική αυτή επίδραση στο ετήσιο ΑΕΠ αναμένεται να φτάσει τα €86 εκατ. σε μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα. Αντίστοιχα, σε όρους απασχόλησης αναμένεται ότι οι θέσεις εργασίας θα είναι αυξημένες μεσοπρόθεσμα κατά 1,4 χιλ. σε σύγκριση με το εναλλακτικό σενάριο (Διάγραμμα 5).

Διάγραμμα 5: Μεσοπρόθεσμες επιδράσεις της ιδιωτικοποίησης της ΤΡΑΙΝΟΣΕ ΑΕ στην ελληνική οικονομία



Πηγή: Εκτιμήσεις IOBE

Περιφερειακά λιμάνια

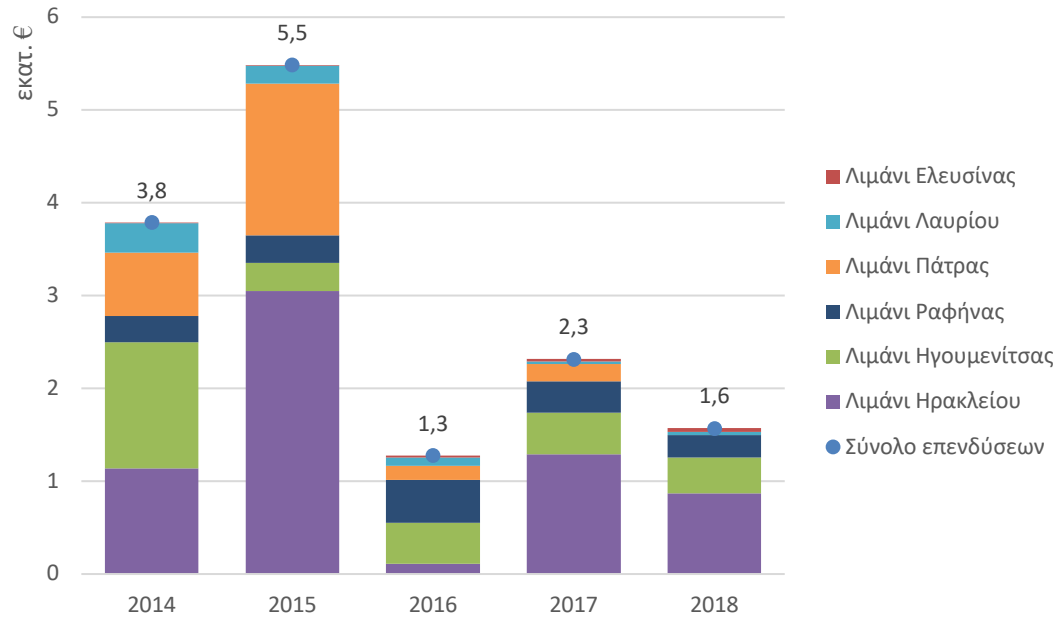
Τα λιμάνια της Ελλάδας έχουν κομβικό ρόλο για τη βιώσιμη ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και των περιφερειών της. Εξαιτίας της ιδιαίτερης μορφολογίας της χώρας και των νησιωτικών συμπλεγμάτων, τα λιμάνια αποτελούν σημαντικό κόμβο επικοινωνίας όχι μόνο ως προς την επιβατική κίνηση αλλά και ως προς την εμπορική δραστηριότητα μεταξύ της ηπειρωτικής Ελλάδας και της νησιωτικής χώρας. Επιπλέον, η στρατηγική τοποθεσία της Ελλάδας αποτελεί σημαντικό πλεονέκτημα για την ανάπτυξη λιμένων που εξυπηρετούν το εμπόριο μεταξύ τριών ηπείρων (Ευρώπη-Ασία-Αφρική).

Η δραστηριότητα στα δέκα περιφερειακά λιμάνια που έχουν τη μορφή ανώνυμων εταιρειών και ανήκουν στο ΤΑΙΠΕΔ παρουσιάζει αυξητικές τάσεις την τελευταία πενταετία, ωστόσο το ύψος των επενδύσεων και η αξιοποίηση της δυναμικότητας των λιμένων βρίσκονται σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα (Διάγραμμα 6). Επιπλέον, η σύνδεση των λιμένων με άλλες υποδομές στην εφοδιαστική αλυσίδα είναι ελλιπής, με αποτέλεσμα οι θετικές αλληλεπιδράσεις με άλλες παραγωγικές δραστηριότητες τοπικά και ευρύτερα στην εθνική οικονομία να είναι πολύ περιορισμένες.

Η εισροή νέων κεφαλαίων, η ενισχυμένη εταιρική διακυβέρνηση και η ανάπτυξη νέων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών από στρατηγικούς επενδυτές με μακροχρόνιο όραμα για τη λειτουργία των περιφερειακών λιμένων μπορεί να συμβάλλει με αποτελεσματικό τρόπο στην ουσιαστική αναβάθμιση των λιμενικών υποδομών της χώρας. Μια καλή εξέλιξη σε αυτή την

κατεύθυνση μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά σε μια πιο ισορροπημένη οικονομική ανάπτυξη των περιφερειών της χώρας και εν τέλει να δώσει ισχυρή ώθηση στην απαιτούμενη ανασυγκρότηση της εθνικής οικονομίας.

Διάγραμμα 6: Σύνολο επενδύσεων στα περιφερειακά λιμάνια



Πηγή: ΤΑΙΠΕΔ