

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΗ
ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ – ΟΛΙΚΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ

**ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΧΕΤΙΚΟΙ
ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΣΕ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΑΙ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ**

ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ Π. ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΥ
Πτυχιούχος Τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων
Πανεπιστήμιου Μακεδονίας

Πειραιάς 2008

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΗ
ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ – ΟΛΙΚΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ

**ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΧΕΤΙΚΟΙ
ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΣΕ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΑΙ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ**

ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ Π. ΣΙΔΗΡΟΠΟΥΛΟΥ
Πτυχιούχος Τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων
Πανεπιστημίου Μακεδονίας

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: **ΒΙΚΤΩΡΙΑ ΠΕΚΚΑ**

Πειραιάς 2008

Αφιερώνεται στους γονείς μου

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για τη συνολική υποστήριξη που μου παρείχε όλο αυτό το διάστημα των δύο ετών, καθώς και όλα τα πρόσωπα που με παρότρυναν και μου συμπαραστάθηκαν ηθικά και ψυχολογικά σε αυτήν την προσπάθεια. Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τόσο τους καθηγητές μου στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς, όσο και τους καθηγητές μου στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, οι οποίοι με εμπιστεύθηκαν και μου έδωσαν την ευκαιρία να μεταβώ ένα σκαλί επιπλέον στην πνευματική μου καλλιέργεια. Ιδιαίτερα όμως θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα Αναπληρώτρια Καθηγήτρια κυρία Πέκκα για την υπομονή, την ανεξάντλητη ευγένεια και την ουσιαστική βοήθειά της κατά τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΕΛ

ΑΦΙΕΡΩΣΕΙΣ	
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	
ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΙΝΑΚΩΝ	
ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	
1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ	
1.1 Εισαγωγή	1
1.2 Ορισμός, βασικά χαρακτηριστικά, κατηγορίες και μορφές των αγορών υλοποίησης της ιδιωτικοποίησης	1
1.3 Προσεγγίσεις ιδιωτικοποίησης	6
1.3.1 Πραγματιστική θεώρηση	7
1.3.2 Ιδεολογική θεώρηση	8
1.3.3 Επιχειρηματική θεώρηση	9
1.3.4 Ανθρωπιστική θεώρηση	10
1.4 Διάκριση των αγαθών και υπηρεσιών	12
1.5 Η ανάγκη συλλογικής παρέμβασης ανάλογα με τη φύση του αγαθού	15
1.6 Επίλογος	21
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 1^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	22
2. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ	
2.1 Εισαγωγή	24
2.2 Δημόσιος τομέας	24
2.3 Ιστορική αναδρομή	26
2.4 Ομοιότητες και διαφορές ανάμεσα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα	29
2.5 Κοινωνική ευημερία και προϋποθέσεις μεγιστοποίησης	32
2.6 Οι αποτυχίες της αγοράς και η ανάγκη κρατικής παρέμβασης	35
2.6.1 Πλήρης ανταγωνισμός	35
2.6.2 Δημόσια αγαθά	37
2.6.3 Εξωτερικές οικονομίες	38
2.6.4 Ατελείς αγορές	40
2.6.5 Έλλιπής πληροφόρηση	41

2.6.6. Κυκλικές διακυμάνσεις.....	42
2.6.7 Οικονομική ανάπτυξη.....	43
2.6.8 Διανομή του εισοδήματος.....	44
2.7 Οι ατέλειες της κρατικής παρέμβασης	45
2.7.1 Περιορισμένη πληροφόρηση του κράτους	45
2.7.2 Περιορισμένες δυνατότητες επηρεασμού των αποφάσεων των ιδιωτών	46
2.7.3 Γραφειοκρατία.....	47
2.7.4 Πολιτικές διαδικασίες.....	49
2.8 Απόψεις περί των κρατικών αποτυχιών	49
2.9 Επίλογος.....	50
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 2 ^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	51
3. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΕ ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΙΣ ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ.....	
3.1 Εισαγωγή	52
3.2 Παραγωγή αγαθών από τους δημόσιους οργανισμούς.....	53
3.3 Στόχοι των δημόσιων οργανισμών	55
3.4 Τιμολογιακή πολιτική	58
3.5 Τρόποι κάλυψης των ζημιών	60
3.5.1 Επιδοτήσεις.....	61
3.5.2 Διαφοροποίηση τιμών.....	62
3.5.3 Διπλή τιμολόγηση.....	63
3.6 Σύγκριση δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων.....	64
3.7 Ρυθμιστική αναμόρφωση.....	67
3.8 Επιδιώξεις προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στις δημόσιες επιχειρήσεις	70
3.9 Άμεσες ξένες επενδύσεις και ιδιωτικοποίηση	72
3.10 Επίλογος.....	73
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 3 ^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	74
4. ΜΕΘΟΔΟΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ.....	
4.1 Εισαγωγή	76
4.2 Το βασικό μοντέλο παροχής υπηρεσιών	76

4.3 Απλοί μηχανισμοί παροχής υπηρεσίας και σύγκρισή τους	79
4.3.1 Κρατική υπηρεσία	81
4.3.2 Κρατική επιχειρηματικότητα	81
4.3.3 Δι-υπηρεσιακή συμφωνία	81
4.3.4 Εργολαβική ανάθεση ή σύμβαση	81
4.3.5 Παραχώρηση δικαιώματος λειτουργίας.....	82
4.3.6 Επιδότηση παραγωγού.....	83
4.3.7 Επιδότηση καταναλωτή	84
4.3.8 Ελεύθερη αγορά	84
4.3.9 Εθελοντική προσφορά	85
4.3.10 Αυτοεξυπηρέτηση	85
4.4 Φύση των αγαθών και επιλογή μηχανισμών παροχής τους.....	90
4.5 Κριτήρια αξιολόγησης των μηχανισμών παροχής υπηρεσιών και συμπεράσματα	92
4.5.1 Βαθμός προσδιοριστικότητας της υπό παροχή υπηρεσίας	92
4.5.2 Διαθεσιμότητα παραγωγών.....	93
4.5.3 Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.....	93
4.5.4 Κλίμακα	93
4.5.5 Συσχέτιση οφέλους με το κόστος.....	94
4.5.6 Βαθμός ανταπόκρισης του καταναλωτή.....	94
4.5.7 Επιδεκτικότητα σε απάτη.....	94
4.5.8 Οικονομική δικαιοκατανομή.....	95
4.5.9 Δικαιοκατανομή στις μειονότητες.....	95
4.5.10 Βαθμός ανταπόκρισης στην κρατική πολιτική	96
4.5.11 Μέγεθος του κρατικού τομέα.....	96
4.6 Επίλογος.....	100
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 4 ^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	101
5. ΑΙΤΙΑ, ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ	
ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ.....	
5.1 Εισαγωγή	102
5.2 Λόγοι και αίτια ιδιωτικοποίησης.....	102
5.3 Προϋποθέσεις εφαρμογής.....	107
5.3.1 Οικονομικές συνθήκες.....	108
5.3.2 Κοινωνικές συνθήκες.....	108

5.3.3 Πολιτικές συνθήκες	109
5.4 Επιχειρηματολογία κατά των ιδιωτικοποιήσεων	110
5.5 Μειονεκτήματα και προβλήματα εφαρμογής	112
5.6 Συνθήκες επιτυχούς ιδιωτικοποίησης και εμπόδια	115
5.7 Επίλογος.....	118
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 5 ^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ.....	119
6. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ	
6.1 Εισαγωγή	120
6.2 Στρατηγικές.....	120
6.2.1 Κρατική απόσυρση.....	121
6.2.2 Ελάττωση του ρόλου του κράτους σε κλάδους που η παρουσία του δεν κρίνεται απαραίτητη	125
6.2.3 Άμεση χρέωση του καταναλωτή/χρήστη ή επιβολή φόρων	129
6.2.4 Ανταγωνισμός	130
6.3 Επίλογος.....	133
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 6 ^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ.....	134
7. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ	
7.1 Εισαγωγή	135
7.2 Οικονομικές επιπτώσεις	135
7.3 Μεταβλητές που επηρεάζουν οι τεχνικές ιδιωτικοποίησης.....	139
7.4 Κοινωνικές επιπτώσεις	142
7.5 Επιπτώσεις στην ποιότητα	144
7.6 Επίλογος.....	150
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 7 ^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ.....	151
8. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ	
8.1 Εισαγωγή	153
8.2 Στόχοι	153
8.3 Εμπειρικά αποτελέσματα στην Ελλάδα και στο εξωτερικό	155
8.3.1 Διεθνή αποτελέσματα	155
8.3.2 Ελληνικά εμπειρικά δεδομένα	157
8.4 Η σημερινή κατάσταση στον ελληνικό χώρο	158
8.4.1 Ολυμπιακή Αεροπορία	160
8.4.2 Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού	161
8.4.3 Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος.....	162

8.4.4 Διώρυγα της Κορίνθου	163
8.4.5 Ελληνικά Ταχυδρομεία.....	164
8.4.6 Λιμάνια	164
8.4.7 Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος.....	165
8.5 Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)	167
8.5.1 Σχήματα ΣΔΙΤ	170
8.5.2 Στόχοι και προοπτικές	173
8.6 Συμπεράσματα	174
8.7 Επίλογος.....	181
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 8 ^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ.....	183
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	187

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η κατανόηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων είναι απαραίτητη, καθώς οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν πλέον μία παγκόσμια πραγματικότητα και αντανακλούν την τάση μείωσης του μεγέθους του δημόσιου τομέα στις σύγχρονες οικονομίες λόγω της διόγκωσης που είχε συντελεστεί τα προηγούμενα χρόνια και τις επιπτώσεις που επέφεραν στην οικονομική ζωή πολλών χωρών. Για το λόγο αυτό αποσαφηνίζεται η έννοια της ιδιωτικοποίησης, ενώ διακρίνονται και τα είδη των αγαθών που παρέχονται στους καταναλωτές και στους πολίτες, ώστε να εντοπιστούν οι καταλληλότεροι μηχανισμοί παροχής αγαθών ή υπηρεσιών, οι οποίοι είναι δυνατό να εφαρμοστούν στο δημόσιο τομέα, προκειμένου να προάγουν συνολικά την ποιότητα ζωής.

Η σύγκριση της λειτουργίας του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, αλλά και πιο ειδικά η σύγκριση της λειτουργίας μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων δίνουν σημαντικές πληροφορίες, ώστε να γίνει επιτυχημένη εφαρμογή και υλοποίηση των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στους δημόσιους οργανισμούς που πρόκειται να ενταχθούν σε αυτά. Αυτό προϋποθέτει ποικίλους παράγοντες, οι οποίοι θα πρέπει να συντρέχουν, ώστε η στρατηγική που θα επιλεγεί να έχει αίσια έκβαση.

Κατά το σχεδιασμό ενός προγράμματος ιδιωτικοποίησης θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι οικονομικές, κοινωνικές, αλλά και οι ποιοτικές επιπτώσεις που ενδέχεται να προκαλέσει, ώστε να είναι αποτελεσματικό από την αρχή και να μην προκύψουν σοβαρές αντιδράσεις από διάφορες κοινωνικές ομάδες. Η εισαγωγή του στρατηγικού μάνατζμεντ και της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας στο δημόσιο τομέα αποδεικνύεται ένας επιτυχημένος συνδυασμός, ο οποίος θα μπορούσε να εφαρμοστεί και στη χώρα μας, προκειμένου να οδηγήσει τελικά σε επιτυχημένη εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης των δημόσιων οργανισμών.

Τέλος, οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα μπορούν να αποτελέσουν ένα σημαντικό μηχανισμό παροχής αγαθών και υπηρεσιών ποιοτικά υψηλότερων για τους καταναλωτές και τους πολίτες. Οι ιδιωτικοποιήσεις είναι ένα φαινόμενο που συνεχώς εξελίσσεται στις μέρες μας. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να αντιμετωπίζεται κοινωνικά, οικονομικά, ποιοτικά, αλλά και πολιτικά βασιζόμενο σε τέτοια κίνητρα και σκοπούς, τα οποία θα εξυπηρετούν το σύνολο της κοινωνίας και όχι απλώς μεμονωμένα συμφέροντα.

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

ΣΕΛ.

Διάγραμμα 1.1: Κατανομή αγαθών και υπηρεσιών ανάλογα με την παροχή τους από τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα.....	9
Διάγραμμα 1.2: Διάκριση αγαθών σύμφωνα με τις ιδιότητες του αποκλεισμού και της κατανάλωσης	13
Διάγραμμα 3.1: Δημόσιοι φορείς με βάση την εμβέλεια της κρατικής παρέμβασης	25
Διάγραμμα 4.2: Η καμπύλη δυνατοτήτων ωφέλειας και η αριστοποίηση κατά Pareto....	33
Διάγραμμα 2.3: Ισορροπία αγοράς στον τέλει ανταγωνισμό και το μονοπώλιο	36
Διάγραμμα 3.5: Τιμολογιακή πολιτική στο μονοπώλιο και στον πλήρη ανταγωνισμό....	59
Διάγραμμα 6.2: Το πλεόνασμα του καταναλωτή	62
Διάγραμμα 3.3: Ισορροπία του κρατικού και του ιδιωτικού μονοπωλίου	65
Διάγραμμα 4.1: Βασικό μοντέλο παροχής μίας υπηρεσίας.....	77
Διάγραμμα 7.2: Εναλλακτικοί μηχανισμοί παροχής υπηρεσιών.....	80
Διάγραμμα 4.3: Κατάταξη μηχανισμών ανάλογα με το βαθμό ιδιωτικοποίησης	89
Διάγραμμα 8.1: Παραδοσιακή μέθοδος δημοπράτησης ΣΔΙΤ	169
Διάγραμμα 8.2: Ανταποδοτικό έργο	170
Διάγραμμα 8.8: Μη ανταποδοτικό έργο.....	171

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΣΕΛ.

Πίνακας 1.1: Εναλλακτικές προσεγγίσεις ιδιωτικοποίησης.....	11
Πίνακας 1.2: Σύγκριση ιδιωτικών και συλλογικών αγαθών	18
Πίνακας 4.1: Βασικοί μηχανισμοί παροχής υπηρεσιών.....	86
Πίνακας 4.2: Ταξινόμηση μηχανισμών παροχής μίας υπηρεσίας	88
Πίνακας 3.3: Κατηγορίες αγαθών και μηχανισμοί παροχής αυτών	91
Πίνακας 4.4: Σύγκριση των μηχανισμών παροχής υπηρεσιών	99
Πίνακας 5.1: Συνθήκες για επιτυχή ιδιωτικοποίηση ανά μηχανισμό	116
Πίνακας 4.1: Επίπεδα ανεργίας στις αναπτυσσόμενες οικονομίες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (1992) μετά τις ιδιωτικοποιήσεις.....	142
Πίνακας 8.5: Ο ρόλος του Δημόσιου και του Ιδιωτικού Τομέα στις ΣΔΙΤ	169
Πίνακας 8.6: Οι βασικοί συντελεστές μιας ΣΔΙΤ.....	170

1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

1.1 Εισαγωγή

Στο πρώτο αυτό κεφάλαιο θα αποσαφηνιστούν οι βασικές έννοιες της ιδιωτικοποίησης. Καταρχήν, θα οριστεί το φαινόμενο της ιδιωτικοποίησης, θα διατυπωθούν τα βασικά χαρακτηριστικά, καθώς και οι κατηγορίες στις οποίες διακρίνεται και τέλος οι μορφές αγοράς εντός των οποίων λαμβάνει χώρα. Στη συνέχεια θα παρατεθούν οι θεωρητικές προσεγγίσεις του φαινομένου. Τέλος, είναι απαραίτητο να γίνει αναφορά στη διάκριση των αγαθών, καθώς από τη φύση τους εξαρτάται η εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης, την οποία θα αναλύσουμε σε επόμενο κεφάλαιο, αλλά και ο τρόπος που ασκείται η συλλογική παρέμβαση.

1.2 Ορισμός, βασικά χαρακτηριστικά, κατηγορίες και μορφές των αγορών υλοποίησης της ιδιωτικοποίησης^{1,2}

Μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και ειδικά κατά τη δεκαετία του '60 επικρατούσε η αντίληψη ότι η αγορά οφείλει να υποτάσσεται στο κράτος, το οποίο θα ασκούσε μία βασική πολιτική, την κοινωνική πρόνοια. Ίσως αυτή η ιδέα να αναδύθηκε και να εξαπλώθηκε έντονα, εξαιτίας των μεγάλων καταστροφών και δεινών που υπέστησαν όλες οι κοινωνίες από τον πόλεμο. Έτσι το κράτος άρχισε να μετατρέπεται σε παραγωγό και έμπορο αγαθών σε βαθμό που το μέγεθος του δημόσιου τομέα να αυξηθεί υπερβολικά.

Όσο η παγκόσμια οικονομία είχε ανοδική πορεία, όλοι πίστευαν ότι αυτό οφειλόταν στον αισθητό ρόλο που διαδραμάτιζε το κράτος μέσα σε αυτήν. Ωστόσο, όταν έλαβε χώρα η οικονομική κρίση της δεκαετίας του 1970 και οι κρατικές επιχειρήσεις άρχισαν να παρουσιάζουν πολλά προβλήματα, η υποστήριξή τους στηρίχθηκε τους φορολογούμενους πολίτες. Η κατάσταση αυτή δε θα μπορούσε να συνεχιστεί για πολύ, καθώς δεν ήταν λογικό και κοινωνικά δίκαιο να διατηρηθούν επιχειρήσεις που δεν παρήγαγαν έργο και κατά συνέπεια η έννοια της ιδιωτικοποίησης άρχισε να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη^{3,4}.

¹ Savas S. E., Privatization, the key to better government, Ghathan House Publishers Inc. N.J.1987

² Σάββας Σ. Ε. και Κονδύλης Ε. Κ., Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

³ Savas, Privatization, 1987, σελ. 4, 13, 17

Ο όρος προέρχεται από το ρήμα ιδιωτικοποιώ, δηλαδή «κάνω κάτι ιδιωτικό» και πρωτοεμφανίστηκε παγκοσμίως στα λεξικά (Webster's) το 1983. Εκφράζει τη μεταφορά μιας δραστηριότητας ή μιας επιχείρησης ή και ενός ολόκληρου κλάδου από τη δημόσια ιδιοκτησία ή έλεγχο στον ιδιωτικό τομέα. Η σημασία της ιδιωτικοποίησης στα σημερινά οικονομικά δεδομένα γίνεται εμφανής από τους διάφορους ορισμούς, τους οποίους έχουν αποδώσει πολλοί μελετητές. Μερικοί από αυτούς αναφέρονται παρακάτω:

- η επιλογή σύμφωνα με την οποία βασίζεται κανείς περισσότερο στον ιδιωτικό τομέα και λιγότερο στο δημόσιο για την ικανοποίηση κοινωνικών επιδιώξεων και αναγκών
- Μεγαλύτερη στήριξη σε θεσμούς και οργανώσεις του ιδιωτικού τομέα και λιγότερο του δημοσίου για να ικανοποιηθούν κοινωνικές ανάγκες
- Η μεταφορά των κρατικών περιουσιακών στοιχείων στον ιδιωτικό έλεγχο μέσω άμεσης πώλησής τους ή της διαχείρισής τους (π.χ. μέσω διαγωνισμού) με το κράτος να διατηρεί την ιδιοκτησία τους⁵

Αρχικά η ιδιωτικοποίηση είχε την έννοια της αλλαγής στην ιδιοκτησία και ιδίως στη μετάθεση του ελέγχου μιας παραγωγικής δραστηριότητας από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Στη συνέχεια απέκτησε ευρύτερο περιεχόμενο ως πράξη περιορισμού του ρόλου του κράτους ή αύξησης του ρόλου του Ιδιωτικού τομέα σε κάποια συγκεκριμένη δραστηριότητα ή στην ιδιοκτησία περιουσιακών στοιχείων.

Άλλοι μελετητές υποστήριξαν ότι η ιδιοκτησία δεν είναι αποκλειστικό κριτήριο και ο όρος χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει καταστάσεις όπου οι κανόνες ρύθμισης δραστηριοτήτων μεταβάλλονται, ώστε ακόμα και οι κρατικές δραστηριότητες να υπόκεινται στους κανόνες της αγοράς. Συγκεκριμένα, ιδιωτικοποίηση συντρέχει είτε όταν η ευθύνη για την παροχή ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας περνά στον ιδιωτικό τομέα είτε όταν η κατανομή των υπηρεσιών αυτών στηρίζεται σε κριτήρια αγοράς, για παράδειγμα στο κέρδος ή στην ικανότητα πληρωμής.

Οι χαρακτηρισμοί του τι θεωρείται δημόσιο και τι ιδιωτικό δεν είναι εύκολο να τους διακρίνουμε. Από ένα πάρκο ή ένα κρατικό κτήριο μέχρι μία εταιρεία που οι

⁴ Τσακλάγκανος Άγγελος Α., Θέματα οικονομικής των επιχειρήσεων, Εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1995, σελ. 1

⁵ Mc Aleese Dermot, Οικονομική για Επιχειρησιακές Σπουδές: Ανταγωνισμός, Μακροσταθερότητα και Παγκοσμιοποίηση, εκδόσεις τυποθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 2005, σελ. 230

μετοχές της ανήκουν σε οποιοδήποτε νομικό ή φυσικό πρόσωπο θεωρούνται δημόσια ιδιοκτησία. Με άλλα λόγια, δεν είναι δημόσιο κάτι που ανήκει μόνο στο κράτος, αλλά οποιαδήποτε ιδιοκτησία είναι διάσπαρτη και ανήκει στο ευρύ κοινό. Όμως αυτό το γεγονός αποδεικνύει ότι η παρουσία του κράτους δεν είναι παντού και πάντα απαραίτητη για την κάλυψη των ευρέως χρησιμοποιούμενων αγαθών (δημόσιων). Ως δημόσια αγαθά θεωρούνται εκείνα από τα οποία ο καθένας ξεχωριστά αποκομίζει συγχρόνως υπηρεσία ίσης ποσότητας και ίδιας ποιότητας με τη συνολικά παρεχόμενη στην κοινωνία⁶. Σε αυτό ακριβώς το σημείο στηρίζεται η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης και εξετάζει τη δομή της ιδιοκτησίας μέσα από σχέσεις και μηχανισμούς που στοχεύουν στην ικανοποίηση των ανθρώπινων αναγκών και επιθυμιών.

Γενικότερα η κρατική ιδιοκτησία αποτελεί παραδοσιακά την πιο άμεση μορφή άσκησης μικροοικονομικής πολιτικής, διότι τα κίνητρα και οι στόχοι των δημόσιων επιχειρήσεων θεωρητικά ταυτίζονται με αυτούς του κράτους. Η Μικροοικονομική Πολιτική αποτελεί τις μορφές παρέμβασης του κράτους στις αγορές με αντικειμενικό σκοπό τη βελτίωση της αποδοτικότητάς τους. Περιλαμβάνει διάφορα μέτρα, τα οποία κατά σειρά αμεσότητας είναι⁷:

- Οριζόντιες δράσεις (δηλαδή μέτρα που επηρεάζουν περισσότερες από μία αγορές και έμμεσα τα κίνητρα των επιχειρήσεων, τα οποία αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας των συντελεστών παραγωγής ή στην τεχνολογική αναβάθμιση, μέσω της παροχής δημόσιων αγαθών όπως γενική εκπαίδευση, βασική έρευνα και υποδομές) και δημιουργία θεσμών (όπως συστήματα δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας ή πιστοποίησης)
- Πολιτικές ενίσχυσης του ανταγωνισμού, δηλαδή άμεσα διοικητικά μέτρα για τη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων ολιγοπωλιακών καταστάσεων που δημιουργούνται από οικονομίες κλίμακας
- Άμεσα οικονομικά κίνητρα ή αντικίνητρα (όπως φόροι, επιδοτήσεις)
- Διάφορες άμεσες ρυθμίσεις που αφορούν στα φυσικά μονοπώλια και στην παροχή δημόσιων αγαθών, όταν αυτά παράγονται και από ιδιωτικές

⁶ Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική Ι: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1980, σελ. 103

⁷ Κατσουλάκου Ι. και Μπενεάτου Κ., Ιδιωτικοποιήσεις: Κρατική ιδιοκτησία έναντι άλλων μορφών μικροοικονομικής πολιτικής, Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998, Σελ. 285-286

επιχειρήσεις με απώτερο στόχο την αποδοτικότερη λειτουργία τους ως προς τις τιμές και τις επενδύσεις

- Δημιουργία δημόσιων επιχειρήσεων για την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών που προτιμούν οι καταναλωτές στις επιθυμητές ποσότητες

Τα βασικά χαρακτηριστικά των ιδιωτικοποιήσεων συνοψίζονται στα παρακάτω σημεία^{8,9}:

- Περιορίζουν άμεσα το βάρος του δημόσιου τομέα και μεταβάλλουν την ισορροπία του σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα
- Δημιουργούν ευκαιρίες επέκτασης του ιδιωτικού τομέα μακροχρόνια μέσα από νέες θεσμικές ρυθμίσεις, οπότε ενθαρρύνεται η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών, έτσι ώστε αργότερα να υποκαταστήσει πλήρως το δημόσιο τομέα
- Κινητοποιούν ιδιωτικούς πόρους για να βοηθήσουν το δημόσιο στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων, όπως εκτέλεση μεγάλων έργων
- Εντείνουν τον ανταγωνισμό στην αγορά ώστε να ασκηθεί πίεση στους δημόσιους φορείς

Επομένως μπορούμε να διακρίνουμε την ιδιωτικοποίηση στις εξής κατηγορίες, ανάλογα με τη διατήρηση, από την πλευρά του κράτους, της ιδιοκτησίας των δημόσιων επιχειρήσεων και του ελέγχου των δραστηριοτήτων παραγωγής και διάθεσης των αγαθών ή υπηρεσιών που παρέχει στο καταναλωτικό κοινό:

- 1) Τυπική, στην οποία μία δραστηριότητα περνά από το δημόσιο σε ιδιωτική ιδιοκτησία με ταυτόχρονη αποξένωση του κράτους
- 2) Οργανωτική, στην οποία το κράτος εξακολουθεί να διαχειρίζεται την παροχή της υπηρεσίας, αλλά η παραγωγή της γίνεται από επιχειρήσεις, με τις οποίες το κράτος έρχεται σε τυπικές συμφωνίες
- 3) Λειτουργική, στην οποία το κράτος μεταφέρει τη δραστηριότητα στον ιδιωτικό τομέα και διασφαλίζει απλώς ότι αυτή θα είναι διαθέσιμη στο κοινό.

⁸ Βαΐτσος Κ., Γιαννίτσης Τ., Δενιόζος Δ., Καλογήρου Γ., Λυμπεράκη Α., Παπούλιας Δ., Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1994, σελ.19-20

⁹ Σάββας Σ. Ε. και Κονδύλης Ε. Κ., 1993, σελ. 20, 23, 24, 40

Οι Vickers & Yarrow^{10,11} εντοπίζουν τρεις τύπους ιδιωτικοποίησης, αντίστοιχα, με κριτήριο κυρίως τις μορφές αγοράς που επικρατούν, δηλαδή:

- I. Ιδιωτικοποίηση ανταγωνιστικών επιχειρήσεων ή γενικότερα μεταφορά στον ιδιωτικό τομέα κρατικών επιχειρήσεων που λειτουργούν σε ανταγωνιστικές αγορές προϊόντων
- II. Ιδιωτικοποίηση μονοπωλίων ή μεταφορά στον ιδιωτικό τομέα κρατικών επιχειρήσεων με σημαντική δύναμη αγοράς, όπως δίκτυα τηλεπικοινωνιών, διανομή ηλεκτρικού
- III. Ανάθεση υπηρεσιών, που παρήγαγε ο δημόσιος τομέας, σε ιδιωτικές επιχειρήσεις με συμβόλαια (contracting out), όπως υπηρεσίες καθαρισμού δημόσιων κτηρίων, συλλογής σκουπιδιών

Η πρώτη περίπτωση διαφέρει από τη δεύτερη ως προς τον έλεγχο που εξακολουθεί να διατηρεί το κράτος με τη μορφή ρυθμίσεων των μονοπωλίων ή αδυναμίες στην αγορά. Τα μονοπώλια μπορεί να είναι φυσικά ή τεχνητά. Τα τελευταία δεν αντιμετωπίζουν ανταγωνισμό, επειδή τα προστατεύουν αντι-ανταγωνιστικές βιομηχανικές και εμπορικές πολιτικές. Στην τελευταία (III) περίπτωση δεν περιλαμβάνεται πώληση κεφαλαίου, όπως στις δύο πρώτες. Αυτό που διατίθεται είναι συμβόλαιο δικαιώματος παροχής των υπηρεσιών (franchising) και το πλεόνασμα που θα προκύψει από αυτήν την παραγωγική δραστηριότητα θα το καρπωθεί πλέον ο ιδιωτικός τομέας.

Επομένως, τα πεδία δραστηριοτήτων που υλοποιούνται οι ιδιωτικοποιήσεις είναι δύο σε γενικές γραμμές¹²:

- Αγορές στις οποίες η δημόσια επιχείρηση βρίσκεται σε άμεσα ανταγωνιστική σχέση με ιδιωτικές επιχειρήσεις (όπως βιομηχανίες, ξενοδοχεία, ναυτιλιακές μεταφορές) και υπάρχει ήδη ανταγωνισμός ή θα μπορούσε να υπάρχει εφόσον το κράτος δεν παρενέβαινε
- Αγορές μονοπωλιακές ή ολιγοπωλιακές στις οποίες ο ανταγωνισμός δε λειτουργεί με σοβαρές κοινωνικοοικονομικές συνέπειες

¹⁰ Vickers, J. & Yarrow, G., "Economic perspectives on privatization", Journal Economic Perspectives, vol.5:2, 1991, p.111-132

¹¹ Λουρή Ε., Σημειώσεις εφαρμοσμένης βιομηχανικής οργάνωσης, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997, σελ.110

¹² Γιαννίτσας Τ., 1994, σελ. 21-22

Η πρώτη περίπτωση είναι πιο ξεκάθαρη, καθώς είναι προφανές ότι το μέτρο της ιδιωτικοποίησης θα συμβάλλει στην επιτυχημένη λειτουργία της αγοράς ως ένα πιο υγιές και ελεύθερο περιβάλλον οικονομικής δραστηριότητας στο οποίο θα επιβιώσουν οι πλέον παραγωγικές επιχειρήσεις.

Η δεύτερη περίπτωση είναι πιο περίπλοκη, καθώς ο λόγος που δεν υφίσταται ανταγωνισμός οφείλεται στη μονοπωλιακή ή ολιγοπωλιακή μορφή αγοράς, η οποία αποτυγχάνει να προσφέρει τα κατάλληλα αγαθά ή υπηρεσίες και για αυτό το λόγο παρεμβαίνει το κράτος στα τμήματα αυτά της αγοράς ασκώντας οικονομική δραστηριότητα. Η λύση που συχνά δίνεται είναι η μερική απελευθέρωση της αγοράς, η οποία ωστόσο δεν αλλάζει σημαντικά την κατάσταση της αγοράς και των προβληματικών κρατικών επιχειρήσεων. Μάλιστα οι τελευταίες μπορεί να περιέλθουν σε ακόμη δυσμενέστερη θέση και να μην μπορούν να ανταποκριθούν σε έκτακτα γεγονότα (οικονομικά, ακραία καιρικά φαινόμενα). Η ιδιωτικοποίηση άνευ όρων δεν αποτελεί αποτελεσματική λύση, διότι απλά μεταφέρεται η προβληματική λειτουργία των δημόσιων οργανισμών στα χέρια των ιδιωτών με ιδιαίτερα δυσμενείς επιπτώσεις για τους εργαζόμενους και την κοινωνία.

1.3 Προσεγγίσεις ιδιωτικοποίησης^{13,14}

Η εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης άλλαξε σημαντικά τον τρόπο σκέψης και θεώρησης των αναγκών των κρατικών φορέων και των μεμονωμένων ατόμων. Η ιδέα της ελεύθερης αγοράς απαλλαγμένης από την παρουσία ενός κράτους και της επιβίωσης μόνο των υγιών ιδιωτικών επιχειρήσεων άρχισαν να κερδίζουν έδαφος μετά τις έντονες κυβερνητικές αποτυχίες. Ωστόσο υπάρχει και η άποψη ότι αν απελευθερωθεί πλήρως η αγορά, οι οικονομικά ισχυρότεροι θα επικρατούν πάντα. Πιο συγκεκριμένα όμως διακρίνονται τέσσερις θεωρήσεις που προσεγγίζουν την ιδιωτικοποίηση από τέσσερις διαφορετικές πλευρές:

- Την πραγματιστική
- Την ιδεολογική
- Την επιχειρηματική
- Την ανθρωπιστική

¹³ Σάββας Σ. Ε. και Κονδύλης Ε. Κ., 1993, σελ. 23-34

¹⁴ Τσακλάγκανος Α. Α., 1995, σελ. 5-6

1.3.1 Πραγματιστική θεώρηση

Η πραγματιστική θεώρηση υποστηρίζει ότι μέσω της ιδιωτικοποίησης μπορεί να παρέχονται υπηρεσίες υψηλότερης ποιότητας στο κοινό με δύο τρόπους: πρώτο, μέσω της αύξησης της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων και δεύτερο, μέσω της αποτελεσματικής διαχείρισης του κόστους, δηλαδή περικόπτοντας τις κρατικές δαπάνες.

Υπάρχουν και άλλες επιλογές της πραγματιστικής θεώρησης της ιδιωτικοποίησης, οι οποίες στην πορεία απορρίπτονται. Μία εξ αυτών είναι η δημιουργική λογιστική¹⁵, η οποία μπορεί να εμφανίσει πρόσκαιρα μικρότερα έξοδα από έσοδα. Ωστόσο, η καθιέρωση γενικά αποδεκτών αρχών λογιστικής μέσω προτύπων απαγορεύει την εφαρμογή της. Άλλη προσέγγιση είναι ο δανεισμός. Οι δανειστές συνήθως είναι απρόθυμοι να υποστηρίξουν τις πολυδάπανες κρατικές επιχειρήσεις ιδιαίτερα σε αναπτυσσόμενες χώρες. Επίσης, το κοινό εκφράζει τη δυσαρέσκειά του, καθώς θα του επιβληθεί πιθανώς υψηλή φορολογία από την κυβέρνηση και δεν αγοράζει κρατικά ομόλογα. Επομένως επικρατούν οι δύο πρώτες επιλογές που αναφέραμε.

Η κατάργηση ή μείωση κρατικών οικονομικών δραστηριοτήτων και των αντίστοιχων δαπανών θίγει τα μεγάλα συμφέροντα που συναλλάσσονται με το κράτος. Κατά συνέπεια δεν προκρίνεται εύκολα αυτή η επιλογή από το κράτος. Για το λόγο αυτό, ο στόχος της αύξησης της παραγωγικότητας των δημοσίων υπαλλήλων φαίνεται να επικρατεί. Έχουν εφαρμοστεί προς αυτήν την κατεύθυνση διάφορες μέθοδοι όλα αυτά τα χρόνια για την επίτευξή του χωρίς όμως σημαντική επιτυχία. Ορισμένες από αυτές είναι: συγκέντρωση εξουσίας, αποκέντρωση, αναδιοργάνωση, προϋπολογισμοί με βάση το αποτέλεσμα, προϋπολογισμοί μηδενικής βάσης, οργανωτική ανάπτυξη, εκπαίδευση στελεχών σε θέματα διοίκησης, καθιέρωση κινήτρων, συμβούλια παραγωγικότητας, υιοθέτηση πληροφορικής, διοικητική επιστήμη, επιχειρησιακή έρευνα, διοίκηση μέσω στόχων.

¹⁵ Ο όρος αναφέρεται στη σκόπιμη αποφυγή υφιστάμενων κανονισμών ή τη σκόπιμη εκμετάλλευση της έλλειψης κανονισμών για την επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος ή την παρουσίαση συγκεκριμένης εικόνας στις χρηματοοικονομικές καταστάσεις (μέσω της επιλογής επιτρεπτών λογιστικών μεθόδων που αποδεικνύεται ότι δεν είναι οι κατάλληλες). Οι πιο συχνές μορφές της είναι η χρηματοδότηση εκτός ισολογισμού (δηλαδή η μη καταχώρηση και παρουσίαση στον ισολογισμό ορισμένων χρηματοδοτικών κονδυλίων/δανείων) και ο εξωραϊσμός των χρηματοοικονομικών καταστάσεων (δηλαδή ο έντεχνος ευπρεπισμός τους μέσω της καταχώρησης λογιστικών εγγραφών μέσα στα λογιστικά βιβλία λίγο πριν το τέλος της περιόδου και της αντιστροφής των εγγραφών στο άνοιγμα της επόμενης περιόδου, με σκοπό την ευνοϊκή παρουσίαση των χρηματοοικονομικών καταστάσεων). (Πάγγειος Ι., σημειώσεις χρηματοοικονομικής λογιστικής-Δ.Λ.Π., Πανεπιστήμιο Πειραιώς (MBA-TQM) 2006)

Η ιδιωτικοποίηση φαίνεται να είναι η μόνη στρατηγική που θα μπορούσε να αυξήσει τις επιδόσεις του δημόσιου τομέα, με τη θεμελιώδη όμως προϋπόθεση της σωστής εφαρμογής. Αυτό σημαίνει βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών προς κάθε πολίτη ξεχωριστά αλλά και προς το σύνολο της κοινωνίας.

1.3.2 Ιδεολογική θεώρηση

Ενισχύει την τάση επέκτασης του ιδιωτικού τομέα, ενώ ταυτόχρονα επιδιώκει τη συρρίκνωση των δραστηριοτήτων του κράτους, δηλαδή καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα με την προηγούμενη προσέγγιση. Υποστηρίζει όμως την άποψη αυτή με διαφορετικά επιχειρήματα.

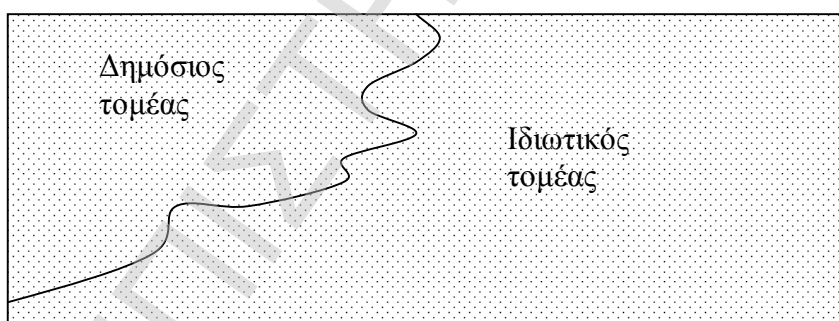
Καταρχήν, θεωρεί ότι η υπερβολική μεγέθυνση του κράτους απειλεί την ίδια τη δημοκρατία και τις ατομικές ελευθερίες των πολιτών. Το κράτος, μέσω των φόρων που συλλέγει, προβαίνει στην αναδιανομή του εισοδήματος, αποφάσεις οι οποίες λαμβάνονται από απομακρυσμένα όργανα και όχι ιδιαίτερα ευαίσθητα. Επίσης, λόγω της έντονης παρουσίας του σε πολλούς τομείς των ανθρώπινων δραστηριοτήτων, καθίσταται περιοριστικός και επικίνδυνος ο ρόλος του ως προς την αξία της ελευθερίας στη δημοκρατία. Η ιστορία έχει δείξει ότι οι κρατικοί θεσμοί μπορεί να αποδειχθούν όργανα τυραννίας που πλήττουν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η κρατική εξουσία μπορεί να γίνει αντικείμενο εκμετάλλευσης από επιτηδείς που στηρίζονται μάλιστα από πλειοψηφίες.

Επίσης, άλλες αρχές μπορούν να πληγούν από μία ισχυρή κρατική εξουσία, όπως η δικαιοσύνη και η ισότητα. Ο καταμερισμός τους συχνά δεν είναι σωστός με αποτέλεσμα ορισμένα άτομα να ζημιώνονται, ενώ ταυτόχρονα κάποια άλλα άτομα να ευνοούνται εις βάρος των υπολοίπων. Η κατάσταση αυτή προκύπτει αφού οι αποφάσεις του κράτους λαμβάνονται κυρίως με πολιτικά κριτήρια και όχι με αυτά που αρμόζουν σε κάθε περίπτωση (οικονομικά, νομικά, κοινωνικά).

Άλλη αρχή που πλήττεται είναι αυτή της αποδοτικότητας. Η περιορισμένη ποσότητα των φυσικών πόρων και της ανθρώπινης εργασίας θα πρέπει να αξιοποιούνται στο μέγιστο βαθμό, ώστε να συμβάλλουν στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου. Ωστόσο οι πολίτες βλέπουν το κρατικό όχημα ως «αναγκαίο κακό», ως μία ξεχωριστή τάξη κρατικών λειτουργών και δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι ενδιαφέρονται μόνο για την προσωπική ευημερία και εξέλιξη και όχι για την ευημερία του συνόλου της κοινωνίας, που είναι και ο καθαυτός ρόλος τους.

Γενικότερα οι πολίτες επιθυμούν η κρατική εξουσία να αποτελεί το μέσο για την τήρηση αυτών των αρχών με την προϋπόθεση ότι τηρούνται και οι ανάλογες ισορροπίες. Αυτό θα γίνει εάν οι αποφάσεις δε λαμβάνονται μονάχα για πολιτικούς λόγους και σκοπιμότητες. Πάντως, ως προς την υλοποίησή τους, οι πολίτες θεωρούν, σύμφωνα με έρευνες, πιο αποτελεσματικό και ευέλικτο τον ιδιωτικό τομέα παρά το δημόσιο¹⁶, ενώ, ως προς την ποιότητα των υπηρεσιών, κρίνουν και πάλι ανώτερη αυτήν που προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας.

Εάν παραστήσουμε διαγραμματικά τα αγαθά που παρέχονται από τους δύο τομείς (Διάγραμμα 1.1), θα διαπιστώναμε ότι πλέον ο δημόσιος τομέας, ο οποίος τοποθετείται αριστερά, τείνει να κατευθύνεται όλο και πιο αριστερά και επομένως να συρρικνώνεται, πράγμα το οποίο ζητούν και οι ιδεαλιστές. Αυτό όμως δε συνέβαινε παλαιότερα σε κοινωνίες με διαφορετική οργάνωση, όπως στην πρώην Σοβιετική Ένωση. Στην περίπτωση εκείνη ο δημόσιος τομέας κάλυπτε σχεδόν όλη την επιφάνεια. Να σημειωθεί, επιπλέον, ότι ενώ κάποιες δραστηριότητες του κράτους αρχίζουν και ιδιωτικοποιούνται (π.χ. ενέργεια), σε άλλες το κράτος μπορεί να επεκτείνει την παρέμβασή του (π.χ. υγεία), οπότε η γραμμή μετακινείται στους ανάλογους τομείς προς τα αριστερά ή δεξιά κάθε φορά που συμβαίνει κάτι τέτοιο.



Διάγραμμα 1.1: Κατανομή αγαθών και υπηρεσιών ανάλογα με την παροχή τους από τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα (πηγή: Κονδύλης-Σάββας, 1993, σελ. 29)

1.3.3 Επιχειρηματική θεώρηση

Η επιχειρηματική θεώρηση τάσσεται υπέρ της αποκλειστικής άσκησης ορισμένων δραστηριοτήτων από ιδιώτες και της απαγόρευσης της συμμετοχής του δημοσίου σε αυτές με τη θέσπιση νόμων. Η θέση αυτή, η οποία προέρχεται από επιχειρηματικούς κύκλους, στηρίζεται στο επιχείρημα ότι υπάρχουν δραστηριότητες

¹⁶ Lipset S. M. and Schneider W., *The Confidence Gap* (New York: Free Press, 1983), 75

που κάλλιστα μπορούν να ασκήσουν οι ιδιωτικοί φορείς και μάλιστα να φορολογηθούν για αυτό, ειδικά όταν πρόκειται για δραστηριότητες που αποτελούν εργασίες ρουτίνας για τους δημόσιους υπαλλήλους, όπως η συντήρηση κτιρίων, οχημάτων, πλοίων, αεροσκαφών, η συλλογή απορριμμάτων, η επισκευή δρόμων, η εφαρμογή της Πληροφορικής.

Άλλοι ιδιώτες ενδιαφέρονται για την εκμετάλλευση μεγάλων και ποικιλόμορφων κρατικών έργων, όπως οι κατασκευές φυλακών και μονάδων επεξεργασίας αποβλήτων (δηλαδή βιολογικών καθαρισμών). Το πλεονέκτημα σε αυτή την περίπτωση είναι ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις θα μπορούσαν να χρηματοδοτήσουν, να κατασκευάσουν και να θέσουν σε λειτουργία οποιοδήποτε έργο. Η επιλογή της αυτοχρηματοδότησης αποκτά μεγάλη σημασία, όταν το κράτος αδυνατεί να συγκεντρώσει εγκαίρως τα απαιτούμενα κονδύλια και το έργο πρέπει να εκτελεστεί άμεσα, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις ανοικοδόμησης μίας νέας πτέρυγας φυλακών ή στο σύνθετο και πολυδάπανο έργο του μετρό ή ενός αεροδρομίου.

Εξαιτίας της χαμηλής παραγωγικότητας, αναβλητικότητας, αδιαφορίας και μετάθεσης ευθυνών που παρουσιάζουν οι κρατικοί φορείς, οι διακεκριμένοι επιχειρηματίες πιέζουν για την αποκρατικοποίηση (μορφή ιδιωτικοποίησης) κλάδων ολόκληρων. Θεωρούν ότι, μέσα από τις βελτιώσεις που θα εισάγουν, θα δώσουν μεγαλύτερες προοπτικές σε αυτούς και υψηλότερα κέρδη, ενώ διαφορετικά θα επικρατεί η στασιμότητα χωρίς δυνατότητα και ελπίδα ανάκαμψης. Παραδείγματα αποτελούν οι τηλεπικοινωνίες, συγκοινωνίες, ορυχεία, τράπεζες και βιομηχανικές μονάδες.

Η παραπάνω άποψη, εξαιτίας της δυναμικής που διαθέτει, φαίνεται ως η πιο ισχυρή και αποτελεσματική για τη στήριξη του θεσμού της ιδιωτικοποίησης.

1.3.4 Ανθρωπιστική θεώρηση

Η ανθρωπιστική θεώρηση είναι η τελευταία πηγή στήριξης των ιδιωτικοποιήσεων. Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση, δεν είναι καλό να υπάρχει ούτε ο υπέρμετρος κρατισμός ούτε μεγάλες επιχειρήσεις. Πάντως οι ανθρωπιστές αποδέχονται τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πιστεύοντας στην αυξημένη τους δυνατότητα να ικανοποιούν τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου δίνοντας αξία στον ανθρώπινο παράγοντα. Οι δομές αυτές είναι μικρότερες και λιγότερο απρόσωπες. Δίνουν περισσότερες επιλογές στους πολίτες να επιλέξουν τις

παρεχόμενες υπηρεσίες. Επίσης καλλιεργούν ένα αίσθημα ταυτότητας και κοινών δεσμών μεταξύ των μελών της κοινωνίας.

Πίνακας 1.1: Εναλλακτικές προσεγγίσεις ιδιωτικοποίησης

ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	ΣΤΟΧΟΣ	ΛΟΓΙΚΗ
Πραγματιστική	Παραγωγικότερο κράτος	Η σωστή εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης οδηγεί σε φθηνότερες ή και αποτελεσματικότερες δημόσιες υπηρεσίες
Ιδεολογική	Μικρότερο κράτος	Το υπερβολικό μέγεθος του κράτους το καθιστά επικίνδυνο για τους δημοκρατικούς θεσμούς, ώστε να επεμβαίνει αδιάκριτα στη ζωή των πολιτών. Οι κρατικές αποφάσεις έχουν πολιτικό χαρακτήρα, είναι επομένως λιγότερο αξιόπιστες από αυτές τις ελεύθερης αγοράς
Επιχειρηματική	Ενίσχυση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας	Το μεγαλύτερο ποσοστό των κρατικών δαπανών μπορούν και θα πρέπει να κατευθυνθούν προς τον ιδιωτικό τομέα. Οι δημόσιες επιχειρήσεις και η περιουσία του δημοσίου μπορούν να τύχουν ορθολογικότερης εκμετάλλευσης από τον ιδιωτικό τομέα
Ανθρωπιστική	Κοινωνική συνοχή	Οι άνθρωποι αποκτούν περισσότερες επιλογές για δημόσιες υπηρεσίες. Δημιουργούνται νέοι κοινωνικοί θεσμοί και δεσμοί ενισχύοντας την ανάγκη προσωπικής συμμετοχής στα κοινά. Έτσι περιορίζονται οι απομακρυσμένες και απρόσωπες γραφειοκρατικές δομές ^{17, 18}

Η υπερμεγέθυνση όμως του δημόσιου τομέα τείνει να καταπνίξει αυτούς τους θεσμούς. Αντικαθίστανται από απόμακρες και γραφειοκρατικές δημόσιες υπηρεσίες που φροντίζουν για την υγεία, τη μόρφωση, την παροχή στέγης, πρόνοιας και κοινωνικής ασφάλισης. Οι αξίες της ελευθερίας, της δικαιοσύνης και της αποδοτικότητας εξαρτώνται πλέον από το μοναδικό ρυθμιστή που απομένει, το κράτος. Όλα βρίσκονται υπό τον έλεγχο του καταργώντας ουσιαστικά τις υπόλοιπες κοινωνικές οργανώσεις. Επιπλέον, εθελοντικές οργανώσεις εκτοπίζονται από μεγάλα συμφέροντα, τα οποία χρησιμοποιούν και το ίδιο το κράτος συχνά για να επιβάλουν τις δικές τους επιδιώξεις.

Για τους παραπάνω λόγους οι ανθρωπιστές επιζητούν την ιδιωτικοποίηση, καθώς παρέχει περισσότερες επιλογές στα άτομα, μπορεί να δημιουργεί καινούργιους θεσμούς και να σφίγγει τους δεσμούς μέσα σε μία κοινότητα. Απώτερος στόχος, επομένως, είναι το χτίσιμο μιας καλύτερης κοινωνίας, που απαιτεί τη συμμετοχή

¹⁷ Savas S., 1987, σελ. 5, πίνακας Ι.Ι

¹⁸ Σάββας Σ. Ε. και Κονδύλης Ε. Κ., 1993, σελ. 26

όλων στα κοινά, για να λύνει τα προβλήματά της από κοινού και όχι μέσα από απρόσωπα γραφειοκρατικά κρατικά όργανα.

1.4 Διάκριση των αγαθών και υπηρεσιών¹⁹

Τα αγαθά και υπηρεσίες διακρίνονται σε κατηγορίες, σύμφωνα με δύο βασικά χαρακτηριστικά: τον αποκλεισμό από τη χρήση και τη μορφή κατανάλωσης²⁰. Έτσι έχουμε ιδιωτικά αγαθά, αγαθά κοινού ταμείου, συλλογικά αγαθά και ανταποδοτικά. Πριν όμως δούμε πώς προσδιορίζεται κάθε επιμέρους είδος, πρέπει να εξηγήσουμε την έννοια των δύο βασικών χαρακτηριστικών των αγαθών.

Αποκλεισμός από τη χρήση ενός αγαθού προκύπτει όταν ο χρήστης ή καταναλωτής δεν αποδεχτεί τους όρους που θέτει ο παραγωγός ή προμηθευτής, για παράδειγμα την τιμή, οπότε αποκλείεται από τη χρήση του, καθώς δεν πραγματοποιείται η συναλλαγή. Όλα σχεδόν τα αγαθά που υπάρχουν σε μια αγορά ενσωματώνουν την ιδιότητα του αποκλεισμού. Για παράδειγμα, ένας καταναλωτής μπορεί να αποχωρήσει από ένα εστιατόριο, αφού πρώτα πληρώσει (δεχτεί, δηλαδή, τους όρους που έχει θέσει ο καταστηματάρχης).

Ωστόσο, υπάρχουν και αγαθά που δεν υπόκεινται σε αυτό τον περιορισμό και κάποιος μπορεί να τα προμηθευτεί κατευθείαν από τη φύση ή κάποιον άλλο προμηθευτή που είναι σε θέση να τα διαθέσει. Για παράδειγμα, το καθαρό νερό μίας λίμνης μπορεί να χρησιμοποιηθεί ελεύθερα από κάποιον για νερό προς πόση ή άρδευση. Επίσης, η λειτουργία ενός φάρου δεν υποχρεώνει τους ναυτικούς να πληρώνουν το φαροφύλακα για την υπηρεσία που προσφέρει.

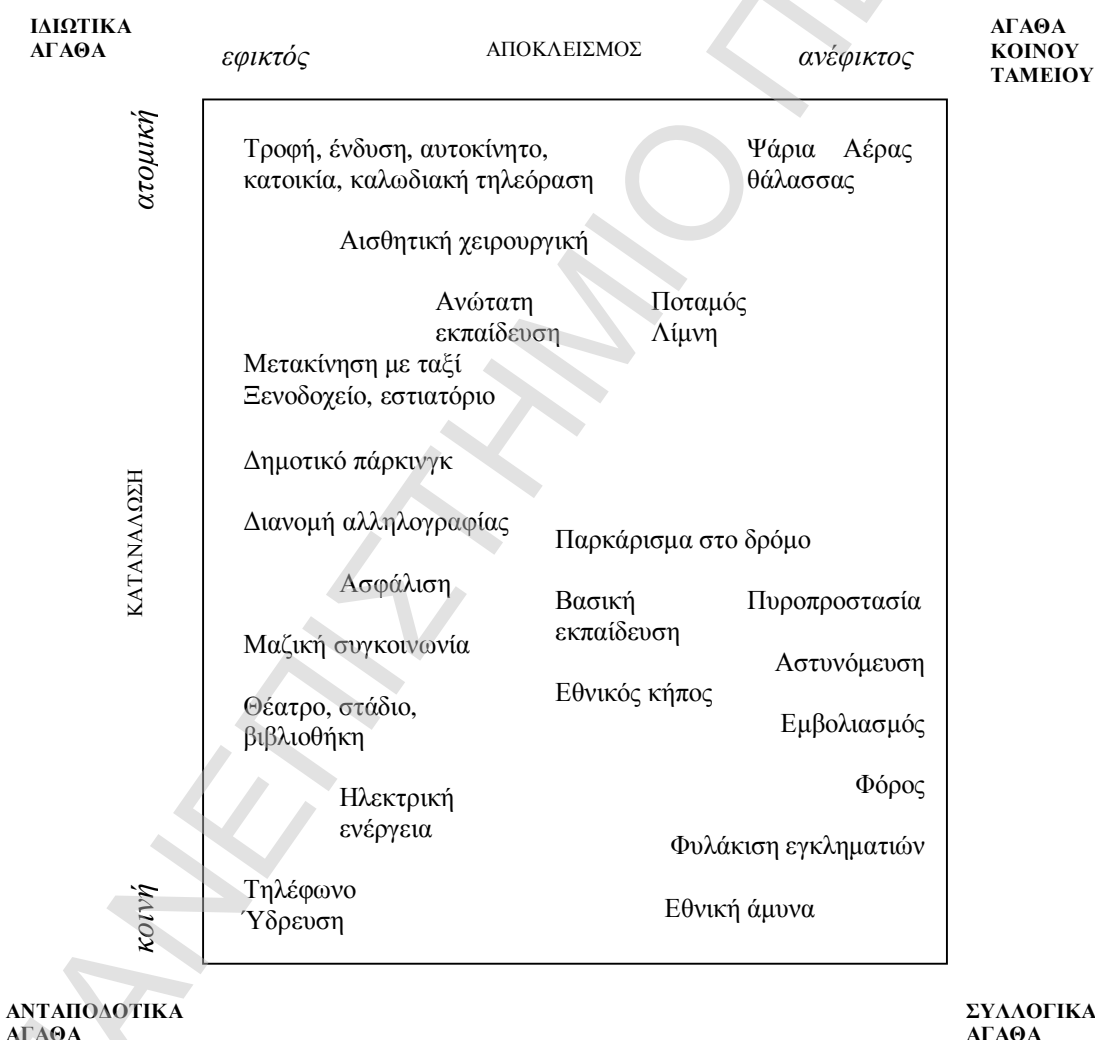
Ο αποκλεισμός είναι περισσότερο θέμα κόστους παρά λογικής. Επομένως, μπορούμε να πούμε ότι είναι εφικτός, εάν το κόστος αντίστοιχα είναι υψηλό, ενώ είναι ανέφικτος, όταν το κόστος είναι χαμηλό. Έτσι, η λειτουργία του φάρου είναι μάλλον ανέφικτη να αποκλειστεί, ενώ η αγορά προϊόντων από ένα κατάστημα είναι εύκολη.

Όσον αφορά τη μορφή της κατανάλωσης, άλλα αγαθά μπορούν να καταναλωθούν από κοινού και ταυτόχρονα από πολλά άτομα, είναι δηλαδή κοινόχρηστα, χωρίς να παρουσιάζεται μείωση της ποιότητας ή της ποσότητας αυτών.

¹⁹ Σάββας Σ. Ε. και Κονδύλης Ε. Κ., 1993, σελ. 35-59

²⁰ Ostrom V. and E., 'Public goods and public choices', Alternatives for delivering public services, ed. E. S. Savvas (Boulder, Colo.: Westview, 1977), 7-14

Άλλα πάλι διατίθενται μόνο για ατομική χρήση και συνεπώς, όταν καταναλωθούν από κάποιον, δεν μπορούν πλέον να χρησιμοποιηθούν από άλλον. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει, για παράδειγμα, η μετάδοση μίας τηλεοπτικής εκπομπής (εκτός συνδρομητικών καναλιών), την οποία μπορούν να παρακολουθήσουν όλοι ισότιμα, εφόσον το επιθυμούν, χωρίς να μειώνεται η ποσότητα (π.χ. διάρκεια) ή ποιότητά της (ενδιαφέρον που παρουσιάζει) εξαιτίας της κοινής χρήσης. Αντίθετα, ένα ψάρι ως γεύμα σε ένα εστιατόριο δεν μπορεί να προσφερθεί το ίδιο παρά μόνο σε έναν αποκλειστικά καταναλωτή. Επίσης, ένας κομμωτής δεν είναι σε θέση να περιποιείται την κόμη δύο πελατών ταυτόχρονα, γεγονός που δείχνει ότι πρόκειται για ατομική καθαρά κατανάλωση προϊόντων ή υπηρεσιών.



Διάγραμμα 1.2: Διάκριση αγαθών σύμφωνα με τις ιδιότητες του αποκλεισμού και της κατανάλωσης (πηγή: Σάββας-Κονδύλης, 1993, σελ. 41)

Σύμφωνα, επομένως, με τις δύο παραπάνω ιδιότητες, τα αγαθά διακρίνονται στις παρακάτω κατηγορίες:

- Ø Ιδιωτικά, δηλαδή όταν ο αποκλεισμός είναι εφικτός και η χρήση ατομική
- Ø Κοινού ταμείου (ή ελεύθερα αγαθά), εφόσον ο αποκλεισμός είναι ανέφικτος και η χρήση ατομική
- Ø Συλλογικά, διότι ο αποκλεισμός είναι ανέφικτος και η χρήση κοινή
- Ø Ανταποδοτικά, καθώς ο αποκλεισμός είναι εφικτός και η χρήση κοινή

Με λίγα λόγια, τα ιδιωτικά αγαθά και ανταποδοτικά αγαθά για να τα αποκτήσει ο καταναλωτής πρέπει να έχει τη συγκατάθεση του προμηθευτή, η οποία παρέχεται συνήθως μέσω αμοιβής, διαφορετικά μπορεί εύκολα να αποκλειστεί. Τα αγαθά κοινού ταμείου μπορεί κάποιος ελεύθερα να τα αποκτήσει. Τα συλλογικά αγαθά συνήθως παρέχονται επίσης ελεύθερα, γιατί η εφαρμογή αποκλεισμού θα ήταν πολύ δαπανηρή, εκτός αν επιβληθεί στον καταναλωτή να πληρώσει για την απόκτησή τους.

Αυτοί είναι οι αμιγείς τύποι αγαθών ή υπηρεσιών, αν και σχεδόν κανένα δεν εμπίπτει απόλυτα σε έναν από αυτούς. Παρατηρώντας το Διάγραμμα 1.2, στην πάνω αριστερή γωνία, όπου βρίσκονται τα ιδιωτικά αγαθά, θα εντάσσαμε τα προϊόντα ένδυσης, τροφής, αυτοκίνητα, ηλεκτρικές συσκευές, στέγη. Στην πάνω δεξιά γωνία. Όπου βρίσκονται τα αγαθά κοινού ταμείου, θα εντάσσαμε τον αέρα, το νερό των λιμνών, ποταμών και θαλασσών. Στην κάτω δεξιά γωνία βρίσκονται τα συλλογικά αγαθά, όπως η αντιπυρική προστασία, η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η ιατρική περίθαλψη για αποφυγή επιδημιών, το ελεύθερο παρκάρισμα στο δρόμο, η στοιχειώδης και μέση εκπαίδευση. Τέλος, στην κάτω αριστερή γωνία τοποθετούνται τα ανταποδοτικά αγαθά, όπως οι υπηρεσίες ύδρευσης, αποχέτευσης, ηλεκτρικής ενέργειας, διανομής αλληλογραφίας, τηλεπικοινωνίες, γέφυρες και αυτοκινητόδρομοι με διόδια, μουσεία, αστικές συγκοινωνίες.

Ωστόσο, ο αέρας που υφίσταται συμπίεση και πωλείται στην αγορά είναι καθαρά ιδιωτικό αγαθό. Τα υπόγεια νερά, τα νερά των λιμνών ή ποταμών μετατρέπονται σε ανταποδοτικά αγαθά από αγαθά κοινού ταμείου από τη στιγμή που θα ενταχθούν στο σύστημα ύδρευσης. Το παρκάρισμα σε σημεία που υπάρχουν παρκόμετρα είναι ανταποδοτικό αγαθό. Η πλαστική χειρουργική αποτελεί ιδιωτικό αγαθό, καθώς δεν υπάρχει συνολικό όφελος και υπάρχει αντίτιμο για τη μεμονωμένη χρήση από έναν καταναλωτή. Η ανώτατη εκπαίδευση κλίνει και προς τα ιδιωτικά

αγαθά, όταν καταβάλλεται αντίτιμο για την παροχή της (όπως σε μεταπτυχιακά προγράμματα). Γενικά, επειδή οι θέσεις εισαγωγής είναι περιορισμένες, μπορεί να εφαρμοστεί αποκλεισμός, καθώς δεν εισάγονται όλοι σε ανώτατες σχολές (λόγω αποτυχίας και στις εξετάσεις) και επομένως η χρήση είναι περισσότερο ατομική.

1.5 Η ανάγκη συλλογικής παρέμβασης ανάλογα με τη φύση του αγαθού

Από την παραπάνω ανάλυση συνάγεται το συμπέρασμα ότι η φύση του αγαθού καθορίζει τελικά κατά πόσο ο καταναλωτής είναι πρόθυμος να πληρώσει για να το αποκτήσει και κατά πόσο ο παραγωγός είναι πρόθυμος να το προμηθεύσει σε αυτόν. Επομένως, από το είδος ενός αγαθού εξαρτάται και η ανάγκη συλλογικής παρέμβασης μέσω του κράτους, ώστε να παρέχεται σε ικανοποιητική ποσότητα και ποιότητα. Ποια είναι όμως η φύση της συλλογικής παρέμβασης για κάθε είδος αγαθού;

Στα *ιδιωτικά αγαθά* οι δυνάμεις της προσφοράς και της ζήτησης καθορίζουν την αγορά τους, ενώ η συλλογική παρέμβαση συνίσταται σε θέματα ασφάλειας στον τρόπο χρήσης τους (φάρμακα, τρόφιμα, ανελκυστήρες), σε θέματα διασφάλισης της ειλικρίνειας στην αναγραφή βαρών, όπως διαστάσεις και επιτόκια. Κανένα άτομο δεν μπορεί να εξασφαλίσει την αγορά όλων των ιδιωτικών αγαθών που δικαιούται, όπως υπάρχουν και άποροι άνθρωποι που δεν έχουν καν τα στοιχειώδη για να ζήσουν. Πρέπει να πούμε ότι το κράτος παρέχει και το ίδιο ιδιωτικά αγαθά δωρεάν ή με χαμηλό κόστος (κατοικίες που παρέχονται σε εργάτες, παλιννοστούντες, πρόσφυγες, τρόφιμα για άπορους), παρά το γεγονός ότι τα ίδια μπορεί να τα προμηθευτεί κάποιος και στην ελεύθερη αγορά σε πολύ υψηλότερες τιμές φυσικά.

Τα *αγαθά κοινού ταμείου* πάλι παρουσιάζουν αδυναμίες ως προς την προσφορά, διότι στην πραγματικότητα προσφέρονται δωρεάν, γεγονός που οδηγεί στην κατάχρηση, εξάντληση, ακόμα και καταστροφή τους. Η κατανάλωσή τους εξακολουθεί μέχρι που το κόστος απόκτησης, επεξεργασίας και κατοχής τους δεν ξεπερνά τη χρησιμότητα που παρέχουν στον καταναλωτή που θα τα αγοράσει (δηλαδή το κόστος τους να μην είναι μεγαλύτερο από την τιμή που θα προσφερθούν). Κανένας λογικά σκεπτόμενος παραγωγός δε θα αναλάμβανε την παραγωγή αγαθών κοινού ταμείου. Οι φάλαινες, οι ρινόκεροι, οι ελέφαντες και οι φώκιες αποτελούν

παραδείγματα κακής εκμετάλλευσης αγαθών κοινού ταμείου, ώστε σήμερα απειλούνται με εξαφάνιση.

Η συλλογική παρέμβαση σε αυτήν την περίπτωση συνίσταται στην προσπάθεια προστασίας αυτών των ειδών μέσα από διεθνείς συμφωνίες. Επίσης μέσα από την απαγόρευση πώλησης των προϊόντων που παράγονται από αυτά, για παράδειγμα τσάντες από δέρμα τίγρης, μετατρέποντάς τα σε ιδιωτικά αγαθά. Δυστυχώς αυτές οι μέθοδοι απέβησαν αναποτελεσματικές και ανεπαρκείς. Οι επιτροπές, εθελοντικές ομάδες και συμβούλια που ασχολούνται με αυτό το πρόβλημα παρέχουν ουσιαστικά υπηρεσίες ανάλογες των συλλογικών αγαθών. Παρόμοια περίπτωση αποτελεί η φυσική δυνατότητα λιμνών και ποταμών να απορροφούν απόβλητα με συνέπεια να επέρχεται μόλυνση. Έτσι μειώνεται όχι μόνο η ποιότητα τους, αλλά και η ποσότητα και παύουν να είναι διαθέσιμα σε όλους, μετατρέποντάς τα πάλι από αγαθά κοινού ταμείου σε ιδιωτικά αγαθά.

Επίσης, το φεγγάρι θεωρείται αγαθό κοινού ταμείου, το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πηγή πρώτων υλών ή ως επικοινωνιακή ή στρατιωτική βάση. Ωστόσο, το κόστος ανάληψης τέτοιων προγραμμάτων είναι ακόμα απαγορευτικό, γεγονός που δεν επιτρέπει προς το παρόν την υπερκατανάλωση και κατάχρησή του. Το διάστημα όμως δεν είναι πλέον αγαθό κοινού ταμείου διότι τα απόβλητα των διαστημικών εξερευνήσεων απορρίπτονται σε αυτό και βρίσκονται σε τροχιά γύρω από τη γη.

Για την αντιμετώπιση της επερχόμενης καταστροφής η συλλογική δράση περιλαμβάνει έλεγχο στις πηγές της ρύπανσης, δηλαδή τις βιομηχανικές μονάδες και τα αποχετευτικά δίκτυα. Ο έλεγχος και η πρόληψη της ρύπανσης που προκύπτει από αυτήν την κατάσταση αποτελούν νέο συλλογικό αγαθό υπό τη μορφή της υπηρεσίας, ώστε να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη και συνεχής παροχή του αγαθού κοινού ταμείου, όπως οι λίμνες και τα ποτάμια.

Συνοψίζοντας βλέπουμε ότι τα αγαθά αυτά παρουσιάζουν τρεις αδυναμίες:

- ✓ Τον κίνδυνο αφανισμού τους
- ✓ Τη δημιουργία πρόσθετων συλλογικών αγαθών στην προσπάθεια εξεύρεσης λύσης για την προστασία τους
- ✓ Περιορισμένη αποτελεσματικότητα μέτρων λόγω αδυναμίας εφαρμογής αποκλεισμού

Η θεωρία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας^{21,22} απαντά σε αυτό το πρόβλημα υποστηρίζοντας το εξής: όταν ένα αγαθό κοινού ταμείου, όπως π.χ. γη, μετατρέπεται σε ιδιωτικό αγαθό, δηλαδή ανήκει σε έναν ιδιοκτήτη, τότε η διατήρηση και διαχείρισή του καθίσταται εφικτή και αποτελεσματική. Ο ιδιοκτήτης του θα ακολουθήσει τις πιο αποτελεσματικές μεθόδους για να μεγιστοποιήσει την αξία του. Αντιστρόφως, όταν ανήκει στο κράτος τείνει να χρησιμοποιείται ως αγαθό κοινού ταμείου με αποτέλεσμα να διαμελίζεται και να καθίσταται λιγότερο παραγωγικό.

Τα ανταποδοτικά αγαθά μπορούν να εξασφαλιστούν με τους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς, επειδή ο αποκλεισμός είναι εφικτός και οι καταναλωτές πληρώνουν να τα αποκτήσουν. Στην περίπτωση όμως των φυσικών μονοπωλίων, για παράδειγμα η υδροδότηση μίας πόλης, παρουσιάζονται προβλήματα, τα οποία η συλλογική δράση προσπαθεί να επιλύσει. Σε αυτά προκαλούνται σημαντικές οικονομίες κλίμακας, δηλαδή το κόστος ανά μονάδα μειώνεται, καθώς αυξάνεται η παραγωγή, ως συνέπεια της αύξησης του αριθμού των καταναλωτών. Είναι πιο οικονομικό τελικά να υπάρχει ένας προμηθευτής. Η συλλογική δράση μέχρι σήμερα θα παραχωρούσε το δικαίωμα δημιουργίας του, θα το επιχορηγούσε και θα ασκούσε έλεγχο για την αποφυγή κατάχρησης των προνομιακών αυτών δικαιωμάτων του.

Ωστόσο, πολλά ανταποδοτικά αγαθά έπαψαν να είναι μονοπώλια και δέχονται ισχυρό ανταγωνισμό από συναφείς κλάδους²³. Οι σιδηρόδρομοι, λόγω χάρη, δέχονται ανταγωνισμό από τα πλοία, τα ιδιωτικά λεωφορεία και φορτηγά, καθώς και τις ιδιωτικές μεταφορικές εταιρείες. Για αυτό το λόγο, επομένως, δε θα πρέπει να προστατεύονται με νόμους από το κράτος, εφόσον θεωρούνται και φυσικά μονοπώλια, αλλά να αφεθούν στις δυνάμεις της ελεύθερης αγοράς και τον ανταγωνισμό²⁴. Βέβαια, θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα μονοπώλιο (λόγω έλλειψης εναλλακτικής λύσης) για να λειτουργήσει για περιορισμένο χρονικό διάστημα και να ανατεθεί στη βάση πλειοδοτικού διαγωνισμού²⁵. Εδώ η συλλογική

²¹ Alchian A. A. and Kessel R. A., 'Competition, monopoly and the pursuit of money', Aspects of labor economics, ed. National Bureau of Economic Research (Princeton: Princeton University press, 1962)

²² DeAlessi L., 'The economics of property rights: a review of the evidence', Research in Law and Economics 2 (1980)

²³ Primeaux W. J., "Some Problems with Natural Monopoly", Antitrust Bulletin 24, no.1 (spring 1979): 63-85

²⁴ Baumol W. J., Panzar J. C. and Willig R. D., Contestable markets and the theory of industry structure (San Diego: Harcourt Brace, 1982)

²⁵ Hanke S. H., "The theory of privatization", The privatization option, ed. S. M. Butler (Washington, D. C.: Heritage Foundation, 1985)

δράση συνίσταται στη διεκπεραίωση της διαδικασίας ανάμεσα στους υποψήφιους προμηθευτές.

Τα συλλογικά αγαθά πάλι παρουσιάζουν προβλήματα στην κοινωνική οργάνωση. Αυτό συμβαίνει καθώς η αγορά δεν μπορεί να τα παράγει, διότι από τη φύση τους καταναλώνονται ταυτόχρονα από πολλά άτομα και κανένας δεν μπορεί να αποκλειστεί από αυτό. Επίσης είναι εύκολο να γίνει κατάχρηση και καταστροφή αυτών, καθώς προσφέρονται δωρεάν, ενώ πολλοί πολίτες εμφανίζουν την τάση να μην επιθυμούν να πληρώνουν την υποχρεωτική εισφορά (φόροι) που τους αναλογεί στο «κοινό ταμείο». Σε μικρές ομάδες ατόμων, η κοινωνική πίεση επαρκεί για συμμετέχουν όλοι στα κοινά έξοδα. Σε μεγαλύτερες ομάδες όμως απαιτείται ο εξαναγκασμός για να συμμορφωθούν όλοι (φοροδιαφυγή, λιποταξία).

Πίνακας 1.2: Σύγκριση ιδιωτικών και συλλογικών αγαθών

Χαρακτηριστικό	Ιδιωτικά αγαθά	Συλλογικά αγαθά
Κατανάλωση	Αποκλειστική κατανάλωση από ένα άτομο	Κοινή και ταυτόχρονη κατανάλωση από πολλά άτομα
Πληρωμή αγαθών	Ανάλογη με την κατανάλωση. Καταβάλλεται από τον καταναλωτή	Άσχετη με την κατανάλωση. Καλύπτεται από συλλογικές εισφορές
Αποκλεισμός όποιου δεν πληρώνει	Εύκολος	Δύσκολος
Υπολογισμός ποιότητας και ποσότητας	Εύκολος	Δύσκολος
Υπολογισμός αποτελεσματικότητας παραγωγού/προμηθευτή	Εύκολος	Δύσκολος
Δυνατότητα επιλογής από τον καταναλωτή	Ναι	Όχι
Δυνατότητα επιλογής ποιότητας και ποσότητας αγαθού	Ναι	Όχι
Μέγεθος διανομής του αγαθού	Μηχανισμοί αγοράς	Πολιτική παρέμβαση

πηγή: Κονδύλης-Σάββας, 1993, σελ. 52

Γενικότερα για αυτά τα αγαθά δίνεται ελάχιστη προσοχή και φροντίδα εξαιτίας της δωρεάν παροχής τους και εφόσον κανένας δεν επιθυμεί να συνεισφέρει για αυτά, κανένας δεν είναι πρόθυμος και να τα παράγει. Επιπλέον, δεν μπορούν να

μετρηθούν σε μονάδες και να ποσοτικοποιηθούν, δε δίνουν δυνατότητες επιλογής στον καταναλωτή όσον αφορά τη χρήση τους (είναι το μοναδικό που υπάρχει στο είδος του) και δεν είναι εύκολη η μέτρηση της αποτελεσματικότητάς τους - όχι όμως και ακατόρθωτη. Έτσι δεν είναι εύκολη και η εκτίμηση της δαπάνης που αντιστοιχεί για την παροχή τους. Η πολιτική παρέμβαση συνίσταται εδώ στο να καθορίσει το ύψος της εισφοράς που αντιστοιχεί σε κάθε καταναλωτή και να κρίνει ποιος δικαιούται εξαίρεση ή έκπτωση. Ο Πίνακας 1.2 περιέχει συγκεντρωτικά τις διαφορές μεταξύ ιδιωτικών και συλλογικών αγαθών.

Η έκταση της συλλογικής παρέμβασης, η οποία εξασφαλίζει την τροφοδοσία του κοινού με την αναγκαία ποσότητα και ποιότητα, εξαρτάται από τον τρόπο που θα εφαρμοστεί (φορολογία) και την περιοχή εφαρμογής της (σε όλη τη χώρα, σε μία πόλη). Σύμφωνα με μία βασική οικονομική αρχή, ο παραλήπτης ενός συλλογικού αγαθού πρέπει να πληρώσει για να έχει το δικαίωμα της χρήσης του. Για παράδειγμα, η ενίσχυση της εθνικής άμυνας ωφελεί όλη τη χώρα και κατά συνέπεια όλοι οι κάτοικοι οφείλουν να πληρώσουν.

Αν όμως πρόκειται για τη συντήρηση των δρόμων η κατάσταση είναι διαφορετική. Σίγουρα αποτελεί ένα αγαθό που ωφελεί πάλι όλους τους πολίτες που θα τους χρησιμοποιήσουν. Ωστόσο, δεν μπορεί να επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό κάθε πρόβλημα. Σύμφωνα με μία άλλη αρχή, ένα συλλογικό αγαθό πρέπει να παρέχεται από το μικρότερο δυνατό προμηθευτή και να καλύπτει τους περισσότερους κατά το δυνατό δικαιούχους. Επομένως, στο παράδειγμα των δρόμων ο δήμος ή κοινότητα πρέπει να αναλάβει το έργο επισκευής και συντήρησής τους με χρήματα που καταβάλλονται είτε άμεσα από τους κατοίκους είτε έμμεσα από τα δημοτικά τέλη με διπλό όφελος: καλοστρωμένοι και ασφαλείς δρόμοι, αύξηση εμπορικής και τουριστικής κίνησης.

Άρα, ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων στα επιμέρους επίπεδα του κρατικού μηχανισμού είναι σημαντικός παράγοντας ανάλογα με τη φύση του αγαθού. Η ομαδοποίηση των δικαιούχων, επιπλέον, καθορίζει και την επιλογή του προμηθευτή.

Τρεις λόγοι ευθύνονται για την αύξηση των συλλογικών αγαθών, που συμβάλλουν και στη διόγκωση του δημόσιου τομέα:

1. Οι καταναλωτές έχουν την τάση να μετατρέπουν τα ιδιωτικά αγαθά που επιθυμούν σε συλλογικά, για να αποφύγουν την πληρωμή απόκτησής τους μεταφέροντάς το στις συλλογικές εισφορές, αλλά και λόγω αμέλειας. Για παράδειγμα, όταν κάποιος πετάει τα σκουπίδια στο δρόμο αντί μέσα στον κάδο

απορριμμάτων, δημιουργεί το συλλογικό αγαθό «καθαρισμός δρόμων», πέραν του ήδη υπάρχοντος «συλλογή απορριμμάτων». Μπορεί να συμβεί όμως και το αντίστροφο, δηλαδή, κάποια συλλογικά αγαθά να αντικατασταθούν από ιδιωτικά (αστυνόμευση μέσω ιδιωτικής ασφάλειας-security).

2. Η φύση ορισμένων συλλογικών αγαθών άλλαξε λόγω τεχνολογίας ή άλλων συνθηκών. Για παράδειγμα, το φαινόμενο της αστυφιλίας μετέτρεψε την αντιτυρική προστασία από ιδιωτικό σε συλλογικό αγαθό στο πέρασμα του χρόνου.
3. Η ανάγκη για ορθολογική χρήση των αγαθών κοινού ταμείου προκάλεσε τη δημιουργία νέων συλλογικών αγαθών, όπως ο έλεγχος της ατμόσφαιρας ή η διαπραγμάτευση διακρατικών συμφωνιών που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος γενικότερα.

Ο πιο σημαντικός λόγος από τους παραπάνω, βέβαια, είναι ο πρώτος, κατά τον οποίο το κοινωνικό σύνολο επέλεξε να αλλάξει τη φύση ορισμένων αγαθών από ιδιωτικά ή και ανταποδοτικά σε συλλογικά, διότι τα θεώρησε απαραίτητα προς όλους. Τρανταχτό παράδειγμα στην ελληνική κοινωνία αποτελεί η δωρεάν παιδεία. Με τη μερική ή ολική στήριξη του κράτους εξασφαλίστηκαν αυτά τα *κοινωνικά* πλέον αγαθά, γιατί θεωρήθηκαν ωφέλιμα για όλους.

Η πολιτική παρέμβαση και σκοπιμότητα ως προς την δωρεάν παροχή τους έχει αποτέλεσμα την επιδότηση ιδιωτών ή δημόσιων οργανισμών, ανάλογα με το ποιος τα παράγει και τα διαθέτει. Έτσι, τα μέσα ψυχαγωγίας (θέατρα, στάδια τηλεόραση) τα οποία κατατάσσονται εξ ορισμού στα ανταποδοτικά αγαθά, μπορεί να προσφέρονται δωρεάν. Τα μουσεία και οι πινακοθήκες, αν και κατασκευάζονται με κρατικά κεφάλαια δέχονται πάλι επιδοτήσεις για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων τους. Οι αστικές συγκοινωνίες, η ηλεκτροδότηση, οι τηλεφωνικές υπηρεσίες, αν και καθαρά ανταποδοτικά αγαθά, συχνά επιδοτούνται, ενώ θα μπορούσαν να παρέχονται δωρεάν μόνο εφόσον υπήρχαν ειδικοί λόγοι (αδυναμία πληρωμής λόγω ασθένειας). Οπωσδήποτε, θα ήταν ιδανικό όλα τα ιδιωτικά αγαθά, από τη στιγμή που ευνοούν όλα τα άτομα, να παρέχονται ελεύθερα και η δαπάνη τους να επιβαρύνει συλλογικούς πόρους. Όμως η ιδεαλιστική αυτή θεώρηση κοινωνικοποίησης προκαλεί πρακτικά ανεπιθύμητες παρενέργειες.

Όλα τα αγαθά παρουσιάζουν στοιχεία ατομικής χρήσης. Κανένα αγαθό δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει καθαρά κοινή χρήση. Τα αγαθά που προσφέρονται

δωρεάν έχουν, όπως είναι αναμενόμενο, υψηλή ζήτηση και αυξάνονται οι κρατικές δαπάνες, για να εξασφαλιστεί η προσφορά τους. Μέχρι που εξομοιώνονται με τα αγαθά κοινού ταμείου με κίνδυνο την εξάντλησή τους από αλόγιστη χρήση. Η ιατρική περίθαλψη αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα, η οποία είναι ένα αγαθό με έντονα στοιχεία ατομικής χρήσης και μπορεί να εφαρμοστεί και αποκλεισμός. Οι κοινωνικές αξίες και δυνάμεις, ωστόσο, κατοχύρωσαν νομικά την παροχή της έναντι στοιχειώδους αμοιβής ή και δωρεάν. Έτσι αυξήθηκαν οι ιατρικές επισκέψεις, δηλαδή αυξήθηκε η ζήτησή της, με την ταυτόχρονη αύξηση μη αναγκαίων εργαστηριακών εξετάσεων. Βλέπουμε λοιπόν ότι οι μόνοι παράγοντες που μπορούν να επηρεάσουν την υπερκατανάλωση ενός αγαθού κοινού ταμείου είναι ο κίνδυνος εξάντλησής του και το κόστος απόκτησης. Στην περίπτωση της ιατρικής περίθαλψης, ο κίνδυνος που ελλοχεύει είναι να «εξαντληθεί» τελικά ο αριθμός του ιατρικού προσωπικού και οι κλίνες στα νοσοκομεία.

Πέρα από αυτά, όμως, μία ανθρωπιστική κοινωνία οφείλει να μην αφήνει κανένα μέλος της στην εξαθλίωση και να φροντίζει για την παροχή τροφής, στέγης και στοιχειώδους εισοδήματος στους άπορους πολίτες, για την επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας στο σύνολο της κοινωνίας χωρίς σημαντική διαφοροποίηση της ποιότητας ζωής ανάμεσα στα τμήματα που την απαρτίζουν.

Συμπερασματικά τα ιδιωτικά και ανταποδοτικά αγαθά μπορούν να παρέχονται από το μηχανισμό της αγοράς. Η συλλογική δράση περιλαμβάνει τη θέσπιση και εφαρμογή κανόνων που διασφαλίζουν την ομαλή λειτουργία της αγοράς, την εγγύηση της ασφάλειας των ιδιωτικών αγαθών και τον καθορισμό μέσων παροχής όσων ανταποδοτικών αγαθών είναι φυσικά μονοπώλια. Ωστόσο, για τα συλλογικά και ελεύθερα αγαθά, η συλλογική δράση είναι καθοριστική. Εξίσου και για ορισμένα ιδιωτικά και ανταποδοτικά αγαθά που η κοινωνία θεωρεί ότι πρέπει να επιδοτούνται (γι' αυτό και συμπεριφέρονται ως συλλογικά αγαθά). Τα τελευταία ονομάζονται και κοινωνικά, διότι συχνά εξυπηρετούν ανθρωπιστικούς σκοπούς.

1.6 Επίλογος

Είδαμε την έννοια της ιδιωτικοποίησης, σε αντίθεση με την έννοια της κρατικής ιδιοκτησίας που αποτελεί την κύρια μορφή μικροοικονομικής πολιτικής. Οι θεωρήσεις της ιδιωτικοποίησης παρουσιάζουν το φαινόμενο από τέσσερις διαφορετικές πλευρές. Μέσα από την ανάλυση διακρίθηκαν οι τέσσερις κατηγορίες

των αγαθών και έγιναν συγκρίσεις μεταξύ τους για να γίνει περισσότερο κατανοητή η φύση του καθενός. Ωστόσο, πολλές φορές την πραγματική τους φύση αλλάζει τεχνητά η κοινωνία και η συλλογική παρέμβαση για λόγους κοινού συμφέροντος.

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 1^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

- Βαΐτσος Κ., Γιαννίτσης Τ., Δενιόζος Δ., Καλογήρου Γ., Λυμπεράκη Α., Παπούλιας Δ., Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1994
- Καραγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική Ι: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1980
- Κατσουλάκου Ι. και Μπενετάτου Κ., «Ιδιωτικοποιήσεις: Κρατική ιδιοκτησία έναντι άλλων μορφών μικροοικονομικής πολιτικής», από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998
- Λουρή Ε., Σημειώσεις εφαρμοσμένης βιομηχανικής οργάνωσης, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997
- Σάββας Σ. Ε. και Κονδύλης Ε. Κ., Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993
- Τσακλάγκανος Α., Θέματα οικονομικής των επιχειρήσεων, Εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1995
- Alchian A. A. and Kessel R. A., ‘Competition, monopoly and the pursuit of money’, Aspects of labor economics, ed. National Bureau of Economic Research (Princeton: Princeton University press, 1962)
- Baumol W. J., Panzar J. C. and Willig R. D., Contestable markets and the theory of industry structure (San Diego: Harcourt Brace, 1982)
- DeAlessi L., ‘The economics of property rights: a review of the evidence’, Research in Law and Economics 2 (1980)
- Hanke S. H., “The theory of privatization”, The privatization option, ed. S. M. Butler (Washington, D. C.: Heritage Foundation, 1985)

- Lipset S. M. and Schneider W., *The Confidence Gap* (New York: Free Press, 1983)
- Mc Aleese D., *Οικονομική για Επιχειρησιακές Σπουδές: Ανταγωνισμός, Μακροσταθερότητα και Παγκοσμιοποίηση*, εκδόσεις τυποθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 2005
- Ostrom V. and E., 'Public goods and public choices', *Alternatives for delivering public services*, ed. E. S. Savvas (Boulder, Colo.: Westview, 1977)
- Primeaux W. J., "Some Problems with Natural Monopoly", *Antitrust Bulletin* 24, no.1 (spring 1979)
- Savas S.E., *Privatization, the key to better government*, Ghathan House Publishers Inc. N.J.1987
- Vickers, J. & Yarrow, G., "Economic perspectives on privatization", *Journal Economic Perspectives*, vol.5:2, (1991)

2. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ

2.1 Εισαγωγή

Η διάκριση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα είναι σαφής και ουσιαστική. Καθένας εξυπηρετεί διαφορετικούς στόχους, ενώ η οργάνωση και λειτουργία τους διέπονται από ξεχωριστούς κανόνες. Στον πρώτο, οι αποφάσεις λαμβάνονται μέσα από μία πολιτική διαδικασία στη βουλή, όπου η κυβέρνηση λαμβάνει εντολή από την πλειοψηφία του εκλογικού σώματος. Στο δεύτερο, οι αποφάσεις λαμβάνονται μέσα από το μηχανισμό της αγοράς και των τιμών. Θα λέγαμε επομένως ότι υπάρχουν δύο βασικοί πόλοι στο οικονομικό σύστημα, το κράτος και η αγορά. Για το λόγο αυτό, στη συνέχεια θα γίνει περιγραφή των κυριότερων χαρακτηριστικών τους και σύγκριση μεταξύ τους αναλυτικά¹.

2.2 Δημόσιος τομέας²

Η παρουσία του κράτους στην οικονομική και κοινωνική ζωή είναι έντονη, όμως δεν μπορεί να προσδιοριστεί με σαφήνεια. Η δράση του δημόσιου τομέα θα μπορούσε να παρουσιαστεί σε ομόκεντρους κύκλους (Διάγραμμα 2.1). Όσο πιο κοντά στο κέντρο βρίσκεται μία δραστηριότητα, τόσο μεγαλύτερη κρατική παρέμβαση δέχεται. Αντίστοιχα και οι δημόσιοι φορείς ταξινομούνται σε διάφορες κατηγορίες.

Η κεντρική διοίκηση -βουλή, κυβέρνηση, υπουργεία- αποτελείται από τα όργανα που ασκούν τη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία. Παρέχει υπηρεσίες για τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, δηλαδή συλλογικές (όπως εθνική άμυνα, δικαιοσύνη, έννομη τάξη, δημόσια διοίκηση, έργα υποδομής) και αφορούν μακροοικονομικούς στόχους, όπως περιορισμός της ανεργίας, καταπολέμηση του πληθωρισμού, επιτάχυνση της οικονομικής μεγέθυνσης, δικαιότερη διανομή του εισοδήματος.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) διακρίνονται σε δύο βαθμούς. Ο πρώτος βαθμός περιλαμβάνει τους δήμους και ο δεύτερος τις νομαρχίες. Αυτοί

¹ Δαλαμάγκας Β. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2003, σελ. 23

² Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 24-27

παρέχουν εξίσου σημαντικές υπηρεσίες (καθαριότητα, ύδρευση, αποχέτευση, κατασκευή χώρων πράσινου) με την κεντρική διοίκηση όμως μόνο μέσα στα γεωγραφικά όρια τους.



Διάγραμμα 2.1: Δημόσιοι φορείς με βάση την εμβέλεια της κρατικής παρέμβασης

Οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (π.χ. ΙΚΑ, ΟΓΑ) παρέχουν υπηρεσίες οι οποίες είναι εξειδικευμένες ως προς τις ανάγκες που καλύπτουν (ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, προστασία των μη δυνάμενων να εργασθούν μέσω συντάξεων και επιδομάτων ανεργίας, προστασία από εργατικά ατυχήματα, θανάτους κλπ.). Επίσης οι ασφαλιστικοί οργανισμοί καλύπτουν συγκεκριμένες ομάδες ατόμων με κοινή επαγγελματική δραστηριότητα (π.χ. οι αγρότες ασφαλίζονται στον ΟΓΑ, οι μισθωτοί του ιδιωτικού τομέα στο ΙΚΑ).

Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΑΕΙ, νοσοκομεία, κέντρα ερευνών, βιβλιοθήκες) προσφέρουν υπηρεσίες σε άτομα ή ομάδες που έχουν συγκεκριμένα ενδιαφέροντα ή ανάγκες συμπληρώνοντας τη δράση του ιδιωτικού τομέα που μπορεί επίσης να δραστηριοποιηθεί.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις αναλαμβάνουν παραγωγική δραστηριότητα και παρέχουν υπηρεσίες για τις οποίες εισπράττουν αντίτιμο, δηλαδή χρεώνουν γι' αυτές μία τιμή στον καταναλωτή. Αυτά είναι τα στοιχεία που τις διαφοροποιούν από τις

προηγούμενες περιπτώσεις φορέων, οι οποίοι χρηματοδοτούνται από τη φορολογία, λοιπά έσοδα του δημοσίου ή δανεισμό και προσφέρουν δωρεάν υπηρεσίες. Για το λόγο αυτό θεωρούνται ότι λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να ιδρύουν και οι ΟΤΑ.

Τα ΝΠΔ και οι τράπεζες υπό κρατικό έλεγχο (αγροτική, εθνική, ταμειυτήριο) επιδοτούνται πάνω από 51% στις δαπάνες τους καθώς ασκούν δραστηριότητα σε τομείς που διαφορετικά θα έπρεπε να καλύψει εξ ολοκλήρου το κράτος. Υπό αυτή την οπτική το κράτος εξοικονομεί σημαντικούς πόρους.

Πάντως έχει επικρατήσει ο δημόσιος τομέας να αναφέρεται υπό στενή και ευρεία έννοια. Με τη στενή έννοια νοείται η Γενική Κυβέρνηση (general government) και περιλαμβάνει την κεντρική διοίκηση, τους ΟΤΑ, τους ασφαλιστικούς οργανισμούς και τα ΝΠΔΔ. Η ευρεία έννοια περιλαμβάνει τη Γενική Κυβέρνηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Το μέγεθος του δημόσιου τομέα μπορεί να μετρηθεί από το λόγο των δημοσίων δαπανών προς το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ). Έχει παρατηρηθεί ότι μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '90 επικρατούσε η τάση αύξησης του, ενώ μετά αυτό αντιστράφηκε. Επίσης, γενικότερα η Γενική Κυβέρνηση διαχειρίζεται περίπου το 50% των διαθέσιμων οικονομικών πόρων. Αν υπολογίσουμε και τις δημόσιες επιχειρήσεις και τράπεζες υπό κρατικό έλεγχο αυτό θα γίνει ακόμα μεγαλύτερο. Επομένως καθίσταται σαφής η εκτεταμένη παρέμβαση του κράτους στην οικονομία.

2.3 Ιστορική αναδρομή³

Η εκτεταμένη παρέμβαση του κράτους στο σύνολο σχεδόν των δραστηριοτήτων των πολιτών και γενικότερα των ιδιωτικών φορέων αποτελεί γνώρισμα της μεταπολεμικής περιόδου και δε χαρακτηρίζει προηγούμενες χρονικές περιόδους. Η διεύρυνση του δημόσιου τομέα έλαβε χώρα σταδιακά στο πέρασμα των αιώνων και διαμορφώθηκε κάτω από διάφορες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές αντιλήψεις, σκοπιμότητες, ανάγκες και συνθήκες γενικότερα. Διακρίνονται τέσσερα εξελικτικά στάδια στις αρμοδιότητες που κατείχε το κράτος: ο άκρατος φιλελευθερισμός με τον Άνταμ Σμιθ, η άποψη για δικαιότερη διανομή του εισοδήματος του Wagner, η άποψη για τη σταθεροποίηση της οικονομίας με τον

³ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 29-32

Keynes και τέλος μεταπολεμικά η υποστήριξη της οικονομικής μεγέθυνσης. Ας δούμε όμως αναλυτικά όλες τις φάσεις.

Μέχρι την εποχή της Αναγέννησης ο ρόλος του κράτους περιοριζόταν στην είσπραξη των φόρων και μάλιστα ορισμένες φορές αβάσταχτων για τους υπηκόους μιας χώρας. Συγκεκριμένα δεν υπήρχε οργανωμένη δραστηριότητα των κυβερνήσεων, ενώ τα χρήματα προορίζονταν είτε για την χρηματοδότηση πολέμων είτε για αύξηση του πλούτου αυτών που κατείχαν την εξουσία. Το 18^ο αιώνα όμως στη Γαλλία δημιουργήθηκε το κίνημα των εμποροκρατών (μερκαντιλισμός) που υποστήριζε ότι το κράτος θα πρέπει να εισχωρήσει και να ρυθμίζει το εμπόριο και τη βιομηχανία.

Αντίθετος στην ιδέα αυτή εμφανίστηκε ο Βρετανός οικονομολόγος Adam Smith, ο οποίος ήταν ο εκφραστής της κλασικής σχολής οικονομικής σκέψης. Στο βιβλίο του «Ο πλούτος των Εθνών» υποστήριζε ότι η οικονομία λειτουργεί καλύτερα αν την αφήσουν ελεύθερη από κρατικές παρεμβάσεις. Υπάρχει ένα «αόρατο χέρι» που ρυθμίζει με αρμονία τη λειτουργία της, ο μηχανισμός των τιμών. Οι δυνάμεις της αγοράς έχουν ισχυρά κίνητρα, ο ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων και το κέρδος, για να εξυπηρετήσουν τα συμφέροντα τους. Εξάλλου ικανοποιώντας το ατομικό συμφέρον, ικανοποιείται κατ' επέκταση και το κοινωνικό ή δημόσιο, που αποτελεί άθροισμα όλων των ατομικών. Θεωρεί ότι δικαιολογείται ο κρατικός παρεμβατισμός στις εξής περιπτώσεις: προστασία της κοινωνίας από επιθέσεις ξένων χωρών (εθνική άμυνα), προστασία του πολίτη από αδικοπραξίες (έννομη τάξη, δικαιοσύνη), εκτέλεση έργων υποδομής και άσκηση εκτελεστικής εξουσίας (Δημόσια Διοίκηση). Όλα τα παραπάνω συνέβαιναν υπό την προϋπόθεση ότι η οικονομία βρισκόταν υπό πλήρως ανταγωνιστικές συνθήκες, οπότε η κατανομή των παραγωγικών συντελεστών είναι άριστη.

Στη συνέχεια επικράτησε ο άκρατος φιλελευθερισμός, ακραία μορφή των απόψεων του Adam Smith, με εκφραστή των John Stuart Mill, Jean Jack Rousseau, John Locke. Σύμφωνα με αυτό το κίνημα, το κράτος δεν έπρεπε να ελέγχει κανένα τομέα της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Αποτελεί μία εκούσια ένωση ατόμων προς εξυπηρέτηση αμοιβαίων συμφερόντων. Η λειτουργία του αποτελεί ένα κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ των πολιτών, για να διασφαλιστεί η ελευθερία, η ισότητα και η ιδιοκτησία όλων των ατόμων και δε θα πρέπει να εγκαθιδρύνονται προνόμια σε ορισμένες κοινωνικές ομάδες και τάξεις.

Ωστόσο τα δύο αυτά δόγματα, του κλασικού και του άκρατου φιλελευθερισμού, προκάλεσαν σημαντικά κοινωνικά προβλήματα στη βιομηχανική επανάσταση, όπως ήταν η εκμετάλλευση του ανθρώπινου δυναμικού και συσσώρευση του πλούτου σε λίγα χέρια. Επομένως η ανάγκη για εξάπλωση του ρόλου του κράτους σε κοινωνικούς τομείς φαινόταν επιτακτική.

Υπέρμαχος της ιδέας αυτής υπήρξε ο Γερμανός οικονομολόγος Adolph Wagner στα τέλη του 19^{ου} αιώνα. Πίστευε ότι το κράτος όφειλε να παρέμβει για να ρυθμίσει τις οικονομικές ανισότητες αναδιανέμοντας το εθνικό εισόδημα υπέρ των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων μέσα από τους φόρους και τις μεταβιβαστικές πληρωμές. Πιο ακραία έκφραση αυτής της άποψης σημειώθηκε από άλλους οικονομολόγους, όπως ο Karl Marx, οι οποίοι απέδιδαν τη φτώχεια στην ατομική ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής και ιδιαίτερα του κεφαλαίου. Ο Marx υποστήριζε την κατάργηση της ατομικής ιδιοκτησίας, του κέρδους και του ανταγωνισμού, δηλαδή ουσιαστικά την ανατροπή ολόκληρου του κοινωνικοοικονομικού συστήματος.

Με την είσοδο, ωστόσο, του 20^{ου} αιώνα και με αφορμή την οικονομική κρίση του 1929, ένας άλλος Άγγλος οικονομολόγος, ο John Maynard Keynes προώθησε το ρόλο του κράτους και τη διεύρυνση του με σκοπό τη σταθεροποίηση του οικονομικού συστήματος στο βιβλίο του «Η γενική θεωρία της απασχόλησης, του επιτοκίου και του χρήματος». Ο μηχανισμός της αγοράς από μόνος του δεν μπόρεσε να κρατήσει σταθερό το επίπεδο τιμών και να εξασφαλίσει πλήρη απασχόληση των παραγωγικών συντελεστών. Τότε επομένως, κατά τον Keynes, οφείλει να παρέμβει το κράτος αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες και μειώνοντας έτσι και την υποαπασχόληση των παραγωγικών μέσων υπό την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχει πληθωρισμός. Με τον τρόπο αυτό η οικονομία βγαίνει από τη φάση της ύφεσης.

Παρόλα αυτά, ύστερα από τον β' παγκόσμιο πόλεμο ανατέθηκε στο κράτος και ο ρόλος του φορέα επιτάχυνσης της οικονομικής μεγέθυνσης εκτός αυτών που είχε ως τότε, της αναδιανομής του εισοδήματος και της σταθεροποίησης της οικονομίας. Αυτό συνέβη διότι οι επιχειρήσεις μόνες τους δεν ήταν δυνατό να αναστηλώσουν τις κατεστραμμένες οικονομίες στις αναπτυγμένες χώρες. Στις αναπτυσσόμενες χώρες οι δημόσιοι φορείς έπαιξαν εξίσου πρωταγωνιστικό ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη εκτελώντας έργα υποδομής, λαμβάνοντας μέτρα για την αύξηση των αποταμιεύσεων, των επενδύσεων και της παραγωγικότητας, διαμορφώνοντας το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο γενικότερα.

Η συμμετοχή του κράτους διευρύνθηκε ως προς την εξασφάλιση των παραγωγικών μέσων για επενδυτικούς και αναπτυξιακούς σκοπούς και την αριστοποίηση της κατανομής των πόρων. Επεκτάθηκε δηλαδή στη παραγωγή των δημόσιων αγαθών και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Σ' αυτό συνέβαλαν διάφοροι παράγοντες, όπως η αστικοποίηση μεγάλων τμημάτων πληθυσμού, η εκβιομηχάνιση, οι τεχνολογικές εξελίξεις και η πολυπλοκότητα των συναλλαγών. Επομένως αυτό που αρχικά είχε υποστηρίξει ο Άνταμ Σμιθ εγκαταλείφθηκε μέσα από τις κοινωνικοοικονομικές ζυμώσεις που συντελέστηκαν με την πάροδο του χρόνου.

Από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα ο δημόσιος τομέας έχει διογκωθεί τόσο στο οικονομικό σύστημα, ώστε πλέον οι προσπάθειες επικεντρώνονται στη μείωση του μεγέθους του και των δυσμενών παρενεργειών που έχει επιφέρει, τις κυβερνητικές αποτυχίες (government failures) σε αντιδιαστολή με τις αποτυχίες της αγοράς (market failures).

2.4 Ομοιότητες και διαφορές ανάμεσα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα⁴

Ο ιδιωτικός και ο δημόσιος τομέας παρουσιάζουν τόσο ομοιότητες όσο και διαφορές ως προς τη λειτουργία τους. Για το λόγο αυτό πολλά αγαθά και υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος θα μπορούσαν κάλλιστα να τα παρέχουν και οι ιδιώτες (εκπαίδευση, υγεία, ηλεκτροφωτισμός, τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομεία, υπηρεσίες καθαριότητας). Σε αυτήν την ενότητα θα διερευνήσουμε τον τρόπο με τον οποίο μοιάζουν, αλλά και τους λόγους για τους οποίους υπάρχει η διάκριση μεταξύ τους και τελικά το κράτος υποκαθιστά συνήθως τον ιδιωτικό τομέα.

Η πρώτη ομοιότητα συνίσταται στο γεγονός ότι η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών και από τους δύο τομείς στοχεύει στην ικανοποίηση των αναγκών των ατόμων και της κοινωνίας συνολικά. Όταν το επίπεδο ικανοποίησης είναι τέτοιο, ώστε κάθε μέλος της κοινωνίας καλύπτει επαρκώς τις ανάγκες του με δεδομένους τους παραγωγικούς πόρους, τότε μεγιστοποιείται η *κοινωνική ευημερία*.

Γνωρίζουμε ότι για να παραχθούν τα προϊόντα κι οι υπηρεσίες χρειάζονται οι συντελεστές παραγωγής, όπως εργατικό δυναμικό, κεφαλαιουχικός εξοπλισμός, εδαφική έκταση, ώστε να μετασχηματίσουν τις εισροές σε εκροές. Ωστόσο, οι ανάγκες των ανθρώπων γνωρίζουμε επίσης ότι είναι γενικά απεριόριστες, σε

⁴ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 34-37

αντίθεση με τα παραγωγικά μέσα που είναι περιορισμένα για να τις ικανοποιήσουν. Μιλάμε επομένως για το *οικονομικό πρόβλημα* το οποίο απαιτεί την ορθολογική χρήση των πόρων. Με άλλα λόγια, η κατανομή τους, για τα διαφορετικά αγαθά που παράγουν, άρα και μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, θα πρέπει να γίνει με τέτοιο τρόπο που να *μεγιστοποιεί* την κοινωνική ευημερία.

Τρίτο κοινό στοιχείο αποτελεί το γεγονός ότι οι δύο τομείς βρίσκονται σε ανταγωνιστική σχέση μεταξύ τους ως προς τη διάθεση των πόρων, καθώς όταν τα παραγωγικά μέσα θα μοιραστούν ανάμεσα σε αγαθά που παράγονται από τον ένα τομέα, ταυτόχρονα μπορεί να αποκλείσουν την παραγωγή αγαθών που παράγονται από τον άλλο. Για παράδειγμα, η απασχόληση ενός ατόμου σε μία δημόσια υπηρεσία αποκλείει την απασχόλησή του σε μία ιδιωτική εταιρεία. Επιπλέον, η χρηματοδότηση για την ανέγερση ενός σχολείου αποκλείει τη δυνατότητα χρησιμοποίησης των ίδιων κεφαλαίων για την επιχορήγηση της ανέγερσης ενός εργοστασίου.

Επομένως, τίθεται το ερώτημα ως προς το πού θα πρέπει να διοχετεύονται οι πόροι τελικά. Η απάντηση είναι ότι θα μπορούσε να λειτουργεί ένας μηχανισμός μέσα στο κράτος, εφόσον ουσιαστικά αυτό αποφασίζει πώς θα διαχειριστεί τα κεφάλαια αυτά, ο οποίος θα επιμερίζει τις δραστηριότητες που θα ασκεί ο δημόσιος και ιδιωτικός φορέας ανάλογα με το σε ποιες είναι ο κάθε τομέας πιο αποτελεσματικός. Γενικότερα, οφείλει να ιεραρχεί πρώτα τις ανάγκες των ατόμων με κριτήριο τη σημαντικότητά τους και να κατευθύνει τους πόρους στην παραγωγή αγαθών που ικανοποιούν καλύτερα αυτές σε σχέση με άλλα, πάντα υπό την πρώτη προϋπόθεση του βαθμού σημαντικότητας. Ανώτερος σκοπός, όπως προαναφέραμε, είναι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας, η οποία θα προκύψει μέσα από την άριστη κατανομή των μέσων παραγωγής.

Τέλος, ο μηχανισμός αυτός θα μπορούσε να αποτελεί μία ανεξάρτητη αρχή ιδιωτικοποιήσεων. Έτσι, θα μπορούσε να αποφασίζει και για το ποιες υπηρεσίες και δημόσιες επιχειρήσεις θα ήταν καλύτερα για το κράτος να απαλλαγθεί και να τις παραχωρήσει σε ιδιωτικά χέρια, επειδή η δραστηριότητά τους είναι οικονομικά ασύμφορη γι' αυτό, δηλαδή η λειτουργία τους αποδίδει μόνο ζημιές. Για παράδειγμα, η παρουσία της ΔΕΗ στα νησιά για παροχή ηλεκτρικής ενέργειας. Κάλιστα ένας ιδιώτης ο οποίος θα επένδυε τα *ανάλογα κεφάλαια* (π.χ. μέσω αιολικής ενέργειας) προς μελλοντική εκμετάλλευση και μόνιμη παρουσία για παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας σε απομακρυσμένα μέρη χωρίς υψηλή κατανάλωση να ήταν συμφερότερη δραστηριότητα και για τις δύο πλευρές. Αυτό βέβαια μπορεί να συμβεί μέσα σε ένα

θεσμικό πλαίσιο, ώστε ο ιδιώτης που θα αναλάβει να μην επιβάλλει εξαντλητικούς όρους στους καταναλωτές κατά την παροχή των συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών.

Οι διαφορές που διαφαίνονται κατά τη λειτουργία των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων οφείλονται κυρίως στα διαφορετικά κίνητρα που χαρακτηρίζουν τις δραστηριότητες που ασκούν. Πιο συγκεκριμένα, ένα από αυτά αποτελεί η ικανοποίηση των συλλογικών αναγκών (άμυνα, δικαιοσύνη) για το δημόσιο, ενώ τα αγαθά του ιδιωτικού φορέα ικανοποιούν βασικά ατομικές ανάγκες (ένδυση, υπόδηση, υπηρεσίες ψυχαγωγίας).

Άλλη διαφορά εμπεριέχεται στο σκοπό που αποβλέπει κάθε τομέας. Ο ιδιώτης αποβλέπει πάντα στην πραγματοποίηση του κέρδους, ενώ το δημόσιο δεν είναι κερδοσκοπικό, με εξαίρεση ίσως τις δημόσιες επιχειρήσεις που εισπράττουν αντίτιμο για τις υπηρεσίες που προσφέρουν. Πάντως το κέρδος και σε αυτήν την περίπτωση δεν είναι ο πρωταρχικός στόχος, αλλά η εξυπηρέτηση όλων των πολιτών. Ο ιδιώτης επιδιώκοντας το κέρδος συχνά δεν ενδιαφέρεται για το αν η παραγωγή του προϊόντος του μολύνει το περιβάλλον, είναι επικίνδυνο για την υγεία (π.χ. τσιγάρα), επιφέρει κοινωνικές ανισότητες (π.χ. πολυτελή αγαθά), επιβαρύνει και εκμεταλλεύεται υπερβολικά τους καταναλωτές (π.χ. μονοπωλιακά είδη).

Συναφές με το προηγούμενο είναι και το τρίτο κίνητρο της λειτουργίας των δύο ειδών φορέων. Στους ιδιώτες το κίνητρο είναι η αγορά και η διαμόρφωση των τιμών των προϊόντων τους μέσα σε αυτήν. Ως γνωστό, εάν ένα αγαθό έχει αυξημένη ζήτηση από τους καταναλωτές, δηλαδή δείχνουν ιδιαίτερη προτίμηση σε αυτό και το αγοράζουν, θα αυξηθεί και η τιμή του, δεδομένης της προσφοράς. Επομένως, συμφέρει τον επιχειρηματία να παράγει περισσότερο και στη συνέχεια να το πουλά, καθώς θα του αποφέρει περισσότερα κέρδη σε σχέση με άλλα προϊόντα του που δεν έχουν μεγάλη ζήτηση. Με τη διαμόρφωση της τιμής λοιπόν ως βασικό κριτήριο δραστηριοποιούνται οι ιδιώτες και όχι με την εξυπηρέτηση των αναγκών κάθε ατόμου, ακόμα και των εξειδικευμένων, που συχνά είναι ασύμφορη οικονομικά. Αυτές τις περιπτώσεις αναλαμβάνει να καλύψει το κράτος (π.χ. ΔΕΗ-ηλεκτροδότηση δύσβατων και απομακρυσμένων περιοχών) μέσα από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Τελευταία διαφορά βασίζεται στην τάση που επικρατεί συνήθως στον τρόπο λήψης αποφάσεων. Στον ιδιωτικό τομέα εφαρμόζεται περισσότερο αποκέντρωση, ενώ αντίθετα το δημόσιο χαρακτηρίζεται από συγκέντρωση των αποφάσεων^{5,6}.

2.5 Κοινωνική ευημερία και προϋποθέσεις μεγιστοποίησης^{7,8}

Κοινωνική ευημερία, όπως αφήσαμε να εννοηθεί, προκύπτει από το άθροισμα του ατομικού επιπέδου ευημερίας όλων των μελών της κοινωνίας. Υπάρχουν ποικίλοι παράγοντες που συμβάλλουν στην επίτευξή της, τους οποίους θα αναλύσουμε αμέσως παρακάτω. Να τονίσουμε ότι αυτοί οι παράγοντες βρίσκονται υπό τον έλεγχο του κράτους μέσα στα πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής που ασκεί.

Είδαμε προηγουμένως πως για να επιτευχθεί η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας απαιτείται η *άριστη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών*. Αυτή βασίζεται στο κριτήριο του Pareto^{9,10}, το οποίο αναφέρει ότι αυτή είναι άριστη όταν καμία περαιτέρω ανακατανομή των μέσων παραγωγής δεν μπορεί να βελτιώσει τη θέση ενός ή περισσότερων ατόμων¹¹, χωρίς όμως και να χειροτερεύσει τη θέση κάποιου άλλου (ή άλλων). Με λίγο διαφορετική διατύπωση, μία οικονομική ισορροπία είναι προτιμότερη από μία άλλη, εάν η πρώτη συνεπάγεται υψηλότερο επίπεδο ευημερίας για ένα τουλάχιστον μέλος της κοινωνίας, χωρίς να συνεπάγεται κατώτερο επίπεδο ευημερίας για κανένα άλλο μέλος.

Σύμφωνα με την παραπάνω αρχή προκύπτουν τρεις περιπτώσεις:

- I. Η βελτίωση κατά Pareto, όταν με την ανακατανομή βελτιώνεται το επίπεδο ευημερίας κάποιου ατόμου, ενώ δε χειροτερεύει η θέση των άλλων

⁵ Δράκος Γ. Ε., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Σταμούλης, Πειραιώς 1986, σελ. 10-12

⁶ Αγγελόπουλος Α. Θ., Δημοσία Οικονομική, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήναι 1962, σσ.7-12

⁷ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 37-39

⁸ Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική Ι: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1980, σελ. 42-71

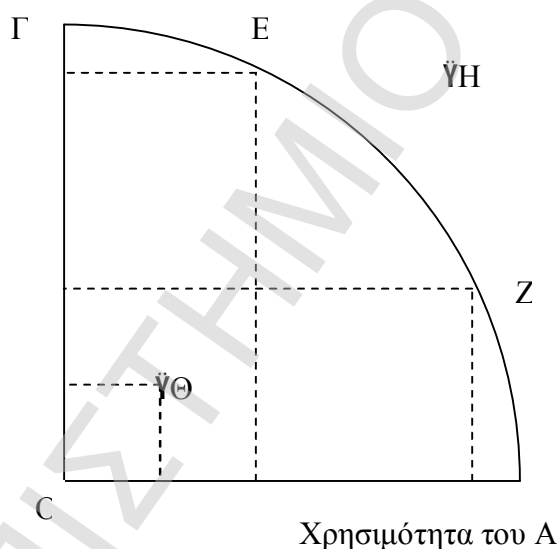
⁹ Pareto V., Le Manuel d' Economie Politique, 2^η έκδοση Geneva (1^η έκδοση στα ιταλικά το 1906), Droz, σελ. 617-618

¹⁰ Pareto V., The mind of society: a treatise on general sociology, τόμος 4, κεφ. 12, New York, Dover 1963, σελ. 1457-1500 (πρώτη έκδοση στα ιταλικά "Trattato di Sociologia Generale", 1906)

¹¹ Η διανομή της ευημερίας (εισοδήματος) δεν ενδιαφέρει το κριτήριο απόδοσης του Pareto, δηλαδή ποιες ομάδες κοινωνικές επηρεάζει επακριβώς.

- II. Η χειροτέρευση κατά Pareto, όταν με την ανακατανομή το επίπεδο ευημερίας κάποιου ατόμου χειροτερεύει, ενώ δεν επηρεάζεται η θέση των άλλων
- III. Απροσδιόριστο αποτέλεσμα, όταν με την ανακατανομή βελτιώνεται το επίπεδο ευημερίας κάποιου ατόμου, ενώ υποβιβάζεται η θέση κάποιου άλλου. Στην περίπτωση αυτή μπορεί να γίνει λόγος για βελτίωση μόνο με την ποσοτικοποίηση της ζημιάς αυτού που βλάπτεται και της ωφέλειας του ευνοημένου προσώπου, εφόσον η πρώτη είναι μικρότερη τη δεύτερης και οι ωφελούμενοι αποζημιώσουν τους θιγόμενους (αρχή της αποζημίωσης).

Χρησιμότητα του B



Διάγραμμα 2.2: Η καμπύλη δυνατοτήτων ωφέλειας και η αριστοποίηση κατά Pareto

Εάν υποθέσουμε ότι η κοινωνία αποτελείται από δύο άτομα A, B, τότε τα σημεία (Διάγραμμα 2.2) που αριστοποιούν την κατανομή των πόρων κατά Pareto βρίσκονται πάνω στην καμπύλη ΓΔ (όπως το E και Z) και η οποία καλείται καμπύλη δυνατοτήτων ωφέλειας. Στο σημείο Z ο A μεγαλύτερη συνολική χρησιμότητα και εισόδημα από τον B, ενώ το αντίστροφο συμβαίνει στο σημείο E. Το σημείο H είναι ανέφικτο και μόνο η επιφάνεια ΟΓΔ είναι εφικτή. Όμως η κίνηση προς το σημείο Θ από τα σημεία της καμπύλης συνιστά χειροτέρευση κατά Pareto, διότι υποβιβάζει το επίπεδο ευημερίας και των δύο ατόμων. Αντίστροφα η κίνηση από το Θ προς τα

σημεία της καμπύλης συνιστά βελτίωση, καθώς αυξάνει τη χρησιμότητα και των δύο ατόμων.

Όμως η άριστη κατανομή των πόρων δεν εξασφαλίζει και κοινωνικά δίκαιη διανομή του εισοδήματος. Για παράδειγμα, εάν βελτιωνόταν η θέση των πλουσίων χωρίς να επηρεαστεί η θέση των φτωχών, θα αποτελούσε βελτίωση κατά Pareto. Όμως θα διεύρυνε τις εισοδηματικές ανισότητες. Για αυτό το λόγο απαιτείται η παρέμβαση του κράτους με την αναδιανεμητική πολιτική, η οποία ενισχύει τους ασθενέστερους με μεταβιβαστικές πληρωμές με την ταυτόχρονη επαχθέστερη φορολογική επιβάρυνση των οικονομικά ισχυρότερων. Με αυτόν τον τρόπο όμως βελτιώνει συνειδητά τη θέση ορισμένων νοικοκυριών χειροτερεύοντας κάποια άλλα, δηλαδή κινείται αντίθετα στην αρχή του Pareto^{12,13}.

Η *πραγματοποίηση ικανοποιητικών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης* εξασφαλίζει τη *διαχρονικά* άριστη κατανομή των πόρων. Εάν τα μέσα παραγωγής κατανέμονται αποτελεσματικά, τότε θα χρησιμοποιηθούν όχι μόνο προς αγαθά καταναλωτικά, άλλα και προς επενδύσεις. Αυτές μπορεί να απαιτούν κεφάλαιο (όπως κτίρια, μηχανήματα, μεταφορικά μέσα) ή ανθρώπινη εργασία (όπως η εκπαίδευση εργαζομένων, έρευνες), προκειμένου να οδηγήσουν σε τεχνολογικές προόδους. Έτσι, μέσα από τις επενδύσεις, μπορεί τα καταναλωτικά αγαθά του παρόντος να είναι λιγότερα, διότι δε διατίθενται όλοι οι πόροι σε αυτά, όμως με τη διεύρυνση της επένδυσης εξασφαλίζεται η παραγωγή αγαθών και στο μέλλον. Εξισορροπείται, επομένως, η παρούσα και μελλοντική κατανάλωση μέσω των επενδύσεων και επιταχύνεται ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης.

Για να επιτευχθεί κοινωνική ευημερία η *οικονομία* πρέπει να είναι *σταθερή*. Αυτό σημαίνει καταπολέμηση της ανεργίας και του πληθωρισμού. Ανεργία έχουμε όταν δεν απασχολείται μέρος του εργατικού δυναμικού ή του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού. Πληθωρισμός υπάρχει όταν το γενικό επίπεδο τιμών παρουσιάζει την τάση να αυξάνεται. Και στις δύο περιπτώσεις πλήττεται το κοινωνικό σύνολο. Στην πρώτη, δεν παράγονται αρκετά αγαθά που να μπορούν να ικανοποιήσουν όλες τις ανάγκες των νοικοκυριών. Στη δεύτερη, μειώνεται η αγοραστική δύναμη των πολιτών, δηλαδή δεν αποκτούν όλα τα αγαθά που επιθυμούν, αλλά λιγότερα, καθώς με το ίδιο εισόδημα, οι τιμές των προϊόντων που αγοράζουν αυξάνονται.

¹² Δράκος Γ. Ε., 1986, σελ. 22-25

¹³ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 62-65

Τέλος, όλα τα μέλη της κοινωνίας θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στην κατανάλωση του παραγόμενου εθνικού προϊόντος, καθώς ορισμένα από αυτά δεν είναι σε θέση να αποκτήσουν από μόνα τους τα αγαθά, ιδιωτικά και δημόσια, που χρειάζονται για να ζήσουν αξιοπρεπώς. Με λίγα λόγια αυτά τα άτομα δεν μπορούν να αποκτήσουν δικό τους εισόδημα για διάφορους λόγους (ανάπηροι, άνεργοι, υπερήλικες). Αν θέλουμε, επομένως να μιλάμε για μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας, θα πρέπει να λειτουργεί ένας αποτελεσματικός μηχανισμός που να εξασφαλίζει τη *δίκαιη διανομή του εισοδήματος* προς όλους.

2.6 Οι αποτυχίες της αγοράς και η ανάγκη κρατικής παρέμβασης¹⁴

Πέρα από τους τομείς της οικονομίας που μπορεί να ρυθμίζει άμεσα το κράτος, η αγορά, όπως είπαμε, λειτουργεί ανεξάρτητα μέσω του μηχανισμού των τιμών. Κανονικά θα έπρεπε από μόνη της να ισορροπεί με τις δυνάμεις που επικρατούν μέσα σε αυτήν και καθορίζουν αυτή τη λειτουργία όποτε παρουσιάζονται ανισότητες κοινωνικές, ώστε όλα τα άτομα να ικανοποιούσαν τις ανάγκες τους. Αυτό όμως δε συμβαίνει στην πράξη και έτσι καθίσταται τελικά αναγκαία η παρέμβαση του κράτους, γεγονός που οφείλεται σε αυτές τις λεγόμενες αποτυχίες της αγοράς. Πρόκειται, δηλαδή, για τις ατέλειες της αγοράς, η οποία κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις θα μπορούσε να μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία από μόνη της. Παρόλα αυτά είναι πάλι αμφιλεγόμενο κατά πόσο επιτυγχάνεται στο τέλος αυτή, έστω και μετά την παρέμβαση του κράτους. Για να δούμε όμως μία προς μία τις προϋποθέσεις αυτές.

2.6.1 Πλήρης ανταγωνισμός

Σε αυτή τη μορφή αγοράς έχουμε τα εξής χαρακτηριστικά:

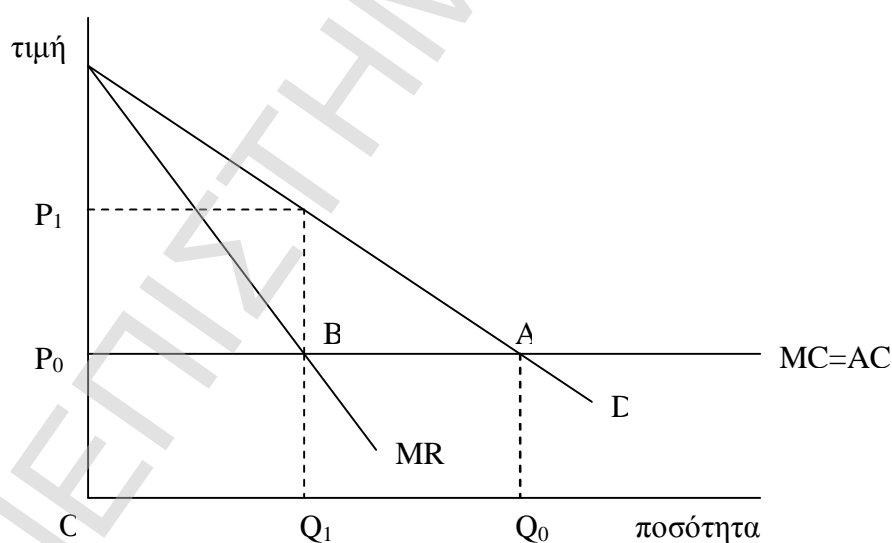
- Ø μεγάλο αριθμό επιχειρήσεων,
- Ø το προϊόν που προσφέρουν είναι ένα και ομοειδές, δηλαδή το ίδιο για όλες τις επιχειρήσεις,
- Ø υπάρχει απόλυτη ελευθερία εισόδου νεοεισερχόμενων στον κλάδο ή εξόδου από αυτόν,

¹⁴ Stiglitz E. Joseph, Οικονομική του Δημόσιου τομέα (Economics of the public sector), εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 1992, σελ. 106-118

- Ø όλη η ποσότητα αγαθών που παράγουν πωλείται σε μία επικρατούσα στην αγορά τιμή,
- Ø υπάρχει πλήρης πληροφόρηση

Ο καταναλωτής έχει πλήρη γνώση για το τι συμβαίνει στην αγορά και αν κάποιος πωλητής ανεβάσει την τιμή στην οποία πουλά, ο καταναλωτής θα προσφύγει στους ανταγωνιστές που το πουλούν στην επικρατούσα. Κατά συνέπεια δεν τίθεται θέμα εκμετάλλευσης του καταναλωτή.

Τα δεδομένα όμως αυτά δεν επαληθεύονται στην πραγματικότητα, δηλαδή καμιά οικονομία δε λειτουργεί υπό τις συνθήκες του πλήρους ανταγωνισμού, διότι δημιουργούνται συνήθως ολιγοπωλιακές ή μονοπωλιακές καταστάσεις. Αυτό βέβαια δηλώνει την πιθανή εκμετάλλευση των καταναλωτών από τις δυνάμεις της αγοράς. Το τελευταίο προκύπτει διότι τα μονοπώλια δεν παράγουν εκείνη την ποσότητα ώστε η τιμή να παραμείνει σε χαμηλά επίπεδα. Αντίθετα, μειώνουν την προσφερόμενη ποσότητα με αποτέλεσμα η τιμή να εκτοξευτεί ψηλά. Για να δούμε λεπτομερώς τι συμβαίνει, θα συμβουλευτούμε το Διάγραμμα 2.3.



Διάγραμμα 2.3: Ισορροπία αγοράς στον τέλει ανταγωνισμό και το μονοπώλιο

Στον τέλει ανταγωνισμό η αγορά ισορροπεί στο σημείο που η προσφορά (καμπύλη οριακού κόστους MC, που για ευκολία ισούται εδώ με το μέσο κόστος AC) ισούται με τη ζήτηση D, επομένως στο σημείο A, όπου η ποσότητα και η τιμή ισορροπίας είναι η Q_0 και P_0 αντίστοιχα. Στο μονοπώλιο όμως η αγορά ισορροπεί στο

σημείο B, όπου το οριακό κόστος MC ισούται με το οριακό έσοδο MR, δηλαδή στο σημείο B. Παρατηρούμε ότι η ποσότητα μειώνεται σε Q_1 , ενώ η τιμή που αντιστοιχεί σύμφωνα με την καμπύλη ζήτησης είναι η P_1 , η οποία βρίσκεται σε υψηλότερα επίπεδα από τις συνθήκες στον πλήρη ανταγωνισμό, δηλαδή την P_0 . Για το λόγο αυτό θεωρείται ότι το μονοπώλιο εκμεταλλεύεται τους καταναλωτές χρεώνοντας τους υψηλές τιμές. Ταυτόχρονα δεν κάνει άριστη κατανομή των πόρων, ώστε να διαθέσει κάποιους για να παραχθεί η ποσότητα Q_0 που επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο¹⁵.

Σε τέτοιες περιπτώσεις κρίνεται απαραίτητη η παρέμβαση το κράτους το οποίο επιβάλλει θεσμικό πλαίσιο που αφορά μονοπωλιακές καταστάσεις, προστασία του καταναλωτή, ενίσχυση του υγιούς ανταγωνισμού, έλεγχο τιμολογιακής πολιτικής, θέσπιση κανόνων λειτουργίας της αγοράς (όπως τα ωράρια καταστημάτων, ο θεσμός των εκπτώσεων). Για παράδειγμα, οι συγχωνεύσεις και εξαγορές μεταξύ των επιχειρήσεων ελέγχονται από την Επιτροπή Ανταγωνισμού και οι ασφαλιστικές εταιρείες ελέγχονται για την τήρηση των αποθεματικών ασφαλείας τους. Το Υπουργείο Ανάπτυξης είναι υπεύθυνο, ενώ καθορίζει τις τιμές των φαρμάκων, αφού ληφθούν υπόψη οι τιμοκατάλογοι των φαρμακοβιομηχανιών.

2.6.2 Δημόσια αγαθά

Υπάρχουν κάποια αγαθά που οι ιδιωτικοί φορείς δεν έχουν συμφέρον να τα παράγουν, διότι ικανοποιούν τις ανάγκες του συνόλου της κοινωνίας και όχι εξατομικευμένες. Το όφελός τους διαχέεται προς όλους. Αυτά είναι τα δημόσια αγαθά, όπως έχουμε προαναφέρει, δηλαδή η άμυνα από εξωτερικούς εχθρούς στη χώρα, η έννομη τάξη, η απονομή δικαιοσύνης, η προστασία του καταναλωτή, η παροχή διοικητικών υπηρεσιών (έκδοση πιστοποιητικών, αδειών, διαβατηρίων). Τα αγαθά αυτά προσφέρονται από το κράτος χωρίς αντίτιμο και χρηματοδοτούνται από τους φόρους που εισπράττει.

Είναι προφανές ότι χωρίς αυτά δεν μπορούν να λειτουργήσουν οι σύγχρονες οργανωμένες κοινωνίες, καθώς θα επικρατούσε το χάος και η παρουσία τους στο οικονομικό σύστημα καθίσταται απαραίτητη. Επίσης όλοι οι παραγωγικοί πόροι θα διοχετεύονταν προς ιδιωτικά αγαθά. Τέλος, να σημειώσουμε ότι όσο δεν υπάρχει εισπραξη τιμής, οι ιδιώτες δε θα ενδιαφέρονταν ποτέ να ασχοληθούν με τέτοιου είδους δραστηριότητες, στο βαθμό που νομικά θα τους επιτρεπόταν.

¹⁵ Γεωργακόπουλος Θ. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997, σελ. 67-69

2.6.3 Εξωτερικές οικονομίες

Κάθε καταναλωτής είναι διατεθειμένος να πληρώσει την τιμή ενός προϊόντος ανάλογα με το όφελος που του προσδίδει κάθε μονάδα του. Αυτή είναι και η έννοια του *οριακού οφέλους* που έχει ο καταναλωτής. Από την άλλη πλευρά ο επιχειρηματίας είναι διατεθειμένος να προσφέρει το προϊόν σε μία τιμή, η οποία εξαρτάται από το κόστος παραγωγής του (μισθοί, τόκοι δανειακών κεφαλαίων, μισθώματα, κέρδος). Το κόστος παραγωγής μίας επιπρόσθετης μονάδας προϊόντος αποτελεί το *οριακό κόστος* του. Όταν το οριακό κόστος του παραγωγού είναι ίσο με το οριακό ατομικό όφελος του καταναλωτή, τότε η συναλλαγή μεταξύ τους είναι συμφέρουσα και είναι περιττή η κρατική παρέμβαση.

Ωστόσο, υπάρχουν δύο περιπτώσεις που ο μηχανισμός των τιμών από μόνος του δεν αρκεί να φέρει εις πέρας τις συναλλαγές.

Στην πρώτη κατηγορία έχουμε αγαθά (ή υπηρεσίες) που η παραγωγή και κατανάλωσή τους αποδίδει και ένα πρόσθετο κοινωνικό όφελος πέρα του ατομικού. Για παράδειγμα, οι υπηρεσίες εκπαίδευσης και υγείας παρέχουν διάφορα οφέλη στο χρήστη τους, όπως μόρφωση, ευνοϊκότερους όρους εργασίας και σταδιοδρομίας, υψηλότερες αποδοχές, ιατρική περίθαλψη, καλύτερη κατάσταση υγείας. Για τις υπηρεσίες αυτές είναι διατεθειμένοι οι καταναλωτές να καταβάλουν το αντίτιμο των διδασκτρών ή της νοσηλείας. Εκτός από αυτό το όφελος, ωστόσο, υπάρχει και ένα *πρόσθετο όφελος* για το οποίο δε δέχονται να καταβάλουν, επειδή ξεφεύγει του ατομικού τους. Στην περίπτωση αυτή το όφελος αυτό είναι ένα καταρτισμένο και υγιές και παραγωγικότερο εργατικό δυναμικό με υψηλό πνευματικό και πολιτιστικό επίπεδο, το οποίο αυξάνει τελικά την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και το βιοτικό επίπεδο μιας χώρας. Το άθροισμα του ατομικού και του πρόσθετου αυτού οφέλους, το οποίο διαχέεται στο κοινωνικό σύνολο συνιστά το *οριακό κοινωνικό όφελος*.

Βλέπουμε λοιπόν ότι το οριακό κοινωνικό όφελος είναι μεγαλύτερο του ατομικού. Όταν ισχύει αυτή σχέση τότε οι υπηρεσίες και τα αγαθά αυτά έχουν *θετικές εξωτερικές οικονομίες ή επιδράσεις*. Είδαμε όμως ότι για αυτές δεν είναι κανένας καταναλωτής διατεθειμένος να πληρώσει είτε λόγω άγνοιας της ύπαρξής τους είτε δε θέλει να επιβαρυνθεί για όφελος τρίτων. Για τους λόγους αυτούς ο επιχειρηματίας θα διαμορφώσει την τιμή του τόσο ώστε να συμπέσει με το οριακό ατομικό όφελος και όχι στο ύψος του οριακού κοινωνικού οφέλους που θα ήταν πολύ υψηλό. Έτσι θα

παραχθεί ποσότητα μικρότερη από την κοινωνικά επιθυμητή και άρα πάλι η κατανομή των πόρων δε θα είναι αποτελεσματική.

Η άλλη περίπτωση περιλαμβάνει αγαθά των οποίων η παραγωγή ή κατανάλωση προκαλεί ένα πρόσθετο κόστος στο σύνολο της κοινωνίας πέρα από το ατομικό κόστος του επιχειρηματία. Παραδείγματα αποτελούν η παραγωγή χάλυβα, τα οινόπνευματώδη ποτά, τσιγάρα. Οι παραγωγικοί συντελεστές που θα χρησιμοποιηθούν για την παραγωγή μίας μονάδας από αυτά τα αγαθά και οι αμοιβές που θα καταβληθούν γι' αυτούς συνιστούν το *οριακό ατομικό κόστος* του επιχειρηματία.

Το *πρόσθετο κόστος* που προαναφέραμε πραγματώνεται μέσα από τη μόλυνση της ατμόσφαιρας και του γενικότερου φυσικού περιβάλλοντος (ύδατα, υπέδαφος), υποβάθμιση της υγείας, αύξηση των δαπανών για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, μείωση της αξίας των ακινήτων στις περιοχές που λειτουργούν ανάλογες βιομηχανίες. Κανένας ιδιωτικός φορέας δεν είναι διατεθειμένος να πληρώσει αυτό το κόστος με τη θέλησή του.

Το άθροισμα του πρόσθετου και οριακού ατομικού κόστους που βαρύνει τελικά το σύνολο της κοινωνίας δίνει το οριακό κοινωνικό κόστος. Το οριακό κοινωνικό κόστος είναι σαφώς μεγαλύτερο από το ατομικό και στη περίπτωση αυτή τα αγαθά αυτού του είδους προκαλούν *αρνητικές εξωτερικές οικονομίες ή επιδράσεις*. Ο επιχειρηματίας θα επιβαρυνθεί μόνο με το οριακό ατομικό του κόστος, οπότε θα αυξήσει την παραγωγή του πέρα από την κοινωνικά επιθυμητή και θα χρησιμοποιήσει πόρους προς αυτό το σκοπό. Συνεπώς η κατανομή τους μέσα στην οικονομία θα είναι πάλι αναποτελεσματική.

Συμπερασματικά παρατηρούμε ότι όταν υπάρχουν εξωτερικές οικονομίες οι πόροι δεν κατανέμονται ορθολογικά. Για να διορθωθούν οι αποκλίσεις αυτές απαιτείται ξανά η κρατική παρέμβαση με τους εξής τρόπους:

- Ø Επιδότηση ή απευθείας ανάληψη από το κράτος της παραγωγής αγαθών που φέρνουν θετικές εξωτερικές οικονομίες, ώστε να αυξηθεί η παραγωγή του μέχρι το κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο. Παράδειγμα, η επιδότηση των νοσοκομείων, ιδιωτικών σχολών επαγγελματικής κατάρτισης, ενώ την παροχή υπηρεσιών εκπαίδευσης έχει αναλάβει σε μεγάλο βαθμό το κράτος
- Ø Υψηλότερη φορολόγηση των αγαθών που προκαλούν αρνητικές εξωτερικές οικονομίες με σκοπό να ανέβει η τιμή τους και να πέσει η ζήτηση και στη συνέχεια η παραγωγή τους μέχρι το κοινωνικά επιθυμητό

επίπεδο. Παράδειγμα, τα τσιγάρα και τα ποτά επιβαρύνονται με ειδικούς φόρους κατανάλωσης

- Ø Διοικητικές ρυθμίσεις για τον περιορισμό της ρύπανσης. Παράδειγμα, το κράτος μπορεί να επιβάλει στις βιομηχανίες την εγκατάσταση ειδικών φίλτρων, την ανέγερση υψηλών καπνοδόχων, περιορισμό της λειτουργίας τους σε μέρες με υψηλή συγκέντρωση ρύπων στην ατμόσφαιρα.

2.6.4 Ατελείς αγορές

Υπάρχουν δύο μορφές ατελούς αγοράς. Στην πρώτη μορφή ο ιδιωτικός τομέας δεν μπορεί να παρέχει κάποιες υπηρεσίες, παρόλο που το κόστος τους είναι χαμηλότερο της τιμής που ο καταναλωτής είναι πρόθυμος να διαθέσει, διότι δεν μπορεί να αναλάβει τον κίνδυνο που είναι υψηλός ή δεν μπορεί να σταθμιστεί. Για παράδειγμα, η ασφάλιση των αγροτών από φυσικές καταστροφές ή από τις διακυμάνσεις των τιμών των αγροτικών προϊόντων, η ασφάλιση ατόμων μεγάλης ηλικίας ή με προβλήματα υγείας, η χορήγηση δανείων σε μικρές επιχειρήσεις.

Η άλλη μορφή αφορά τις συμπληρωματικές αγορές. Η κατανάλωση καφέ, παράδειγμα, συχνά συνοδεύεται από την κατανάλωση ζάχαρης. Ένας επιχειρηματίας που θέλει να επενδύσει στην παραγωγή του καφέ και δεν υπάρχει βιομηχανία παραγωγής ζάχαρης ή δυνατότητα εισαγωγής της, δε θα προχωρήσει εύκολα σε αυτήν την επένδυση. Το ίδιο ισχύει και για τον επιχειρηματία που θέλει να επενδύσει στην παραγωγή ζάχαρης, αλλά δεν υπάρχει βιομηχανία παραγωγής καφέ ή δυνατότητα εισαγωγής τους.

Οι δυνάμεις της αγοράς δεν μπορούν να στηρίξουν αυτού του είδους τις δραστηριότητες, οπότε πάλι παρεμβαίνει το κράτος για να εξισορροπήσει την κατάσταση. Ανάμεσα στα καθήκοντα του είναι η προστασία όλων των μελών της κοινωνίας από κινδύνους (γηρατειά, εργατικά ατυχήματα, ασθένειες) και το επιτυγχάνει με το θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Η ιδιωτική ασφάλιση είναι εκτός από ακριβή και επιλεκτική. Επίσης, ενισχύει το αγροτικό εισόδημα όταν χρειαστεί, για να διασφαλίσει την ομαλή παραγωγή των αγροτικών προϊόντων και κατ'επέκταση την ανάπτυξη της εγχώριας οικονομίας. Ιδρύει οργανισμό για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις που αποτελούν την πλειοψηφία των ελληνικών επιχειρήσεων για να εξασφαλίσει τη χρηματοδότησή τους, καθώς οι τράπεζες δε δίνουν δάνεια χωρίς επαρκείς εγγυήσεις και περιορισμένη οικονομική επιφάνεια. Γενικά το κράτος έχει την ευθύνη να κινητοποιήσει τους εγχώριους και ξένους

επενδυτές πάνω σε διάφορους κλάδους, όπως τουρισμό, βιομηχανία, εμπόριο, γεωργία, χαράζοντας στρατηγικές και δημιουργώντας το κατάλληλο οργανωτικό πλαίσιο.

2.6.5 Ελλιπής πληροφόρηση

Μία άλλη κατηγορία περιπτώσεων που καθιστά αναγκαία την παρέμβαση του κράτους προκύπτουν από την ελλιπή και ανεπαρκή πληροφόρηση. Οι καταναλωτές πρέπει να έχουν πλήρη γνώση των ιδιοτήτων των προϊόντων που αγοράζουν. Με αυτόν τον τρόπο, οι προτιμήσεις τους, των οποίων γίνονται αποδέκτες και οι επιχειρηματίες ως προς το τι και πόσο θα παραχθεί, διαμορφώνονται αντικειμενικά. Συνεπώς οι ίδιοι οι επιχειρηματίες οφείλουν να ενημερώνουν τους καταναλωτές για τη σύνθεση, την ποιότητα, την τιμή, τις πιθανές παρενέργειες και για όλα τα χαρακτηριστικά του προϊόντος τους. Σε κανένα όμως δε συμφέρει να προβεί εκούσια σε αυτή τη διαδικασία, καθώς μπορεί να στοιχίζει ακριβά είτε τα αποτελέσματα να μην είναι πάντα θετικά. Για παράδειγμα, δε συμφέρει την καπνοβιομηχανία να γνωστοποιεί στο καταναλωτικό κοινό τις επιπτώσεις του καπνίσματος των τσιγάρων που πουλά ούτε τον παραγωγό γενετικά τροποποιημένων τροφίμων την προέλευση και τις ιδιότητες τους.

Σε άλλες περιπτώσεις πάλι ο επιχειρηματίας δεν έχει κανένα οικονομικό όφελος να παρέχει κάποιες εξειδικευμένες πληροφορίες στους πολίτες, όπως οι καιρικές συνθήκες, ο βαθμός ρύπανσης του περιβάλλοντος, η ενημέρωση των ανέργων για υπάρχουσες κενές θέσεις εργασίας. Όλα τα παραπάνω αποτελούν δημόσια αγαθά και οι ιδιωτικοί φορείς δεν έχουν τα μέσα για να έχουν άμεση πρόσβαση προς αυτές και γι' αυτό τις προσφέρει το κράτος. Αν θελήσουν να τις αποκτήσουν από ιδιωτικούς φορείς, θα υποστούν υψηλό τίμημα.

Έτσι, το κράτος αναλαμβάνει πάλι τους ρόλους αυτούς με τους εξής τρόπους:

- Υποχρεώνει εμπόρους και παραγωγούς να συσκευάζουν τα προϊόντα και να τοποθετούν ετικέτα που να αναγράφουν όλα τα χαρακτηριστικά τους
- Διερευνά την αγορά εργασίας και τοποθετεί τους ανέργους σε κενές θέσεις
- Κατευθύνει τους νέους στον επαγγελματικό τους προσανατολισμό
- Συλλέγει και επεξεργάζεται στοιχεία για την εξέλιξη οικονομικών μεγεθών
- Ενημερώνει για τις επικρατούσες καιρικές συνθήκες

- ο Ενημερώνει για τους κινδύνους ή ωφέλειες από την κατανάλωση ορισμένων αγαθών.

2.6.6. Κυκλικές διακυμάνσεις

Ο μηχανισμός της αγοράς μπορεί να προκαλέσει κυκλικές διακυμάνσεις χωρίς όμως να μπορεί και να τις επιλύσει. Με άλλα λόγια αυξάνεται η ανεργία και ο πληθωρισμός από διάφορα αίτια. Έτσι, μία τεχνολογική εξέλιξη που υποκαθιστά τον ανθρώπινο παράγοντα ή τον περιορίζει, θα ενισχύσει τα επίπεδα ανεργίας. Επίσης, αν αλλάξουν οι προτιμήσεις των καταναλωτών, θα επηρεάσουν την προσφορά και τη ζήτηση. Συνεπώς, αν η ζήτηση υπερβεί την προσφορά, θα αυξηθούν οι τιμές των αγαθών. Επίσης, το επίπεδο τιμών θα ανέβει, αν τα αγαθά παράγονται σε ατελείς αγορές. Εξωγενείς παράγοντες, όπως μεταβολές στις τιμές των καυσίμων και πρώτων υλών, η οικονομική δραστηριότητα άλλων χωρών, δυσμενείς προσδοκίες ή αβεβαιότητα, μπορούν εξίσου να διαταράξουν την οικονομία σε μία δεδομένη χρονική στιγμή.

Όλα αυτά είναι φαινόμενα αναμενόμενα, τα οποία το κράτος είναι σε θέση να τα αντιμετωπίσει. Εάν τα επίπεδα απασχόλησης βρίσκονται χαμηλά, υπάρχουν διάφοροι τρόποι παρέμβασης ανάλογα με το αίτιο που ευθύνεται. Έτσι:

- ∅ αν η ανεργία προέρχεται από ανεπαρκή ζήτηση, το κράτος θα αυξήσει τις δημόσιες δαπάνες για να ενισχύσει τη ζήτηση και την παραγωγή
- ∅ αν προέρχεται από υψηλά επιτόκια και ανεπαρκή κεφάλαια για επενδύσεις, θα διευκολύνει την πιστωτική επέκταση και θα χορηγήσει επενδυτικά κίνητρα
- ∅ αν οφείλεται σε ακαμψίες της αγοράς εργασίας, δηλαδή υψηλό εργατικό κόστος, ανελαστικά ωράρια, περιορισμοί στις απολύσεις, θα προωθήσει διαρθρωτικά μέτρα που να βελτιώνουν την προσαρμοστικότητα της εν λόγω αγοράς, για παράδειγμα μερική απασχόληση, μεγαλύτερη ευχέρεια απολύσεων, μείωση κόστους κοινωνικής ασφάλισης, μετεκπαίδευση του εργατικού δυναμικού

Για την αντιμετώπιση του πληθωρισμού το κράτος επιβάλλει δύο μέτρα:

- ✓ Είτε μειώνει τη ζήτηση μέσω του περιορισμού των δημοσίων δαπανών ή της μείωσης της προσφοράς χρήματος

- ▼ Είτε ενισχύοντας την προσφορά, μέσω των εισαγωγών ή της ενθάρρυνσης της εγχώριας επενδυτικής δραστηριότητας.

2.6.7 Οικονομική ανάπτυξη

Η οικονομική ανάπτυξη ενός κράτους στηρίζεται στις υποδομές που διαθέτει, όπως συγκοινωνίες, επικοινωνίες, ενέργεια. Οι επιχειρηματίες δεν έχουν τη δυνατότητα ή το κίνητρο να αναλάβουν το έργο του σχεδιασμού και της εκτέλεσής τους. Πολλές φορές είναι αδύνατο να γίνουν από ιδιωτικούς φορείς, καθώς απαιτούνται τεράστια κεφάλαια που θα αποδώσουν πολύ αργότερα. Αντίθετα, οι τελευταίοι έχουν κίνητρο να επενδύσουν μόνο στους κλάδους παραγωγής ιδιωτικών αγαθών, διότι θα πουλήσουν τα προϊόντα τους και αυτό θα τους αποφέρει κέρδος. Όλα αυτά όμως δεν είναι εφικτά, αν δεν υπάρχουν οι υποδομές σε φυσικό και ανθρώπινο κεφάλαιο.

Ένα σύγχρονο βιομηχανικό κράτος μπορεί να συγκεντρώσει τα απαιτούμενα κεφάλαια και να τα αξιοποιήσει χωρίς να περιμένει άμεσο κέρδος. Η ανάγκη είναι πιο επιτακτική στις αναπτυσσόμενες χώρες για διάφορους λόγους. Η αποταμίευση, καταρχήν, η οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί στις ιδιωτικές παραγωγικές επενδύσεις, είναι χαμηλή λόγω χαμηλού κατά κεφαλή εισοδήματος. Η ποιότητα των συντελεστών είναι εξίσου χαμηλή. Αυτό σημαίνει ότι το εργατικό δυναμικό δεν έχει υψηλό μορφωτικό επίπεδο ή ότι ο βαθμός επαγγελματικής κατάρτισης είναι πάλι χαμηλός. Όσον αφορά τους επιχειρηματίες, επενδύουν τα λίγα κεφάλαια που διαθέτουν σε παραδοσιακούς κλάδους (τρόφιμα, κατοικίες), τα οποία εξασφαλίζουν γρήγορα και ευκαιριακά κέρδη, αλλά δε συμβάλλουν στις τεχνολογικές εξελίξεις και στην ενίσχυση των εξαγωγών.

Το κράτος μπορεί να λάβει διάφορα μέτρα για να οδηγηθεί σε υψηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης ειδικά στις αναπτυσσόμενες χώρες, όπως:

- Να ορίσει το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας με νόμους και διαδικασίες που να ευνοούν την ανάπτυξη
- Να κινητοποιήσει την εγχώρια αποταμίευση με τη βελτίωση του τραπεζικού συστήματος
- Να χορηγήσει φορολογικά κίνητρα ή να επιδοτήσει δραστηριότητες σε δυναμικούς κλάδους
- Να προσαρμόσει το εκπαιδευτικό σύστημα στις ανάγκες και απαιτήσεις της παραγωγής

2.6.8 Διανομή του εισοδήματος

Μέσα στη λειτουργία της αγοράς οι παραγωγικοί συντελεστές αμείβονται με βάση την ποσότητα και την ποιότητά τους, καθώς και με βάση τις τιμές της αγοράς. Ωστόσο, δεν είναι προσβάσιμοι σε όλα τα άτομα εξίσου ούτε και οι τιμές διαμορφώνονται πάντοτε κάτω από ανταγωνιστικές συνθήκες.

Στην πραγματικότητα υπάρχουν άνθρωποι που βρίσκονται σε πλεονεκτικότερη θέση από άλλους. Οι λόγοι είναι διάφοροι, όπως κληρονομίες ακίνητης και κινητής περιουσίας, φυσικά χαρίσματα και ικανότητες (σωματικές είτε πνευματικές), δυνατότητα σπουδών. Αυτοί οι άνθρωποι συγκεντρώνουν υψηλότερα εισοδήματα από τους υπόλοιπους, γιατί διαθέτουν περισσότερα και καλύτερα μέσα να δραστηριοποιηθούν. Επιπρόσθετα, όμως, οι αμοιβές των παραγωγικών συντελεστών διαφέρουν από κλάδο σε κλάδο. Για παράδειγμα, υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ των μισθών των υπαλλήλων στις τράπεζες και των μισθών των εργατών. Διαφορές, επίσης, μπορούν να προκύψουν και σε υπαλλήλους με ίδια προσόντα ακόμα, οι οποίοι εργάζονται σε διαφορετικούς κλάδους, λόγω διαφορετικής συνδικαλιστικής εκπροσώπησης των εργαζομένων κάθε κλάδου.

Υπάρχουν σίγουρα και αμιγώς κοινωνικοί λόγοι που δυσκολεύουν την κατοχή παραγωγικών μέσων και τις απολαβές τους. Κάποια άτομα στάθηκαν πιο άτυχα στη ζωή, ίσως, ή βρίσκονται σε μειονεκτική θέση συγκριτικά με τα υπόλοιπα μέλη της κοινωνίας (ανάπηροι, ασθενείς, χήρες, υπερήλικες) ή δεν μπορούν να βρουν δουλειά και παραμένουν άνεργοι. Για αυτούς τους λόγους δεν πραγματώνεται μέσα στην αγορά η κοινωνική δικαιοσύνη και απαιτείται η συνδρομή του κράτους και πάλι.

Το κράτος σε αυτήν την περίπτωση προβαίνει σε αναδιανομή του εισοδήματος μέσω του φορολογικού συστήματος και τις μεταβιβαστικές πληρωμές. Ουσιαστικά, επιβάλλει φόρους στο εισόδημα, στην περιουσία και στην κατανάλωση των ατόμων, ειδικά των πιο πλούσιων. Ένα μέρος από τα χρήματα που συλλέγει μέσω των φόρων, το αποδίδει στα όχι τόσο προνομιούχα άτομα και στα χαμηλά εισοδήματα μέσω μεταβιβαστικών πληρωμών, δηλαδή μέσω συντάξεων, επιδομάτων ανεργίας, παροχών πρόνοιας, οικογενειακών επιδομάτων, αποζημιώσεων για εργατικά ατυχήματα. Τέλος χρηματοδοτεί δραστηριότητες για να εξασφαλίσει ίσες ευκαιρίες σε όλα τα μέλη της κοινωνίας, όπως δωρεάν υποχρεωτική εκπαίδευση, ενιαίο σύστημα υγείας, προγράμματα εργατικής κατοικίας, σχολές επαγγελματικής κατάρτισης.

2.7 Οι ατέλειες της κρατικής παρέμβασης^{16,17}

Εκτός από τις αποτυχίες της αγοράς στην επίτευξη υψηλής κοινωνικής ευημερίας, υπάρχουν και οι ατέλειες του πολιτικού μηχανισμού λήψης και εφαρμογής αποφάσεων από το κράτος. Οι δυσκολίες που έχει να αντιμετωπίσει είναι πολλές: συλλογή και επεξεργασία πληροφοριών, εκτίμηση των αντιδράσεων των ιδιωτικών φορέων στα κυβερνητικά μέτρα, σύντμηση χρονοβόρων διαδικασιών που θέτει ο διοικητικός μηχανισμός, αντιμετώπιση αδυναμιών του πολιτικού συστήματος, το οποίο έχει ως σκοπό να συγκεράσει πολλά και αντίθετα συχνά συμφέροντα. Οι ανεπάρκειες του κρατικού μηχανισμού κάποιες φορές είναι τόσο εμφανείς, ώστε ορισμένοι οικονομολόγοι αμφισβητούν την αναγκαιότητα της κρατικής παρουσίας στα οικονομικά δρώμενα.

Παρόλα αυτά έχουν τεθεί όρια τόσο στη λειτουργία της αγοράς όσο και στη λειτουργία του κράτους στις περισσότερες χώρες του κόσμου. Το μεικτό σύστημα της οικονομίας περιλαμβάνει στοιχεία τόσο από την ιδιωτική οργάνωση της παραγωγής όσο και από τον κρατικό μηχανισμό παρέμβασης. Όσο όμως η αγορά αποτύγχανε να επιτύχει τους κοινωνικοοικονομικούς στόχους, έδωσε το χώρο στο δημόσιο τομέα να διευρυνθεί και να διογκωθεί, με αποτέλεσμα να παρουσιαστούν προβλήματα στη λειτουργία του, που οφείλονται σε τέσσερεις κύριους λόγους, την περιορισμένη πληροφόρηση του κράτους, τις περιορισμένες δυνατότητες επηρεασμού των αποφάσεων των ιδιωτών, τη γραφειοκρατία και τις πολιτικές διαδικασίες. Όλα αυτά θα εξηγήσουμε αμέσως παρακάτω αναλυτικά.

2.7.1 Περιορισμένη πληροφόρηση του κράτους

Οι δημόσιοι φορείς έχουν άμεση πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με την εξέλιξη των μακροοικονομικών δεικτών. Παρόλα αυτά δεν μπορούν να προβλέψουν κάποια φαινόμενα οικονομικά, τα οποία μπορεί να προκύψουν σε μακροχρόνια. Για το λόγο αυτό πολλές φορές ο κρατικός σχεδιασμός αποτυγχάνει να πραγματοποιήσει τους στόχους που τέθηκαν. Ένα παράδειγμα αποτελεί το σύστημα των κοινωνικών ασφαλίσεων στην Ελλάδα αλλά και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Όταν είχαν σχεδιαστεί αρχικά, δεν είχαν προβλεφθεί το δημογραφικό πρόβλημα ή η κακή πορεία ορισμένων μακροοικονομικών μεγεθών (ανεργία, χαμηλοί ρυθμοί ανάπτυξης).

¹⁶ Β. Α. Δαλαμάγκας, 2003, σελ 56-62

¹⁷ Stiglitz E. Joseph, 1992, σελ. 33-35

Αποτέλεσμα της ελλιπούς πληροφόρησης είναι ότι τα περισσότερα ταμεία κατέληξαν ελλειμματικά.

Άλλο παράδειγμα αποτελεί η εγκατάσταση και λειτουργία βιομηχανιών στην Αττική. Αρχικά υπήρχαν ελάχιστοι κάτοικοι στις περιοχές που βρίσκονταν γύρω από τα εργοστάσια. Με το φαινόμενο όμως της αστυφιλίας τη δεκαετία του '50 και του '60 και την άναρχη οικοδόμηση της πόλης, έφτασαν σε σημείο, όπως ήταν φυσικό, τα εργοστάσια να αποτελέσουν εστίες μόλυνσης του περιβάλλοντος. Σήμερα δεν επιτρέπεται πια η κατασκευή, η επέκταση και ο εκσυγχρονισμός βιομηχανικών μονάδων στο νομό Αττικής. Αυτό είναι πρόβλημα για την παραγωγική δραστηριότητα της περιοχής, καθώς το κόστος μετεγκατάστασης των μονάδων αυτών απαιτεί τεράστια κεφάλαια. Από την άλλη πλευρά, η απαγόρευση του εκσυγχρονισμού τους επιβαρύνει ακόμη περισσότερο το περιβάλλον.

2.7.2 Περιορισμένες δυνατότητες επηρεασμού των αποφάσεων των ιδιωτών

Πολλές φορές οι δημόσιοι φορείς λαμβάνουν τις σωστές αποφάσεις για διάφορα προβλήματα έχοντας την κατάλληλη πληροφόρηση. Δυστυχώς όμως δεν μπορούν να προβλέψουν το μέγεθος των αντιδράσεων από τους ιδιωτικούς φορείς για τα μέτρα που πήραν, σε βαθμό που τα αποτελέσματα να μην είναι τα αναμενόμενα. Για παράδειγμα, το στεγαστικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν τα φτωχά νοικοκυριά στα αστικά κέντρα ή οι εμποροβιοτέχνες στα κέντρα των μεγαλουπόλεων. Ο έλεγχος των ενοικίων, δηλαδή ο καθορισμός χαμηλών ενοικίων ή χαμηλών ρυθμών αύξησής τους με νομοθετικές ή διοικητικές πράξεις, αποτελεί ένα τέτοιο μέτρο. Τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του θα υπάρχουν αποτελέσματα, οπότε τα νοικοκυριά θα βρίσκουν σπίτια με χαμηλά ενοίκια και ο τιμάρθμος θα συγκρατείται, επειδή το ενοίκιο των εμποροβιοτεχνών δε θα επιβαρύνει πολύ το κόστος παραγωγής. Η χαμηλή απόδοση των ακινήτων όμως μετά από χρόνια θα προκαλέσει πτώση της επενδύσεων σε κατοικίες και καταστήματα και κατ' επέκταση μείωση της προσφοράς, υποβάθμιση της ποιότητας και δημιουργία σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων.

Ένα άλλο παράδειγμα είναι η επιβολή φόρου επί των κερδών των επιχειρήσεων. Με το φόρο αυτό αφαιρείται τμήμα των εσόδων των επιχειρήσεων. Οι επιχειρηματίες τότε αντιδρούν και προκαλούν τη μετακύλιση του στις τιμές των αγαθών αυξάνοντας με τον τρόπο αυτό το επίπεδο των τιμών.

2.7.3 Γραφειοκρατία

Οι νόμοι, αφού ψηφιστούν στη Βουλή, προωθούνται στα αρμόδια διοικητικά όργανα προς εφαρμογή. Πολλές φορές, όμως, επιπρόσθετα εκδίδονται προεδρικά διατάγματα τα οποία ρυθμίζουν με λεπτομέρειες τις ρυθμίσεις που απαιτούνται για την εφαρμογή τους, τη σύσταση ίσως ειδικών φορέων, τη δέσμευση κονδυλίων από τον προϋπολογισμό, διαδικασίες οι οποίες είναι συνήθως χρονοβόρες. Το αποτέλεσμα είναι να καθυστερεί ή να αναβάλλεται η υλοποίηση των αποφάσεων. Για παράδειγμα, ένας νόμος που θα ορίζει κάποιον εξειδικευμένο δημόσιο φορέα να ρυθμίζει τις τεχνικές προδιαγραφές στις βιομηχανίες, με σκοπό να προστατέψει το περιβάλλον (επιτρεπτό όριο ρύπων κατά βιομηχανίες, επιλογή μεθόδων μέτρησης της ρύπανσης, προμήθεια κατάλληλων οργάνων, εξοικείωση υπαλλήλων με τις νέες τεχνικές).

Η ταχύτητα υλοποίησης των αποφάσεων εξαρτάται ακόμα και από την οικονομική δυνατότητα της κάθε χώρας και το επίπεδο της Δημόσιας Διοίκησης. Άλλο παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι παλαιότερα η λήψη άδειας για την διενέργεια μιας επένδυσης στην Ελλάδα απαιτούσε πολλά δικαιολογητικά και την πάροδο πολύ χρόνου.

Σημαντικό τέλος ρόλο διαδραματίζει η ποιότητα του στελεχιακού δυναμικού και λοιπού προσωπικού των δημόσιων Υπηρεσιών. Το πρόβλημα έγκειται κατά κοινή ομολογία στη συμπεριφορά τους με αποτέλεσμα να διαμορφώνεται ένα δύσκαμπτο γραφειοκρατικό σύστημα με ανασταλτικό χαρακτήρα ως προς την εξυπηρέτηση των πολιτών-πελατών τους και κατ' επέκταση στην πρόοδο της κοινωνίας. Αίτια του προβλήματος αυτού φαίνεται να είναι τα ακόλουθα:

1) Έλλειψη ανταγωνιστικού πλαισίου λειτουργίας

Οι δημόσιοι φορείς δεν έχουν να αντιμετωπίσουν ανταγωνισμό και δεν κινδυνεύουν από πτώχευση, οπότε δεν τους ενδιαφέρει η συμπίεση του κόστους παραγωγής τους, δηλαδή η μείωση προσωπικού, η αξιοκρατική επιλογή του, η εισαγωγή σύγχρονων τεχνολογιών, είτε η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχουν. Επομένως δε τίθενται στη διαδικασία της σύγκρισης ως προς την επίδοσή τους και την απομάκρυνση των λιγότερο αποδοτικών. Επίσης, δεν λαμβάνουν υπόψη άλλες μορφές κόστους, όπως οι ουρές αναμονής, παρόλο που μπορεί να εξαλειφθεί με την πρόσληψη νέων υπαλλήλων για να εξυπηρετούν τους πελάτες τους. Ουσιαστικά αυτό το κόστος μετατοπίζεται και αποτυπώνεται στους

προϋπολογισμούς των πολιτών και των επιχειρήσεων. Γενικά δεν αντιμετωπίζουν πρόβλημα με τις ζημιές που μπορεί να καταγράφουν, καθώς καλύπτονται μέσω επιχορηγήσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό. Έτσι, δεν υπάρχει κίνητρο οργανωτικό να αλλάξουν τον τρόπο διοίκησης που εφαρμόζουν συχνά αναποτελεσματικά. Επίσης, δεν αντικαθίστανται τα λιγότερο ικανά στελέχη ούτε επέρχονται επιπτώσεις συμπίεσης των μισθών, όπως μπορεί να συμβεί συχνά στον ιδιωτικό τομέα.

2) Έλλειψη ατομικών κινήτρων

Οι δημόσιοι φορείς δεν έχουν πρωταρχικό σκοπό το κέρδος και γι' αυτό οι διοικούντες δεν κρίνονται για τη συνεισφορά τους στην παραγωγή πλούτου. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το κίνητρο του κέρδους δεν είναι ενσωματωμένο στον κώδικα οικονομικής συμπεριφοράς τους και δεν κρίνονται οι ικανότητές τους με βάση αυτό. Βέβαια ούτε οι αμοιβές τους συνδέονται με τα κέρδη, όπως συμβαίνει συχνά στον ιδιωτικό τομέα και μάλιστα πολλές φορές είναι πολλαπλάσιες των αμοιβών των κρατικών στελεχών. Επιπλέον, η αρχή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων παρέχει τη σιγουριά της κατοχής της θέσης τους για πάντα, ώστε να παρουσιάζουν έλλειψη ζήλου προς την εργασία τους και χαμηλή ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών.

3) Πολλαπλοί ή ασαφείς στόχοι

Η κερδοφορία δεν είναι πρωταρχικός, όπως προαναφέραμε, για τις δημόσιες υπηρεσίες. Κύριος σκοπός είναι ακριβώς η υπηρετήση του κοινωνικού συνόλου είτε αναδιανεμητικά με την κοινωνική πρόνοια και ασφάλιση, την υγεία είτε αναπτυξιακά με έργα υποδομής είτε σταθεροποιητικά με την καταπολέμηση της ανεργίας και του πληθωρισμού. Η ευρύτητα αυτών των στόχων, σε αντίθεση με τον ξεκάθαρο στόχο και μοναδικό σκοπό του κέρδους που θέτουν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, παρουσιάζει δύο παρενέργειες:

- Πνεύμα ανευθυνότητας και αδιαφορίας ως προς την υλοποίηση των δημοσίων προγραμμάτων και μετατόπιση της ατομικής ευθύνης κάθε υπαλλήλου προς τη συλλογική
- Επιδίωξη προσωπικής προβολής των στελεχών αντί της έγκαιρης και επιτυχούς ολοκλήρωσης του έργου που έχουν αναλάβει

Το αποτέλεσμα είναι η κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος, καθώς δεν διενεργείται αξιολόγηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητάς τους.

2.7.4 Πολιτικές διαδικασίες

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Κοινοβούλιο πολλές φορές δε γίνεται έγκαιρα ούτε με ορθολογικό ή αξιοκρατικό τρόπο, διότι οι πολιτικοί σπεύδουν πρώτα να εξασφαλίσουν τους ψηφοφόρους τους. Ειδικά σε σημαντικά ζητήματα δεν επιθυμούν να θίξουν μεγάλα και αντικρουόμενα συνήθως συμφέροντα. Γενικά ψάχνουν τρόπους να μη δυσαρεστήσουν κανένα. Αυτό όμως δεν είναι πάντα εφικτό. Το αποτέλεσμα είναι οι κυβερνήσεις να παρουσιάζουν αδράνεια και να μην προβαίνουν σε ρυθμίσεις, ώστε να μην προκαλέσουν κοινωνικές αντιδράσεις (π.χ. αναμόρφωση κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος).

Υποστηρίζεται ότι με τις αποφάσεις των κυβερνήσεων εξυπηρετούνται συμφέροντα ορισμένων ομάδων με ισχυρή διαπραγματευτική δύναμη αντί των συλλογικών. Για παράδειγμα, οι ρυθμίσεις των αγροτικών χρεών εξυπηρετούν τους μεγαλοκαλλιεργητές ή ότι οι φορολογικές ρυθμίσεις ευνοούν τους ασυνεπείς φορολογούμενους. Επίσης λέγεται ακόμα ότι η δασική πολιτική ενισχύει την καταπάτηση της δημόσιας περιουσίας, ότι τα κίνητρα του αναπτυξιακού νόμου δε συμβάλλουν στην ανάπτυξη της μεταποίησης ή ότι το σύστημα ανάθεσης δημοσίων έργων δεν είναι αντικειμενικό.

2.8 Απόψεις περί των κρατικών αποτυχιών^{18,19}

Επικρατούν δύο απόψεις σχετικά με τα αποτελέσματα των παραπάνω κρατικών ανεπαρκειών. Η πρώτη υποστηρίζει ότι η εμπειρία και γνώση, που έχει αποκτηθεί τα προηγούμενα χρόνια ως προς τα προβλήματα στη λειτουργία του δημοσίου τομέα, μπορεί να οδηγήσει σε αποτελεσματικούς τρόπους πλέον κρατικής παρέμβασης. Επομένως η διεύρυνσή του μπορεί να συνεχιστεί, για να εξισορροπεί τις ποσότητες μεταξύ των δημόσιων και των πολύ περισσότερων ιδιωτικών αγαθών που κυκλοφορούν σήμερα στην αγορά σε σχέση με τις επιθυμητές κοινωνικά ποσότητες.

¹⁸ Β. Α. Δαλαμάγκας, 2003, σελ. 61

¹⁹ Stiglitz E. Joseph, 1992, σελ. 35-37

Η δεύτερη άποψη θεωρεί ότι η κρατική παρέμβαση δημιουργεί περισσότερα προβλήματα στην αγορά από αυτά που προσπαθεί να επιλύσει. Με άλλα λόγια, μία περιορισμένη κρατική παρέμβαση μπορεί να μετριάσει (όχι όμως να λύσει) το πρόβλημα της διατήρησης της πλήρους απασχόλησης και εξάλειψης της φτώχειας, ενώ ταυτόχρονα η ιδιωτική επιχείρηση πρέπει να διαδραματίζει τον κεντρικό ρόλο στην οικονομία. Προτείνει, συνεπώς, τη συρρίκνωση του δημόσιου τομέα μέσω των ιδιωτικοποιήσεων, για να αντιστραφούν οι πολλαπλές δυσμενείς οικονομικές εξελίξεις που παρατηρήθηκαν από τη δεκαετία του 1970 μέχρι σήμερα και γι' αυτό φαίνεται να κυριαρχεί.

2.9 Επίλογος

Παρατηρήσαμε, με όσα αναφέρθηκαν σε αυτό το κεφάλαιο, καταρχήν το μέγεθος του δημόσιου τομέα, τους ρόλους που έχει αναλάβει μέσα στην αγορά και την αναγκαιότητα τους. Μέσα από την ιστορική αναδρομή του κατανοούμε καλύτερα την κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει σήμερα. Εντοπίστηκαν τα κοινά στοιχεία και οι διαφορές του με τον ιδιωτικό τομέα, ώστε να γίνουν αντιληπτοί οι λόγοι της υποχρεωτικής παρουσίας του μέσα στο οικονομικό σύστημα.

Οι συνθήκες κοινωνικής ευημερίας περιγράφηκαν, καθώς και οι αποτυχίες της αγοράς να τις επαληθεύσει από μόνη της χωρίς την κρατική παρέμβαση. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι το κράτος έχει τη δυνατότητα να εκπληρώσει τις προϋποθέσεις μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας, αν λειτουργεί με ορθολογικό και αποτελεσματικό τρόπο. Η απουσία του θα καθιστούσε αδύνατη την κοινωνική συμβίωση και την ομαλή λειτουργία του οικονομικού συστήματος.

Ωστόσο, εμφανίζονται ατέλειες στην προσπάθεια του κράτους να εξασφαλίσει καλύτερους όρους ζωής για όλους. Μάλιστα έφτασαν σε τέτοιο βαθμό τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, ώστε τελικά η μείωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα μέσω των ιδιωτικοποιήσεων να επικρατεί ως η πλέον αποτελεσματική λύση.

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 2^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

- Αγγελόπουλος Α. Θ., Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήναι 1962
- Γεωργακόπουλος Θ. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997
- Δαλαμάγκας Β. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2003
- Δράκος Γ. Ε., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Σταμούλης, Πειραιάς 1986
- Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική Ι: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1980
- Pareto V., Le Manuel d' Economie Politique, 2^η έκδοση Geneva, Droz,
- Pareto V., The mind of society: a treatise on general sociology, τόμος 4, New York, Dover 1963
- Stiglitz E. J., Οικονομική του Δημόσιου τομέα (Economics of the public sector), εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 1992

3. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΕ ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΙΣ ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ

3.1 Εισαγωγή

Είδαμε ότι τις παρεμβάσεις του κράτους μέσα στην αγορά υπαγορεύουν διάφοροι λόγοι, ένας εκ των οποίων είναι η προστασία του καταναλωτή σε κλάδους που δεν επικρατούν ανταγωνιστικές συνθήκες λειτουργίας. Εκτός από τις διοικητικές και νομοθετικές ρυθμίσεις που μπορεί να επιβάλλει στην τιμολογιακή και επενδυτική πολιτική των ολιγοπωλίων και μονοπωλίων, επιτυγχάνει αυτό το σκοπό με την ίδρυση δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ), οι οποίοι είναι είτε μονοπώλια (όπως ιδρύθηκαν ΔΕΗ, ΟΤΕ) είτε ανταγωνίζονται ομοειδείς επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα (Ταχυμεταφορές ΕΛ.ΤΑ. με ACS κούριερ, Ελληνικά Πετρέλαια με Shell και BP).

Όπως έχουμε τονίσει πρωταρχικός στόχος δεν είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους, αλλά η προσφορά των υπηρεσιών σε όλα τα μέλη της κοινωνίας με προσιτές τιμές. Επίσης διακρίνονται από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς εισπράττουν τιμή από τα νοικοκυριά και για το λόγο αυτό ανήκουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Όμως η λειτουργία τους προδίδει χαμηλή παραγωγικότητα, γεγονός που κάνει πολλούς οικονομολόγους να αμφισβητούν τη σκοπιμότητα ύπαρξης τους στους διάφορους κλάδους της οικονομίας. Θεωρούν ότι ο δυναμισμός της οικονομίας μετριάζεται και ότι τελικά αποσταθεροποιείται. Η πολιτική εξάρτηση των διοικήσεων τους από τις εκάστοτε κυβερνήσεις και το δημοσιούπαλληλικό καθεστώς και νοοτροπία που έχει αναπτυχθεί στις εργασιακές σχέσεις ενισχύουν αυτήν την άποψη. Στη συνέχεια θα δούμε πάνω σε ποια βάση στηρίζεται η λειτουργία τους, τα προβλήματα που προκύπτουν και αν η εφαρμογή προγραμμάτων απελευθέρωσης ή αποκανονικοποίησης και ιδιωτικοποίησης μπορεί να φέρει θετικά αποτελέσματα σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο¹.

¹ Δαλαμάγκας Β. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2003, σελ 109, 110

3.2 Παραγωγή αγαθών από τους δημόσιους οργανισμούς²

Το κράτος, πέρα από την παροχή ή διάθεση των αγαθών και υπηρεσιών, προβαίνει συχνά και στην παραγωγή τους. Αυτό πραγματοποιείται μέσω των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Έτσι και τα αγαθά διακρίνονται σε τρεις γενικές κατηγορίες³, ανάλογα με τον τρόπο που παράγονται και παρέχονται στους πολίτες-καταναλωτές:

- 1) Ιδιωτικά αγαθά, που παράγονται και παρέχονται από το κράτος στα νοικοκυριά έναντι ορισμένης τιμής
- 2) Ιδιωτικά αγαθά, που παράγονται και παρέχονται από το κράτος δωρεάν
- 3) Δημόσια αγαθά, που παράγονται από ιδιωτικούς φορείς και παρέχονται δωρεάν από το κράτος⁴

Στο πρώτο είδος αγαθών ανήκει η ηλεκτρική ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, οι μεταφορές (σιδηρόδρομοι, αστικές συγκοινωνίες), οι ταχυδρομικές υπηρεσίες. Επειδή μπορούν να διαιρεθούν σε μονάδες, είναι δυνατό να εφαρμοστεί η αρχή του αποκλεισμού και να γίνει η είσπραξη της τιμής. Η αρχή του αποκλεισμού, όπως είδαμε, αναφέρεται στον αποκλεισμό των ατόμων που δεν είναι διατεθειμένα να καταβάλουν αντίτιμο για τα αγαθά που απολαμβάνουν, με την προϋπόθεση ότι τα αγαθά αυτά διαιρούνται σε μονάδες. Πρόκειται για μία ιδιότητα των ιδιωτικών αγαθών που επιτρέπει την ποσοτικοποίηση και μέτρηση της χρησιμότητας που αντλούν οι καταναλωτές.

Στο δεύτερο είδος κατατάσσονται οι υπηρεσίες της εκπαίδευσης και κοινωνικής πρόνοιας. Στα αγαθά αυτά μπορεί εξίσου να εφαρμοστεί η αρχή του αποκλεισμού. Ωστόσο, προσφέρονται στο κοινωνικό σύνολο χωρίς είσπραξη αντιτίμου, διότι προκαλούν σπουδαίες θετικές εξωτερικές οικονομίες.

Η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει τα δημόσια αγαθά, τα οποία παρέχονται δωρεάν στους πολίτες, καθώς γι' αυτά δεν ισχύει η αρχή του αποκλεισμού, γιατί ούτε δυνατό είναι ούτε και επιθυμητό. Εξάλλου τα δημόσια αγαθά εξυπηρετούν συλλογικές ανάγκες σε αντιδιαστολή με τα ιδιωτικά. Για παράδειγμα, οι υπηρεσίες της εθνικής

² Β. Α. Δαλαμάγκας, 2003, σελ. 82-84, 110-111

³ Υπάρχουν βέβαια και τα ιδιωτικά αγαθά που παράγονται και προσφέρονται από ιδιώτες, καθώς και τα ελεύθερα αγαθά (ή κοινού ταμείου). Εδώ απλά διακρίνουμε τα αγαθά που προσφέρονται από το κράτος.

⁴ Η κατηγορία των αγαθών που προσφέρονται στους πολίτες από το κράτος αντιστοιχεί στα ανταποδοτικά αγαθά, όταν καταβάλλεται αντίτιμο (πρώτη κατηγορία) και στα συλλογικά αγαθά, όταν δεν καταβάλλεται (δεύτερη και τρίτη κατηγορία), ανεξάρτητα από τον τρόπο που παράγονται.

άμυνας, της δικαιοσύνης και της έννομης τάξης καταναλώνονται εξ αδιαίρετου απ' όλα τα άτομα και ταυτόχρονα, ανεξάρτητα από τον αριθμό τους και δεν είναι ανταγωνιστική μεταξύ των ατόμων^{5,6,7,8,9}. Αυτό συμβαίνει γιατί, η ποσότητα που κάθε άτομο ξεχωριστά λαμβάνει ($Q_A^G, Q_B^G \dots$), είναι ίση με τη συνολική ποσότητα από το δημόσιο αγαθό που διατίθεται στην κοινωνία (Q^G). Για το λόγο αυτό ονομάζονται αμιγή δημόσια αγαθά. Δηλαδή ισχύει

$$Q^G = Q_A^G = Q_B^G = \dots = Q_N^G$$

Σε αντιδιαστολή, στην αγορά η συνολική ποσότητα στα καθαρά ιδιωτικά προϊόντα ισούται με το άθροισμα των ποσοτήτων που καταναλώνονται από όλα τα άτομα, δηλαδή ισχύει

$$Q^P = Q_A^P + Q_B^P + \dots + Q_N^P$$

Άρα, εδώ η κατανάλωση ενός αγαθού από ένα άτομο αποκλείει την κατανάλωσή του από κάποιο άλλο και επομένως σε αυτήν την περίπτωση δεν μπορούν πολλοί συγχρόνως να καταναλώσουν την ίδια μονάδα. Στην πραγματικότητα τα περισσότερα αγαθά βρίσκονται μεταξύ των δύο αυτών ορισμών, καθώς είναι δύσκολο να οριοθετήσει κανείς απόλυτα μία γραμμή ανάμεσά τους^{10,11,12}.

Σύμφωνα με την παραπάνω ανάλυση εξηγείται και το ανεπιθύμητο του αποκλεισμού των ατόμων, διότι η προσθήκη ενός επιπλέον χρήστη δεν πρόκειται να επηρεάσει τη συνολικά προσφερόμενη ποσότητα του αγαθού. Το οριακό κόστος χρήσης του δημόσιου αγαθού από ένα (πρόσθετο) άτομο είναι μηδενικό, $MC=0$. Επομένως, δεν είναι απαραίτητο ούτε και επιθυμητό να αποκλειστεί κανείς από τη χρήση του, ο οποίος δεν είναι διατεθειμένος να πληρώσει αντίτιμο, από το όφελος ή τη χρησιμότητα που μπορεί να καρπωθεί.

⁵ Δράκος Γ. Ε., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Σταμούλης, Πειραιώς 1986, σελ. 70

⁶ Musgrave R. A., The theory of public finance, McGraw-Hill, N. York 1959, σσ. 43

⁷ Musgrave R. A., Fiscal systems, Yale University Press, New Haven 1969, σσ. 4-23

⁸ Musgrave R. A. and Musgrave P. B., Public Finance, theory and practice, McGraw-Hill, N. York 1973, σσ. 52

⁹ Musgrave R. A., Provision for Social Goods, δημοσιευμένο στο βιβλίο των J. Margolis and Guitton (eds), Public Economics, St. Martin Press, New York 1969, σσ. 124-44

¹⁰ Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική Ι: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1980, σελ. 103-106

¹¹ Musgrave R. & Peacock A. (eds), Classics in the theory of public finance, Macmillan, N. York 1967, σελ. 183

¹² Samuelson P. A., Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, Review of economics and statistics, Nov. 1955, σελ.350

Αντίθετα, το οριακό κόστος παραγωγής του δημόσιου αγαθού είναι θετικός αριθμός, καθώς για την παραγωγή του αμείβονται ορισμένοι παραγωγικοί συντελεστές. Η παραγωγή δημοσίων αγαθών ανατίθεται στις περισσότερες περιπτώσεις σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Παρόλα αυτά, αν και παρέχονται δωρεάν τα δημόσια αγαθά λόγω της αδύνατης και ανεπιθύμητης εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού, η κάλυψη του κόστους παραγωγής τους γίνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό μέσω της φορολόγησης των πολιτών, ανεξάρτητα από τις προτιμήσεις των τελευταίων και το μέγεθος της χρήσης που κάνουν.

3.3 Στόχοι των δημοσίων οργανισμών^{13,14,15}

Οι δημόσιοι οργανισμοί έχουν να εκπληρώσουν μία σειρά από στόχους για να προωθήσουν το γενικότερο συμφέρον. Πολλούς από αυτούς τους έχουμε αναφέρει στις προηγούμενες αναλύσεις. Επικεντρώνοντας όμως σε αυτό το επίπεδο του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ας δούμε συγκεκριμένα τους στόχους αυτούς έναν προς έναν:

- α) βελτίωση της κατανομής των παραγωγικών πόρων
- β) βελτίωση της διανομής του εισοδήματος
- γ) ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης
- δ) ενίσχυση της σταθερότητας της οικονομίας
- ε) ανάπτυξη δραστηριότητας σε τομείς μη ελκυστικούς για τους ιδιώτες
- στ) είσπραξη εσόδων
- ζ) ανάπτυξη δραστηριοτήτων σε κλάδους με φθίνον κόστος

Όσον αφορά τον πρώτο στόχο, όπως έχουμε αναφέρει, η ύπαρξη μονοπωλίων ή ολιγοπωλίων έχουν ως αποτέλεσμα να ανεβάζουν τις τιμές και να μην παράγουν τις κοινωνικά επιθυμητές ποσότητες. Αυτήν την ανισορροπία έρχονται να καλύψουν οι δημόσιοι οργανισμοί διοχετεύοντας πόρους για την παραγωγή όμοιων προϊόντων στους κλάδους αυτούς και δημιουργώντας πιο ανταγωνιστικές συνθήκες στην αγορά. Οι επιχειρήσεις, δηλαδή, πράττουν πιο ορθολογικά προς όφελος της κοινωνίας. Είναι

¹³ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 111-114

¹⁴ Γεωργακόπουλος Θ., Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, τόμος Δ, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα 2000, σελ. 39-42

¹⁵ Γεωργακόπουλος Θ. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997, σελ. 218-220

γνωστό ότι συχνά σε διάφορους κλάδους κυριαρχούν μερικές μεγάλες επιχειρήσεις, στις οποίες η ένταση του ανταγωνισμού είναι υψηλή σε επίπεδο ανάπτυξης νέων προϊόντων και απόκτησης διαρκούς ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος στο σύγχρονο ανταγωνιστικό περιβάλλον όπου δραστηριοποιούνται. Ωστόσο, σε ζητήματα τιμολόγησης επικρατεί μία σιωπηρή συνεννόηση. Η δραστηριοποίηση του κράτους βελτιώνει αυτήν την κατάσταση. Για παράδειγμα, τα Ελληνικά Πετρέλαια, που δραστηριοποιούνται στο χώρο της ενέργειας, συνεπιχειρούν με μεγάλες πολυεθνικές εταιρείες. Επίσης, τα Ελληνικά Ταχυδρομεία ανταγωνίζονται στις υπηρεσίες τηλεμεταφοράς τις μεγάλες ιδιωτικές εταιρείες courier.

Η επίτευξη του δεύτερου στόχου κατορθώνεται μέσα από την τιμολογιακή πολιτική των δημόσιων οργανισμών. Σκοπός είναι η εξάλειψη των ανισοτήτων και η διευκόλυνση των χαμηλών εισοδημάτων με τη χρέωση χαμηλότερων τιμών ακόμα και από το κόστος παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών. Για παράδειγμα, ο ΟΣΕ και τα άλλα μέσα μαζικής μεταφοράς δίνει εκπτώσεις στα εισιτήρια για πολύτεκνους, φοιτητές και γενικά μη εύπορες εισοδηματικές τάξεις. Η ΔΕΗ έχει χαμηλότερες τιμές για αγρότες και πολύτεκνους. Οι ζημιές που προκαλούνται και τα ελλείμματα καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό με επιδοτήσεις.

Οι επενδύσεις των δημόσιων επιχειρήσεων σε έργα υποδομής σε τομείς όπως ενέργεια, μεταφορές, τηλεπικοινωνίες, ύδρευση, δίνουν ώθηση στην ανάπτυξη της εγχώριας οικονομίας αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητά της, μειώνοντας το ιδιωτικό επιχειρηματικό κόστος και βελτιώνοντας ακόμα την ποιότητα ζωής των ατόμων. Επενδυτικά προγράμματα σε στρατηγικούς κλάδους, που χρησιμοποιούν προηγμένη τεχνολογία, όπως οι τηλεπικοινωνίες, εισάγουν νέα τεχνογνωσία αποτελώντας πρότυπο και για τους ιδιώτες. Επιπρόσθετα, μέσω της χαμηλής τιμολόγησης που εφαρμόζεται σε βιομηχανίες που κάνουν χρήση μεγάλης ποσότητας ενέργειας (όπως ηλεκτρικού ρεύματος), βοηθά στην υποστήριξη δυναμικών κλάδων ή μονάδων που λειτουργούν σε φθίνουσες περιοχές. Ουσιαστικά τα έργα υποδομής έμμεσα αυξάνουν την αποδοτικότητα των ιδιωτικών επενδύσεων, γι' αυτό λέγεται ότι στον τομέα των επενδύσεων ο δημόσιος τομέας συμπληρώνει τον ιδιωτικό. Να τονιστεί βέβαια ότι μέσα από τις δημόσιες επενδύσεις καθίστανται πιο ελκυστικές οι δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες πρόκειται να αποκρατικοποιηθούν.

Η σταθερότητα της οικονομίας επιτυγχάνεται με την αποδυνάμωση των φαινομένων του πληθωρισμού και της ανεργίας. Έτσι, σε περιόδους με υψηλό πληθωρισμό αυξάνουν τις τιμές τους με μικρότερο όμως ρυθμό από αυτόν του

γενικού δείκτη τιμών. Επίσης, σε περιόδους στις οποίες εμφανίζεται υψηλή ανεργία κάνουν υπεράριθμες προσλήψεις από αυτές που χρειάζονται πραγματικά, ώστε να μειώσουν την ένταση του φαινομένου.

Ο πέμπτος στόχος αφορά στη δραστηριότητα που αναπτύσσει το κράτος σε τομείς που δεν υπάρχει ενδιαφέρον από τους ιδιώτες, γιατί συνήθως απαιτούνται μεγάλα κεφάλαια με χαμηλή, αργή έως και αβέβαιη απόδοση. Συνεπώς δε θέλουν να αναλάβουν έναν τέτοιο κίνδυνο, καθώς δεν είναι ιδιαίτερα κερδοφόρες. Για παράδειγμα, η κατασκευή του οδικού ή σιδηροδρομικού δικτύου, ενός βιολογικού καθαρισμού αστικών λυμάτων, η αποξήρανση μίας λίμνης ή η δημιουργία μίας βιομηχανικής περιοχής. Επειδή όμως είναι απαραίτητο να πραγματοποιηθούν στα πλαίσια λειτουργίας της σύγχρονης κοινωνίας, την αναπλήρωση αυτού του κενού αναλαμβάνει το κράτος.

Για να εξασφαλίσει την είσπραξη των εσόδων του το κράτος ιδρύει μονοπωλιακές επιχειρήσεις, οι οποίες ρυθμίζουν την τιμολογιακή και επενδυτική πολιτική τους, ώστε να αποκομίσουν τα μέγιστα δυνατά κέρδη. Τα αγαθά τα οποία προσφέρονται συνήθως παρουσιάζουν ανελαστική ζήτηση, γεγονός που βεβαιώνει την κατανάλωσή τους. Παράδειγμα τέτοιο αντιπροσωπεύει σήμερα η Ελληνική Βιομηχανία Ζάχαρης, ενώ παλαιότερα παραγόταν μονοπωλιακά από το δημόσιο φωτιστικό πετρέλαιο και σπίρτα.

Ο τελευταίος στόχος αφορά κλάδους στους οποίους οι επιχειρήσεις, ενώ αυξάνουν την παραγόμενη ποσότητα, βλέπουν το μέσο και οριακό κόστος να μειώνεται. Προκύπτουν, δηλαδή, οικονομίες κλίμακας ή αύξουσες αποδόσεις κλίμακας και η επιχείρηση ή ο κλάδος λειτουργεί υπό συνθήκες φθίνοντος κόστους. Η πρωτοεισερχόμενη επιχείρηση σε έναν τέτοιο κλάδο μπορεί να αποκομίσει μεγάλο όφελος, καθώς όσο θα αυξάνει την παραγωγή της το κόστος θα πέφτει περισσότερο, ενώ θα έχει συνεχώς κίνητρο να ικανοποιήσει όλη τη ζήτηση. Οι υπόλοιπες που θα δοκιμάσουν αργότερα να μπουν στον κλάδο θα έχουν να αντιμετωπίσουν υψηλό μέσο κόστος, καθώς η πρώτη θα έχει ήδη απορροφήσει τους πελάτες και δε θα επιβιώσουν εύκολα. Επομένως, δημιουργείται μονοπωλιακό καθεστώς (φυσικό μονοπώλιο¹⁶) και

¹⁶ Μονοπώλιο που επιβάλλεται από τη φύση παραγωγής του προϊόντος και απαιτεί την ύπαρξη μίας μόνο επιχείρησης με μεγάλες εγκαταστάσεις. Για το λόγο αυτό, το επίπεδο παραγωγής στο οποίο ελαχιστοποιείται το μέσο κόστος είναι πολύ υψηλό και δεν καλύπτεται από τη συνολική ζήτηση για το αγαθό. Έτσι τις δραστηριότητες αυτές αναλαμβάνει να ασκήσει το κράτος με τους δημόσιους οργανισμούς, όπως η ΔΕΗ, ο ΟΤΕ, ο ΟΣΕ, η ΕΥΔΑΠ (Γεωργακόπουλος Θ. Α., 1997, σελ. 68-69).

το κράτος εισβάλλει μέσα σε αυτό για να αποτραπεί επικείμενη εκμετάλλευση των καταναλωτών (επιβολή υψηλών τιμών) με δύο τρόπους:

- Ⓐ Θέτοντας αυστηρές προδιαγραφές στη λειτουργία των επιχειρήσεων σε κλάδους με φθίνον κόστος και ελέγχοντας την τιμολογιακή πολιτική τους
- Ⓑ Ιδρύοντας δημόσιους οργανισμούς στους αντίστοιχους κλάδους, οι οποίοι έχουν ως αντικειμενικό σκοπό την ενίσχυση της έντασης του ανταγωνισμού

Βέβαια, οι συνθήκες αυξουσών αποδόσεων κλίμακας μπορεί να ισχύουν και για κλάδους που δραστηριοποιούνται ήδη ή σχεδόν μονοπωλιακά διάφοροι δημόσιοι οργανισμοί, όπως ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΥΔΑΠ. Ας πάρουμε για παράδειγμα την ΕΥΔΑΠ. Το πάγιο κόστος (κατασκευή λίμνης Μαραθώνα και Υλίκης, κεντρικός αγωγός σύνδεσης προς Αθήνα) είναι τεράστιο. Ωστόσο, το οριακό κόστος σύνδεσης κάθε νοικοκυριού με τον κεντρικό αγωγό είναι ελάχιστο. Άρα, η αύξηση της ζήτησης για τις υπηρεσίες της ΕΥΔΑΠ θα μειώνει το μέσο συνολικό της κόστος. Παρόλα αυτά, οι «παρενέργειες» των μονοπωλίων μπορεί να εμφανιστούν και στις τιμές των δημόσιων οργανισμών, οπότε ίσως πρέπει να διερευνηθεί το άνοιγμα των κλάδων αυτών και προς τους ιδιώτες, όπως έχει αρχίσει να συμβαίνει στις τηλεπικοινωνίες και την ενέργεια.

3.4 Τιμολογιακή πολιτική^{17,18,19, 20}

Οι δημόσιες επιχειρήσεις που λειτουργούν σε κλάδους που παρουσιάζουν αύξουσες αποδόσεις κλίμακας και φθίνον κόστος είναι δυνατό να ασκήσουν τριών ειδών πολιτικές τιμολόγησης. Για λόγους ευκολίας θα χρησιμοποιήσουμε το Διάγραμμα 3.1 για όλες τις περιπτώσεις, ώστε να εξηγήσουμε αυτές τις πολιτικές μία προς μία.

Η πρώτη περίπτωση τιμολόγησης εφαρμόζει τους κανόνες λειτουργίας του ιδιωτικού μονοπωλίου. Το σημείο ισορροπίας είναι εκείνο στο οποίο τέμνονται το

¹⁷ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 114-117

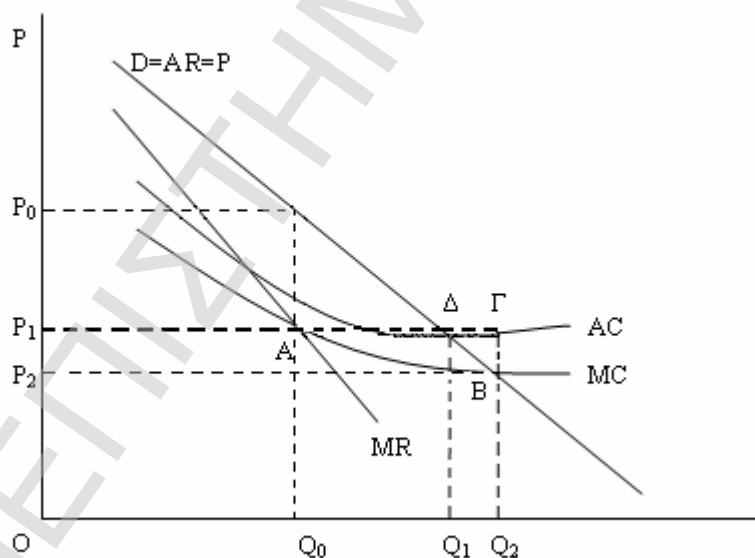
¹⁸ Γεωργακόπουλος Θ., Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, τόμος Δ, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα 2000, σελ.52-68

¹⁹ Γεωργακόπουλος Θ. Α., 1997, σελ. 220-223

²⁰ Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική II: Οι δημοσιονομικοί θεσμοί, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1981, σελ. 452-464

οριακό κόστος MC με το οριακό έσοδο MR, δηλαδή το σημείο A, ενώ η ποσότητα και τιμή ισορροπίας αντίστοιχα είναι η Q_0 και P_0 . Η επιχείρηση μεγιστοποιεί τα κέρδη της, αλλά ούτε η ποσότητα είναι η κοινωνικά επιθυμητή ούτε η τιμή εξασφαλίζει τους καταναλωτές από τον κίνδυνο εκμετάλλευσης.

Η δεύτερη περίπτωση ακολουθεί τις συνθήκες λειτουργίας του πλήρους ανταγωνισμού. Να σημειώσουμε ότι στον πλήρη ανταγωνισμό η καμπύλη ζήτησης εκφράζει την τιμή την οποία διατίθενται να πληρώνουν οι καταναλωτές και ισούται με το μέσο και οριακό έσοδο ($P=AR=MR$). Επίσης, η καμπύλη του οριακού κόστους, όταν είναι υψηλότερο από το μέσο μεταβλητό κόστος, το οποίο στο διάγραμμα δεν παριστάνεται, εκφράζει την καμπύλη προσφοράς. Επομένως, το σημείο ισορροπίας είναι πάλι εκείνο στο οποίο τέμνονται το οριακό κόστος MC με το οριακό έσοδο MR, δηλαδή το σημείο B, ενώ η τιμή και ποσότητα ισορροπίας είναι P_2 και Q_2 . Η τιμή αυτή είναι η χαμηλότερη δυνατή για τον καταναλωτή, ώστε να μην πέσει θύμα εκμετάλλευσης από τον παραγωγό. Αντίστοιχα η ποσότητα είναι η κοινωνικά επιθυμητή και μεγαλύτερη δυνατή.



Διάγραμμα 3.1: Τιμολογιακή πολιτική στο μονοπώλιο και στον πλήρη ανταγωνισμό

Σε αυτήν την περίπτωση η επιχείρηση πραγματοποιεί ζημιές, καθώς η τιμή P_2 , στην οποία διαθέτει κάθε προϊόν της, είναι χαμηλότερη από την τιμή P_1 , η οποία αντιστοιχεί στο μέσο κόστος της AC. Η ζημιά ανά μονάδα, επομένως, είναι ίση με τη διαφορά των P_1 και P_2 ή BΓ, ενώ η συνολική ζημιά προκύπτει αν πολλαπλασιαστεί η

ζημιά ανά μονάδα του αγαθού ΒΓ με την προσφερόμενη ή πωλούμενη ποσότητα OQ_2 από την πλευρά των παραγωγών.

Η τρίτη πολιτική τιμολόγησης εξισώνει το κόστος, παραγωγής με την τιμή που θα εισπράξει από τους καταναλωτές, οπότε η επιχείρηση δεν πραγματοποιεί ούτε κέρδη ούτε ζημιές. Αυτό επιτυγχάνεται στο σημείο Δ, στο οποίο η καμπύλη του μέσου συνολικού κόστους τέμνει την καμπύλη ζήτησης. Η τιμή που χρεώνει είναι η P_1 , δηλαδή υψηλότερη της ανταγωνιστικής P_2 , ενώ η ποσότητα που παράγει είναι η Q_1 , η οποία είναι μικρότερη της ανταγωνιστικής και κοινωνικά επιθυμητής ποσότητας Q_2 . Έτσι, τα συνολικά έσοδα θα είναι ίσα με το συνολικό κόστος και η επιχείρηση δε θα λειτουργεί με ζημιά. όμως θα προκύπτει μία μικρή επιβάρυνση της κοινωνίας, η οποία, όπως είδαμε και προηγουμένως, θα αντιστοιχεί στο P_1 μείον P_2 ως προς την τιμή, ενώ η ποσότητα θα υπολείπεται της επιθυμητής κατά Q_2 μείον Q_1).

Από τα προηγούμενα συνάγονται διάφορα συμπεράσματα, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν αναλόγως το στόχο που θέλει η κυβέρνηση να ικανοποιήσει. Με άλλα λόγια, αν θέλει να μεγιστοποιήσει τα κέρδη για να συγκεντρώσει χρήματα από τους δημόσιους οργανισμούς, θα ακολουθήσει την πρώτη πολιτική των μονοπωλίων. Αν θέλει να μη λειτουργούν ζημιόγωνα, ώστε να μην επιβαρύνουν και τον προϋπολογισμό, θα ακολουθήσει την τρίτη πολιτική εξίσωσης του κόστους με την τιμή. Τέλος, αν επιθυμεί να παρέχει σε όλα τα άτομα υπηρεσίες με την κατάλληλη κατανομή των παραγωγικών πόρων, θα εφαρμόσει τη δεύτερη πολιτική. Η περίπτωση αυτή όμως προκαλεί ζημιές, τις οποίες θα πρέπει να αντιμετωπίσει ο οργανισμός που λειτουργεί με τους κανόνες του τέλειου ανταγωνισμού.

3.5 Τρόποι κάλυψης των ζημιών^{21,22}

Υπάρχουν τρεις μέθοδοι τις οποίες χρησιμοποιεί το κράτος χωριστά ή συνδυαστικά για να καλύψει τις ζημιές των δημόσιων επιχειρήσεων, όταν αυτές προκύπτουν:

- ④ Επιδότησεις
- ④ Διαφοροποίηση τιμών
- ④ Διπλή τιμολόγηση

²¹ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 117-120

²² Γεωργακόπουλος Θ. Α., 1997, σελ. 223-227

3.5.1 Επιδοτήσεις

Οι επιδοτήσεις προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Αυτός ο τρόπος δεν είναι πάντα αποτελεσματικός και κατά κανόνα στρεβλώνει τη διανομή του εισοδήματος και την κατανομή των πόρων.

Αν οι επιδοτήσεις προσφέρονται στις φτωχές και γενικότερα χαμηλές εισοδηματικές τάξεις, ενώ αντίστοιχα οι φόροι που επιβάλλονται στα άτομα βαρύνουν τα πλουσιότερα από αυτά, τότε θεωρείται κοινωνικά δίκαιη μέθοδος. Στην πράξη όμως αυτό είναι δύσκολο να εφαρμοστεί, όταν υπάρχουν ήδη πολλοί έμμεσοι φόροι που επιβαρύνουν τα αγαθά που αγοράζουν όλοι οι καταναλωτές ή όταν η έκταση της φοροδιαφυγής είναι μεγάλη. Έτσι, συχνά, ο αρχικός στόχος καθίσταται ανέφικτος. Ας πάρουμε ως παράδειγμα τις αστικές συγκοινωνίες στην Αθήνα και τα ΑΕΙ. Η κάλυψη των ελλειμμάτων από τον κρατικό προϋπολογισμό σημαίνει ότι, μέσω των φόρων που πλήρωσαν κάτοικοι άλλων περιοχών, όπως οι αγροτικές περιοχές, ενίσχυσαν τις υπηρεσίες μεταφοράς που προσφέρουν οι αστικές συγκοινωνίες στην Αθήνα, ενώ δε γίνεται χρήση από αυτούς. Παρόμοια, οι δωρεάν υπηρεσίες εκπαίδευσης που προσφέρουν τα ΑΕΙ, επιδοτούνται από τη φορολόγηση πλούσιων και φτωχών ατόμων. Αυτό σημαίνει ότι συμβάλλουν ουσιαστικά και οι φτωχοί στη χρηματοδότηση της μόρφωσης παιδιών πλούσιων οικογενειών που δεν έχουν αυτήν την ανάγκη στην πραγματικότητα άμεσα, σε σύγκριση με τις πιο φτωχές οικογένειες.

Η επίδραση που υφίσταται η κατανομή των πόρων από την παροχή επιδοτήσεων στους δημόσιους οργανισμούς ενδέχεται να μην είναι θετική. Αυτό οφείλεται κυρίως σε δύο αίτια.

Το πρώτο αφορά δύο αντίθετες επιρροές που δέχονται τα άτομα, εξαιτίας της φορολόγησης από τη μία πλευρά και τις επιδοτήσεις από την άλλη. Οι προσωπικοί φόροι εισοδήματος θα μειώσουν τα κίνητρα για εργασία, οι καταναλωτικοί φόροι τη ζήτηση και επιπλέον οι φόροι των κερδών θα μειώσουν τις επενδύσεις των επιχειρήσεων. Αντίθετα, οι επιδοτήσεις θα αυξήσουν την κοινωνικά επιθυμητή ποσότητα των αγαθών, δίνοντας τη δυνατότητα να διοχετευθούν πόροι προς αυτή την κατεύθυνση. Το τελικό αποτέλεσμα εξαρτάται από την ένταση των παραπάνω επιρροών και αν η φορολογία αποδειχθεί επαχθής, θα μειώσει τη δυνατότητα χρησιμοποίησης πόρων από τα άτομα.

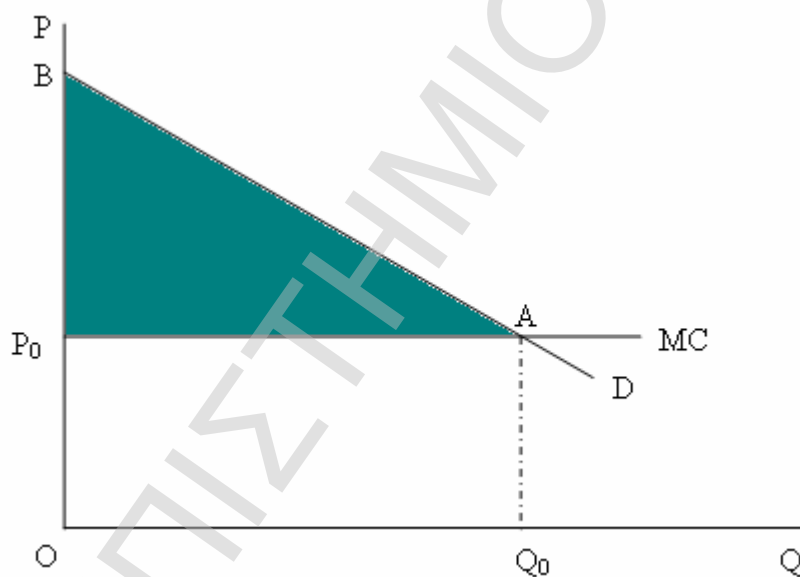
Το δεύτερο αίτιο σχετίζεται με το κλίμα, που αναπτύσσεται στους δημόσιους οργανισμούς, εφησυχασμού και ανευθυνότητας. Γνωρίζοντας οι διοικητές ότι, οι

ζημιές που θα προκύψουν, θα καλυφθούν από τον κρατικό προϋπολογισμό, δεν καταβάλλουν περαιτέρω προσπάθεια μείωσης του κόστους, αποφεύγουν την εισαγωγή προηγμένων τεχνολογικών συστημάτων και παραμελούν την επιμόρφωση του προσωπικού ή την υλοποίηση σημαντικών επενδυτικών προγραμμάτων.

3.5.2 Διαφοροποίηση τιμών

Επόμενη λύση για την αποκατάσταση των ζημιών κατά τη λειτουργία των δημόσιων οργανισμών αποτελεί η διαφοροποίηση των τιμών που χρεώνουν τους καταναλωτές σύμφωνα με διάφορα κριτήρια:

- ✓ Καταναλισκόμενη ποσότητα
- ✓ Χρόνος κατανάλωσης
- ✓ Κατηγορίες καταναλωτών



Διάγραμμα 3.2: Το πλεόνασμα του καταναλωτή

Η ποσότητα που καταναλώνεται αρχικά από έναν καταναλωτή είναι φθηνή και σταδιακά, όσο αυξάνεται το μέγεθός της, γίνεται ακριβότερη. Για παράδειγμα, τις πρώτες κιλοβατώρες ηλεκτρικού ρεύματος η ΔΕΗ τις χρεώνει χαμηλότερα. Εξίσου και η ΕΥΔΑΠ χρεώνει χαμηλότερες τιμές για τα πρώτα κυβικά νερού.

Ο χρόνος κατανάλωσης αφορά την περίοδο που αυτή πραγματοποιείται. Για παράδειγμα, η κατανάλωση ρεύματος το βράδυ είναι πιο φθηνή από την ημερήσια.

Αυτό συμβαίνει διότι η συνολική ζήτηση των υπηρεσιών τη μέρα είναι μεγαλύτερη από τη συνολική ζήτηση που έχουν τη νύχτα.

Για τις διάφορες κατηγορίες καταναλωτών η χρέωση δεν είναι ίδια. Έτσι, οι οικιακοί χρήστες επιβαρύνονται με υψηλότερες τιμές από τους βιομηχανικούς ή αγροτικούς χρήστες, για να καλύψει το κόστος της άσκησης αναπτυξιακής και κοινωνικής πολιτικής. Επίσης, για ορισμένα γεωγραφικά διαμερίσματα εφαρμόζεται πάλι διαφοροποίηση τιμών. Για παράδειγμα, τα νησιά του ανατολικού Αιγαίου έχουν χαμηλότερες χρεώσεις στις δημόσιες υπηρεσίες που χρησιμοποιούν.

Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται γιατί είναι φανερό ότι ορισμένοι καταναλωτές παρουσιάζουν υψηλότερο οριακό όφελος από το οριακό τους κόστος. Επομένως θα καταβάλουν και υψηλότερη τιμή από την επικρατούσα στην αγορά, προκειμένου να αποκτήσουν τις υπηρεσίες αυτές. Η διαφορά αυτή μεταξύ οριακού οφέλους και κόστους ονομάζεται πλεόνασμα του καταναλωτή²³. Στο Διάγραμμα 3.2 παριστάνεται με το τρίγωνο ABP_0 , όπου η καμπύλη ζήτησης, η οποία εκφράζει το οριακό όφελος, είναι υψηλότερη από το οριακό κόστος. Σκοπός είναι η απορρόφηση αυτού του πλεονάσματος, χωρίς να επηρεαστεί η ζήτηση, για την κάλυψη των ελλειμμάτων.

3.5.3 Διπλή τιμολόγηση

Η πολιτική αυτή διακρίνει την τιμολόγηση με βάση δύο κλίμακες, μία μεταβλητή και μία σταθερή. Η μεταβλητή σημαίνει ότι η χρέωση διαμορφώνεται σύμφωνα με την καταναλισκόμενη ποσότητα. Η σταθερή συνίσταται σε μία πάγια χρέωση για μία ορισμένη ποσότητα κατανάλωσης (ελάχιστη), κοινή για όλα τα νοικοκυριά είτε κάνουν ανάλογη χρήση των υπηρεσιών είτε όχι. Ακόμα όμως και να κάνουν, η αναλογία του παγίου προς το μεταβλητό μέρος της χρέωσης είναι δυσμενέστερη για τα φτωχά νοικοκυριά (πιο μικρό μεταβλητό μέρος, δηλαδή λιγότερη κατανάλωση πέραν της ελάχιστης, από όσο τα πλούσια νοικοκυριά).

²³ Το πλεόνασμα του καταναλωτή είναι ουσιαστικά η διαφορά του μέγιστου ποσού που οι καταναλωτές θα ήταν διατεθειμένοι να καταβάλλουν για να αποκτήσουν το αγαθό (εμβαδό $OBAQ_0$) και του ποσού που πραγματικά καταβάλλουν (εμβαδό $O P_0AQ_0$) στο σημείο ισορροπίας A (Γεωργακόπουλος Θ. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997, σελ. 71-72).

3.6 Σύγκριση δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων²⁴

Οι στόχοι των δημόσιων οργανισμών, όπως προαναφέρθηκαν, δε σημαίνει ότι δεν μπορούν να επιτευχθούν από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Οι αδυναμίες της αγοράς (στρεβλώσεις στην κατανομή των πόρων, εκμετάλλευση του καταναλωτή), στην οποία δραστηριοποιούνται οι τελευταίες, μπορούν να αντιμετωπιστούν με ρυθμιστικές παρεμβάσεις ή με το σύστημα των φόρων - επιδοτήσεων, ώστε να δραστηριοποιηθούν στους κλάδους των δημόσιων. Για παράδειγμα, το κράτος παρεμβαίνει σε θέματα τιμολογιακής πολιτικής και ασφάλειας των ΚΤΕΛ, που είναι ιδιωτικός φορέας. Στον κλάδο της κινητής και σταθερής τηλεφωνίας συνυπάρχει πλέον ο ΟΤΕ με άλλους ιδιώτες. Ποια όμως είναι τα πλεονεκτήματα μίας ιδιωτικής και ποια μίας δημόσιας επιχείρησης;

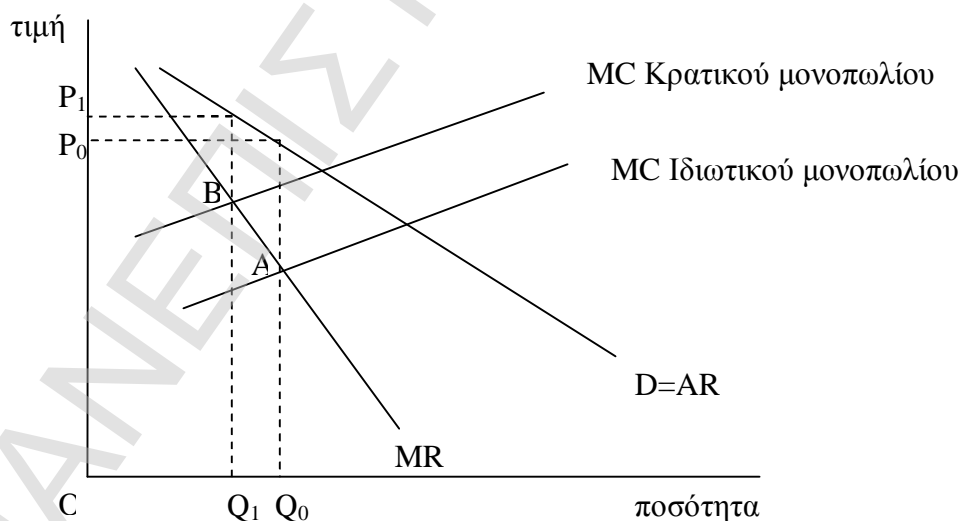
Μία ιδιωτική εταιρεία υποστηρίζεται από ορισμένους οικονομολόγους ότι διαθέτει τα ακόλουθα τρία πλεονεκτήματα:

1. Αποτελούν μέσα προώθησης των δημοσιονομικών στόχων. Αυτό σημαίνει ότι μπορούν και περιορίζουν την ανεργία, τις επιδοτήσεις του κράτους για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας σε σχέση με την κοστοβόρα και αναποτελεσματική πρακτική πρόσληψης υπεράριθμου προσωπικού σε ένα δημόσιο οργανισμό. Επίσης, η εγκατάσταση νέων βιομηχανικών μονάδων με τα επενδυτικά κίνητρα του αναπτυξιακού νόμου σε φθίνουσες περιοχές είναι πιο αποδοτική για την τοπική οικονομία από την ίδρυση δημόσιων οργανισμών.
2. Οι ρυθμίσεις και οι επιδοτήσεις, οι οποίες θεωρούνται αρνητικοί φόροι, έχουν ένα συγκεκριμένο και μετρήσιμο μέγεθος, το οποίο αποτυπώνεται στον προϋπολογισμό. Έτσι το κράτος μπορεί να επιδοτήσει ένα ιδιωτικό νοσοκομείο να επεκτείνει τη νοσοκομειακή κάλυψη και σε άτομα μη ασφαλισμένα, με μηδενικό ή περιορισμένο εισόδημα, για να αμβλύνει τις κοινωνικές αδικίες. Εναλλακτικά, μπορεί να καλύψει τις δαπάνες περίθαλψης των ατόμων αυτών. Αντίθετα, το κόστος λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών είναι αδιευκρίνιστο λόγω ανεπαρκούς λογιστικής οργάνωσης.
3. Ακόμα και μετά την επιβολή φόρων ή ρυθμίσεων, διαθέτουν ισχυρά κίνητρα για να λειτουργούν αποτελεσματικά, διότι:

²⁴ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 122-127

- ⓐ αντιμετωπίζουν την απειλή πτώχευσης, εάν δεν είναι κερδοφόρες
- ⓐ διατρέχουν τον κίνδυνο εκτοπισμού από την αγορά, καθώς έχουν να αντιμετωπίσουν συνεχώς τον ανταγωνισμό
- ⓐ καθορίζουν τους μισθούς σε σχέση με τα κέρδη και την αποδοτικότητα των υπαλλήλων
- ⓐ έχουν ευχέρεια στις προσλήψεις και απολύσεις προσωπικού
- ⓐ έχουν σαφείς και ποσοτικοποιημένους στόχους
- ⓐ διαθέτουν ευελιξία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και αναλαμβάνουν κινδύνους

Σύμφωνα με αυτές τις θεωρήσεις, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις προκαλούν πιο αποτελεσματική κατανομή των πόρων από τις δημόσιες, όταν επικρατούν οι ίδιες συνθήκες αγοράς. Το Διάγραμμα 3.3 παρουσιάζει τα επίπεδα ισορροπίας ενός κρατικού και ενός ιδιωτικού μονοπωλίου. Η μικρότερη αποτελεσματικότητα του κρατικού μονοπωλίου αυξάνει το οριακό του κόστος μετακινώντας την καμπύλη προς τα πάνω, καθιστώντας το υψηλότερα από το επίπεδο του ιδιωτικού μονοπωλίου. Αυτό σημαίνει ότι η ποσότητα που παράγει είναι μικρότερη (Q_1), ενώ η τιμή (P_1) υψηλότερη σε σύγκριση με τα αντίστοιχα μεγέθη (Q_0 και P_0) του ιδιωτικού μονοπωλίου.



Διάγραμμα 3.3: Ισορροπία του κρατικού και του ιδιωτικού μονοπωλίου

Άλλοι πάλι υποστηρίζουν την άποψη ότι επιτυγχάνεται καλύτερη κατανομή των πόρων από τις δημόσιες επιχειρήσεις, διότι παρουσιάζουν τα ακόλουθα πλεονεκτήματα:

1. Το κράτος ελέγχει τους διοικούντες και τις δραστηριότητές τους με συνέπεια να αποφεύγονται στρεβλώσεις στο οικονομικό σύστημα από τις ρυθμίσεις που επιβάλλει το κράτος. Αντίθετα, οι ιδιωτικές εταιρείες, ειδικά όταν διαθέτουν οικονομική επιφάνεια, μπορούν να πιέσουν την πολιτεία να επιβάλλει ηπιότερες ρυθμίσεις φορολογικές, είτε για επιδοτήσεις είτε φορολογικές απαλλαγές, για παράδειγμα στο πρόβλημα της μόλυνσης του περιβάλλοντος από τη λειτουργία τους.
2. Η συμβολή των δημόσιων οργανισμών στο σχεδιασμό και προώθηση των δημοσιονομικών στόχων είναι μεγαλύτερη από εκείνη των ιδιωτικών μονάδων. Για παράδειγμα, η συγκράτηση του πληθωρισμού είναι ευκολότερο να πραγματοποιηθεί μέσα από τη μείωση των τιμολογίων των ΔΕΚΟ παρά με συστάσεις στις ιδιωτικές εταιρείες.
3. Οι αδυναμίες της λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων εμφανίζονται και στις ιδιωτικές, μόνο που σε αυτές δε γίνονται τόσο γνωστές στην κοινή γνώμη. Ανεπαρκείς διαχειριστές υπάρχουν τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Οι ουρές πελατών παρουσιάζεται με διαβαθμίσεις σε όλες τις τράπεζες ιδιωτικού και δημοσίου ελέγχου. Στις δεκαετίες του '70 και '80 πολλές ιδιωτικές εταιρείες κρατικοποιήθηκαν, όταν έφτασαν σε κατάσταση πτώχευσης, για να μην αυξηθεί η ανεργία και μειωθεί η εθνική παραγωγή. Από την άλλη, εάν υπάρχει αξιοκρατική επιλογή των ανώτατων στελεχών των ΔΕΚΟ τοποθετώντας ικανά άτομα στη διοίκηση τους, τότε η δημόσια επιχείρηση δεν υστερεί σε τίποτα από μία ιδιωτική επιχείρηση ως προς την αποτελεσματικότητα των στόχων της. Συνήθως όμως οι αδυναμίες του πολιτικού μηχανισμού εμπλέκει τα πράγματα περιορίζοντας την αποτελεσματικότητά τους.

3.7 Ρυθμιστική αναμόρφωση²⁵

Μετά από την παράθεση των θετικών σημείων των δημόσιων αλλά και ιδιωτικών οργανισμών πρέπει να τονίσουμε ότι επικρατεί παγκοσμίως η τάση της μείωσης του ρόλου του κράτους μέσω της απελευθέρωσης των αγορών ή της ιδιωτικοποίησης. Πώς όμως περάσαμε από τη ρύθμιση στην απορρύθμιση των αγορών και ποια η διαφορά τους;

Καταρχήν πρέπει να αναφέρουμε ότι ρυθμίσεις επιβλήθηκαν από το κράτος στα φυσικά μονοπώλια για την προστασία του καταναλωτή από την πιθανή εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσης που απολάμβαναν στους διάφορους κλάδους δραστηριοποίησής τους. Όμως οι φορείς του ιδιωτικού τομέα, που ενδιαφέρονταν να εισχωρήσουν σε αυτούς, αποκλείονταν πάντα νομικά, με αποτέλεσμα αυτά τα μονοπώλια να μην αποδεικνύονται στην πράξη τόσο «φυσικά». Επομένως, άρχισε να διαφαίνεται η ανάγκη απορρύθμισης των αγορών αυτών με την άρση αυτών νομικών εμποδίων, δηλαδή των φραγμών εισόδου σε νεοεισερχόμενους στον κλάδο. Η αλλαγή της τεχνολογίας με την εφαρμογή νέων και προηγμένων μεθόδων, τις οποίες μπορούσαν να εισάγουν οι τελευταίοι, ήταν ένα επιπλέον κίνητρο για να πραγματοποιηθεί το άνοιγμα των αγορών.

Στις περιπτώσεις που ο ανταγωνισμός δεν μπορεί εισαχθεί σε ένα αυθεντικά φυσικό μονοπώλιο υπάρχουν δύο λύσεις. Η πρώτη αφορά την κατάργηση ή διάσπαση της ομαδοποίησης των υπηρεσιών που προσφέρονται από το μονοπώλιο στα συστατικά τους μέρη, έτσι ώστε να απομονωθεί το κύριο στοιχείο φυσικού μονοπωλίου στον κλάδο. Για παράδειγμα, στον ηλεκτρισμό, το πραγματικό στοιχείο μονοπωλίου δεν είναι η παραγωγή ενέργειας ή η διανομή της, αλλά η μεταφορά ρεύματος μέσω ενός δικτύου. Το τελευταίο μπορεί να παραμείνει ως έχει, δηλαδή ως φυσικό μονοπώλιο, ενώ οι υπόλοιπες δραστηριότητες να δοθούν στον ανταγωνισμό μέσω διαδικασιών πώλησης ή ανάθεσής τους σε ιδιώτες με πλειοδοτικούς διαγωνισμούς. Έτσι μπορεί να διασφαλιστεί καλύτερα η αποτελεσματικότητα σε όλη την αγορά.

Η δεύτερη λύση για την αντιμετώπιση του στοιχείου του φυσικού μονοπωλίου περιλαμβάνει την τιμολόγηση, την πρόσβαση και την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών από αυτό. Κατά την τιμολόγηση γίνεται ρύθμιση μέσω κινήτρων από ρυθμιστικά σώματα σε κάθε βιομηχανία, όπως συνέβη στο αέριο, στο νερό, στους

²⁵ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 127-128

σιδηροδρόμους, στις τηλεπικοινωνίες και τον ηλεκτρισμό στο Ηνωμένο Βασίλειο μετά την ιδιωτικοποίησή τους. Με λίγα λόγια, σχεδιάζουν κίνητρα για τη διατήρηση τιμών και κόστους στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο για τους παραγωγούς, ώστε το ιδιωτικοποιημένο μονοπώλιο να μην ολισθήσει στις κακές συνθήκες της πρώην κρατικής υπηρεσίας ή εταιρείας. Ταυτόχρονα τα σώματα αυτά προσπαθούν να εμποδίσουν την κατάχρηση μονοπωλιακής δύναμης παρά τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν στην υλοποίηση του στόχου αυτού.

Όσον αφορά την πρόσβαση στις υπηρεσίες και τον κλάδο από τους νεοεισερχόμενους, είναι φανερό ότι ο μονοπωλητής θα προσπαθήσει να προσφέρει την ελάχιστη δυνατή πρόσβαση στο δίκτυό του και μάλιστα με μη ευνοϊκούς όρους προς τους τελευταίους. Ο ρυθμιστής οφείλει να παρέμβει εδώ για να μορφοποιήσει και να ανοίξει ένα θεμιτό και διαφανές πρόγραμμα αδειών για τους νεοεισερχόμενους προσδιορίζοντας τις χρεώσεις πρόσβασης για τη σύνδεση στα δίκτυα.

Τέλος, ο ρυθμιστής θα πρέπει να προσέχει τόσο την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται από τους υπάρχοντες και νέους φορείς προς τους καταναλωτές, όσο και του ιδιοκτήτη του δικτύου προς τους ανταγωνιστές. Έτσι, ο υπάρχον φορέας δεν μπορεί να ευνοεί το δικό του τομέα λιανικής σε σύγκριση με τους ανταγωνιστές²⁶.

Βλέπουμε, επομένως, ότι ο περιορισμός του ρόλου του κράτους δεν έχει μόνο ποσοτικά στοιχεία, όπως το μέγεθος του δημόσιου τομέα, αλλά και ποιοτικά. Τα ποιοτικά στοιχεία σχετίζονται με διάφορες διοικητικές ρυθμίσεις, οι οποίες περιορίζουν τη δραστηριότητα των ιδιωτών, μειώνοντας ταυτόχρονα την αποδοτικότητά τους. Η κατάργηση ή η χαλάρωση των ρυθμίσεων αυτών που προκαλούν εμπόδια στις συναλλαγές και των εν γένει γραφειοκρατικών διατυπώσεων ονομάζεται απελευθέρωση ή απορρύθμιση (deregulation). Η χορήγηση αδειών λειτουργίας σε ιδιωτικές μονάδες σε κλάδους που λειτουργούν ακόμα κρατικά μονοπώλια αποτελεί μία βασική υλοποίηση απορρύθμισης. Επιδιώκει την ελαχιστοποίηση των κυβερνητικών αποτυχιών στοχεύοντας στις εξής αγορές:

- Αγορά προϊόντος, μέσω της κατάργησης του ελέγχου τιμών, απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου, προστασία καταναλωτή, ενίσχυση υγιούς ανταγωνισμού, προστασία περιβάλλοντος, κατάργηση αντικινήτρων για ανάληψη αντιπαραγωγικής δράσης, κατάργηση αδειών σκοπιμότητας για την ίδρυση ή επέκταση επιχειρήσεων

²⁶ Mc Aleese D., Οικονομική για Επιχειρησιακές Σπουδές: Ανταγωνισμός, Μακροσταθερότητα και Παγκοσμιοποίηση, εκδόσεις τυποθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 2005, Σελ. 234-238

- Αγορά χρήματος και κεφαλαίου, μέσω της απελευθέρωσης της κίνησης κεφαλαίων διεθνώς, κατάργηση συναλλαγματικών περιορισμών, απελευθέρωση του τραπεζικού-πιστωτικού συστήματος, ελεύθερη διαχείριση των διαθεσίμων των συνταξιοδοτικών και λοιπών ταμείων
- Αγορά εργασίας, μέσω της κατάργησης των περιορισμών στις απολύσεις των εργαζομένων, μείωση του εργατικού και εργοδοτικού κοινωνικού και ασφαλιστικού κόστους, ελαστικές μορφές εργασίας, ευελιξία ωραρίων

Η απορρύθμιση εφαρμόστηκε κυρίως στις ΗΠΑ διότι είχαν υιοθετηθεί ρυθμίσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων παραγωγής αγαθών κοινής ωφέλειας και όχι κρατικοποιήσεις, όπως στην Ευρώπη. Εξάλλου για αυτό το λόγο ιδιωτικοποιήσεις έλαβαν χώρα πιο εκτεταμένα στην Ευρώπη.

Η ρυθμιστική πολιτική επηρέασε την παραγωγική αποτελεσματικότητα (productive efficiency), δηλαδή το να παράγεις με ελάχιστο κόστος, προκαλώντας σπατάλη πόρων. Ταυτόχρονα η ελεύθερη λειτουργία των αγορών επηρέασε την αναδιανεμητική αποτελεσματικότητα (allocative efficiency) προκαλώντας υπερκέρδη στο μονοπωλιακό παραγωγό και μείωση του πλεονάσματος του καταναλωτή. Επομένως, η ρυθμιστική αποτυχία (regulatory failure), από τη μία πλευρά, μαζί με την αποτυχία της αγοράς (market failure), από την άλλη πλευρά, οδήγησαν σε μία σύγχρονη αντιμετώπιση που ονομάστηκε ρυθμιστική αναμόρφωση (regulatory reform). Λαμβάνοντας υπόψη και τις άλλες εξελίξεις στη ζήτηση και την τεχνολογία, σκοπεύει στην ενίσχυση του ανταγωνισμού, όπου είναι δυνατό και επιθυμητό και στην αλλαγή του τρόπου ρύθμισης, όπου η αγορά είναι φυσικό μονοπώλιο²⁷.

Είναι αυτονόητο ότι η ρύθμιση είναι απαραίτητη και προτιμότερη πάντα από την ανύπαρκτη ρύθμιση, παρά το γεγονός ότι η πρώτη εμπεριέχει σημαντικά κόστη, καθώς απαιτούν μεγάλο προσωπικό από δικηγόρους και οικονομολόγους. Η ποιότητα των αποφάσεων ποικίλει, καθώς ο κίνδυνος προσεταιρισμού των ρυθμιστικών σωμάτων από τους ρυθμιζόμενους πάντα ελλοχεύει, ενώ ταυτόχρονα μπορεί να υπόκεινται και σε δαπανηρές εφέσεις. Επομένως, η ρύθμιση ουσιαστικά δεν μπορεί να υποκαταστήσει τον ανταγωνισμό, ο οποίος αποτελεί πιο αποτελεσματικό εργαλείο πολιτικής για την αποφυγή υπέρογκων χρεώσεων στον καταναλωτή και υπερβολικών κερδών. Τελικά αποδεικνύεται στην πράξη ότι η καλύτερη ρυθμιστική αρχή είναι

²⁷ Λουρή Ε., Σημειώσεις εφαρμοσμένης βιομηχανικής οργάνωσης, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997, σελ. 86-87

εκείνη που αποσύρεται ανοίγοντας το δρόμο στον ανταγωνισμό μέσω της απορρύθμισης, ώστε να οδηγήσει αποτελεσματικότερα στην οικονομική ανάπτυξη²⁸.

3.8 Επιδιώξεις προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στις δημόσιες επιχειρήσεις^{29,30,31}

Οι επιδιώξεις αντίστοιχα των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στις δημόσιες επιχειρήσεις συνίστανται στα ακόλουθα τέσσερα σημεία:

- I. Δημοσιονομική εξυγίανση μέσω της εξοικονόμησης δημόσιων δαπανών και της αύξησης των δημόσιων εσόδων. Η μείωση των δημόσιων δαπανών προκύπτει μετά από την απαλλαγή του κράτους από το βάρος των επιδοτήσεων για την κάλυψη των ελλειμμάτων τους ή τραπεζικών εγγυήσεων των ΔΕΚΟ που κατέπιπταν και τα οφειλόμενα ποσά μεταφέρονταν στο δημόσιο χρέος. Η πώληση μίας ΔΕΚΟ, η οποία αποτελεί περιουσιακό στοιχείο του Δημοσίου, δεν πρέπει να χρησιμοποιείται για καταναλωτικούς σκοπούς, αλλά για τη μείωση του δημόσιου χρέους ή τη χρηματοδότηση παραγωγικών επενδύσεων. Όσον αφορά πάλι τα έσοδα, η πώληση προκαλεί μία βραχυχρόνια θετική και μακροχρόνια αρνητική επίδραση, ειδικά αν η ΔΕΚΟ ήταν κερδοφόρα. Η πρώτη συνίσταται στην αύξηση των εσόδων το έτος της συναλλαγής και η δεύτερη στη μείωση των εσόδων τα επόμενα χρόνια, καθώς το κράτος δεν εισπράττει πλέον μέρος ως μοναδικός μέτοχος και την πρόσοδο της επιχείρησης που λειτουργούσε μονοπωλιακά. Επομένως, είναι σημαντικό η πώληση της επιχείρησης να γίνεται σε τιμή που να αντιπροσωπεύει την παρούσα αξία όλων των προσδοκώμενων μελλοντικών προσόδων της εκποιούμενης μονάδας.
- II. Περιορισμός του μεγέθους του δημόσιου τομέα. Η παρουσία του κράτους προκάλεσε σοβαρές αποκλίσεις στην άριστη κατανομή των παραγωγικών πόρων, όπως έχουμε ήδη αναφέρει. Πιστεύεται όμως ότι οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις του κράτους προς τις ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις μπορούν να δημιουργήσουν υγιέστερες βάσεις για οικονομική ανάπτυξη με την

²⁸ Mc Aleese D., 2005, Σελ. 238-239

²⁹ Δαλαμάγκας Β. Α., 2003, σελ. 129-132

³⁰ Γεωργακόπουλος Θ., Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, τόμος Δ, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα 2000, σελ. 116-117

³¹ Γεωργακόπουλος Θ. Α., 1997, σελ. 235-237

ορθολογικότερη χρήση των παραγωγικών μέσων και την αποφυγή προνομίων ή άνισων όρων ανταγωνισμού.

- III. Εξορθολογισμός της εισοδηματικής πολιτικής. Είναι γεγονός ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι συχνά απολαμβάνουν υψηλότερες αποδοχές, πληρέστερη κοινωνική και ασφαλιστική κάλυψη και γενικά περισσότερα προνόμια από πολλούς εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα. Θεωρείται μάλιστα αποτέλεσμα των ισχυρών εργατικών σωματείων, τα οποία πιέζουν το κράτος είτε μέσα από τη στενή σχέση με την εξουσία που διαθέτουν είτε λόγω της νευραλγικής θέσης που απολαμβάνουν στο παραγωγικό κύκλωμα. Άλλη εκδοχή υποστηρίζει την άποψη ότι ασκούν επιρροή και στις διοικήσεις των ΔΕΚΟ μέσω μίας μορφής άτυπης συνδιαχείρισης. Η ιδιωτικοποίηση όμως θα εξαλείψει όλα αυτά τα φαινόμενα μέσω της προσαρμογής των απαιτήσεων των εργαζομένων στις πραγματικές δυνατότητες των επιχειρήσεων και της οικονομίας.
- IV. Συμμετοχή του ευρύτερου κοινού στο επιχειρηματικό γίνεσθαι. Πρόκειται για τη διασπορά των μετοχών των ΔΕΚΟ μέσω του χρηματιστηρίου προς όλους δίνοντας τη δυνατότητα στα νοικοκυριά να ενδιαφερθούν ενεργά για τις οικονομικές εξελίξεις. Επίσης, οι εργαζόμενοι μπορεί να γίνουν μέτοχοι με όλες τις θετικές επιδράσεις που έχει αυτό στην παραγωγικότητα και την κερδοφορία. Το χρηματιστήριο καθίσταται μέσο χρηματοδότησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και εξισωτικής διανομής του πλούτου και του εισοδήματος. Βέβαια υπάρχει και ο αντίλογος, ότι δηλαδή με τον τρόπο αυτό αποκλείονται τα μεγάλα πλειοψηφικά πακέτα από στρατηγικούς επενδυτές που μπορούν να αναλάβουν και το management της εταιρείας, ενώ ταυτόχρονα η συμπαγής διατήρηση του κράτους ενός μικρού ποσοστού, έστω και 20% του μετοχικού κεφαλαίου, θα του επιτρέπει πάλι να την ελέγχει και να εμποδίζει πιθανώς τον εκσυγχρονισμό της.

3.9 Άμεσες ξένες επενδύσεις και ιδιωτικοποίηση³²

Οι άμεσες ξένες επενδύσεις αποτελούν ένα στόχο για τις κυβερνήσεις ειδικά των πρώην σοσιαλιστικών χωρών, όπως αυτές της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης στα προγράμματα ιδιωτικοποίησης. Αυτό συμβαίνει, από τη μία πλευρά, διότι οι ξένοι επενδυτές προσφέρουν το απαραίτητο κεφάλαιο για την αγορά των υποψήφιων κρατικών επιχειρήσεων και από την άλλη πλευρά, διότι δημιουργούν ανταγωνιστικές συνθήκες μέσα στις οποίες αισθάνονται περισσότερο ασφαλείς οι τελευταίοι από μία αγορά στην οποία κυριαρχεί το κράτος³³.

Τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης δεν μπορούν να βασισθούν σε μεγάλο βαθμό στις εσωτερικές αποταμιεύσεις, καθώς θα πάρει πολύ χρόνο να συγκεντρωθούν οι απαιτούμενες, οι οποίες θα καλύψουν την αξία των περιουσιακών στοιχείων που πρόκειται να ιδιωτικοποιηθούν. Ενώ οι εγχώριοι επιχειρηματίες ανταποκρίθηκαν στην πώληση γης και μικρομεσαίων επιχειρήσεων, φάνηκαν απρόθυμοι και διστακτικοί ως προς τους κινδύνους που ενέχει η ιδιωτικοποίηση των αντίστοιχων μεγάλων επιχειρήσεων, λόγω της έλλειψης κεφαλαίων και διαχειριστικής εμπειρίας³⁴.

Η άποψη ότι στην απουσία εγχώριων πηγών χρηματοδότησης οι ξένοι θα αποκτήσουν μεγάλο τμήμα της βιομηχανίας σε πολύ χαμηλές τιμές προκαλεί διαμάχες στον πληθυσμό³⁵, καθώς αντανακλά το φόβο της ξένης κυριαρχίας στην οικονομία. Οι κυβερνήσεις μάλιστα της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης έφτασαν στο σημείο να υποβαθμίζουν την ανάγκη για κάποια εγχώρια ιδιοκτησία. Φαίνονται κάπως μυωπικές δίνοντας έμφαση στο άμεσο κέρδος από μία μεγάλη εισροή κεφαλαίου, ενώ στερούνται σκοπού ή στρατηγικής με συνοχή και συνέπεια, καθώς και της επαρκούς εξέτασης των μακροχρόνιων επιδράσεων της μαζικής μεταβίβασης μεγάλων επιχειρήσεων σε ξένα συμφέροντα.

Είδαμε πώς οι ξένες επενδύσεις οδηγούν στην ιδιωτικοποίηση. Ισχύει όμως και το αντίστροφο, δηλαδή η ιδιωτικοποίηση επιτρέπει την προσέλκυση άμεσων

³² Πιτέλης Χ., Sugden R., Thomas R., Επενδύσεις προς το εσωτερικό, συμβατότητα στόχων και (η ανάγκη για) Βιομηχανική στρατηγική από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998, σελ. 334-336

³³ Dobosiewicz Z., Foreign Investment in Eastern Europe, London: Routledge (1992)

³⁴ Hunya G., "Foreign direct investment and privatisation in Central and Eastern Europe", Communist economies and economic transformations, vol. 4, no. 4 (1992)

³⁵ Hamilton G., Adjubei Y., "Analysing the first wave of foreign direct investment to the countries of eastern Europe 1987-1990", στο Schenk, Monkiewicz & Wass-Vcege (eds), New dimensions in east-west business relations, New York: Verlag (1991)

ξένων επενδύσεων μέσα στο ανταγωνιστικό περιβάλλον που δημιουργεί. Με την παρουσία των δυνάμεων της ελεύθερης αγοράς μετασχηματίζονται και οι οικονομίες. Η αγορά κρατικής ιδιοκτησίας από ξένους επενδυτές έλαβαν χώρα σε μονοπωλιακούς κλάδους που κυριαρχούσε το κράτος³⁶. Ο λόγος είναι ότι με τον τρόπο αυτό οι πολυεθνικές εταιρείες κατάφεραν να κερδίσουν ένα σημαντικό αν όχι ηγετικό μερίδιο αγοράς³⁷. Η απόκτηση ενός ολιγοπωλιακού μεριδίου αγοράς αποτελεί έναν ευδιάκριτο παράγοντα της επενδυτικής δραστηριότητας των πολυεθνικών.

3.10 Επίλογος

Στο κεφάλαιο αυτό είδαμε το γενικότερο πλαίσιο λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων. Αυτό συμπεριέλαβε τη βάση παροχής των αγαθών από τους δημόσιους οργανισμούς, τους στόχους που έχουν να εκπληρώσουν, την τιμολογιακή τους πολιτική και τους τρόπους που καλύπτουν τα ελλείμματα. Έγιναν, επομένως, φανερά τα προβλήματα που προκύπτουν στον τρόπο που δραστηριοποιούνται σε σύγκριση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Βέβαια οι απόψεις εξακολουθούν να δίστανται, αν και φαίνεται να επικρατεί η τάση μείωσης του κράτους και απελευθέρωσης των αγορών. Αυτό μπορεί να γίνει είτε με πλήρη κατάργηση είτε με χαλάρωση των ρυθμίσεων που υπάρχουν σε αυτές μέσα από τη ρυθμιστική πολιτική. Επίσης, παρατέθηκαν οι επιδιώξεις των κρατικών επιχειρήσεων για να γίνει περισσότερο κατανοητός ο ρόλος τους. Τέλος, εντοπίστηκε η σχέση αλληλεξάρτησης που υπάρχει ανάμεσα στα προγράμματα ιδιωτικοποίησης και τις άμεσες ξένες επενδύσεις.

³⁶ Mc Millan C. H., "The role of foreign direct investment in transition from planned to market economies", *Transnational Corporations*, vol. 2, no. 3 (1993)

³⁷ Radice H., *Organising markets in central and eastern Europe: competition, governance and the role of foreign capital*, School of Business and Economic studies discussion paper, University of Leeds (1994)

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 3^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

- Γεωργακόπουλος Θ., Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, τόμος Δ, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα 2000
- Γεωργακόπουλος Θ. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997
- Δαλαμάγκας Β. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2003
- Δράκος Γ. Ε., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Σταμούλης, Πειραιάς 1986
- Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική Ι: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1980
- Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική ΙΙ: Οι δημοσιονομικοί θεσμοί, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1981
- Λουρή Ε., Σημειώσεις εφαρμοσμένης βιομηχανικής οργάνωσης, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997
- Dobosiewicz Z., Foreign Investment in Eastern Europe, London: Routledge (1992)
- Hamilton G., Adjubei Y., “Analysing the first wave of foreign direct investment to the countries of eastern Europe 1987-1990”, στο Schenk, Monkiewicz & Wass-Vcege (eds), New dimensions in east-west business relations, New York: Verlag (1991)
- Hunya G., “Foreign direct investment and privatisation in Central and Eastern Europe”, Communist economies and economic transformations, vol. 4, no. 4 (1992)
- Margolis J. and Guitton J. (eds), Public Economics, St. Martin Press, New York 1969
- Mc Aleese D., Οικονομική για Επιχειρησιακές Σπουδές: Ανταγωνισμός, Μακροσταθερότητα και Παγκοσμιοποίηση, εκδόσεις τυποθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 2005
- Mc Millan C. H., “The role of foreign direct investment in transition from planned to market economies”, Transnational Corporations, vol. 2, no. 3. (1993)
- Musgrave R. A., Fiscal systems, Yale University Press, New Haven 1969
- Musgrave R. A., The theory of public finance, McGraw-Hill, New York 1959

- Musgrave R. A. and Musgrave P. B., Public Finance, theory and practice, McGraw-Hill, New York 1973
- Musgrave R. & Peacock A. (eds), Classics in the theory of public finance, Macmillan, New York 1967
- Radice H., Organising markets in central and eastern Europe: competition, governance and the role of foreign capital, School of Business and Economic studies discussion paper, University of Leeds (1994)
- Samuelson P. A., Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, Review of economics and statistics, Nov. 1955

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ

4. ΜΕΘΟΔΟΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

4.1 Εισαγωγή¹

Υπάρχουν πολλές μορφές τις οποίες είναι δυνατό να πάρει η ιδιωτικοποίηση. Όλες αυτές βασίζονται όμως στο μοντέλο παροχής αγαθών και υπηρεσιών, το οποίο ανάλογα με την περίπτωση παραλλάσσεται. Έτσι προκύπτουν οι διάφοροι μηχανισμοί ιδιωτικοποίησης, τους οποίους θα εξετάσουμε έναν προς έναν, ώστε να τους κατανοήσουμε καλύτερα. Θα συγκριθούν μεταξύ τους, θα ταξινομηθούν και θα αξιολογηθούν με βάση το βαθμό ιδιωτικοποίησης σε πρώτο στάδιο. Τέλος, θα παρατεθούν τα κύρια κριτήρια με τα οποία αξιολογούνται συνολικά οι διάφορες μέθοδοι ιδιωτικοποίησης, ώστε να μας βοηθήσουν να καταλήξουμε σε ορισμένα συμπεράσματα ως προς την αποτελεσματικότητά τους.

4.2 Το βασικό μοντέλο παροχής υπηρεσιών

Είδαμε ότι για όλα τα αγαθά απαιτείται συλλογική παρέμβαση για τη θέσπιση κανόνων κατανομής και χρήσης τους. Οι κανόνες αυτοί αποτελούν συλλογικό αγαθό, διότι διασφαλίζουν ακριβώς την ομαλή παροχή τους. Ειδικά όμως όσον αφορά τα ίδια τα συλλογικά αγαθά, πρέπει να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την παραγωγή τους. Η επιλογή των ιδιωτικών ή ανταποδοτικών αγαθών ως κοινωνικά απαιτεί εξίσου συλλογική παρέμβαση, ώστε να παρέχονται σε επαρκείς ποσότητες. Με άλλα λόγια, για κάθε είδος αγαθού η συλλογική δράση περιλαμβάνει τη λήψη αποφάσεων για εξεύρεση χρημάτων.

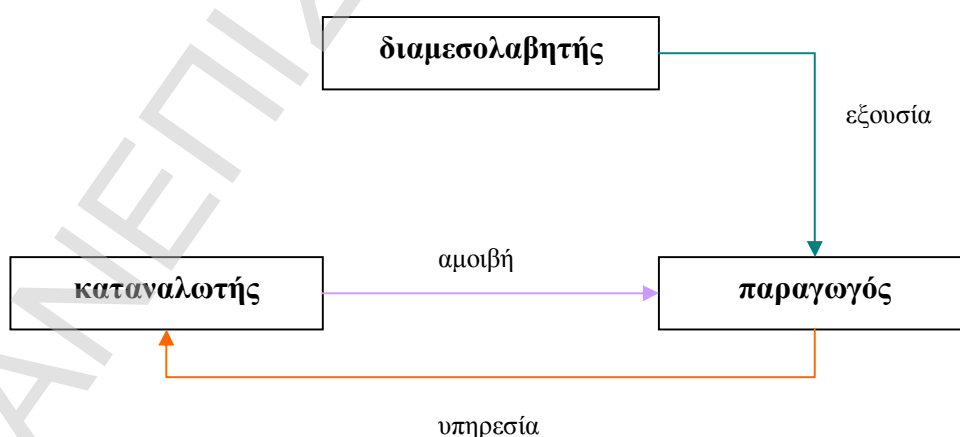
Η συλλογική δράση δεν είναι απαραίτητο να ταυτίζεται με τις ενέργειες του κράτους, αλλά μπορούν να νοούνται και ομάδες πολιτών, οι οποίοι από κοινού αποφασίζουν τη χρηματοδότηση της παραγωγής ορισμένων αγαθών. Η δράση τους μπορεί να είναι καθαρά εθελοντική, όταν τα μέλη είναι λίγα και ομοιογενή. Η συνεισφορά κάθε μέλους δεν είναι πάντα χρηματική, αλλά μπορεί να προσφέρεται και ως έργο. Παράδειγμα αποτελούν οι ομάδες περιφρούρησης των δασών από

¹ Σάββας Σ. και Κονδύλης Ε., *Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993, σελ. 60-92

πυρκαγιές, όπου τα μέλη συμμετέχουν εθελοντικά προσφέροντας το χρόνο τους και αναλαμβάνοντας βάρδιες.

Όταν όμως ο αριθμός των μελών μεγαλώνει, τότε τα ενδιαφέροντά τους ποικίλουν και ίσως να συγκρούονται. Για το λόγο αυτό συστήνονται οργανώσεις που έχουν νόμιμο δικαίωμα να ασκούν πιέσεις και να παίρνουν αποφάσεις για όλα τα μέλη, ώστε να εξασφαλίζονται η εξεύρεση των αναγκών για την παραγωγή πόρων. Αυτή είναι και η περίπτωση του κράτους, το οποίο παίρνει και επιβάλλει αποφάσεις σε σχέση με το ποια αγαθά θα μεριμνήσει, ποια θα επιδοτήσει, πώς θα γίνει ο καταμερισμός των δαπανών ή εισφορών και τελικά πώς θα διανεμηθούν τα αγαθά, ειδικά όταν δεν είναι καθαρά συλλογικά.

Επομένως σύμφωνα με τα παραπάνω, ο ρόλος του κράτους έγκειται στη διασφάλιση της ομαλής παραγωγής, διάθεσης και διακανονισμού της πληρωμής συλλογικών αγαθών. Δεν πρέπει να θεωρηθεί σε καμία περίπτωση δεδομένο ότι η παραγωγή ή η διάθεση διεξάγεται μόνο από κρατικούς φορείς, αλλά υπάρχουν και άλλοι μηχανισμοί παραγωγής και διάθεσης αυτών. Η παραγωγή, λόγου χάρη, μπορεί να γίνεται από μία ιδιωτική επιχείρηση, την οποία το κράτος αγοράζει και στη συνέχεια τη διαθέτει στο κοινό. Δηλαδή, η παροχή αγαθών ή υπηρεσιών μπορεί να γίνεται από μία δημόσια υπηρεσία ή οργανισμό. Όμως, δεν εξυπακούεται και η παραγωγή τους. Για το λόγο αυτό το κράτος εμπλέκεται στην εποπτεία της όλης διαδικασίας παροχής τους και όχι αναγκαστικά σε κάθε στάδιο ξεχωριστά.



Διάγραμμα 4.1: Βασικό μοντέλο παροχής μίας υπηρεσίας(πηγή: Σάββας-Κονδύλης, 1993, σελ. 63)

Οι μηχανισμοί παροχής υπηρεσιών, όπως φαίνονται στο Διάγραμμα 4.1, χαρακτηρίζονται από τρία βασικά στοιχεία:

1. Τον καταναλωτή της υπηρεσίας, δηλαδή ένα άτομο, μία οικογένεια, οι κάτοικοι μίας γεωγραφικής περιοχής, μία κατηγορία πολιτών με κοινά χαρακτηριστικά (φοιτητές, άποροι, αγρότες)
2. Τον παραγωγό, δηλαδή αυτόν που εκτελεί την εργασία ή προσφέρει την υπηρεσία στον καταναλωτή, όπως ένα υπουργείο, μία ειδικευμένη κρατική υπηρεσία, μία εθελοντική οργάνωση, μία κερδοσκοπική επιχείρηση, ένας δημόσιος οργανισμός ή ο ίδιος ο καταναλωτής (ένα αστυνομικό τμήμα, μία ιδιωτική εταιρεία συστημάτων ασφαλείας, ένας δήμος, ένα συνοικιακό συμβούλιο που φροντίζει για θέματα της περιοχής του, ένας γιατρός που εξετάζει ασφαλισμένους ενός συγκεκριμένου ταμείου, ένας πολίτης που παράγει σκουπίδια και στη συνέχεια τα πετά στον κάδο απορριμμάτων)
3. Το διαμεσολαβητή, δηλαδή αυτόν που επιλέγει τον πλέον κατάλληλο παραγωγό για την εξυπηρέτηση του καταναλωτή (ένα δήμο, ένα υπουργείο, έναν οργανισμό κοινής ωφέλειας).

Υπάρχουν αντίστοιχα και τρεις ροές μεταξύ τους:

1. ροή εξουσίας, από το διαμεσολαβητή προς τον παραγωγό, όταν τον επιλέγει για να του αναθέσει την παραγωγή
2. ροή υπηρεσίας, από τον παραγωγό προς τον καταναλωτή
3. ροή αμοιβής, από τον καταναλωτή προς τον παραγωγό

Μπορούμε να φέρουμε πολλά παραδείγματα, στα οποία φαίνονται οι διακριτοί ρόλοι των τριών στοιχείων του μοντέλου. Ένας δήμος, ο οποίος αναθέτει σε έναν εργολάβο δημοσίων έργων την επίστρωση ασφαλτικού τάπητα ενός δρόμου αποτελεί ένα από αυτά. Στην περίπτωση αυτή, ο δήμος είναι ο διαμεσολαβητής, η ιδιωτική εργοληπτική εταιρεία ο παραγωγός και το ευρύτερο κοινό ο καταναλωτής του συλλογικού αγαθού, δηλαδή του ασφαλτοστρωμένου δρόμου. Ένας υπότροφος είναι καταναλωτής εκπαιδευτικών υπηρεσιών, αλλά ταυτόχρονα είναι και διαμεσολαβητής, όταν επιλέγει ο ίδιος το ίδρυμα στο οποίο θα φοιτήσει, το οποίο με τη σειρά του αποτελεί τον παραγωγό των υπηρεσιών.

Ο ρόλος του διαμεσολαβητή είναι καθοριστικός. Καταρχήν, πρέπει να έχει το δικαίωμα επιβολής και συγκέντρωσης των απαιτούμενων εισφορών παρακάμπτοντας

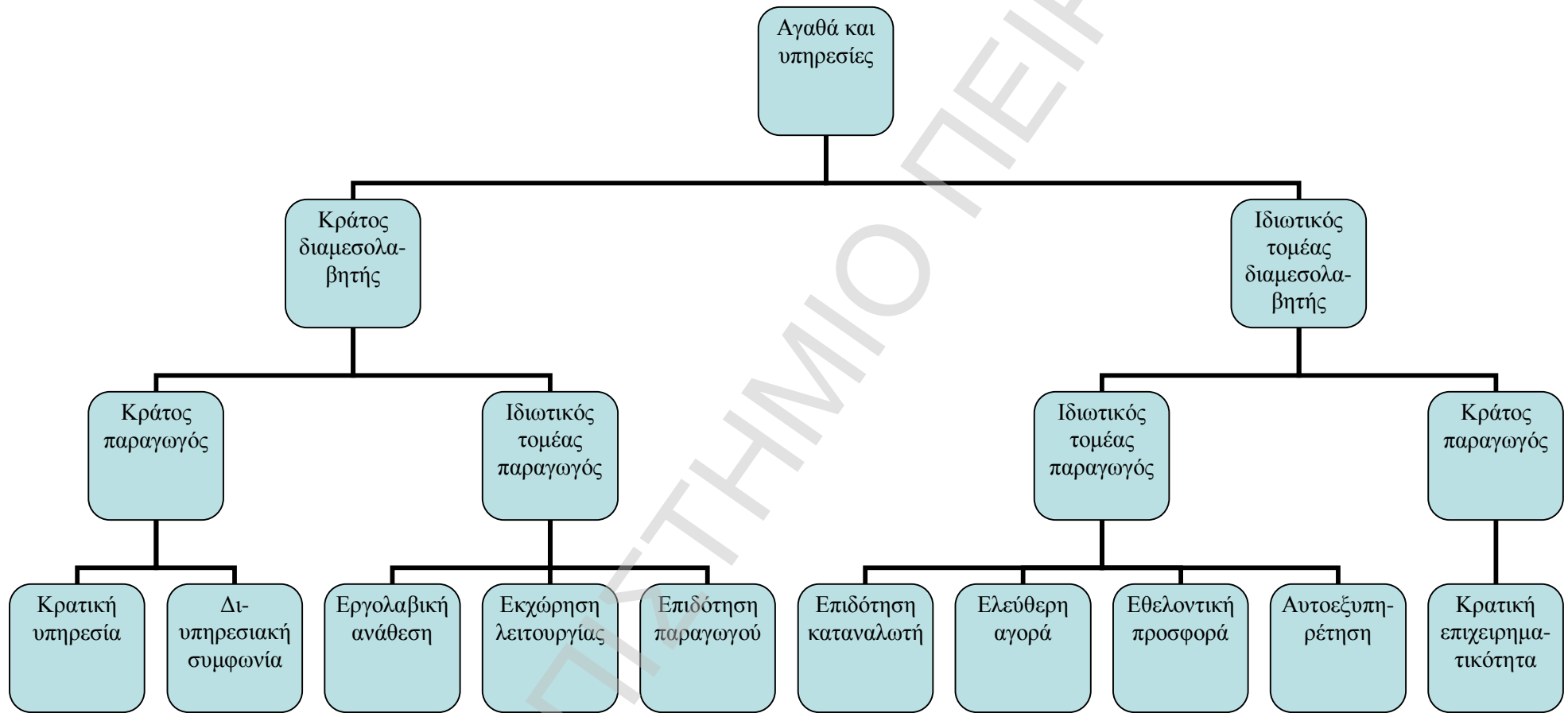
τις όποιες αντιδράσεις. Θα ορίσει, επιπλέον, τα συλλογικά αγαθά και υπηρεσίες που θα διατεθούν στο κοινό. Πιο συγκεκριμένα, λαμβάνοντας υπόψη τη ζήτηση, θα ορίσει τις ποσότητες και το ύψος της δαπάνης που απαιτείται, ακόμα και αν δε συμφωνούν όλα τα μέλη της κοινωνικής ομάδας.

Η διαφορά ανάμεσα στην παροχή (ή διαμεσολάβηση) και στην παραγωγή μιας υπηρεσίας αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο στον οποίο στηρίζεται η θεωρία της ιδιωτικοποίησης². Το κράτος είναι ο προμηθευτής των συλλογικών αγαθών στο κοινωνικό σύνολο (ή ο διαμεσολαβητής για την παροχή τους), δηλαδή είναι υπεύθυνο για αποφάσεις όπως το επίπεδο παροχής τους, τρόποι κάλυψης των εξόδων τους, επιλογή κοινωνικών ομάδων που αυτά θα κατευθυνθούν. Σε καμία περίπτωση όμως αυτό δε σημαίνει ότι είναι υποχρεωμένο και να παράγει αυτά τα αγαθά είτε χρησιμοποιώντας κρατικό εξοπλισμό είτε υπαλλήλους του. Το ρόλο αυτό μπορούν να τον αναλάβουν και άλλοι φορείς. Η σύγκυση μεταξύ των δύο αυτών ρόλων είναι που προκαλεί αντιδράσεις στις ιδιωτικοποιήσεις, καθώς θεωρείται ότι από τη στιγμή που το κράτος εγκαταλείπει το ρόλο του παραγωγού, εγκαταλείπει και όλη τη διαδικασία παροχής των αγαθών και υπηρεσιών.

4.3 Απλοί μηχανισμοί παροχής υπηρεσίας και σύγκρισή τους

Είδαμε ότι το κράτος μπορεί τελικά να λειτουργεί είτε ως διαμεσολαβητής είτε ως παραγωγός είτε και τα δύο ταυτόχρονα. Τους ρόλους αυτούς, είπαμε ωστόσο, ότι μπορεί να τους παίξει και ο ιδιωτικός τομέας. Στο Διάγραμμα 4.2 παρουσιάζονται όλοι οι δυνατοί συνδυασμοί και οι εναλλακτικοί μηχανισμοί που προκύπτουν, οι οποίοι αναλύονται παρακάτω. Όπως παρατηρούμε στις 7 από τις 10 περιπτώσεις, παραγωγός είναι ο ιδιωτικός τομέας. Πρώτα θα αναφερθούμε στις τρεις πρώτες, στις οποίες το κράτος είναι παραγωγός.

² Παναγιωτακόπουλος Δ. Χ., «Αποκέντρωση και Παραγωγικότητα: Στρατηγική θεώρηση των μηχανισμών παροχής αστικών υπηρεσιών», εκδόσεις ΟΜΑΣ (Ξάνθη, 1986)



Διάγραμμα 4.2: Εναλλακτικοί μηχανισμοί παροχής υπηρεσιών (πηγή: Σάββας-Κονδύλης, 1993, σελ. 66)

4.3.1 Κρατική υπηρεσία (*government service*)

Η προσφορά μίας υπηρεσίας από ένα δημόσιο φορέα (υπουργείο, δήμο, δημόσιο οργανισμό, ΝΠΔΔ) με τους δικούς του υπαλλήλους συνιστά μία κρατική υπηρεσία. Στην περίπτωση αυτή η κρατική υπηρεσία παράγει και παρέχει (διαμεσολαβεί) την υπηρεσία στον καταναλωτή, ενώ η ιδιωτική επιχείρηση δεν παίζει κανένα ρόλο. Ο καταναλωτής μπορεί να πληρώνει άμεσα ή όχι για αυτήν. Παράδειγμα ανάλογο αποτελεί η αποκομιδή σκουπιδιών από ένα δήμο, η αστυνομική προστασία, η εθνική άμυνα, η εκπαίδευση, οι μαζικές συγκοινωνίες.

4.3.2 Κρατική επιχειρηματικότητα (*government vending*)

Οι ιδιώτες ή μία ιδιωτική επιχείρηση λειτουργεί εδώ ως διαμεσολαβητής ή και καταναλωτής, ενώ η κρατική υπηρεσία είναι ο παραγωγός και βρίσκεται σε ανταγωνιστική θέση με όμοιες ιδιωτικές επιχειρήσεις. Με άλλα λόγια, ο καταναλωτής εξουσιοδοτεί και πληρώνει το κράτος για την υπηρεσία που του παρέχει. Έτσι, ένας ιδιώτης μπορεί να αγοράσει ή να νοικιάσει τα δικαιώματα εκμετάλλευσης μίας ιαματικής πηγής, ενός λατομείου, ορυχείου, βοσκοτόπου, παραλίας από το κράτος ιδιοκτήτη. Οι ιδιοκτήτες ενός γηπέδου ποδοσφαίρου αναθέτουν την περιφρούρησή του στην αστυνομία.

4.3.3 Δι-υπηρεσιακή συμφωνία (*intergovernmental agreement*)

Στη δι-υπηρεσιακή συμφωνία μία κρατική υπηρεσία μισθώνει τις υπηρεσίες μίας άλλης πάλι κρατικής υπηρεσίας, δηλαδή η πρώτη αποτελεί το διαμεσολαβητή και η δεύτερη τον παραγωγό των υπηρεσιών, ενώ υπάρχει ροή αμοιβής από την πρώτη προς τη δεύτερη. Για παράδειγμα, πολλές νομαρχίες πληρώνουν τους δήμους για τη συντήρηση των δρόμων στην επικράτειά τους, την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας σε οικογένειες ή μεμονωμένα άτομα. Γενικότερα εφαρμόζεται για τις υπηρεσίες ύδρευσης, αποχέτευσης, φυλακές, τηλεπικοινωνίες, πυροσβεστικές υπηρεσίες, βιβλιοθήκες.

4.3.4 Εργολαβική ανάθεση ή σύμβαση (*contract*)

Στην εργολαβική ανάθεση μία κρατική υπηρεσία αναθέτει σε ιδιωτικές εταιρείες ή και μη κερδοσκοπικούς φορείς την παροχή μίας υπηρεσίας ή έργου ή δραστηριότητας. Επομένως η κρατική υπηρεσία είναι ο διαμεσολαβητής που πληρώνει τον ιδιωτικός φορέας ως παραγωγό, ενώ το ευρύτερο κοινό είναι ο

καταναλωτής, ο οποίος πληρώνει έμμεσα την κρατική υπηρεσία (όπως φόροι, δημοτικά τέλη). Για παράδειγμα, η επιστροφή των δρόμων, η συντήρηση των σημάτων οδικής κυκλοφορίας σε ένα δήμο ανατίθεται από αυτόν σε ιδιωτικές εταιρείες. Παρόμοια έχει χρησιμοποιηθεί ο μηχανισμός αυτός στον έλεγχο της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, τις εδαφολογικές μελέτες, την επιθεώρηση κτιρίων, την κατασκευή και συντήρηση δρόμων, μετρό, αεροδρομίων, γεφυρών, πολεοδομική ανάπτυξη και άλλων τεχνικών υπηρεσιών. Γενικότερα μπορεί να εφαρμοστεί σε ένα πλήθος δραστηριοτήτων.

Μία παραλλαγή της εργολαβικής ανάθεσης συνιστά η περίπτωση στην οποία το κράτος διατηρεί την ιδιοκτησία της υπηρεσίας, αλλά αναθέτει την εκτέλεση και λειτουργία σε έναν ιδιωτικό φορέα. Αυτός αναλαμβάνει το έργο της κατασκευής, για παράδειγμα ενός δρόμου. Στη συνέχεια το εκμεταλλεύεται για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα, όπως με την επιβολή διοδίων. Με την πάροδο αυτού του χρονικού διαστήματος η ιδιωτική εταιρεία παραδίδει το δικαίωμα εκμετάλλευσης πλέον του έργου στο κράτος. Το μετρό της Αθήνας έχει κατασκευαστεί με αυτήν τη μέθοδο, η οποία είναι γνωστή ως BOT (built-operate-transfer). Το κράτος είναι ιδιοκτήτης χώρων στάθμευσης οχημάτων, τη λειτουργία των οποίων αναθέτει σε ιδιώτες. Να σημειωθεί ότι η ιδιοκτησία παραμένει του κράτους, απλά μεταφέρεται η λειτουργία και εκμετάλλευση μέχρι να λήξει η προθεσμία.

Ωστόσο, πολλές υπηρεσίες μπορούν να διαιρεθούν σε επιμέρους δραστηριότητες, οι οποίες μπορούν να διεκπεραιωθούν με διαφορετικούς εναλλακτικούς μηχανισμούς. Στην αστυνομία μπορούν να διαχωριστούν οι δραστηριότητες περιπολίας, ελέγχου της συγκοινωνίας, επικοινωνίας/πληροφόρησης, επιβολής κανόνων στάθμευσης, ερευνών, φύλαξης γηπέδων-κτιρίων³. Αυτές όλες οι δραστηριότητες είναι φανερό ότι μπορούν να πραγματοποιηθούν με διάφορους τρόπους: κρατικές υπηρεσίες, εργολαβική ανάθεση σε ιδιωτικές εταιρείες και εθελοντική εργασία.

4.3.5 Παραχώρηση δικαιώματος λειτουργίας (franchise)

Η παραχώρηση ή εκχώρηση του δικαιώματος λειτουργίας με την απονομή αποκλειστικών προνομίων σε μία ιδιωτική εταιρεία. Έτσι, αυτή παρέχει μία συγκεκριμένη υπηρεσία σε μία ορισμένη περιοχή υπό τον έλεγχο των τιμών από

³ Ostrom E., Parks R. B. and Whitaker G. P., Patterns of Metropolitan Policing (Lexington, Mass.: Lexington books, 1976)

κάποια κρατική υπηρεσία. Άρα το κράτος είναι ο διαμεσολαβητής, ο ιδιωτικός φορέας είναι ο παραγωγός και οι καταναλωτές πληρώνουν κατευθείαν τον παραγωγό, αντίθετα από την εργολαβική ανάθεση, που ο παραγωγός πληρώνεται από το κράτος.

Ωστόσο, είναι δυνατόν η εκχώρηση να μην είναι αποκλειστική αλλά πολλαπλή, όπως στην περίπτωση των αδειών ταξί. Σε αυτήν την περίπτωση ο καταναλωτής είναι συν-διαμεσολαβητής, διότι έχει τη δυνατότητα επιλογής του παραγωγού. Η διαφορά από το μηχανισμό της εργολαβικής ανάθεσης είναι ακριβώς η επιπλέον ροή εξουσίας που προέρχεται από τον καταναλωτή προς τον παραγωγό.

Ο μηχανισμός αυτός χρησιμοποιείται ευρέως για την παροχή ανταποδοτικών αγαθών, δηλαδή ηλεκτροδότησης, τηλεφώνου, αθλητικών εγκαταστάσεων, αστικών και υπεραστικών συγκοινωνιών. Έτσι το κράτος αναθέτει στα ΚΤΕΛ τη λειτουργία των γραμμών, ενώ παρεμβαίνει ελέγχοντας τιμές και ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι ακτοπλοϊκές γραμμές, επίσης, αποτελούν παράδειγμα πολλαπλής παραχώρησης, καθώς εξυπηρετούνται συχνά από διάφορες εταιρείες οχηματαγωγών πλοίων, οι οποίες ανταγωνίζονται μεταξύ τους.

4.3.6 *Επιδότηση παραγωγού (grants)*

Στην περίπτωση αυτή η επιδότηση προέρχεται από το κράτος κατευθείαν προς τον παραγωγό με τη μορφή χρηματικής καταβολής, φορολογικής απαλλαγής ή διευκόλυνσης, χαμηλότοκης δανειοδότησης ή εγγύησης δανείων. Στόχος της επιδότησης είναι η μείωση της τιμής του αγαθού για κάποια επιθυμητή κατηγορία καταναλωτών, οι οποίοι θα μπορούν να προμηθευτούν μεγαλύτερες ποσότητες από πριν. Ο μηχανισμός αφορά ιδιωτικά ή ανταποδοτικά αγαθά των οποίων επιδιώκεται η ενθάρρυνση της κατανάλωσης.

Ο ιδιωτικός φορέας είναι παραγωγός, ενώ η κρατική υπηρεσία και οι καταναλωτές είναι συν-διαμεσολαβητές, διότι η μεν επιλέγει ποιους θα επιδοτήσει και οι δε επιλέγουν τον παραγωγό προτίμησής τους. Πάντως και οι δύο πληρώνουν συνήθως τον παραγωγό. Η διατήρηση άγονων γραμμών ναυσιπλοΐας, τα μέσα μαζικής συγκοινωνίας αποτελούν παραδείγματα αυτού του μηχανισμού. Στις ΗΠΑ ιδιωτικά ιατρικά κέντρα και νοσοκομεία δέχονται μακροχρόνιες επιδοτήσεις στην προσπάθεια να καταστεί η ιατρική περίθαλψη προσιτή προς όλους. Πολιτιστικά και καλλιτεχνικά σωματεία δέχονται επίσης επιδοτήσεις με το σκεπτικό ότι οι υπηρεσίες του ωφελούν το ευρύ κοινό.

4.3.7 *Επιδότηση καταναλωτή (vouchers)*

Η επιδότηση καταναλωτή με κουπόνια (vouchers) γίνεται για την ενίσχυση της κατανάλωσης ορισμένων ιδιωτικών ή ανταποδοτικών αγαθών και υπηρεσιών από συγκεκριμένες κατηγορίες καταναλωτών. Στο μηχανισμό αυτό ο ιδιωτικός φορέας είναι παραγωγός, τον οποίο εξουσιοδοτεί ο καταναλωτής. Υπάρχει ροή αμοιβής, επομένως, από την αρμόδια κρατική υπηρεσία για τα κουπόνια προς τον καταναλωτή και στη συνέχεια από τον καταναλωτή προς τον παραγωγό. Συχνά τα κουπόνια είναι εκπτωτικά, δηλαδή ο καταναλωτής δεν πληρώνει όλο το ποσό του αγαθού που απολαμβάνει προσκομίζοντας το κουπόνι στον παραγωγό. Στη συνέχεια ο παραγωγός απευθύνεται στην κρατική υπηρεσία για να εισπράξει το υπόλοιπο ποσό.

Η επιδότηση παραγωγού περιορίζει την επιλογή του καταναλωτή ανάμεσα στους επιδοτούμενους παραγωγούς, αντίθετα με την επιδότηση καταναλωτή, στην οποία ο καταναλωτής έχει την ευχέρεια να επιλέξει από την ελεύθερη αγορά. Τα κουπόνια σίτισης των φοιτητών σε ορισμένα πανεπιστήμια και οι ατέλειες των συγκοινωνιών αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα. Επίσης, δίνονται τουριστικά κουπόνια διαφόρων τύπων, όπως για πληρωμή ξενοδοχείων, για φαγητό, για είσοδο σε μουσεία, μετακινήσεις εντός της χώρας⁴. Τέλος, υπάρχουν κουπόνια για ψυχαγωγία, όπως θέατρο ή μουσικές συναυλίες, που παρέχει η Εργατική Εστία.

4.3.8 *Ελεύθερη αγορά (market system)*

Ο πιο διαδεδομένος τρόπος παροχής ιδιωτικών και ανταποδοτικών αγαθών είναι η ελεύθερη αγορά. Ο καταναλωτής επιλέγει τον παραγωγό, δηλαδή έναν ιδιώτη ή μία επιχείρηση, πληρώνοντάς τον απευθείας. Το κράτος δεν παρεμβαίνει στο μηχανισμό παρά μόνο έμμεσα μέσω του καθορισμού προτύπων ποιότητας για τις υπηρεσίες και αγαθά που παρέχονται. Για παράδειγμα, απαγορεύει σε βιομηχανίες να διοχετεύουν τα απόβλητά τους σε γειτονικά ποτάμια ή λίμνες ή απαιτεί να μη ρυπαίνουν το περιβάλλον μέσω επεξεργασίας των αποβλήτων τους. Η τροφή, η ένδυση, η στέγαση, η ασφάλιση, η ιατρική περίθαλψη, η αναψυχή είναι προϊόντα και υπηρεσίες που παρέχονται ευρέως μέσω του μηχανισμού αυτού.

⁴ Bridge G., "Citizen choice in public service: Voucher systems", ed. E. S. Savvas, Alternatives for delivering public services (Boulder, Colo.: Westview, 1977)

4.3.9 Εθελοντική προσφορά (*voluntary service*)

Δεν είναι πολύ διαδεδομένος ο μηχανισμός αυτός, αντίθετα με τον προηγούμενο, λόγω έλλειψης πληροφόρησης στο κοινό σε σχέση με το αντικείμενο και το μέγεθος των υπηρεσιών από εθελοντικούς οργανισμούς. Οι διάφορες εκκλησιαστικές υπηρεσίες (φιλόπτωχο ταμείο, εξωτερικές ιεραποστολές, συσσίτια), νοσοκομειακή περίθαλψη με εθελοντές, ο Ερυθρός σταυρός, η σύσταση ομάδων περιφρούρησης των δασών από πυρκαγιές, η εθελοντική αιμοδοσία, η παροχή οργάνων, Greenpeace, WWF και ένα πλήθος μη κερδοσκοπικών οργανισμών με ανάλογους σκοπούς αποτελούν περιπτώσεις εθελοντικής προσφοράς.

Στο μηχανισμό αυτόν, ένα εθελοντικό σωματείο λειτουργεί ως διαμεσολαβητής και είτε παράγει την υπηρεσία απευθείας μέσω της προσφοράς των μελών του και την παρέχει στους καταναλωτές είτε εξουσιοδοτεί και πληρώνει μία ιδιωτική εταιρεία για να δοθεί η υπηρεσία στους καταναλωτές (εδώ υπάρχει ροή αμοιβής προς την εταιρεία από το σωματείο). Όταν τα σωματεία εθελοντών παράγουν ιδιωτικά αγαθά, δε διαφέρουν από μία ιδιωτική επιχείρηση και λειτουργούν υπό συνθήκες ανταγωνισμού, παρά μόνο στο γεγονός ότι αυτά δεν είναι κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Η εθελοντική βοήθεια έχει κατά καιρούς προσφέρει σημαντικές εθνικές υπηρεσίες.

4.3.10 Αυτοεξυπηρέτηση (*self service*)

Στην αυτοεξυπηρέτηση ο καταναλωτής της υπηρεσίας είναι διαμεσολαβητής και παραγωγός της. Το σβήσιμο του τσιγάρου και το κλείδωμα της πόρτας εξασφαλίζει την προστασία από πυρκαγιά και κλοπή αντίστοιχα. Το άτομο που βοηθά τα παιδιά του στη σχολική εργασία ή επιδένει ένα τραύμα εφαρμόζει το μηχανισμό αυτό. Η οικογένεια γενικότερα θεωρείται θεμελιώδη αυτοεξυπηρετούμενη μονάδα παροχής πρόνοιας, περίθαλψης, εκπαίδευσης και άλλων υπηρεσιών για τα μέλη της.

Συχνά χρησιμοποιείται ο όρος συμπαραγωγή ή συνεισφορά για τους μηχανισμούς εθελοντικής προσφοράς και αυτοεξυπηρέτησης, καθώς υποδηλώνει την εισφορά χρόνου ή χρήματος από πολίτες σε δημόσιους οργανισμούς, όπως η παροχή εργασίας από εθελοντή σε ένα δημόσιο νοσοκομείο⁵. Στον Πίνακα 4.1 παρουσιάζονται όλοι οι μηχανισμοί και οι ρόλοι κάθε φορέα.

⁵ Ferris J. M., “Coprovision: citizen time and money donations in public service provision”, Public administration review 44, no. 4 (July/August 1984): 324-333

Πίνακας 4.1: Βασικοί μηχανισμοί παροχής υπηρεσιών

ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ	ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΤΗΣ	ΠΑΡΑΓΩΓΟΣ	ΠΛΗΡΩΤΗΣ
Κρατική υπηρεσία	Κράτος	Κράτος	-
Κρατική επιχειρηματικότητα	Καταναλωτής	Κράτος	Καταναλωτής
Δι-υπηρεσιακή συμφωνία⁶	Κράτος (1)	Κράτος (2)	Κράτος (1)
Εργολαβική ανάθεση	Κράτος	Ιδιωτική εταιρεία	Κράτος
Εκχώρηση λειτουργίας (αποκλειστική)	Κράτος	Ιδιωτική εταιρεία	Καταναλωτής
Εκχώρηση λειτουργίας (πολλαπλή)	Κράτος & Καταναλωτής	Ιδιωτική εταιρεία	Καταναλωτής
Επιδότηση παραγωγού	Κράτος & Καταναλωτής	Ιδιωτική εταιρεία	Κράτος & Καταναλωτής
Επιδότηση καταναλωτή	Καταναλωτής	Ιδιωτική εταιρεία	Καταναλωτής
Ελεύθερη αγορά	Καταναλωτής	Ιδιωτική εταιρεία	Καταναλωτής
Εθελοντική προσφορά	Εθελοντικός οργανισμός	Εθελοντικός οργανισμός	-
Εθελοντική προσφορά με εργολαβική ανάθεση	Εθελοντικός οργανισμός	Ιδιωτική εταιρεία	Εθελοντικός οργανισμός
Αυτοεξυπηρέτηση	Καταναλωτής	Καταναλωτής	-

πηγή: Κονδύλης-Σάββας, 1993, σελ. 91

Όπως έγινε φανερό και μέσα από τα παραδείγματα, πολλά αγαθά και υπηρεσίες παρέχονται με συνδυασμούς αυτών των βασικών μηχανισμών ή παραλλαγές τους. Αυτοί μπορεί να εφαρμόζονται πολλαπλά, σύνθετα ή επιμερισμένα.

Η πολλαπλή εφαρμογή (multiple arrangement) επιτρέπει για την παροχή της ίδιας υπηρεσίας να χρησιμοποιούνται ταυτόχρονα πάνω από έναν μηχανισμοί δίνοντας στο σύνολο υψηλότερη στάθμη απόδοσης. Για παράδειγμα, η αποκομιδή σκουπιδιών σε μία πολιτεία των ΗΠΑ εφαρμόστηκε από την κρατική υπηρεσία (δήμος), με εργολαβική ανάθεση, με εθελοντική προσφορά, από την ελεύθερη αγορά και με αυτοεξυπηρέτηση⁷.

⁶ Το Κράτος (1) και Κράτος (2) νοούνται ως δύο διαφορετικές κρατικές υπηρεσίες.

⁷ Savvas E. S., The organization and efficiency of solid waste collection (Lexington Mass.: Lexington books, 1977), 34

Οι σύνθετοι μηχανισμοί (hybrid agreements) περιλαμβάνουν πάλι την παράλληλη χρησιμοποίηση περισσότερων από ένα μηχανισμών. Το μοντέλο της επιδότησης παραγωγού είναι το πιο κοινό στοιχείο που συνδυάζεται με τα υπόλοιπα. Για παράδειγμα, μία εκχωρημένη συγκοινωνιακή γραμμή σε ιδιώτη, ο οποίος επιχορηγείται παράλληλα από το κράτος (όπως οι άγονες ναυτιλιακές γραμμές απομακρυσμένων νησιών).

Διαφορετικοί μηχανισμοί μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την παροχή διαφορετικών δραστηριοτήτων μίας υπηρεσίας. Αυτό σημαίνει ότι για την παροχή στο σύνολό της μπορεί να χρησιμοποιηθεί, για παράδειγμα, εν μέρει εργολαβική ανάθεση, εν μέρει επιδότηση καταναλωτή και εν μέρει αυτοεξυπηρέτηση. Ο επιμερισμός μίας υπηρεσίας (partial agreement) μπορεί να γίνει σε λειτουργικό και σε εκτελεστικό επίπεδο. Σε μία φυλακή, οι λειτουργικές δραστηριότητες (παροχή τροφής, ιατρικής περίθαλψης, προγράμματα επιμόρφωσης, αθλοπαιδιές, εργασίες συντήρησης των κτιρίων) θα μπορούσαν να ανατεθούν εργολαβικά σε ιδιώτες και να παραμείνει στο κράτος η στέγαση και η περιφρούρηση των τροφίμων. Άρα, βλέπουμε ότι η υπηρεσία μπορεί να είναι εν μέρει κρατική και εν μέρει εργολαβική ανάθεση. Εναλλακτικοί μπορούν να εφαρμοστούν και στις αστικές συγκοινωνίες, των οποίων η κύρια δραστηριότητα είναι η μεταφορά των πολιτών, σε σχέση με τις υπόλοιπες, όπως ρυμούλκηση χαλασμένων λεωφορείων, συντήρηση και επισκευή, χώροι στάθμευσης. Σε εκτελεστικό επίπεδο, μία κρατική υπηρεσία μπορεί να κρατά την ιδιοκτησία μίας υπηρεσίας και να αναθέτει τη λειτουργία σε ιδιώτη. Επίσης, θα μπορούσε να παράγει η ίδια την υπηρεσία νοικιάζοντας κτίρια και μηχανήματα από ιδιώτες.

Επιπρόσθετα, είναι δυνατό μία κρατική υπηρεσία να εκχωρήσει τη διαχείριση μίας υπηρεσίας αναθέτοντάς την εργολαβικά σε ιδιωτικό φορέα. Αυτό μπορεί να συμβεί στα δημόσια νοσοκομεία, αν και συναντάται για τις δευτερεύουσες μόνο λειτουργίες, όπως η τροφοδοσία τους ή η συντήρηση.

Γενικότερα παρατηρούμε ότι οι τρεις τομείς μίας υπηρεσίας, δηλαδή η ιδιοκτησία (ownership), η διαχείριση (management) και οι λειτουργίες (operations), μπορούν να βρίσκονται υπό κρατικό ή ιδιωτικό καθεστώς με οκτώ τρόπους, όπως φαίνονται στον Πίνακα 4.2. Όλοι οι συνδυασμοί συμβάλλουν τελικά στη δημιουργία ανταγωνιστικού κλίματος, καθώς παραγωγός δεν είναι μόνο ένας, δηλαδή το κράτος και οι υπηρεσίες παρέχονται με δημιουργικούς και πρωτοτύπους τρόπους οδηγώντας σε συνεχή βελτίωση.

Πίνακας 4.2: Ταξινόμηση μηχανισμών παροχής μίας υπηρεσίας

Φορέας ιδιοκτησίας (ownership)	Φορέας διαχείρισης (management)	Φορέας λειτουργίας (operations)	Περιγραφή μηχανισμού παροχής μίας υπηρεσίας
Κρατικός	Κρατικός	Κρατικός	Κλασική περίπτωση Δημόσιας Υπηρεσίας ή Οργανισμού
Κρατικός	Ιδιωτικός	Κρατικός	Εργολαβική ανάθεση μόνο της διαχείρισης
Κρατικός	Ιδιωτικός	Ιδιωτικός	Εργολαβική ανάθεση της διαχείρισης και λειτουργίας (πχ. σε ιδιωτική εταιρεία με δικό της προσωπικό σε ένα κρατικό νοσοκομείο)
Κρατικός	Κρατικός	Ιδιωτικός	Εργολαβική ανάθεση μόνο της λειτουργίας (πχ. πρόσληψη εποχιακού προσωπικού στα κρατικά ξενοδοχεία Ξενία)
Ιδιωτικός	Κρατικός	Κρατικός	Επινοικίαση ιδιωτικών εγκαταστάσεων ή μηχανημάτων από το κράτος για την παραγωγή μίας υπηρεσίας (πχ. για τη στέγαση μίας δημόσιας υπηρεσίας)
Ιδιωτικός	Ιδιωτικός	Ιδιωτικός	Κλασική περίπτωση ιδιωτικής επιχείρησης
Ιδιωτικός	Κρατικός	Ιδιωτικός	Ανάληψη του ελέγχου διαχείρισης ιδιωτικού φορέα από το κράτος (πχ. Επιτάξεις σε περίπτωση πολέμου, υπαγωγή ιδιωτικών επιχειρήσεων στον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων)
Ιδιωτικός	Ιδιωτικός	Κρατικός	Δημόσιοι υπάλληλοι μετατίθενται (παραχωρούνται) σε ιδιωτική εταιρεία επ' αμοιβής

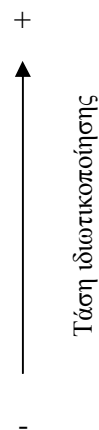
πηγή: Κονδύλης-Σάββας, 1993, σελ. 86-87

Συμπερασματικά διαπιστώνουμε ότι σε επτά μηχανισμούς ο ιδιωτικός τομέας είναι παραγωγός και για αυτό το λόγο θεωρούνται μηχανισμοί του ιδιωτικού τομέα. Συγκεκριμένα αυτό ισχύει στην εργολαβική ανάθεση, στην επιδότηση παραγωγού, στην επιδότηση καταναλωτή, στην εκχώρηση λειτουργίας, στην ελεύθερη αγορά,

στην εθελοντική προσφορά και την αυτοεξυπηρέτηση. Ωστόσο, παρατηρώντας όλους έναν προς έναν καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι σε κάποιους η κρατική επιρροή είναι μεγαλύτερη, ενώ σε άλλους όχι. Το γεγονός αυτό δίνει μία άλλη διάσταση στην έννοια της ιδιωτικοποίησης πιο δυναμική, καθώς υποδεικνύει την τάση να μεταβαίνουμε σε μηχανισμούς κατά τους οποίους ο ιδιωτικός τομέας ασκεί ολοένα και πιο κυρίαρχο ρόλο, εντείνοντας έτσι το βαθμό ιδιωτικοποίησης. Η μετακίνηση, αντίστοιχα, προς την αντίθετη κατεύθυνση οδηγεί στην κρατικοποίηση, εθνικοποίηση ή κοινωνικοποίηση.

Στο Διάγραμμα 4.3 φαίνεται η βάση της ιδιωτικοποίησης, την οποία δομούν εξίσου η ελεύθερη αγορά, η εθελοντική προσφορά και η αυτοεξυπηρέτηση. Η δι-υπηρεσιακή συμφωνία μόλις ξεφεύγει από την κρατική υπηρεσία ως προς το βαθμό ιδιωτικοποίησης πλησιάζοντας την εργολαβική ανάθεση. Στην κρατική επιχειρηματικότητα το κράτος παραιτείται από το ρόλο του διαμεσολαβητή. Η εργολαβική ανάθεση, επιδότηση παραγωγού και καταναλωτή συνεπάγονται ελάττωση των κρατικών δαπανών και αύξηση της ιδιωτικής συμμετοχής. Στην εκχώρηση λειτουργίας το κράτος διατηρεί το ρόλο του διαμεσολαβητή, έστω και αν δεν κάνει άμεσες δαπάνες, οπότε βρίσκεται πιο πάνω στην κατάταξη.

- Ελεύθερη αγορά, Εθελοντική προσφορά
- Αυτοεξυπηρέτηση
- Εκχώρηση λειτουργίας
- Επιδότηση καταναλωτή
- Επιδότηση παραγωγού
- Εργολαβική ανάθεση
- Κρατική επιχειρηματικότητα
- Δι-υπηρεσιακή συμφωνία
- Κρατική υπηρεσία



Διάγραμμα 4.3: Κατάταξη μηχανισμών ανάλογα με το βαθμό ιδιωτικοποίησης
(πηγή: Κονδύλης-Σάββας, 1993, σελ. 90)

Κατά συνέπεια η άσκηση της κρατικής πολιτικής πρέπει να εστιάζει στα παρακάτω:

- I. Μετατροπή του μηχανισμού κρατικής υπηρεσίας σε εργολαβική ανάθεση, επιδότηση καταναλωτή, εκχώρηση λειτουργίας, εθελοντικής προσφοράς και ελεύθερης αγοράς
- II. Μείωση της επιδότησης παραγωγού προς όφελος της επιδότησης καταναλωτή, εθελοντικής προσφοράς και ελεύθερης αγοράς
- III. Εφαρμογή αποκρατικοποίησης, η οποία αποτελεί μία συγκεκριμένη μορφή ιδιωτικοποίησης και συνεπάγεται την πώληση κρατικών επιχειρήσεων ή περιουσιακών στοιχείων, που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών, με εκχώρηση στους πολίτες ή εργαζόμενους
- IV. Χρέωση του καταναλωτή για τις κρατικές υπηρεσίες, οι οποίες ουσιαστικά ανήκουν στα ιδιωτικά ή ανταποδοτικά αγαθά, με μετατροπή τους σε κρατική επιχειρηματικότητα, που τελικά θα οδηγήσει στην ελεύθερη αγορά εάν επιτραπεί η είσοδος και σε ιδιώτες
- V. Απελευθέρωση του μηχανισμού εκχώρησης λειτουργίας με παράλληλη κατάργηση κάθε είδους ελέγχου στις τιμές ή άλλων περιορισμών, ώστε η αγορά να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις ανάγκες του κοινού

Οι παραπάνω μεταβολές είναι αναμενόμενο να προκαλέσουν αντιδράσεις, καθώς πλήττουν τα συμφέροντα ορισμένων προσώπων αλλά και κοινωνικών ομάδων ευρύτερα. Ωστόσο, είναι αναγκαίο να επιβληθούν για τη σωστότερη οργάνωση και λειτουργία της αγοράς και την παροχή καλύτερης ποιότητας αγαθών και υπηρεσιών στους καταναλωτές.

4.4 Φύση των αγαθών και επιλογή μηχανισμών παροχής τους⁸

Έπειτα από όλη αυτή τη συζήτηση για τα αγαθά και τους μηχανισμούς παροχής τους, θα μπορούσαμε να καταλήξουμε σε ορισμένα ασφαλή συμπεράσματα, ώστε να χρησιμοποιηθούν οι κατάλληλοι μηχανισμοί παροχής για κάθε είδος αγαθού.

Τα ιδιωτικά αγαθά επιδέχονται όλους τους τρόπους, ακόμη και αυτόν της εθελοντικής προσφοράς (όπως με τη φιλανθρωπία). Στις ΗΠΑ τα ιδιωτικά αγαθά δεν παρέχονται μέσω κρατικής υπηρεσίας, δι-υπηρεσιακής συμφωνίας, εργολαβικής

⁸ Σάββας Σ. Ε. και Κονδύλης Ε. Κ., 1993, σελ. 93-95

ανάθεσης και εκχώρησης λειτουργίας, αν και κάλλιστα θα μπορούσαν. Στην Ελλάδα, αντίθετα, όλοι οι μηχανισμοί χρησιμοποιούνται για αυτό το είδος αγαθών.

Τα ανταποδοτικά αγαθά, όμοια με τα ιδιωτικά, έχουν την ιδιότητα του αποκλεισμού και μπορούν να παρέχονται με όλους τους τρόπους, εκτός της αυτοεξυπηρέτησης, διότι εμφανίζουν την ιδιότητα της κοινής χρήσης.

Τα συλλογικά αγαθά δεν μπορούν να παρέχονται μέσω εκχώρησης λειτουργίας, επιδότησης καταναλωτή ή παραγωγού, κρατικής επιχείρησης, ελεύθερης αγοράς ή αυτοεξυπηρέτησης, επειδή οι παραπάνω μηχανισμοί προϋποθέτουν αποκλεισμό, ο οποίος έρχεται σε αντίθεση με τη φύση των αγαθών αυτών.

Τα αγαθά κοινού ταμείου (ελεύθερα αγαθά) προσφέρονται από τη φύση. Είδαμε όμως ότι και η κρατική παρέμβαση μπορεί να δημιουργήσει ανάλογα αγαθά και να τα παρέχει μέσω μίας κρατικής υπηρεσίας, δι-υπηρεσιακής συμφωνίας, εργολαβικής ανάθεσης, επιδότησης καταναλωτή ή παραγωγού. Η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη περιλαμβάνεται σε αυτήν την κατηγορία. Επιπλέον και οι εθελοντικοί οργανισμοί είναι σε θέση να δημιουργήσουν ανάλογα αγαθά, για παράδειγμα με την παροχή τροφής και στέγης φιλανθρωπικών σωματείων.

Πίνακας 4.3: Κατηγορίες αγαθών και μηχανισμοί παροχής αυτών

ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ	ΙΔΙΩΤΙΚΑ ΑΓΑΘΑ	ΑΝΤΑΠΟΛΟΤΙΚΑ ΑΓΑΘΑ	ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΑΓΑΘΑ	ΕΛΕΥΘΕΡΑ ΑΓΑΘΑ
Κρατική υπηρεσία	ü	ü	ü	ü
Κρατική επιχειρηματικότητα	ü	ü		
Δι-υπηρεσιακή συμφωνία	ü	ü	ü	ü
Εργολαβική ανάθεση	ü	ü	ü	ü
Εκχώρηση λειτουργίας	ü	ü		
Επιδότηση παραγωγού	ü	ü		ü
Επιδότηση καταναλωτή	ü	ü		ü
Ελεύθερη αγορά	ü	ü		
Εθελοντική προσφορά	ü	ü	ü	ü
Αυτοεξυπηρέτηση	ü			

πηγή: Σάββας-Κονδύλης, 1993, σελ. 95

Στον Πίνακα 4.3 αποτυπώνονται περισσότεροι από έναν μηχανισμοί, οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν για κάθε κατηγορία αγαθού. Η κρατική υπηρεσία, η δι-υπηρεσιακή συμφωνία, η εργολαβική ανάθεση και η εθελοντική προσφορά μπορούν να παρέχουν όλα τα είδη. Αντίθετα, ο μηχανισμός της αυτοεξυπηρέτησης δεν προσφέρει δυνατότητα επιλογής, καθώς μπορεί να εφαρμοστεί μόνο στα ιδιωτικά αγαθά.

4.5 Κριτήρια αξιολόγησης των μηχανισμών παροχής υπηρεσιών και συμπεράσματα⁹

Οι εναλλακτικοί αυτοί μηχανισμοί αξιολογούνται επιπλέον με βάση συγκεκριμένους παράγοντες. Η επιλογή του καταλληλότερου μηχανισμού πρέπει να γίνει στο στάδιο του προγραμματισμού με λογική και όχι μηχανικά, καθώς πολλοί από αυτούς είναι εφικτοί για τα διάφορα αγαθά.

4.5.1 Βαθμός προσδιοριστικότητας της υπό παροχή υπηρεσίας

Για κάποια αγαθά είναι πιο εύκολο να οριστούν και κατά συνέπεια να είναι πιο ξεκάθαρες και οι απαιτήσεις για την παροχή τους. Για παράδειγμα, η κατασκευή μίας γέφυρας έχει πιο συγκεκριμένα βήματα από ένα πρόγραμμα εκπαίδευσης μίας ξένης γλώσσας. Στην πρώτη περίπτωση περιγράφονται με ακρίβεια οι προδιαγραφές, δηλαδή τα υλικά, το μέγεθος, η μορφή, η διάρκεια και η δαπάνη, ίσως και για το λόγο ότι έχει να κάνει με από αντικείμενο. Στη δεύτερη περίπτωση όμως κάθε παραγωγός μπορεί να σχεδιάσει διαφορετικό πρόγραμμα εκπαίδευσης, ακόμα και αν είναι προκαθορισμένοι ρητά οι στόχοι του. Συνεπώς, υπηρεσίες με υψηλό βαθμό προσδιοριστικότητας μπορούν να παρέχονται με όλους τους εναλλακτικούς μηχανισμούς και μάλιστα αποκτούν προτεραιότητα έναντι αυτών με χαμηλό βαθμό. Οι τελευταίες, εξαιτίας της δυσμενούς αυτής ιδιότητας, συνεπάγονται δυσκολία στην εφαρμογή της δι-υπηρεσιακής συμφωνίας, της εργολαβικής ανάθεσης, της εκχώρησης λειτουργίας και επιδότησης παραγωγού.

⁹ Σάββας Σ. και Κονδύλης Ε., 1993, σελ. 96-115

4.5.2 Διαθεσιμότητα παραγωγών

Μερικά αγαθά έχουν πολλούς παραγωγούς ή μπορούν να ενθαρρυνθούν νέοι να τα παράγουν. Για άλλα πάλι μόνο ένας μικρός αριθμός παραγωγών υπάρχει και δύσκολα μπορούν να προσελκυσθούν νέοι, επειδή απαιτούνται μεγάλες κεφαλαιουχικές επενδύσεις με υψηλό κίνδυνο. Έτσι οι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς, εργολαβικής ανάθεσης και επιδότησης καταναλωτή μπορούν να εφαρμοστούν μόνο με μεγάλο αριθμό παραγωγών.

4.5.3 Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα

Τα δύο αυτά κριτήρια αξιολόγησης μίας υπηρεσίας επηρεάζονται από την ύπαρξη ή μη ανταγωνιστικών συνθηκών. Τον ανταγωνισμό ενισχύουν η ελεύθερη αγορά, η εργολαβική ανάθεση και η επιδότηση καταναλωτή δίνοντας επιλογές στον καταναλωτή. Οι υπόλοιποι μηχανισμοί χαρακτηρίζονται από μικρότερο βαθμό ανταγωνισμού, ενώ αυτός της κρατικής υπηρεσίας λειτουργεί καθαρά ως μονοπώλιο. Παρουσιάζουν χαμηλή αποδοτικότητα, ενώ στοχεύουν, όχι κατ' ανάγκη στην αύξηση των κερδών, αλλά στη μεγέθυνση των προϋπολογισμών τους, προκειμένου να καρπωθούν, κυρίως τα διοικητικά στελέχη, την αύξηση των οικονομικών μεγεθών και σε μικρότερη έκταση οι εργαζόμενοι. Η αυτοεξυπηρέτηση, τέλος, δεν περιέχει κάποιου βαθμού ανταγωνισμό και λειτουργεί μονοπωλιακά, αλλά δεν επιβαρύνει κανένα, καθώς μοναδικός παραγωγός της υπηρεσίας είναι ο ίδιος ο καταναλωτής της.

4.5.4 Κλίμακα

Το μέγεθος ενός φορέα παροχής υπηρεσιών επηρεάζει την αποδοτικότητά του. Αυτό έχει να κάνει με τα τεχνικά χαρακτηριστικά της παραγωγικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, διαφορετικά λειτουργεί ένα σχολείο ή ένα αστυνομικό τμήμα με τον ανάλογο εξοπλισμό και εγκαταστάσεις και επαρκές προσωπικό σε μία απομακρυσμένη περιοχή και αλλιώς σε μία μεγάλη πόλη. Επίσης, έχουν να εξυπηρετήσουν και διαφορετικό αριθμό καταναλωτών. Συνήθως είναι πολύ μικρός ο αριθμός των δημόσιων υπαλλήλων που αντιστοιχούν σε χιλιάδες καταναλωτές στις δημόσιες υπηρεσίες. Ακόμα όμως και αν επαρκεί, συχνά επικρατούν άκαμπτες γραφειοκρατικές δομές, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση της ποιότητας εξυπηρέτησης των πελατών τους.

Όλοι οι μηχανισμοί, με εξαίρεση την κρατική υπηρεσία και αυτοεξυπηρέτηση, μπορούν να πετύχουν οικονομίες κλίμακας με το να αποδεσμεύουν το μέγεθος του

παραγωγού από αυτό του διαμεσολαβητή, αφήνοντας τον παραγωγό να αναπτύξει το βέλτιστο μέγεθος. Ειδικά η εργολαβική ανάθεση και η εκχώρηση λειτουργίας είναι αρκετά ευέλικτες, διότι εκμεταλλεύονται τις οικονομίες κλίμακας. Αν το βέλτιστο μέγεθος παραγωγού είναι μικρότερο από αυτό που αντιστοιχεί στην καταναλωτική βάση, τότε είναι σε θέση να διαιρέσουν την περιφέρειά τους σε μικρότερα κομμάτια, τα οποία καθένα από αυτά να αντιστοιχεί στο βέλτιστο μέγεθος παραγωγού τους. Αν πάλι είναι μεγαλύτερο, τότε ο παραγωγός θα προσφέρει τις υπηρεσίες του και στις παρακείμενες περιοχές εκμεταλλευόμενος τις οικονομίες κλίμακας.

4.5.5 Συσχέτιση οφέλους με το κόστος

Η άμεση συσχέτιση της τιμής με το όφελος που αποκομίζει ένας καταναλωτής από τη χρήση ενός αγαθού, δείχνει την αποδοτικότητα μίας υπηρεσίας. Αυτό συμβαίνει μόνο στα ιδιωτικά και ανταποδοτικά αγαθά, στα οποία ο καταναλωτής πληρώνει απευθείας τον παραγωγό. Αντίστοιχα οι μηχανισμοί που επιτρέπουν άμεση σχέση μεταξύ παραγωγού και καταναλωτή είναι η ελεύθερη αγορά, η επιδότηση καταναλωτή και η εκχώρηση λειτουργίας. Η κρατική υπηρεσία δεν παρεμβάλλει επίσης κανένα μεταξύ παραγωγού και καταναλωτή, αφού ο καταναλωτής πληρώνει κατευθείαν το κράτος-παραγωγό μέσω των φόρων, εκτός της περίπτωσης που το κράτος επιβάλλει άμεση χρέωση για τη χρήση μίας υπηρεσίας. Παρόλα αυτά, δεν εξασφαλίζει την αμεσότητα των άλλων τριών μηχανισμών.

4.5.6 Βαθμός ανταπόκρισης του καταναλωτή

Μέσα από την άμεση επαφή του παραγωγού και του καταναλωτή βελτιώνεται η παρεχόμενη υπηρεσία, ειδικά όταν ο τελευταίος έχει δυνατότητα επιλογών. Οι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς, της επιδότησης καταναλωτή, της εθελοντικής προσφοράς (όταν δεν εμπλέκεται εργολαβική ανάθεση σε αυτήν), της επιδότησης παραγωγού, της εκχώρησης λειτουργίας και αυτοεξυπηρέτησης προσφέρουν αυτή τη σχέση.

4.5.7 Επιδεκτικότητα σε απάτη

Όλοι οι μηχανισμοί είναι ευάλωτοι σε εξαπατήσεις με αντίκτυπο ηθικό και οικονομικό. Η εργολαβική ανάθεση, η εκχώρηση λειτουργίας και η επιδότηση παραγωγού μπορούν να ενέχουν δωροδοκίες ή εκβιασμούς. Η επιδότηση καταναλωτή μπορεί να υποστεί από επιτήδειους την έκδοση πλαστών κουπονιών ενοικίου, για

παράδειγμα, ή κλοπή, παράνομη μεταπώληση και εξαργύρωση. Πολλοί τονίζουν αυτές τις αδυναμίες σε αντιδιαστολή με την ακεραιότητα της κρατικής υπηρεσίας και δι-υπηρεσιακής συμφωνίας. Όμως και εδώ συναντάται εξαπάτηση σε μεγάλη έκταση μάλιστα, ειδικά στην περίπτωση δωροδοκίας δημόσιου λειτουργού από υποψήφιο ανάδοχο με σκοπό τη μεσολάβηση για ανάληψη έργου. Άλλη περίπτωση απάτης προκύπτει όταν δημόσιος υπάλληλος προσπαθεί να αποσπάσει χρήματα από εργολάβο δημόσιου έργου με την απειλή της καθυστέρησης πληρωμής του. Συνέπεια αυτών των φαινομένων είναι ότι αυξάνεται το κόστος της προσφερόμενης υπηρεσίας σε βάρος πάντα του τελικού καταναλωτή.

4.5.8 Οικονομική δικαιοκατανομή

Σημαίνει την ισότιμη και δίκαιη προσφορά των υπηρεσιών για όλους ανεξάρτητα από την οικονομική κατάσταση κάθε ατόμου. Υπάρχει η άποψη ότι η ελεύθερη αγορά αντιμετωπίζει ισότιμα τους πολίτες, καθώς όλοι πληρώνουν το ίδιο ποσό για την απόκτηση του ίδιου αγαθού. Ωστόσο, ο αντίλογος υποστηρίζει ότι χαρακτηρίζεται από άνιση μεταχείριση, διότι το εισόδημα δεν είναι δίκαια κατανομημένο και δεν έχουν όλοι την ίδια δυνατότητα απόκτησής του. Εδώ όμως γίνεται σύγχυση της έννοιας της δικαιοκατανομής με την έννοια της ισότητας. Το ίδιο πιστεύεται και για την εκχώρηση λειτουργίας και την εθελοντική προσφορά. Για τους υπόλοιπους μηχανισμούς θεωρείται ότι εξασφαλίζουν ισότιμη πρόσβαση στις υπηρεσίες.

4.5.9 Δικαιοκατανομή στις μειονότητες

Η ίση μεταχείριση των μειονοτήτων μέσα στο κοινωνικό σύνολο ανεξάρτητα από γένος, θρήσκευμα, χρώμα και άλλα κοινωνικά γνωρίσματα έχει δύο πτυχές. Όσον αφορά την επαγγελματική αποκατάσταση των μελών μίας μειονότητας, αυτές δεν επηρεάζονται από την επιλογή κάποιου συγκεκριμένου μηχανισμού, καθώς οι επιπτώσεις εφαρμογής του θα είναι το ίδιο για όλους, θετικές ή αρνητικές. Από την άλλη, το επίπεδο και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών φαίνεται να ευνοούν κάποιοι μηχανισμοί περισσότερο τις διάφορες μειονότητες. Υποστηρίζονται με ιδιωτικά αγαθά που υπόκεινται συλλογικοποίηση περισσότερο, λόγω χαμηλής οικονομικής επιφάνειας, σε σχέση με τους οικονομικά ισχυρότερους από διάφορες κρατικές υπηρεσίες. Ένας μηχανισμός που θα απέφερε βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών με μείωση του κόστους εξοικονομώντας πόρους στο κράτος

θα ήταν κατάλληλος, όπως η επιδότηση καταναλωτή, επιτρέποντας και μεγάλες δυνατότητες επιλογής.

4.5.10 Βαθμός ανταπόκρισης στην κρατική πολιτική

Είναι γνωστό ότι οι δημόσιες υπηρεσίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των κυβερνητικών επιδιώξεων, όπως η περιφερειακή ανάπτυξη. Η δημιουργία στρατιωτικών βάσεων σε απομακρυσμένες περιφέρειες, όπως στην πόλη της Δράμας, επιδιώκει την οικονομική αναβάθμιση της περιοχής, εφόσον φυσικά δε δρομολογούνται άλλα πιο σημαντικά έργα υποδομής για να δοθεί αναπτυξιακή ώθηση στην τοπική οικονομική ζωή. Η επιδότηση παραγωγού, η εργολαβική ανάθεση και η κρατική υπηρεσία μπορούν να συμβάλλουν σε αυτήν την κατεύθυνση.

Ωστόσο, ο διοικητής μίας δημόσιας υπηρεσίας δύσκολα ελέγχει τον τομέα δικαιοδοσίας του, καθώς επίσης συμβαίνει συχνά στις υπηρεσίες να μη συνεργάζονται μεταξύ τους και να μη συμμορφώνονται στις απαιτήσεις για την εκτέλεση της αποστολής τους¹⁰. Απαρχαιωμένοι και άχρηστοι συχνά κανονισμοί, αλλά και ισχυρά εργατικά συνδικάτα σε συνδυασμό με τη γραφειοκρατία αποτρέπουν ή οδηγούν σε αποτυχία κάθε μορφής μεταρρύθμιση. Με εξαίρεση την ελεύθερη αγορά, την εθελοντική προσφορά και την αυτοεξυπηρέτηση, κανένας μηχανισμός δεν ανταποκρίνεται απόλυτα σε κάθε μορφής κυβερνητική πολιτική και έλεγχο.

4.5.11 Μέγεθος του κρατικού τομέα

Οι δημόσιοι υπάλληλοι αυξάνονται διαχρονικά σε αριθμό¹¹. Οι μηχανισμοί της εργολαβικής ανάθεσης και των επιδοτήσεων καταναλωτή και παραγωγού απασχολούν λίγους υπαλλήλους, γιατί χρειάζεται να εποπτεύουν απλά την παροχή της υπηρεσίας και όχι να την παράγουν. Ειδικά οι επιδοτήσεις όμως επιβαρύνουν υπέρμετρα τον κρατικό προϋπολογισμό.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις συχνά δέχονται πολιτικές πιέσεις για να επιδοτήσουν τις παρεχόμενες από αυτές υπηρεσίες, ώστε να επιβαρύνονται τελικά και άτομα τα οποία δεν είναι χρήστες αυτών. Επίσης σπάνια καταφεύγουν σε δραστικά μέτρα, όπως απόλυση του πλεονάζοντος προσωπικού ή ανάκληση της παροχής των αντιοικονομικών και ασύμφορων υπηρεσιών τους. Η ιδιωτικοποίηση μέσα από την

¹⁰ Wilson J. Q. and Rachal P., "Can the Government regulate itself?", Public Interest, no.46 (winter 1977): 3-14

¹¹ Κακούρης Π., Σημαντική αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, Ναυτεμπορική, 30/11/2007, σελ.3 (<http://career.duth.gr/cms/files/dimosioi-4.12.07.pdf>)

ελεύθερη αγορά ή την εκχώρηση λειτουργίας θα συνέβαλε ουσιαστικά στην περικοπή των κρατικών δαπανών.

Στον Πίνακα 4.4 παρατηρούμε ότι οι μηχανισμοί της εκχώρηση λειτουργίας και ελεύθερης αγοράς εμφανίζουν τα περισσότερα θετικά χαρακτηριστικά σύμφωνα με τα παραπάνω κριτήρια. Αντίθετα, η κρατική υπηρεσία, η επιχειρηματικότητα και η δι-υπηρεσιακή συμφωνία συγκεντρώνουν τα λιγότερα. Συμπερασματικά μπορούμε να ιεραρχήσουμε τους μηχανισμούς ανάλογα με το ποιος φαίνεται καταλληλότερος για κάθε τύπο αγαθού ως εξής:

- ✓ Η ελεύθερη αγορά και η επιδότηση καταναλωτή κρίνονται καταλληλότεροι για την παροχή ιδιωτικών και ανταποδοτικών αγαθών
- ✓ Η εθελοντική προσφορά και η επιδότηση καταναλωτή ευνοούν περισσότερο την παροχή αγαθών κοινού ταμείου
- ✓ Η εργολαβική ανάθεση και η επιδότηση καταναλωτή είναι πιο κατάλληλοι για την παροχή συλλογικών αγαθών

Θα είναι πολύ αποτελεσματικό για την παροχή ιδιωτικών και ανταποδοτικών αγαθών από κρατικές επιχειρήσεις να ιδιωτικοποιηθούν μέσω αποκρατικοποίησης αρχικά και στην συνέχεια μέσω ανοίγματος των αγορών και σε άλλες επιχειρήσεις. Αντίθετα, για τα συλλογικά αγαθά, που διατίθενται από δημόσιες υπηρεσίες, ενδείκνυται, εκτός από την ελεύθερη αγορά, η εργολαβική ανάθεση, η επιδότηση καταναλωτή και η εθελοντική προσφορά. Αυτή αρμόζεται ιδιαίτερα και στα αγαθά κοινού ταμείου. Παρόλα αυτά κάθε μέθοδος παρουσιάζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Τι συμπεράσματα, ωστόσο, προκύπτουν για τους τρεις βασικούς μηχανισμούς της εργολαβικής ανάθεσης, επιδότησης καταναλωτή και εθελοντικής προσφοράς;

Οι θεωρητικές προσεγγίσεις^{12,13,14,15,16} οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο ιδιωτικός τομέας μέσω της εργολαβικής ανάθεσης είναι πιο παραγωγικός από το δημόσιο και τις κρατικές υπηρεσίες συγκεκριμένα, λόγω έλλειψης κινήτρων και

¹² Niskanen W., Bureaucracy and representative government (Chicago: Aldine/Atherton, 1971)

¹³ Allison G. T., "Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?" , Current issues in public administration, ed. F. Lane (New York: St. Martin's, 1982)

¹⁴ Borcharding T. E., "Competition, exclusion and the optimal supply of public goods" , Journal of Law and Economics 21, (1978): 111-132

¹⁵ Drucker P. F., "Managing the public service institution", Public Interest no.33 (fall 1973): 43-60

¹⁶ Bennett J. T. and Johnson M. H., "Tax Reduction without sacrifice: private sector production of public services" , Public finance quarterly 8, no.4 (October 1980): 363-396

ελέγχου των υπαλλήλων, έλλειψης συντονισμού λειτουργίας και ιεράρχησης των αναγκών και τέλος λόγω έλλειψης πελατοκεντρικής προσέγγισης εκ μέρους του δημόσιου τομέα.

Η επιδότηση καταναλωτή θεωρείται καλύτερος μηχανισμός από την επιδότηση παραγωγού διότι δίνει μεγαλύτερα περιθώρια επιλογής στον καταναλωτή. Επιπλέον μέσω αυτής το κράτος ασκεί έλεγχο στις δαπάνες για κοινωνική πρόνοια αποτελεσματικότερα από τις δαπάνες καταβολής χρηματικών εισφορών στους δικαιούχους. Εξάλλου οι ευπορότεροι ενδιαφέρονται περισσότερο για χρηματικές επιχορηγήσεις και όχι για προγράμματα επιδότησης τροφής ή στέγης¹⁷. Τέλος οι φορολογούμενοι προτιμούν να συνεισφέρουν σε αυτά τα προγράμματα από τις χρηματικές επιχορηγήσεις που μπορεί να παρέχει το κράτος-πρόνοιας.

Οι εθελοντικοί οργανισμοί συστήνονται για την εκτέλεση μίας συγκεκριμένης δραστηριότητας γεωγραφικά περιορισμένης όπως ένα τοπικό συμβούλιο μίας γειτονίας για εξασφάλιση καθαριότητας, ασφάλειας, ψυχαγωγίας, εξωραϊσμού, ή όχι, όπως η ευαισθητοποίηση πολιτών για κάποια μορφή ασθένειας ή κοινωνικού προβλήματος. Αυτή η μορφή ιδιωτικοποίησης ονομάζεται ιδιωτικοποίηση από φιλανθρωπία¹⁸ και οι οργανώσεις αυτού του είδους προσφέρουν κατάλληλες υπηρεσίες όταν συντρέχουν τα εξής:

- Υπάρχει ξεκάθαρη και επιτακτική ανάγκη ή ζήτηση
- Υπάρχει σημαντικός αριθμός ατόμων να δραστηριοποιηθεί για να την ικανοποιήσει
- Υπάρχουν τεχνικές και υλικές δυνατότητες από τους εθελοντές μέσα στον οργανισμό
- Τα αποτελέσματα είναι εμφανή παρέχοντας ηθική ανταμοιβή και ενισχύοντας το μελλοντικό έργο της εθελοντικής προσφοράς

¹⁷ Ellwood D. T. and Summers L. H., "Is welfare really the problem?" , Public Interest, no.83 (spring 1986): 57-58

¹⁸ Armington R. Q. and Ellis W. D., More: The rediscovery of the American common sense (Chicago: Regnery Gateway, 1986)

Πίνακας 4.4: Σύγκριση των μηχανισμών παροχής υπηρεσιών

Μηχανισμός Κριτήριο	Κρατική υπηρεσία	Κρατική επιχειρηματικότητα	Δι-υπηρεσιακή συμφωνία	Εργολαβική ανάθεση	Εκχώρηση λειτουργίας	Επιδότηση καταναλωτή	Επιδότηση παραγωγού	Ελεύθερη αγορά	Εθελοντική προσφορά	Αυτοεξυπη- ρέτηση
Κατάλληλος για αγαθά με χαμηλό βαθμό προσδιοριστικότητας	ÛÛ						ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ
Απαιτεί πολλούς παραγωγούς				ÛÛ			ÛÛ	ÛÛ		
Πρωθεί αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα				ÛÛ	Û	Û	ÛÛ	ÛÛ	Û	
Επιτυγχάνει οικονομίες κλίμακας			Û	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	
Συσχετίζει όφελος με κόστος		Û	Û	ÛÛ	Û	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ
Συμμετοχή του καταναλωτή		ÛÛ			ÛÛ	Û	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ
Δεν επιδέχεται απάτη			ÛÛ						ÛÛ	ÛÛ
Διευκολύνει την αναδιανομή του εισοδήματος	ÛÛ		ÛÛ	ÛÛ		ÛÛ	ÛÛ		Û	
Προάγει άλλους στόχους	ÛÛ		Û	Û	Û	Û	Û	Û		
Περιορίζει τον αριθμό δημόσιων υπαλλήλων				ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ	ÛÛ

πηγή: Κονδύλης-Σάββας, 1993, σελ. 106

Σημείωση: ο αριθμός των Û υποδηλώνει την ύπαρξη ενός χαρακτηριστικού σε μεγάλο ή μικρό βαθμό αντίστοιχα

4.6 Επίλογος

Παρακολουθώντας όλους αυτούς τους μηχανισμούς εφαρμογής της ιδιωτικοποίησης έγινε φανερό ποιοι είναι καταλληλότεροι να εφαρμοστούν για κάθε κατηγορία αγαθών. Μέσα από τη σύγκριση και αξιολόγησή τους εντοπίσαμε ποιοι παρουσιάζουν περισσότερα θετικά χαρακτηριστικά και ποιοι συγκεντρώνουν τα λιγότερα. Με βάση τα παραπάνω θα προκύψει η διαμόρφωση των κατάλληλων στρατηγικών, οι οποίες θα εφαρμοστούν συνδυάζοντας πολλούς από αυτούς τους μηχανισμούς, για την επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής αποτελεσματικότητας ως προς την ποιότητα των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών.

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 4^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

- Κακούρης Π., «Σημαντική αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων», Ναυτεμπορική, 30/11/2007 (<http://career.duth.gr/cms/files/dimosioi-4.12.07.pdf>)
- Σάββας Σ. Ε. και Κονδύλης Ε. Κ., Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993
- Παναγιωτακόπουλος Δ. Χ., «Αποκέντρωση και Παραγωγικότητα: Στρατηγική θεώρηση των μηχανισμών παροχής αστικών υπηρεσιών», εκδόσεις ΟΜΑΣ (Ξάνθη, 1986)
- Allison G. T., “Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?”, Current issues in public administration, ed. F. Lane (New York: St. Martin’s, 1982)
- Armington R. Q. and Ellis W. D., More: The rediscovery of the American common sense (Chicago: Regnery Gateway, 1986)
- Bennett J. T. and Johnson M. H., “Tax Reduction without sacrifice: private sector production of public services” , Public finance quarterly 8, no.4 (October 1980)
- Borcharding T. E., “Competition, exclusion and the optimal supply of public goods” , Journal of Law and Economics 21, (1978)
- Bridge G., “Citizen choice in public service: Voucher systems”, ed. E. S. Savvas, Alternatives for delivering public services (Boulder, Colo.: Westview, 1977)
- Drucker P. F., “Managing the public service institution”, Public Interest no.33 (fall 1973)
- Ellwood D. T. and Summers L. H., “Is welfare really the problem?”, Public Interest, no.83 (spring 1986)
- Ferris J. M., “Coprovision: citizen time and money donations in public service provision”, Public administration review 44, no. 4 (July/August 1984)
- Niskanen W., Bureaucracy and representative government (Chicago: Aldine/Atherton, 1971)
- Ostrom E., Parks R. B. and Whitaker G. P., Patterns of Metropolitan Policing (Lexington, Mass.: Lexington books, 1976)
- Savvas S.E., The organization and efficiency of solid waste collection (Lexington Mass.: Lexington books, 1977)
- Wilson J. Q. and Rachal P., “Can the Government regulate itself?”, Public Interest, no.46 (winter 1977)

5. ΑΙΤΙΑ, ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

5.1 Εισαγωγή

Έπειτα από την ανάλυση και κατανόηση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα, στο κεφάλαιο αυτό θα διερευνήσουμε τα ακριβή αίτια των ιδιωτικοποιήσεων, τις προϋποθέσεις εφαρμογής και τα προβλήματα που εμποδίζουν και δυσκολεύουν την επιτυχημένη υλοποίηση της. Ωστόσο, θα δούμε πώς μπορούν να ξεπεραστούν αυτά τα εμπόδια για μία επιτυχημένη εφαρμογή, ανάλογα με το μηχανισμό που μπορεί να χρησιμοποιηθεί.

5.2 Λόγοι και αίτια ιδιωτικοποίησης¹

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 νέα οικονομική ύφεση δοκιμάζει τις αντοχές των κρατών. Η ιδιωτικοποίηση προβάλλει ως η μόνη σωτήρια λύση για να απαλλαγούν τα κράτη από τις προβληματικές δημόσιες επιχειρήσεις, που προκαλούν ζημιές και ελλείμματα και συμβάλλουν στην άνοδο του πληθωρισμού, στη διεύρυνση του δημόσιου χρέους, στην ανισοκατανομή των πλουτοπαραγωγικών πόρων, στα υπέρμετρα βάρη. Στόχος είναι η αύξηση της εγχώριας παραγωγής και η δραστική μείωση των παραπάνω προβλημάτων, που εμποδίζουν την ανάπτυξη, μέσω του περιορισμού του μεγέθους του δημόσιου τομέα.

Άλλα αίτια που επιβάλλουν την εφαρμογή των ιδιωτικοποιήσεων αποτελούν η γραφειοκρατία, η δυσχέρεια στη λήψη αποφάσεων, η κακή διαχείριση, η δυσκολία αφομοίωσης σύγχρονων μεθόδων παραγωγής², τα οποία θα παρουσιαστούν όταν θα γίνει λόγος γενικότερα για τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Ορισμένα, βέβαια, από αυτά συναντούμε και στους δημόσιους οργανισμούς πέρα των δημόσιων υπηρεσιών. Στη συνέχεια θα γίνει αναφορά στους ειδικούς λόγους που οδήγησαν πολλές κυβερνήσεις στο μέτρο των ιδιωτικοποιήσεων.

Το βασικό αίτιο των ιδιωτικοποιήσεων, οι ελλειμματικοί προϋπολογισμοί, που καθιστούν σχεδόν αδύνατη τη βιωσιμότητά τους με όρους αγοράς, θα μας απασχολήσει και θα γίνει φανερό μέσα από διάφορα παραδείγματα που ακολουθούν.

¹ Τσακλάγκανος Α., Θέματα οικονομικής των επιχειρήσεων, Εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1995, σελ. 2-5

² Savas S. E., Privatization, the key to better government, Ghathan House Publishers Inc. N.J.1987, σελ. 3

Σε αυτό μπορεί επίσης να εντοπιστεί το μεγάλο κόστος λειτουργίας που τους διαμορφώνει. Να σημειωθεί επίσης, η αντιπαραγωγική νοοτροπία που επικρατεί στους κόλπους των δημόσιων οργανισμών συχνά.

Ένα παράδειγμα που αναδεικνύει αυτά τα προβλήματα διαδραματίστηκε στο Μεξικό. Το 1984 το δημόσιο παρήγαγε το 24% του ΑΕΠ και 21% των απασχολουμένων ήταν δημόσιοι υπάλληλοι. Το εξωτερικό δημόσιο χρέος ήταν περίπου 100 δισ. δολάρια. Η κυβέρνηση αποφάσισε εκτεταμένη αποκρατικοποίησης σε όλους τομείς που το κράτος δρούσε ως επιχειρηματίας εκτός από το πετρέλαιο. Τελικά το 1988 το εξωτερικό δημόσιο χρέος μειώθηκε κατά 25%.

Στην Αγγλία, για παράδειγμα, κατά το 1979 η παραγωγή των δημόσιων οργανισμών σε διάφορους τομείς (ενέργειας, ναυπηγείων, επικοινωνιών και χάλυβα) καταλάμβανε 10% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). Η προσπάθεια αποκρατικοποίησης ξεκίνησε με την πώληση του 51% των μετοχών της British Telecom. Το 1984 εισήχθη προς πώληση στο χρηματιστήριο, ώστε σήμερα οι ίδιοι οι Βρετανοί πολίτες να κατέχουν μετοχές της εκφράζοντας με αυτόν τον τρόπο το κίνημα του λαϊκού καπιταλισμού³.

Στη χώρα μας μετά το 1981 η επέκταση του δημόσιου τομέα πήρε τεράστιες διαστάσεις με αποτέλεσμα το 1990 να δημιουργηθεί έλλειμμα 2,5 τρισ. δραχμές, το οποίο αντιστοιχούσε στο 22% του ΑΕΠ⁴. Το κράτος είχε στον έλεγχο του 70% της ελληνικής οικονομίας, ενώ ο κάθε εργαζόμενος στο δημόσιο κόστιζε 6 εκατομμύρια δραχμές το χρόνο. Οι ζημιές όλων των 28 δημόσιων επιχειρήσεων ανέρχονταν πάνω από 169 δισ. δραχμές.

Με την έλευση του 21^{ου} αιώνα οι παρεχόμενες υπηρεσίες θα πρέπει να βελτιώνονται και να προσαρμόζονται στις νέες απαιτήσεις. Αυτός είναι και ο στόχος των ιδιωτικοποιήσεων, δηλαδή η άνοδος της ποιότητας των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών προς τον καταναλωτή. Για να επιτευχθεί αυτό θα πρέπει να αναγνωριστούν τα δικαιώματα του καταναλωτή, ώστε να γίνεται σεβαστός και να μη θίγονται τα συμφέροντά του, όπως μπορεί να συμβεί από δημόσιους φορείς που λειτουργούν αντιπαραγωγικά στην αγορά. Αντίθετα, οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται μέσα στην ελεύθερη αγορά από τους πολλούς και όχι από ορισμένους διοικητές δημοσίων επιχειρήσεων που πολλές φορές δεν επιλέγονται αξιοκρατικά. Επομένως ο ρόλος του κράτους θα ήταν συμφερότερο για την οικονομία να αφορά

³ Βουράκης Α., Οικονομικός Ταχυδρόμος, τεύχος 37, 13/9/90

⁴ Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, Απρίλιος 1990

την εποπτεία διεξαγωγής του εμπορίου και άλλων οικονομικών συναλλαγών, καθώς και στη δημιουργία αναπτυξιακών έργων υποδομής, διατηρώντας υπό τον έλεγχό του υπηρεσίες, όπως παιδεία, υγεία, πρόνοια και άμυνα.

Αναλογιζόμενοι τα προβλήματα των δημόσιων επιχειρήσεων πιο συγκεκριμένα, οδηγούμαστε συνειρμικά και στα αίτια των ιδιωτικοποιήσεων, τα οποία αναφέρουμε στη συνέχεια:

1. Έλλειψη αποτελεσματικής διοίκησης
2. Δυσκολία στη λήψη αποφάσεων και το σαφή προσδιορισμό των στόχων
3. Έλλειψη προοπτικών και ικανοποιητικών αμοιβών για το προσωπικό και τα στελέχη
4. Μη ορθολογική συσχέτιση των συντελεστών παραγωγής με τα αποτελέσματα
5. Αδυναμία ορθολογικού προγραμματισμού και άσκησης απολογιστικού ελέγχου

Το πρώτο αίτιο σχετίζεται με τη συνεχή εναλλαγή των επικεφαλής των διαφόρων φορέων στις ανώτατες θέσεις ανάλογα με την εκάστοτε κυβέρνηση. Αυτό έχει ως αντίκτυπο να μην εφαρμόζονται σωστά τα προγράμματα του κάθε οργανισμού και να μη λύνονται ουσιαστικά τα προβλήματά του. Επίσης σχετίζεται με την μη αξιοκρατική επιλογή των στελεχών σε αυτές τις θέσεις, αλλά με κομματικά κριτήρια.

Το πρόβλημα αυτό του εντολέα-αντιπροσώπου (principal-agent) ουσιαστικά προέρχεται από τη θεωρία αντιπροσώπευσης (agency theory), η οποία προσεγγίζει τα προβλήματα λήψης αποφάσεων και επικεντρώνεται στη σχέση μεταξύ του ατόμου που εκδίδει τις εντολές (εντολέας) και αυτών που θα τις εκτελέσουν. Συνήθως αφορούν τον ιδιοκτήτη και το διοικητή (manager) μίας ιδιωτικής επιχείρησης ή στην περίπτωση του δημόσιου τομέα, τον υπουργό και το διοικητή ενός δημόσιου οργανισμού. Τα προβλήματα στη μεταξύ τους σχέση προκύπτουν όταν δεν έχουν τα ίδια κίνητρα και δεν είναι πλήρως ενημερωμένα σχετικά με το περιβάλλον που δραστηριοποιούνται. Με άλλα λόγια υπάρχει ατελής και ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ τους και ο εντολέας-ιδιοκτήτης αδυνατεί να αποκλείσει την πιθανότητα ενεργειών εναντίον του συμφέροντός του από τον αντιπρόσωπο-διοικητή του. Επομένως, για να επιτύχει το στόχο του ο εντολέας είτε αυτός είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους είτε της κοινωνικής ευημερίας, επιβάλλεται να λειτουργήσει

αποτελεσματικά ο αντιπρόσωπος (διοικητής), ώστε η παραγωγή να γίνεται στο ελάχιστο δυνατό κόστος. Η συνθήκη αυτή ικανοποιείται στο βαθμό που:

1. Ο έλεγχος του διοικητή από τον εντολέα είναι αποτελεσματικός
2. Ο διοικητής υπόκειται και σε άλλους εξωτερικούς ελέγχους (απειλές εξαγοράς ή πτώχευσης), που περιορίζουν τη δυνατότητά του να μη λειτουργεί στο ελάχιστο δυνατό κόστος

Τέλος να συμπληρώσουμε ότι ο έλεγχος αυτός ασκείται με καταλληλότερους μηχανισμούς από τους μετόχους μίας ιδιωτικής εταιρείας παρά από τους πολιτικούς σε ένα δημόσιο οργανισμό. Ο λόγος είναι ότι συνήθως υπάρχουν πολλά πρόσωπα ή και άλλοι οργανισμοί ακόμα που ενδιαφέρονται για την πορεία μιας επιχείρησης, δηλαδή υπάρχουν διάφοροι ανεξάρτητοι ελεγκτές των πληροφοριών που την αφορούν, τις οποίες δεν συλλέγει και αξιολογεί μόνο ένας. Επιπλέον, οι πολιτικοί δεν έχουν συνήθως ειδικές γνώσεις για αυτό ούτε κίνητρα, εφόσον δεν κινδυνεύει να επηρεαστεί αρνητικά η πιθανότητα επανεκλογής τους, η επίτευξη της οποίας αποτελεί συχνά το βασικό αντικειμενικό τους στόχο⁵.

Το δεύτερο αίτιο προέρχεται από τη δυσχέρεια στην ακριβή μέτρηση των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών λόγω της φύσης τους να διαχέονται σε όλα τα άτομα ανεξαιρέτως, επειδή για αυτά δεν ισχύει η αρχή του αποκλεισμού, όπως στα ιδιωτικά αγαθά. Επίσης η γραφειοκρατία εμποδίζει τη γρήγορη διεκπεραίωση των διαδικασιών και της έγκαιρης λήψης των αποφάσεων.

Το τρίτο αίτιο καταδεικνύει τις πολιτικές διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού που εφαρμόζονται στο δημόσιο τομέα. Με άλλα λόγια, η προσέλκυση ανθρώπινου δυναμικού δεν είναι τόσο επιτυχής, στο να εντοπίζονται τα πιο ικανά στελέχη για τις πιο κατάλληλες θέσεις. Η στελέχωση και επιλογή δε γίνεται πάντα με αξιοκρατικά κριτήρια, η εκπαίδευση και η ανάπτυξη των εργαζόμενων γίνεται με πολύ χαμηλούς ρυθμούς και τέλος οι αμοιβές που δίνονται, υλικές και μη, δεν είναι ενθαρρυντικές και υποκινητικές για αύξηση της απόδοσης της εργασίας.

Το τέταρτο αίτιο αφορά στη σπατάλη πόρων που παρατηρείται στη διαχείριση των δημόσιων οργανισμών και υπηρεσιών χωρίς πολλές φορές να προκύπτουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Αυτό σχετίζεται και με το προηγούμενο αίτιο, καθώς

⁵ Κατσουλάκου Ι. και Μπενεάτου Κ., Ιδιωτικοποιήσεις: Κρατική ιδιοκτησία έναντι άλλων μορφών μικροοικονομικής πολιτικής, από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998, Σελ. 287-289

κάποια στελέχη αναλαμβάνουν θέσεις δυσανάλογες με τα προσόντα και τις ικανότητες που διαθέτουν. Αυτό προκύπτει και με τη διαδικασία του διορισμού σε ορισμένες θέσεις εργασίας στο δημόσιο. Ειδικά στο παρελθόν εφαρμόζονταν περισσότερο οι λίστες των υποψηφίων. Σήμερα με το ΑΣΕΠ (Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού) και τους διαγωνισμούς που διεξάγει, εξισορροπήθηκε μέχρι ένα βαθμό η παραπάνω κατάσταση εξασφαλίζοντας περισσότερη αξιοκρατία, καθώς με τη διαδικασία των εξετάσεων καταλαμβάνουν τις διαθέσιμες θέσεις αυτοί οι υποψήφιοι που κατορθώνουν να συγκεντρώσουν τις υψηλότερες αντικειμενικά αξιολογήσεις..

Το τελευταίο αίτιο αφορά τη δυσκολία σωστού προγραμματισμού της λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων και υπηρεσιών. Η αδυναμία αυτή αποδεικνύει και πάλι την έλλειψη δεξιοτήτων στα στελέχη, όπως αυτή της κριτικής ικανότητας και της αποτελεσματικής εκτίμησης δεδομένων. Η αδυναμία άσκησης ελέγχων όμως καταδεικνύει επίσης σημαντική έλλειψη τεχνικών δεξιοτήτων και γνώσεων, οι οποίες, βέβαια, είναι απαραίτητες σε όλες τις περιπτώσεις αποτελεσματική διοίκησης των δημόσιων οργανισμών.

Για όλα τα παραπάνω προβλήματα πρέπει να γίνουν διορθωτικές παρεμβάσεις οι οποίες συνίστανται στα εξής:

- Οργάνωση των υπηρεσιών και σύνδεση των στόχων με τα αποτελέσματα
- Καταγραφή ηλεκτρονική όλων των δεδομένων που χρησιμοποιούνται και απαιτούνται για την εξυπηρέτηση των πολιτών
- Επαναπροσδιορισμός των στρατηγικών στόχων και εφαρμοζόμενων πολιτικών της διοίκησης ανθρώπινων πόρων

Η πρώτη παρέμβαση αφορά την εκ νέου οργάνωση των δημόσιων οργανισμών και τη μέτρηση της απόδοσής τους σε σχέση με τους προτιθέμενους στόχους σε όλα τα επίπεδα. Αυτό αφορά ακόμα την εκ νέου σχεδίαση των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία τους.

Η δεύτερη παρέμβαση περιλαμβάνει την ηλεκτρονική οργάνωση όλων των στοιχείων σε βάσεις δεδομένων και εξειδικευμένα προγράμματα ανάλογα με το είδος των αγαθών ή υπηρεσιών που προσφέρουν. Έτσι η επεξεργασία τους θα είναι πολύ πιο γρήγορη, ακριβής, ασφαλής και αποτελεσματική ως προς την εξυπηρέτηση των πολιτών σε σύγκριση με δεδομένα που τηρούνται χειρόγραφα. Η μηχανογράφηση

επίσης επιτρέπει να εντοπίζονται εύκολα οι λειτουργίες που παρουσιάζουν προβλήματα, ώστε να διορθώνονται άμεσα.

Η διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού οφείλει να επαναπροσδιορίσει τους επιδιωκόμενους στόχους της και πολιτικές, ώστε να προσελκύει τα πιο ικανά στελέχη στους κόλπους των δημόσιων οργανισμών. Η σύνδεση της αμοιβής με την αποδοτικότητα (όπως μόνους στο βασικό μισθό για κάποια σημαντική συμβολή ή επίτευγμα στην εργασία) αποτελεί ένα κίνητρο που δεν υπάρχει προς το παρόν στο δημόσιο τομέα. Η διαρκής εκπαίδευση και επιμόρφωση των υπαλλήλων θα συμβάλλει στην προσωπική ανάπτυξή τους και στη συνέχεια στην ανέλιξη τους στα διάφορα ιεραρχικά επίπεδα. Η αρχαιότητα δε θα πρέπει να υποστηρίζεται ως μοναδικό κριτήριο στην εξέλιξη και τις αμοιβές των υπαλλήλων και στελεχών. Αντίθετα, μέσα από επιλογή, αξιοκρατική όμως και χωρίς άλλα κριτήρια, οφείλουν να καταλαμβάνουν τις ανώτερες θέσεις τα πιο άξια και ικανά άτομα. Τέλος, η μονιμότητα αποτελεί ένα εν δυνάμει αντικίνητρο ως προς την αύξηση της αποδοτικότητας των δημόσιων υπαλλήλων, ενώ θα ήταν ενδιαφέρουσα και προς το συμφέρον των οργανισμών η συζήτηση για ενδεχόμενη άρση της.

5.3 Προϋποθέσεις εφαρμογής⁶

Οι ιδιωτικοποιήσεις έχουν επεκταθεί διεθνώς όχι μόνο σε μικρές επιχειρήσεις, όπως οι βρετανικές και ιαπωνικές τηλεφωνικές εταιρείες, αλλά και σε μεγαλύτερες. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής (enablers) της ιδιωτικοποίησης απαιτεί καταρχήν την εξυγίανση των επιχειρήσεων με τρεις τρόπους:

1. Ρύθμιση των χρεών τους (κεφαλαιοποίηση, μακροχρόνιος αναπρογραμματισμός της εξόφλησης των δανείων και τόκων)
2. Απομάκρυνση πλεονάζοντος δυναμικού ή ελαστικοποίηση της εργατικής νομοθεσίας, ώστε να μπορεί ο νέος ιδιοκτήτης να μειώσει το κόστος παραγωγής και να βελτιώσει την προοπτική της εταιρείας
3. Ανάθεση της λειτουργίας της μόνο σε επαγγελματικό Μάνατζμεντ (ανώτατη διοίκηση), δηλαδή κατάλληλα εκπαιδευμένο και επιμορφωμένο προσωπικό, με πολυετή επιτυχημένη εμπειρία σε ανάλογο με την επιχείρηση αντικείμενο που να εγγυάται την μελλοντική πορεία της εταιρείας

⁶ Τσακλάγκανος Α., 1995, σελ. 16-18

Πέρα όμως από αυτές τις ζωτικές ενέργειες που πρέπει να πραγματοποιηθούν, υπάρχουν και ορισμένες συνθήκες που ευνοούν την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης. Οι συνθήκες αυτές συνεισφέρουν στην ευκολότερη αποδοχή της μακροχρόνιας και συνεχούς κρατικής απόσυρσης σε οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό επίπεδο.

5.3.1 Οικονομικές συνθήκες

Μία χώρα που αντιμετωπίζει κάποιας μορφής οικονομική καταστροφή, η οποία δε δημιουργείται πάντα από εσωτερικούς παράγοντες, αλλά μπορεί να προκληθεί και από εξωτερικούς παράγοντες, διαθέτει ευνοϊκό περιβάλλον για ιδιωτικοποίηση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρώην Σοβιετική Ένωση, με την περεστρόικα (αναδιάρθρωση) και κατόπιν με το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης που υπογράφηκε το 1992 από τον πρόεδρο Γιέλτσιν, τη μεγαλύτερη προσπάθεια ιδιωτικοποίησης της μετακομμουνιστικής Ρωσίας. Η Κίνα επίσης στράφηκε στον ιδιωτικό τομέα για να ανταπεξέλθει στα οικονομικά της προβλήματα. Στις ΗΠΑ εφαρμόζεται εκτεταμένο πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης σε επίπεδο τοπικής διοίκησης υπό τη μορφή ανάθεσης λειτουργιών και υπηρεσιών στις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να διατυπωθεί η άποψη ότι τα τεράστια ελλείμματα που συσσωρεύονται ωθούν τα εθνικά προγράμματα προς την ιδιωτικοποίηση. Προγράμματα μέσω της Διεθνούς Τράπεζας και μέσω του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών ενθαρρύνουν τις χώρες προς αυτήν την κατεύθυνση αυτή αποβλέποντας, με αυτόν τον τρόπο, στην ελαχιστοποίηση της οικονομικής και τεχνολογικής συρρίκνωσης.

5.3.2 Κοινωνικές συνθήκες

Η ιδιωτικοποίηση για να πραγματοποιηθεί ευκολότερα, θα πρέπει να έχει γίνει αποδεκτή από την κοινή γνώμη, δηλαδή το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο να παρουσιάζει θετική αντίδραση και στάση. Βασική παραμένει η προϋπόθεση ότι θα ξεπεραστούν σχετικά γρήγορα τα κάθε είδους γραφειοκρατικά, εργασιακά και νομικά προβλήματα. Μέσω της αποκρατικοποίησης προωθείται ο εκσυγχρονισμός και η υιοθέτηση ενός νέου τρόπου ζωής για τον εργαζόμενο, καθώς του δίνεται η δυνατότητα να συμμετέχει σε αποτελεσματικούς και αποδοτικούς φορείς, γεγονός που θα έχει θετικό αντίκτυπο στις γενικότερες συνθήκες εργασίας και απολαβές του.

Αυτό είναι σύμφωνο και με τη θεωρία της «εργασιακής αξίας» του Καρλ Μαρξ, ο οποίος υποστηρίζει ότι ο εργάτης πρέπει να αμείβεται όσο είναι απαραίτητο για την αναπαραγωγή του ίδιου παραγωγικού του εαυτού. Δηλαδή, η αμοιβή θα πρέπει να αντανakλά την παραγωγικότητά του. Εάν, ωστόσο, ένας εργάτης δουλεύει σε μία προβληματική επιχείρηση, τότε δεν έχει μεγάλη πιθανότητα να αυξήσει την αμοιβή του. Από τη στιγμή, επομένως, που γίνει κατανοητό στον εργαζόμενο ότι η εξασφάλιση μονιμότητας, σε μία επιχείρηση που υπολειτουργεί, του εξασφαλίζει ουσιαστικά υποαπασχόληση και χαμηλά επίπεδα εισοδήματος, θα αποδέχεται πλέον τη διέξοδο της ιδιωτικοποίησης.

5.3.3 Πολιτικές συνθήκες

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων σε επίπεδο κυβέρνησης καθορίζει την επιτυχία μιας ιδιωτικοποίησης. Εάν η αντιπολίτευση απέναντι στην ιδέα αυτή είναι ασθενής, τότε οι πιθανότητες τελικής εφαρμογής αυξάνονται. Επίσης, οι ασθενείς εργατικές οργανώσεις, τα συνδικάτα καθώς και η έλλειψη παραδοσιακών ισχυρών συμβουλίων, που να παρεμβαίνουν στις κυβερνητικές υπηρεσίες, αυξάνουν την πιθανότητα ιδιωτικοποίησης. Παρόλα αυτά, η πολιτική ηγεσία θα λάβει την κρίσιμη απόφαση για την πραγματοποίησή της. Με άλλα λόγια, τον τελευταίο λόγο στη λήψη αποφάσεων τον έχει η κυβέρνηση λαμβάνοντας βέβαια υπόψη της τις οικονομικές δυσπραγίες και τους υπόλοιπους κοινωνικούς παράγοντες του σύγχρονου περιβάλλοντος.

Πάντως και η διεθνής τάση επιτάσσει την ανάγκη μείωσης της κρατικής παρουσίας στον ενεργό οικονομικό βίο, όπως για παράδειγμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁷, της οποίας πάγιο αίτημα και πολιτική είναι η μη ενίσχυση και συντήρηση από το κράτος προβληματικών επιχειρήσεων μέσω επιδοτήσεων, αλλά η εξυγίανσή τους και η κερδοφόρος λειτουργία τους προς όφελος τόσο των μετόχων όσο και των εργαζομένων. Μάλιστα η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επιβάλει αυστηρά πρόστιμα στην Ελλάδα για το λόγο αυτό (όπως για την Ολυμπιακή Αεροπορία). Επομένως, γίνεται φανερό ότι το διεθνές οικονομικό περιβάλλον ευνοεί άμεσα τις ιδιωτικοποιήσεις.

Επιπρόσθετα, είναι σημαντικό να γίνει πλήρης ενημέρωση του κοινού σχετικά με τις ωφέλειες και όλα τα τεχνικά θέματα που αφορούν κάθε ιδιωτικοποίηση, προκειμένου να διασφαλίζονται διαφανείς διαδικασίες. Με αυτό τον τρόπο οι

⁷ Τσακλάγκανος Α., 1995, σελ. 36

συμμετέχοντες θα νιώθουν ότι ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις χωρίς να αδικούνται από τις διαδικασίες και τους ανθρώπους που χειρίζονται την κάθε περίπτωση ιδιωτικοποίησης.

5.4 Επιχειρηματολογία κατά των ιδιωτικοποιήσεων^{8,9,10}

Η υλοποίηση του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα συναντά διάφορα εμπόδια, με απαρχή το πολιτικό σύστημα και την πελατειακή σχέση των κομμάτων με τους ψηφοφόρους. Οι αποκρατικοποιήσεις στοχεύουν στην αναδιοργάνωση του κρατικού μηχανισμού λειτουργώντας με λιγότερους υπαλλήλους και επομένως αποδοτικότερα. Με την καθυστερημένη όμως πορεία ιδιωτικοποίησης προβληματικών επιχειρήσεων παραμονεύει ο κίνδυνος της απαξίωσης του μηχανολογικού τους εξοπλισμού, ο οποίος μπορεί να είναι ήδη απαρχαιωμένος και χαμηλής παραγωγικότητας. Υπό τις συνθήκες αυτές χάνεται η αξιοπιστία της υποψήφιας επιχείρησης ή οργανισμού στους εν δυνάμει αγοραστές τους.

Επιπλέον, η έλλειψη μέσων επαγγελματικής προβολής των στόχων του προγράμματος και των ευκαιριών επενδύσεων αποτελεί σοβαρό εμπόδιο για τη μεγιστοποίηση των ωφελειών από τις ιδιωτικοποιήσεις με σοβαρό πολιτικό αντίκτυπο. Επομένως, επιβάλλεται η συστηματική προβολή τους και η προσφυγή σε ειδικές επαγγελματικές γνώσεις και συμβουλές, ώστε να γίνει απόλυτα κατανοητή η σημασία τους από όλους. Ταυτόχρονα προσελκύονται οι ξένοι επενδυτές και αγοραστές, ενώ αμβλύνονται οι αντιδράσεις από ομάδες πίεσης που εμπλέκονται στη διαδικασία αποκρατικοποίησης.

Υπάρχουν όμως τρία κύρια επιχειρήματα εναντίον των ιδιωτικοποιήσεων:

- ✓ Το πρόγραμμα αποτελεί ξεπούλημα των κρατικών επιχειρήσεων σε σχετικά χαμηλή τιμή σε ξένα συμφέροντα
- ✓ Έχει άμεσο αρνητικό αντίκτυπο στους εργαζόμενους με απολύσεις και αλλαγές στο σύστημα εργασίας, αξιολόγησης, απόδοσης και αμοιβών

⁸ Τσακλάγκανος Α., 1995, σελ. 29-32

⁹ Σάββας Σ. και Κονδύλης Ε., Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993, σελ.152-163

¹⁰ Savas, Privatization, 1987, σελ. 277-278

- ▼ Διακυβεύονται εθνικά συμφέροντα, καθώς οι νέοι ιδιοκτήτες μπορεί να αδιαφορούν στις εθνικές ευαισθησίες και ίσως υποστηρίξουν τα αντίπαλα συμφέροντα ή ανταγωνιστές

Το πρώτο επιχείρημα είναι εύκολο να απαντηθεί, καθώς οι σχετικά υγιέστερες εταιρείες θα πωληθούν σε υψηλότερες τιμές, ενώ οι προβληματικές στη μέγιστη τιμή. Εξάλλου, η τελική τους τιμή καθορίζεται αποκλειστικά από τις αγοραστικές προσφορές, παρά τις διαπραγματεύσεις που ίσως λάβουν χώρα. Ένα πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης μπορεί να ολοκληρωθεί με αξιόπιστες και διαφανείς διαδικασίες, με διεθνείς διαγωνισμούς και τη συνδρομή πεπειραμένων διεθνών συμβούλων, ενώ μπορεί επίσης να προκύψει και μέσω διακομματικής συναίνεσης και συμφωνίας¹¹.

Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα, οι εργαζόμενοι που απασχολούνται σε μία προβληματική επιχείρηση νιώθουν ανασφάλεια, διαθέτουν χαμηλό ηθικό, μειωμένη παραγωγικότητα, επειδή δεν αναμένουν βελτίωση των συνθηκών εργασίας, μισθολογικές αυξήσεις και άλλες παροχές. Έχοντας χάσει την επαφή με τον πελάτη, την έννοια του ανταγωνιστικού κόστους και με τεράστια ελλείμματα κανένας εργαζόμενος δε νιώθει ασφαλής για το μέλλον της δημόσιας επιχείρησης ή οργανισμού όπου απασχολείται.

Η κατάσταση αυτή αντιμετωπίζεται με την ιδιωτικοποίηση, έστω και αν υπάρχει αρχικά μικρός αριθμός απολύσεων, εθελούσια συνταξιοδότηση ή επανεκπαίδευση και επιμόρφωση, καθώς έτσι εξασφαλίζεται η υγιής λειτουργία της εταιρείας και κατ' επέκταση η μακροχρόνια απασχόληση. Πολλές φορές οι συνδικαλιστές αντιτάσσονται σε όλα αυτά υποστηρίζοντας ακραίες θέσεις, δηλαδή δεν αποδέχονται υπεράριθμες απολύσεις, συμπεριλαμβανομένων των ανίκανων ή δολιοφθορέων, δε θέλουν εντατικοποίηση της εργασίας και εξυγίανση.

Το τρίτο επιχείρημα αντικρούεται με τον πλήρη έλεγχο του Δημοσίου σε επιχειρήσεις εθνικού χαρακτήρα. Στις ΗΠΑ δεν υπάρχει ούτε μία επιχείρηση «στρατηγικής» σημασίας που να ανήκει στο δημόσιο και ασφαλώς δεν είναι λιγότεροι ευαισθητοποιημένοι οι Αμερικανοί σε θέματα της εθνικής τους ασφάλειας. Εξάλλου, σε περίπτωση εισβολής ή εκτάκτου ανάγκης οποιαδήποτε εγκατάσταση πάνω σε ελληνικό χώρο τίθεται υπό εθνικό έλεγχο. Επίσης, η πλειοψηφία των στελεχών πολυεθνικών που εδρεύουν στη χώρα μας είναι Έλληνες πολίτες.

¹¹ Δούκας Π., «Η αποκρατικοποίηση μονόδρομος για την οικονομία», Το βήμα, 1/8/1993/Δ4

Ωστόσο, η εφαρμογή και η ολοκλήρωση της ιδιωτικοποίησης αποτελεί επιτακτική ανάγκη για την Ελλάδα. Η πολιτική που θα ακολουθηθεί πρέπει να περιλαμβάνει τη διατήρηση του μεγαλύτερου ποσοστού του πακέτου μετοχών των υπό ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεων από το κράτος και τη συνεργασία του με επιτυχημένους στην πράξη και υγιείς ιδιωτικούς φορείς, ελληνικούς και ξένους, με έμπειρο και επαγγελματικό μάνατζμεντ. Προκειμένου να ολοκληρωθεί η ιδιωτικοποίηση, επομένως, απαιτείται διαφάνεια και αν χρειαστεί οποιαδήποτε επαγγελματική βοήθεια από οποιαδήποτε πηγή, θα πρέπει να παρασχεθεί.

Δε χρειάζεται να αμφιβάλουμε για τα αναμενόμενα ευεργετικά αποτελέσματα της ιδιωτικοποίησης, αφού αποτελεί μια από τις σημαντικότερες προτάσεις οικονομικής πολιτικής, εάν γίνει σωστή εφαρμογή της. Υπό τις συνθήκες αυτές το μέλλον και της ελληνικής οικονομίας προβλέπεται να είναι θετικό και προσοδοφόρο. Τα πρώην σοσιαλιστικά κράτη, για παράδειγμα, καταφεύγουν στις αρχές της ιδιωτικοποίησης για να αυξήσουν την παραγωγή και παραγωγικότητά της οικονομίας τους. Γι' αυτό είναι απαραίτητη μία σοβαρή αναμόρφωση της οικονομικής δομής της χώρας μας με πολύ λιγότερη συμμετοχή του κράτους, σε αντιδιαστολή με τη δημιουργικότητα και την οικονομική υπευθυνότητα του ιδιωτικού τομέα.

5.5 Μειονεκτήματα και προβλήματα εφαρμογής

Τα μειονεκτήματα των ιδιωτικοποιήσεων αναφέρονται συχνά και μάλιστα με ισχυρά επιχειρήματα. Η αλήθεια είναι ότι, ενώ εντατικοποιείται η προσπάθεια αφαίρεσης δραστηριοτήτων από το δημόσιο τομέα, πολλές φορές η ιδιωτικοποίηση ξεφεύγει από τους αρχικούς προσανατολισμούς. Για να δούμε όμως αναλυτικά τα προβλήματα που ενδεχομένως θα φέρει η εφαρμογή μίας ιδιωτικοποίησης:

- 1) Ολόκληρος ο αρχικός σχεδιασμός πλήττεται από βαθιά κρίση νομιμοποίησης και τήρησης της νομιμότητας. Αυτό σημαίνει ότι όλο το πρόγραμμα που καταρτίστηκε τίθεται υπό αμφισβήτηση λόγω νομικών κωλυμάτων.
- 2) Η μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων που θα προκύψει δεν εξαφανίζει το κοινωνικό κόστος, αλλά μετατίθεται. Δηλαδή, μπορεί να ωφεληθούν ορισμένες κοινωνικές ομάδες από την ευχέρεια που θα αποκτήσει το κράτος, για

παράδειγμα, να αυξήσει τις δαπάνες για κοινωνική πρόνοια ή παιδεία, αλλά ταυτόχρονα θα αυξηθεί η ανεργία, έστω προσωρινά.

- 3) Εντείνει τις διαχωριστικές γραμμές μεταξύ των μελών της κοινωνίας, δηλαδή τις κοινωνικές διαφορές που υπάρχουν, στιγματίζοντας τόσο τα άτομα που βρίσκονται στη δυσμενή θέση να χάσουν τη δουλειά τους, όσο και στα πρόσωπα που εμπλέκονται με τις ιδιωτικοποιήσεις. Όλο αυτό το κλίμα δημιουργεί ένα κύκλο γενικότερης κοινωνικής υποβάθμισης που διαμορφώνει νέα κοινωνικά πρότυπα και εμπεδώνει νέες αξίες.
- 4) Η εγκατάλειψη ορισμένων κοινωνικών αξιών συνεπάγεται την αποδυνάμωση των συλλογικών αγαθών αυξάνοντας το κόστος τους, όπως στις τηλεπικοινωνίες. Στην περίπτωση αυτή η ιδιωτικοποίηση περιορίζει, εάν δεν εξαλείφει, τη δυνατότητα σταυροειδούς επιδότησης από οικονομικά ισχυρότερες σε πιο αδύναμες κατηγορίες ατόμων. Καταλήγει με αυτόν τον τρόπο να οξύνει τις ανισότητες και μέσω της μείωσης των δαπανών, οι οποίες δεν ωφελούν τις αδύναμες ομάδες πληθυσμού¹².
- 5) Η ιδιωτικοποίηση επιφέρει μείωση της δημόσιας πληροφόρησης, της συλλογικής συμμετοχής, της δημόσιας υπευθυνότητας και του επιθυμητού κοινωνικού προτύπου λόγω του νέου (ιδιωτικού) καθεστώτος λειτουργίας που επιβάλλει. Η πολυπλοκότητα αυτού του προβλήματος φτάνει σε σημείο να δικαιολογούνται κοινωνικοοικονομικές επιδιώξεις που απέχουν από το στόχο της μεγιστοποίησης των κερδών. Αυτό βέβαια τελικά θέτει σε κίνδυνο την αποτελεσματικότητα της πρώην δημόσιας επιχείρησης και τη μελλοντική βιωσιμότητά της. Η εκτίμηση όμως αυτών των κοινωνικοοικονομικών παραγόντων είναι δύσκολη ποσοτικά, δηλαδή κατά πόσο επηρεάζουν την οικονομική της κατάσταση, αλλά και ποιοτικά, δηλαδή κατά πόσο συμβάλλουν στην αποτελεσματική και σωστή λειτουργία της. Από την άλλη πλευρά, η εκτίμηση της αποτελεσματικότητας με μοναδικό στόχο το μέγιστο κέρδος με το χαμηλότερο δυνατό κόστος εκτοπίζει εντελώς και παραβλέπει τις κοινωνικές ανάγκες.
- 6) Το εργατικό δυναμικό μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα στη λειτουργία και τις διάφορες αποφάσεις αποκρατικοποιημένων επιχειρήσεων υπό τη στενή συμμετοχή των συνδικάτων. Τα συνδικάτα μπορούν να δημιουργήσουν απογοήτευση στους εργαζόμενους και να τους στρέψουν σε άλλες κατευθύνσεις.

¹² Bishop, M. & Kay, J.: "Does privatization work? Lessons from the UK", London Business School, Centre of Business Strategy, 1988

Ο βαθμός αντίδρασης των εργαζομένων στην προοπτική της ιδιωτικοποίησης εξαρτάται από:

- Ø Το βαθμό και την ένταση των προβλημάτων που απειλούν τη βιωσιμότητα της εταιρείας
- Ø Το βαθμό κεφαλαιακής έντασης της παραγωγικής διαδικασίας
- Ø Το μερίδιο αγοράς που κατέχει η εταιρεία
- Ø Ο βαθμός συνδικαλιστικής οργάνωσης και συνοχής

Όσο πιο έντονοι είναι οι τέσσερις παραπάνω παράγοντες, τόσο μεγαλύτερος ο βαθμός αντίδρασης των εργαζομένων.

Είναι γεγονός ότι καμία ιδιωτικοποίηση δεν εγγυάται την αποτελεσματική λειτουργία μιας επιχείρησης, αν δεν υπάρχει το στοιχείο του ανταγωνισμού, άριστη οργάνωση και επαγγελματική διοίκηση. Στην πράξη συχνά οι ρητορικές για υψηλότερη παραγωγικότητα και ορθολογισμό μένουν στην επιφάνεια, διότι στο τέλος καταλήγουν να μεταφέρονται δωρεάν σοβαρά περιουσιακά στοιχεία από τη δημόσια ιδιοκτησία στην ιδιωτική. Τα προβλήματα για τη σωστή εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης αφορούν την παρερμηνεία της έννοιάς της, την ικανοποίηση ορισμένων απαραίτητων συνθηκών και ορισμένα εμπόδια που ενδέχεται να εμφανιστούν.

Ο όρος ιδιωτικοποίηση υπόκειται συνήθως σε διαστρέβλωση του πραγματικού περιεχομένου του προξενώντας αρνητικές προδιαθέσεις. Αυτό συμβαίνει γιατί έχει ταυτιστεί με την αδικία, στυγνή εκμετάλλευση, αντιπαράθεση συμφερόντων, σκληρό και ακραίο ανταγωνισμό, μείωση κοινωνικών παροχών και επιδοτήσεων, δυστυχώς, όχι τόσο άδικα. Αντίθετα, ο δημόσιος τομέας φέρεται να εκφράζει την αδελφοσύνη, ισότητα, δικαιοσύνη και προστασία μάλλον σε υπερβολικούς όρους.

Πολλοί υποστηρικτές της ιδιωτικοποίησης πάντως προτιμούν να αναφέρονται σε αυτήν ως βελτίωση της παραγωγικότητας ή εναλλακτική παροχή υπηρεσιών ή λαϊκός καπιταλισμός ή λαϊκοποίηση, όπως έχει συμβεί σε ορισμένες χώρες (Σρι Λάνκα, Νότια Αφρική), για να γίνει πιο αποδεκτή κοινωνικά. Είναι αξιοσημείωτο ότι χώρες με πρώην σοσιαλιστικά καθεστάτα, ακόμα και κομμουνιστικά (Κούβα, Βιετνάμ, Β. Κορέα), προσπαθούν με κάθε τρόπο να εφαρμόσουν την πολιτική ιδιωτικοποιήσεων θεωρώντας την μέσο βελτίωσης των οικονομιών τους και του βιοτικού επιπέδου των πολιτών τους.

Το ευρύτερο κοινό, καθώς και οι υποστηρικτές των αδυνάτων, θεωρούν την ιδιωτικοποίηση ως μία κακόβουλη και σκληρή επίθεση εναντίον των τελευταίων για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Αυτό οφείλεται όμως σε άγνοια παρά σε πρόθεση, διότι, αντίθετα, τα φτωχότερα εισοδήματα μπορούν να ωφεληθούν σημαντικά αποκτώντας περισσότερες επιλογές, μεγαλύτερη συναίσθηση προσωπικής ευθύνης και μεγαλύτερη αξιοπρέπεια. Η άποψη ότι ένας εκτεταμένος δημόσιος τομέας μπορεί να ικανοποιήσει τις κοινωνικές απαιτήσεις έχει αποδειχθεί μη ρεαλιστική, σε αντίθεση με ένα μικρότερο και παραγωγικότερο. Επίσης, η απόφαση για το ποια αγαθά θα παρέχονται ως συλλογικά είναι ανεξάρτητη από την τρόπο που τελικά θα παρέχονται.

Γενικά επικρατεί το παράδοξο να εκλαμβάνεται η ιδιωτικοποίηση ως ένα αποτελεσματικό μέσο εφαρμογής, ακόμα και από το κράτος πρόνοιας, αλλά ως σκοπός να αντιπαρατίθεται σε αυτό. Έτσι εξηγείται το γεγονός ότι πολλά σοσιαλιστικά καθεστώτα (πρώην ΕΣΣΔ, Κίνα) χρησιμοποίησαν την ιδιωτικοποίηση ως ρεαλιστικό μέσο βελτίωσης των οικονομιών τους και αύξησης του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής των κατοίκων τους.

5.6 Συνθήκες επιτυχούς ιδιωτικοποίησης και εμπόδια

Κάθε μηχανισμός ιδιωτικοποίησης απαιτεί την εκπλήρωση συγκεκριμένων συνθηκών για να εφαρμοστεί επιτυχημένα. Ο Πίνακας 5.1 παρουσιάζει ποιες είναι αυτές. Εφόσον δεν εκπληρωθούν εκείνες που είναι απαραίτητες για κάθε μηχανισμό, τότε αυτός δε θα είναι πλήρως αποτελεσματικός στην πράξη.

Παρατηρούμε, για παράδειγμα, ότι η εθελοντική προσφορά χρειάζεται να υπάρχει κοινή αντίληψη των αναγκών στα μέλη της. Η εργολαβική ανάθεση χρειάζεται ακριβείς προδιαγραφές για τη συμμόρφωση του αναδόχου και τον έλεγχο του έργου. Για αυτό το λόγο, υπηρεσίες που δύσκολα προσδιορίζονται λεπτομερειακά (συμβουλευτικές, κοινωνικές) παρουσιάζουν προβλήματα όταν χρησιμοποιείται εργολαβική ανάθεση για την παροχή τους^{13,14}, σε αντίθεση με τεχνικές και πιο ποσοτικοποιημένες υπηρεσίες. Επίσης, παίζει ρόλο και η ευκολία μέτρησης και προσδιορισμού των αποτελεσμάτων. Πάντως το συγκριτικό πλεονέκτημα των

¹³ DeHoog R. H., Contracting out for human services (Albany: SUNY Press, 1984)

¹⁴ Schlesinger M., Dorwart R. A., Pulice R. T., "Competitive Bidding and States' Purchase of Services", Journal of policy analysis and management, 5, no.2 (winter 1986):245-263

ιδιωτικών φορέων έγκειται στην ικανότητά τους να καινοτομούν και να μη μένουν στη τυφλή υπακοή κανόνων, όπως συνήθως συμβαίνει με τους δημόσιους φορείς. Έτσι, αναμένεται να υπερέχουν ως προς την παροχή αγαθών και υπηρεσιών¹⁵, εφόσον φυσικά δεν τους περιορίζουν οι όροι των συμβάσεων. Μία καλή λύση για την πραγματοποίηση καινοτομιών είναι η πειραματική ιδιωτικοποίηση, όπου εντοπίζονται προβλήματα λειτουργίας και απόδοσης στις δημόσιες υπηρεσίες.

Πίνακας 5.1: Συνθήκες για επιτυχή ιδιωτικοποίηση ανά μηχανισμό

Μηχανισμός	Εκχώρηση λειτουργίας	Εργολαβική ανάθεση	Επιδότηση καταναλωτή	Ελεύθερη αγορά	Εθελοντική προσφορά
Τύπος αγαθού	Ιδιωτικό ή ανταποδοτικό		Ιδιωτικό ή ανταποδοτικό ή κοινού ταμείου	Ιδιωτικό ή ανταποδοτικό	
Αριθμός προμηθευτών		Πολλοί	Πολλοί	Πολλοί	
Προδιαγραφές		Προσεκτικά καθορισμένες			
Πληροφόρηση καταναλωτή			Για κόστος, ποιότητα, προμηθευτές	Για κόστος, ποιότητα, προμηθευτές	
Διάφορα	Φυσικό μονοπώλιο		Κίνητρα απόκτησης	Κίνητρα απόκτησης	Εμφανής και συνεχής ανάγκη, κοινά ενδιαφέροντα, συγκεκριμένο αποτέλεσμα

πηγή: Σάββας-Κονδύλης, 1993, σελ. 156

Τα εμπόδια που ενδέχεται να εμφανιστούν κατά την υλοποίηση της ιδιωτικοποίησης μέσα από κάποιον μηχανισμό είναι ποικίλα. Γι' αυτό καθένα από αυτά χρήζει ανάλογης αντιμετώπισης. Για να δούμε όμως ποια είναι αυτά:

- ✓ Οι εύλογες ανησυχίες των εργαζομένων και της κοινής γνώμης
- ✓ Η άρνηση στην επιβολή χρέωσης των καταναλωτών
- ✓ Αντιδράσεις κοινωνικών ομάδων στην απελευθέρωση της αγοράς από διάφορους οικονομικούς περιορισμούς (economic deregulation). Για παράδειγμα, αν απελευθερώνονταν οι άδειες λειτουργίας ταξί πιθανότατα να εμφανίζονταν χιλιάδες νέα ταξί στους δρόμους

¹⁵ Blankart C., "Market and Non-Market Alternatives in the supply of public goods: general issues", Public expenditures and government growth, ed. Forte F. and Peacock A. T. (Oxford, England: Blackwell, 1985)

- ✓ Η παροχή επιδοτήσεων σε συγκεκριμένες ομάδες για κομματικές ή πολιτικές σκοπιμότητες
- ✓ Αντιδράσεις στη μετάβαση από την επιδότηση παραγωγού στην επιδότηση καταναλωτή. Στις ΗΠΑ, αντί για τις επιδοτήσεις προς τους κατασκευαστές οικείων, επιδοτούνταν οι καταναλωτές με κουπόνια στέγασης, με αποτέλεσμα αυτό να προκαλέσει τη δυσαρέσκεια των πρώτων
- ✓ Η αποτίμηση της αξίας των κρατικών επιχειρήσεων και ο τρόπος μεταβίβασης της ιδιοκτησίας τους κατά την αποκρατικοποίηση. Τίθενται ερωτήματα για το τι είναι πιο συμφέρον σε κάθε περίπτωση, όπως πώληση σε υπάρχουσες ιδιωτικές επιχειρήσεις ή διάθεση μετοχών στο κοινό μέσω χρηματιστηρίου
- ✓ Έλλειψη διαθεσιμότητας των απαραίτητων κεφαλαίων στο σχεδιασμό της αποκρατικοποίησης. Συχνά πολιτικά συμφέροντα οδηγούν σε υπεράριθμες προσλήψεις υπαλλήλων επιβαρύνοντας απαράδεκτα τους δημόσιους οργανισμούς
- ✓ Κατώτερης ποιότητας εργασία από εργολάβους κατά την εκτέλεση των έργων που αναλαμβάνουν με το μηχανισμό της εργολαβικής ανάθεσης
- ✓ Ενίσχυση των προνομίων των συμβαλλόμενων μερών (δημόσιων και ιδιωτικών) κατά την εργολαβική ανάθεση κοινωνικών υπηρεσιών χωρίς την προσφορά ουσιαστικά ποιοτικών υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο. Εδώ οι στόχοι είναι η αύξηση των κονδυλίων προς όφελος των μερών με ταυτόχρονη άρνηση εισαγωγής νεωτερισμών
- ✓ Επιλογή λανθασμένων στόχων. Για ακόμα μία φορά στόχος είναι η απορρόφηση κοινοτικών κονδυλίων και όχι η μείωση του κόστους ή η αύξηση της παραγωγικότητας

Με απλά και λογικά επιχειρήματα πρέπει να υπερνικηθούν οι φόβοι για τους οποίους προκύπτουν οι αντιδράσεις, ώστε να γίνει τελικά αποδεκτή η αλλαγή. Επίσης, οι δικαιούχοι πρέπει να πειστούν να πληρώσουν και να αλλάξουν τη νοοτροπία για την παροχή ορισμένων αγαθών μέσω συλλογικής εισφοράς (φορολογίας). Εάν ένας ιδιωτικός φορέας αναλάβει το κερδοφόρο τμήμα μίας κρατικής επιχείρησης, αφήνοντας στο κράτος το μη κερδοφόρο, μπορεί να επιτύχει χαμηλότερη τιμή σε αυτή που θα αντιστοιχούσε, αν η ίδια υπηρεσία προσφερόταν μέσω ενός δημόσιου φορέα. Αν και το κράτος δε θα αποκομίζει κέρδη, το συνολικό

κόστος για το κοινό μπορεί να είναι μικρότερο λόγω εξοικονόμησης χρημάτων για το κράτος. Επομένως η αποτελεσματικότερη διαχείριση του ιδιωτικού φορέα μπορεί να αποβεί ευεργετική οικονομικά για το κοινωνικό σύνολο. Σε τελική ανάλυση, σημασία έχει το τι είναι καλό για το κοινό και όχι την κάθε δημόσια υπηρεσία.

Η άποψη του Savas, ο οποίος υπήρξε σύμβουλος πολλών χωρών σε θέματα ιδιωτικοποιήσεων, για την κατάσταση στην Ελλάδα εστιάζεται στο πρόβλημα της διαφάνειας, η οποία προκαλεί καθυστερήσεις. Ωστόσο πιστεύει ότι σε γενικές γραμμές εξελίσσεται ομαλά, αν και ο δημόσιος πλούτος εξαντλείται από τη συντήρηση προβληματικών επιχειρήσεων. Παρόλα αυτά θεωρεί ότι στο μέλλον και με την πάροδο του χρόνου θα δημιουργηθεί έδαφος προσοδοφόρο και θετικό για την ελληνική οικονομία.

5.7 Επίλογος

Εντοπίζοντας τα αίτια που επιβάλλουν τις ιδιωτικοποιήσεις αναφερθήκαμε σε κάποιες πρακτικές παρεμβάσεις που είναι καλό να πραγματοποιηθούν στις υποψήφιες κρατικές επιχειρήσεις. Ωστόσο, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η διαμόρφωση των κατάλληλων οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών συνθηκών. Η αντίσταση στις ιδιωτικοποιήσεις εκφράζεται με διάφορες απόψεις και πολλές φορές δημιουργεί εμπόδια στην εφαρμογή της. Τα προβλήματα βέβαια που αντιμετωπίζουν είναι πολλά και δέχονται ισχυρή πολεμική. Παρόλα αυτά, εάν δημιουργηθούν και επικρατήσουν οι συνθήκες εκείνες που θα οδηγήσουν στην επιτυχία κάθε εγχειρήματος ιδιωτικοποίησης, τα εμπόδια που εμφανίζονται είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν ανάλογα.

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 5^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

- Βουράκης Α., Οικονομικός Ταχυδρόμος, τεύχος 37, 13/9/90
- Δούκας Π., «Η αποκρατικοποίηση μονόδρομος για την οικονομία», Το βήμα, 1/8/1993/Δ4
- Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, Απρίλιος 1990
- Κατσουλάκου Ι. και Μπενεάτου Κ., «Ιδιωτικοποιήσεις: Κρατική ιδιοκτησία έναντι άλλων μορφών μικροοικονομικής πολιτικής», από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998
- Σάββας Σ. και Κονδύλης Ε., Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993
- Τσακλάγκανος Α., Θέματα οικονομικής των επιχειρήσεων, Εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1995
- Bishop, M. & Kay, J.: “Does privatization work? Lessons from the UK”, London Business School, Centre of Business Strategy, 1988
- Blankart C., “Market and Non-Market Alternatives in the supply of public goods: general issues” , Public expenditures and government growth, ed. Forte F. and Peacock A. T. (Oxford, England: Blackwell, 1985)
- DeHoog R. H., Contracting out for human services (Albany: SUNY Press, 1984)
- Savas S., Privatization, the key to better government, Ghathan House Publishers Inc. N.J.1987
- Schlesinger M., Dorwart R. A., Pulice R. T., “Competitive Bidding and States’ Purchase of Services”, Journal of policy analysis and management, 5, no.2 (winter 1986)

6. ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

6.1 Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό θα γίνει λόγος για τις στρατηγικές ιδιωτικοποιήσεων που έχουν προταθεί και εφαρμοστεί σε διάφορες περιπτώσεις δημόσιων οργανισμών. Παρατίθενται τα κριτήρια με τα οποία γίνεται η επιλογή τους και στη συνέχεια αναλύονται μία προς μία. Θα δούμε τα χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες κάθε στρατηγικής, καθώς κάθε μία από αυτές παρουσιάζει μία ποικιλία εφαρμογής, ανάλογα και με την περίπτωση του οργανισμού στον οποίο θα πραγματοποιηθούν (δραστηριότητες, δομή).

6.2 Στρατηγικές

Τα ερωτήματα που τίθενται στις μέρες μας δεν είναι τόσο το εάν θα πρέπει να γίνουν ιδιωτικοποιήσεις, όσο το πώς θα λάβουν χώρα, ώστε να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητα μίας χώρας. Απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η ολοκληρωμένη γνώση της μορφής της αγοράς και του επιχειρηματικού τομέα που αποκρατικοποιείται. Υπάρχουν ιδιομορφίες που εξαρτώνται από τα χαρακτηριστικά κάθε επιχείρησης και τους στόχους του προγράμματος ιδιωτικοποίησης. Επομένως, είναι σημαντικό θέμα η μέθοδος η οποία τελικά θα επιλεγεί να προσαρμόζεται στις ιδιαιτερότητες κάθε προγράμματος.

Τα κριτήρια επιλογής της μεθόδου αφορούν δύο σημεία:

- την ευχέρεια με την οποία μπορεί να εφαρμοστεί, δηλαδή την πρακτικότητα της μεθόδου
- την προοπτική βελτιωμένης και οικονομικά βιώσιμης επιχειρηματικής δράσεως των κρατικών επιχειρήσεων προς ιδιωτικοποίηση

Ωστόσο, αυτό δεν προαποφασίζει ότι η ιδιωτικοποίηση είναι η σωστότερη λύση. Ορισμένες φορές απαιτείται απλά η κατάργηση των κρατικών μονοπωλίων, με συνέπεια να απελευθερωθεί η αγορά και να επιτραπεί η είσοδος ή έξοδος ανταγωνιστών σε αυτήν, με άλλα λόγια, της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Όταν όμως η

λύση της ιδιωτικοποίησης προκρίνεται, οφείλει να διεξαχθεί μεθοδικά με μία από τις εξής στρατηγικές^{1,2}:

- κρατική απόσυρση
- ελάττωση του ρόλου του κράτους, ακόμα και στους τομείς που η κρατική παρέμβαση θεωρείται απαραίτητη
- απευθείας χρέωση του καταναλωτή/χρήστη ή επιβολή φόρων
- ανταγωνισμός

6.2.1 Κρατική απόσυρση (load shedding)

Η επέκταση της κρατικής δραστηριότητας σε αγαθά που πριν ήταν ιδιωτικά δεν έφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Δηλαδή, δεν ικανοποίησε τις προσδοκίες και απαιτήσεις της ευρύτερης κοινωνίας και αποδείχθηκε πολυδάπανη και καταλυτική για την εθνική οικονομία μίας χώρας. Για τους λόγους λοιπόν παραλείψεων ή χρεωκοπίας, έχει ωριμάσει η ιδέα της μερικής ή ολικής κρατικής απομάκρυνσης. Αυτό μπορεί να γίνει με τους παρακάτω τρόπους:

- Ø Πώληση μετοχών στο χρηματιστήριο ή σε ξένα χρηματιστήρια
- Ø Πώληση μετοχών σε έναν επενδυτή ή σε όμιλο επενδυτών
- Ø Πώληση περιουσιακών στοιχείων (ενεργητικού) της επιχείρησης
- Ø Πώληση ενός τμήματος ή ορισμένων δραστηριοτήτων της επιχείρησης
- Ø Πλήρης μορφή ιδιωτικοποίησης με απευθείας πώληση της κρατικής επιχειρηματικής περιουσίας σε ιδιώτες αγοραστές
- Ø Απόσυρση λόγω εθελοντικής προσφοράς πολιτών και σωματείων
- Ø Ανάθεση κρατικών υπηρεσιών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις με διαγωνισμό (εργολαβική ανάθεση)

Η πώληση μετοχών στο χρηματιστήριο ή σε ξένα χρηματιστήρια προϋποθέτει πολιτική συναίνεση και αφορά μόνο υγιείς επιχειρήσεις. Δε συμβαίνει μόνο σε χώρες με αναπτυγμένες κεφαλαιαγορές. Η είσοδος σε ξένα χρηματιστήρια αυξάνει τις δυνατότητες μεταβίβασης μεγάλου αριθμού μετοχών στον ιδιωτικό τομέα. Με αυτόν τρόπο έχουν ιδιωτικοποιηθεί σε διάφορες χώρες μία σειρά αεροπορικών εταιρειών (συχνά σε συνδυασμό και με άλλες μεθόδους), όπως η British Airways, Lufthansa,

¹ Σάββας Ε. Σ. και Κονδύλης Ε. Κ., *Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993, σελ. 117-152

² Τσακλάγκανος Α., *Θέματα οικονομικής των επιχειρήσεων*, Εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1995, σελ. 7-13

Alitalia, οι τηλεπικοινωνίες, όπως British Telecoms, Telmex στο Μεξικό, καθώς και οι δημόσιες επιχειρήσεις ηλεκτρισμού Ιταλίας, Αγγλίας, Χιλής.

Η πώληση μετοχών σε έναν επενδυτή ή σε όμιλο επενδυτών καθίσταται περισσότερο αναγκαία όταν η δυσαρέσκεια του κοινού απέναντι στον κρατικό μηχανισμό είναι έντονη και δεν είναι ανεπτυγμένη η χρηματιστηριακή αγορά μιας χώρας. Με την είσοδο μιας μεγάλης εταιρείας στο χρηματιστήριο, όχι μόνο απαλλάσσεται το δημόσιο από ζημιολύγες επιχειρήσεις, αλλά ταυτόχρονα δραστηριοποιεί την κεφαλαιαγορά για την παροχή χρηματοδότησης, τόσο απαραίτητης για την ανάπτυξη της οικονομίας.

Η πώληση περιουσιακών στοιχείων (ενεργητικού) της επιχείρησης είναι ένα είδος σταδιακής ή μερικής αποκρατικοποίησης, κατά την οποία η εταιρεία ή οι θυγατρικές της τίθενται υπό εκκαθάριση. Θα μπορούσε να εφαρμοστεί στις κρατικές αθλητικές εγκαταστάσεις, δηλαδή να πουληθούν σε ιδιώτες και έπειτα να λειτουργούν ως ιδιωτικές επιχειρήσεις. Για παράδειγμα, στην Aeromexico πουλήθηκαν τα αεροπλάνα της, ενώ οι περισσότερες μετοχές της μεταβιβάστηκαν στον ιδιωτικό τομέα.

Η πώληση ενός τμήματος ή ορισμένων δραστηριοτήτων της επιχείρησης αφορά κρατικές επιχειρήσεις που έχουν πάρα πολλές δραστηριότητες και ο ιδιωτικός τομέας ενδιαφέρεται μόνο για ορισμένες από αυτές. Έτσι, η αστυνόμευση κτιριακών εγκαταστάσεων ή η συνοδεία χρηματοποστολών θα μπορούσε να αναληφθεί από ιδιωτικούς φορείς αποδεσμεύοντας με αυτόν τον τρόπο τα Σώματα ασφαλείας. Κάποιες δραστηριότητες των λιμανιών (transit) μπορούν να εκχωρηθούν στον ιδιωτικό τομέα. Ανάλογα παραδείγματα συνέβησαν στα ναυπηγεία British Shipholders και στις αστικές συγκοινωνίες της Αγγλίας. Το κράτος με αυτή τη μέθοδο έχει τη δυνατότητα να ιδιωτικοποιεί τμηματικά ορισμένες λειτουργίες του ή επιχειρήσεις. Για παράδειγμα, θα μπορούσε να περάσει σε ιδιωτικά χέρια το τμήμα συντήρησης και επισκευών του ΟΤΕ και το τμήμα βλαβών ή νέων εγκαταστάσεων των πελατών (τεχνική εξυπηρέτηση). Επίσης, η παραχώρηση ζωνών στάθμευσης προς εκμετάλλευση από ιδιώτες μηδενίζει τα έξοδά του, ενώ του προσφέρει την είσπραξη ενοικίου.

Κατά την πλήρη πώληση της κρατικής επιχειρηματικής περιουσίας το κράτος έρχεται σε άμεσες διαπραγματεύσεις με ιδιώτες αγοραστές, όπως και στις περισσότερες περιπτώσεις που αναφέρθηκαν πουλώντας ολοκληρωτικά τον έλεγχο της κρατικής επιχείρησης.

Η απόσυρση λόγω εθελοντικής προσφοράς πολιτών και σωματείων (εθελοντικές μικρο-συλλογικές μονάδες – voluntary microcollectives) επιτρέπει σε συνοικιακά σωματεία ή άλλες ομάδες να αναλάβουν την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών κατά περιφέρειες, όπως συλλογή απορριμμάτων, μονάδες περιφρούρησης και πυρόσβεσης. Σε αυτήν την περίπτωση απαιτείται να υπάρχουν καθορισμένα γεωγραφικά όρια, κοινές αξίες και διοικητική επάρκεια. Τα εθελοντικά αυτά σωματεία αποκτούν δικαιώματα στις υπηρεσίες που διεκπεραιώνουν, όπως είναι φυσικό, προσαρμόζοντάς τες στις ιδιαιτερότητές τους, όμως ασκούν άμεση (θετική) επιρροή στην ποιότητα και κατεβάζουν το κόστος παροχής σημαντικά.

Η εργολαβική ανάθεση³ αποτελεί την καλύτερη ευκαιρία για την εισαγωγή και καθιέρωση του ανταγωνισμού. Είναι αποδοτικότερος από το μηχανισμό της ελεύθερης αγοράς και σχεδόν εξίσου δίκαιος στην διανομή με την κρατική υπηρεσία. Στην περίπτωση περισυλλογής απορριμμάτων φαίνεται καθαρά ότι η χρήση ξεχωριστών απορριμματοφόρων από διαφορετικές εταιρείες δε θα ήταν τόσο αποδοτική, ενώ κοστίζει περισσότερο η χρέωση κάθε πελάτη για κάθε εταιρεία, από τη χρέωση ενός μόνο λογαριασμού, του δημοτικού. Συγκριτικά ο μηχανισμός της κρατικής υπηρεσίας μπορεί να εκληφθεί ως ένα μόνιμο μονοπώλιο, η εργολαβική ανάθεση ως ένα σύστημα περιοδικού ανταγωνισμού και η ελεύθερη αγορά ως ένας μόνιμος ανταγωνισμός.

Η απόφαση για υλοποίηση μπορεί να υιοθετηθεί από τα υψηλότερα ιεραρχικά κλιμάκια, όταν συμβαίνουν τα ακόλουθα στο δημόσιο τομέα:

- Αντιμετωπίζει σημαντικές δημοσιονομικές δυσχέρειες
- Μπορεί να εξοικονομήσει πόρους χωρίς μείωση ποιότητας ή ποσότητας
- Είναι πολιτικά εφικτή κίνηση και δε θίγει τους εργαζόμενους και τους δικαιούχους
- Κάποιο απρόβλεπτο γεγονός καθιστά αδύνατη την παροχή της υπηρεσίας με τον ισχύοντα κρατικό μηχανισμό

Η μεγαλύτερη αντίδραση στην ιδιωτικοποίηση προέρχεται δικαιολογημένα από σωματεία των εργαζομένων. Το οξύτερο πρόβλημα βρίσκεται στην τύχη των υπεράριθμων δημόσιων υπαλλήλων ειδικά σε αυτή τη μορφή ιδιωτικοποίησης. Η ελαχιστοποίηση των απολύσεων με ταυτόχρονο πάγωμα των προσλήψεων, σε

³ Σάββας Ε. Σ. και Κονδύλης Ε. Κ., 1993, σελ.137-150

συνδυασμό με μεταθέσεις, επιμόρφωση/εξειδίκευση σε τομείς που θα καλύπτονταν διαφορετικά από νεοπροσλαμβανόμενους ή με πρόσληψη των υπεράριθμων από τους ίδιους τους εργολάβους, αποτελούν αποτελεσματικούς τρόπους αντιμετώπισης.

Η σύγκριση του κόστους μίας υπηρεσίας παρεχόμενης μέσω εργολαβικής ανάθεσης και μίας κρατικής υπηρεσίας μπορεί να γίνει με την εκπόνηση μίας μελέτης σκοπιμότητας. Εγκυμονούν όμως διάφορες παγίδες με αποτέλεσμα να χάνει την αξιοπιστία της η μελέτη. Έχει αποδειχθεί εμπειρικά ότι οι τιμές που χρεώνει η εργολαβική ανάθεση είναι σημαντικά χαμηλότερες από των κρατικών υπηρεσιών^{4,5}. Επίσης, οι δημοσιευμένοι προϋπολογισμοί των κρατικών υπηρεσιών υποτιμούν το πραγματικό κόστος των παραγόμενων υπηρεσιών τους με τις πάγιες λογιστικές πρακτικές που εφαρμόζουν. Τέλος, το πρόβλημα των εικονικά χαμηλών προσφορών μπορεί να αντιμετωπιστεί από το κράτος διεξάγοντας κατάλληλα το διαγωνισμό ανάθεσης ενός έργου μην αφήνοντας περιθώρια εκμετάλλευσης. Αυτό αφορά την περίπτωση που ένας εργολάβος δίνει αρχικά χαμηλά τιμή, ώστε να κερδίσει την ανάθεση και μόλις δημιουργήσει εξάρτηση του κράτους από τις υπηρεσίες του, αυξήσει τις τιμές κατά την ανανέωση της σύμβασής του.

Η έλλειψη ικανού αριθμού προμηθευτών αποτελεί ένα ακόμα εμπόδιο. Η γραφειοκρατία είναι ο σημαντικότερος ανασταλτικός παράγοντας που μειώνει όχι μόνο τον ανταγωνισμό, αλλά μπορεί να αυξήσει και το κόστος μετά από αλληπάλληλες καθυστερήσεις. Εάν η υπηρεσία είναι γεωγραφικά διεσπαρμένη, συμφέρει η διαίρεση της περιοχής της σύμβασης σε μικρότερες ζώνες, ενώ αν δεν είναι, ενδείκνυται η διαίρεση σε μικρές λειτουργικές μονάδες (δραστηριότητες). Έτσι, ανάμεσα σε άλλα, επιτυγχάνονται πολλές μικρές αναθέσεις και ενθάρρυνση των αποτυχόντων προμηθευτών για συμμετοχή σε μελλοντικούς διαγωνισμούς.

Η περίπτωση στην οποία μία δημοτική υπηρεσία συμμετέχει στο διαγωνισμό ανάθεσης σε ισότιμη βάση μαζί με άλλες ιδιωτικές εταιρείες ονομάζεται εσωτερική ανάθεση (contracting in), ενώ όταν δε συμμετέχει είναι εξωτερική (contracting out). Όταν συνυπάρχουν ο ιδιωτικός τομέας και ο δημόσιος σε έναν κλάδο, τότε καθίσταται δυνατή η σύγκριση της απόδοσης και ο έλεγχος των υπηρεσιών που παρέχουν εξασφαλίζοντας την αποτελεσματικότητα του ανταγωνισμού, τη σωστή επίβλεψη της σύμβασης, τον αποκλεισμό των προσυνεννοήσεων και τη σίγουρη

⁴ Savas S., "How much do government services really cost?", Urban affairs quarterly 15, no.1 (September 1979):23-42

⁵ Savas S., The organization and efficiency of solid waste collection (Lexington, Mass.:Health, 1977)

εκτέλεση του έργου. Οι όροι της σύμβασης πρέπει να συντάσσονται με προσοχή, δηλαδή ούτε μακροσκελείς και πολύπλοκοι αλλά ούτε και σύντομοι και ασαφείς. Οι προδιαγραφές δεν πρέπει να καθορίζουν με την τελευταία λεπτομέρεια την εκτέλεση του έργου, αλλά να αφήνουν στον εργολάβο τον τελικό σχεδιασμό της. Πολλές φορές αυτό συμβαίνει σκόπιμα είτε για να υπονομεύσουν την όλη διαδικασία εξισώνοντας την σε κόστος με το μηχανισμό των κρατικών υπηρεσιών είτε για να ευνοηθούν συγκεκριμένοι εργολάβοι.

Τέλος, η σύμβαση πρέπει να ελέγχεται συστηματικά μέσω ελέγχου των παραπόνων του κοινού, έρευνας καταναλωτών ή δημοσκοπήσεων, επιτόπιων ελέγχων και ελέγχου των βιβλίων των εργολάβων. Η ανάθεση κρατικών υπηρεσιών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις με διαγωνισμό πραγματοποιήθηκε στις ΗΠΑ, Ισπανία, Πακιστάν, Σιγκαπούρη, Τουρκία, Ταϊλάνδη. Σύμφωνα με την αμερικανική εμπειρία, εφαρμόστηκε στην τοπική αυτοδιοίκηση.

6.2.2 *Ελάττωση του ρόλου του κράτους σε κλάδους που η παρουσία του δεν κρίνεται απαραίτητη*

Πολλές φορές καθίσταται αδύνατη η πλήρης αποδυνάμωση του κράτους και συνεπώς καλείται τώρα να παίζει δευτερεύοντα ρόλο. Η εφαρμογή αυτής της μεθόδου σχετίζεται με δύο σημεία:

- § Την πολιτική της μη διεύρυνσης του κράτους
- § Την απελευθέρωση της αγοράς (deregulation)

Η πολιτική της μη αύξησης του κράτους θα επιτευχθεί με την περαιτέρω διεύρυνση του ιδιωτικού τομέα. Οι συμφωνίες B.O.T. (Built-Operate-Transfer) προσφέρουν αυτή την επιλογή. Αφορούν συνήθως την κατασκευή δομικών έργων, την παραγωγή και διανομή ηλεκτρισμού και άλλου είδους έργα. Πρόκειται για τη χρηματοδότηση μεγάλων επενδύσεων από ιδιώτες μέσω συμφωνιών αυτοχρηματοδότησης με εκμετάλλευση του έργου για ένα χρονικό διάστημα. Για παράδειγμα, η κατασκευή του αεροδρόμιου «Ελευθέριος Βενιζέλος» στα Σπάτα πραγματοποιήθηκε με αυτόν τον τρόπο. Με αυτές τις συμφωνίες το κράτος μειώνει τις δημόσιες επενδύσεις και κατά συνέπεια μειώνονται τα ελλείμματα του δημόσιου τομέα.

Η απελευθέρωση της αγοράς από τη μονοπωλιακή παρουσία του κράτους σε διάφορους κλάδους είναι ζητούμενο για τους πολίτες τόσο της Ευρώπης όσο και

άλλων χώρων, λόγω της δυσαρέσκειας που αισθάνονται από τη μικρή απόδοσή τους. Αντίθετα, αυτοί φορολογούνται υψηλά συνεισφέροντας στη χρηματοδότηση τους. Οι δημόσιες επιχειρήσεις πάλι στρέφονται προς το κράτος αποκλειστικά για αυτό το λόγο, αλλά και για άλλους, όπως για τη δανειοδότηση τους, την παροχή εγγυήσεων για την αγορά πρώτων υλών και υπηρεσιών, την εφαρμογή κανόνων και ρυθμίσεων και τέλος για την προστασία τους από τον ανταγωνισμό. Παρόλα αυτά, οι κλάδοι στους οποίους δραστηριοποιούνται ορισμένες ΔΕΚΟ συνυπάρχουν και ιδιώτες. Επομένως, δεν έχουν όλα τα αγαθά και υπηρεσίες αυτές εθνικό χαρακτήρα και οι αντίστοιχα απογοητευμένοι καταναλωτές τους επιζητούν τις αποκρατικοποιήσεις. Μαζικές αποκρατικοποιήσεις έγιναν επί Θάτσερ στο Ηνωμένο Βασίλειο, στο Μεξικό και τη Βραζιλία (1960-1980) και την Ισπανία (1983).

Εξαιτίας του κρατικού ελέγχου οι ΔΕΚΟ δεν μπορούν να λειτουργήσουν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και καταλήγουν να γίνονται αντικείμενο εκμετάλλευσης τόσο κρατικών συμφερόντων (άτοκες καταθέσεις ή δανεισμός των κερδών τους στο κράτος, ελεγχόμενα αναπτυξιακά προγράμματα), όσο και ιδιωτικών και κομματικών συμφερόντων (υπεράριθμοι διορισμοί, «ρουσφέτια»). Αντί να τις μετατρέψουν σε σύγχρονες ανταγωνιστικές επιχειρηματικές οντότητες χρησιμοποιώντας μεθόδους μάνατζμεντ και μάρκετινγκ, χρησιμοποιούνται άλλου είδους πολιτικές με την πρόφαση της ανάπτυξής τους σε υγιείς και κερδοφόρες επιχειρήσεις.

Η αποκρατικοποίηση είναι ένας τρόπος κατάργησης των ΔΕΚΟ μέσω αποεπένδυσης. Ο Jacquillat⁶ προτείνει μία μέθοδο αποκρατικοποίησης που στηρίζεται στην ταξινόμηση των κρατικών επιχειρήσεων (state-owned enterprises) με βάση δύο γνωρίσματα:

- Ø Το κέρδος τους
- Ø Την ένταση του ανταγωνισμού στον κλάδο τους (μονοπώλιο)

Σύμφωνα με αυτά τα χαρακτηριστικά, ορισμένες επιχειρήσεις παρουσιάζουν κέρδη και είναι περισσότερο ανταγωνιστικές στον κλάδο, ενώ άλλες έχουν τα αντίθετα αποτελέσματα. Για τις πρώτες, επομένως, υπάρχει μεγαλύτερο ενδιαφέρον για αγορά από άλλες εταιρείες ή όμιλο επενδυτών ή ακόμα και από τους ίδιους τους εργαζόμενους μέσα σε αυτές. Το κράτος από την πλευρά του δεν έχει λόγο να τις πουλήσει, καθώς του αποφέρουν κέρδη και για να αποφύγει το ανάλογο πολιτικό

⁶ Jacquillat B., Desetatiser, Editions Robert Laffont, Paris 1985, σελ. 138

κόστος που προκαλεί μία τέτοια ενέργεια. Μπορεί όμως να διαθέσει κάποιο ποσοστό της ιδιοκτησίας τους με την έκδοση περιορισμένου αριθμού μετοχών στο κοινό⁷ (stock offering). Το πρόβλημα ουσιαστικά εμφανίζεται με τις ζημιολόγους δημόσιους οργανισμούς, οι οποίοι, παρά το μονοπώλιο που απολαμβάνουν, τα κέρδη τους δεν ξεπερνούν το κόστος λειτουργίας τους. Κατά συνέπεια, δεν είναι εύκολο να βρεθούν αγοραστές για αυτές, εκτός ίσως για κάποια κερδοφόρα τμήματά τους.

Όσον αφορά το δεύτερο γνώρισμα, ο Jacquillat προτείνει τη στρατηγική της απελευθέρωσης της αγοράς, ώστε να αυξηθεί η ένταση του ανταγωνισμού στον κλάδο. Επίσης, η πολιτεία οφείλει να θεσπίσει περιοριστικές διατάξεις στον κρατικό μηχανισμό, για να αποφευχθούν μονοπωλιακές τακτικές που θα πλήξουν τον ανταγωνισμό και αυξήσουν επιπλέον τις τιμές (για παράδειγμα, εάν μειώσει την παραγωγή). Όταν όμως μία ήδη ιδιωτικοποιημένη πρώην κρατική επιχείρηση διατηρεί το μεγαλύτερο μερίδιο στην αγορά σχεδόν μονοπωλιακά, τότε πάλι επιβάλλεται να θεσπιστούν περιοριστικές διατάξεις, ώστε να αποφευχθεί μία απότομη αύξηση των τιμών εκμεταλλευόμενη αυτή την πλεονεκτική της θέση. Ωστόσο, αν ανήκε η επιχείρηση στους χρήστες της, δηλαδή αν μεταβιβαζόταν η ιδιοκτησία σε αυτούς, δε θα ήταν απαραίτητη η χρήση αυτών των μέτρων, γιατί θα επιβάρυνε πρώτα τους ίδιους και δε θα επέτρεπαν να συμβεί κάτι τέτοιο.

Η δημιουργία κλίματος για επιτυχή ιδιωτικοποίηση απαιτεί χαρακτηριστικά, όπως τα παρακάτω:

- § Τιμές βασισμένες στην ελεύθερη αγορά (χωρίς ελέγχους ή επιδοτήσεις)
- § Μη επιβολή του κράτους εμποδίων εισόδου στον ανταγωνισμό
- § Ταχεία και δίκαιη επιβολή των συμβάσεων
- § Δίκαιη εφαρμογή των νόμων και ελέγχων
- § Ισότιμη πρόσβαση όλων σε πιστώσεις και συνάλλαγμα
- § Κατάργηση κάθε είδους προστατευτισμού
- § Εξάλειψη προνομιακών δανειοδοτήσεων
- § Επιτόκια βασισμένα στους νόμους της αγοράς
- § Εγκατάλειψη κάθε είδους πολιτικής που θα αποθάρρυνε την είσοδο αποδοτικότερων ανταγωνιστών και χαμηλότερου κόστους

⁷ Pirie M., Dismantling the State: The theory and practice of privatization (Dallas: National Center for policy analysis, 1985)

Από την πλευρά της η επιχείρηση μπορεί να προβεί σε αποεπένδυση, η οποία όμως πρέπει να είναι πάνω από 50%, για να μη βρίσκεται πλέον υπό τον κρατικό έλεγχο και να λειτουργεί ανεξάρτητα. Εάν πάλι είναι μικρότερη από 50% και δε επιτραπεί αυτό να συμβεί, για να μην επωμιστεί η κυβέρνηση το πολιτικό κόστος, τότε απλά αποτελεί έναν έξυπνο τρόπο άντλησης κεφαλαίων. Με άλλα λόγια, η μερική αποκρατικοποίηση μπορεί να είναι ιδιαίτερα συμφέρουσα για το κράτος αλλά και για τους επενδυτές. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, η κυβέρνηση Θάτσερ είχε πουλήσει αρχικά περίπου το 50% της Cable and Wireless Corporation (για 182 εκ. λίρες). Σε δύο χρόνια όμως πούλησε το 25% της ίδιας εταιρείας στο τριπλάσιο της αρχικής της αξίας⁸ (για 263 εκ. λίρες).

Πάντως στη μερική αποεπένδυση το δημόσιο συμφέρον μπορεί να διασφαλιστεί εάν διαχωριστούν εκ των προτέρων οι λειτουργίες οι οποίες θα βρίσκονται υπό κρατικό έλεγχο (π.χ. έλεγχοι ποιότητας και ασφάλειας προϊόντων) και ποιες θα αποδοθούν στον ιδιωτικό τομέα υποκείμενες στην ελεύθερη αγορά (π.χ. αγορά πρώτων υλών, διαφήμιση προϊόντων). Γενικότερα όμως μία πραγματική αποεπένδυση συνεπάγεται:

- 1) Κίνδυνο οικονομικών απωλειών για τους νέους επενδυτές/ιδιοκτήτες, στην περίπτωση που τύχει κακής διαχείρισης
- 2) Δυνατότητα κέρδους, ανάλογου του επιχειρηματικού κινδύνου που αναλαμβάνει, εφόσον βέβαια τύχει καλής διαχείρισης
- 3) Κέρδη που θα απορρέουν από τον ανταγωνισμό σε μία ελεύθερη αγορά και όχι από την κρατική εύνοια ή προστατευτισμό

Οι νέοι ιδιοκτήτες και οι διαχειριστές μίας πρώην κρατικής επιχείρησης θα πρέπει να είναι ελεύθεροι να αναλαμβάνουν άμεση δράση στις συνθήκες που θα επικρατούν στην αγορά, όπως στις περιπτώσεις:

- ✓ Διοικητικής αναμόρφωσης της νέας εταιρείας
- ✓ Αλλαγής παραγωγικών μεθόδων και διαδικασιών
- ✓ Αναπροσαρμογής τιμών
- ✓ Αλλαγής στη διοίκηση ανθρώπινου δυναμικού
- ✓ Πολιτικής απέναντι στους προμηθευτές

⁸ Young P., "Privatization in Great Britain", Government union review 7, no.2 (spring 1986): 1-23

- ▼ Διαμόρφωσης στρατηγικής σχετικά με επενδύσεις, χρηματοδοτήσεις, έρευνα και ανάπτυξη και καινοτομίες

Η ιδιωτικοποίηση έχει τη δυνατότητα να αναδιανείμει τον πλούτο. Εξίσου συμφέρουσα είναι η διάθεση μετοχών στο κοινό, δηλαδή σε μικροεπενδυτές ή και τους ίδιους τους εργαζόμενους των εταιρειών προς ιδιωτικοποίηση. Αυτό μπορεί να γίνει με κάποια έκπτωση (σε τιμή υπό το άρτιο) για τους πρώτους ή και δωρεάν για τους δεύτερους. Η συμμετοχή των εργαζομένων στην ιδιοκτησία φέρνει θετικά αποτελέσματα στην παραγωγικότητα των επιχειρήσεων, διότι αυξάνει το αίσθημα ευθύνης των εργαζομένων απέναντι σε αυτές θεωρώντας ότι είναι πλέον κτήμα τους, πράγμα στο οποίο η βρετανική κυβέρνηση έδωσε ιδιαίτερη έμφαση⁹.

6.2.3 Άμεση χρέωση του καταναλωτή/χρήστη ή επιβολή φόρων¹⁰

Όταν η κρατική απόσυρση δεν είναι εφικτή, μπορεί να εφαρμοστεί αυτή η μέθοδος, δηλαδή της χρέωσης του καταναλωτή ή της επιβολής φόρων άμεσα συνδεδεμένων με τα προγράμματα δαπανών για το αγαθό ή την υπηρεσία που απολαμβάνει, ειδικά όταν παρέχονται μέσω των μηχανισμών της κρατικής υπηρεσίας, διυπηρεσιακής συμφωνίας ή εργολαβικής ανάθεσης. Αυτή η χρέωση θα πρέπει να είναι ισοδύναμη του κόστους τους, γιατί, εάν είναι μέρος αυτού, θα προκύψουν ζημιές τις οποίες θα καλυφθούν με επιδοτήσεις. Εφόσον λοιπόν παύσουν οι επιδοτήσεις, θα αυξηθούν οι τιμές των παρεχόμενων αγαθών ή υπηρεσιών και το κράτος θα συγκεντρώσει κεφάλαια. Ωστόσο, το κόστος είναι ορατό και σαφώς καθορισμένο σε αντίθεση με μία υπηρεσία που χρηματοδοτείται από τους φόρους και είναι δύσκολο να προσδιοριστεί το κόστος. Οι πολίτες απλά στο τέλος θα έχουν να επιλέξουν μεταξύ εναλλακτικών υπηρεσιών ή αγαθών, ανάλογα με το συμφέρον τους.

Η χρέωση του καταναλωτή χωρίς την ύπαρξη επιδοτήσεων αντιπροσωπεύει το πραγματικό κόστος του αγαθού, ενώ είναι αποτελεσματική όταν δεν δε δημιουργεί παρενέργειες σε άλλους καταναλωτές και ο αποκλεισμός είναι εφικτός. Για παράδειγμα, η διακοπή υδροδότησης ή παροχή ρεύματος ή απαγόρευσης εισόδου σε λεωφορείο χωρίς εισιτήριο δεν πλήττει τους άλλους παρά μόνο αυτόν που δεν καταβάλλει την εισφορά του. Αντίθετα, η διακοπή αποκομιδής των απορριμμάτων, εάν καταβαλλόταν εισφορά για αυτήν και δεν πραγματοποιούνταν, θα επιβάρυνε

⁹ Young P., "Privatization in Great Britain", Government union review 7, no.2 (spring 1986)

¹⁰ Σάββας Ε. Σ. και Κονδύλης Ε. Κ., 1993, σελ. 132

όλους τους καταναλωτές. Επιπρόσθετα, γίνεται χρήση των πλεονεκτημάτων της ιδιωτικής παραγωγής μέσω των τιμών που επιβάλλονται για κάθε αγαθό ή υπηρεσία που παρέχεται, ενώ αντικαθίσταται η πλασματική αγορά που αντιπροσωπεύει η δωρεάν παροχή πολλών δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών με την πραγματική αγορά (ιδιωτικών αγαθών).

6.2.4 Ανταγωνισμός¹¹

Προκειμένου η νέα ιδιωτική επιχείρηση να συμπεριφέρεται με τρόπους συνεπείς στην αποτελεσματική κατανομή των πόρων, όταν στην αγορά προϊόντος δεν υπάρχει πριν την ιδιωτικοποίηση ανταγωνισμός, η Πολιτική Ιδιωτικοποιήσεων πρέπει να συμπορεύεται με:

- Μέτρα ενδυνάμωσης του ανταγωνισμού
- Μέτρα ρύθμισης (regulatory measures)

Στην πρώτη περίπτωση δίνεται έμφαση στο άνοιγμα ή φιλελευθεροποίηση των κρατικών μονοπωλιακών αγορών στους ιδιωτικούς φορείς και όχι απαραίτητα στην απεξάρτηση των δημόσιων οργανισμών από το κράτος μέσω του ιδιοκτησιακού καθεστώτος τους, εφόσον ούτε οι αγανακτισμένες φωνές του κοινού μπορούν να αλλάξουν κάτι ούτε οι τιμωρίες ουσιαστικά. Πάντως υπό την πίεση του ανταγωνισμού και το δημόσιο αναγκάζεται να βελτιώσει τις δικές του υπηρεσίες προβαίνοντας στην επιμόρφωση των υπαλλήλων, σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις, εισάγοντας σύγχρονα πληροφοριακά συστήματα, διεξάγοντας αξιοκρατικές προσλήψεις και εφαρμόζοντας νέα συστήματα διοίκησης.

Κριτήριο αποτελεί φυσικά η παραγωγικότητα, η οποία συνίσταται στην αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα, σε συνδυασμό με την επίτευξη χαμηλού κόστους και το δυνατό υψηλότερο κέρδος. Για παράδειγμα, στις Ηνωμένες Πολιτείες το άνοιγμα της αγοράς της τηλεφωνίας βελτίωσε αισθητά τις προσφερόμενες υπηρεσίες και τη δυνατότητα επιλογής για τους καταναλωτές. Μία νέα αίτηση τηλεφωνικής σύνδεσης μπορούσε να γίνει τηλεφωνικά, να έπαιρνε άμεση έγκριση και σύνδεση την ίδια μέρα ή την επόμενη χωρίς καμία επιβάρυνση ή πάγια έξοδα.

¹¹ Κατσουλάκου Ι. και Μπενετάτου Κ., Ιδιωτικοποιήσεις: Κρατική ιδιοκτησία έναντι άλλων μορφών μικροοικονομικής πολιτικής, από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998, Σελ. 293-297

Στην Ελλάδα έχει συμβεί κάτι παρόμοιο, αλλά ακόμα πολλές από αυτές τις διαδικασίες καθυστερούν να γίνουν πραγματικότητα. Συχνά περιορίζονται από τη γραφειοκρατία του δημόσιου φορέα (ΟΤΕ), που ελέγχει ουσιαστικά το δίκτυο σταθερής τηλεφωνίας, καθώς του ανήκει, αν και μισθώνει τις γραμμές στους ιδιώτες. Άλλο παράδειγμα αποτελούν οι αστικές συγκοινωνίες του Abidjan (δυτική Αφρική), στις οποίες η είσοδος ιδιωτικών λεωφορείων βελτίωσε σε σημαντικό βαθμό και τα αστικά μέσα μεταφοράς και την ποιότητα ζωής λόγω της ύπαρξης του ανταγωνισμού.

Η σύγχυση που επικρατεί ανάμεσα στον όρο παροχή και παραγωγή μιας υπηρεσίας, οδήγησε στην αποδοχή των κρατικών μονοπωλίων και ταυτόχρονα στην σθεναρή αντίσταση κατά ιδιωτικών μονοπωλίων, μολονότι κάθε μονοπώλιο ενέχει κινδύνους. Η ολική εξάρτηση από ένα προμηθευτή - είτε το κράτος είτε έναν ιδιώτη - μπορεί να καταστήσει τον πολίτη αντικείμενο εκμετάλλευσης, ενώ παράλληλα δεν του αφήνει εναλλακτικές επιλογές σε περίπτωση που αποτύχει στη λειτουργία του λόγω στάσεων εργασίας ή χαμηλής ποιότητας ή υψηλών τιμών. Τέλος, δεν είναι δεδομένη εκ των προτέρων ότι μία υπηρεσία θα τύχει της αποδοχής του κοινού, ενώ οι «υπηρέτες του κοινού» δημόσιοι υπάλληλοι ελάχιστα κίνητρα έχουν να εξετάσουν τις προσδοκίες του.

Για αυτό ως απαραίτητο συμπλήρωμα της πολιτικής ιδιωτικοποίησης επιβάλλεται μία μακροχρόνια και επίπονη Πολιτική Ανταγωνισμού, προκειμένου να τονώσει ακριβώς τον ανταγωνισμό με την άρση των εμποδίων εισόδου στην αγορά. Η οργανωτική δομή της δημόσιας επιχείρησης προς ιδιωτικοποίηση παίζει επίσης σημαντικό ρόλο, διότι ο οριζόντιος ή κάθετος διαμερισμός της σε διαφορετικές επιχειρήσεις μπορεί να προκαλέσει ανταγωνισμό μεταξύ τους. Όμως χωρίς την ύπαρξη όλων των ανταγωνιστικών δυνάμεων είναι δύσκολο να γνωρίζει κανείς ποια δομή είναι πιο αποτελεσματική.

Στη δεύτερη περίπτωση, η υπάρχουσα επιχείρηση του κλάδου είναι δυνατόν να διατηρεί τη μονοπωλιακή της δύναμη, έστω και μετά τη διαίρεσή της σε μικρότερες ανεξάρτητες επιχειρηματικές μονάδες. Η κυβέρνηση μη έχοντας πια τον άμεσο έλεγχο της εταιρείας, καθώς πια δεν αποτελεί ιδιοκτησία της, μπορεί να παρέμβει με τα μέτρα ρύθμισης.

Το πρώτο από αυτά αφορά την εισαγωγή ανταγωνισμού σε μονοπώλιο ή αλλιώς τη σύμβαση δικαιόχρησης (franchising). Το franchising ενέχει τη μεταφορά των δικαιωμάτων προσφοράς ή διανομής των αγαθών ή υπηρεσιών σε έναν παραγωγό για ένα καθορισμένο χρονικό διάστημα. Υιοθετήθηκε ως μηχανισμός σε

αγορές που ο ανταγωνισμός ούτε εφικτός ήταν αλλά ούτε και επιθυμητός. Τα φυσικά μονοπώλια για αυτό το λόγο αποτελούν τον ιδανικό υποψήφιο. Επιπλέον, υπερπηδά το ανεπιθύμητο μονοπώλιο πληροφόρησης, το οποίο εμποδίζει τις κρατικές παραδοσιακές ρυθμίσεις, ενώ η τιμή καθορίζεται πλέον από τον ανταγωνισμό και όχι από τους κρατικούς διαχειριστές. Γενικότερα όμως δεν επιτρέπει μονοπωλιακές συμπεριφορές από τη μοναδική επιχείρηση του κλάδου προσφέροντας κοστολογικά οφέλη λόγω οικονομιών κλίμακας. Τέλος, εφαρμόζεται ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που η κυβέρνηση επιθυμεί να ελέγξει τα χαρακτηριστικά του αγαθού ή της υπηρεσίας που παρέχεται ή όταν χρηματοδοτεί την παροχή τους με επιχορηγήσεις.

Ωστόσο υπάρχουν και προβλήματα στην εφαρμογή του. Οι πλειστηριασμοί πρέπει να γίνονται υπό ανταγωνιστικές συνθήκες μεταξύ των συμμετεχόντων και χωρίς συνεργασίες. Εάν όμως ένας από τους συμμετέχοντες παρουσιάζει στρατηγικά πλεονεκτήματα, τότε κανένας άλλος δε θα μπορεί (ή δε θα θέλει) να ανταγωνιστεί. Άλλο πρόβλημα ανακύπτει από τις προδιαγραφές του συμβολαίου. Αν αυτές δεν είναι ακριβείς ως προς την τεχνολογία και τις συνθήκες αγοράς του προϊόντος, τότε θα απαιτεί συνεχή έλεγχο του συμβολαίου, γεγονός που ενέχει σημαντικό κόστος. Τρίτο πρόβλημα αφορά την παράδοση των περιουσιακών στοιχείων (asset handover) από την επιχείρηση που κατείχε το franchising μέχρι τώρα προς την καινούρια που το αναλαμβάνει και την αποτίμησή τους. Για λόγους αποτελεσματικότητας η δεύτερη θα δεχτεί να χρησιμοποιήσει τα περιουσιακά στοιχεία της παλιάς. Οποιαδήποτε αβεβαιότητα στους όρους παράδοσης όμως μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τις στρατηγικές επενδύσεων σε βαθμό απόσυρσης της συμμετοχής από το διαγωνισμό. Τέλος, η διάρκεια του συμβολαίου, αν και δύσκολο να προσδιοριστεί βέλτιστα, παραμένει κρίσιμη για την επιτυχία του.

Μία ιδιαίτερα δημοφιλής μορφή εφαρμογής του franchising υπήρξε το competitive tendering για την επιδότηση, για παράδειγμα των τοπικών μέσων μεταφοράς σε διάφορες κοινότητες. Στηρίζεται στον ανταγωνισμό στο στάδιο όμως του licensing (σύμβαση άδειας παραγωγής και εκμετάλλευσης), για την εξάλειψη του μονοπωλίου στις τιμές. Το συμβόλαιο θα δοθεί σε αυτόν που ικανοποιεί το κριτήριο παροχής της υπηρεσίας σε μία ορισμένη ποιότητα και στη χαμηλότερη τιμή εξασφαλίζοντας έτσι τη μη πραγματοποίηση μονοπωλιακών κερδών.

Άλλο μέτρο ρύθμισης αποτελεί ο ανταγωνισμός μέσω ρύθμισης (yardstick competition). Ιδιωτικές μονάδες που είναι μονοπώλια αλλά ανήκουν σε διαφορετικά μέρη της ίδιας αγοράς, π.χ. διαφορετικά γεωγραφικά διαμερίσματα, δέχονται

ανταγωνισμό έμμεσα μέσω κάποιας ρύθμισης. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε κλάδους όπου δραστηριοποιούνται τοπικές (regional) δημόσιες επιχειρήσεις και η αξιοπιστία του εξαρτάται από το πόσο όμοιες είναι αυτές μεταξύ τους και λειτουργούν σε όμοιες συνθήκες. Ακόμη η απόδοση καθεμιάς μπορεί να συγκρίνεται με το σταθμισμένο μέσο της απόδοσης των άλλων και η πληροφόρηση αυτή να χρησιμοποιείται για την καθοδήγηση των κρατικών παρεμβάσεων ή τον καθορισμό ελέγχων στις των (τοπικών) μονοπωλίων.

Τέλος, ο παραδοσιακός τρόπος περιορισμού των μονοπωλιακών δυνάμεων προτείνει τη θέσπιση άμεσων περιορισμών του επιπέδου των τιμών ή του κέρδους των επιχειρήσεων. Ο ρυθμιστής συνήθως δεν έχει την τέλεια πληροφόρηση για τις συνθήκες τεχνολογίας ή ζήτησης, ώστε να επιβάλει την τιμή που θα επιφέρει τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Το πρόβλημα, επομένως, του σχεδιασμού από αυτόν παροχής κινήτρων στις επιχειρήσεις να ενεργήσουν προς δημόσιο όφελος, συνιστά πρόβλημα αντιπροσώπευσης ρυθμιστή-επιχείρησης, θέμα το οποίο εξετάζει η οικονομική θεωρία ρυθμίσεων (economics of regulation)¹².

6.3 Επίλογος

Γνωρίσαμε τους συνδυασμούς μηχανισμών που μας οδηγούν στην κατάρτιση μίας ολοκληρωμένης στρατηγικής παρατηρώντας και ορισμένα διεθνή παραδείγματα. Ωστόσο, είναι δυνατόν να προκύψουν και άλλοι συνδυασμοί, οι οποίοι θα εξυπηρετούν καλύτερα μελλοντικές περιπτώσεις ιδιωτικοποιήσεων, σύμφωνα με τις τρέχουσες ανάγκες. Συνεκτιμώντας όλες τις παραπάνω στρατηγικές, σωστότερη θα αποδειχθεί αυτή που θα δημιουργεί περισσότερους νικητές παρά ηττημένους σε βάθος χρόνου και όχι εξετάζοντάς το μονομερώς και αποκλειστικά βραχυπρόθεσμα.

¹² Spulber D. F., "Regulations and Markets", Cambridge, Mass.: MIT Press, 1989

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 6^{ου} ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

- Κατσουλάκου Ι. και Μπενετάτου Κ., Ιδιωτικοποιήσεις: «Κρατική ιδιοκτησία έναντι άλλων μορφών μικροοικονομικής πολιτικής», από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998
- Σάββας Ε. Σ. και Κονδύλης Ε. Κ., Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993
- Τσακλάγκανος Α., Θέματα οικονομικής των επιχειρήσεων, Εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1995
- Jacquillat B., Desetatiser, Editions Robert Laffont, Paris 1985
- Pirie M., Dismantling the State: The theory and practice of privatization (Dallas: National Center for policy analysis, 1985)
- Savas S., “How much do government services really cost?” , Urban affairs quarterly 15, no.1 (September 1979)
- Savas S., Privatization, the key to better government, Ghathan House Publishers Inc. N.J.1987
- Savas S., The organization and efficiency of solid waste collection (Lexington, Mass.: Health, 1977)
- Spulber D. F., “Regulations and Markets”, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1989
- Young P., “Privatization in Great Britain”, Government union review 7, no.2 (spring 1986)

7. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

7.1 Εισαγωγή

Η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης επιφέρει διάφορες συνέπειες σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Οι συνέπειες αυτές θα διερευνηθούν στη συνέχεια προκειμένου να προκύψουν συμπεράσματα ως προς το θετικό ή αρνητικό αντίκτυπο που έχουν οι ιδιωτικοποιήσεις. Ειδικότερα, θα γίνει αναφορά στις επιπτώσεις στην ποιότητα των αγαθών και υπηρεσιών καθώς και στους παράγοντες από τους οποίους αυτή εξαρτάται. Τέλος, από μία μελέτη περίπτωσης θα δούμε πώς εφαρμόστηκε η διοίκηση ολικής ποιότητας σε ένα δημόσιο οργανισμό στο εξωτερικό με ευεργετικές επιδράσεις, ώστε να καταστεί ανταγωνιστικός κατά την πορεία του προς την ιδιωτικοποίηση.

7.2 Οικονομικές επιπτώσεις

Οι οικονομικές επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης θεωρητικά θα μπορούσαν να διακριθούν στις εξής¹:

- Ø Ενίσχυση της κεφαλαιαγοράς, καθώς εισάγονται σε αυτήν νέοι τίτλοι περιουσιακών στοιχείων των επιχειρήσεων που ιδιωτικοποιούνται
- Ø Πίεση στο δημόσιο τομέα για βελτίωση της λειτουργίας του
- Ø Αύξηση της εθνικής προστιθέμενης αξίας (παραγωγής)
- Ø Αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων λόγω μείωσης του κόστους παραγωγής σε συνδυασμό με καλύτερης ποιότητας παρεχόμενες υπηρεσίες

Σε ότι αφορά το πρώτο θέμα οι τίτλοι προσφέρονται σε χαμηλές τιμές από την κυβέρνηση για να προσελκύσουν τους μικρούς αποταμιευτές. Αυτό βέβαια μπορεί να μην είναι πάντα επικερδές για το κράτος. Στη συνέχεια, αυτοί οι τίτλοι συγκεντρώνονται συνήθως σε οργανωμένους επενδυτικούς φορείς, δηλαδή μεταβιβάζονται από τους πρώτους μικρομετόχους. Κατά αυτόν τρόπο δεν αποφεύγεται η συγκέντρωση της ιδιοκτησίας σε μεγάλα συμφέροντα, τα οποία

¹ Βαΐτσος Κ., Γιαννίτσας Τ., Δενιόζος Δ., Καλογήρου Γ., Λυμπεράκη Α., Παπούλιας Δ., Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1994, σελ.23-25

μπορούν να την εκμεταλλευτούν σύμφωνα με τα δικά τους οφέλη. Πάντως η αγορά θα πρέπει να μπορεί να απορροφήσει αυτούς τους τίτλους για να θεωρηθεί επιτυχημένη η ιδιωτικοποίηση ενός οργανισμού. Επίσης, δεν πρέπει να πιέσει υπερβολικά τους ιδιώτες αντλώντας μεγάλα κεφάλαια από αυτούς και δημιουργώντας συνθήκες οικονομικής στενότητας.

Η προοπτική της ιδιωτικοποίησης για έναν δημόσιο οργανισμό συμβάλλει θετικά στη γενικότερη λειτουργία του. Σε αυτήν την περίπτωση δέχεται πίεση και προσπαθεί να βελτιώσει τα παρεχόμενα προϊόντα ή υπηρεσίες για να αποτραπεί αυτή η προοπτική τελικά. Σ' αυτό μπορεί αναμφισβήτητα να συνεισφέρει η ύπαρξη και η κατάλληλη αξιοποίηση ικανών διευθυντικών στελεχών. Αυτό εξαρτάται από τον τρόπο που το κράτος θα χειριστεί το ζήτημα και δείχνει ποιοι είναι οι ουσιαστικοί λόγοι της ιδιωτικοποίησης, δηλαδή η βελτίωση της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα ή άλλοι, όπως η είσπραξη χρηματικών πόρων για τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, ιδεολογικοί λόγοι.

Επιπλέον η προστιθέμενη αξία μετά την ιδιωτικοποίηση θα πρέπει να είναι μεγαλύτερη από αυτήν που υπήρχε πριν για να θεωρηθεί θετική η επίδρασή της. Λαμβάνεται υπόψη η καθαρή προστιθέμενη αξία, δηλαδή η παραγωγή απαλλαγμένη από την αξία των εισροών και υπηρεσιών που αγοράζει η επιχείρηση από τρίτους και την αξία των επενδυτικών δαπανών (π.χ. αποσβέσεις). Συνεπώς ο λόγος που προκύπτει είναι:

$$\frac{P(NVA)_p}{P(NVA)_g} > 1, \text{ όπου}$$

$P(NVA)_p$ = σημερινή αξία της καθαρής προστιθέμενης αξίας που αναμένεται μετά την ιδιωτικοποίηση

$P(NVA)_g$ = σημερινή αξία της καθαρής προστιθέμενης αξίας που αναμένεται χωρίς την ιδιωτικοποίηση

NVA (net value added) = μισθοί + ημερομίσθια + κοινωνικό πλεόνασμα (τόκοι + κέρδη + φόροι + δωρεές)

Τέλος, με αποτελεσματική χρήση των πόρων προκύπτουν πολλές κοινωνικές και οικονομικές θετικές επιδράσεις. Για παράδειγμα, οι κρατικές επιδοτήσεις καθίστανται περιττές και το ποσό που τους αντιστοιχούσε μπορεί να χρησιμοποιηθεί

πλέον είτε για μείωση των φόρων και ταυτόχρονη ελάφρυνση των φορολογουμένων, είτε για τη μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων. Η μετατροπή ζημιωγόνων μονάδων σε κερδοφόρες επομένως διευρύνει τη φορολογική βάση και τα αναμενόμενα φορολογικά έσοδα. Εάν βέβαια αυτή η αύξηση των κερδών προκύπτει από επιβολή υψηλών τιμών εκμεταλλευόμενη τη μονοπωλιακή της θέση στην αγορά, τότε δεν συνάδει με την κοινωνική ευημερία στην οποία εξίσου στοχεύει η ιδιωτικοποίηση. Έχοντας αυτά υπόψη, ένα κριτήριο που θα μπορούσε να τεθεί είναι: εάν η εσωτερική απόδοση (internal rate of return) από την ιδιωτικοποίηση είναι υψηλότερη από το κόστος ευκαιρίας του κεφαλαίου αυτού (δυνατότητες εναλλακτικής χρήσης) στην οικονομία.

Επίσης, ένα άλλο κριτήριο αποτελεί το ερώτημα εάν η καθαρή προστιθέμενη αξία που θα προκύψει από τη ιδιωτικοποίηση είναι μικρότερη, ίση ή μεγαλύτερη από τις αμοιβές που θα πληρωθούν στους εργαζόμενους της επιχείρησης. Αυτό εκφράζεται ως:

$$\frac{P(NVA)p - P(W)p}{P(NVA)g - P(W)g} > 1, \text{ όπου}$$

$P(W)$ = αναμενόμενες αμοιβές (μισθοί-ημερομίσθια) μετά την ιδιωτικοποίηση (p) ή κάτω από κρατική ιδιοκτησία (g)

Να σημειωθεί βέβαια ότι πρέπει να υπάρχουν στοιχεία μακράς χρονικής περιόδου για να καταλήξει κανείς σε αποδεκτά αποτελέσματα των αναμενόμενων τιμών. Επιγραμματικά αναφέρεται ότι οι ιδιωτικοποιήσεις προκαλούν επιπτώσεις στο ΑΕΠ, στην απασχόληση, στους μισθούς και στα ημερομίσθια, στο κοινωνικό πλεόνασμα, στον κρατικό προϋπολογισμό, στην αποταμίευση και κατανάλωση και στο ισοζύγιο πληρωμών.

Οι Bishop, Kay & Mayer (1994) στη μελέτη² τους σχετικά με την απόδοση των ιδιωτικοποιήσεων στο Ηνωμένο Βασίλειο κατέληξαν σε ορισμένα συμπεράσματα με βάση τρεις παράγοντες: τη χρηματοδότηση, την πληροφόρηση και τον έλεγχο.

Η χρηματοδότηση των επιχειρήσεων αλλά και της κυβέρνησης διευρύνονται. Οι πρώτες αποκτούν δυνατότητα πρόσβασης στο χρηματιστήριο, ενώ η δεύτερη

² Bishop M., Kay J. & Mayer C. (eds), Privatization and economic performance, Oxford University Press, Oxford 1994

συγκεντρώνει πόρους από την πώλησή τους. Παρόλα αυτά, σύμφωνα με την έρευνα, τα αποτελέσματα κρίθηκαν μέτρια. Οι επιχειρήσεις πωλήθηκαν σε χαμηλές τιμές για την κυβέρνηση, επομένως οι πόροι που προέκυψαν ήταν περιορισμένοι. Όσον αφορά τις επιχειρήσεις, μόνο οι πολύ μεγάλες κατέφυγαν στο χρηματιστήριο, ενώ οι μικρές δε φάνηκε να επωφελούνται προς το παρόν.

Η πληροφόρηση είναι απαραίτητη για να επικρατούν σωστές τιμές στην αγορά και κατά συνέπεια χαμηλότερο κόστος παραγωγής και για τις ίδιες τις επιχειρήσεις, εκτός του οφέλους για τους καταναλωτές. Πώς όμως συμβαίνει αυτό; Η πληροφόρηση ενισχύει τον ανταγωνισμό μέσα από περισσότερη διαφάνεια στη λειτουργία τους (π.χ. οι τιμές των μετοχών τους καθορίζονται ελεύθερα στο χρηματιστήριο). Όπου δεν ήταν δυνατό να εισαχθεί άμεσος ανταγωνισμός, σύμφωνα με τη μελέτη, εισήχθη μία βοηθητική μορφή του ή ένα «μέτρο ανταγωνισμού» (yardstick competition), όπως για παράδειγμα, το σπάσιμο ενός κρατικού μονοπωλίου σε περιφερειακά μονοπώλια (10 περιφερειακές εταιρείες υδάτων στο Ηνωμένο Βασίλειο). Ο αντικειμενικός σκοπός της εισαγωγής μέτρων ενίσχυσης του ανταγωνισμού είναι να βελτιωθεί η πληροφόρηση του ρυθμιστή, ώστε να παίρνει ακριβέστερα στοιχεία κόστους από όλα τα περιφερειακά μονοπώλια. Με τον τρόπο αυτό μειώνεται η ασύμμετρη πληροφόρηση του ρυθμιζόμενου σχετικά κλάδου και βελτιώνεται η κοινωνική ευημερία.

Ο έλεγχος που ασκείται στις επιχειρήσεις αλλάζει χέρια και μετατοπίζεται από το κράτος στους ιδιώτες, οι οποίοι μπορούν να ασκούν πιέσεις για περισσότερο αποτελεσματική λειτουργία σε αυτές. Ωστόσο και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις διαδραματίζουν σπουδαίο ρόλο στις αποφάσεις ειδικά υπό κρατικό καθεστώς. Με τις νέες συνθήκες όμως αυτός ο ρόλος μειώνεται και μεταφέρεται στη διοίκηση. Ο έλεγχος που ασκούσε το κράτος φαίνεται ότι δεν εξαλείφεται εντελώς και αλλάζει μορφή. Πλέον μέσω του ρυθμιστικού οργάνου του κλάδου γίνεται πιο έμμεσος μέσω Ανεξάρτητων Αρχών, πχ. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων για τις τηλεπικοινωνίες και την ταχυδρομική αγορά, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας για το φυσικό αέριο, το πετρέλαιο, τον ηλεκτρισμό³, το Διοικητικό Συμβούλιο των οποίων διορίζονται από το κράτος. Ο στόχος της βελτίωσης του κλάδου μέσω του ρυθμιστή επιτυγχάνεται καλύτερα με τα νέα δεδομένα για την πρώην κρατική εταιρεία, καθώς

³ <http://www.eett.gr/EETT>, <http://www.rae.gr/about/main.htm>

ξεφεύγει πια από το στόχο της μεγιστοποίησης των πολιτικών ωφελειών που κυριαρχούσε στο προηγούμενο καθεστώς της.

Σύμφωνα με την έρευνα, η αξία των ιδιωτικοποιήσεων, δηλαδή η μείωση των τιμών, επιτεύχθηκε ικανοποιητικά εξαιτίας της αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας με χρήση καλύτερης τεχνολογίας και της μείωσης του αριθμού των εργαζομένων. Συνεκτιμώντας το ρυθμό του πληθωρισμού, σε πραγματικούς όρους οι τιμές των αγαθών παρατηρήθηκε ότι μειώθηκαν. Το αποτέλεσμα αυτό όμως προήλθε και από τις αναδιαρθρώσεις, που έλαβαν χώρα πριν την ιδιωτικοποίηση, μειώνοντας το κόστος και όχι μόνο από τον τρόπο λειτουργίας των νέων εταιρειών μετά από την τελική εφαρμογή της.

Ένα άλλο θέμα που επηρεάζει η ιδιωτικοποίηση είναι, όπως έχουμε δει, η αύξηση των εσόδων⁴, η οποία εξαρτάται από το βαθμό κινδύνου των ομολόγων σε κάθε χώρα ως προς την ανάληψη των υποχρεώσεων που αυτά συνεπάγονται από την κυβέρνηση (κατακράτηση των τόκων). Σε μία αναπτυγμένη οικονομία με σταθερό οικονομικό και πολιτικό σύστημα ο κίνδυνος αυτός θεωρείται μικρός και κατά συνέπεια το επιχείρημα της ιδιωτικοποίησης δύσκολα υποστηρίζεται. Αντίθετα, σε μία λιγότερο αναπτυγμένη οικονομία με κρίσεις πληθωρισμού και πιθανώς μεγάλο χρέος οι πωλήσεις ομολόγων είναι καλύτερα να περιορίζονται και να προτιμούνται οι ιδιωτικοποιήσεις (μέσω της πώλησης μετοχών των κρατικών επιχειρήσεων) για την αύξηση των εσόδων.

7.3 Μεταβλητές που επηρεάζουν οι τεχνικές ιδιωτικοποίησης

Στη συνέχεια θα γίνει μια αναφορά στις μεταβλητές που επηρεάζονται από τον τρόπο υλοποίησης της ιδιωτικοποίησης. Συγκεκριμένα⁵:

- Ⓜ Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της νέας (ιδιωτικής πλέον) μονάδας
- Ⓜ Η διανομή του εισοδήματος και του πλούτου
- Ⓜ Η μεγέθυνση
- Ⓜ Η απασχόληση και ανεργία

⁴ Vickers, J. & Yarrow, G., "Economic perspectives on privatization", Journal Economic Perspectives, vol.5:2, 111-132 (1991)

⁵ Γιαννίτσας Τ., 1994, σελ. 25-26

Η αποτελεσματικότητα της ιδιωτικοποιημένης μονάδας εξαρτάται από την αποτίμηση της και το τελικό τίμημα που κατέβαλε ο ιδιώτης για να την αγοράσει, ενώ ανήκε ακόμα στο δημόσιο. Κατ' επέκταση αυτό θα επηρεάσει την κερδοφορία της στη συνέχεια, καθώς αν δεν είναι μεγάλο το τίμημα της ιδιωτικοποίησης, τότε θα υπάρχουν μεγαλύτερα περιθώρια κέρδους μέσα στην αγορά για τον ιδιώτη που την απόκτησε. Επιπλέον, ενδέχεται με το νέο τρόπο λειτουργίας να αυξηθούν την κέρδη, γεγονός το οποίο δεν ήταν πριν εφικτό υπό το κρατικό ιδιοκτησιακό καθεστώς^{6,7}.

Το αποτέλεσμα βέβαια ενός χαμηλού τιμήματος ειδικά για υπερχρεωμένες δημόσιες επιχειρήσεις είναι να μεταφέρονται σοβαρά περιουσιακά στοιχεία από τη δημόσια στην ιδιωτική ιδιοκτησία. Συνήθως διαγράφονται ταυτόχρονα σημαντικά χρέη προς αυτήν ή άλλες διευθετήσεις που έχει η μονάδα με ιδιώτες, πράγμα που σημαίνει επίσης ισχυρές δημόσιες επιδοτήσεις. Επιπλέον, υποτιμολογήσεις των μετοχών σημαίνει μεταφορά πάλι πλούτου από το ευρύτερο κοινό και ειδικά τους φορολογούμενους προς τους νέους ιδιοκτήτες-μετόχους. Μειώνει βέβαια τον πολιτικό κίνδυνο να μην πωληθούν όλες οι μετοχές, ενώ ταυτόχρονα μπορεί να μειώσει και την εθνική κοινωνική ευημερία, ιδιαίτερα εάν οι νέοι μέτοχοι είναι ξένοι. Τότε σε μία άνοδο της τιμής τη μετοχής το κέρδος εγκαταλείπει τη χώρα.

Επίσης αν αυτοί που κερδίζουν είναι πλουσιότεροι από αυτούς που χάνουν εντείνεται ακόμα περισσότερο η άνιση διανομή του εισοδήματος. Σε αυτήν την περίπτωση, η δωρεάν διανομή μετοχών ή κουπονιών στους πολίτες της χώρας ξεπερνά το πρόβλημα διαφυγής κερδών στο εξωτερικό (αφού οι ξένοι δεν μπορούν να αγοράσουν μη έχοντας κουπόνια) και της ανισοκατανομής του πλούτου, αφού όλοι μπορούν να πάρουν μετοχές. Η ταχύτητα εφαρμογής μίας τέτοιας ιδιωτικοποίησης είναι μεγάλη, διότι δε χρειάζεται να γίνουν πολλές έρευνες για την τιμή και ίσως είναι η ρεαλιστικότερη λύση σε χώρες που οι αποταμιεύσεις του πληθυσμού είναι περιορισμένες⁸.

Δεν είναι τυχαίο λοιπόν που το κατά κεφαλή Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν διαφέρει σημαντικά ανάμεσα στις χώρες της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης με αυτές της δυτικής και των αναπτυγμένων χωρών. Κατά το 1988-1989, στις πρώτες κυμαίνονταν από 5.300\$-6700\$ (Ρουμανία, Αλβανία, Βουλγαρία και ευρωπαϊκό

⁶ Jones L., Tandon P. & Vogelsang I., Net Benefits from Privatization: a valuation methodology, mimeo, Boston University, 1988

⁷ Γιαννίτσης Τ., 1994, σελ. 83

⁸ Vickers, J. & Yarrow, G., "Economic perspectives on privatization", Journal Economic Perspectives, vol.5:2 111-132 (1991)

μέρος της πρώην Σοβιετικής Ένωσης), ενώ στις ΗΠΑ το κατά κεφαλή ΑΕΠ ανερχόταν στα 21000\$ και στη Δυτική Ευρώπη στα 16000\$ το 1990. Το 1993 όμως σημειώθηκε πτώση κατά 20%-25% στην Κεντρική Ευρώπη και σχεδόν κατά 40% στην πρώην ΕΣΣΔ.

Οι φιλελεύθερες αυτές πολιτικές έφεραν σε δυσμενέστερη θέση τις χώρες της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης μετά το 1990 εκτός της Τσεχίας, Σλοβακίας και Ουγγαρίας που επηρεάστηκαν λιγότερο, επειδή οι χώρες αυτές ήταν πιο πλούσιες⁹. Αντίθετα, το κατά κεφαλή Εθνικό Εισόδημα της Ρουμανίας ανέρχεται στο ήμισυ του μέσου όρου της περιοχής. Το κατά κεφαλή Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν και η κατανάλωση στην Αλβανία μειώθηκε κατά 50%, στη Ρουμανία κατά 40% σχεδόν και στη Βουλγαρία κατά 30%. Το 1993 η πτώση σε πραγματικούς μισθούς του βιοτικού επιπέδου στην πρώην ΕΣΣΔ ανήλθε στο 40%. Το βόρειο τμήμα της Κεντρικής Ευρώπης περιορίστηκε στο 15%-20% για Τσεχία, Σλοβακία και Ουγγαρία, ενώ έφθασε μόλις το 10% για την Πολωνία¹⁰.

Είναι σημαντικές οι διαδικασίες και οι τεχνικές που θα πρέπει να εφαρμοστούν σε βάθος χρόνου, ώστε οι ιδιωτικοποιήσεις να μην καταλήγουν σε σημαντικές απώλειες για το δημόσιο και την κοινωνία. Αυτό οφείλει να γίνει για δύο λόγους. Πρώτο, να γίνει σοβαρή αναδιάρθρωση στη δημόσια επιχείρηση πριν τη διαπραγματέυσή της ώστε να απαιτηθεί καλύτερο τίμημα. Δεύτερο, να βρουν τα ανάλογα κεφάλαια οι ιδιώτες μέσα στην αγορά. Οι πρακτικές ταχείας ιδιωτικοποίησης λόγω πίεσης των μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων καταλήγουν να επιβαρύνουν ακόμα περισσότερο μακροπρόθεσμα την εθνική οικονομία.

Αναμφισβήτητα επηρεάζεται και η απασχόληση, καθώς υπό το νέο καθεστώς στο οποίο περιέρχονται οι εργαζόμενοι, ένας από τους κύριους στόχους είναι η μείωση του κόστους με απώτερο σκοπό την επίτευξη υψηλότερων επιπέδων κέρδους ταυτόχρονα με την προσφορά πιο ποιοτικών υπηρεσιών σε σχέση με το προηγούμενο δημόσιο καθεστώς. Με αυτόν τον τρόπο επέρχεται μείωση του πλεονάζοντος προσωπικού¹¹. Ειδικά στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, όπως αυτές της κεντρικής και

⁹ Karger H. J., The development of welfare systems in Central and Eastern Europe that are compatible with the demands of a market economy από το βιβλίο του: Iatridis D. S., Social Justice and the Welfare in Central and Eastern Europe, The impact of privatization, USA 2000, σελ. 180-181

¹⁰ Gaspard M., Incomes and living standards in Central and Eastern Europe and the former Soviet Republics: Recent developments, current situation and outlook. Paper presented at the NATO Economic Colloquium, Brussels 1993

¹¹ Brada J., Take two: The Czech Republic, International Economic Insights, 1993, p.15

ανατολικής Ευρώπης, τα επίπεδα ανεργίας επηρεάστηκαν ιδιαίτερα αρνητικά και διαμορφώθηκαν σε υψηλά επίπεδα. Στον Πίνακα 7.1 δίνεται μία εικόνα των επιπέδων ανεργίας ορισμένων χωρών κατά το έτος 1992. Το 1994 στην Πολωνία το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε στο 16,6% και στη Σλοβακία έφτασε το 14,4%, ενώ στην πραγματικότητα τα ποσοστά αυτά άγγιξαν το 20%-25%¹².

Πίνακας 7.1: Επίπεδα ανεργίας στις αναπτυσσόμενες οικονομίες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (1992) μετά τις ιδιωτικοποιήσεις

Χώρα	Ποσοστό ανεργίας
Βουλγαρία	17%
Πολωνία	13,6%
Γερμανία (μετά την πτώση του τείχους του Βερολίνου και την ένωση της ανατολικής με τη δυτική)	13,5%
Σλοβακία	11,4%
Ουγγαρία	10,7%
Ρουμανία	9,1%

πηγή: Greenberg & Heintz, 1994

7.4 Κοινωνικές επιπτώσεις¹³

Όταν λαμβάνει χώρα μία ιδιωτικοποίηση σε μία δημόσια επιχείρηση ή υπηρεσία, είναι αναμενόμενο να επηρεασθούν πολλές ομάδες ατόμων με τις οποίες η δημόσια επιχείρηση έχει κάποιου είδους σχέσης, δηλαδή τους εργαζόμενους, τους πελάτες, τους προμηθευτές και φυσικά τους καταναλωτές. Καθεμία ομάδα αποκομίζει κάποιο κόστος ή όφελος από τη διαδικασία αυτή.

Οι εργαζόμενοι, όπως έχει καταστεί σαφές από τη μέχρι τώρα ανάλυση, διατρέχουν τον κίνδυνο απόλυσης ή εάν δεν απολυθούν να χάσουν τα σημαντικά προνόμια που απολάμβαναν ως δημόσιοι υπάλληλοι. Για αυτό και αντιδρούν σε μία τέτοια κίνηση των κυβερνήσεων. Ωστόσο, μέσα από τη διαδικασία αυτή μπορούν να βγουν και κερδισμένοι μέσα από διαφορετικού τύπου προνόμια που θα αποκτήσουν, όπως συμμετοχή στο μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας και βέβαια καλύτερες προοπτικές προσωπικής τους εξέλιξης και αμοιβής. Επομένως, η υλοποίηση μπορεί να αποτελέσει κίνητρο, προκειμένου να καρπωθούν την εξασφάλιση βιωσιμότητας και κερδοφορίας της επιχείρησης.

¹² Greenberg M., The social toll of unemployment: a call for evaluation and prevention από το βιβλίο του: Iatridis D. S., Social Justice and the Welfare in Central and Eastern Europe, The impact of privatization, USA 2000, σελ. 53

¹³ Λουρή Ε., Σημειώσεις εφαρμοσμένης βιομηχανικής οργάνωσης, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997, Σελ. 88-93

Αυτού του είδους οι ανταμοιβές έναντι των μονοπωλιακών προνομίων που χάνουν πιθανώς υπό το νέο καθεστώς στοχεύουν και στη μείωση των πιθανοτήτων για επανακρατικοποίηση στο μέλλον, αν και συχνά αποτελεί μικρό ποσοστό του κεφαλαίου ή συμμετοχή τους. Παρόλα αυτά, μία ευρεία κατοχή μετοχών από αυτούς μπορεί να τους ωθήσει να αντιτίθεται σε πολιτικές που αυξάνουν τον ανταγωνισμό ή ρυθμίζουν τον κλάδο, για το λόγο ότι ίσως οδηγήσουν σε πτώση των κερδών και κατά συνέπεια των τιμών των μετοχών. Υπάρχει ο κίνδυνος δηλαδή θα επιδιώξουν να επικρατούν μονοπωλιακές πάλι συνθήκες στην αγορά, για να ανακτήσουν τα παλαιότερα προνόμιά τους¹⁴.

Από την άλλη πλευρά οι πελάτες, γίνεται αναφορά κυρίως τους εταιρικούς πελάτες, επιθυμούν να συνεργάζονται με μία υγιή εταιρεία ως προς τα οικονομικά της, την οργάνωσή της, την ταχύτητα εξυπηρέτησης, διότι αισθάνονται περισσότερη ασφάλεια για την άμεση πραγματοποίηση των συναλλαγών τους. Βέβαια η αλλαγή αυτή μπορεί να αυξήσει το κόστος τους, διότι σε κάποιες υπηρεσίες που πριν απολάμβαναν δωρεάν να τους επιβληθεί κάποια χρέωση ή να αυξηθεί η ήδη υπάρχουσα. Παρόλα αυτά, μάλλον κερδισμένοι βγαίνουν, καθώς θα απολαμβάνουν καλύτερες υπηρεσίες σε σχέση με την προηγούμενη κατάσταση των συνεχών καθυστερήσεων και γραφειοκρατικών εμποδίων.

Ως αναφορά στην πλευρά των προμηθευτών, πλέον θα συναλλάσσονται πιο γρήγορα με τις υπηρεσίες που πρόκειται να ιδιωτικοποιηθούν. Αναμένεται να εκλείψουν τα κάθε είδους γραφειοκρατικά προβλήματα που προκαλούν κωλυσιεργίες, ώστε οι προμήθειες να πραγματοποιούνται έγκαιρα και στις σωστές ποσότητες. Οι τιμές επίσης θα ελέγχονται άμεσα, ώστε να μην επωφελούνται κάποιοι επιτήδειοι προμηθευτές εκμεταλλευόμενοι το δημόσιο χρήμα (όπως στην προμήθεια των νοσοκομείων). Γενικότερα, θα αποφευχθεί πλέον η κατασπατάληση πόρων που συχνά συμβαίνει σήμερα λόγω λανθασμένων εκτιμήσεων των αναγκών ή λόγω σκοπιμοτήτων.

Το πιο σημαντικό όμως κριτήριο που καταδεικνύει την επιτυχία μίας ιδιωτικοποίησης είναι το καθαρό όφελος για τους καταναλωτές, οι οποίοι είναι και η πολυπληθέστερη επηρεαζόμενη ομάδα. Αν η διαδικασία ιδιωτικοποίησης δεν είναι επωφελής για τους καταναλωτές, τότε δεν αξίζει κανένας φορέας να υποβληθεί σε ιδιωτικοποίηση. Οι καταναλωτές διακρίνονται σε δύο είδη:

¹⁴ Vickers, J. & Yarrow, G., "Economic perspectives on privatization", *Journal Economic Perspectives*, vol.5:2 111-132 (1991)

- Αυτούς που καταναλώνουν ήδη το αγαθό ή που δυνητικά μπορούν να το καταναλώσουν
- Αυτούς που επωφελούνται από τους πόρους που απελευθερώνονται λόγω μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας

Η πρώτη ομάδα είναι αυτονόητη. Στη δεύτερη ανήκουν εκείνοι οι καταναλωτές οι οποίοι ενισχύονται μέσα από το σύστημα φόρων επιδοτήσεων. Οι επιδοτήσεις που έδινε το κράτος σε αυτές υπηρεσίες ή επιχειρήσεις μπορούν τώρα να κατευθυνθούν αλλού, όπως σε αδύναμες κοινωνικές ομάδες, ή οι φόροι που τις στήριζαν να καταργηθούν. Στο σημείο αυτό είναι σημαντική η παρέμβαση του κράτους για να επιτύχει μία πιο δίκαιη αναδιανομή του εισοδήματος, διότι λόγω του αύξησης του ανταγωνισμού μέσω της ιδιωτικοποίησης υπονομεύονται οι σταυροειδείς επιδοτήσεις τιμών (δηλαδή η πρακτική κατά την οποία μία ομάδα καταναλωτών χρεώνεται μία σχετικά υψηλή τιμή, για να καταστήσει ικανή μία άλλη ομάδα να πληρώσει μία σχετικά χαμηλότερη τιμή)^{15,16,17}. Γενικότερα όμως οι καταναλωτές έχοντας μεγαλύτερο διαθέσιμο εισόδημα μπορούν να αποκομίσουν μεγαλύτερη χρησιμότητα από αυτό ικανοποιώντας περισσότερες ανάγκες τους.

7.5 Επιπτώσεις στην ποιότητα

Η ποιότητα των αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρονται επηρεάζεται, αν και υπάρχει σημαντική διαφορά ως προς την παροχή τους, γεγονός που οφείλεται στις εξής ιδιότητες:

- Ⓢ Στην απτότητα: Τα αγαθά αποτελούνται από ύλη, ενώ η φύση των υπηρεσιών είναι άυλη
- Ⓢ Στη συγχρονιστικότητα: Οι υπηρεσίες καταναλώνονται τη στιγμή που δημιουργούνται, ενώ τα υλικά αγαθά μετά την ολοκλήρωση της παρασκευής τους

¹⁵ Vickers, J. & Yarrow, G., "Economic perspectives on privatization", Journal Economic Perspectives, vol.5:2 111-132 (1991)

¹⁶ <http://www.investordictionary.com/definition/cross+subsidization.aspx>

¹⁷ http://dictionary.babylon.com/Cross_Subsidization

- Ⓢ Στη φθαρτότητα: Τα αγαθά αποθηκεύονται και υπάρχει δυνατότητα φυσικής φθοράς τους, σε αντίθεση με τις υπηρεσίες όπου αυτό δεν είναι δυνατό

Επιπλέον η ποιότητα των αγαθών και υπηρεσιών¹⁸ αξιολογείται με βάση τις διαστάσεις που έχει ανάλογα με το τι ακριβώς παρέχεται στον καταναλωτή. Αν πρόκειται για υπηρεσία, τότε οι διαστάσεις που συνεκτιμούνται είναι οι παρακάτω^{19,20}:

- Ⓢ **Απτά στοιχεία** (Tangibles): η φυσική κατάσταση του περιβάλλοντος και του χώρου των εγκαταστάσεων, η εξωτερική εμφάνιση του προσωπικού, ο μηχανικός εξοπλισμός
- Ⓢ **Αξιοπιστία** (Reliability): η ικανότητα να παρέχεται η υπηρεσία με ακρίβεια αυτό που έχει υποσχεθεί στον πελάτη
- Ⓢ **Ανταποκρισιμότητα** (Responsiveness): η ανταπόκριση στις ανάγκες του πελάτη, δηλαδή η προθυμία για έγκαιρη εξυπηρέτηση
- Ⓢ **Διασφάλιση** (Assurance): η διαβεβαίωση του πελάτη μέσα από τις γνώσεις και τον ευγενικό τρόπο του προσωπικού, ώστε να του εμπνεύσει εμπιστοσύνη και ασφάλεια
- Ⓢ **Ενσυναίσθηση** (Empathy): η αντίληψη των πραγματικών αναγκών του πελάτη και η ικανοποίησή τους με προσωπική προσοχή και φροντίδα από το προσωπικό

Εάν πρόκειται για αγαθό, οι διαστάσεις που προσμετρούνται είναι παρόμοιες, αλλά εμπεριέχουν και κάποιες επιπλέον που αφορούν και πηγάζουν από την υλική του υπόσταση^{21,22}, δηλαδή:

¹⁸ Τσιότρα Γ. Δ., Βελτίωση ποιότητας, Εκδόσεις Ε. Μπένου, Αθήνα 2002

¹⁹ Zeithaml V. A., Parasuraman A., Berry L. L., Delivering Quality Service, The free press, New York 1990, p. 25-26

²⁰ Evans J. R., Lindsay W. M., The management and control of quality, Thomson & South-Western, Singapore 2005, 163-164

²¹ Garvin D. A., "What does product quality really mean?", Sloan Management Review 26, no.1 (1984), 25-43

²² Evans J. R., Lindsay W. M., The management and control of quality, Thomson & South-Western, Singapore 2005, 162-163

- **Απόδοση** (Performance): η απόδοση των πρωτευόντων χαρακτηριστικών λειτουργίας του αγαθού
- **Γνωρίσματα** (Features): η απόδοση των πρόσθετων (δευτερευόντων) χαρακτηριστικών λειτουργίας του αγαθού
- **Αξιοπιστία** (Reliability): η πιθανότητα να λειτουργεί το αγαθό χωρίς να υποστεί βλάβη για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα
- **Συμμόρφωση** (Conformance): ο βαθμός συμμόρφωσης των χαρακτηριστικών του αγαθού στις προδιαγραφές κατά την παραγωγική διαδικασία
- **Ανθεκτικότητα/αντοχή** (Durability): ο αριθμός χρήσεων πριν μειωθεί η απόδοσή του, φθαρεί ή καταστραφεί και αντικατασταθεί
- **Ικανότητα εξυπηρέτησης** (Serviceability): η εξυπηρετικότητα του προσωπικού, η οποία περιλαμβάνει την ευγένεια, την ταχύτητα, την ικανότητα αποκατάστασης των βλαβών και επισκευών, χρόνος ανταπόκρισης στα παράπονα των πελατών, οργάνωση δικτύου προώθησης
- **Αισθητική** (Aesthetics): η αισθητική που παρουσιάζει το αγαθό αντανακλώντας προσωπικά ερεθίσματα στον πελάτη, δηλαδή η εμφάνισή του, ο σχεδιασμός του, η αίσθηση που αφήνει η χρήση του, η αφή, ο ήχος ίσως, η γεύση, το άρωμα, ανάλογα πάντα με το προϊόν που παρέχεται, για αυτό και η μέτρηση αυτής της διάστασης είναι υποκειμενική, σε αντίθεση με τις προηγούμενες

Όσον αφορά την ποσότητα των αγαθών και υπηρεσιών που απολαμβάνει υπό το νέο καθεστώς ο καταναλωτής, οπωσδήποτε αυξάνεται το μέγεθός της, διότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις έχουν μεγαλύτερο κίνητρο να εξυπηρετήσουν τις επιθυμίες των πελατών τους. Συνεπώς, όχι μόνο θα προσπαθήσουν να παράγουν τη ζητούμενη ποσότητα, αλλά θα δημιουργήσουν ποικιλία αγαθών και θα επινοήσουν τρόπους με τους οποίους κάθε πελάτης θα μπορέσει να μείνει ικανοποιημένος, για να τις ξαναπροτιμήσει. Οι ιδιωτικές εταιρείες δεν επιβιώνουν χωρίς την εξασφάλιση του κέρδους.

Συμπερασματικά, κατόπιν αυτής της ανάλυσης, γίνεται φανερό ότι οι επιχειρήσεις που επιτυγχάνουν να καλύψουν τις ποιοτικές και ποσοτικές ανάγκες των καταναλωτών παραμένουν στην αγορά, ενώ οι λιγότερο επιτυχείς εκτοπίζονται. Ωστόσο, η κατεύθυνση των στόχων της νέας ιδιωτικοποιημένης επιχείρησης είναι

βέβαια η μεγιστοποίηση των κερδών και αυτό μπορεί να σημαίνει υψηλότερη τιμή, ειδικά σε μονοπωλιακές συνθήκες, καθώς επίσης και κόστος που θα επωμιστούν οι καταναλωτές. Επίσης, είναι πιθανό να μην λαμβάνουν πλέον τις ανάλογες μη οικονομικές υπηρεσίες σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς που επικρατούσε. Παρόλα αυτά, όσο μεγαλύτερη είναι η επιχείρηση, τόσο μεγαλύτερες οικονομίες πιθανώς θα προκύψουν από την αποτελεσματικότερη διαχείρισή της, με αντίστοιχα οικονομικά οφέλη για τους καταναλωτές.

Πιο συγκεκριμένα, στην εφαρμογή της διοίκησης ολικής ποιότητας σε συνδυασμό με το στρατηγικό προγραμματισμό μίας δημόσιας επιχείρησης στην Αυστραλία, στο δρόμο προς την ιδιωτικοποίησή της, τα αποτελέσματα στέφθηκαν από επιτυχία²³. Κρίθηκε απαραίτητη η ενσωμάτωση της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας μέσα στο μακροχρόνιο επιχειρησιακό στρατηγικό προγραμματισμό αλλάζοντας ολοκληρωτικά τη φιλοσοφία λειτουργίας της εταιρείας²⁴. Κοινά σημεία των δύο είναι η ανάγκη επικοινωνίας²⁵ από απλά μηνύματα μέχρι τους στρατηγικούς στόχους και η διαχείριση αλλαγών, που στηρίζεται στη δημιουργία συναίσθησης της ανάγκης για αλλαγή, ένα ξεκάθαρο όραμα και χαρακτηριστικούς ηγέτες²⁶.

Αν και η εμπειρική έρευνα σχετικά με το πώς προετοιμάζονται οι οργανισμοί για ιδιωτικοποίηση ή πώς οι δραστηριότητες διαχειρίζονται με διαφορετικό τρόπο ως συνέπεια αυτής είναι μικρή²⁷, το ερώτημα πότε προκύπτουν βελτιώσεις στην επίδοση (πριν ή μετά) παραμένει. Στην προσπάθεια μεγαλύτερης αποδοτικότητας και υπευθυνότητας απέναντι στην κοινωνία είτε για να αποφευχθεί η ιδιωτικοποίηση ή για να γίνουν πιο ελκυστικοί σε πιθανούς αγοραστές, ο δρόμος της εμπορευματοποίησης και ιδιωτικοποίησης έκανε ορισμένες κρατικές υπηρεσίες να στραφούν στον επιχειρησιακό προγραμματισμό και στη Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Στο δημόσιο τομέα, όμως, τα προβλήματα εμφανίζονται πιο έντονα, καθώς²⁸:

- ο οι διευθυντές δεν είναι τόσο ανοικτοί στις αλλαγές
- ο η ίδια η ανάγκη για αλλαγή δε διακρίνεται εύκολα

²³ Bennington L. & Cummane J., The road to privatization: TQM and business planning, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 No. 5, 1997, pp. 364-376

²⁴ Albrecht, K., "Total quality service", *Quality Digest*, January, pp. 26-8 Albrecht, K. (1994), *The Northbound Train*, AMACOM, New York, NY (1993)

²⁵ Albrecht, K., *The Northbound Train*, AMACOM, New York, NY (1994)

²⁶ Graetz, F., "Leading strategic change at Ericsson", *Long Range Planning*, Vol. 29 No. 3, 1996, pp. 304-13

²⁷ Parker, D., "Privatisation and the internal environment: developing our knowledge of change-management", *Management Research News*, Vol. 17 Nos 7/8/9, 1994, pp. 44-5

²⁸ Morgan, C. and Murgatroyd, S., *Total Quality Management in the Public Sector*, Open University Press, Buckingham (1994)

- δε δεσμεύονται εύκολα σε κανονισμούς
- δεν ακολουθούν πρακτικές εμπορικά προσανατολισμένες
- υπάρχουν φόβοι για απώλεια θέσεων εργασίας

Αντίθετα, στην περίπτωση της Αυστραλίας, το περιεχόμενο των στόχων που επιδίωκαν η παράλληλη εφαρμογή στρατηγικού προγραμματισμού και ΔΟΠ ήταν ευρύ:

- Βελτίωση αποδοτικότητας
- Κοστολογική ανάκαμψη με συστήματα χρηματοοικονομικής διαχείρισης περιορισμού του κόστους προσφέροντας υπηρεσίες αξίας για τους πελάτες
- Αλλαγή κουλτούρας που να μεταδίδει μηνύματα για τους πελάτες ως πηγή δύναμης για επιτυχία, το πραγματικό κόστος και τις τιμές, τους ανθρώπους και τις επιδόσεις, ανάπτυξη και εξέλιξη ηγεσίας
- Εμπλοκή του προσωπικού και ανάπτυξη
- Σωστός σχεδιασμός της διαδικασίας αλλαγής

Αρχικά εισήχθη ένα μοντέλο CR (customer relationship), το οποίο μέσα από έρευνα αγοράς και εκπαίδευση του προσωπικού για εμπορικό προσανατολισμό προσπάθησε με τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν να διαμορφώσει μία στρατηγική. Ωστόσο, όλα τμήματα του μοντέλου ήταν αποκομμένα μεταξύ τους και δεν κατάφεραν να περάσουν στους ανθρώπους τη στρατηγική (μέσω της εκπαίδευσης). Ούτε τα συστήματα χρηματοοικονομικής διοίκησης παρείχαν πληροφορίες ακριβείς σχετικά με τους πελάτες ή για τις επιδόσεις κάθε λειτουργικής μονάδας.

Έτσι αποφασίστηκε να εφαρμοστεί μία πιο ποιοτική προσπάθεια αλλαγής. Καταρχήν, όρισαν τα όρια της επιχειρηματικής δραστηριότητας να περιοριστεί μόνο στην παροχή υπηρεσιών και να αποκλεισθούν από τις κατασκευές, αν και το 70% των εσόδων προέρχονταν από τις τελευταίες. Η έλλειψη ολοκλήρωσης όμως παρέμενε και αυτό φάνηκε στις ζημίες που προήλθαν από το άνοιγμα της αγοράς το 1993. Τότε συμφωνήθηκε αλλαγή μεθοδολογίας με έμφαση στην προσέγγιση των πελατών, στη δημιουργία αξίας σε αυτούς και στο πώς η Asset Services θα αναπτυχθεί και θα γίνει επικερδής.

Τα νέα πλαίσια της επιχειρησιακής στρατηγικής περιλάμβαναν μία πολύ σημαντική καινοτομία: τη διεργασία BIL (business improvement leader). Αυτή προτιμήθηκε από τη μείωση του προσωπικού, γιατί αυτοί θα κατεύθυναν την αλλαγή

στις λειτουργικές μονάδες ξοδεύοντας το 80% του χρόνου τους συνεργαζόμενοι με τους διαχειριστές κάθε μονάδας, οι οποίοι παρουσίασαν και τη μεγαλύτερη αντίδραση προς αυτή. Τελικά κατάλαβαν ότι η συνεργασία αυτή είχε θετικά αποτελέσματα στη μονάδα τους. Επίσης έγιναν νέες βελτιωμένες έρευνες αγοράς που έδειξαν ότι η Asset Services υπερείχε στα περισσότερα κριτήρια σε σχέση με τους ανταγωνιστές. Πραγματοποιήθηκαν και υλοποιήθηκαν νέα συστήματα μάρκετινγκ και πωλήσεων με εμπορικό προσανατολισμό τα οποία απέδωσαν αυξάνοντας τις πωλήσεις. Τέλος, καταρτίστηκε ένα διαγραμματικό επιχειρηματικό σχέδιο διαθέσιμο προς όλους στην ιεραρχία ηλεκτρονικά, το οποίο παρουσίαζε την αλλαγή που συντελέστηκε, από μία υπηρεσία χωρίς ταυτότητα και πολιτική αβεβαιότητα σε αυτήν που αντιμετώπιζε την εμπορευματοποίηση και την απορρύθμιση της αγοράς. Αυτό έγινε αισθητό στο εργατικό δυναμικό και τα οφέλη που αποκόμισε, γεγονός που οφείλεται στην αλλαγή (εστίαση στους πελάτες) που έλαβε και χώρα και διατήρησε την κρατική αυτή υπηρεσία βιώσιμη.

Τα αποτελέσματα έδειξαν ότι ένας από τους πιο δύσκολους τομείς αποδείχθηκε η αλλαγή νοοτροπίας των εργαζομένων ως προς τους πελάτες και την ικανοποίηση που πρέπει να λαμβάνουν. Επίσης, ήταν η σύνδεσή τους με αποτελεσματικό τρόπο στο νέο προγραμματισμό μέσα από τη φιλοσοφία της ποιότητας. Η επιτυχία συγκεκριμένα προήλθε από τα εξής:

- ⓐ Η πελατοκεντρική ηγεσία
- ⓐ Η σύνδεση κάθε εργαζομένου με τον πελάτη
- ⓐ Ο επαναπροσδιορισμός των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων της εταιρείας
- ⓐ Η ανάπτυξη σαφών και μετρήσιμων στόχων
- ⓐ Η συνεργασία και υποστήριξη των εργατικών σωματείων
- ⓐ Η μείωση κατά 50% του προσωπικού, η οποία συνοδεύτηκε με αύξηση πάνω από 25% της παραγωγικότητας
- ⓐ Έμφαση στην εκπαίδευση του προσωπικού
- ⓐ Η αναγνώριση της σημασίας καταγραφής ποιοτικών δεδομένων των πελατών
- ⓐ Η ολοκληρωμένη προσέγγιση του στρατηγικού προγραμματισμού με τις αρχές της ΔΟΠ

Άλλα ενδιαφέροντα σημεία χωρίς στενή συσχέτιση με τα αποτελέσματα περιλάμβαναν:

- ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο ιδιοκτησιακό καθεστώς με το κράτος ως μεγαλύτερο μέτοχο, 16 σωματεία (unions) και 2000 οργανώσεις πελατών ως λοιπούς μετόχους
- το μικρό όφελος από την πιστοποίηση της διασφάλισης ποιότητας μέχρι να θεωρηθεί ως εργαλείο για βελτίωση
- την ανάγκη για σταθερή ηγεσία στη διεργασία της αλλαγής
- τη δυσκολία να πραγματοποιηθούν σημαντικές αλλαγές στο δημόσιο τομέα συγκριτικά με τον ιδιωτικό
- το γεγονός ότι η βελτίωση της επίδοσης της επιχείρησης επιτεύχθηκε πριν αρχίσει η οριστική της ιδιωτικοποίηση

Η παραπάνω περίπτωση της Asset Services στην Αυστραλία μπορεί να αποτελέσει το έναυσμα και για την Ελλάδα να εφαρμόσει τεχνικές της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας σε δημόσιους οργανισμούς, με σκοπό την εξυγίανση τους μέσα σε ένα ευνόητο χρονικό διάστημα, ώστε να καταστούν ελκυστικές επιχειρήσεις, που θα τραβήξουν το ενδιαφέρον των ιδιωτών να πραγματοποιήσουν επενδύσεις σε αυτές. Η διαδικασία απαιτεί να βρεθούν οι ειδικοί σε αυτά θέματα, έμπειροι μάνατζερ σε συνεργασία με επιστήμονες σε θέματα ποιότητας και στρατηγικού προγραμματισμού, οι οποίοι με πρωτότυπες ιδέες, ως απόρροια της φιλοσοφίας ΔΟΠ, θα βρουν λύσεις στα εξειδικευμένα προβλήματα που αντιμετωπίζει κάθε δημόσιος οργανισμός ανάλογα με το αντικείμενο της δραστηριότητάς του. Ωστόσο, για την επιτυχία του εγχειρήματος απαιτείται πρώτα αποφασιστικότητα, επιμονή και πίστη στη μεθοδολογία και τεχνογνωσία που θα ακολουθηθεί, ώστε να πείσει πρώτα όλους τους εμπλεκόμενους ότι μπορεί να έχει θετικά αποτελέσματα σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο.

7.6 Επίλογος

Στο κεφάλαιο αυτό εντοπίστηκε το εύρος των συνεπειών που επέρχονται με την υλοποίηση της ιδιωτικοποίησης, δηλαδή τις οικονομικές, κοινωνικές και ποιοτικές μεταβλητές που άπτονται αυτής. Οι πρώτες δύο κατηγορίες είναι προφανείς και για αυτό θεωρείται αναμενόμενο να απασχολούν την κοινή γνώμη έντονα και

διαχρονικά. Όσον αφορά όμως την ποιοτική διάσταση του ζητήματος, δεν έχει ευρέως διαδοθεί και λίγοι γνωρίζουν τις επιδράσεις που μπορεί να ασκήσει η φιλοσοφία της ποιότητας στη διοίκηση επιχειρήσεων. Μάλιστα, είδαμε ότι μπορεί να αποτελέσει το μέσο με το οποίο πολλές δημόσιες υπηρεσίες ή οργανισμοί μπορούν να αλλάξουν τα λειτουργικά τους χαρακτηριστικά και κατ' επέκταση την εικόνα τους στους πελάτες τους, ακόμη και μέσα σε ένα πιο ελεύθερο πλαίσιο αγοράς, ξεπερνώντας ακόμη και τους ανταγωνιστές τους.

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 7^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

- Βαΐτσος Κ., Γιαννίτσης Τ., Δενιόζος Δ., Καλογήρου Γ., Λυμπεράκη Α., Παπούλιας Δ., Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1994
- Λουρή Ε., Σημειώσεις εφαρμοσμένης βιομηχανικής οργάνωσης, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997
- Τσιότρα Γ. Δ., Βελτίωση ποιότητας, Εκδόσεις Ε. Μπένου, Αθήνα 2002
- Albrecht, K., "Total quality service", *Quality Digest*, January 1993
- Albrecht, K., *The Northbound Train*, AMACOM, New York, NY 1994
- Bennington L. & Cummane J., The road to privatization: TQM and business planning, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 No. 5, 1997
- Bishop M., J. Kay & Mayer C. (eds), *Privatization and economic performance*, Oxford University Press, Oxford 1994
- Brada J., Take two: The Czech Republic, *International Economic Insights*, 1993
- Evans J. R., Lindsay W. M., *The management and control of quality*, Thomson & South-Western, Singapore 2005
- Garvin D. A., "What does product quality really mean?", *Sloan Management Review* 26, no.1 (1984)
- Gaspard M., Incomes and living standards in Central and Eastern Europe and the former Soviet Republics: Recent developments, current situation and outlook. Paper presented at the NATO Economic Colloquium, Brussels 1993
- Graetz, F., "Leading strategic change at Ericsson", *Long Range Planning*, Vol. 29 No. 3 (1996)

- Greenberg M., The social toll of unemployment: a call for evaluation and prevention από το βιβλίο του: Demetrius S. Iatridis, Social Justice and the Welfare in Central and Eastern Europe, The impact of privatization, USA 2000
- Jones L., Tandon P. & Vogelsang I., Net Benefits from Privatization: a valuation methodology, mimeo, Boston University, 1988
- Karger H. J., The development of welfare systems in Central and Eastern Europe that are compatible with the demands of a market economy από το βιβλίο του: Demetrius S. Iatridis, Social Justice and the Welfare in Central and Eastern Europe, The impact of privatization, USA 2000
- Morgan, C. and Murgatroyd, S., *Total Quality Management in the Public Sector*, Open University Press, Buckingham 1994
- Parker, D., “Privatisation and the internal environment: developing our knowledge of change-management”, *Management Research News*, Vol. 17 Nos 7/8/9 (1994)
- Vickers, J. & Yarrow, G., “Economic perspectives on privatization”, *Journal Economic Perspectives*, vol.5:2 (1991)
- Zeithaml V. A., Parasuraman A., Berry L. L., *Delivering Quality Service*, The free press, New York 1990

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- <http://www.eett.gr/EETT>
- <http://www.rae.gr/about/main.htm>
- <http://www.investordictionary.com/definition/cross+subsidization.aspx>
- http://dictionary.babylon.com/Cross_Subsidization

8. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ

8.1 Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό θα αναζητηθούν οι ακριβείς στόχοι που τίθενται από τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης. Θα δούμε κατά πόσο εκπληρώθηκαν οι στόχοι αυτοί αφενός σε διεθνές επίπεδο και αφετέρου στην Ελλάδα με βάση πραγματικά εμπειρικά δεδομένα. Ειδικότερα θα επικεντρωθεί το ενδιαφέρον στη χώρα μας εμβαθύνοντας στη σημερινή κατάσταση που επικρατεί μετά από ορισμένες και συγκεκριμένες γνωστές προσπάθειες ιδιωτικοποιήσεων. Θα διαπιστώσουμε ποιες από αυτές ολοκληρώθηκαν και στέφθηκαν με επιτυχία, ποιες βρίσκονται σε συνεχή εξέλιξη, ποιες ακόμα εκκρεμούν βρισκόμενες σε στασιμότητα και τέλος ποιες αναμένεται να πραγματοποιηθούν στο εγγύς μέλλον. Επιπλέον θα γίνει ιδιαίτερη αναφορά στις συμπράξεις μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) και τη χρησιμότητά τους στις μέρες μας. Στο τέλος παρατίθενται γενικότερα συμπεράσματα για την πολιτική της ιδιωτικοποίησης από την πλευρά των οικονομικών, κοινωνικών, πολιτικών αλλά και ιστορικών επιπτώσεων.

8.2 Στόχοι

Οι στόχοι της ιδιωτικοποίησης ποικίλουν και εκτείνονται σε πολλά επίπεδα. Γενικότερα προσβλέπουν στην έκλειψη της διαχειριστικής ανεπάρκειας και της οικονομικής δυσχέρειας που παρουσιάζει πολλές φορές το κράτος. Αντίθετα, νέες μέθοδοι και τεχνικές διοίκησης εισάγονται, καθώς και νέα τεχνολογία υιοθετείται. Ουσιαστικά, η ιδιωτικοποίηση οδηγεί στην ταχύρρυθμη πρόοδο και ανάπτυξη ενός κλάδου επιδιώκοντας τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Επίσης, στοχεύει στη διεύρυνση της ιδιοκτησίας σε ευρύτερα κοινωνικά στρώματα με τη διασπορά των μετοχικών τίτλων και ελαττώνοντας τη συγκέντρωση σε λίγους.

Βασικός σκοπός των ιδιωτικοποιήσεων αποτελεί η μείωση των κρατικών ελλειμμάτων λόγω των ζημιογόνων δημόσιων επιχειρήσεων. Η ολική ή μερική πώλησή τους απαλλάσσει το κράτος από τις συνεχόμενες επιδοτήσεις για την κάλυψη των ελλειμμάτων τους και ταυτόχρονα μετριάξει άλλες εναλλακτικές άμεσες ή έμμεσες ενισχύσεις. Έτσι, συρρικνώνεται το δημόσιο έλλειμμα και αυξάνεται η χρηματοδότηση άλλων τομέων, όπως η υγεία, η παιδεία, η άμυνα. Επίσης, με την

απελευθέρωση πόρων από τις προβληματικές δημόσιες επιχειρήσεις, αποτρέπεται η κατάρρευση επιχειρήσεων που αντιμετωπίζουν αθέμιτο ανταγωνισμό.

Σε μακροοικονομικό επίπεδο η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων επιβραδύνει τον πληθωρισμό και ενισχύει το πραγματικό εισόδημα των εργαζομένων, εξασφαλίζει πόρους για επενδύσεις και κατά συνέπεια συμβάλλει θετικά στην οικονομική ανάπτυξη. Η επικράτηση ενός υγιούς επιχειρηματικού και επενδυτικού κλίματος, στην αγορά που έλαβε χώρα μία ιδιωτικοποίηση, βελτιώνει την παραγωγικότητα όλων των φορέων, ιδιωτικών και δημόσιων. Επιπλέον, επιτυγχάνεται η άμεση συγκέντρωση κεφαλαίου, η προσέλκυση ξένων επενδυτών και ευνοείται η εφαρμογή των αρχών της ελεύθερης οικονομίας.

Οι αντικειμενικοί στόχοι των ιδιωτικοποιήσεων επικεντρώνονται στη βιωσιμότητα των δημόσιων επιχειρήσεων, στη διαθεσιμότητα εγχώριων ή ξένων κεφαλαίων και στην επάρκεια διοικητικών και τεχνικών ικανοτήτων και όχι αποκλειστικά στην άντληση κεφαλαίων. Συνοψίζοντας πιο συγκεκριμένα, τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης σε διεθνές επίπεδο με τη χρήση των κατάλληλων μεθόδων προσβλέπουν:

1. Στον εκσυγχρονισμό και στη βελτίωση της παραγωγικότητας και αναβάθμιση των υπηρεσιών που προσφέρουν οι δημόσιες επιχειρήσεις. Οι κοινωνίες, ειδικά η ελληνική, θα πρέπει να κατανοήσει το ρόλο του κράτους και να μην το ταυτίζει με αυτόν του «προστάτη» περιμένοντας τα πάντα από αυτό. Μέσω της ιδιωτικοποίησης δίνεται η ευκαιρία αλλαγών σε θέματα οργάνωσης και οικονομικότερης λειτουργίας του ευρύτερου δημόσιου τομέα.
2. Στη σταθεροποίηση και τη μείωση του τεράστιου δημοσιονομικού ελλείμματος, με την περικοπή των ενισχύσεων προς τις προβληματικές επιχειρήσεις του δημοσίου και με τις εισπράξεις από την πώλησή τους. Η δημοσιονομική σταθεροποίηση μπορεί να καταπολεμήσει υφιστάμενες αντιπαραγωγικές δομές στην οικονομία¹.
3. Στην αυτονομία των διοικήσεων, με την υποχρέωση να είναι υπόλογες για τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησής τους. Έτσι, αυξάνεται η υπευθυνότητα και το ήθος της δημόσιας ζωής και πλήττεται το πρόβλημα του χρηματισμού. Επιπλέον, εξαλείφεται το φαινόμενο του αναδόχου ή προμηθευτή του δημοσίου, που πλουτίζει λόγω αδράνειας οικονομικών ελέγχων.

¹ Δούκας Π., «Η αποκρατικοποίηση μονόδρομος για την οικονομία», Το βήμα, 1/8/1993/Δ4

4. Στη σύνδεση των αμοιβών της διοίκησης και ανώτερων στελεχών με την απόδοση και την αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων. Αυτό θα πρέπει να το αποφασίζει η ίδια η διοίκηση των επιχειρήσεων.
5. Στη διασπορά μεγάλου αριθμού μετοχικών τίτλων στους μικροεπενδυτές και στους εργαζόμενους των επιχειρήσεων, ενισχύοντας έτσι το λαϊκό καπιταλισμό. Με τον τρόπο αυτό, διευρύνεται η ιδιοκτησία των κρατικών επιχειρήσεων και μέρος αυτών διαχέεται στις διάφορες κοινωνικές τάξεις.

Προκειμένου όμως να πραγματοποιηθούν οι παραπάνω στόχοι, θα πρέπει η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης να είναι συνεχής και σταθερή μέχρι την ολοκλήρωσή της. Η δημιουργία συνθηκών και προϋποθέσεων, ώστε να καταστούν και μακροπρόθεσμα αποδοτικές οι δημόσιες επιχειρήσεις που ιδιωτικοποιούνται, είναι απαραίτητη, για να αυξηθεί η ευρωστία τους και να προσελκύσουν ξένους επενδυτές.

8.3 Εμπειρικά αποτελέσματα στην Ελλάδα και στο εξωτερικό²

Τα εμπειρικά αποτελέσματα πολλές φορές δεν μας επιτρέπουν να εξάγουμε συγκεκριμένα και σαφή συμπεράσματα, διότι απουσιάζει μία συνολική θεώρηση του προβλήματος. Συχνά δε γίνεται διάκριση των επιδράσεων στην απόδοση εξαιτίας του διαφορετικού τύπου ιδιοκτησίας, τη διαφορετική δομή που παρουσιάζουν οι αγορές ή τις διάφορες κρατικές ρυθμίσεις. Οι δείκτες μέτρησης της απόδοσης βασίζονται σε μεταβλητές εύκολα παρατηρήσιμες, όπως είναι οι δείκτες κερδοφορίας και παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής, τα επίπεδα κόστους, έναντι της εκτίμησης των πλεονασμάτων (δηλαδή της ευημερίας) των καταναλωτών και των παραγωγών.

8.3.1 Διεθνή αποτελέσματα

Σύμφωνα με παλαιότερες εμπειρικές μελέτες από το έτος 1982, αυτό το οποίο παρατηρείται είναι ότι τα συμπεράσματα είναι συχνά αντικρουόμενα. Οι Borchering

² Κατσουλάκου Ι. και Μπενεάτου Κ., Ιδιωτικοποιήσεις: Κρατική ιδιοκτησία έναντι άλλων μορφών μικροοικονομικής πολιτικής από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998, Σελ. 291-293

κ.ά.³ παρουσίασαν πάνω από 50 έρευνες που έλαβαν χώρα σε 5 διαφορετικές χώρες, σύμφωνα με τις οποίες υποστηρίζεται η αντίληψη ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν με υψηλότερο κόστος. Επιπλέον, ο Millward⁴ βασιζόμενος σε δεδομένα της Βόρειας Αμερικής δε καταλήγει σε συμπεράσματα που να επιβεβαιώνουν την ανωτερότητα των δημόσιων επιχειρήσεων. Ωστόσο, κοινό σημείο των δύο εμπειρικών ερευνών αποτελεί η διαπίστωση ότι η παρουσία ανταγωνισμού αποδεικνύεται καθοριστική στην οικονομική απόδοση της επιχείρησης. Το ίδιο υποστήριζαν λίγο αργότερα οι Kay & Thompson⁵, δηλαδή ότι η φιλελευθεροποίηση μιας αγοράς, όταν αναμένεται να οδηγήσει σε αύξηση του ανταγωνισμού, έστω και χωρίς αλλαγές στην ιδιοκτησία, αναμένεται να επιφέρει βελτιώσεις στην παραγωγική αποτελεσματικότητα.

Έρευνα της Διεθνούς Τράπεζας απέδειξε ότι κατά το χρονικό διάστημα 1980-1995 το μερίδιο των κρατικών επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες ήταν υψηλό (11% του ΑΕΠ), ενώ στις βιομηχανικές χώρες διαμορφώθηκε σε ποσοστό από 7% έως 9% (Guislain 1997)^{6,7}. Το κίνητρο για ιδιωτικοποιήσεις δόθηκε από το οικονομικό σοκ της δεκαετίας του 1970 και αποκαλύφθηκε στις νεοφιλεύθερες κυβερνήσεις της Θάτσερ στο Η.Β. και του Ρήγκαν στις ΗΠΑ η ανάγκη για περισσότερη ελευθερία χωρίς φραγμούς στον ιδιωτικό τομέα^{8,9}. Ωστόσο, εξαιτίας του μεγάλου αριθμού των δημόσιων επιχειρήσεων, το Ηνωμένο Βασίλειο πειραματίστηκε με το εγχείρημα των ιδιωτικοποιήσεων, το οποίο στη συνέχεια λειτούργησε ως παράδειγμα και για άλλες χώρες να το ακολουθήσουν¹⁰.

Η ουσία της ιδεολογίας της κυβέρνησης Θάτσερ ήταν η ενίσχυση της ελευθερίας του ιδιώτη στο κέντρο της οικονομικοκοινωνικής πολιτικής επιδιώκοντας,

³ Borchering T. E., Pommerehne W. W. & Schneider F., "Comparing the efficiency of private and public production: the evidence from five countries", στο Bos D., Musgrave R. & Wiseman J. (eds), *Public Production*, Vienna (Journal of Economics, Supplement 2), 1982

⁴ Millward R. E., "The comparative performance of public and private industry", στο Lord E. Roll (ed.), *The mixed economy*, London: Macmillan, 1982

⁵ Kay J. A. & Thompson D. J., "Privatization: a policy in search of a rationale", *The Economic Journal*, March 1986

⁶ Καλογήρου Γ. και Λυμπεράκη Α., *Ιδιωτικοποίηση: Η πολιτική οικονομία της δύσκολης προσαρμογής*, από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), *Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική*, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998 σελ. 306

⁷ Guislain P., *The privatization challenge*, Washington D.C., The World Bank, 1997

⁸ Crouch, C. and Streeck, W. (Eds), *Political Economy of Modern Capitalism*, Sage, London (1997)

⁹ Young, H., *The Iron Lady: A Biography of Margaret Thatcher*, Farrar Straus and Giroux, London (1990)

¹⁰ Graham, A., "The UK 1979-95: myths and realities of conservative capitalism", in Crouch, C. and Streeck, W. (Eds), *Political Economy of Modern Capitalism*, Sage, London (1997)

κατ' αυτόν τον τρόπο την καλύτερη εξυπηρέτησή του από την ελεύθερη αγορά^{11,12}. Η ιδεολογία αυτή συνοψίστηκε σε τέσσερις αρχές¹³:

- § Ελαχιστοποίηση φόρων
- § Ελαχιστοποίηση της κυβερνητικής συμμετοχής
- § Παραγωγή με αντικειμενικό σκοπό το κέρδος
- § Αποτελεσματική λειτουργία της ελεύθερης αγοράς¹⁴

8.3.2 Ελληνικά εμπειρικά δεδομένα

Τα ελληνικά συγκριτικά στοιχεία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν είναι τόσο εκτεταμένα. Σύμφωνα με εμπειρική έρευνα του Μπήτρου¹⁵ κατά την οποία έγινε προσπάθεια να ελεγχθούν οι διαφορές στην αποδοτικότητα των επιχειρήσεων, που λειτουργούν σε ανταγωνιστικό περιβάλλον κάτω από διαφορετικό όμως ιδιοκτησιακό καθεστώς, έχοντας ως μέτρο σύγκρισης την παραγωγικότητά τους. Το αποτέλεσμα έδειξε τις ιδιωτικές επιχειρήσεις να υπερτερούν έναντι των δημοσίων. Ανάλογη έρευνα έγινε το 1997 από τον ίδιο¹⁶ διερευνώντας κατά πόσο η ιδιοκτησία επιδρά στην αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων μετρούμενη ως παραγωγικότητα (κεφαλαίου και εργασίας ανά μονάδα προϊόντος) και στη χρηματοδότηση (δάνεια ανά μονάδα προϊόντος). Τα αποτελέσματα έδειξαν την αναποτελεσματικότητα της δημόσιας ιδιοκτησίας σε ποσοστό 28% ως προς την εργασία, σε ποσοστό 80% ως προς το κεφάλαιο και σε ποσοστό 220% ως προς τις πιστώσεις, ανά μονάδα προϊόντος, σε σχέση με την ιδιωτική επιχείρηση. Παρόμοια εμπειρική έρευνα του Παπαδημητρίου¹⁷ απέδειξε κάτι ανάλογο για την περίοδο 1989-1994 με βάση ορισμένους αριθμοδείκτες που χρησιμοποιούνται στη χρηματοοικονομική ανάλυση δημόσιων και ιδιωτικών βιομηχανικών εταιρειών που δρουν σε παρεμφερές

¹¹ Elliott, L. and Atkinson, D., *The Age of Insecurity*, Verso, London

¹² Hutton, W. (1996), *The State We're In*, Vintage, London (1999)

¹³ Graham, A., "The UK 1979-95: myths and realities of conservative capitalism", in Crouch, C. and Streeck, W. (Eds), *Political Economy of Modern Capitalism*, Sage, London (1997)

¹⁴ Burnes B., Katsouros M. and Jones T., *Privatisation and the European Union: The case of the Public Power Corporation of Greece*, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 No. 1, 2004, pp. 67-68

¹⁵ Μπήτρος Γ. Κ., «Δημόσιες επιχειρήσεις με ιδιωτικοποιημένη διαχείριση. Εφικτή επιδίωξη ή λεκτική σκοπιμότητα;», στο Τ. Κολλίντζας & Γ. Μπήτρος, *Αναζητώντας ελπίδα για την ελληνική οικονομία, Επιλογή – Η ελληνική οικονομία*, ΙΜΟΠ, 1995

¹⁶ Bitros G., *Competition, ownership and economic efficiency*, Mimeo, Athens University of Economics and Business Studies, 1997

¹⁷ Παπαδημητρίου Π., «Ιδιοκτησιακό καθεστώς, κίνητρα και αποτελεσματικότητα: οι υπό κρατικό έλεγχο ελληνικές βιομηχανικές επιχειρήσεις», στο Γ. Προβόπουλος & Ράπανος Β. (επιμ.), *Λειτουργίες του Δημόσιου Τομέα. Προβλήματα – Προοπτικές*, Αθήνα, ΙΟΒΕ, 1997

ανταγωνιστικό περιβάλλον. Η συγκεκριμένη έρευνα εντόπισε αποκλίσεις οι οποίες παρατηρείται ότι διευρύνονται διαχρονικά.

Συνοπτικά, είναι δύσκολο να προσδιορίσουμε το μέγεθος της επίδρασης του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος σε σχέση με το ιδιοκτησιακό καθεστώς στην αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων. Πάντως σύμφωνα με εμπειρικές έρευνες υποστηρίζεται η εσωτερική αποτελεσματικότητα των ιδιωτικών επιχειρήσεων, ενώ όταν εισαχθεί ανταγωνισμός φαίνεται ότι οι διαφορές μικραίνουν ή και αντιστρέφονται ακόμη.

8.4 Η σημερινή κατάσταση στον ελληνικό χώρο

Ιστορικά ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα ήταν μικρός. Μετά όμως την αποκατάσταση της δημοκρατίας το έτος 1974, ξεκίνησε η μεταφορά, από τον ιδιωτικό τομέα προς αυτόν, της Ολυμπιακής Αεροπορίας, του ομίλου της Εμπορικής Τράπεζας με τις θυγατρικές της, των Διυλιστηρίων Ασπροπύργου, καθώς και η ίδρυση κρατικών επιχειρήσεων στην πολεμική βιομηχανία. Το έτος 1983 απορροφήθηκαν τα Ελληνικά Ναυπηγεία και στα τέλη της αντίστοιχης δεκαετίας κλωστοϋφαντουργικές, εξορυκτικές επιχειρήσεις τσιμεντοβιομηχανίες και λιπάσματα. Τέλος, το έτος 1985 το κράτος κατείχε ποσοστό μεγαλύτερο του 20% του μετοχικού κεφαλαίου των μεταποιητικών επιχειρήσεων¹⁸.

Στα πλαίσια αυτά το έτος 1983 όμως συστάθηκε ο ΟΑΕ (Οργανισμός Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων) για να ενισχυθεί η προσπάθεια αυτή, ένας δημόσιος οργανισμός που ενεργούσε υπό κρατική εποπτεία χάριν του κοινού συμφέροντος. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, του νόμου αυτού, σκοπός του ΟΑΕ ήταν η συμβολή στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας με την οικονομική εξυγίανση των επιχειρήσεων, την εισαγωγή και εφαρμογή αλλοδαπής τεχνογνωσίας, την ανάπτυξη της εθνικής τεχνογνωσίας, καθώς και την ίδρυση και εκμετάλλευση κοινωνικοποιημένων ή μικτής ιδιοκτησίας επιχειρήσεων.

Όμως, η πολιτική αυτή περιορίστηκε το έτος 1990 με την ψήφιση του Ν. 1882/90, με τον οποίο έπαυσε η υπαγωγή νέων βιομηχανικών επιχειρήσεων στους

¹⁸ Καλογήρου Γ. και Λυμπεράκη Α., Ιδιωτικοποίηση: Η πολιτική οικονομία της δύσκολης προσαρμογής, από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998, σελ. 308

κόλπους του ΟΑΕ. Ωστόσο, «σφράγισε μια ολόκληρη εποχή της πολιτικής και οικονομικής πραγματικότητας της χώρας. Το οριστικό κλείσιμό του, σήμαινε ότι αυτή η πραγματικότητα παρήλθε ανεπιστρεπτί» 19 χρόνια μετά την ίδρυσή του.

Με τη θέσπισή του παραπάνω οργανισμού, 43 επιχειρήσεις τέθηκαν υπό τη σκέπη του. Ανάμεσά τους ήταν ορισμένα από τα πιο ηχηρά ονόματα της βαριάς βιομηχανίας της χώρας μας, όπως η ΑΓΕΤ Ηρακλής, η Αθηναϊκή Χαρτοποιία, η Πειραιϊκή Πατραϊκή, τα ναυπηγεία Σκαραμαγκά, Ελευσίνας, Νεωρίου Σύρου, η ΦΙΞ, η Τρία Έψιλον, η Κεραφίνα, η ΜΕΛ, η ΠΥΡΚΑΛ, η Μακεδονικοί Λευκόλιθοι. Ο ΟΑΕ που είχε τεθεί υπό καθεστώς εκκαθάρισης από τον Μάιο του 2000 με εκκαθαριστή την Εθνική Κεφαλαίου ΑΕ, περάτωσε το χρόνο εκκαθάρισής του (24 μήνες), μεταβιβάζοντας πλέον όλα τα στοιχεία του ενεργητικού του στο ελληνικό Δημόσιο το 2003¹⁹.

Η ελληνική κυβέρνηση από τις αρχές της δεκαετίας του '90, σύμφωνα με τις οδηγίες για ανταγωνισμό της ΕΕ, προσπάθησε να συρρικνώσει το μέγεθος και το κόστος του δημόσιου τομέα, που συμπεριλάμβανε τράπεζες, βιομηχανίες, εμπόριο, ακόμα και το Χρηματιστήριο, εφόσον ήταν μη αποδοτικός και επιβαρυσμένος. Έτσι, η ιδιωτικοποίηση έγινε κύριος στόχος της πολιτικής της. Μάλιστα αποκόμισε έσοδα από τις ιδιωτικοποιήσεις που ανήλθαν στο 5,5% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (GDP) το 1999^{20,21}. Αυτό οδήγησε σε τρία κύματα ιδιωτικοποίησης. Στο πρώτο συμπεριλαμβάνονταν οι τράπεζες, καταστήματα duty free, ο ΟΤΕ και το ΧΑΑ. Στο δεύτερο στοχοποιήθηκαν η διώρυγα της Κορίνθου, η ΕΥΔΑΠ και η Ελληνική Βιομηχανία Οχημάτων. Στο τρίτο κύμα το 1999 ήταν η σειρά της Αγροτικής τράπεζας, της Εμπορικής τράπεζας, της Ο.Α. και της ΔΕΗ²².

Είναι γεγονός ότι η διαδικασία ιδιωτικοποιήσεων των ΔΕΚΟ βρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη στον ΟΤΕ, ΔΕΗ, Ολυμπιακή Αεροπορία άλλοτε με γρήγορους ρυθμούς και άλλοτε όχι, ενώ ανοίγουν και νέοι δρόμοι και σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες, όπως ΕΛΤΑ, λιμάνια. Για το λόγο αυτό, θα γίνει αναφορά σε ορισμένες

¹⁹ http://www.akis.gr/backOffice/backOffice/DocRep/gr/press_releases/pr.020823.Telos_OAE.doc/001/document_view?month:int=2&year:int=2008

²⁰ Stournaras, Y., *The Converging Greek Economy: Developments, Policies and Prospects*, Ministry of National Economy, Athens (1999)

²¹ Hiritakis, N. and Pitelis, C., "Privatisation in Greece", in Parker, D. (Ed.), *Privatisation in the European Union: Theory and Policy Perspectives*, Routledge, London (1998)

²² Burnes B., Katsouros M. and Jones T., *Privatisation and the European Union: The case of the Public Power Corporation of Greece*, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 No. 1, 2004, pp. 70, 71

από αυτές τις περιπτώσεις, προκειμένου να γίνει καλύτερα κατανοητή η πορεία του μηχανισμού διαχρονικά.

8.4.1 Ολυμπιακή Αεροπορία

Οι γενεσιουργές αιτίες της κρίσιμης κατάστασης της εταιρείας προήλθαν από τα ακόλουθα τέσσερα στοιχεία²³:

- Ø Η ζημιογόνα συμπεριφορά του κράτους-ιδιοκτήτη μετά την κρατικοποίησή της (συμπεριλαμβανομένης και της υπερτιμολογημένης εξαγοράς της) μέχρι σήμερα, σε αντίθεση με τη συμπεριφορά του πρώην ιδιώτη ιδιοκτήτη Ωνάση
- Ø Η παρέμβαση των διαφόρων κομμάτων στη διαχείριση της εταιρείας και την επιβολή επιλογών (προμηθειών, προμηθευτών, επενδύσεων, προσλήψεων, προαγωγών κ.ά.) που αποφασίστηκαν σε κέντρα λήψης αποφάσεων εκτός Ο.Α.
- Ø Η καταστροφική εξάρτηση και υποταγή των συμφερόντων της στα συμφέροντα του μεγάλου διεθνικού κεφαλαίου και ιδίως των μονοπωλίων κατασκευής αεροσκαφών
- Ø Η κακοδιαχείριση των υποθέσεων της Ο.Α. από τα εντεταλμένα διοικητικά και ιεραρχικά στελέχη

Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν τα ταχύτατα αυξανόμενα ελλείμματα, υψηλή δανειακή εξάρτηση, ανυπαρξία κανονισμού και διαφάνειας στις προμήθειες, ανορθολογική διάρθρωση και υποαπασχόληση του εργατικού δυναμικού, προσλήψεις και αναδείξεις αναξιοκρατικές και αυθαίρετες, χαμηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών, χαμηλά έσοδα σε μία εταιρεία που αναδείχθηκε μέσα στις τρεις ασφαλέστερες παγκοσμίως αερογραμμές.

Το τελευταίο χρονικό διάστημα η κυβέρνηση σε «ανοιχτή γραμμή» με την Κομισιόν πήρε το «πράσινο φως» για τη νέα, έβδομη κατά σειρά, προσπάθεια ιδιωτικοποίησης των Ολυμπιακών Αερογραμμών. Σύμφωνα με υψηλόβαθμο κυβερνητικό στέλεχος, η ελληνική πλευρά θα βρίσκεται σε συνεχείς διαπραγματεύσεις με την Ε.Ε., προκειμένου να πετύχουν ευνοϊκές αποφάσεις τόσο για το θέμα των διαιτησιών όσο και για τις καταδίκες που βαρύνουν την χώρα μας και

²³ Λαϊνός Γ., Μονόδρομος οι ιδιωτικοποιήσεις; Φάκελος: Ολυμπιακή Αεροπορία, εκδόσεις Στάχυ, Αθήνα 1992, σελ. 303-304

αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις στην Ο.Α. Την ίδια στιγμή οι Ολυμπιακές Αερογραμμές χάνουν καθημερινά περίπου 34.000 ευρώ από τις αποζημιώσεις και τις ακυρώσεις πτήσεων που έχουν προκληθεί στην εταιρεία από την πρόσφατη «λεύκη» απεργία των πιλότων των ελικοφόρων. Η σοβαρή όμως έλλειψη αεροσκαφών τα τελευταία τρία χρόνια έχει οδηγήσει τις Ολυμπιακές Αερογραμμές σε πλήρη αποχή από τις πτήσεις τσάρτερ με αποτέλεσμα να χάνονται επιπλέον έσοδα περίπου 15 εκατ. ευρώ τον χρόνο²⁴. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των υπαλλήλων, η εταιρεία έχει χάσει το 20% της χωρητικότητας του στόλου της²⁵.

8.4.2 Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού²⁶

Η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) ιδρύθηκε το 1950 ως κρατικό μονοπώλιο που θα στηριζε την ελληνική οικονομία και αποτέλεσε διαχρονικά το μεγαλύτερο εργοδότη της χώρας. Το 2000 ανακοινώθηκε η ιδιωτικοποίηση του μοναδικού προμηθευτή ηλεκτρισμού της χώρας, της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού. Παρόλα αυτά, η ΕΕ και η δημιουργία της κοινής ευρωπαϊκής αγοράς οδήγησε στην απόφαση αυτή για να δημιουργήσει ένα ανταγωνιστικό επίπεδο επιχειρηματικής δραστηριότητας σε όλες τις χώρες της ευρωζώνης, παρά εσωτερικά κίνητρα. Το 2001 μετατράπηκε σε ανώνυμη εταιρεία, με το κράτος να κατέχει, ωστόσο, ακόμη το 100% του κεφαλαίου. Το Δεκέμβριο του ίδιου χρόνου εισήχθη στο χρηματιστήριο της Αθήνας και του Λονδίνου. Τον Ιούνιο και Ιούλιο του 2002 ποσοστό 15% των μετοχών είχε ήδη πουληθεί.

Το έτος 2003 έγινε τροποποίηση του Νόμου περί Απελευθέρωσης της αγοράς Η/Ε με τη ψήφιση του νόμου 3175/2003 από το Ελληνικό Κοινοβούλιο. Το Δεκέμβριο του έτους 2005 θεσπίστηκε ο Ν.3426 που ρυθμίζει την ελληνική αγορά Η/Ε και το πλαίσιο λειτουργίας της ΔΕΗ Α.Ε, ενώ το 2006 ο νόμος 3468/ 2006 «Παραγωγή Ηλεκτρικής Ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Συμπαράγωγή Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής απόδοσης...»²⁷. Βασικές ρυθμίσεις του τελευταίου νόμου είναι ότι επιτρέπεται σε ιδιώτες η δημιουργία μονάδας παραγωγής

²⁴ Καυτό καλοκαίρι για Ολυμπιακή και ΕΛΤΑ, ΗΜΕΡΗΣΙΑONLINE, 19/5/2008 (<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=12336&subid=2&tag=9464&pubid=1889098>)

²⁵ Λασόπουλος Τ., Ιδιωτικοποιήσεις υποδομών με το «μοντέλο» του ΟΤΕ, Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Δευτέρα, 12 Μαΐου 2008

²⁶ Burnes B., Katsouros M. and Jones T., Privatisation and the European Union: The case of the Public Power Corporation of Greece, The International Journal of Public Sector Management, Vol. 17 No. 1, 2004, pp. 65, 66, 71, 77

²⁷ <http://www.dei.gr/Default.aspx?id=1146&nt=18&lang=1>

ηλεκτρισμού με ανανεώσιμες πηγές ενέργειας αλλά απαιτεί κατά κανόνα άδεια από το Υπουργείο Ανάπτυξης και ότι ο διαχειριστής του δικτύου διανομής ηλεκτρικού ρεύματος είναι υποχρεωμένος να αγοράζει την ενέργεια που παράγουν νόμιμα αδειοδοτημένες μονάδες²⁸.

8.4.3 Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος

Κρίσιμο «στοίχημα» για το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων θα αποτελέσει η συμφωνία για τον ΟΤΕ με την Deutsche Telekom αφού θα είναι πρόκριμα για την πλήρη ιδιωτικοποίηση και άλλων εταιρειών που διαχειρίζονται κρατικές υποδομές. Την πλήρη ιδιωτικοποίηση του ΟΤΕ μέσα στην επόμενη πενταετία θα δρομολογήσει η συμφωνία μετόχων μεταξύ του ελληνικού Δημοσίου και της Deutsche Telekom. Ούτως ή άλλως αδύναμη -μετοχικά- θέση του Δημοσίου στον ΟΤΕ (κατέχει το 28% σήμερα, με το υπόλοιπο 72% να βρίσκεται διάσπαρτο στην αγορά) θα επιδεινωθεί ακόμη περισσότερο με την πώληση επιπλέον 3% στην DT.

Η συμφωνία μετόχων όμως, όπως έχει δηλωθεί επανειλημμένα από τον υπουργό Οικονομίας, θα διασφαλίζει αν μη τι άλλο τη δυνατότητα άσκησης βέτο σε κάποιες σημαντικές αποφάσεις για το μέλλον του οργανισμού, καθώς επίσης και για θέματα εθνικής ασφάλειας. Τούτο όμως εφόσον το Δημόσιο και η DT κατέχουν ο καθένας από 25% του Οργανισμού. Είναι δύσκολο παρ' όλα αυτά, με βάση και το δικαίωμα προαίρεσης που δίνεται στο γερμανικό κολοσσό, να πιστέψει κανείς ότι η παρέμβαση του Δημοσίου θα ισχύει «εσαεί».

Μέσα στη συμφωνία θα υπάρχει όρος σύμφωνα με τον οποίον σε ένα χρόνο οι Γερμανοί θα έχουν δικαίωμα να αποκτήσουν ένα επιπλέον ποσοστό 5% από τις μετοχές του Οργανισμού, φτάνοντας το ποσοστό τους στο 30%. Το 2013 θα υπάρχει η δυνατότητα να ασκήσουν και το δεύτερο μέρος του call option στον Οργανισμό, αποκτώντας επιπλέον 15% και φτάνοντας το ποσοστό τους στο 45%, ενώ το ποσοστό του Δημοσίου θα έχει «συρρικνωθεί» στο 5%.

Με βάση το νόμο περί δημοσίων προσφορών (κατέχοντας δηλαδή ποσοστό μεγαλύτερο του 33%), με την απόκτηση του 45% οι Γερμανοί θα πρέπει να κάνουν δημόσια προσφορά για το σύνολο των μετοχών του Οργανισμού, η οποία πλέον θα αφορά κυρίως την αγορά και λιγότερο το ποσοστό 5% που θα ανήκει στο Δημόσιο. Έχοντας αποκτήσει το 51%+, είναι σχεδόν αδύνατο να συνεχίσει να ισχύει το βέτο

²⁸ http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9D%CF%8C%CE%BC%CE%BF%CF%82_3468/2006

του Δημοσίου όσο ισχυρή κι αν είναι η συμφωνία μετόχων με το Δημόσιο, αφού η εταιρεία θα είναι πλήρως ιδιωτικοποιημένη και οι αποφάσεις θα λαμβάνονται από τη γενική συνέλευση των μετόχων.

Με σημερινές τιμές, η DT θα έχει κατά το έτος 2013 διαθέσει περίπου 7 δισ. για την εξαγορά των μετοχών του ΟΤΕ και θα κατέχει την απόλυτη πλειοψηφία στο ΔΣ του Οργανισμού. Τότε, το ελληνικό Δημόσιο, εκτός από τον πλειοψηφούντα μέτοχο του ΟΤΕ, θα έχει να αντιμετωπίσει και την Επιτροπή Εσωτερικής Αγοράς της ΕΕ, η οποία αντιτίθεται σε πρακτικές όπως αυτές της «χρυσής μετοχής» και γενικά περιορισμών επιχειρηματικής δραστηριότητας από κράτη μέλη που διαθέτουν μειοψηφικά ποσοστά σε ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις.

Με όλα αυτά τα δεδομένα είναι φανερό ο ΟΤΕ θα αποτελέσει «πλότο» για πλήρεις ιδιωτικοποιήσεις και των υπόλοιπων κρατικών εταιρειών όπως η ΔΕΗ ή η Δημόσια Επιχείρηση Αερίου (ΔΕΠΑ) οι οποίες σήμερα κατέχονται σε ποσοστό μεγαλύτερο του 51% από το Δημόσιο και διαχειρίζονται εθνικά δίκτυα αλλά λειτουργούν επίσης και σε απελευθερωμένες αγορές²⁹. Στις μέρες μας αναμένεται η έγκριση της συμφωνίας από τη Βουλή και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η D.T. θα κατέχει πλέον το 20% των μετοχών της επιχείρησης, ενώ στόχος της στρατηγικής αυτής συμμαχίας δεν είναι η ταμιακή ενίσχυση του κράτους, αλλά η ύπαρξη ενός ισχυρού στρατηγικού εταίρου που θα καταστήσει τον ΟΤΕ πιο ανταγωνιστικό στις διεθνείς αγορές και θα αποτρέψει το ενδεχόμενο να περιοριστεί σε περιφερειακό ρόλο³⁰.

8.4.4 Διώρυγα της Κορίνθου

Τον Ιανουάριο του 2001, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας πραγματοποίησε διεθνή διαγωνισμό για την ανάδειξη Παραχωρησιούχου ο οποίος θα αναλάμβανε, μέσω Σύμβασης Παραχώρησης, για χρονικό διάστημα τριάντα ετών, την άσκηση και εκμετάλλευση των Δικαιωμάτων της Διώρυγας Κορίνθου. Η εταιρεία Sea Containers Services Ltd. υπέγραψε στις 18.05.2001, μέσω της Περίανδρος Α.Ε., της ελληνικής εταιρείας που ιδρύθηκε για το σκοπό αυτό, τη Σύμβαση Παραχώρησης για την εκμετάλλευση των δικαιωμάτων Διώρυγας Κορίνθου με την ΑΕΔΙΚ. Η Σύμβαση Παραχώρησης τέθηκε σε ισχύ την 10η Σεπτεμβρίου 2001 και από τότε η

²⁹ Δασόπουλος Γ., Ιδιωτικοποιήσεις υποδομών με το «μοντέλο» του ΟΤΕ, Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Δευτέρα, 12 Μαΐου 2008

³⁰ Ηγουμενίδη Γ., Άνοιξε ο δρόμος για την έλευση των Γερμανών στο μέγαρο του ΟΤΕ, Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Τετάρτη 18 Ιουνίου 2008

ΠΕΡΙΑΝΔΡΟΣ Α.Ε. διαχειρίζεται την Διώρυγα της Κορίνθου καθώς και την ακίνητη περιουσία αυτής³¹.

8.4.5 Ελληνικά Ταχυδρομεία

Η αγορά ταχυδρομικών υπηρεσιών στην Ελλάδα, με τζίρο περίπου 600 εκατ. ευρώ ετησίως, αναμένεται να απελευθερωθεί πλήρως στις αρχές του 2013, με τα ΕΛΤΑ να λειτουργούν αυτή τη στιγμή σχεδόν μονοπωλιακά.^{32,33} Πάνω από 150 εκατ. ευρώ θα αποφέρει στο Δημόσιο η διάθεση πακέτου μετοχών των ΕΛΤΑ, εκτιμούν ξένοι οίκοι.

Οι οριστικές αποφάσεις για το μέλλον των ΕΛΤΑ αναμένονται αμέσως μετά την ολοκλήρωση της ιδιωτικοποίησης της θυγατρικής ΕΛΤΑ Ταχυμεταφορές. Η κυβέρνηση επιθυμεί να ξεκινήσει τις διαδικασίες πώλησης ποσοστού στα Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛΤΑ) εντός του 2008, στο πλαίσιο προετοιμασίας της εταιρείας για τη λειτουργία της σε καθεστώς ελεύθερης αγοράς από το 2013.

Σύμφωνα με πληροφορίες δύο είναι τα σενάρια που εξετάζονται. Το πρώτο αφορά την εισαγωγή των ΕΛΤΑ στο Χρηματιστήριο, ενώ το δεύτερο το ενδεχόμενο η κυβέρνηση να αναζητήσει ιδιώτη επενδυτή που θα αγοράσει απευθείας από το Δημόσιο μέρος της επιχείρησης. Ωστόσο πολύ πιθανό είναι να γίνει συνδυασμός των δύο όπως και στην περίπτωση του ΟΤΕ, δηλαδή να προηγηθεί η εισαγωγή των ΕΛΤΑ στο χρηματιστήριο, σε ποσοστό από 25% έως 30% μέσα στο 2009, προκειμένου να βρεθεί στη συνέχεια ο κατάλληλος στρατηγικός επενδυτής.

8.4.6 Λιμάνια

Το υπουργείο Οικονομίας προγραμματίζει την προώθηση μια σειράς μικρότερων αποκρατικοποιήσεων, με σκοπό την επίτευξη του στόχου για έσοδα από αποκρατικοποιήσεις. Η πρώτη από αυτές είναι η παραχώρηση για 30 χρόνια σε ιδιώτες των ΣΕΜΠΟ Πειραιά και Θεσσαλονίκης. Οι συγκεκριμένες αποκρατικοποιήσεις δεν είναι καθόλου μικρές ως σημασία, αλλά είναι μικρές λόγω άμεσου οικονομικού οφέλους. Τούτο με δεδομένο ότι ο ιδιώτης που θα αναλάβει τον Πειραιά θα πρέπει να καταβάλει άμεσα 50 εκατ. ευρώ στον ΟΛΠ, τη στιγμή που το

³¹ <http://www.corinthcanal.gr/>

³² ΕΛΤΑ: Στο δρόμο της ιδιωτικοποίησης, ΗΜΕΡΗΣΙΑΟΝLINE, 6/6/2008 (<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=12336&subid=2&tag=9462&pubid=2129094>)

³³ Μόσχου Μ., Ιδιωτικοποίηση ΕΛΤΑ με δύο κινήσεις, ΗΜΕΡΗΣΙΑΟΝLINE, 6/6/2008 (<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=12336&subid=2&tag=9482&pubid=2137108>)

ετήσιο τίμημα θα είναι ανάλογο των εσόδων, ενώ το ουσιαστικό κέρδος θα είναι οι επενδύσεις ύψους 450 εκατ. ευρώ που θα κάνει στο μεγαλύτερο λιμάνι της χώρας³⁴.

8.4.7 Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος

Αποφασισμένη να προωθήσει δραστικές λύσεις που θα αποδεσμεύσουν το δημόσιο από το παθητικό του Οργανισμού Σιδηροδρόμων Ελλάδας εμφανίζεται η κυβέρνηση. Από την ελληνική κυβέρνηση επισημαίνεται η ανάγκη αναδιοργάνωσης του οργανισμού και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του, δίνοντας έμφαση στα ελλείμματα. Συγκεκριμένα το έλλειμμα του ΟΣΕ ανέρχεται σε δύο εκατομμύρια ευρώ την ημέρα. Με υπολογισμούς σε δραχμές, που φτάνει στα 700 εκατομμύρια δρχ. ημερησίως, είναι ένα «αυτοκρατορικό» έλλειμμα. Μόνο οι δαπάνες μισθοδοσίας είναι τετραπλάσιες από τα έσοδά του και αποτελούν το τρίτο των συνολικών δαπανών και για το λόγο αυτό δεν είναι τυχαίο ότι έχει διαχρονικά προβλήματα. Παράλληλα τόνισε την ανάγκη άμεσης αναδιάρθρωσης του χρέους, για να μην κινδυνεύσει να γίνει και ο ΟΣΕ δεύτερη Ολυμπιακή. Υποστηρίχθηκε, μάλιστα, από μέλη της κυβέρνησης ότι γενικότερα οι κυβερνήσεις δεν έχουν δώσει, δυστυχώς, τις καλύτερες των εξετάσεων σε αυτού του είδους τις επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα να βρίσκει όλο και περισσότερο έδαφος η άποψη ότι λύση είναι η ιδιωτικοποίησή τους. Επίσης, εύφορο έδαφος υπάρχει σήμερα για τις συμπράξεις ιδιωτικού και δημόσιου τομέα.

Από το έτος 2007 το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Μελετών (ΚΕΠΕ) σε ειδική έκθεσή του έχει χαρακτηρίσει τις ιδιωτικοποιήσεις του ΟΣΕ και των λιμανιών αναγκαίες για την αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων. Σύμφωνα με το σχέδιο που έχει προτείνει μέσω της έκθεσης "Μέθοδοι και στρατηγικές αναδιάρθρωσης και ιδιωτικοποίησης των φορέων των ελληνικών μεταφορών", η ιδιωτικοποίηση του ΟΣΕ πρέπει να υλοποιηθεί σε δύο φάσεις³⁵.

Ειδικότερα, για την αναδιάρθρωση του ΟΣΕ προτείνονται τα εξής: " Στο πρώτο στάδιο να εισαχθούν στην ελληνική νομοθεσία οι οδηγίες της Ε.Ε., να προσδιοριστούν οι δραστηριότητές του που θα πρέπει να παραχωρηθούν στον ιδιωτικό τομέα -διάσταση εκμετάλλευσης και υποδομής, χωρισμός των λειτουργιών του σε μικρά τμήματα γραμμής, κλπ.- και να εφαρμοστεί το κατάλληλο επενδυτικό

³⁴ Δασόπουλος Τ., "Ιδιωτικοποιήσεις υποδομών με το «μοντέλο» του ΟΤΕ", Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Δευτέρα, 12 Μαΐου 2008

³⁵ Δεργιαδής Φ., "ΟΣΕ - Στις... ράγες η ιδιωτικοποίηση", ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ, 14/5/2008 (<http://www.makthes.gr/index.php?name=News&file=article&sid=17385>)

πρόγραμμα για την τεχνολογική αναβάθμισή του. Στο δεύτερο στάδιο να παραχωρηθούν οι προσδιορισθείσες από το πρώτο στάδιο δραστηριότητές του στον ιδιωτικό τομέα".

Για το ρόλο του Δημοσίου το ΚΕΠΕ επισημαίνει σε κάθε περίπτωση ιδιωτικοποίησης ότι "θα πρέπει να εξακολουθεί να υπάρχει ο ρόλος του δημόσιου τομέα τουλάχιστον ως προς την παροχή των "δημοσίων αγαθών", τα οποία δεν μπορούν να παρέχονται από τον ιδιωτικό τομέα λόγω χαμηλής κερδοφορίας. Επίσης, στοιχειώδης θεωρείται η ύπαρξη της δημόσιας αρχής στον διακανονισμό χρήσεως γης, στην προστασία του περιβάλλοντος και την οικονομική υποστήριξη των υποβαθμισμένων περιοχών"³⁶.

Το πρόγραμμα εκσυγχρονισμού του ΟΣΕ, με στόχο την αύξηση των εσόδων, τη δραστική μείωση των εξόδων, αλλά και τη μεγαλύτερη ασφάλεια στο δίκτυο του Οργανισμού θεωρείται επιβεβλημένο. Μεταξύ άλλων, στο πρόγραμμα περιλαμβάνεται σταδιακή αύξηση των εισιτηρίων του ΟΣΕ, έως το 2010, περικοπή ζημιωγόνων δρομολογίων, στοχευμένη εθελούσια έξοδο με στόχο τη μείωση του προσωπικού κατά 3.500 άτομα³⁷.

Αναγκαία προϋπόθεση είναι η ολοκλήρωση των έργων εκσυγχρονισμού του σιδηροδρομικού δικτύου και το κλείσιμο της ψαλίδας που χωρίζει την Ελλάδα από χώρες όπως η Γαλλία, η Γερμανία ή η Ισπανία. Σήμερα η μέγιστη ταχύτητα που μπορούν να αναπτύξουν ορισμένοι συρμοί στην Ελλάδα είναι τα 160 χλμ./ώρα, ενώ στην Ευρώπη υπάρχουν σιδηροδρομικά δρομολόγια που ευθέως ανταγωνίζονται τις αεροπορικές συγκοινωνίες, με πιο πρόσφατο παράδειγμα Βαρκελώνη – Μαδρίτη: 2,5 ώρες για 600 χλμ. να αποτελεί ασύλληπτη επίδοση για τα δικά μας δεδομένα.

Τέλος, με ανάκτηση κοινοτικών πόρων, ύψους 250 εκατ. ευρώ, προειδοποιεί τον ΟΣΕ η Ευρωπαϊκή Ένωση, ότι εάν μέχρι το τέλος του έτους 2008, δεν έχουν ολοκληρωθεί τα έργα ηλεκτροκίνησης μεταξύ Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Μέχρι σήμερα εγκατεστημένη ηλεκτροκίνηση υπάρχει μόνο στο τμήμα από το αεροδρόμιο «Ελ. Βενιζέλος» έως το σταθμό Νεραντζιώτισσα του Προαστιακού σιδηροδρόμου και στο τμήμα από την Ειδομένη έως την Θεσσαλονίκη και από την συμπρωτεύουσα έως

³⁶ Κράλογλου Σ., "Τολμηρό σχέδιο για την αποκρατικοποίηση ΟΛΠ, ΟΛΘ και ΟΣΕ", CAPITAL.GR, 31/10/2007

³⁷ ΑΘΗΝΑ 9.84, 12/08/2008 (<http://admin.athina984.gr/node/14916>)

το Λιτόχωρο. Με απόλυτα νούμερα, μόλις το 9% του συνολικού δικτύου του ΟΣΕ διαθέτει ηλεκτροκίνηση ή αλλιώς μονάχα 215 χλμ επί συνόλου 2.517 χλμ³⁸.

8.5 Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)³⁹

Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είναι συμβάσεις – κατά κανόνα μακροχρόνιες - οι οποίες συνάπτονται μεταξύ ενός δημόσιου φορέα και ενός ιδιωτικού, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Σε μία ΣΔΙΤ ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει το σύνολο ή μέρος του κόστους υλοποίησης του έργου και ένα σημαντικό μέρος των κινδύνων που σχετίζονται με την κατασκευή και λειτουργία του. Ο δημόσιος τομέας από την πλευρά του επικεντρώνεται στον καθορισμό των σχεδιαστικών, τεχνικών και λειτουργικών απαιτήσεων του έργου και αποπληρώνει τους Ιδιώτες είτε με τμηματικές καταβολές από την πλευρά του Δημοσίου συνδεδεμένες με τη διαθεσιμότητα του έργου και την τήρηση των προδιαγραφών λειτουργίας του, είτε με απευθείας καταβολές από τους τελικούς χρήστες.

Με τις ΣΔΙΤ επιχειρείται η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην υλοποίηση έργων ή στην παροχή υπηρεσιών, με σκοπό όχι μόνο την εξασφάλιση πρόσθετων πόρων, αλλά και την αξιοποίηση προς όφελος των πολιτών, της τεχνογνωσίας και του ανθρώπινου δυναμικού που διαθέτει, των ικανοτήτων του να καινοτομεί και να διαχειρίζεται αποτελεσματικά σύνθετα έργα. Τα βασικά πλεονεκτήματα της εφαρμογής των ΣΔΙΤ είναι:

1. Δυνατότητα χρηματοδότησης πρόσθετων έργων και υπηρεσιών

Η χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων συμπληρωματικών προς τα διαθέσιμα δημόσια μπορεί να συμβάλλει στην ταχύτερη υλοποίηση των υποδομών και υπηρεσιών. Τα έργα ΣΔΙΤ λειτουργούν εντός του στρατηγικού σχεδιασμού κάθε φορέα, συμπληρωματικά τόσο ως προς τα παραδοσιακά δημόσια έργα - που σε καμία περίπτωση δεν περιορίζονται - αλλά και ως προς τις άλλες μορφές συνεργασίας κράτους και ιδιωτών, όπως τα μοντέλα των συμβάσεων παραχώρησης ή οι συνεργασίες των ΟΤΑ με ιδιώτες που συνεχίζουν να εφαρμόζονται. Με τον τρόπο αυτό, το Δημόσιο μπορεί να

³⁸ Φωτεινού Φ., "Η ΕΕ "απειλεί" με ανάκτηση €250 εκατ. από τα έργα ηλεκτροκίνησης του ΟΣΕ", CAPITAL.GR, 29/08/2008 (<http://capital.gr/news.asp?details=565116>)

³⁹ Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ (συνοπτικός οδηγός), Αθήνα 2006 (<http://www.sdit.mnec.gr>)

υλοποιήσει και να προσφέρει στους πολίτες ταχύτερα περισσότερες σύγχρονες ποιοτικές υποδομές και υπηρεσίες.

2. Μεταβίβαση κινδύνων στους ιδιωτικούς φορείς

Η ενσωμάτωση - κατά περίπτωση - του σχεδιασμού, της χρηματοδότησης, της κατασκευής και της λειτουργίας ενός έργου σε μία σύμβαση ΣΔΙΤ και η μεταβίβαση των αντίστοιχων κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα, δημιουργούν κίνητρα για μεγαλύτερη επιμέλεια στην υλοποίηση του έργου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση, αν όχι την εξάλειψη, των υπερβάσεων του κόστους κατασκευής και την έγκαιρη παράδοση των έργων. Επιπλέον, η ανάληψη από τους ιδιώτες της ευθύνης για συντήρηση των έργων οδηγεί σε ποιοτικότερες υποδομές και υπηρεσίες προς τους πολίτες με μεγαλύτερη λειτουργικότητα σε όλη τη διάρκεια ζωής τους.

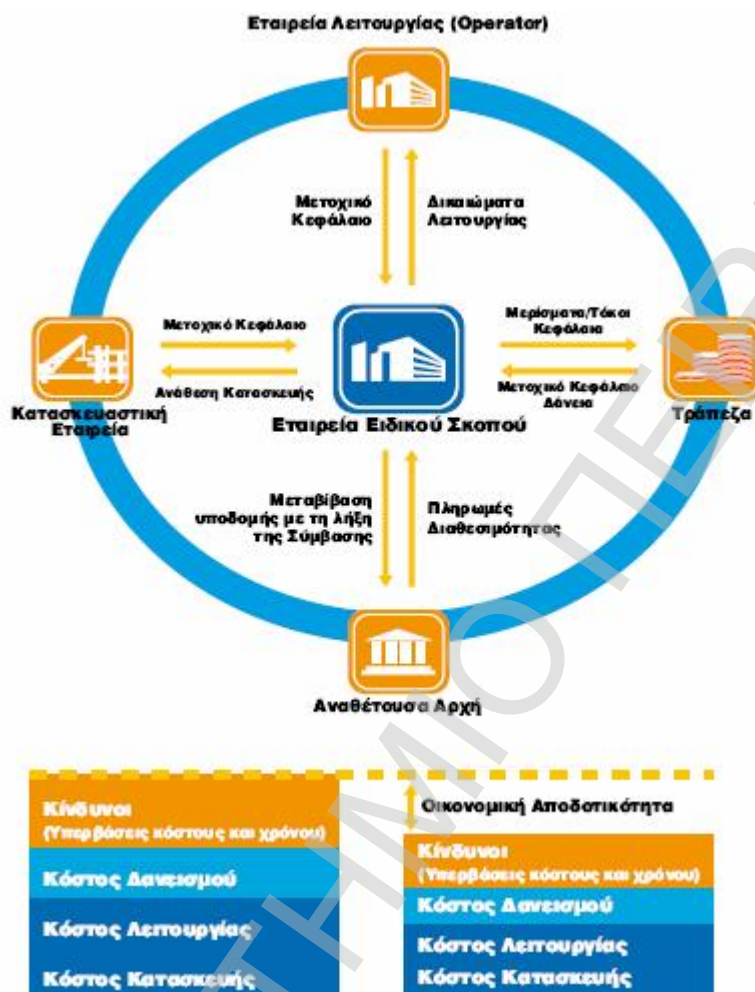
3. Βελτίωση του επενδυτικού κλίματος

Μέσα από τις ΣΔΙΤ το δημόσιο παρέχει τη δυνατότητα σε διάφορους φορείς και επενδυτές του ιδιωτικού τομέα να συμμετέχουν σε αναπτυξιακά έργα, να αναπτύξουν καινοτομίες και νέες δημιουργικές δραστηριότητες. Ο μακροχρόνιος χαρακτήρας των συμβάσεων ΣΔΙΤ δημιουργεί εταιρείες με προβλέψιμα έσοδα και οικονομική σταθερότητα. Συμπερασματικά οι δράσεις αυτές ανατροφοδοτούν την αγορά, με αποτέλεσμα τη συνολική βελτίωση της οικονομίας.

Η επιλογή των ιδιωτών που αναλαμβάνουν ένα έργο (κατασκευή έργου ή παροχή υπηρεσιών) ΣΔΙΤ γίνεται μετά από δημόσιο διαγωνισμό. Οι ΣΔΙΤ υλοποιούνται με συμβάσεις, στις οποίες περιγράφονται λεπτομερώς όλες οι παράμετροι του έργου, τόσο κατά την περίοδο κατασκευής όσο και κατά την περίοδο λειτουργίας, καθώς και οι υποχρεώσεις τόσο του Ιδιωτικού όσο και του Δημόσιου τομέα. Τα έργα που υλοποιούνται με ΣΔΙΤ επιστρέφονται στο Δημόσιο μετά από συγκεκριμένη περίοδο λειτουργίας, όπως αυτή ορίζεται στη σύμβαση. Με το πέρας του διαγωνισμού, ο υποψήφιος Ιδιωτικός Φορέας που επιλέγεται δημιουργεί μία ανώνυμη Εταιρεία Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ), η οποία αναλαμβάνει, ανάλογα με την περίπτωση:

- την ολοκλήρωση των μελετών,
- την κατασκευή του έργου και
- είτε τη λειτουργία και εκμετάλλευση του είτε τη συντήρησή του, σύμφωνα με τους όρους του διαγωνισμού.

Στο παρακάτω Διάγραμμα 8.1 παρουσιάζεται αναλυτικά η παραδοσιακή μέθοδος δημοπράτησης ΣΔΙΤ.



Διάγραμμα 8.1: Παραδοσιακή μέθοδος δημοπράτησης ΣΔΙΤ

Σε μια ΣΔΙΤ οι ρόλοι του Δημόσιου και του Ιδιωτικού Τομέα είναι σαφώς ορισμένοι και παρουσιάζονται στον Πίνακα 8.1.

Πίνακας 8.1: Ο ρόλος του Δημόσιου και του Ιδιωτικού Τομέα στις ΣΔΙΤ

Δημόσιος τομέας	Ιδιωτικός τομέας
καθορισμός του γενικού σχεδίου ΣΔΙΤ	εκπόνηση των μελετών σύμφωνα με το γενικό σχέδιο της προκήρυξης
αξιολόγηση της πρότασης του ιδιωτικού φορέα	κατασκευή του έργου
υποστήριξη εκτέλεσης του έργου	εξασφάλιση της απαιτούμενης χρηματοδότησης του έργου
παρακολούθηση της υλοποίησης του έργου και της τήρησης των συμβατικών υποχρεώσεων του Ιδιώτη	διαχείριση και λειτουργία του έργου ή τη συντήρησή του
	επιστροφή στο Δημόσιο του έργου μετά τη λήξη της συμβατικής περιόδου

Η επιτυχία μιας ΣΔΙΤ εξαρτάται από την αποτελεσματική συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων συντελεστών της, τόσο του Ιδιωτικού όσο και του Δημόσιου Τομέα, όπως αυτοί φαίνονται στον Πίνακα 8.2.

Πίνακας 8.2: Οι βασικοί συντελεστές μιας ΣΔΙΤ

Δημόσιος τομέας	Ιδιωτικός τομέας
Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ Αναθέτουσες Αρχές Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών	Κατασκευαστικές Εταιρείες Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα Εταιρείες Διαχείρισης, Λειτουργίας και Εκμετάλλευσης Σύμβουλοι

8.5.1 Σχήματα ΣΔΙΤ

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα αποτελούν ένα χρηματοδοτικό εργαλείο υλοποίησης έργων και παροχής υπηρεσιών, το οποίο έχει εφαρμοσθεί διεθνώς με πολλές εναλλακτικές μορφές. Ανάλογα με την αντικείμενο της σύμπραξης, το είδος και το μέγεθος της εμπλοκής του ιδιωτικού φορέα σε αυτό και των κινδύνων που αναλαμβάνουν τα δύο μέρη, μπορούμε να διακρίνουμε τις συμπράξεις σε δύο βασικές κατηγορίες: σε ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ και σε μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ.



Διάγραμμα 8.2: Ανταποδοτικό έργο

Ως ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ, όπως αναλυτικά παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 8.2, νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες πέρα από τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρησή τους, οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και την εκμετάλλευσή τους. Από την εκμετάλλευση αυτή, μέσω της είσπραξης τελών από τους τελικούς χρήστες για τη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας,

οι ιδιωτικοί φορείς αποπληρώνουν την αρχική χρηματοδότηση και προσδοκούν στην εξασφάλιση εύλογου κέρδους. Το ύψος των τελών, οι προϋποθέσεις και ο τρόπος εισπραξής τους προσδιορίζονται με ακρίβεια στη Σύμβαση Σύμπραξης που συνάπτεται μεταξύ του Ιδιωτικού Φορέα και της Αναθέτουσας Αρχής.

Στην περίπτωση των ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ, οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν, εκτός από τους κινδύνους της χρηματοδότησης και της κατασκευής, και τον κίνδυνο της ζήτησης - το εάν δηλαδή οι πολίτες θα κάνουν την προβλεπόμενη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας - ώστε κατ' επέκταση οι ιδιώτες να μπορέσουν να εισπράξουν τα προσδοκώμενα από την σύμπραξη έσοδα. Μετά το πέρας της συμβατικής περιόδου λειτουργίας το έργο μεταβιβάζεται στο Δημόσιο.

Εάν το έργο δεν είναι πλήρως ανταποδοτικό, η βιωσιμότητα της επένδυσης μπορεί να υποστηριχθεί και με τη χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου είτε με εφάπαξ ποσό κατά την περίοδο κατασκευής, είτε με τμηματικές καταβολές κατά την περίοδο λειτουργίας. Συνήθη ανταποδοτικά έργα είναι τα συγκοινωνιακά έργα (λιμάνια, αεροδρόμια, σιδηρόδρομοι, σταθμοί αυτοκινήτων κλπ), περιβαλλοντικά έργα (ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση αποβλήτων), ενεργειακά έργα, έργα τουριστικής υποδομής και θεματικά πάρκα.



Διάγραμμα 8.1: Μη ανταποδοτικό έργο

Ως μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ, όπως αναλυτικά παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 8.3, νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες δεν υπάρχει το στοιχείο της εκμετάλλευσης για τους ιδιωτικούς φορείς. Πρόκειται ουσιαστικά για κοινωνικού χαρακτήρα υποδομές ή υπηρεσίες, τις οποίες λειτουργεί το κράτος και απολαμβάνουν δωρεάν οι πολίτες.

Σε αυτά τα έργα, οι ιδιώτες που αναλαμβάνουν την υλοποίησή τους αποπληρώνονται απ' ευθείας από το κράτος, ενώ αναλαμβάνουν τους κινδύνους που σχετίζονται με τη χρηματοδότηση και την κατασκευή, όχι όμως και τον κίνδυνο της ζήτησης. Αντ' αυτού, αναλαμβάνουν τον κίνδυνο της διαθεσιμότητας - δηλαδή, τη διαχείριση και συντήρηση της υποδομής ή της υπηρεσίας - ώστε να την καθιστούν διαθέσιμη, να διατηρούν, δηλαδή, τη λειτουργικότητά της σε σαφώς καθορισμένα από το δημόσιο επίπεδα ποιότητας για όσο χρόνο ορίζει η σύμβαση σύμπραξης. Οι τμηματικές καταβολές του δημοσίου ονομάζονται πληρωμές διαθεσιμότητας (availability payments), εφόσον, για να καταβληθούν στο ακέραιο στον Ιδιωτικό Φορέα, αυτός θα πρέπει να διασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία και συντήρηση των υποδομών ή των υπηρεσιών που προσφέρει. Σε αντίθετη περίπτωση, εάν δηλαδή το επίπεδο ποιότητας των υπηρεσιών ή λειτουργικότητας των υποδομών είναι χαμηλότερο από το οριζόμενο στη σύμβαση σύμπραξης, οι πληρωμές αυτές μειώνονται ανάλογα ή και αναστέλλονται έως ότου ο Ιδιωτικός Φορέας συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις του (και επιτύχει το ελάχιστο επίπεδο ποιότητας που απαιτεί η σύμβαση σύμπραξης). Μετά το πέρας της συμβατικής περιόδου λειτουργίας το έργο περιέρχεται στο Δημόσιο.

Τα μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ είναι συνήθως έργα κοινωνικού χαρακτήρα. Τέτοια έργα, είναι τα σχολεία, τα νοσοκομεία, τα κτίρια δημόσιων υπηρεσιών, η παροχή υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών και μηχανογράφησης, καθώς και τα συγκοινωνιακά έργα με χαμηλή ζήτηση (επαρχιακοί οδοί, δημόσιες συγκοινωνίες κλπ).

Στο πλαίσιο μιας τέτοιας σύμπραξης, μπορεί να προκύψουν και εμπορικές ή άλλες χρήσεις από την εκμετάλλευση μέρους της υποδομής ή της υπηρεσίας που θα υλοποιηθεί (π.χ. εκμετάλλευση των εμπορικών χώρων ενός κτιρίου στο οποίο στεγάζεται μία δημόσια υπηρεσία). Στην περίπτωση αυτών των έργων, το Δημόσιο έρχεται να συμπληρώσει με ετήσιες πληρωμές διαθεσιμότητας τα έσοδα της ΕΕΣ από την εκμετάλλευση των λοιπών χρήσεων, ώστε να αποπληρωθεί το έργο. Πρόκειται για τον ίδιο μηχανισμό πληρωμής, όπως στην πρώτη περίπτωση, που, όμως, χάρη στα πρόσθετα έσοδα από την εμπορική εκμετάλλευση μέρους της κύριας ή άλλων χρήσεων, το τίμημα που τελικά καταβάλλεται από το Δημόσιο είναι μικρότερο.

8.5.2 Στόχοι και προοπτικές

Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, στο πλαίσιο του προγράμματος των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόζει, και αναγνωρίζοντας τα οφέλη του θεσμού των συμπράξεων, προχώρησε στην προετοιμασία και ψήφιση ενός νέου νόμου, του Νόμου 3389 του 2005, ο οποίος διευκολύνει την ευρύτερη υλοποίηση συμπράξεων εντός ενός πλαισίου διαφάνειας, ευελιξίας και ασφάλειας, τόσο για το δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα. Το θέμα των συμπράξεων, άλλωστε, αποτέλεσε αντικείμενο διαβουλεύσεων και τα προηγούμενα χρόνια. Αρκετοί ήταν εκείνοι οι οποίοι, είτε λόγω της εμπλοκής τους στα έργα παραχώρησης είτε παρακολουθώντας τις εξελίξεις στις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης αλλά και διεθνώς, είχαν επισημάνει την ανάγκη διαμόρφωσης ενός νομικού πλαισίου, το οποίο θα επέτρεπε την ευρύτερη υλοποίηση συμπράξεων.

Ο Νόμος 3389/2005 έρχεται να καλύψει ένα νομικό κενό και, σε μεγάλο βαθμό να επιλύσει μία σειρά δυσχερειών και προβλημάτων. Η ψήφιση του νέου νόμου αποτέλεσε το πρώτο βήμα για την ευρύτερη υλοποίηση συμπράξεων στη χώρα μας. Από εδώ και στο εξής το δημόσιο θα πρέπει να προχωρήσει με πολύ προσεκτικά βήματα στην εφαρμογή μίας σειράς πιλοτικών έργων σε διάφορους τομείς, έργων σωστά δομημένων και σχεδιασμένων πιλοτικών έργων, που η ορθή υλοποίησή τους θα οδηγήσει σταδιακά στην ευρύτερη ανάπτυξη του θεσμού των ΣΔΙΤ και στη χώρα μας.

Στη σημερινή πραγματικότητα, η ανάγκη για συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα γίνεται επιτακτική. Βασικός στόχος της κυβερνητικής πολιτικής είναι η προώθηση των συνεργασιών και συνεργιών ανάμεσα στο Δημόσιο και στον Ιδιωτικό Τομέα, όπως και ο συντονισμός των δράσεων της κεντρικής διοίκησης, των περιφερειών και των τοπικών αυτοδιοικήσεων. Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα προβάλλουν ως το πεδίο όπου μπορούν να συναντηθούν δημιουργικά και αποτελεσματικά οι δυνάμεις του Ιδιωτικού και του Δημόσιου Τομέα και σύντομα να δώσουν απτά αποτελέσματα για την ελληνική οικονομία και την κοινωνία, διασφαλίζοντας την έγκαιρη και ποιοτική ολοκλήρωση πολλών αναγκαίων υποδομών, απελευθερώνοντας πόρους για περισσότερες επενδύσεις, αλλά και διευκολύνοντας την άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Μέχρι σήμερα έχουμε στην Ελλάδα την εμπειρία έργων με συμβάσεις παραχώρησης, όπως είναι η Αττική Οδός, ο Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών, ή η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου. Ωστόσο, πακέτο έργων έχει εγκρίνει η διυπουργική επιτροπή

για ένταξη στο πλαίσιο των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα ανεβάζοντας το σύνολο του «αναπτυξιακού κεφαλαίου» στα 5,7 δισ. ευρώ. Σε πρόσφατη συνεδρίαση η διυπουργική επιτροπή θύμιζε ένα μικρό υπουργικό συμβούλιο, αφού τα έργα που εγκρίθηκαν αφορούσαν τα υπουργεία Ανάπτυξης, ΠΕΧΩΔΕ, Παιδείας, Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης, Πολιτισμού και Εθνικής Άμυνας, τα οποία στην πλειονότητά τους αφορούν μη ανταποδοτικά έργα⁴⁰. Μεταξύ άλλων περιλαμβάνεται η κατασκευή σχολικών μονάδων, έργα σε διάφορους δήμους της χώρας, προγράμματα τηλεματικής στις αστικές συγκοινωνίες, καθώς και νέες προτάσεις για την κατασκευή μονάδων της Αστυνομίας και της Πυροσβεστικής.

Στο μεταξύ, δρομολογούνται διαγωνισμοί ύψους 1,06 δισ. ευρώ που αφορούν την ανάθεση έργων με Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου Τομέα. Στο προσεχές διάστημα θα προκηρυχθεί και η πρώτη φάση για άλλα έξι έργα ύψους 1,1 δισ. ευρώ. Στο πακέτο των έργων αυτών, περιλαμβάνεται το παιδιατρικό νοσοκομείο Θεσσαλονίκης, τα δύο δικαστικά μέγαρα σε Πάτρα και Ηράκλειο Κρήτης, το κτίριο που θα εγκατασταθεί το υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών στην περιοχή του Νομισματοκοπείου, το Κέντρο Αποκατάστασης και Αποθεραπείας Βορείου Ελλάδας, το Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Απορριμμάτων της Δυτικής Μακεδονίας και η κατασκευή 15 σχολείων στην Κεντρική Μακεδονία.

Τέλος, κατά το διάστημα αυτό γίνονται διαρκείς αξιολογήσεις των τεχνικών προσφορών για την επιλογή αναδόχου μεταξύ των πέντε υποψήφιων για την κατασκευή επτά πυροσβεστικών σταθμών, που αποτελεί το πρώτο έργο ΣΔΙΤ, το οποίο είναι πιθανόν να ξεκινήσει να κατασκευάζεται εντός του 2008⁴¹.

8.6 Συμπεράσματα

Έγινε σαφές ότι η ιδιωτικοποίηση δεν είναι απλά ένα πρακτικό μέσο. Οι πραγματιστές που επιθυμούν ένα καλύτερο κράτος και οι ανθρωπιστές μία καλύτερη κοινωνία θεωρούν ότι με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνονται οι στόχοι αυτοί. Ο δημόσιος τομέας παίρνει μία πιο λιτή και αποτελεσματική μορφή, ενώ η κοινωνία γίνεται πιο ευέλικτη. Για τους ιδεολόγους πάλι, που επιζητούν λιγότερο κράτος μέσα από τις

⁴⁰ “Εγκρίσεις για έργα ΣΔΙΤ €1,75 δισ”., Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Τρίτη, 2 Σεπτεμβρίου 2008 (<http://www.naftemporiki.gr/news/redirstory.asp?id=1557812>)

⁴¹ “Νέα έργα ύψους 1 δισ. ευρώ με ΣΔΙΤ”, Express.gr, 26/08/08 (http://www.express.gr/news/finance/67635oz_2008082667635.php3)

επιχειρηματικές δυνατότητες που έχει αυτό, αποτελεί σκοπό. Πιο συγκεκριμένα, ως επακόλουθο της ανάλυσης που προηγήθηκε για την πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων, θα μπορούσαν να εξαχθούν τα παρακάτω συμπεράσματα⁴²:

- I. Η παραγωγή συλλογικών αγαθών δεν ανήκει στις αποτελεσματικές δραστηριότητες του δημόσιου τομέα και η ιδιωτικοποίηση μπορεί να το απαλλάξει από το βάρος αυτό. Του δίνει μάλιστα τη δυνατότητα να διατηρήσει την παροχή αγαθών, όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο από το κοινωνικό σύνολο (για παράδειγμα μέσω της εργολαβικής ανάθεσης), εκμεταλλευόμενο στην παραγωγή τις αδιαμφισβήτητες δυνατότητες του ιδιωτικού τομέα.
- II. Η επιδότηση καταναλωτή με κουπόνια απαλλάσσει πάλι το κράτος από την παραγωγή αγαθών επιτρέποντας ταυτόχρονα στο δικαιούχο καταναλωτή να επιλέξει αυτός τι του αρέσει μέσα σε μία ελεύθερη αγορά μειώνοντας το κόστος απόκτησης των αγαθών αυτών. Έτσι με μεγαλύτερη αξιοπρέπεια επιλέγει ο ίδιος ο καταναλωτής τα αγαθά που θα ικανοποιήσουν τις βασικές του ανάγκες.
- III. Η αποκρατικοποίηση, μέσω της πώλησης δημόσιων οργανισμών ή απόσυρσης του δημοσίου από συγκεκριμένες δραστηριότητες, επιτρέπει στις ιδιωτικές επιχειρήσεις να δοκιμαστούν στη βάση μίας ελεύθερης πλέον αγοράς, για την ικανοποίηση συγκεκριμένων συλλογικών αναγκών.
- IV. Οι ιδιωτικοί μηχανισμοί παροχής υπερτερούν των εναλλακτικών κρατικών εξασφαλίζοντας συνεχή βελτίωση και όχι εφήμερες και σπασμωδικές αλλαγές, διότι οι θεσμικές ανακατατάξεις που συνεχώς λαμβάνουν χώρα ξεπερνούν τις παραδοσιακές μεθόδους του δημόσιου τομέα με μέτρια και βραχυπρόθεσμη παραγωγικότητα. Αποτελούν στρατηγική επιλογή για το κράτος, καθώς υιοθετούνται καλύτερες μέθοδοι διοίκησης και δημιουργείται πλέον ανταγωνιστικό περιβάλλον.
- V. Η ιδιωτικοποίηση, παρά τις δυσκολίες εφαρμογής που έχει να αντιμετωπίσει, δεν σημαίνει ότι είναι πάντα η ενδεδειγμένη λύση για κάθε πρόβλημα δυσλειτουργίας του δημόσιου τομέα. Αντίθετα, μπορεί οι συνθήκες που επικρατούν να μην επιτρέπουν την εφαρμογή των αντίστοιχων

⁴²Σάββας Σ. και Κονδύλης Ε., 1993, σελ.163-168

προγραμμάτων. Όταν λείπουν τα κεφάλαια από την αγορά ή τα κίνητρα για εθελοντική προσφορά ή το κλίμα δεν είναι κατάλληλο προς αυτήν την κατεύθυνση, δε θα πρέπει καν να αποτολμηθεί μία παρόμοια πολιτική.

- VI. Η ιδιωτικοποίηση μπορεί να θεωρηθεί ως ανασχεδιασμός της λειτουργίας όλων των ζωτικής σημασίας συστημάτων (lifesupport systems) σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο (τοπική αυτοδιοίκηση). Με άλλα λόγια, θα πρέπει να γίνει διαχωρισμός των λειτουργιών του σχεδιασμού και προμήθειας των αγαθών και υπηρεσιών με αυτήν της παραγωγής.
- VII. Η εξάλειψη περιοριστικών διατάξεων (deregulation), ώστε να επιτραπεί η είσοδος ικανού αριθμού παραγωγών στις αγορές, θα προσδώσει σε αυτές μεγαλύτερη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα ως προς την ποιότητα παροχής αγαθών και υπηρεσιών. Η συμπεριφορά τους είναι ωφελιμότερο να οδηγείται από κίνητρα παρά από ανάγκη συμμόρφωσης αποκλειστικά σε κανόνες⁴³.
- VIII. Τα μονοπώλια πάντα τείνουν να εμποδίσουν κάθε μορφής αλλαγής ή καινοτομίας. Δεν υπάρχει νόημα να υποκατασταθεί ένα κρατικό μονοπώλιο από ένα ιδιωτικό. Η ύπαρξη ανταγωνιστικών συνθηκών είναι το ζητούμενο για την καλύτερη παροχή αγαθών και υπηρεσιών στο κοινό, με βασική προϋπόθεση τη θεμιτή λειτουργία του.
- IX. Ο ρόλος του κράτους είναι εποπτικός, υπό την έννοια να ελέγχει τη σωστή λειτουργία της αγοράς και να μην προσπαθεί να λύσει μόνο με τις δικές του οικονομικές δυνάμεις όλα τα προβλήματα στην κοινωνία. Η προσέγγιση αυτή έχει αποτύχει στην πράξη πολλές φορές με τραγικά οικονομικά και κοινωνικά αποτελέσματα. Η συνεχής μεταβίβαση δραστηριοτήτων και αναδιανομή των πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα τις τελευταίες δεκαετίες και την υπερβολική διόγκωση του μεγέθους του, δεν εξασφάλισε την αναμενόμενη κοινωνική δικαιοσύνη⁴⁴.
- X. Η ιδιωτικοποίηση έχει επιτύχει στην πράξη διεθνώς μέσα από τις διάφορες μορφές που μπορεί να λάβει. Η βέλτιστη κατανομή ευθυνών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ώστε να εκμεταλλευτούν τα πλεονεκτήματα που διαθέτει ο καθένας στη λειτουργία του και να αποβάλλουν τα μειονεκτήματα θα

⁴³ Kolderie T., An equitable and competitive public sector (Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of public affairs, University of Minnesota, 1984), 77

⁴⁴ Choksi A. M., State intervention in the industrialization of developing countries: selected issues, Staff working paper no.341 (Washington, D. C.: World Bank, July 1979), 147

συμβάλλει στη μεγιστοποίηση της ικανοποίησης των ανθρώπινων αναγκών. Μία τέτοια συνεργασία θα πρέπει να είναι σύμφωνη με τις θεμελιώδεις πεποιθήσεις και αρχές της δημοκρατίας.

- XI. Οι πολυεθνικές εταιρείες υπερτερούν σε όλους σχεδόν τους τομείς από τις ελληνικές ιδιωτικές εταιρείες, ενώ οι τελευταίες από τις κρατικές⁴⁵. Η εξήγηση είναι προφανής. Το περιβάλλον που κινούνται οι πολυεθνικές είναι πιο πολύπλοκο (παγκοσμίου επιπέδου) και ευμετάβλητο. Κατά συνέπεια, αναγκάζονται, για να το αντιμετωπίσουν και να προσαρμοστούν στις εκάστοτε απαιτήσεις του, να είναι καλύτερα και σωστότερα οργανωμένες. Τις ίδιες προκλήσεις, αλλά σε πιο περιορισμένο χώρο, αντιμετωπίζει κάθε ελληνική ιδιωτική επιχείρηση στην ελληνική αγορά. Η απόδοση μίας κρατικής υπηρεσίας δεν απειλεί την υπόστασή της, καθώς, αν χρειαστεί, το οικονομικό χάσμα και χάος καλύπτεται από το κράτος.

Είδαμε ότι ο οικονομικός ρόλος του κράτους και το πεδίο δραστηριοτήτων της ιδιωτικής πρωτοβουλίας καθορίζονται όχι μόνο θεωρητικά αλλά και ιστορικά. Ίσως είναι πιο κατάλληλη αυτή η προσέγγιση, διότι κάθε κλάδος εξελίσσεται και αναπτύσσεται ανάλογα με τις ισχύουσες οικονομικές και τεχνολογικές συγκυρίες και απαιτήσεις. Για παράδειγμα, οι τηλεπικοινωνίες, με τις ραγδαίες τεχνολογικές αλλαγές που λαμβάνουν χώρα συνεχώς μετά τη σύζευξη των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, επιτρέπουν νέες θεσμικές ρυθμίσεις και όχι μόνο την επικράτηση μίας ορθότερης οικονομικής αντίληψης.

Στην Ελλάδα είναι εμφανής μία επαναλαμβανόμενη αδυναμία υλοποίησης και εφαρμογής των προγραμμάτων αποκρατικοποίησης, γεγονός που φανερώνει:

- § Δυσκολία προσαρμογής σε διεθνείς και εγχώριες πιέσεις εξορθολογισμού
- § Αδυναμία των μηχανισμών σύγκλισης με τις πολιτικές της ΕΕ και ΟΟΣΑ
- § Αντίσταση της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας

Οι παράγοντες που παίζουν ρόλο στην έκβαση της προσπάθειας και της διαδικασίας των ιδιωτικοποιήσεων είναι αναμφισβήτητα το κράτος με τους εκάστοτε πολιτικούς καθώς και ο ιδιωτικός τομέας με τις ιδιαιτερότητές του. Ωστόσο, φαίνεται ότι υπάρχει και ένας τρίτος άξονας κρίσιμης σημασίας, η κοινωνική ρύθμιση. Αυτή

⁴⁵ Κονδύλης-Σάββας, 1993, σελ. 175-233

αντιπροσωπεύει τους θεσμούς, τις αυτοτελείς ομάδες συμφερόντων, τις πεποιθήσεις, τις αξίες, στους κώδικες και στις συλλογικές υποθέσεις που υπαγορεύουν οικονομικές συμπεριφορές και πρακτικές, καθώς και γενικότερες στάσεις απέναντι στο κράτος, στην αγορά και το σύνολο του παραγωγικού συστήματος.

Ο πρώτος παράγοντας, ο δημόσιος τομέας δηλαδή, άρχισε να αυξάνεται προοδευτικά μετά τη δικτατορία και ειδικά τη δεκαετία του 1980. Οι κρατικοποιήσεις όμως αυτές έλαβαν χώρα καθυστερημένα στην Ελλάδα σε σχέση με το σύνολο των δυτικοευρωπαϊκών χωρών (Καλογήρου, Ιωαννίδης, Λυμπεράκη 1993). Το γεγονός αυτό ερμηνεύει τη χρονική υστέρηση αποδοχής των αποκρατικοποιήσεων, καθώς οι άλλες οικονομίες είχαν περάσει σε αυτή τη φάση πολύ νωρίτερα. Επίσης, εκείνη τη χρονική περίοδο οι κρατικοποιήσεις είχαν πάρει και ένα συμβολισμό μετά το 1974, της στερέωσης και νομιμοποίησης του δημοκρατικού πολιτεύματος με εγγυητή το κράτος (σε αντίθεση με κάποιους ιδιώτες που στήριζαν το δικτατορικό καθεστώς). Αυτό βέβαια δεν ήταν μόνο ελληνικό φαινόμενο, αλλά συνέβη ευρύτερα στις κοινωνίες της νότιας Ευρώπης⁴⁶.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό του δημόσιου τομέα είναι ότι τα διευθυντικά στελέχη δεν προσδοκούσαν ούτε στήριζαν τα οφέλη των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στους οργανισμούς που διοικούσαν. Αυτή η έλλειψη διοικητικής elite στην κορυφή που να λειτουργεί ως μία συγκροτημένη ομάδα με συγκεκριμένες επιδιώξεις, χωρίς να υπηρετεί καμία κοινωνική λειτουργία ως μηχανισμός απορρόφησης πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού και αναπαραγωγής πελατειακών σχέσεων, αποτέλεσε εμπόδιο στην υλοποίηση των προγραμμάτων⁴⁷.

Τέλος, η πολιτική αποκρατικοποίησης δε χαρακτηρίστηκε από συνέπεια και συνέχεια στα πλαίσια μίας μακροχρόνιας πολιτικής δέσμευσης. Έγιναν αισθητές δύο διαφορετικές τοποθετήσεις στο ζήτημα αυτό. Η πρώτη της περιόδου 1992-1993 ήταν πιο φιλελεύθερη, που ευνοούσε ριζικές τομές τόσο στο ιδιοκτησιακό καθεστώς όσο και στο management. Προέκρινε, για παράδειγμα στην περίπτωση του ΟΤΕ, μερική ιδιωτικοποίηση ως προς το μετοχικό κεφάλαιο, αλλά ανάθεση της διοίκησης σε στρατηγικό επενδυτή. Η δεύτερη μετά το 1994 ήταν ηπιότερη και πιο βαθμιαία προσέγγιση, αυτή των σταδιακών αλλαγών και των χαμηλών τόνων. Αυτή πρότεινε μερική ιδιωτικοποίηση των ΔΕΚΟ με σχήματα σταδιακής μετοχοποίησης και

⁴⁶ Pagoulatos G. & Wright V., The politics of industrial privatisation: Spain, Portugal and Greece in a European perspective, Johns Hopkins University Press, 1997

⁴⁷ Σωτηρόπουλος Δ., Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία, Σάκουλας, Αθήνα, 1996

διατήρηση του κρατικού management, αναβάθμισή του, εσωτερική ανασυγκρότηση και εταιρικό αναπροσανατολισμό με κριτήρια αγοράς. Όλα τα παραπάνω βέβαια έχουν να κάνουν με τις εκάστοτε πάντα κυβερνήσεις, οι οποίες τη δεκαετία του 1990 δεν κατάφεραν να εφαρμόσουν σπουδαίες τομές.

Ο δεύτερος πόλος, όπως είπαμε, είναι η αγορά, η οποία περιλαμβάνει το χρηματοπιστωτικό σύστημα και τη διάρθρωση του ιδιωτικού τομέα με τη δυναμική που αυτός διαθέτει. Οι επιτυχημένες αποκρατικοποιήσεις διεθνώς βασίστηκαν σε διεθνοποιημένες, αποκανονικοποιημένες και επεκτεινόμενες χρηματαγορές. Οι αλλαγές που είχαν λάβει χώρα επομένως δεν ήταν αρκετές στη χώρα μας για να στηρίξουν τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης. Επίσης, το τραπεζικό σύστημα στις αρχές της δεκαετίας του 1990 ήταν στενό και εποπτευόμενο κατέχοντας οι κρατικές τράπεζες το 80% των καταθέσεων⁴⁸ και λειτουργώντας κατ' εντολή των κυβερνήσεων. Έλλειψε, επομένως, ένα αποδοτικό διεθνοποιημένο τραπεζικό σύστημα, οι απελευθερωμένες εμπορικές ροές, κινήσεις κεφαλαίων και συναλλαγματικού έλεγχου, καθώς και μια δεξαμενή ικανών και έμπειρων διευθυντικών στελεχών (και όχι κομματικά διορισμένων). Πολλά από αυτά στις μέρες έγιναν βέβαια πραγματικότητα μέσα από εγχώριες ρυθμίσεις και την είσοδο του ευρώ στην Ελλάδα.

Από την άλλη πλευρά, πολλές μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις ήταν ουσιαστικά εξαρτημένες από το κράτος-αγοραστή τους και άρα είχαν συμφέρον από την αναποτελεσματικότητα και πελατειακή λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών. Συνεπώς, δεν είχαν λόγο να στηρίξουν τις αποκρατικοποιήσεις, είτε ως αγοραστές των υπηρεσιών που θα προσέφεραν οι πρώην δημόσιοι οργανισμοί είτε ως χρήστες αυτών των υψηλών πλέον ποιοτικά υπηρεσιών, καθώς θα έχαναν την αδιατάρακτη πρόσβασή τους στις ήρεμες κρατικές αγορές χωρίς την αβεβαιότητα που θα επέφερε η εισαγωγή ανταγωνισμού.

Ο τελευταίος άξονας αυτού του προβλήματος είδαμε ότι είναι ο κοινωνικός. Στα πλαίσιά του, έχει παρατηρηθεί, ειδικά στο μετασχηματισμό της νότιας Ευρώπης, το φαινόμενο της αδύναμης κοινωνίας. Αυτή ορίζεται ως το σύνολο των ομάδων συμφερόντων και ιδιωτικών οργανώσεων σε αντιδιαστολή με τα κόμματα και την κρατική γραφειοκρατία. Η καθυστέρηση της εκβιομηχάνισης σε αυτές τις οικονομίες συνέβαλε σε μία αναιμική κοινωνία και στην αδυναμία των κοινωνικών ομάδων να

⁴⁸ Gortsos C., The Greek banking system, Athens: Hellenic banks' association, 1992

δημιουργήσουν θεσμούς εκπροσώπησης θα συμβάλλουν αποφασιστικά στον οικονομικό, κοινωνικό, πολιτικό και πολιτισμικό μετασχηματισμό.

Ο εκσυγχρονισμός, ως συστατικό στοιχείο στις αποκρατικοποιήσεις, στην Ελλάδα δεν είχε πάντα αίσια έκβαση. Ο λόγος ήταν ο κυρίαρχος κρατισμός, όπως είδαμε, μετά τη μεταπολίτευση, ο οποίος υπέσκαψε και τη συγκρότηση μιας ισχυρής κοινωνίας. Μία παράλληλη ερμηνεία, σύμφωνα με το Διαμαντούρο (1994), είναι ότι στην ελληνική ιστορία συνυπάρχει ένα πολιτισμικό ρεύμα, με το δικό του σύστημα νοημάτων, συλλογικών υποθέσεων και συμβολικό περιεχόμενο, σε αντίθεση με το ρεύμα του εκσυγχρονισμού, το μηχανισμό της αγοράς και τον εξορθολογισμό των δομών. Επικράτησε λοιπόν η πεποίθηση ότι από το κράτος απορρέει κάθε μορφής εξουσίας και προνομίων, ότι αποτελεί το όπλο των αδυνάτων έναντι των ισχυρών, ενώ κάθε εκσυγχρονιστική προσπάθεια προκαλούσε αμυντική στάση έναντι των απειλών της αγοράς και του διεθνούς συστήματος και κυριαρχούσε η ξενοφοβία, μία συνωμοτική ερμηνεία των γεγονότων με αντιπάθεια προς οτιδήποτε δυτικό. Επίσης, ο δημόσιος διάλογος για τις αποκρατικοποιήσεις και ο λόγος των ενδιαφερομένων μερών, βέβαια, φαίνεται να έπασχαν από μία «ιδιότυπη μυωπία» στο να προσδιορισθούν οι νέες ανταγωνιστικές συνθήκες που θα ακολουθούσαν κατά τη δεκαετία του '80.

Τέλος, για την επιτυχή εφαρμογή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης, οι θεσμικές, διαρθρωτικές, νομικές, πολιτικές και πολιτισμικές υποδομές και πολιτικές αποδεικνύεται ότι είτε ήταν απύσες είτε ήταν εξαιρετικά αδύναμες στην περίπτωση της Ελλάδας. Η αποκρυστάλλωση αντιλήψεων και πρακτικών, που ήταν αρνητικές απέναντι στην ιδέα του ανταγωνισμού, έδιναν έμφαση είτε στην ισοπέδωση της πρόσβασης σε δικαιώματα των εργαζομένων από τη μία είτε στην έντονη υποβάθμιση της σημασίας των χρηστών των υπηρεσιών από την άλλη. Κατά συνέπεια λειτούργησαν αποτρεπτικά στην ανάληψη κινδύνου και με ιδιαίτερη επιφύλαξη στους κανόνες της ελεύθερης αγοράς^{49,50}.

Τέλος, κρίνεται σημαντικό να υποστηριχθεί ότι οι σταδιακές και βαθμιαίες προσεγγίσεις που σχεδιάζουν κάθε βήμα σε βάθος χρόνου φαίνονται περισσότερο αποτελεσματικές από τις «θεραπείες σοκ» στα θέματα των αποκρατικοποιήσεων. Είναι ανάγκη ο δημόσιος διάλογος να ενδυναμωθεί και να προκύψει συνεννόηση

⁴⁹ Pagoulatos G. & Wright V., The politics of industrial privatisation: Spain, Portugal and Greece in a European perspective, Johns Hopkins University Press, 1997

⁵⁰ Diamandouros N., Cultural dualism and political change in postauthoritarian Greece, Estudio/Working paper, 1994/50, Instituto Juan March de estudios e investigaciones, 1994

μεταξύ των επίδικων. Η ιδιότυπη «μυωπία» που χαρακτήριζε δημόσιες και ιδιωτικές στρατηγικές να πάψει να υφίσταται και να γίνουν αποδεκτές οι παγκόσμιες αλλαγές που ασκούν πιέσεις για προσαρμογή και παραγωγική/οργανωτική ανασυγκρότηση. Θα πρέπει πλέον να δοθεί έμφαση στην πλευρά των χρηστών των υπηρεσιών έναντι της αποκλειστικής ενασχόλησης με τους παραγωγούς αυτών των υπηρεσιών. Απαιτείται για αυτό η συγκρότηση ισχυρών ρυθμιστικών αρχών που να εξασφαλίζουν συναίνεση και αξιοπιστία, ενώ ταυτόχρονα να επιβραβεύουν την έκθεση στους κινδύνους της αλλαγής. Διότι συναίνεση χωρίς αλλαγή σημαίνει προσκόλληση εκ νέου στην ακινησία, ενώ προσπάθεια αλλαγών χωρίς να ληφθεί υπόψη η οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα είναι μάταιος κόπος⁵¹.

8.7 Επίλογος

Συνοψίζοντας όλη αυτήν την προσπάθεια ανάλυσης των πτυχών της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων θα λέγαμε ότι στη χώρα μας υπάρχει περιθώριο να γίνει σημαντικό έργο προς αυτήν την κατεύθυνση. Μέσα από τα εμπειρικά δεδομένα, τις τεχνολογικές εξελίξεις, καθώς και τα πραγματικά γεγονότα που έχουν καταγραφεί ιστορικά στην οικονομική ζωή της Ελλάδας, παρατηρούμε τους ανασταλτικούς παράγοντες που συνέβαλαν στην περιορισμένη εφαρμογή τους στον ελλαδικό χώρο, σε σχέση με άλλες χώρες στον ίδιο χρονικό ορίζοντα.

Αυτό βέβαια δε σημαίνει ότι η διαδικασία μείωσης του μεγέθους του κράτους, αφορά μόνο στην πιο αποτελεσματική και εύρυθμη λειτουργία του και στην υγιή δημοσιονομική διαχείριση, αλλά περιλαμβάνει επίσης την ενίσχυση των υφιστάμενων ή των μη ανταγωνιστικών συνθηκών στις αγορές. Μάλιστα, οφείλει η κάθε κυβέρνηση στο μέλλον να ακολουθήσει μία πιο εντατικοποιημένη προσπάθεια και πολιτική με έγκυρη και έγκαιρη ενημέρωση στους πολίτες για όλα τα πιθανά αποτελέσματα που θα επιφέρει η ιδιωτικοποίηση. Αυτό όμως προϋποθέτει ότι η πολιτική ιδιωτικοποίησης θα έχει σχεδιαστεί σωστά και με ακρίβεια λαμβάνοντας όλες τις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν την περίοδο που θα προχωρήσει σε αυτό το εγχείρημα.

⁵¹ Καλογήρου Γ. και Λυμπεράκη Α., Ιδιωτικοποίηση: Η πολιτική οικονομία της δύσκολης προσαρμογής, από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998, σελ.305-318

Μία σωστά σχεδιασμένη πολιτική ιδιωτικοποίησης είναι πιο πιθανό να μη συναντήσει τόσο ισχυρές αντιδράσεις, οι οποίες δεν προκαλούνται πάντα εντελώς άδικα, ώστε να οδηγήσουν στην αποτυχία και στη διαίωση και συντήρηση προβληματικών καταστάσεων. Αναμφισβήτητα, η ελληνική οικονομία και ιδιαίτερα τα ελληνικά νοικοκυριά δεν έχουν τόσο μεγάλη αντοχή και ευχέρεια να τις υπομένουν σε σύγκριση με άλλες χώρες και απαιτούν άμεσες λύσεις, όπως οι ιδιωτικοποιήσεις, οι οποίες θα επηρεάσουν θετικά και συνολικά την ποιότητα ζωής τους.

ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 8^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

- Δασόπουλος Τ., «Ιδιωτικοποιήσεις υποδομών με το «μοντέλο» του ΟΤΕ», Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Δευτέρα 12 Μαΐου 2008
- Δούκας Πέτρος, «Η αποκρατικοποίηση μονόδρομος για την οικονομία», Το βήμα, 1/8/1993/Δ4
- Ηγουμενίδη Τ., «Άνοιξε ο δρόμος για την έλευση των Γερμανών στο μέγαρο του ΟΤΕ», Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Τετάρτη 18 Ιουνίου 2008
- Καλογήρου Γ. και Λυμπεράκη Α., «Ιδιωτικοποίηση: Η πολιτική οικονομία της δύσκολης προσαρμογής», από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998
- Κατσουλάκου Ι. και Μπενετάτου Κ., «Ιδιωτικοποιήσεις: Κρατική ιδιοκτησία έναντι άλλων μορφών μικροοικονομικής πολιτικής», από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998
- Λαϊνός Γ., Μονόδρομος οι ιδιωτικοποιήσεις; Φάκελος: Ολυμπιακή Αεροπορία, εκδόσεις Στάχυ, Αθήνα 1992
- Μπήτρος Γ. Κ., «Δημόσιες επιχειρήσεις με ιδιωτικοποιημένη διαχείριση. Εφικτή επιδίωξη ή λεκτική σκοπιμότητα;», στο Τ. Κολλίντζας & Γ. Μπήτρος, Αναζητώντας ελπίδα για την ελληνική οικονομία, Επιλογή – Η ελληνική οικονομία, ΙΜΟΠ, 1995
- Παπαδημητρίου Π., «Ιδιοκτησιακό καθεστώς, κίνητρα και αποτελεσματικότητα: οι υπό κρατικό έλεγχο ελληνικές βιομηχανικές επιχειρήσεις», στο Γ. Προβόπουλος & Ράπανος Β. (επιμ.), Λειτουργίες του Δημόσιου Τομέα. Προβλήματα – Προοπτικές, Αθήνα, ΙΟΒΕ, 1997
- Σάββας Ε. Σ. και Κονδύλης Ε. Κ., Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993
- Σωτηρόπουλος Δ., Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία, Σάκουλας, Αθήνα, 1996
- Τσακλάγκανος Α., Θέματα οικονομικής των επιχειρήσεων, Εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1995
- Bitros G., Competition, ownership and economic efficiency, Mimeo, Athens University of Economics and Business Studies, 1997

- Borcharding T. E., Pommerehne W. W. & Schneider F., “Comparing the efficiency of private and public production: the evidence from five countries”, στο D. Bos, R. Musgrave & J. Wiseman (eds), *Public Production*, Vienna (Journal of Economics, Supplement 2), 1982
- Burnes B., Katsouros M. and Jones T., *Privatisation and the European Union: The case of the Public Power Corporation of Greece*, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 No. 1, 2004
- Choksi A. M., *State intervention in the industrialization of developing countries: selected issues*, Staff working paper no.341 (Washington, D. C.: World Bank, July 1979)
- Crouch, C. and Streeck, W. (Eds), *Political Economy of Modern Capitalism*, Sage, London (1997)
- Diamandouros N., *Cultural dualism and political change in postauthoritarian Greece*, Estudio/Working paper, 1994/50, Instituto Juan March de estudios e investigaciones, 1994
- Elliott, L. and Atkinson, D., *The Age of Insecurity*, Verso, London (1999)
- Gortsos C., *The Greek banking system*, Athens: Hellenic banks’ association, 1992
- Graham, A., “The UK 1979-95: myths and realities of conservative capitalism”, in Crouch, C. and Streeck, W. (Eds), *Political Economy of Modern Capitalism*, Sage, London (1997)
- Guislain P., *The privatization challenge*, Washington D.C., The World Bank, 1997
- Hiritakis, N. and Pitelis, C., “Privatisation in Greece”, in Parker, D. (Ed.), *Privatisation in the European Union: Theory and Policy Perspectives*, Routledge, London (1998)
- Hutton, W., *The State We’re In*, Vintage, London (1996)
- Kay J. A. & Thompson D. J., “Privatization: a policy in search of a rationale”, *The Economic Journal*, March 1986
- Kolderie T., *An equitable and competitive public sector* (Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of public affairs, University of Minnesota, 1984)
- Millward R. E., “The comparative performance of public and private industry”, στο Lord E. Roll (ed.), *The mixed economy*, London: Macmillan
- Pagoulatos G. & Wright V., *The politics of industrial privatisation: Spain, Portugal and Greece in a European perspective*, Johns Hopkins University Press, 1997

- Stournaras, Y., The Converging Greek Economy: Developments, Policies and Prospects, Ministry of National Economy, Athens (1999)
- Young, H., The Iron Lady: A Biography of Margaret Thatcher, Farrar Straus and Giroux, London (1990)

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- ΑΘΗΝΑ 9.84, 12/08/2008 (<http://admin.athina984.gr/node/14916>)
- Δεργιαδές Φίλιππος, «ΟΣΕ - Στις... ράγες η ιδιωτικοποίηση», ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ, 14/5/2008
(<http://www.makthes.gr/index.php?name=News&file=article&sid=17385>)
- «Εγκρίσεις για έργα ΣΔΙΤ €1,75 δισ.», Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Τρίτη, 2 Σεπτεμβρίου 2008 (<http://www.naftemporiki.gr/news/redirstory.asp?id=1557812>)
- Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ (συνοπτικός οδηγός), Αθήνα 2006 (<http://www.sdit.mnec.gr>)
- «ΕΛΤΑ: Στο δρόμο της ιδιωτικοποίησης», ΗΜΕΡΗΣΙΑONLINE, 6/6/2008 (<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=12336&subid=2&tag=9462&pubid=2129094>)
- «Καντό καλοκαίρι για Ολυμπιακή και ΕΛΤΑ», ΗΜΕΡΗΣΙΑONLINE, 19/5/2008 (<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=12336&subid=2&tag=9464&pubid=1889098>)
- Κράλογλου Σ., «Τολμηρό σχέδιο για την αποκρατικοποίηση ΟΛΠ, ΟΛΘ και ΟΣΕ», CAPITAL.GR, 31/10/2007 (<http://capital.gr/news.asp?details=385131>)
- Μόσχου Μ., «Ιδιωτικοποίηση ΕΛΤΑ με δύο κινήσεις», ΗΜΕΡΗΣΙΑONLINE, 6/6/2008
(<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=12336&subid=2&tag=9482&pubid=2137108>)
- “Νέα έργα ύψους 1 δισ. ευρώ με ΣΔΙΤ”, Express.gr, 26/08/08
(http://www.express.gr/news/finance/67635oz_2008082667635.php3)
- Φωτεινού Φ., «Η ΕΕ "απειλεί" με ανάκτηση €250 εκατ. από τα έργα ηλεκτροκίνησης του ΟΣΕ», CAPITAL.GR, 29/08/2008
(<http://capital.gr/news.asp?details=565116>)
- http://www.akis.gr/backOffice/backOffice/DocRep/gr/press_releases/pr.020823.Telos_OAE.doc/001/document_view?month:int=2&year:int=2008
- <http://www.corinthcanal.gr/>

- <http://www.dei.gr/Default.aspx?id=1146&nt=18&lang=1>
- http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9D%CF%8C%CE%BC%CE%BF%CF%82_3468/2006

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Αγγελόπουλος Α. Θ., Δημοσία Οικονομική, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1962
- Βαΐτσος Κ., Γιαννίτσης Τ., Δενιόζος Δ., Καλογήρου Γ., Λυμπεράκη Α., Παπούλιας Δ., Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1994
- Βουράκης Α., Οικονομικός Ταχυδρόμος, τεύχος 37, 13/9/90
- Γεωργακόπουλος Θ., Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, τόμος Δ, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα 2000
- Γεωργακόπουλος Θ. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997
- Δαλαμάγκας Β. Α., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2003
- Δασόπουλος Τ., «Ιδιωτικοποιήσεις υποδομών με το «μοντέλο» του ΟΤΕ», Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Δευτέρα 12 Μαΐου 2008
- Δούκας Π., «Η αποκρατικοποίηση μονόδρομος για την οικονομία», Το βήμα, 1/8/1993/Δ4
- Δράκος Γ. Ε., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδόσεις Σταμούλης, Πειραιάς 1986
- Έκθεση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, Απρίλιος 1990
- Ηγουμενίδη Τ., «Άνοιξε ο δρόμος για την έλευση των Γερμανών στο μέγαρο του ΟΤΕ», Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Τετάρτη 18 Ιουνίου 2008
- Καλογήρου Γ. και Λυμπεράκη Α., Ιδιωτικοποίηση: «Η πολιτική οικονομία της δύσκολης προσαρμογής», από το βιβλίο των: Πιτέλης Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998
- Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική Ι: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1980
- Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική ΙΙ: Οι δημοσιονομικοί θεσμοί, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1981
- Κατσουλάκου Ι. και Μπενετάτου Κ., «Ιδιωτικοποιήσεις: Κρατική ιδιοκτησία έναντι άλλων μορφών μικροοικονομικής πολιτικής», από το βιβλίο των: Πιτέλης

Χρήστος & Νίκος Αντωνάκης (επιμέλεια), Διεθνής ανταγωνιστικότητα και βιομηχανική στρατηγική, εκδόσεις τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1998

- Λαϊνός Γ., Μονόδρομος οι ιδιωτικοποιήσεις; Φάκελος: Ολυμπιακή Αεροπορία, εκδόσεις Στάχυ, Αθήνα 1992
- Λουρή Ε., Σημειώσεις εφαρμοσμένης βιομηχανικής οργάνωσης, εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1997
- Μπήτρος Γ. Κ., «Δημόσιες επιχειρήσεις με ιδιωτικοποιημένη διαχείριση. Εφικτή επιδίωξη ή λεκτική σκοπιμότητα;», στο Τ. Κολλίντζας & Γ. Μπήτρος, Αναζητώντας ελπίδα για την ελληνική οικονομία, Επιλογή – Η ελληνική οικονομία, ΙΜΟΠ, 1995
- Παναγιωτακόπουλος Δ. Χ., «Αποκέντρωση και Παραγωγικότητα: Στρατηγική θεώρηση των μηχανισμών παροχής αστικών υπηρεσιών», εκδόσεις ΟΜΑΣ (Ξάνθη, 1986)
- Παπαδημητρίου Π., «Ιδιοκτησιακό καθεστώς, κίνητρα και αποτελεσματικότητα: οι υπό κρατικό έλεγχο ελληνικές βιομηχανικές επιχειρήσεις», στο Γ. Προβόπουλος & Ράπανος Β. (επιμ.), Λειτουργίες του Δημόσιου Τομέα. Προβλήματα – Προοπτικές, Αθήνα, ΙΟΒΕ, 1997
- Σωτηρόπουλος Δ., Γραφειοκρατία και πολιτική εξουσία, Σάκουλας, Αθήνα, 1996
- Σάββας Σ. και Κονδύλης Ε., Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993
- Τσακλάγκανος Α., Θέματα οικονομικής των επιχειρήσεων, Εκδόσεις Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 1995
- Τσιότρα Γ. Δ., Βελτίωση ποιότητας, Εκδόσεις Ε. Μπένου, Αθήνα 2002

ΞΕΝΗ

- Albrecht, K., "Total quality service", *Quality Digest*, January 1993
- Albrecht, K., *The Northbound Train*, AMACOM, New York, NY 1994
- Alchian A. A. and Kessel R. A, 'Competition, monopoly and the pursuit of money', *Aspects of labor economics*, ed. National Bureau of Economic Research (Princeton: Princeton University press, 1962)

- Allison G. T., “Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?”, Current issues in public administration, ed. F. Lane (New York: St. Martin’s, 1982)
- Armington R. Q. and Ellis W. D., More: The rediscovery of the American common sense (Chicago: Regnery Gateway, 1986)
- Baumol W. J., Panzar J. C. and Willig R. D., Contestable markets and the theory of industry structure (San Diego: Harcourt Brace, 1982)
- Bennett J. T. and Johnson M. H., “Tax Reduction without sacrifice: private sector production of public services” , Public finance quarterly 8, no.4 (October 1980)
- Bennington L. & Cummane James, The road to privatization: TQM and business planning, International Journal of Public Sector Management, Vol. 10 No. 5, 1997
- Burnes B., Katsouros M. and Jones T., Privatisation and the European Union: The case of the Public Power Corporation of Greece, The International Journal of Public Sector Management, Vol. 17 No. 1, 2004
- Bishop, M. & Kay, J.: “Does privatization work? Lessons from the UK”, London Business School, Centre of Business Strategy, 1988
- Bishop M., Kay J. & Mayer C. (eds), Privatization and economic performance, Oxford University Press, Oxford 1994
- Bitros G., Competition, ownership and economic efficiency, Mimeo, Athens University of Economics and Business Studies, 1997
- Blankart C., “Market and Non-Market Alternatives in the supply of public goods: general issues” , Public expenditures and government growth, ed. F. Forte and A. T. Peacock (Oxford, England: Blackwell, 1985)
- Borcharding T. E., “Competition, exclusion and the optimal supply of public goods” , Journal of Law and Economics 21, (1978)
- Borcharding T. E., Pommerehne W. W. & Schneider F., “Comparing the efficiency of private and public production: the evidence from five countries”, στο D. Bos, R. Musgrave & J. Wiseman (eds), Public Production, Vienna (Journal of Economics, Supplement 2), 1982
- Brada J., Take two: The Czech Republic, International Economic Insights, 1993
- Bridge G., “Citizen choice in public service: Voucher systems”, ed. E. S. Savvas, Alternatives for delivering public services (Boulder, Colo.: Westview, 1977)

- Choksi A. M., State intervention in the industrialization of developing countries: selected issues, Staff working paper no.341 (Washington, D. C.: World Bank, July 1979)
- Crouch, C. and Streeck, W. (Eds), Political Economy of Modern Capitalism, Sage, London (1997)
- DeAlessi L., ‘The economics of property rights: a review of the evidence’, Research in Law and Economics 2 (1980)
- DeHoog R. H., Contracting out for human services (Albany: SUNY Press, 1984)
- Diamandouros N., Cultural dualism and political change in postauthoritarian Greece, Estudio/Working paper, 1994/50, Instituto Juan March de estudios e investigaciones, 1994
- Dobosiewicz Z., Foreign Investment in Eastern Europe, London: Routledge (1992)
- Drucker P. F., “Managing the public service institution”, Public Interest no.33 (fall 1973)
- Elliott, L. and Atkinson, D., The Age of Insecurity, Verso, London (1999)
- Ellwood D. T. and Summers L. H., “Is welfare really the problem?” , Public Interest, no.83 (spring 1986)
- Evans J. R., Lindsay W. M., The management and control of quality, Thomson & South-Western, Singapore 2005
- Ferris J. M., “Coprovision: citizen time and money donations in public service provision”, Public administration review 44, no. 4 (July/August 1984)
- Garvin D. A., “What does product quality really mean?”, Sloan Management Review 26, no.1 (1984)
- Gaspard M., Incomes and living standards in Central and Eastern Europe and the former Soviet Republics: Recent developments, current situation and outlook. Paper presented at the NATO Economic Colloquium, Brussels 1993
- Gortsos C., The Greek banking system, Athens: Hellenic banks’ association, 1992
- Graham, A., “The UK 1979-95: myths and realities of conservative capitalism”, in Crouch, C. and Streeck, W. (Eds), Political Economy of Modern Capitalism, Sage, London. (1997)
- Graetz, F., “Leading strategic change at Ericsson”, *Long Range Planning*, Vol. 29 No. 3 (1996)

- Greenberg M., The social toll of unemployment: a call for evaluation and prevention από το βιβλίο του: Demetrius S. Iatridis, Social Justice and the Welfare in Central and Eastern Europe, The impact of privatization, USA 2000
- Guislain P., The privatization challenge, Washington D.C., The World Bank, 1997
- Hamilton G., Adjubei Y., “Analysing the first wave of foreign direct investment to the countries of eastern Europe 1987-1990”, στο Schenk, Monkiewicz & Wass-Vcege (eds), New dimensions in east-west business relations, New York: Verlag (1991)
- Hanke S. H., “The theory of privatization”, The privatization option, ed. S. M. Butler (Washington, D. C.: Heritage Foundation, 1985)
- Hiritakis, N. and Pitelis, C., “Privatisation in Greece”, in Parker, D. (Ed.), Privatisation in the European Union: Theory and Policy Perspectives, Routledge, London (1998)
- Hunya G., “Foreign direct investment and privatisation in Central and Eastern Europe”, Communist economies and economic transformations, vol. 4, no. 4 (1992)
- Hutton, W., The State We’re In, Vintage, London (1996)
- Jacquillat B., Desetatiser, Editions Robert Laffont, Paris 1985
- Jones L., Tandon P. & Vogelsang I., Net Benefits from Privatization: a valuation methodology, mimeo, Boston University, 1988
- Karger H. J., The development of welfare systems in Central and Eastern Europe that are compatible with the demands of a market economy από το βιβλίου του: Iatridis D. S., Social Justice and the Welfare in Central and Eastern Europe, The impact of privatization, USA 2000
- Kay J. A. & Thompson D. J., “Privatization: a policy in search of a rationale”, The Economic Journal, March 1986
- Kolderie T., An equitable and competitive public sector (Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of public affairs, University of Minnesota, 1984)
- Lipset S. M. and W. Schneider, The Confidence Gap (New York: Free Press, 1983)
- Margolis J. and Guitton J. (eds), Public Economics, St. Martin Press, New York 1969

- Mc Aleese D., Οικονομική για Επιχειρησιακές Σπουδές: Ανταγωνισμός, Μακροσταθερότητα και Παγκοσμιοποίηση, εκδόσεις τυποθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 2005
- Mc Millan C. H., “The role of foreign direct investment in transition from planned to market economies”, *Transnational Corporations*, vol. 2, no. 3 (1993)
- Millward R. E., “The comparative performance of public and private industry”, στο Lord E. Roll (ed.), *The mixed economy*, London: Macmillan
- Morgan, C. and Murgatroyd, S., *Total Quality Management in the Public Sector*, Open University Press, Buckingham 1994
- Musgrave R. A, *Fiscal systems*, Yale University Press, New Haven 1969
- Musgrave R. A., *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York 1959
- Musgrave R. A. and Musgrave P. B., *Public Finance, theory and practice*, McGraw-Hill, New York 1973
- Musgrave R. & Peacock A. (eds), *Classics in the theory of public finance*, Macmillan, New York 1967
- Niskanen W., *Bureaucracy and representative government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971)
- Ostrom E., Parks R. B. and Whitaker G. P., *Patterns of Metropolitan Policing* (Lexington, Mass.: Lexington books, 1976)
- Ostrom V. and E., ‘Public goods and public choices’, *Alternatives for delivering public services*, ed. E. S. Savvas (Boulder, Colo.: Westview, 1977)
- Pagoulatos G. & Wright V., *The politics of industrial privatisation: Spain, Portugal and Greece in a European perspective*, Johns Hopkins University Press, 1997
- Pareto V., *Le Manuel d’ Economie Politique*, 2^η έκδοση Geneva, Droz,
- Pareto V., *The mind of society: a treatise on general sociology*, τόμος 4, New York, Dover 1963
- Parker, D., “Privatisation and the internal environment: developing our knowledge of change-management”, *Management Research News*, Vol. 17 Nos 7/8/9 (1994)
- Pirie M., *Dismantling the State: The theory and practice of privatization* (Dallas: National Center for policy analysis, 1985)
- Primeaux W. J., “Some Problems with Natural Monopoly”, *Antitrust Bulletin* 24, no.1 (spring 1979)

- Radice H., Organising markets in central and eastern Europe: competition, governance and the role of foreign capital, School of Business and Economic studies discussion paper, University of Leeds (1994)
- Samuelson P. A., Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, Review of economics and statistics, Nov. 1955
- Savas E. S., “How much do government services really cost?”, Urban affairs quarterly 15, no.1 (September 1979)
- Savas E. S., Privatization, the key to better government, Ghathan House Publishers Inc. N.J.1987
- Savas E. S., The organization and efficiency of solid waste collection (Lexington, Mass.: Health, 1977)
- Savvas E. S., The organization and efficiency of solid waste collection (Lexington Mass.: Lexington books, 1977)
- Schlesinger M., Dorwart R. A., Pulice R. T., “Competitive Bidding and States’ Purchase of Services”, Journal of policy analysis and management, 5, no.2 (winter 1986)
- Spulber D. F., “Regulations and Markets”, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1989
- Stiglitz E. J., Οικονομική του Δημόσιου τομέα (Economics of the public sector), εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 1992
- Stournaras, Y., The Converging Greek Economy: Developments, Policies and Prospects, Ministry of National Economy, Athens (1999)
- Vickers, J. & Yarrow, G., “Economic perspectives on privatization”, Journal Economic Perspectives, vol.5:2 (1991)
- Wilson J. Q. and Rachal P., “Can the Government regulate itself?”, Public Interest, no.46 (winter 1977)
- Young, H., The Iron Lady: A Biography of Margaret Thatcher, Farrar Straus and Giroux, London (1990)
- Young P., “Privatization in Great Britain”, Government union review 7, no.2 (spring 1986)
- Zeithaml V. A., Parasuraman A., Berry L. L., Delivering Quality Service, The free press, New York 1990

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- ΑΘΗΝΑ 9.84, 12/08/2008 (<http://admin.athina984.gr/node/14916>)
- Δεργιαδές Φ., «ΟΣΕ - Στις... ράγες η ιδιωτικοποίηση», ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ, 14/5/2008 (<http://www.makthes.gr/index.php?name=News&file=article&sid=17385>)
- «Εγκρίσεις για έργα ΣΔΙΤ €1,75 δισ.», Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, Τρίτη, 2 Σεπτεμβρίου 2008 (<http://www.naftemporiki.gr/news/redirstory.asp?id=1557812>)
- Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ (συνοπτικός οδηγός), Αθήνα 2006 (<http://www.sdit.mnec.gr>)
- «ΕΛΤΑ: Στο δρόμο της ιδιωτικοποίησης», ΗΜΕΡΗΣΙΑONLINE, 6/6/2008 (<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=12336&subid=2&tag=9462&pubid=2129094>)
- Κακούρης Π., Σημαντική αύξηση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, Ναυτεμπορική, 30/11/2007 (<http://career.duth.gr/cms/files/dimosioi-4.12.07.pdf>)
- «Καντό καλοκαίρι για Ολυμπιακή και ΕΛΤΑ», ΗΜΕΡΗΣΙΑONLINE, 19/5/2008 (<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=12336&subid=2&tag=9464&pubid=1889098>)
- Κράλογλου Σ., «Τολμηρό σχέδιο για την αποκρατικοποίηση ΟΛΠ, ΟΛΘ και ΟΣΕ», CAPITAL.GR, 31/10/2007 (<http://capital.gr/news.asp?details=385131>)
- Μόσχου Μ., «Ιδιωτικοποίηση ΕΛΤΑ με δύο κινήσεις», ΗΜΕΡΗΣΙΑONLINE, 6/6/2008 (<http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=12336&subid=2&tag=9482&pubid=2137108>)
- «Νέα έργα ύψους 1 δισ. ευρώ με ΣΔΙΤ», Express.gr, 26/08/08 (http://www.express.gr/news/finance/67635oz_2008082667635.php3)
- Φωτεινού Φ., «Η ΕΕ "απειλεί" με ανάκτηση €250 εκατ. από τα έργα ηλεκτροκίνησης του ΟΣΕ», CAPITAL.GR, 29/08/2008 (<http://capital.gr/news.asp?details=565116>)
- http://dictionary.babylon.com/Cross_Subsidization
- http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9D%CF%8C%CE%BC%CE%BF%CF%82_3468/2006
- http://www.akis.gr/backOffice/backOffice/DocRep/gr/press_releases/pr.020823.Telos_OAE.doc/001/document_view?month:int=2&year:int=2008
- <http://www.corinthcanal.gr/>
- <http://www.dei.gr/Default.aspx?id=1146&nt=18&lang=1>

- <http://www.eett.gr/EETT>
- <http://www.investordictionary.com/definition/cross+subsidization.aspx>
- <http://www.rae.gr/about/main.htm>

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΑ