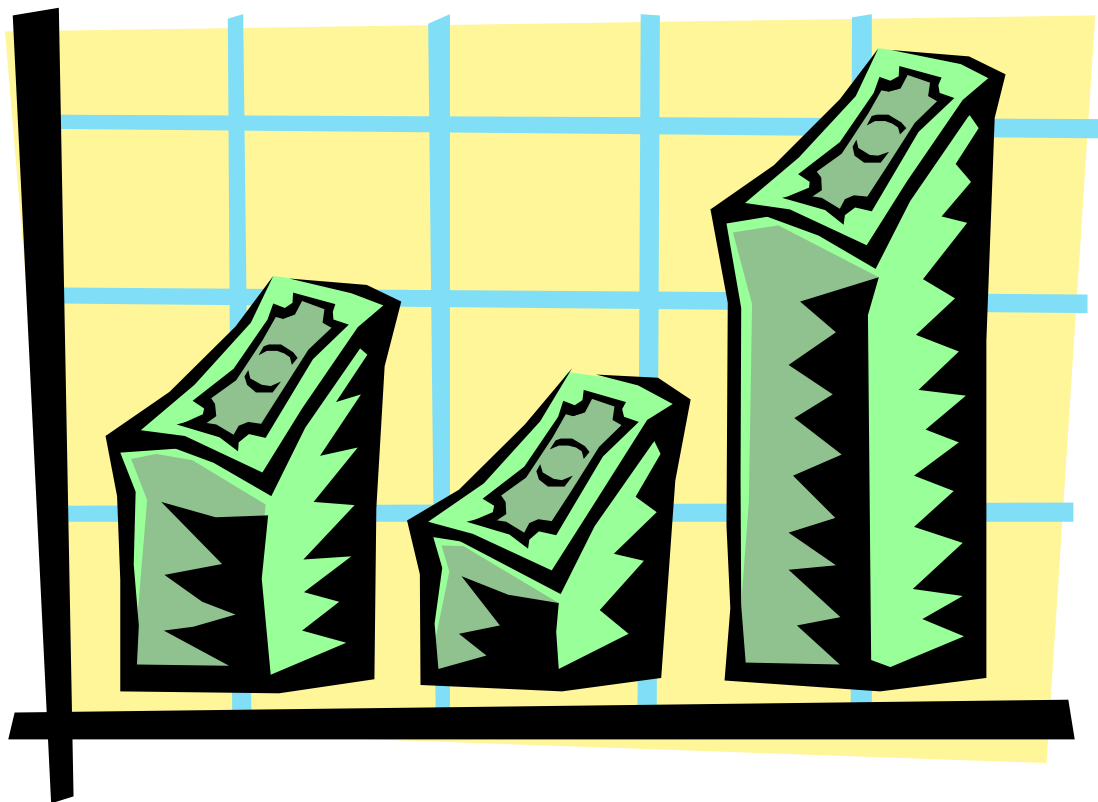


Α.Τ.Ε.Ι. ΠΑΤΡΑΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

**ΜΕΤΟΧΟΠΟΙΗΣΗ – ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ  
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ  
ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ  
ΔΙΑΝΟΜΗ ΠΛΟΥΤΟΥ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**



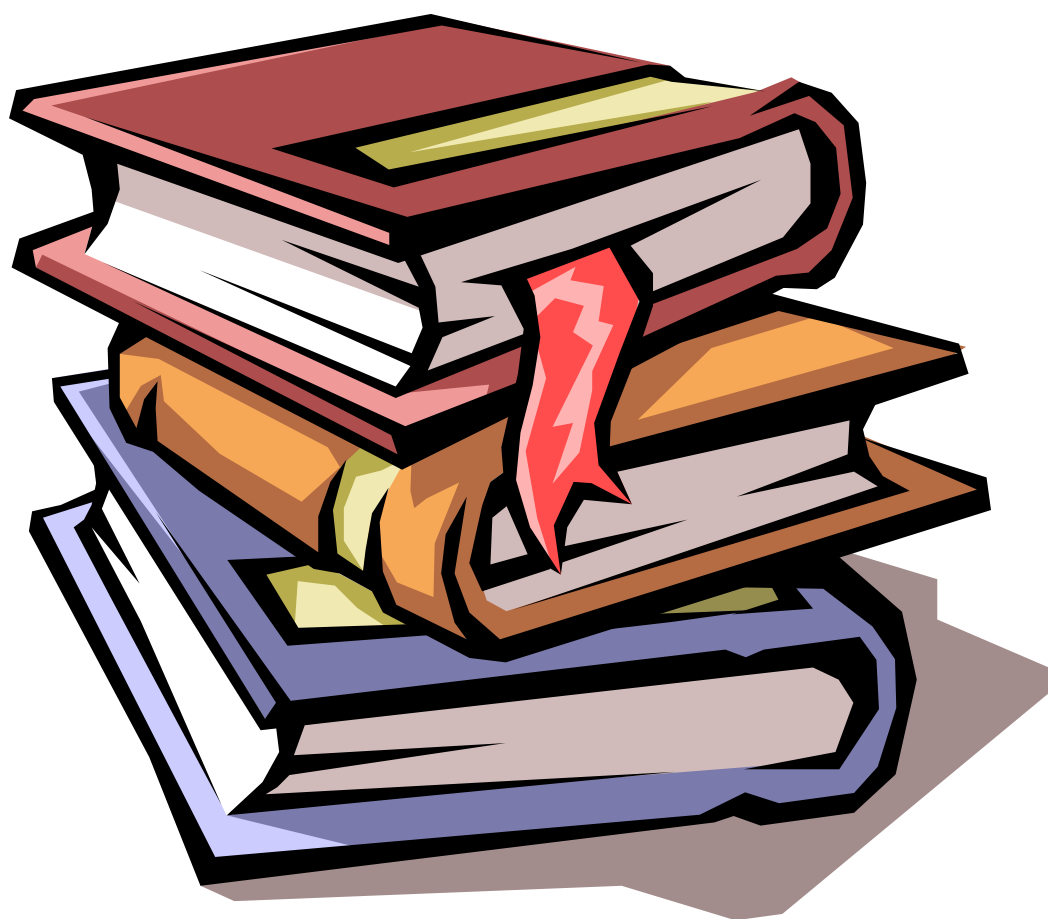
**ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ : Γ. ΚΟΥΤΡΟΥΛΗΣ**

**ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ : ΚΑΡΑΜΠΑΤΣΗΣ ΗΛΙΑΣ  
ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ ΚΑΤΕΡΙΝΑ  
ΧΑΤΖΗΔΑΚΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ**

**ΠΑΤΡΑ 2005**

## Αντί προλόγου

Θέμα αυτής της εργασίας αποτελεί η εξέταση του φαινομένου της Ιδιωτικοποίησης – Αποκρατικοποίησης, φαινόμενο πολυδιάστατο - οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό - με δυναμικό χαρακτήρα. Έχει γίνει αντικείμενο συχνών διαφωνιών και είναι δύσκολο κάποιος να εκφέρει απόλυτη άποψη. Η σημερινή ρευστότητα του φαινομένου στη χώρα μας καθιστά δύσκολη τη μελέτη του αλλά αυτός είναι και ο λόγος που κρίθηκε ιδιαίτερα ενδιαφέρον.



Ευχαριστούμε τον Εισηγητή κ. Γ. Κουτρούλη για την πολύτιμη βοήθεια και καθοδήγησή του καθώς και τους Καθηγητές μας για τις γνώσεις που μας πρόσφεραν.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

#### ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

|   |    |
|---|----|
| 1.1. Εισαγωγή   | 5  |
| 1.2. Αίτια Ιδιωτικοποίησης                                  | 6  |
| 1.3. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα της ιδιωτικοποίησης          | 8  |
| 1.4. Μέθοδοι ιδιωτικοποίησης                                | 9  |
| 1.5. Στόχοι – Αποτελέσματα της Ιδιωτικοποίησης              | 15 |
| 1.6. Συνθήκες - Προϋποθέσεις που ευνοούν την Ιδιωτικοποίηση | 17 |
| 1.7. Ιδιωτικοποίηση στην Ελλάδα                             | 19 |
| 1.8. Ιδιωτικοποιήσεις σε άλλες χώρες                        | 23 |
| 1.9. Οι Δυσκολίες και τα Προβλήματα των Ιδιωτικοποιήσεων    | 26 |
| 1.10. Τα Ενδεχόμενα Μειονεκτήματα της Ιδιωτικοποίησης       | 29 |

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

#### ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

|   |    |
|---|----|
| 2.1. Εισαγωγή                                       | 32 |
| 2.2. Μέθοδοι Αποτίμησης                             | 32 |
| 2.3. Μέθοδος της Καθαρής Περιουσιακής θέσης         | 34 |
| 2.4. Μέθοδος Προεξοφλημένων Ταμειακών Ροών          | 39 |
| 2.5. Η Μέθοδος των Κεφαλοποιημένων Οργανικών Κερδών | 43 |
| 2.6. Μέθοδος της Υπερπροσόδου της Επιχείρησης       | 44 |

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

#### ΤΟ ΑΙΤΗΜΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

|  |    |
|--|----|
| 3.1. Εισαγωγή  | 46 |
| 3.2. Θεωρήσεις και επιδιώξεις που ωθούν την Ιδιωτικοποίηση | 49 |
| 3.2.1 Πραγματιστική θεώρηση                                | 49 |
| 3.2.2 Ιδεολογική θεώρηση                                   | 50 |
| 3.2.3 Επιχειρηματική θεώρηση                               | 52 |
| 3.2.4 Ανθρωπιστική θεώρηση                                 | 53 |

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

#### ΑΓΑΘΑ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

|   |    |
|---|----|
| 4.1. Εισαγωγή   | 55 |
| 4.2 Βασικά χαρακτηριστικά των αγαθών και υπηρεσιών                | 55 |
| 4.2.1 Αποκλεισμός από τη χρήση                                    | 55 |
| 4.2.2 Μορφές Κατανάλωσης  | 56 |
| 4.3. Ταξινόμηση των αγαθών και υπηρεσιών                          | 57 |
| 4.4. Ιδιωτικά αγαθά   | 60 |
| 4.5. Αγαθά κοινού ταμείου   | 60 |
| 4.6. Ανταποδοτικά αγαθά   | 62 |
| 4.7. Συλλογικά αγαθά  | 62 |
| 4.7.1 Υπολογισμός και επιλογή των συλλογικών αγαθών               | 63 |
| 4.7.2 Έκταση της συλλογικής παρέμβαση                             | 64 |
| 4.8. Η αύξηση των συλλογικών αγαθών και των αγαθών κοινού ταμείου | 66 |
| 4.9. Κοινωνικά αγαθά  | 66 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5**

### **ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ**

|  |    |
|--|----|
| <b>5.1.</b> Εισαγωγή                                     | 69 |
| <b>5.2.</b> Κρατική απόσυρση                             | 69 |
| <b>5.3.</b> Κρατική Απόσυρση με αποκρατικοποίηση         | 73 |
| <b>5.4.</b> Μηχανισμοί περιορισμένης κρατικής συμμετοχής | 77 |
| <b>5.5.</b> Χρέωση καταναλωτή (user charge)              | 78 |
| <b>5.6.</b> Ανταγωνισμός                                 | 79 |
| <b>5.7.</b> Εργολαβική ανάθεση υπηρεσιών                 | 81 |
| <b>5.7.1.</b> Απόφαση για εργολαβική ανάθεση             | 81 |
| <b>5.7.2.</b> Σύγκριση κόστους                           | 83 |
| <b>5.7.3.</b> Ενθάρρυνση ανταγωνισμού                    | 85 |
| <b>5.7.4.</b> Καθορισμός όρων της σύμβασης               | 87 |
| <b>5.7.5.</b> Διεκπεραίωση του διαγωνισμού               | 88 |
| <b>5.7.6.</b> Επίβλεψη της Σύμβασης                      | 88 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6**

### **ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ**

|   |    |
|---|----|
| <b>6.1.</b> Εισαγωγή  | 90 |
| <b>6.2.</b> Προβλήματα από την παρερμηνεία της έννοιας "Ιδιωτικοποίηση" | 90 |
| <b>6.3.</b> Απαραίτητες συνθήκες για επιτυχή ιδιωτικοποίηση             | 91 |
| <b>6.4.</b> Εμπόδια στην εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης                   | 93 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7**

### **ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ**

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| <b>7.1.</b> Στην Ευρωπαϊκή Ένωση | 97 |
| <b>7.2.</b> Στην Ελλάδα          | 98 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8**

### **ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΣΕ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ**

|  |     |
|--|-----|
| <b>8.1.</b> Εισαγωγή   | 105 |
| <b>8.2.</b> Αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις σε κρατικές επιχειρήσεις         | 105 |
| <b>8.3.</b> Αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις πριν και μετά την ιδιωτικοποίηση | 111 |
| <b>8.4.</b> Αναδιάρθρωση, εργασιακές σχέσεις και τα διλήμματα των συνδικάτων | 117 |
| <b>8.5.</b> Αντί για συμπεράσματα  | 120 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9**

### **ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗ: ΘΕΣΜΟΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ**

|  |     |
|--|-----|
| <b>9.1.</b> Εισαγωγή   | 123 |
| <b>9.2.</b> Το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνικοποίησης                      | 124 |
| <b>9.2.α.</b> Ο νόμος και τα Προεδρικά Διατάγματα                        | 124 |
| <b>9.2.β.</b> Οι διοικήσεις  | 128 |
| <b>9.2.γ.</b> Το συνδικαλιστικό κίνημα                                   | 128 |
| <b>9.3.</b> Ο απολογισμός λειτουργίας των θεσμών συμμετοχής              | 129 |
| <b>9.3.1</b> Η Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου             | 129 |
| <b>9.3.2</b> Το Διοικητικό Συμβούλιο                                     | 129 |
| <b>9.3.3</b> Τα Υπόλοιπα Όργανα που Προβλέπουν οι Θεσμοί Συμμετοχής      | 133 |
| <b>9.4.</b> Οι Δυσκολίες στην Εισαγωγή Θεσμών Αποτελεσματικής Συμμετοχής | 134 |
| <b>9.5.</b> Οι Θεσμοί Συμμετοχής στις Χώρες της ΕΟΚ                      | 141 |
| <b>9.6.</b> Η Σημερινή Κατάσταση   | 142 |
| <b>9.7.</b> Μια Επανατοποθέτηση σε Νέες Κατευθύνσεις.                    | 143 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10**

|                     |     |
|---------------------|-----|
| <b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b> | 146 |
|---------------------|-----|

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

### 1.1. Εισαγωγή

#### A. Το φαινόμενο του κρατισμού και των εθνικοποιήσεων

Με το τέλος του δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου άρχισε να γεννιέται η αντίληψη, η οποία επικράτησε και στη δεκαετία το 60, ότι η αγορά θα πρέπει να υποτάσσεται στον κυρίαρχο ρόλο του κράτους πρόνοιας. Αυτή η αντίληψη συνέτεινε στο να δοθεί έμφαση στο σχεδιασμό της οικονομικής δραστηριότητας μέσα από μακροοικονομικούς χειρισμούς με άμεση συνέπεια το μέγιστο του δημόσιου τομέα, τόσο σε απόλυτες τιμές όσο και σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Το κράτος μετατράπηκε σε παραγωγό και έμπορο αγαθών. Όσο η παγκόσμια οικονομία είχε ανοδική πορεία και το κατά κεφαλήν εισόδημα ανερχόταν, τόσο ενισχυόταν η άποψη ότι αυτό οφειλόταν στο κράτος.

Μέσα σε αυτή τη γενική τάση του κρατισμού το κράτος ξεκινά εκτεταμένες εθνικοποιήσεις. Το κράτος γιγαντώθηκε, όμως οι πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του '70 οδήγησαν τις κρατικές επιχειρήσεις σε ύφεση. Το κράτος στηρίχτηκε στους φορολογούμενους πολίτες, που ουσιαστικά πλήρωναν για να συντηρούν τις προβληματικές επιχειρήσεις χωρίς αυτές να παράγουν έργο. Η διατήρηση αυτή των «νεκρών» επιχειρήσεων δεν θα κρατήσει για πολύ και η ιδέα για ιδιωτικοποίηση αρχίζει να ωριμάζει μέσα στο γενικό αυτό πλαίσιο κρατικής αποτυχίας.

#### B. Ιδιωτικοποίηση

Η σύγχρονη οικονομική θεωρία εξετάζει το φαινόμενο της ιδιωτικοποίησης σαν ένα ιδιαίτερο κεφάλαιο των Supply-Side Economics, γιατί η ιδιωτικοποίηση στοχεύει στην ποιοτική βελτίωση της προσφοράς των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών της κοινωνίας προς τον πολίτη και την αύξηση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του αγοραίου συστήματος. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να οριστεί η λέξη «ιδιωτικοποίηση», η οποία μπήκε για τα καλά στο ελληνικό λεξικό το 1991 με το Νόμο 2000/91.

Ιδιωτικοποίηση, λοιπόν, κατά τον καθηγητή του Πανεπιστημίου της Νέας Υόρκης Σ. Σάββα, είναι η «πράξη που μειώνει το ρόλο της κυβέρνησης, ή αυξάνει το ρόλο του ιδιωτικού τομέα, σε κάποια δραστηριότητα ή κυριότητα περιουσίας. Επιπλέον, με το όρο «ρόλο της κυβέρνησης» ορίζουμε την πρακτική του Δημόσιου Τομέα, δηλ. το σύνολο των υπουργείων, των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των ΝΠΔΔ και κάθε οργανισμού, εταιρίας ή φορέα πάντως τύπου δραστηριοτήτων που ελέγχεται άμεσα ή έμμεσα από την εκλεγμένη κυβέρνηση. Οι φορείς αυτοί μπορεί να είναι μονοπώλια π.χ. υπουργεία, ΔΕΚΟ, αλλά και να λειτουργούν ανταγωνιστικά π.χ. ναυπηγεία, διυλιστήρια.

Σαν πρώτο συμπέρασμα θα μπορούσαμε να αναφέρουμε την ανάγκη μείωσης του ελέγχου που ασκεί το κράτος σε διάφορους οικονομικούς τομείς, πλην αυτών που σχετίζονται άμεσα με την εθνική ασφάλεια, την υγεία και την εκπαίδευση. Υγιές οικονομικό κράτος είναι συνήθως αυτό που έχει ελεύθερη και ισχυρή οικονομία.

Τελικά αυτό που χρειάζεται σήμερα είναι ένα ευέλικτο, οργανωμένο «μικρό» και αποτελεσματικό κράτος μαζί με ένα δυναμικό ιδιωτικό τομέα. Αυτά είναι τα στοιχεία μιας τεράστιας προσπάθειας που απαιτούνται για τη δημιουργία μιας ανταγωνιστικής χώρας ικανής να αντιμετωπίσει την πρόκληση και το διεθνή ανταγωνισμό του 21<sup>ου</sup> αιώνα.

## 1.2. Αίτια Ιδιωτικοποίησης

Η τελική αμφισβήτηση του δημοσίου τομέα καθώς και του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των κρατικών επιχειρήσεων έρχεται με τη νέα οικονομική ύφεση στις αρχές της δεκαετίας του '80. Η μόνη σωτήρια λύση είναι η ιδιωτικοποίηση με στόχο την αύξηση της εγχώριας παραγωγής και την ταυτόχρονη απαλλαγή του κράτους από τις ζημιολόγες επιχειρήσεις.

Πραγματικά το βασικότερο αίτιο της εφαρμοζόμενης πολιτικής της ιδιωτικοποίησης θεωρείται το υπερβολικό ύψος των ζημιών (ελλειμμάτων) των δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων. Τα τεράστια αυτά ελλείμματα προκαλούν σοβαρά προβλήματα στην πρόοδο του οικονομικού συστήματος, όπως ο πληθωρισμός, η διεύρυνση του συνολικού δημόσιου χρέους, τα υπέρμετρα βάρη, η ανισοκατανομή των πλουτοπαραγωγικών πόρων, κ.α.

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα για την Αγγλία. Το 1979 το 10% του Ακαθάριστου Εγχωρίου Προϊόντος (Α.Ε.Π.) προερχόταν από Δημόσιες Επιχειρήσεις. Το κράτος κυριαρχούσε στους τομείς ενέργειας ναυπηγείων, επικοινωνιών και χάλυβα. Με την πώληση του 51% των μετοχών της British Telecom άρχισε η μεγάλη προσπάθεια ιδιωτικοποίησης και αποκρατικοποίησης. Στις 3/12/1984 η ίδια εταιρία εισάγεται προς πώληση στο χρηματιστήριο. Σήμερα περίπου δύο εκατομμύρια Βρετανοί έχουν μετοχές της British Telecom εκφράζοντας με τον καλύτερο τρόπο το κίνημα του λαϊκού καπιταλισμού.

Αλλά αίτια τα οποία επιβάλλουν την προσφυγή των κυβερνήσεων στην εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης είναι τα προβλήματα που προκαλούνται από την εντυπωσιακή εξάπλωση του κρατικού τομέα τις τελευταίες δεκαετίες, όπως ο γραφειοκρατικός υδροκεφαλισμός των υπηρεσιών του δημοσίου, δυσκινησία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, έλλειψη αποδοτικού "management", δυσκαμψία στη γρήγορη αφομοίωση των σύγχρονων μεθόδων παραγωγής κ.α.

Οι συνεχόμενοι ελλειμματικοί προϋπολογισμοί, οι οποίοι προέρχονται από το μεγάλο κόστος λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και εταιριών, καθώς επίσης και ο καταδικασμένος δημόσιος τομέας σε μια έντονη αντιπαραγωγική νοοτροπία, δεν μπορούν παρά να ωθούν τις χώρες σε αλλαγή της οικονομικής τους πολιτικής και να δραστηριοποιούνται προς την παράδοση σε ιδιωτικά χέρια του μεγαλύτερου μέρους των επιχειρήσεων. Έτσι το 1984, στο Μεξικό ο δημόσιος τομέας παρήγαγε το 24% του Α.Ε.Π., ενώ το 21% των απασχολούμενων ήταν δημόσιοι υπάλληλοι και το εξωτερικό δημόσιο χρέος πλησίαζε τα 100 δις δολάρια. Στο πρόγραμμα οικονομικής εξυγίανσης που εξήγγειλε η κυβέρνηση προβλεπόταν και εκτεταμένο πρόγραμμα αποκρατικοποίησης σε όλους τους κλάδους της οικονομικής δραστηριότητας που το κράτος δρούσε ως επιχειρηματίας, πλην του πετρελαίου. Το 1988 το πρόγραμμα απέδωσε μειώνοντας το εξωτερικό χρέος της χώρας κατά 25% περίπου. Στη χώρα μας, το 1981 πραγματοποιήθηκε μια ριζική αλλαγή στον προσανατολισμό της οικονομικής πολιτικής και η αλόγιστη επέκταση του δημόσιου τομέα σε βάρος του ιδιωτικού αποτέλεσε μια τραγική πραγματικότητα. Στο τέλος του 1990 το συνολικό έλλειμμα του δημόσιου τομέα πλησίασε το 2,5 τρις. δραχμές, δηλαδή το 22% του Α.Ε.Π.

Το κράτος ελέγχει το 70% της ελληνικής οικονομίας και αυτό έχει σαν αποτέλεσμα ο κάθε εργαζόμενος σε προβληματική επιχείρηση να κοστίζει στο κράτος 6 εκατομμύρια δραχμές το χρόνο και οι συσσωρευμένες ζημιές των τότε 28 προβληματικών επιχειρήσεων να ξεπερνά τα 169 δις. δραχμές.

Η είσοδος μας στον 21<sup>ο</sup> αιώνα καθιστά επιτακτική την ανάγκη για καλύτερη ποιότητα των δημοσιονομικών υπηρεσιών. Πρέπει να αναγνωριστούν τα δικαιώματα του καταναλωτή και, για να γίνει αυτό, πρέπει η παγκόσμια οικονομία να απαλλαγεί από τον αντιπαραγωγικό δημόσιο τομέα, αφήνοντας τις αποφάσεις να λαμβάνονται από τους πολλούς με την λειτουργία της ελεύθερης αγοράς και όχι από αυτούς που διευθύνουν τις δημόσιες επιχειρήσεις, στις οποίες αυτοί πολλές φορές διορίζονται όχι με αξιολογικά κριτήρια. Μπορούμε να πούμε, λοιπόν, ότι η κακοδαιμονία του δημόσιου τομέα είναι η κύρια αιτία της ιδιωτικοποίησης.

Θα πρέπει το κράτος να γίνει πιο ευέλικτο με την έννοια ότι θα έχει μικρότερο έλεγχο της οικονομικής ζωής της χώρας. Ο ρόλος του κράτους θα πρέπει να περιοριστεί μόνο στην εποπτεία διεξαγωγής του εμπορίου και άλλων οικονομικών συναλλαγών, καθώς και στη δημιουργία αναπτυξιακών έργων υποδομής. Επιπλέον το κράτος πρέπει να διατηρήσει υπό τον έλεγχο του την Πρόνοια, την Υγεία, την Εκπαίδευση και την Άμυνα της χώρας. Το σύγχρονο ελληνικό κράτος δυστυχώς δεν είναι όσο αποδοτικό πρέπει να είναι και η αποτελεσματικότητά του είναι πολύ χαμηλή, για αυτό θα πρέπει να υπάρξει διόρθωση των παρακάτω καταστάσεων :

### **1.Έλλειψη αποτελεσματικής διοίκησης (lack of efficient management)**

Αυτό είναι το αποτέλεσμα της συνεχούς εναλλαγής των επικεφαλής των διάφορων φορέων, καθώς επίσης και της έλλειψης αξιολογικών κριτηρίων για την πλήρωση των θέσεων αυτών, λόγω κομματικών παρεμβάσεων.

**2.Η δυσκολία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και προσδιορισμού στόχων,** διότι «ο βαθμός προσδιοριστικότητας» των Αγάθων και υπηρεσιών που παρέχει το δημόσιο είναι μικρός και οι γραφειοκρατικές διαδικασίες τεράστιες, π.χ. είναι δύσκολο να προσδιοριστεί και να αξιολογηθεί ο στόχος «Νοσοκομειακή Περίθαλψη».

**3.Η μικρή δυνατότητα αυξανόμενων προοπτικών και ικανοποιητικής αμοιβής** έχει σαν αποτέλεσμα την αδυναμία προσέλκυσης στελεχών υψηλού επιπέδου και τη δημιουργία συντεχνιακής λειτουργίας στα υπάρχοντα στελέχη του.

**4.Η αδυναμία ορθολογικής συσχέτισης συντελεστών παραγωγής και αποτελεσμάτων,** καθώς και ο διορισμός σαν πηγή δύναμης της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας φέρει σε θέσεις άτομα τις περισσότερες φορές άσχετα με τις πραγματικές ανάγκες.

**5.Η αδυναμία οποιουδήποτε ορθολογικού προγραμματισμού και άσκησης αποτελεσματικού, απολογιστικού ελέγχου.**

Η έλλειψη αναβάθμισης και εκσυγχρονισμού των υπάρχοντων καταστάσεων οδηγεί στην νάρκωση των δημόσιων οργανισμών. Αυτό που χρειάζεται τώρα είναι ο δημόσιος τομέας είναι αποτελεσματικές διορθωτικές παρεμβάσεις. Τέτοιες καθοριστικές παρεμβάσεις είναι:

**α.** Η οργάνωση των υπηρεσιών και η συσχέτιση τους με προκαθορισμένους στόχους και το παραγόμενο αποτέλεσμα.

**β.** Η ανάπτυξη μηχανογραφημένου δικτύου και πληροφορικής, σαν μέσο συλλογής, επεξεργασίας και μετάδοσης πληροφοριών.



γ. Η προσέλκυση στελεχών υψηλού επιπέδου και η εκλογίκευση της εξέλιξης των δημόσιων υπάλληλων σύμφωνα με την αποδοτικότητα τους.

δ. Η διαρκής επιμορφωση / εκπαίδευση του εργατικού δυναμικού στους κρατικούς φορείς για την καλύτερη απόδοση τους.

ε. Κατάργηση της αρχαιότητας των δημόσιων υπάλληλων και

στ. Κατάργηση της μονιμότητας των δημόσιων υπάλληλων.

Όλες οι παραπάνω παρεμβάσεις, Ωστόσο, έχουν αμφίβολες πιθανότητες επιτυχίας και δυσανάλογα αποτελέσματα. Μακροχρόνιες και εμπειριστατωμένες μελέτες σε χώρες όπως η Ελβετία, Αγγλία, Γερμανία, Καναδάς, και ΗΠΑ καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η ιδιωτικοποίηση αποτελεί πανάκεια η κανόνα από μόνη της, για σίγουρα και θετικά αποτελέσματα. Καταλήγουμε, έτσι, στο συμπέρασμα και στην διατύπωση του Νόμου της ιδιωτικοποίησης: «Ο ιδιωτικός φορέας είναι πάντα δυο φορές φθηνότερος από το δημόσιο φορέα για μια αντίστοιχη υπηρεσία». Ωστόσο το Κράτος δεν μπορεί να πάψει να υπάρχει, αλλά μπορεί να βελτιωθεί και να γίνει ολοένα και «μικρότερο».

### 1.3. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα της ιδιωτικοποίησης

Η ιδιωτικοποίηση άλλαξε τον τρόπο συμπεριφοράς και θεώρησης των αναγκών ενός ολόκληρου κοινωνικού συνόλου και φυσικά του κράτους. Η θεωρία της «Προσφοράς και της Ζήτησης» του Άνταμ Σμιθ, καθώς και αυτή της «φυσικής επιλογής και κυριαρχίας του ισχυρότερου» του Δαρβίνου γίνεται σήμερα πραγματικότητα. Οι επικριτές θεωρούν την ιδιωτικοποίηση μια πράξη που μειώνει το ρόλο του κράτους και μας γυρίζει πίσω σε μια κατάσταση όπου ο ισχυρότερος (οικονομικά) επικρατεί του ασθενέστερου. Υπάρχουν πολλές και διαφορετικές μορφές ιδιωτικοποίησης θα μπορούσαμε έτσι να μιλήσουμε για την αποκρατικοποίηση εταιριών (π.χ. αεροπορική εταιρία) ή τη σύμβαση (constracting) ιδιωτικών εταιριών με κρατικούς φορείς (π.χ. καθαρισμός δρόμων, έργα ύδρευσης κ.λ.π.)

Ο καθηγητής Σάββας στο βιβλίο του με τίτλο «Ιδιωτικοποίηση, το κλειδί για καλύτερη διακυβέρνηση» υποστηρίζει ότι υπάρχουν τέσσερις βασικές κατηγορίες θεωρήσεως της ιδιωτικοποίησης :

- A. πραγματιστική θεώρηση (Pragmatic)
- B. ιδεολογική θεώρηση (Ideological)
- Γ. επιχειρηματική θεώρηση (Commercial)
- Δ. ανθρωπιστική θεώρηση (Populist)

Οι θεωρίες αυτές περιγράφονται παρακάτω στον Πίνακα (3,1).

Η πραγματιστική θεώρηση βασίζεται στην αρχή, ότι η βελτίωση του Δημόσιου Τομέα θα επιτευχθεί μέσω της αποτελεσματικής διαχείρισης κόστους παροχής υπηρεσιών. Πρόκειται για αύξηση της παραγωγικότητας των δημόσιων υπάλληλων και της παροχής βελτιωμένων υπηρεσιών κοινό με μικρότερο όμως κόστος.

Η ιδεολογική προσέγγιση επιδιώκει την μείωση της επιρροής της κρατικής εξουσίας και τη μείωση του κράτους γενικά και των δραστηριοτήτων του Δημόσιου

Τομέα με ταυτόχρονη αύξηση των δραστηριοτήτων του Ιδιωτικού Τομέα. Πολλοί θεωρούν ότι η αύξηση του Δημόσιου Τομέα είναι επικίνδυνη για την Δημοκρατία και τις ατομικές ελευθέριες των πολιτών. Έτσι παρατηρούμε ότι ορισμένες δραστηριότητες ασκούνται περισσότερο σήμερα από τον ιδιωτικό Τομέα όπως τα ταχυδρομεία, οι τηλεπικοινωνίες, οι αεροπορικές μεταφορές κ.λ.π. Ενώ μέχρι πρόσφατα ήταν δραστηριότητες του Δημόσιου Τομέα.

Η επιχειρηματική θεώρηση θέλει ορισμένες δραστηριότητες να ασκούνται μόνο από τον ιδιωτικό Τομέα με μεγαλύτερη αποκλειστικότητα, και να απαγορεύεται η άσκηση αυτών από τον Δημόσιο Τομέα, με την χαμηλή αποδοτικότητα, την αδιαφορία, την αναβλητικότητα και την χαμηλή ποιότητα των προϊόντων ή υπηρεσιών των δημόσιων υπηρεσιών.

Η ανθρωπιστική θεώρηση είναι η τελευταία πηγή στήριξης της Ιδιωτικοποίησης. Οι ανθρωπιστές είναι ενάντιον του υπέρμετρου κρατισμού και των μεγάλων επιχειρήσεων αλλά δέχονται τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Δίνουν έμφαση σε μια ανθρωπιστική διάσταση και στοχεύουν σε μια καλύτερη κοινωνία που θα είναι σε θέση να προσφέρει στους ανθρώπους αυξημένη δυνατότητα για την ικανοποίηση κοινωνικών αναγκών.

#### **1.4. Μέθοδοι ιδιωτικοποίησης**

Η δεκαετία που πέρασε υπήρξε καταλυτική για τη μείωση του ρόλου του κράτους στην παγκόσμια οικονομία. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης υιοθετήθηκε από την πλειοψηφία των χωρών όλου του κόσμου. Το αναμενόμενο όφελος για την οικονομία είναι η απελευθέρωση και αξιοποίηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και η αποδέσμευση οικονομικών πόρων από δραστηριότητες που ελάχιστα προσφέρουν στο κοινωνικό σύνολο.

Όλες φυσικά οι χώρες θέλουν να μείνουν ανταγωνιστικές στην διεθνή αγορά, το θέμα όμως τώρα δεν είναι εάν πρέπει να γίνουν ιδιωτικοποιήσεις, αλλά το πώς πρέπει να γίνουν αυτές. Η καταλληλότερη μέθοδος ιδιωτικοποίησης βασίζεται στην ολοκληρωμένη γνώση της μορφής της αγοράς και του επιχειρηματικού τομέα που αποκρατικοποιείται. Η κάθε συναλλαγή ιδιωτικοποίησης έχει ιδιομορφίες που εξαρτώνται από τα χαρακτηριστικά της επιχειρήσεως και τους στόχους κάθε προγράμματος. Η μέθοδος τώρα της συρρικνώσεως του δημόσιου τομέα πρέπει να επιλέγει ώστε να προσαρμόζει τις ιδιομορφίες κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης.

Η πρακτικότητα της μεθόδου, η ευχέρεια δηλαδή με την οποία μπορεί να γίνει η αποκρατικοποίηση των επιχειρήσεων του δημόσιου, καθώς και η προοπτική βελτιωμένης και οικονομικά βιώσιμης επιχειρηματικής δράσεως των επιχειρήσεων αυτών είναι τα βασικά κριτήρια για την επιλογή της μεθόδου της ιδιωτικοποίησης. Ορισμένες φορές η ιδιωτικοποίηση δεν είναι η λύση. Αυτό που απαιτείται είναι η κατάργηση των κρατικών μονοπωλίων ούτως ώστε να αλλάξει το περιβάλλον της αγοράς και να είναι ελεύθερη η είσοδος και η έξοδος ανταγωνιστών στην αγορά αυτή. Έτσι για παράδειγμα, αντί της ιδιωτικοποίησης των επιδοτούμενων αστικών συγκοινωνιών, μπορεί να επιτραπεί η ανταγωνιστική είσοδος της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.

Υπάρχουν αρκετές θεωρίες που έχουν αναπτυχθεί γύρω από το θέμα της μεθοδευμένης και μελετημένης ιδιωτικοποίησης, κυρίως για πολιτικούς που οραματίζονται την βελτίωση του κρατικού μηχανισμού και παράλληλα την ευημερία του κοινωνικού συνόλου. Σύμφωνα με τους καθηγητές Σ. Σάββα και Ε. Κονδύλη υπάρχουν οι εξής βασικές στρατηγικές :

**α. Κρατική απόσυρση**

**β. Ελάττωση του ρόλου του κράτους, ακόμα και εκεί που η κρατική παρέμβαση θεωρείται απαραίτητη.**

**γ. Απευθείας χρέωση του καταναλωτή/χρηστή ή επιβολή φορών.**

**δ. Ανταγωνισμός.**

## **A. Κρατική απόσυρση**

Η εκτεταμένη κρατικοποίηση αγαθών που θεωρούνταν ιδιωτικά, π.χ. υγεία, στέγαση, εκπαίδευση, πέτυχε φυσικά κάποιους στόχους αλλά α)δεν ικανοποίησε πλήρως τις προσδοκίες και απαιτήσεις του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου, και β)υπήρξε πολυδάπανη και καταλυτική για την εθνική οικονομία μιας χώρας. Έχει ωριμάσει πλέον η άποψη ( για την αναζήτηση άλλων τρόπων και δρόμων για την παραγωγή Αγάθων κοινωνικής ευημερίας) υπέρ της κρατικής απομάκρυνσης.

Έτσι οι πλέον συνήθεις τρόποι κρατικής απόσυρσης είναι οι εξής:

### **α. Πώληση μετοχών στο χρηματιστήριο η σε ξένα χρηματιστήρια**

Το είδος αυτής της κρατικής απόσυρσης προϋποθέτει ευρύτερη πολιτική συναίνεση. Φυσικά αυτή η μέθοδος αφορά μόνο υγιείς επιχειρήσεις και δεν αποτελεί αποκλειστικότητα για χώρες με ήδη αναπτυγμένες κεφαλαιαγορές. Η είσοδος, από την άλλη μεριά, μετοχών μιας εταιρίας σε ξένα χρηματιστήρια αυξάνει σημαντικά τις δυνατότητες μεταβιβάσεως μεγάλου αριθμού μετοχών στον ιδιωτικό τομέα. Τα παραδείγματα αφθονούν, και με αυτό τρόπο έχουν ιδιωτικοποιηθεί (συχνά σε συνδυασμό και με άλλες μεθόδους), μια σειρά από αεροπορικές εταιρίες, όπως Lufthansa, British Airways, Altai, Singapore, και Thai Airlines, τηλεπικοινωνίες όπως British Telecom, SIP και Ιταλίας, Entree Χιλής, Telex Μεξικού, καθώς και αρκετές δημόσιες επιχειρήσεις ηλεκτρισμού.( Ιταλία, Αγγλία, Χιλή)

### **β. Πώληση μετοχών σε ένα επενδύτη ή σε όμιλο επενδυτών ( private placement)**

Αυτό το είδος της κρατικής απόσυρσης γίνεται περισσότερο αναγκαίο καθώς η δυσарέσκεια του κοινού απέναντι στους κρατικούς μηχανισμούς παροχής υπηρεσιών αυξάνεται συνεχώς και η χώρα στερείται ανεπτυγμένης χρηματιστηριακής αγοράς. Το πρώτο βήμα για την ιδιωτικοποίηση της Matra και της Paribas έγινε με τη μέθοδο αυτή. Με την εισαγωγή μεγάλων επιχειρήσεων στο χρηματιστήριο, όχι μόνο απαλλάσσεται το δημόσιο από τις ζημιολόγες εταιρίες αλλά παράλληλα δραστηριοποιεί και τους μηχανισμούς της κεφαλαιαγοράς για την παροχή χρηματοδότησης, τόσο αναγκαίας για την ανάπτυξη της Οικονομίας κάθε χώρας.

### **γ. Πώληση περιουσιακών στοιχείων (ενεργητικού) της επιχείρησης**

Είναι ένα είδος σταδιακής ή μερικής αποκρατικοποίησης κατά το οποίο η εταιρία ή οι θυγατρικές της τίθενται υπό εκκαθάριση. Θα μπορούσε, για παράδειγμα να εφαρμοστεί στον αθλητικό χώρο, όπου κρατικές εγκαταστάσεις θα μπορούσαν να πουληθούν σε ιδιώτες και αυτές μετά να λειτουργούν σαν ιδιωτικές επιχειρήσεις. Επίσης Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Aero Mexico, της οποίας τα αεροπλάνα πουλήθηκαν ενώ οι περισσότερες μετοχές της μεταβιβάστηκαν στον ιδιωτικό τομέα.

### **δ. Πώληση ενός τμήματος ή ορισμένων δραστηριοτήτων της επιχείρησης**

Αυτή η μέθοδος αφορά κυρίως κρατικές επιχειρήσεις που έχουν παρά πολλές δραστηριότητες και ο ιδιωτικός τομέας ενδιαφέρεται μόνο για ορισμένες από αυτές. Θα μπορούσε έτσι να γίνει αποδέσμευση των κρατικών Σωμάτων Ασφάλειας για την αστυνόμευση κτιριακών εγκαταστάσεων ή την συνοδεία χρηματοποστολών από ιδιωτικούς φορείς. Επίσης ορισμένες δραστηριότητες σε λιμάνια (transit) οι οποίες εκχωρήθηκαν στον ιδιωτικό τομέα. Με αυτό τον τρόπο αυξάνεται ο ανταγωνισμός συγκεκριμένων δραστηριοτήτων ενός επιχειρηματικού τομέα. Χαρακτηριστικό είναι αυτό που συνέβη στα ναυπηγεία British Ship Holders και στις αστικές συγκοινωνίες στην Αγγλία.

Γενικά, το κράτος ιδιωτικοποιεί τμηματικά ορισμένες από τις λειτουργίες του ή επιχειρήσεις. Για παράδειγμα, το κράτος θα μπορούσε να πουλήσει σε μια ιδιωτική εταιρία το τμήμα συντήρησης του ΟΤΕ, το τμήμα βλαβών, νέων εγκαταστάσεων κλπ. Το κράτος θα μπορούσε επίσης να παραχωρήσει την εκμετάλλευση των ζωνών στάθμευσης σε ιδιωτικούς φορείς (όπως το έχει ήδη κάνει σε ορισμένες περιπτώσεις) εισπράττοντας μόνο ενοίκιο και μηδενίζοντας ταυτόχρονα τα έξοδα του.

### **ε. Πλήρης μορφή ιδιωτικοποίησης με απευθείας πώληση της κρατικής επιχειρηματικής περιουσίας σε ιδιώτες αγοραστές.**

Απόσυρση λόγω εθελοντικής προσφοράς πωλητών και σωματείων, καθώς και ανάθεση κρατικών υπηρεσιών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις με διαγωνισμό.

Διάφορα συννοικιακά σωματεία ή άλλες ομάδες μπορούν να αναλάβουν την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών κατά περιφέρειες όπως ή συλλογή απορριμμάτων, η λειτουργία μονάδων περιφρούρησης και πυρόσβεσης. Φυσικά απαιτείται να υπάρχουν επακριβώς καθορισμένα γεωγραφικά όρια κοινές αξίες και διοικητική επάρκεια. Η ανάθεση επίσης κρατικών υπηρεσιών σε ιδιώτες και ιδιωτικές επιχειρήσεις με διαγωνισμό έχει γίνει ήδη πραγματικότητα στις ΗΠΑ, Ισπανία, Πακιστάν, Σιγκαπούρη, Τουρκία, Ταϊλάνδη, και προβλέπεται και στην Ελλάδα. Η μέθοδος αυτή (ανάθεση των δημόσιων υπηρεσιών σε ιδιωτικές επιχειρήσεις με διαγωνισμό) είναι κυρίως γνωστή στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως δείχνει η αμερικάνικη εμπειρία.

Στις περισσότερες από τις παραπάνω περιπτώσεις το κράτος πουλάει τον έλεγχο της Κρατικής επιχείρησης έπειτα από άμεσες διαπραγματεύσεις με τον αγοραστή. Η πώληση των Ναυπηγείων Νεώριου Σύρου, αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα.

## **B. Ελάττωση του ρόλου του κράτους σε ορισμένους κλάδους όπου η παρουσία του δεν θεωρείται απολύτως απαραίτητη**

Η δεύτερη στρατηγική ιδιωτικοποίησης είναι η ελάττωση του κρατικού τομέα με την αύξηση της κρατικής απόσυρσης. Η εφαρμογή αυτής της κρατικής αποδυνάμωσης δεν σημαίνει τίποτε άλλο από :

### **i) Την πολιτική της μη αύξησης του κράτους**

Οι συμφωνίες Β.Ο.Τ ( built – operate – transfer ), οι οποίες αφορούν συνήθως την κατασκευή δομικών έργων καθώς επίσης και την παραγωγή και διανομή ηλεκτρισμού, που είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα. Οι Β.Ο.Τ λοιπόν αφορούν την χρηματοδότηση μεγάλων επενδύσεων από ιδιώτες μέσω συμφωνιών αυτοχρηματοδοτήσεως με εκμετάλλευση του έργου για ένα χρονικό διάστημα κατά το οποίο επακολουθεί διεύρυνση του ιδιωτικού φορέα. Τέτοιου είδους συμφωνίες έχουν ήδη πραγματοποιηθεί και προβλέπονται και στην Ελλάδα για το αεροδρόμιο των Σπάτων, την κινητή τηλεφωνία, και για μονάδες παραγωγής ηλεκτρισμού. Τέτοιες συμφωνίες μειώνουν τις κρατικές επενδύσεις και συνεπώς μειώνουν τα ελλείμματα του δημόσιου τομέα.

### **ii) Απελευθέρωση της αγοράς**

Η απελευθέρωση της αγοράς σχετίζεται άμεσα με το μονοπωλιακό χαρακτήρα των δημόσιων επιχειρήσεων. Έτσι παρατηρείται το φαινόμενο οι δημόσιοι φορείς να στρέφονται αποκλειστικά στο κράτος για τη χρηματοδότηση τους, την 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. Το μέγεθος των δημόσιων επιχειρήσεων κατά κλάδο σε διάφορες χώρες απεικονίζεται στον παρακάτω πίνακα.

Είναι επομένως λογικό να πούμε ότι η απελευθέρωση της αγοράς μπορεί να γίνει με την απεξάρτηση από το κράτος των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ). Οι ΔΕΚΟ είναι επιχειρήσεις και οργανισμοί οι οποίοι ασχολούνται με ένα σημαντικό αριθμό παραγόμενων Αγαθών ή πρόσφορα υπηρεσιών (π.χ. παραγωγή αυτοκινήτων, μεταφορές διύλιση και επεξεργασία πετρελαίου, τηλεπικοινωνίες ενέργεια, υδροδότηση και άλλες δραστηριότητες) που ο καθένας μπορεί να συναντήσει και στον ιδιωτικό τομέα. Λόγω όμως του μονοπωλιακού χαρακτήρα και της αποκλειστικής κρατικής χρηματοδότησης τους, οι ΔΕΚΟ έχουν απογοητεύσει το κοινό με την μικρή απόδοση τους, σε σύγκριση πάντα με την υψηλή φορολογία των καταναλωτών. Για αυτό οι πλειοψηφία των πολιτών είναι υπέρ των αποκρατικοποιήσεων τόσο στην Ευρώπη όσο και στις άλλες χώρες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2  
ΕΚΤΑΣΗ ΤΩΝ ΔΕΚΟ ΣΑΝ ΠΟΣΟΣΤΟ ΚΑΘΕ ΚΛΑΔΟΥ ΑΝΑ ΧΩΡΑ (1990)

|           | Ταχυδρομεία | Τηλεπ/νίες | Ηλεκτρικό | Φωτ. αέριο | Πετρέλαιο | Άνθρακας | Σιδηρ/μοι | Αερομ/ρές | Αστικές Συγκοιν. | Χάλυβας | Ναυπηγεία |
|-----------|-------------|------------|-----------|------------|-----------|----------|-----------|-----------|------------------|---------|-----------|
| ΗΠΑ       | 90          | 0          | 25        | 0          | 0         | 0        | 25        | 0         | 0                | 0       | 0         |
| Ιαπωνία   | 100         | 33         | 0         | 0          | -         | 0        | 25        | 0         | 0                | 0       | 0         |
| Γερμανία  | 100         | 100        | 75        | 50         | 25        | 50       | 100       | 100       | 25               | 0       | 25        |
| Γαλλία    | 100         | 100        | 100       | 100        | -         | 100      | 100       | 75        | 50               | 75      | 0         |
| Ιταλία    | 100         | 100        | 75        | 100        | -         | 0        | 100       | 100       | 25               | 75      | 75        |
| Αγγλία    | 100         | 0          | 100       | 25         | 25        | 100      | 100       | 0         | 0                | 75      | 50        |
| Καναδάς   | 100         | 25         | 100       | 0          | 0         | 0        | 75        | 75        | 0                | 0       | 0         |
| Αυστραλία | 100         | 100        | 100       | 100        | 0         | 0        | 100       | 75        | 0                | 0       | -         |
| Αυστρία   | 100         | 100        | 100       | 100        | 100       | 100      | 100       | 100       | 100              | 100     | -         |
| Βέλγιο    | 100         | 100        | 25        | 25         | -         | 0        | 100       | 100       | 100              | 50      | 0         |
| Ολλανδία  | 100         | 100        | 75        | 75         | -         | -        | 100       | 75        | 50               | 25      | 0         |
| Ισπανία   | 100         | 50         | 0         | 75         | -         | 50       | 100       | 100       | 0                | 50      | 75        |
| Σουηδία   | 100         | 100        | 50        | 100        | -         | -        | 100       | 50        | 25               | 75      | 75        |
| Ελβετία   | 100         | 100        | 100       | 100        | -         | -        | 100       | 25        | 0                | 0       | -         |

Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα των μαζικών αποκρατικοποιήσεων της Μ. Βρετανίας (επί Θάτσερ), του Μεξικού (1960-1980), της Βραζιλίας (1960-1980) και Ισπανίας (1983).

Οι ΔΕΚΟ λόγω του κρατικού έλεγχου, δεν μπορούν να λειτουργήσουν κανονικά και με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Έτσι γίνονται αντικείμενο εκμετάλλευσης τόσο κρατικών συμφερόντων (π.χ. άτοκες καταθέσεις ή δανεισμός των κερδών τους στο κράτος, ελεγχόμενα αναπτυξιακά προγράμματα) όσο και ιδιωτικών και κομματικών συμφερόντων (π.χ. υπεράριθμοι διορισμοί, άλλα ρουσφέτια κ.λ.π.). Το κράτος θα έπρεπε να αποδεσμεύσει τις ΔΕΚΟ κάνοντας αυτές ανταγωνιστικές, χρησιμοποιώντας σύγχρονο Μάνατζμεντ και Μάρκετινγκ μέσα σε έναν αναπτυσσόμενο ιδιωτικό τομέα απαλλαγμένο από μονοπώλια και παρεμβάσεις.

Πολλοί πιστεύουν ότι η αποκρατικοποίηση είναι ο μοναδικός τρόπος για την επιτυχή επιβίωση και λειτουργία των ΔΕΚΟ.

Σημαντική είναι η μέθοδος αποκρατικοποίησης που προτείνει ο Jacquillat και η οποία πρέπει να αναφερθεί σε αυτό το σημείο. Σύμφωνα με αυτόν, οι κρατικές επιχειρήσεις ταξινομούνται βάσει δύο γνωρισμάτων τους:

1. του κέρδους και
2. του μεγέθους του ανταγωνισμού στον κλάδο τους (μονοπώλιο)

Έτσι όλες οι κερδοφόρες- και ταυτόχρονα ανταγωνιστικές επιχειρήσεις έχουν αυξημένη ζήτηση για αγορά από άλλες εταιρίες στον ιδιωτικό τομέα ή από ομίλους επενδυτών, ή ακόμα και από τους ίδιους τους εργαζόμενους στην επιχείρηση. Τέτοιες κερδοφόρες επιχειρήσεις, λόγω του ότι είναι προσοδοφόρες και λόγω του πολιτικού κόστους δεν μπορούν να πουληθούν εύκολα ολόκληρες, μπορεί όμως το κράτος να διαθέσει μέρος τους με, την έκδοση περιορισμένου αριθμού μετοχών στο κοινό. Το πρόβλημα όμως δεν είναι οι αυτού του είδους ανταγωνιστικές εταιρίες, αλλά, οι ζημιογόνες που παρά το μονοπωλιακό -καθεστώς που απολαμβάνουν- τα κέρδη τους δεν ξεπερνούν το κόστος λειτουργίας τους. Γι' αυτές λοιπόν είναι δύσκολο να βρεθούν αγοραστές και δεν είναι εφικτή η μερική ή ολική πώλησή τους, παρά μόνο κάποιων ίσως κερδοφόρων τμημάτων τους.

Ιδανική στρατηγική αποκρατικοποίησης μιας κερδοφόρας ανταγωνιστικής εταιρίας κατά τον Jacquillat αποτελεί η απελευθέρωση της αγοράς σε άλλες επιχειρήσεις εντείνοντας έτσι τον ανταγωνισμό στον κλάδο. Ακόμη θα ήταν θετικό βήμα η θέσπιση, από τη μεριά της πολιτείας, μιας σειράς περιοριστικών διατάξεων για την αποφυγή τυχόν μονοπωλιακών κρατικών μηχανισμών, ώστε να αποφευχθούν απότομες αυξήσεις τιμών, τώρα από τη μεριά της ΔΕΚΟ, θετική θα ήταν η αυτοεπένδυση, η οποία μπορεί να είναι ολική ή και μερική. Ωστόσο όντας μικρότερη του 50% δεν θα έκανε αισθητή τη διαφορά, γιατί ουσιαστικά η επιχείρηση θα εξακολουθεί να βρίσκεται κάτω από τον κρατικό έλεγχο.

Η μερική αποκρατικοποίηση μπορεί να αποβεί προσοδοφόρα τόσο στους επενδυτές όσο και στο κράτος. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα ο της Μ. Βρετανίας όταν η κυβέρνηση Θάτσερ πούλησε λίγο περισσότερο από το 50% της Cable and Wireless Corporation για 182 εκ. λίρες, ενώ 2 χρόνια αργότερα το 25% της ίδιας εταιρίας πουλήθηκε στο τριπλάσιο της αρχικής αξίας της, δηλαδή για 263 εκ. λίρες. Το ίδιο προσοδοφόρες μπορούν να χαρακτηριστούν και οι νεωτεριστικές μέθοδοι ιδιωτικοποίησης που περιλαμβάνουν τη διάθεση μετοχών στο κοινό. Η διάθεση αυτή μετοχών εταιρίας που πρόκειται να- ιδιωτικοποιηθεί, μπορεί να γίνει με κάποια έκπτωση (σε τιμή κάτω από το άρτιο), σε απλούς πολίτες και μικροεπενδυτές, ή ακόμα και δωρεάν, σε εργαζόμενους της. Η Βρετανική κυβέρνηση έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή των εργαζομένων στην ιδιοκτησία και έτσι πάνω από 90% των μετοχών αποκρατικοποιημένων επιχειρήσεων αγοράστηκε από τους ίδιους τους εργαζόμενους, αυξάνοντας έτσι το αίσθημα της ευθύνης από την συμμετοχή στην ιδιοκτησία με αγαθά αποτελέσματα στην παραγωγικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρήσεων αυτών ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή των εργαζομένων στην ιδιοκτησία και έτσι πάνω από 90% των μετοχών αποκρατικοποιημένων επιχειρήσεων αγοράστηκε από τους ίδιους, τους εργαζόμενους, αυξάνοντας έτσι το αίσθημα της ευθύνης από την συμμετοχή στην ιδιοκτησία με αγαθά αποτελέσματα στην παραγωγικότητα και αποδοτικότητα των επιχειρήσεων αυτών.

#### **Γ. Επιβολή χρέωσης του καταναλωτή / χρήστη (ή επιβολή φορών)**

Όταν η κρατική απόσυρση υπέρ της ελεύθερης αγοράς δεν είναι δυνατή, τότε μπορούν να χρησιμοποιηθούν μηχανισμοί με τους οποίους ο ρόλος του κράτους μειώνεται σημαντικά. Η χρέωση του καταναλωτή για το αγαθό ή την υπηρεσία που του

παρέχεται θα πρέπει να είναι ισοδύναμη, με το κόστος αυτών (αγαθού ή υπηρεσίας). Σε αυτή την περίπτωση έχουμε μια αύξηση τιμών και αξιών και το αποτέλεσμα θα είναι συγκέντρωση κεφαλαίων από το κράτος. Ακόμα όμως και η συγκέντρωση αυτή καθ' αυτή, συνεπάγεται τεράστιο διαχειριστικό κόστος για το Κράτος. Εξάλλου όταν η χρέωση του Καταναλωτή αποτελεί μέρος του συνολικού κόστους του προϊόντος ή της υπηρεσίας, το τελικό αποτέλεσμα είναι αρνητικό, αφού και πάλι το κράτος επεμβαίνει συνεχίζοντας τις επιδοτήσεις για να καλύψει τη διαφορά. Με αυτή τη μέθοδο της επιβολής / χρέωσης ή φόρων στον καταναλωτή το κράτος επιτυγχάνει να εξουδετερώσει την αρνητική αντίδραση των καταναλωτών στην ιδέα της ιδιωτικοποίησης και επιπλέον την εξασφάλιση των κοστολογικών πλεονεκτημάτων της ιδιωτικής παραγωγής. Τελικά η μέθοδος αυτή αντικαθιστά την πλασματική αγορά των σχετικών υπηρεσιών από το δημόσιο με πραγματική αγορά από τους ιδιώτες.

#### **Δ. Ανταγωνισμός**

Η τελευταία στρατηγική αποκρατικοποίησης κατά τον Σ. Σάββα θεωρείται το "άνοιγμα" στον ανταγωνισμό τομέων που αποτελούσαν κρατικό μονοπώλιο. Με άλλα λόγια, ο ανταγωνισμός χρησιμοποιείται σαν μια αποτελεσματική καταπολέμηση μονοπωλιακών μηχανισμών που χαρακτηρίζουν τις κρατικές υπηρεσίες. Για να αντιμετωπίσει το δημόσιο το ανταγωνιστικό κλίμα, πρέπει να βελτιώσει τις δικές του υπηρεσίες δίνοντας έμφαση σε τομείς όπως επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων, αξιοκρατικές προσλήψεις, διοικητικές μεταρρυθμίσεις, εισαγωγή της πληροφορικής, εφαρμογής νέων συστημάτων διοίκησης κ.λ.π.

Κριτήριο του ανταγωνισμού γίνεται η αποδοτικότητα, η αποτελεσματικότητα και φυσικά το χαμηλό κόστος, σε συνδυασμό με το δυνατό μεγαλύτερο κέρδος. Το "άνοιγμα" της αγοράς της τηλεφωνίας στις Ηνωμένες Πολιτείες συνέβαλε σημαντικά στην μείωση του κόστους παραγωγής, τη βελτίωση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών, καθώς και των δυνατοτήτων επιλογής, με συνέπειες ευεργετικές για την ευημερία του καταναλωτή και της κοινωνίας συνολικά. Ποιος θα μπορούσε να φανταστεί ότι μια νέα αίτηση τηλεφωνικής σύνδεσης η οποία γίνεται τηλεφωνικά θα είχε σαν αποτέλεσμα την άμεση έγκριση και σύνδεση μέσα στην ίδια ημέρα ή το πολύ την επόμενη, χωρίς καμία επιβάρυνση και χωρίς πάγια έξοδα. Χαρακτηριστικός είναι ο ανταγωνισμός που αναπτύχθηκε από ιδιωτικά λεωφορεία στις αστικές συγκοινωνίες του Abidjan (Δυτική Αφρική), ο οποίος τελικά βελτίωσε σε σημαντικό βαθμό και τα αστικά μέσα μεταφοράς και την ποιότητα ζωής του πολίτη.

#### **1.5. Στόχοι – Αποτελέσματα της Ιδιωτικοποίησης**

Με την αποκρατικοποίηση επιδιώκονται πολλαπλοί στόχοι. Η αποκρατικοποίηση αποδεσμεύει τις παραγωγικές μονάδες από τη διαχειριστική, ανεπάρκεια και οικονομική δυσχερεία του κράτους, επιτρέποντας έτσι τη μεταφύτευση νέων τεχνικών αποτελεσματικού Μάνατζμεντ, και μεταφορά νέας τεχνολογίας. Δημιουργείται έτσι ένας μοχλός ταχύρυθμης προόδου, επιτυγχάνοντας τον αναπτυξιακό σκοπό της ιδιωτικοποίησης με ευεργετικά αποτελέσματα σε μεγάλο τμήμα του πληθυσμού. Η αποκρατικοποίηση χρησιμεύει ως μέσο διεύρυνσης της ιδιοκτησίας σε ευρύτερα στρώματα πληθυσμού με την διασπορά μετοχικών τίτλων.



Βασικός στόχος της ιδιωτικοποίησης μπορεί να είναι η απελευθέρωση πόρων από το ζημιογόνο δημόσιο τομέα αποτρέποντας έτσι την κατάρρευση των επιχειρήσεων που αντιμετωπίζουν τον αθέμιτο ανταγωνισμό. Η αποκρατικοποίηση οδηγεί έτσι σε μείωση των ελλειμμάτων όχι μόνο λόγω των εισροών από την ολική ή μερική πώληση των επιχειρήσεων, αλλά και από τον δραστικό περιορισμό των πάσης φύσεως επιδοτήσεων, καθώς και των άμεσων ή έμμεσων ενισχύσεων που δίδονται στις προβληματικές επιχειρήσεις. Αυτή η συρρίκνωση των κρατικών ελλειμμάτων θα οδηγήσει σε ευκολότερη και μεγαλύτερη χρηματοδότηση των άλλων, τομέων του δημοσίου όπως υγεία, παιδεία και άμυνα.

Επιπλέον η ιδιωτικοποίηση επιβραδύνει τον πληθωρισμό και ενισχύει το πραγματικό εισόδημα των εργαζομένων, επιτυγχάνει εξασφάλιση πόρων για επενδύσεις και τελικά συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Η επιτυχία υγιούς κλίματος μετά την ιδιωτικοποίηση οδηγεί στη βελτίωση της παραγωγικότητας τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, καθώς επίσης και στην άμεση συγκέντρωση κεφαλαίου, την προσέλκυση ξένων επενδυτών, την εφαρμογή των αρχών της ελεύθερης οικονομίας και τέλος στη δημιουργία ενός σωστού επιχειρηματικού και επενδυτικού κλίματος σε εθνικό επίπεδο.

Μεγάλη σημασία με οικονομικές και κοινωνικές προεκτάσεις αποτελεί η βιωσιμότητα των κρατικοποιημένων προβληματικών επιχειρήσεων, η διαθεσιμότητα των εγχώριων ή ξένων κεφαλαίων και η επάρκεια των διοικητικών και τεχνικών ικανοτήτων. Σκοπός λοιπόν της αποκρατικοποίησης δεν πρέπει να είναι μόνο η άντληση κεφαλαίων αλλά και η δημιουργία προϋποθέσεων ώστε να λειτουργούν άριστα και οι τρεις παράγοντες που προαναφέρθηκαν.

Συνοψίζοντας, ωστόσο, μπορούμε να επισημάνουμε τους σημαντικότερους στόχους που η πλειοψηφία των χωρών προσπαθούν να ικανοποιήσουν εφαρμόζοντας το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης με τη χρήση σωστών μεθόδων που ήδη έχουν αναφερθεί παραπάνω:

**α.** Η αποκρατικοποίηση προσβλέπει στον εκσυγχρονισμό, τη βελτίωση της παραγωγικότητας και στην αναβάθμιση των υπηρεσιών που προσφέρουν οι δημόσιες επιχειρήσεις. Η κάθε κοινωνία πρέπει να συνειδητοποιήσει το ρόλο του κρατικού φορέα. Ειδικότερα αυτό ισχύει για την ελληνική κοινωνία που έχει εθιστεί στο κράτος "προστάτη" και προσδοκά τα πάντα από αυτό. Η ιδιωτικοποίηση είναι μια καλή ευκαιρία για εκσυγχρονισμό, τόσο από την πλευρά της οργάνωσης όσο και από την πλευρά μιας οικονομικότερης λειτουργίας.

**β.** Η σταθεροποίηση και στη συνέχεια η μείωση του τεράστιου δημοσιονομικού ελλείμματος, που μπορεί να πραγματοποιηθεί αφενός με την περικοπή των κρατικών ενισχύσεων (άμεσων και έμμεσων) προς τις προβληματικές επιχειρήσεις του δημοσίου, και αφετέρου με τις εισπράξεις από την πώλησή τους. Με την προώθηση της δημοσιονομικής σταθεροποίησης το κράτος στρέφεται ενάντια σε κάποια υφιστάμενη αντιπαραγωγική δομή της οικονομίας.

**γ.** Οι διοικήσεις των δημόσιων επιχειρήσεων πρέπει να είναι αυτόνομες και υποχρεωμένες, να είναι υπόλογες για τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησής τους. Με αυτό τον τρόπο αυξάνεται η υπευθυνότητα και το ήθος της δημόσιας ζωής και καταπολεμάτε το πρόβλημα των "χρηματισμών" και των κάθε είδους "διευκολύνσεων". Επιπλέον δίνεται η ευκαιρία για εξάλειψη του φαινομένου του αναδόχου ή προμηθευτή του δημοσίου, που χωρίς έλεγχο πλουτίζει κάποιους επιτήδειους. "Δεν είναι δυνατόν ο μέσος Έλληνας πολίτης με τις οικονομίες του να κάνει πλούσιους ορισμένους έξυπνους πελάτες του κράτους".

**δ.** Οι διοικήσεις των δημόσιων επιχειρήσεων πρέπει να αποφασίζουν για τις αμοιβές του Μάνατζμεντ και των ανώτερων στελεχών, οι οποίες θα πρέπει να είναι

ανάλογες με την απόδοση των επιχειρήσεων και την αποτελεσματικότητα και πραγματικότητα αυτών.

ε. Η διασπορά (διεύρυνση) μεγάλου αριθμού μετοχικών τίτλων των δημόσιων επιχειρήσεων στους μικροεπενδυτές ή και στους ίδιους τους εργαζόμενους σε αυτές. Σημαντικό όπλο προς την κατεύθυνση αυτή είναι ο λαϊκός καπιταλισμός. Μέρος των επιχειρήσεων περνά στα χέρια των εργαζόμενων και των άλλων κοινωνικών τάξεων και φορέων.

Ετσι ενδιαφέρονται περισσότερο για την αποδοτικότητα των κεφαλαίων τους και την ευρωστία των επιχειρήσεών τους. Επίσης, δίνεται η δυνατότητα στους ξένους επιχειρηματίες να αγοράσουν μετοχές προβληματικών να εκμεταλλευτούν και άλλες επενδυτικές ευκαιρίες.

Για να γίνουν όμως οι στόχοι της ιδιωτικοποίησης πραγματικότητα πρέπει το είδος αυτό της κρατικής απόσυρσης να είναι συνεχές και να έχει διάρκεια. Η δημιουργία προϋποθέσεων και συνθηκών που ευνοούν τις αποκρατικοποιημένες μονάδες ώστε να καταστούν μακροπρόθεσμα αποδοτικές είναι απαραίτητη.

## **1.6. Συνθήκες - Προϋποθέσεις που ευνοούν την Ιδιωτικοποίηση**

Η ιδιωτικοποίηση έχει προχωρήσει πολύ περισσότερο από ό,τι στην πραγματικότητα έχει γίνει αντιληπτό. Ενώ η διεθνής προσοχή έχει στραφεί σε μεγάλο βαθμό στην ιδιωτικοποίηση μικρής σπουδαιότητας επιχειρήσεων, όπως είναι οι Βρετανικές και οι Ιαπωνικές τηλεφωνικές και τεχνικές εταιρίες, δεκάδες χιλιάδες περιπτώσεις σημαντικών ιδιωτικοποιήσεων δε λαμβάνουν τόσο μεγάλη έκταση και δημοσιότητα.. Τέτοια παραδείγματα υπάρχουν στις ΗΠΑ, στη Μ. Βρετανία, στη Γερμανία και Ιαπωνία σε τοπικό ή εθνικό επίπεδο.

Ετσι προωθείται η εξυγίανση των επιχειρήσεων με τρεις τρόπους:

**1.Ρύθμιση των χρεών τους (κεφαλαιοποίηση, μακροχρόνιος αναπρογραμματισμός της εξόφλησης δανείων και τόκων κ.λ.π.)**

**2.Απομάκρυνση πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού ή ελαστικοποίηση της εργατικής νομοθεσίας, ώστε να δοθεί η ευκαιρία στο νέο ιδιοκτήτη να μειώσει το κόστος παραγωγής και να βελτιώσει την προοπτική της εταιρίας.**

**3.Ανάθεση της λειτουργίας της επιχείρησης μόνο σε νέο επαγγελματικό Μάνατζμεντ, δηλ. κατάλληλα εκπαιδευμένο και επιμορφωμένο και με πολυετή πετυχημένη εμπειρία στο ίδιο με την επιχείρηση αντικείμενο. Τα νέα στελέχη της εταιρίας θα πρέπει εκτός από την εμπειρία και την επαγγελματική κατάρτιση να εγγυώνται για την μελλοντική επιτυχία της επιχείρησης.**

Στην πραγματικότητα, υπάρχουν ορισμένες συνθήκες που ευνοούν την ιδιωτικοποίηση. Οι παράγοντες αυτοί θα μπορούσαν να ταξινομηθούν ανάλογα με τον τρόπο που επενεργούν και συνεισφέρουν ώστε να κάνουν γονιμότερο και πιο πρόσφορο το έδαφος της αποδοχής μιας μακρόχρονης και συνεχούς κρατικής απόσυρσης. Οι ευνοϊκές συνθήκες για αποκρατικοποίηση είναι: α) οικονομικής β) κοινωνικής και γ) πολιτικής φύσεως.

## **α. Ευνοϊκές συνθήκες - οικονομικοί παράγοντες**

Είναι αποδεδειγμένο ότι μια χώρα ή η πόλη που αντιμετωπίζει οικονομική καταστροφή αποτελεί το γονιμότερο έδαφος για ιδιωτικοποίηση. Αυτή η οικονομική καταστροφή δεν είναι απαραίτητο να δημιουργηθεί από μόνη της, αλλά μπορεί να προκληθεί και από εξωτερικούς παράγοντες. Η Κίνα, τα τελευταία χρόνια έχει στραφεί προς τον ιδιωτικό τομέα για τη λύση των οικονομικών προβλημάτων της. Το ίδιο συνέβη και με τη Σοβιετική Ένωση. Το καλοκαίρι του 1992, ο Πρόεδρος της Ρωσίας Μπόρις Γιέλτσιν υπογράφει το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης, που αποτελεί και τη μεγαλύτερη προσπάθεια ιδιωτικοποίησης της μετακομμουνιστικής Ρωσίας, ενώ πιο πριν η περεστρόικα ή αναδιάρθρωση προσπαθούσε να γίνει το μέσο για την αναβάθμιση της τρομερά χαμηλής οικονομικής αποτελεσματικότητας και για τη φθίνουσα οικονομική επίδοση της πρώην Σοβιετικής Ένωσης. Επίσης στις ΗΠΑ εφαρμόζεται ένα εκτεταμένο πρόγραμμα Ιδιωτικοποίησης αλλά υπό διαφορετική μορφή. Εκεί εφαρμόζεται η αποκρατικοποίηση αλλά "περιορίζεται" στο επίπεδο της τοπικής διοίκησης, υπό τη μορφή αναθέσεων λειτουργιών και υπηρεσιών στις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Όμοια και στις ΗΠΑ υπήρξαν περιορισμοί προϋπολογισμού που οι αμερικάνικες πόλεις έπρεπε να αντιμετωπίσουν από το 1975 και μετά με σειρές Ιδιωτικοποιήσεων. Η οικονομική αυτή συρρίκνωση σε τοπικό και όχι σε εθνικό επίπεδο έφερε το 1989 τη μέση αμερικάνικη πόλη να αναθέτει περίπου το 27% των παραδοσιακών υπηρεσιών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Τις περισσότερες φορές οι οικονομικές δυσχέρειες παρέχουν γόνιμο περιβάλλον για Ιδιωτικοποιήσεις. Στο παρελθόν ενθάρρυναν κρατικές επιχειρήσεις σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες. Τις τελευταίες δεκαετίες λόγω των τεράστιων οικονομικών ελλειμμάτων που έχουν συσσωρευτεί, τα περισσότερα εθνικά προγράμματα προωθούν την Ιδιωτικοποίηση. Έτσι εφαρμόζεται ένα καινούργιο πρόγραμμα για τη διεθνή ανάπτυξη στη Διεθνή Τράπεζα και στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, με το οποίο ενθαρρύνουν τις χώρες να βασίζονται σε μεγαλύτερη έκταση στον ιδιωτικό τομέα. Με αυτόν τον τρόπο ελπίζουν στην ελαχιστοποίηση των οικονομικών αλλά και τεχνολογικών καταστροφών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ενίσχυση του ιδιωτικού τομέα στο αμερικάνικο διαστημικό πρόγραμμα και η εξασθένηση του κρατικού μονοπωλίου στον κυβερνητικό φορέα N.A.S.A., στην εθνική αεροναυτική και στη διαστημική διοίκηση.

## **β. Ευνοϊκές συνθήκες - κοινωνικοί παράγοντες**

Μια άλλη φανερή, αναγκαία και ικανή συνθήκη η οποία καθιστά την ιδιωτικοποίηση ευκολότερα πραγματοποιήσιμη είναι η κοινή γνώμη και το είδος της κοινωνικής αντίδρασης που προκαλεί ο ιδιωτικός τομέας. Το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο πρέπει να αντιδρά θετικά ως προς τον εκσυγχρονισμό και την υιοθέτηση του νέου τρόπου ζωής που προωθείται μέσω της αποκρατικοποίησης. Το έδαφος γίνεται πιο γόνιμο όταν το σύνολο της κοινωνίας αποδεχτεί ότι η ιδιωτικοποίηση είναι περισσότερο αποτελεσματική και πιο αποδοτική από τα παραδοσιακά κρατικά προγράμματα. Όταν επικρατεί η αντίληψη ότι τα γραφειοκρατικά, εργασιακά και νομικά προβλήματα που συνεχώς εμφανίζονται σαν εμπόδια στους κρατικούς φορείς, μπορούν να ελαχιστοποιηθούν, τότε μόνο υπάρχουν λιγότερες δυσκολίες στην υιοθέτηση του όρου από τους πολίτες. Η ιδιωτικοποίηση δεν απειλεί τα δικαιώματα του εργαζόμενου. Ακόμα και η ίδια η θεωρία της "Εργασιακής Αξίας" του Κάρλ Μάρξ υποστηρίζει ότι ο

εργάτης πρέπει να αμείβεται τόσο όσο είναι απαραίτητο για την αναπαραγωγή του ίδιου παραγωγικού του εαυτού. Με άλλα λόγια, η αμοιβή του εργάτη πρέπει να αντανakλά την παραγωγικότητά του. Από τη στιγμή λοιπόν που ένας εργάτης δουλεύει σε μια προβληματική επιχείρηση έχει ελάχιστες πιθανότητες να αυξήσει την αμοιβή του. Το εργατικό δυναμικό έχοντας λοιπόν κατανοήσει ότι τι υποτιθέμενη εξασφάλιση μονιμότητας της εργασίας σε μια υπολειπόμενη, προβληματική επιχείρηση είναι ουσιαστικά εξασφάλιση υποαπασχόλησης και υποπληρωμής το έδαφος γίνεται ευνοϊκότερο για την αποδοχή της ιδιωτικοποίησης.

### **γ. Ευνοϊκές συνθήκες - Πολιτικοί παράγοντες**

Η τρίτη και τελευταία συνθήκη που φαίνεται να ευνοεί την ιδιωτικοποίηση, αφορά την ίδια τη φύση της διαδικασίας λήψης πολιτικών αποφάσεων. Αλλαγές προς τον ιδιωτικό τομέα μπορούν να επιβληθούν από το κυβερνητικό επίπεδο. Τη θεωρία αυτή επιβεβαιώνει η ιδιωτικοποίηση δημοσίων νοσοκομείων στην πόλη του Saint Luis των Η.Π.Α. που έγινε με δικαστική εντολή, εξαιτίας των ανεπαρκών και φτωχών συνθηκών λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών που προσφέρουν τα δημοτικά ή κρατικά νοσοκομεία στην περιοχή αυτή. Ευνοϊκές γίνονται οι προϋποθέσεις για κρατική απομάκρυνση όταν στην πραγματικότητα υπάρχει ασθενής αντιπολίτευση προς την ιδέα της ιδιωτικοποίησης, που τελικά μπορεί να υπερνικηθεί από την πολιτική ηγεσία. Με άλλα λόγια, αυτό που πραγματικά βοηθάει είναι η ασθενής ιδεολογική αντίθεση, οι ασθενείς εργατικές οργανώσεις και συνδικάτα, καθώς και η έλλειψη παραδοσιακών ισχυρών συμβουλίων που διαθέτουν παρεμβάσεις στις Κυβερνητικές υπηρεσίες. Εδώ μπορεί να γίνει λόγος για την Αργεντινή και το Μεξικό, χώρες οι οποίες διαθέτουν ισχυρές συνδικαλιστικές οργανώσεις στο δημόσιο τομέα που όμως βρίσκονται σε στενές σχέσεις με την Κυβέρνηση. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι η ευνοϊκότερη συνθήκη για την ιδιωτικοποίηση δεν είναι ούτε οικονομικής ούτε κοινωνικής φύσεως, είναι η "ηγεσία εκ των άνω". Πιο συγκεκριμένα είναι η διεθνής τάση που θέτει υπό αμφισβήτηση την ανάγκη για κρατική παρέμβαση. Το αίτημα, πλέον, για αποκρατικοποίηση, δεν πηγάζει μόνο από την οικονομική δυσπραγία του κράτους και την σταδιακή χειροτέρευση του δημόσιου οικονομικού βίου, αλλά υπαγορεύεται, επίσης, και από τη διεθνή οικονομική κινητικότητα και τα τεράστια αναπτυξιακά βήματα όπως έχουν συντελεστεί, για παράδειγμα, στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Είναι ολοφάνερο ότι γενικά το διεθνές περιβάλλον ευνοεί άμεσα τις ιδιωτικοποιήσεις. Εάν η ιδιωτικοποίηση χρησιμοποιηθεί για τη διασπορά του πλούτου και παροχή ευκαιρίας στους ανθρώπους να κερδίσουν χρήματα και να ανεβάσουν το βιοτικό τους επίπεδο, τότε όλες οι οικονομικές και οι κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν θα συντελέσουν στην υποστήριξη αυτού του επιτυχούς εγχειρήματος.

Η ιδιωτικοποίηση δεν μπορεί να διεξαχθεί εύκολα και άμεσα. Απαιτείται βαρύ και μακροχρόνιο πρόγραμμα διαπαιδαγωγήσεως προς ενημέρωση του κοινού για τις ωφέλειες και τα τεχνικά θέματα που σχετίζονται με την εφαρμογή της. Απαιτούνται ακόμη διαφανείς διαδικασίες ώστε οι συμμετέχοντες να έχουν την αίσθηση ότι ανταγωνίζονται "επί ίσοις όροις" και δεν αδικούνται από τις διαδικασίες και τους ανθρώπους που χειρίζονται τα διάφορα θέματα της ιδιωτικοποίησης.

#### **1.7. Ιδιωτικοποίηση στην Ελλάδα.**

Η γενική τάση ιδιωτικοποίησης που χαρακτηρίζει πολλές σύγχρονες οικονομίες και χώρες, που οι παραδόσεις τους μιλούσαν για ένα ισχυρό Κράτος πρόνοιας καλά οργανωμένο με δημόσιες επιχειρήσεις αρκετά αποδοτικές, δεν μπορεί παρά να μας κάνει

να αναρωτηθούμε τι είναι αυτό που ωθεί όλες τις κυβερνήσεις να καταφύγουν στη λύση της ιδιωτικοποίησης.

Τα αίτια και οι παράγοντες που οδηγούν στην ιδιωτικοποίηση έχουν ήδη αναλυθεί και αναφερθεί παραπάνω. Αυτούς τους λόγους φαίνεται να έχουν συνειδητοποιήσει παγκοσμίως οι Κυβερνήσεις και ακολουθούν τη στρατηγική της αποκρατικοποίησης. Βέβαια αυτά τα αίτια ποικίλουν από χώρα σε χώρα, λόγω της διαφοροποιημένης διάρθρωσης των κοινωνικών και οικονομικών τους θεσμών. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η οποία και αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας αναπτυσσόμενης χώρας, η αναζήτηση κάποιας πολιτικής ιδιωτικοποίησης σήμερα φαίνεται ότι κρίνεται αναγκαία ως μοναδικό οικονομικό διέξοδο των υπερδιογκούμενων δημόσιων ελλειμμάτων. Ας δούμε όμως τι ακριβώς έχει συμβεί στις αναπτυσσόμενες οικονομικά χώρες και έχουν φτάσει στο κρίσιμο σημείο του να θεωρείται η ιδιωτικοποίηση επιτακτική ανάγκη. Γι' αυτή την διαχρονική ανάλυση θα χρησιμοποιήσουμε την Ελλάδα ως αντιπροσωπευτικό δείγμα τέτοιων χωρών.

Η έννοια της αποκρατικοποίησης ή ιδιωτικοποίησης είναι διαμετρικά αντίθετη από αυτή της εθνικοποίησης ή κρατικοποίησης των επιχειρήσεων; η οποία ουσιαστικά ξεκίνησε ως το αποτέλεσμα της οικονομικής ύφεσης που παρουσιάστηκε στις μεταπολεμικές Δυτικές κοινωνίες και στις Ανατολικές χώρες με το μοντέλο του υπαρκτού Σοσιαλισμού. Δύο είναι οι λόγοι στους οποίους αποδίδεται το κύμα αυτό των εθνικοποιήσεων.

**α.** Τεράστια προβλήματα συγκεκριμένων τομέων της οικονομίας μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, όπως ενέργεια, μεταφορές και επικοινωνίες και

**β.** Οι τρομακτικά συμφέρουσες ευκαιρίες που παρουσιάστηκαν στους τομείς αυτούς, τις οποίες το κράτος θεωρήθηκε ότι θα τις εκμεταλλευτεί καλύτερα. Η γιγάντωση της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας ξεκίνησε τις δεκαετίες του '50 και '60.

Με τις πετρελαϊκές κρίσεις του '70 ακολουθεί ύφεση και μείωση του κέρδους με την υπερβολική αύξηση του κρατικού κόστους, αφού το ίδιο το κράτος έρχεται να στηρίξει, με δαπάνες εκατομμυρίων από τον κρατικό προϋπολογισμό, την βιωσιμότητα των επιχειρήσεων αυτών. Τα πρώτα δείγματά της καθόλου "φωτεινής" και άριστης κρατικής οικονομικής πολιτικής. φαίνονται από την υπερβολική αύξηση του πληθωρισμού που ακολούθησε. Την περίοδο 1950 - 1972 είχε δημιουργηθεί στην Ελλάδα ένα πλέγμα προστατευτικών ρυθμίσεων της ιδιωτικής επιχείρησης που σταδιακά οδηγεί σε απομόνωση και υποβάθμιση της ανταγωνιστικότητας. Παράλληλα το κράτος προχωρεί στην οργάνωση των ΔΕΚΟ που σταδιακά πήραν τη μορφή κρατικών μονοπωλίων που ισχύουν ακόμη και σήμερα.

Την περίοδο 1973 - 83 το παραγωγικό σύστημα που αναπτύχθηκε δεν μπορεί πλέον να αντιμετωπίσει τον εξωτερικό ανταγωνισμό. Έτσι την περίοδο αυτή, μετά από αλλεπάλληλες πετρελαϊκές κρίσεις η ελληνική οικονομία μαστίζεται από εκτεταμένη κρίση υποπαραγωγικότητας. Η ελληνική πολιτική όμως ήταν τέτοια ώστε προκάλεσε επέκταση της κρατικής προστασίας. Οι προβληματικές επιχειρήσεις κρατικοποιούνται, το κρατικό μονοπώλιο αυξάνεται και ο δημόσιος τομέας διογκώνεται. Το 1983 ιδρύεται ο Οργανισμός Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων (ΟΑΕ) και παρατηρείται συνωστισμός επιχειρήσεων που θέλουν να υπαχθούν στον Οργανισμό αυτό (να κρατικοποιηθούν).

Μετά το 1984 μέχρι και σήμερα το πρόβλημα του μη ανταγωνιστικού και μη παραγωγικού γιγαντιαίου δημοσίου τομέα αγγίζει τα όρια της υπερβολής. Το 70% του παραγωγικού δυναμικού της χώρας δανείζεται από το εσωτερικό και εξωτερικό και το κράτος φτάνει στα όρια της χρεοκοπίας. Έτσι καταλήξαμε σήμερα ώστε το ποσοστό των δημόσιων δαπανών στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν να ανέλθει στο υψηλότερο σημείο. Το δε δημοσιονομικό μας έλλειμμα σαν ποσοστό επί του ΑΕΠ σημείωσε νέο ρεκόρ, κάτι

που δεν είχε ξανασυμβεί. Αυτό είναι πολύ ανησυχητικό και προβληματίζει ακόμη και τους υπεύθυνους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το ΑΕΠ αυξάνει μόλις κατά 10% περίπου κατά μέσο όρο ετησίως, ποσοστό όμως απαράδεκτο για μια χώρα με πολυετή στασιμότητα αλλά και μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι προβληματικές επιχειρήσεις του ΟΑΕ, μόνο, έχουν κοστίσει στον ελληνικό λαό 975,3 δις δρχ., ενώ η συνολική ζημιά των προβληματικών ανέρχεται σε 2 τρις δρχ. Το αδιέξοδο στο οποίο η ελληνική οικονομία έχει φτάσει είναι τεράστιο. Μόνο 6 από τις 22 προβληματικές είχαν χαρακτηριστεί "βιώσιμες" (εκθέσεις Διοικητών Τράπεζας της Ελλάδος περιόδου 1974-1984), όπως η ΑΓΕΤ ΗΡΑΚΛΗΣ, και αυτές πραγματοποιούν κέρδη μόνο μετά από συνεχή χρηματοδότηση και βοήθεια των τραπεζών. Οι υπόλοιπες 5 τέτοιες επιχειρήσεις είναι: "Αθηναϊκή Χαρτοποιία", "Μινιόν", "Κεραφίνα", "Ετέκα" και "Λάρκο".

Αυτό σημαίνει ότι, αν πραγματικά επιδιώκεται η ταχεία βιομηχανική και οικονομική ανάπτυξη με σημαντική αύξηση του Εθνικού Εισοδήματος, θα πρέπει οπωσδήποτε να ενισχυθεί η ιδιωτική πρωτοβουλία. Η αποκρατικοποίηση στην Ελλάδα ξεκίνησε το 1991 όταν ο τότε Υπουργός Βιομηχανίας και Εμπορίου πρότεινε την απομάκρυνση από τον δημόσιο τομέα των μεγάλων ΔΕΚΟ. Ο νόμος ψηφίστηκε και κατοχυρώθηκε στη Βουλή ως Νόμος 2000/91, τον ίδιο χρόνο. Παρά όμως την αποχώρηση από τις προβληματικές 5000 εργαζόμενων, δε φαίνεται να δόθηκε κάποια λύση στα προβλήματά τους και στη ζημιογόνο δράση τους.

Το πρόγραμμα αποκρατικοποίησης στην Ελλάδα παρουσιάζει τα εξής αποτελέσματα:

#### **A. Εθνική Τράπεζα**

Έχουν ήδη ιδιωτικοποιηθεί: "Henninger Hellas" και η Τράπεζα Χίου, τα τσιμέντα "Χάλυψ", τα "Αστέρια Γλυφάδας", το Βαφείο "Ήλιαρίν" η "Άλμετ", τα Ναυπηγεία Νεωρίου Σύρου Α.Ε., τα Σωληνοουργεία Αθηνών, "Καμπάς", "Ντεξιόν", "Ασπιώτη ΕΛΚΑ", "Αστήρ Α.Ε.Ε."

Για την "Α.Ε. Τσιμέντα Χαλκίδος" η Εθνική Τράπεζα, όπως και στην περίπτωση των τσιμέντων "Χάλυψ", έχει αναλάβει το συντονισμό των λοιπών πιστώσεων (Εμπορική, ΕΤΒΑ, ΔΕΗ κ.λ.π., μέσα στα πλαίσια του άρθρου 44 του Ν. 1892/90).

#### **B. Αγροτική Τράπεζα**

Καθορίστηκαν οι εταιρίες και οι κοινοπραξίες των οποίων οι μετοχές πουλήθηκαν κατά προτεραιότητα.

Συγκεκριμένα πουλήθηκαν: 11 γαλακτοβιομηχανίες, 5 κονσερβοποιεία, 1 οινοποιείο, 2 βιομηχανίες κρέατος, 3 ξυλοβιομηχανίες, 13 διάφορες βιομηχανίες, 1 εργοστάσιο ζωοτροφών κ.λ.π.

#### **Γ. Εμπορική Τράπεζα**

Έχουν ιδιωτικοποιηθεί η Τράπεζα Πειραιώς και τα Ναυπηγεία Νεωρίου Σύρου Α.Ε. (μαζί με ΕΤΕ).

Για τα "Ναυπηγεία Ελευσίνας" άρχισε η διαδικασία και δόθηκε εντολή εξεύρεσης αγοραστών στη Morgan Stanley.

Για την "Ελβιοχύμ" θα γίνουν διαπραγματεύσεις με την Schwegges.

Για την "ΜΕΤΕΚ" θα αποφασιστεί σύντομα αν θα προσφερθεί για πώληση ή θα οδηγηθεί σε εκκαθάριση.

## **Δ. ΕΤΒΑ**

Στα πλαίσια της ιδιωτικοποίησης των εταιριών της η ΕΤΒΑ προβλέπει ότι θα καταστεί δυνατή η μεταβίβαση τμήματος μετοχών από το σύνολο του χαρτοφυλακίου της αξίας 15 δις δραχμών και ποσοστό 15% επί του συνόλου.

Έχουν ιδιωτικοποιηθεί η "Θράκη Α.Ε.", "Interaction Α.Ε." κ.λ.π.

Ήδη έχει κινηθεί η διαδικασία για ιδιωτικοποίηση των βιώσιμων πρώτων εταιριών του χαρτοφυλακίου της (Ελληνικά Μάρμαρα, ΒΙΔΟΜΕΤ, ΠΟΡΣΕΛ, ΕΛΒΙΟΡ, ΝΑΥΣΙ, ΑΛΦΑ) και προωθούνται άμεσα και άλλες εταιρίες.

## **Ε. Οι Φορείς του Κράτους**

Πρόκειται για τον όμιλο της **ΕΛΕΒΜΕ** στον οποίο μετέχει με 57,34% το ελληνικό δημόσιο, 16% η Εθνική Τράπεζα, 16% η ΕΤΒΑ, 8,53% η Κτηματική και 2,13% η ΕΤΕΒΑ. Ο όμιλος αυτός ιδρύθηκε το Δεκέμβριο του 1975 με σκοπό να αναλάβει επενδύσεις στο βιομηχανικό και μεταλλευτικό τομέα με κρατική πρωτοβουλία. Έχει ιδρύσει 7 θυγατρικές εταιρίες, ενώ συμμετέχει σε άλλες δύο. Απασχολεί 66 άτομα, έχει σύνολο ενεργητικού 7,4 δις δραχμές και ετήσιο κόστος λειτουργίας 230 εκ. δραχμές. Η απόφαση είναι να διαλυθεί αλλά η διοίκηση της, εναρμονισμένη με παράγοντες του κομματικού μηχανισμού, αντιτίθεται στη διάλυση και προτείνει μεταβολή του ρόλου του ομίλου ώστε να επιτευχθεί η παράταση της ζωής της.

Οι θυγατρικές της **ΕΛΕΒΜΕ** είναι:

**ΑΕ ΠΕΤΡΟΧΗΜΙΚΑ ΕΛΛΑΔΟΣ:** Ανήκει στην ΕΛΕΒΜΕ κατά 96%, έχει σύνολο ενεργητικού 20,6 δις και ετήσιο κόστος λειτουργίας 290 εκ. Δρ. Η προσπάθεια εγκατάστασης των μονάδων στην περιοχή της ΕΚΟ στη Θεσσαλονίκη απέτυχε, με αποτέλεσμα τα μηχανήματα του συγκροτήματος να φυλάσσονται σε αποθήκες στην Αγγλία. Έχει ενδιαφερθεί για την εξαγορά ο Όμιλος Πετρετάκη με την Ιταλική ENIMONT. Αλλά η συμφωνία ,δεν μπορεί να γίνει επειδή υπάρχουν αντιδράσεις για την εγκατάσταση της μονάδας στο φυσιολογικό της χώρο της ΕΚΟ. Η απόφαση είναι να διαλυθεί εάν δεν καρποφορήσουν τελικά ορισμένες πρωτοβουλίες.

**ΑΕ ΜΕΤΒΑ:** Ανήκει στην ΕΛΕΒΜΕ κατά 72,14%, στην ΕΤΒΑ κατά 26,79% και στο ίδρυμα Μποδοσάκη κατά 10,7%. Έχει ενεργητικό 2,1 δις δρχ. και ετήσιο κόστος λειτουργίας 130 εκ. δρχ. Οδηγείται σε διάλυση. Η διοίκηση αντιδρά στην πρωτοβουλία αυτή και προωθεί δήθεν σχέδια για την πώληση της σε ξένους επενδυτές.

**ΑΕ ΙΝΤΕΡΜΕΤΑΛ:** Έχει σύνολο ενεργητικού 22,8 δις δρχ. και ετήσιο κόστος λειτουργίας 12 εκ. δρχ. Έχει προγραμματιστεί η διάλυσή της.

**ΑΕ ΧΕΛΣΚΑ:** Καλύπτει το λειτουργικό κόστος της. Υπάρχει πρόταση και προωθείται για να πωληθεί στη Σουηδική ΑΣΕΑ, η οποία μετέχει κατά 40% στο μετοχικό κεφάλαιο.

**ΑΕ ΕΚΕΜΟ:** Δημιουργήθηκε για την εκμετάλλευση τροχείων και λατομείων. Δεν λειτουργεί όμως καμία μονάδα υπό τον έλεγχο της, για το λόγο αυτό υπάρχει πρόθεση να διαλυθεί ή να πωληθεί, ώστε να μην καταβάλλονται και 10 εκ. δρχ. ετησίως για το λειτουργικό κόστος.

Όλες αυτές οι εταιρίες ανήκουν σε ποσοστά 65% ως 100% στη ΕΛΕΒΜΕ.

**ΑΕ ΕΛΣΙ:** Η ΕΛΕΒΜΕ μετέχει με 36,3% και το Ελληνικό Δημόσιο κατά 47,7%. Το συγκρότημα λειτουργεί με σοβαρές ζημιές. Θα πωληθεί ή θα διαλυθεί, εάν δεν

υπάρξει ενδιαφέρον για την εξαγορά.

## **1.8. Ιδιωτικοποιήσεις σε άλλες χώρες**

Η δυσκολία και τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η αποκρατικοποίηση δεν περιορίζονται μόνο στο κοινωνικό κόστος ή στα οποιαδήποτε ενδογενή προβλήματα τα οποία είναι πολλά και ποικίλα. Στο σύνολό τους όμως και υπό ευρεία έννοια τα προβλήματα είναι πολιτικά, ή και ιδεολογικά, διότι αποτελούν ζητήματα που ανακύπτουν στα πλαίσια επιλογών του πολιτικού συστήματος, στο οποίο πρέπει να αποφασιστεί το μέλλον τόσο των κρατικών επιχειρήσεων όσο και της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών γενικότερα. Το γεγονός όμως ότι η ιδιωτικοποίηση καθιστά πλέον τη μοναδική λύση για τα οικονομικά προβλήματα που έχουν αναπτυχθεί στο διεθνές προσκήνιο, δίνει στο θέμα νέα διάσταση. Πολλά είναι τα παραδείγματα των χωρών που ακολούθησαν το δρόμο αυτό και τα περισσότερα είχαν θετικά αποτελέσματα. Ας δούμε λοιπόν τι έχει συμβεί στην Μ. Βρετανία, την Γαλλία, το Μεξικό, την Ιαπωνία και τη Ρωσία όσον αφορά την ιδιωτικοποίηση και τα αποτελέσματά της.

### **A. Μεγάλη Βρετανία**

Σήμερα το βρετανικό πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης έχει γίνει το πιο εκτεταμένο και το πιο φιλόδοξο σε ολόκληρο τον κόσμο. Κατά τη δεκαετία 1977 - 1987, οι ιδιωτικοποιήσεις σε αυτή τη χώρα περιλαμβάνουν την πώληση πάνω από 13 δις μετοχών. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την αύξηση του κρατικού κεφαλαίου κατά 25 δις λίρες και την είσοδο 13 νέων εταιριών στο χρηματιστήριο. Τελικά ο αριθμός των πολιτών που είχαν στα χέρια τους μετοχές τριπλασιάστηκε και έτσι ο σκοπός της κυβέρνησης για δημοκρατικά κεκτημένη περιουσία είχε επιτευχθεί.

### **B. Γαλλία**

Σύμφωνα με το πρόγραμμα που ακολουθήθηκε από τη Γαλλική κυβέρνηση, 65 εταιρίες αποκρατικοποιήθηκαν στη σύντομη χρονική περίοδο των 5 χρόνων. Κατά τη διάρκεια του πρώτου χρόνου αποκρατικοποιήθηκαν το 50% των κρατικών εταιριών, συμπεριλαμβανόμενων και 10 από τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις τότε στη Γαλλία, πουλήθηκαν μέσω του χρηματιστηρίου. Αυτή η μέθοδος απέφερε στην κυβέρνηση κέρδος που ανέρχεται στα 10 δις λίρες.

### **Γ. Ιαπωνία**

Η Ιαπωνία έχει ήδη πουλήσει μέρος της τεράστιας "Nippon", τηλεπικοινωνιακής εταιρίας, και προγραμματίζει να πουλήσει και την υπόλοιπη. Το πρόγραμμα της ιδιωτικοποίησης που εφαρμόζεται τις τελευταίες δεκαετίες θεωρείται το μεγαλύτερο σε ολόκληρο τον κόσμο. Μέσω των χρηματιστηριακών αγορών έχουν μεταβιβαστεί στο κοινό μετοχές αεροπορικών Ιαπωνικών εταιριών, καθώς και τεχνικές εταιρίες και εταιρίες που είχαν το μονοπώλιο καπνού (JTS) σε όλη τη χώρα.



## **Δ. Μεξικό**

Με την ηγεσία του Προέδρου του Μεξικού Carlos Salinas de Gadarí, το κράτος σημείωσε σημαντικές βελτιώσεις στα οικονομικά του και τη σταθερότητα του πληθωρισμού του. Μεταξύ των ετών 1982 και 1990, το κράτος ιδιωτικοποίησε 770 επιχειρήσεις. Η κίνηση αυτή έδειξε ότι οι εταιρίες αυτές μπόρεσαν να εναρμονίσουν το κόστος λειτουργίας τους με τα έσοδα και τα κέρδη τους και έτσι δόθηκε σημαντικό κίνητρο για την ολοκλήρωση του προγράμματος ιδιωτικοποίησης.

## **Ε. Ρωσία**

Στη Ρωσία εξασφαλίστηκε πρώτα η κοινωνική συναίνεση υποθάλποντας το αίσθημα της ιδιοκτησίας. Εφαρμόστηκαν μαζικές ιδιωτικοποιήσεις για να απαλλαγούν γρήγορα από την κρατική περιουσία δίνοντας τη δυνατότητα στους πολίτες αντί ενός ενδεικτικού ποσού να αποκτήσουν τίτλους ιδιοκτησίας στις υπό πώληση εταιρίες και στη συνέχεια να συμμετάσχουν στη δημοπρασία τους.

Την 1η Ιουλίου 1992, ο Πρόεδρος της Ρωσίας Μπόρις Γιέλτσιν υπογράφει το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης, που αποτελεί την μεγαλύτερη προσπάθεια ιδιωτικοποίησης της μετακομμουνιστικής Ρωσίας.

Στο "Business Week" αναφέρεται πως η Ρωσία θα προχωρήσει στο κόψιμο της πίτας ως εξής:

- το 25% των προνομιούχων μετοχών (χωρίς δικαίωμα ψήφου) πηγαίνουν στους εργαζόμενους
- το 5% θα πουληθούν στους μάνατζερ
- το 10% θα διατεθεί προς πώληση και με έκπτωση στους εργαζόμενους και τους μάνατζερ.
- Έτσι το 40% μιας επιχείρησης θα βρίσκεται στα χέρια αυτών που εργάζονται γι' αυτή, ενώ από την άλλη μεριά δεν θα υπήρχε αντίδραση από μέρους τους για την ιδιωτικοποίησή της.

Υπάρχουν όμως και άλλα εναλλακτικά σενάρια όπως:

- α) οι εργαζόμενοι και μάνατζερ να έχουν το 51 % της κυριότητας,
- β) μικρές επιχειρήσεις να παρέχουν τη δυνατότητα σε εργαζόμενους και μάνατζερ να αποκτήσουν το 40% της επιχείρησης μέσα σε ένα χρόνο αν πετύχουν κάποιους στόχους, και
- γ) οι ίδιοι οι μάνατζερ θα ιδιωτικοποιούν τις επιχειρήσεις.

Οι ιδιωτικοποιήσεις στη Ρωσία ξεκίνησαν το καλοκαίρι του 1992 και γρήγορα έφτασαν τα \$61 εκατομμύρια. Αρμόδιοι του Οργανισμού Ιδιωτικοποιήσεων δήλωσαν πως σκοπεύουν στην πώληση του 1/3 των κρατικών επιχειρήσεων (2.000 εταιρίες και 100.000 μαγαζιά) το 1994, και του 1/2 των υπόλοιπων (4.000 μεγάλες επιχειρήσεις) το 1995. Πάντως μεγάλες Ρωσικές βιομηχανίες θα παραμείνουν ακόμη κρατικές.

Μέχρι στιγμής στη Ρωσία έχουν πουληθεί 14.659 μικρομεσαίες και μεγάλες απηρχαιωμένες επιχειρήσεις σε 40.000.000 μετόχους, ενώ περιμένουν έγκριση άλλες 13.367. Τα δύο τρίτα των μετοχών κατέληξαν στα χέρια των εργαζομένων των εταιριών. Τέτοια σχήματα δεν ελκύουν ξένους επενδυτές.

Ωστόσο, διαμορφώνουν μια νέα δυναμική, εφόσον οι ισχυρότεροι μέτοχοι αρθρώνουν το δικό τους λόγο. Εντούτοις, η β' φάση ιδιωτικοποίησης κωλυσιεργεί, ενώ η χορήγηση

πιστώσεων στις ζημιογόνες αλλά και στις υπό αναδιάρθρωση μονάδες συνεχίζεται, για να αποφευχθούν η πτώχευση και οι απολύσεις.

Η ανάπτυξη νέας επιχειρηματικής τάξης στη Ρωσία προσκρούει κυρίως στο ότι το 70% από τις βιομηχανίες-κλειδιά βρίσκεται ακόμα υπό τον έλεγχο του στρατού".

"Συνεπώς, θα πρέπει να αναπτυχθούν υπερβολικά οι υπηρεσίες, ώστε να δημιουργηθεί το αναγκαίο κεφάλαιο, που θα στηρίζει τους νεότευκτους επιχειρηματίες. Η εδραίωσή τους στην αγορά θα περιορίσει τη δράση της λεγόμενης μαφίας"

## **ΣΤ. Τσεχία**

Προβλήματα σαν αυτά της Ρωσίας όμως δεν αντιμετώπισε η Τσεχία, εφόσον οι ευνοϊκές συνθήκες της βιομηχανίας της προσείλκυσαν αξιόλογες ομάδες επενδυτών. Αναφέρουμε ενδεικτικά ότι εκτός από τη διαφωνία της "Air France" με τον εθνικό αερομεταφορέα CSA υπάρχουν και "ευτυχείς γάμοι" (συμφωνίες), αν και όχι ανέφελες, όπως της "Volkswagen" και της "Skoda". Μέχρι τα μέσα του 1995 (ολοκλήρωση μαζικής ιδιωτικοποίησης) θα έχουν παραδοθεί στους πολίτες 1.700 μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις, ήτοι περίπου το 80% της οικονομίας. Η τύχη της, λοιπόν, θα βρίσκεται στα χέρια των επιχειρήσεων και των επενδυτικών ταμείων, τα οποία ανέλαβαν τον έλεγχο των μεριδίων των 7 εκατ. μικρομετόχων. Ωστόσο, το κράτος διατηρεί την πλειονότητα των μετοχών στις καίριες βιομηχανίες. Μετά την αποπεράτωση της διαδικασίας, θα επέλθει η ορθολογική οργάνωση των εταιριών, ο εκσυγχρονισμός τους, ενδεχομένως το κλείσιμό τους και μια αναμενόμενη, αλλά προσωρινή, αύξηση της ανεργίας.

## **Z. Πολωνία**

Το πρόβλημα της ανεργίας αντιμετωπίζει ήδη η Πολωνία, με ανεργία 17,5% από 13,6% που ήταν το 1992, αλλά και αύξηση του ΑΕΠ κατά 4,5% για το τρέχον έτος. "Στην προκείμενη περίπτωση", μετά την πώληση των επιχειρήσεων σε ξένους επενδυτές, οι μεγάλες μονάδες όγκου μετατράπηκαν σε εντατικές, με αποτέλεσμα πολυάριθμες απολύσεις. Οι αντιδράσεις επανέφεραν τους Σοσιαλιστές στην εξουσία, οι οποίοι επαγγέλονται τον περιορισμό του κοινωνικού κόστους και τη διατήρηση των κοινωνικών παροχών.

Ωστόσο, σήμερα οι πολιτικές διενέξεις έχουν καθυστερήσει την εφαρμογή μαζικής ιδιωτικοποίησης 460 κρατικών εταιριών, αλλά και τις εφάπαξ πωλήσεις μεγάλων μονάδων σε επενδυτές. Στο "μάτι του κυκλώνα" βρίσκεται, επίσης, το σχέδιο μετατροπής ως και 5.000 κρατικών εταιριών σε μετοχικές, χωρίς αλλαγή ιδιοκτησιακού καθεστώτος.

## **H. Ουγγαρία**

Χωρίς μεγάλο κοινωνικό κόστος αποδείχτηκε η μεταρρυθμιστική διαδικασία ιδιωτικοποίησης στην Ουγγαρία, στην οποία οικογενειακές επιχειρήσεις λειτουργούσαν και πριν από την κατάρρευση του προηγούμενου καθεστώτος. Παράλληλα, με την ανανεωμένη τεχνολογικά βιομηχανία της, αποτέλεσε δέλεαρ για τους ξένους επενδυτές, με εξέχον παράδειγμα την τηλεπικοινωνιακή "Matav", η οποία λειτουργεί ως "jointventure" με την "Ameritech" και τη "Deutsche Telekom".

Αν και η διαδικασία, είχε επιβραδυνθεί, λόγω ανυπαρξίας συνεκτικής πολιτικής και γραφειοκρατικής δυστοκίας, ο Επίτροπος Ιδιωτικοποιήσεων Φέρνκε Μπέρτα ήταν αποφασισμένος να πωλήσει τα πάντα μέχρι το τέλος του 1996. Παρά τη στροφή των επενδυτών στην Πολωνία και την Τσεχία και το ότι τα "διαμάντια" της Ουγγαρίας - όπως η αεροπορική "Malev" - έχουν ήδη ιδιωτικοποιηθεί, υπάρχουν ακόμα "καλά κομμάτια", όπως η MVM στην παροχή ηλεκτρικής ενέργειας.

## **Θ. Ρουμανία**

Ενδιαφέρον, όμως, φαίνεται ότι εκδηλώνεται και για τη Ρουμανία. Όπως εκτιμούν εμπειρογνώμονες, το 1991 οι επενδυτές έβλεπαν κι έφευγαν, ενώ σήμερα επιστρέφουν με συγκεκριμένες προτάσεις. Μέχρι στιγμής, οι ξένοι συμμετέχουν κυρίως σε εταιρίες joint-venture, ενώ η μεγάλη εξαγορά της σοκαλατοποιίας "Romana-Produse Zaharose" από την "Kraft-Jacobs Suchard" δεν δημιούργησε θετικό προηγούμενο. Η επανεκκίνηση των ιδιωτικοποιήσεων προετοιμάζεται με νέα νομοθετική ρύθμιση, μετά την αποτυχία του μαζικού προγράμματος του 1992.

Σήμερα προωθούνται δύο σχέδια: το πρώτο αφορά σε μαζικές ιδιωτικοποιήσεις 3.000 μονάδων, και το δεύτερο, υπό την αιγίδα της BERD (Ευρωπαϊκή Τράπεζα για την Ανοικοδόμηση και την Ανάπτυξη), στην πώληση 30 ισχυρών βιομηχανιών σε ξένους.

Στη Ρουμανία παρατηρείται διστακτικότητα από πλευράς ειδικά των ντόπιων επενδυτών λόγω των αργών ρυθμών αποκρατικοποίησης. Εξίσου καθυστερημένη ανάπτυξη εμφανίζει και ο τραπεζικός τομέας, εφόσον στη χώρα δεν υπήρξαν συνθήκες πρωταρχικής συσσώρευσης κεφαλαίου.

## **Ι. Βουλγαρία**

Αντίθετα, στη Βουλγαρία, παρά την αναποφασιστικότητα των αρμοδίων, την καχυποψία προς τους ξένους επενδυτές και τη σύγχυση για την αποτελεσματικότητα των ιδιωτικοποιήσεων, ύστερα από άκαρπες προσπάθειες τεσσάρων ετών, ο τομέας των τραπεζών έχει αναπτυχθεί ως ένα βαθμό. "Οι παράλληλοι μηχανισμοί της αγοράς δημιούργησαν τις συνθήκες ανάδυσης μιας νέας επιχειρηματικής τάξης, η οποία συνδέεται με την πρώην οικονομική νομενκλατούρα, ουσιαστικά, τους, νικητές των πρόσφατων εκλογών".

"Ωστόσο, η επιτυχής έκβαση των ιδιωτικοποιήσεων εξαρτάται από την ταχεία εξέλιξη των νέων επιχειρηματιών, τον σοβαρό προσανατολισμό τους σε ορισμένους κλάδους της οικονομίας και την αποτελεσματική τραπεζική υποστήριξη".

Εκφράζονται ελπίδες ότι οι μαζικές ιδιωτικοποιήσεις, οι οποίες λόγω της υπηρεσιακής κυβέρνησης είχαν ανασταλεί, θα ξεκινήσουν και πάλι. Εντούτοις, υπενθυμίζεται ότι μόνο το 10% των υπό πώληση μονάδων θεωρούνται ανταγωνιστικές. Μέχρι σήμερα έχουν ιδιωτικοποιηθεί μόνο 121 εταιρίες (κρατικές και δημοτικές), ενώ έχουν προκηρυχθεί άλλες 568 προς πώληση.

### **1.9. Οι Δυσκολίες και τα Προβλήματα των Ιδιωτικοποιήσεων**

Το σοβαρότερο εμπόδιο στην υλοποίηση του προγράμματος ιδιωτικοποίησης αποτελεί το πολιτικό σύστημα στην Ελλάδα, το οποίο βασίζεται στην πελατειακή σχέση των κομμάτων με τους ψηφοφόρους. Η σύγκρουση, λοιπόν, έγκειται στο ότι η

αποκρατικοποίηση στοχεύει πρώτιστα στην αναδιοργάνωση της κρατικής μηχανής, ώστε να λειτουργεί με πολύ λιγότερους υπαλλήλους και αποδοτικότερα και παράλληλα με ιδιωτικοποίηση των προβληματικών επιχειρήσεων. Όσο όμως καθυστερεί η υλοποίηση του προγράμματος και συντηρούνται οι προβληματικές επιχειρήσεις τόσο περισσότερο επικρέμαται ο κίνδυνος της απαξίωσης του μηχανολογικού τους εξοπλισμού, ο οποίος μπορεί να είναι ήδη απαρχαιωμένος και χαμηλής παραγωγικότητας. Με την καθυστέρηση επίσης παρατηρείται έλλειψη αξιοπιστίας από τους υποψήφιους αγοραστές για την υπό ιδιωτικοποίηση επιχείρηση.

Είναι γεγονός ότι το πρόγραμμα αποκρατικοποίησης υλοποιείται σήμερα μέσα σε ένα όχι τόσο ευνοϊκό οικονομικό διεθνές και εσωτερικό περιβάλλον. Η έλλειψη μέσων επαγγελματικής προβολής των στόχων του προγράμματος και των ευκαιριών επενδύσεων αποτελεί σοβαρό εμπόδιο για τη μεγιστοποίηση των ωφελειών του δημοσίου από την αποκρατικοποίηση. Η έλλειψη αυτή είναι εκείνη που τελικά δημιουργεί παρενέργειες με πολιτικό αντίκτυπο. Συνεπώς επιβάλλεται συστηματική προβολή και προσφυγή σε ειδικές επαγγελματικές γνώσεις και συμβουλές, ώστε να γίνει απολύτως κατανοητή η σημασία της αποκρατικοποίησης και από τον τελευταίο Έλληνα.

Ανάλογες προσπάθειες προηγήθηκαν στη Μ. Βρετανία και τη Γαλλία και στέφθηκαν με επιτυχία.

Ειδικότερα μια τέτοια προβολή στοχεύει στη μεγαλύτερη δυνατή προσέλκυση αγοραστών και ξένων επενδυτών στη χώρα μας και αφετέρου στην άμβλυνση των αντιδράσεων από ομάδες πίεσης που εμπλέκονται στην διαδικασία αποκρατικοποίησης.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να πούμε ότι οι αντιδράσεις που προβάλλονται στη χώρα μας στηρίζονται σε τρία βασικά επιχειρήματα:

**α.** Πολλοί θεωρούν αυτό το πρόγραμμα ως αρχή ενός ξεπουλήματος των κρατικών επιχειρήσεων σε πολύ χαμηλή τιμή και κυρίως σε ξένα για τη χώρα μας συμφέροντα.

**β.** Η άποψη που επικρατεί και χρησιμοποιείται από πολλούς ως επιχείρημα κατά της ιδιωτικοποίησης είναι ότι η τελευταία έχει άμεσο και αρνητικό αντίκτυπο στους εργαζόμενους των επιχειρήσεων, ότι θα ακολουθήσουν απολύσεις εργαζομένων, ότι θα αλλάξει το σύστημα εργασίας, αξιολόγησης, απόδοσης και αμοιβών κ.λ.π.

**γ.** Τέλος προβάλλεται το επιχείρημα ότι η αποκρατικοποίηση διακυβεύει εθνικά συμφέροντα και ότι σε περίπτωση ανάγκης, ενδεχομένως, οι νέοι ιδιοκτήτες να είναι αδιάφοροι στις εθνικές ευαισθησίες και συμφέροντα και ίσως υποστηρίξουν τους αντιπάλους μας ή ανταγωνιστές μας.

Η απάντηση στο πρώτο επιχείρημα είναι απλή. Οι σχετικά υγιέστερες επιχειρήσεις θα πουληθούν σε υψηλότερες τιμές, ενώ οι προβληματικές στη μέγιστη τιμή. Η τελική τιμή πώλησης μιας εταιρίας καθορίζεται, αποκλειστικά και μόνο, από τις υπάρχουσες αγοραστικές προσφορές, οι οποίες, σε τελική ανάλυση, είναι αυτές που θα κρίνουν την πραγματική της αξία. Οι διαδικασίες που θα ακολουθηθούν θα είναι αξιόπιστες και διαφανείς, θα γίνουν διεθνείς διαγωνισμοί, θα χρησιμοποιηθούν πεπειραμένοι διεθνείς σύμβουλοι και ίσως, αν χρειαστεί, θα γίνουν κατόπιν διακομματικής συναινέσεως και συμφωνίας.

Για να αντιμετωπίσουμε, τώρα, το δεύτερο επιχείρημα, είναι αρκετό να αναφέρουμε το γεγονός ότι στις προβληματικές επιχειρήσεις όχι μόνο διακυβεύεται το δημόσιο όφελος, και τα χρήματα των φορολογούμενων, αλλά υπάρχει κίνδυνος έλλειψης πολύτιμων εθνικών πόρων με τη συνεχή διόγκωση των ελλειμμάτων και του εθνικού χρέους.

Για παράδειγμα, το Νεώριο Σύρου έκλεισε γιατί δεν μπορούσε να επιβιώσει ως ανταγωνιστική επιχείρηση αφού μας κληροδότησε ένα λογαριασμό 20 δις. δρχ.

ελλείμματος. Η πώληση όμως της επιχείρησης σε ιδιωτικό φορέα θα οδηγήσει στη δημιουργία 700 θέσεων εργασίας, αρχικά χωρίς πλέον άλλο βάρος στο Δημόσιο. Επομένως η ιδιωτικοποίηση αποτελεί τη μόνη λύση δημιουργίας θέσεων εργασίας σε μακροχρόνια βάση.

Το προσωπικό που εργάζεται σε μια προβληματική επιχείρηση νιώθει ανασφάλεια, έχει πολύ χαμηλό ηθικό, έχει μειωμένη παραγωγικότητα και δεν αναμένει καλύτερευση των συνθηκών εργασίας ή αυξήσεις και "πριμ" ή άλλες παροχές. Είναι δυνατόν να νιώθει κανείς ασφαλής σε μια δημόσια επιχείρηση που έχει χάσει την επαφή με τον πελάτη, έχει χάσει την έννοια του ανταγωνιστικού κόστους και έχει έλλειμμα δισεκατομμυρίων; Όλα τα παραπάνω αποτελούν σοβαρό κίνητρο για ιδιωτικοποίηση, η οποία προσφέρει τα ακριβώς αντίθετα, έστω και αν αρχικά υπάρξει μικρός αριθμός απολύσεων, εθελουσία συνταξιοδότηση ή επανεκπαίδευση και επιμόρφωση.

Γι' αυτό λοιπόν το επιχείρημα θα μπορούσαμε να πούμε ότι δεν είναι τόσο το αντίκτυπο στους ίδιους τους εργαζόμενους αλλά μια εντελώς απαράδεκτη τάση που επικρατεί στους συνδικαλιστικούς φορείς, οι οποίοι δεν θέλουν απολύσεις υπεράριθμων, ανίκανων ή δολιοφθορέων, δεν θέλουν εντατικοποίηση της εργασίας, δεν θέλουν την εξυγίανση της προβληματικής επιχείρησης, δεν θέλουν να εργάζονται και οι συνδικαλιστές.

Τέλος, όσον αφορά το τρίτο και τελευταίο επιχείρημα θα πρέπει να σημειώσουμε ότι δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι οι εκφραστές αυτού του επιχειρήματος ίσως είναι υπερευαίσθητοι στα εθνικά μας θέματα, τα οποία ασφαλώς όλοι υποστηρίζουν, αλλά δεν νομίζουμε ότι θα υπάρξουν επιχειρήσεις εθνικού χαρακτήρα στις οποίες το Δημόσιο να μην έχει πλήρη έλεγχο. Θα πρέπει επίσης να σημειώσουμε ότι άλλες χώρες, και ιδιαίτερα οι ΗΠΑ, αυτή την εποχή δεν έχουν ούτε μια επιχείρηση "στρατηγικής σημασίας" που να ανήκει στο δημόσιο και ασφαλώς, οι ΗΠΑ δεν είναι λιγότερο ευαίσθητοποιημένες από άλλους σε θέματα εθνικής ασφάλειας.

Θα πρέπει επίσης να γνωρίζουμε ότι σε περίπτωση εισβολής ή εκτάκτου ανάγκης η οποιαδήποτε εγκατάσταση πάνω σε ελληνικό χώρο τίθεται υπό εθνικό έλεγχο. Άλλωστε οι εργαζόμενοι καθώς και η πλειοψηφία των ανωτέρων διευθυντικών στελεχών στις πολυεθνικές εταιρίες που εδρεύουν στη χώρα μας είναι Έλληνες πολίτες.

Σύμφωνα με την παραπάνω ανάλυση γίνεται φανερό ότι η εφαρμογή και ολοκλήρωση της ιδιωτικοποίησης αποτελεί επιτακτική ανάγκη για την Ελλάδα. Για να το πετύχει αυτό, θα πρέπει να εφαρμόσει τα ουσιαστικά κριτήρια τα οποία οφείλει να εκπληρεί η πολιτική της ιδιωτικοποίησης στη χώρα μας. Στα κριτήρια αυτά περιλαμβάνεται και η διατήρηση του μεγαλύτερου ποσοστού του πακέτου των μετοχών των υπό ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων από το κράτος και η συνεργασία του κράτους με υγιείς και πετυχημένους στην πράξη ιδιωτικούς φορείς, ελληνικούς και ξένους και με μάνατζμεντ πάντοτε επαγγελματικό και πεπειραμένο. Η ιδιωτικοποίηση πρέπει να γίνει σωστά και με πλήρη διαφάνεια. Γι' αυτό οποιαδήποτε επαγγελματική βοήθεια από οποιαδήποτε πηγή θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί για να πετύχει η πολιτική της ιδιωτικοποίησης.

Η ικανοποίηση των παραπάνω κριτηρίων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η ιδέα της ιδιωτικοποίησης στην ελληνική πολιτική αγορά είναι ζήτημα εθνικής προτεραιότητας, αν όχι εθνικής ανάγκης. Το μέλλον της ιδιωτικοποίησης στη χώρα μας κάτω από συνθήκες διαφάνειας και σοβαρότητας. θα είναι θετικό και προσοδοφόρο για το μέλλον της εθνικής μας οικονομίας.

Όταν σ' όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου η ιδιωτικοποίηση αποτελεί μια από τις σημαντικότερες προτάσεις Οικονομικής Πολιτικής, με αναμενόμενα ευεργετικά αποτελέσματα, δεν θα πρέπει να αμφιβάλλει κανείς για την σωστή εφαρμογή και τα σημαντικά αποτελέσματα στην Ελληνική Οικονομία.

Τέλος, θα πρέπει να μας προβληματίζει το παράδειγμα των τέως Σοσιαλιστικών Κρατών, τα οποία προσπαθούν με κάθε τρόπο να αυξήσουν την παραγωγή και την παραγωγικότητα της οικονομίας των, προσφεύγοντας στις αρχές της Ιδιωτικοποίησης. Είναι αλήθεια ότι ένας ισχυρός ιδιωτικός τομέας μπορεί να στηρίζει σε κάποιο βαθμό ένα προβληματικό δημόσιο τομέα. Γι' αυτό απαιτείται μάλλον μια σοβαρή αναμόρφωση της οικονομικής δομής της χώρας μας με πολύ λιγότερο κράτος και πολλή περισσότερη δημιουργικότητα και οικονομική υπευθυνότητα του ιδιωτικού τομέα.

### **1.10. Τα Ενδεχόμενα Μειονεκτήματα της Ιδιωτικοποίησης**

Ένα θέμα σαν την ιδιωτικοποίηση, τόσο αμφιλεγόμενο και αμφισβητούμενο, δεν είναι δυνατόν να μην έχει και τους πολέμιούς του, οι οποίοι συχνά συγκεντρώνουν τα πυρά, με πολλές φορές, ισχυρά επιχειρήματα εναντίον της ιδιωτικοποίησης.

Καταρχήν, θα θέλαμε να σημειώσουμε ένα σημαντικό σημείο καμπής στην πολιτική της ιδιωτικοποίησης. Απ' τη μια πλευρά είναι ορατή μια εντατικοποίηση της προσπάθειας να αφαιρεθούν δραστηριότητες από το Δημόσιο Τομέα, ενώ, από την άλλη, η ιδιωτικοποίηση οδηγείται σε μια στροφή που αλλάζει τους αρχικούς προσανατολισμούς.

Ας δούμε όμως αναλυτικότερα τα "προβλήματα" που μπορεί να φέρει η ιδιωτικοποίηση:

**α.** Πολλές ενδείξεις συγκλίνουν στο συμπέρασμα ότι συχνά ολόκληρος ο σχεδιασμός πλήττεται από βαθιά κρίση νομιμοποίησης και τήρησης της νομιμότητας.

**β.** Η μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων που μπορεί να προκύψει από πολιτικές ιδιωτικοποιήσεων δεν σημαίνει ότι το κοινωνικό κόστος εξαφανίζεται. Απλώς μετατίθεται στα άτομα.

**γ.** Αν παρατηρηθεί η παραπάνω διαδικασία, δημιουργείται βαθμιαία ένα "στίγμα" για τους πολίτες που δεν έχουν άλλες δυνατότητες και εντείνει τις διαχωριστικές γραμμές της στο εσωτερικό της κοινωνίας. Ταυτόχρονα, δημιουργεί ένα δυσμενές αίσθημα και "κλίμα" και στο προσωπικό που ασχολείται με τις υπηρεσίες αυτές (π.χ. η ιδιωτικοποίηση της υγείας ή της παιδείας). Η αντίληψη αυτή οδηγεί στη δημιουργία κοινωνικής υποβάθμισης για την επαγγελματική ενασχόληση σε δραστηριότητες που το κοινωνικό κόστος ιεραρχείται σε χαμηλό επίπεδο. Ο συνδυασμός των δύο δημιουργεί έναν κύκλο υποβάθμισης που διαμορφώνει νέα κοινωνικά πρότυπα και εμπεδώνει νέες αξίες.

**δ.** Όμως η εγκατάλειψη ορισμένων κοινωνικών αξιών συνεπάγεται την αποδυνάμωση συλλογικών αγαθών, των οποίων το κόστος αυξάνει σημαντικά, όπως στις τηλεπικοινωνίες και τις αστικές μεταφορές. Στην περίπτωση αυτή, η ιδιωτικοποίηση περιορίζει σημαντικά, εάν δεν εξαλείφει, τις δυνατότητες σταυροειδούς επιδότησης από οικονομικά ισχυρότερες σε πιο αδύναμες κατηγορίες (εκείνες που επιβαρύνονται λιγότερο από το κόστος παραγωγής).

Η ιδιωτικοποίηση καταλήγει έτσι να μην είναι εργαλείο αποτελεσματικότερης οργάνωσης ενός οικονομικό-πολιτικού συστήματος, αλλά μια πολιτική για την αύξηση των ανισοτήτων μέσα από την μείωση των δαπανών, που δεν ωφελούν τις πιο αδύναμες κατηγορίες πληθυσμού.

**ε.** Η ιδιωτικοποίηση στις περιπτώσεις αυτές συνεπάγεται τη μείωση της συνολικής σφαίρας, της δημόσιας πληροφόρησης, της συλλογικής συμμετοχής, της δημόσιας υπευθυνότητας και του επιθυμητού κοινωνικού προτύπου. Επίσης η πολυπλοκότητα του προβλήματος δημιουργεί τον κίνδυνο να δικαιολογείται κάθε αποτέλεσμα κοινωνικών-οικονομικών επιδιώξεων που απομακρύνουν από την

μεγιστοποίηση των κερδών. Το μέγεθος και η τεράστια σημασία του προβλήματος αυτού είναι ότι η αποτελεσματικότητα της δημόσιας επιχείρησης σε όρους κοινωνικοοικονομικούς κινδυνεύει να παραγνωρίζεται συστηματικά, γιατί πρακτικά είναι εξαιρετικά δύσκολο, αφενός να ποσοτικοποιηθούν, αφετέρου να διακριθούν από στοιχεία που μειώνουν την αποτελεσματικότητα αυτή.

Ωστόσο, από την άλλη πλευρά, η λογική της ιδιωτικοποίησης επιλέγει μια εξαιρετικά στενή έννοια της αποτελεσματικότητας (παραγωγή με χαμηλότερο κόστος) με αποτέλεσμα όλο το πεδίο των κοινωνικών λειτουργιών να βρίσκεται έξω από το κριτήριο αυτό.

**στ.** Ένας πρόσθετος λόγος προβληματισμού είναι ότι η μεγιστοποίηση του κέρδους κάτω από συνθήκες μονοπωλιακής ή ολιγοπωλιακής αγοράς δεν οδηγεί σε αποτελέσματα, που αναστρέφουν επικίνδυνα τις κοινωνικές επιλογές, ακόμη και την ορθολογικότητα του συστήματος αγοράς. Σε περιπτώσεις μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών αγορών, τα αναμενόμενα αποτελέσματα είναι σαφώς ενάντια στους πραγματικούς στόχους της επιχείρησης και ενάντια στο γενικότερο κοινωνικό συμφέρον. Τα αποτελέσματα αυτά είναι συνήθως :

- i.** Η μεγιστοποίηση (όσο το δυνατόν) της τιμής των προϊόντων και
- ii.** Η δημιουργία μιας μειωμένης ποιοτικά απόδοσης της επιχείρησης ή μειωμένης παροχής υπηρεσιών.

**ζ.** Στο σημείο αυτό δεν θα έπρεπε να παραβλέψουμε και να παραλείψουμε το εργατικό δυναμικό. Το εργατικό δυναμικό μπορεί να δημιουργήσει συγκεκριμένα προβλήματα σε αποκρατικοποιημένες επιχειρήσεις. Αυτό μπορεί να συμβεί και από την στενή συμμετοχή των συνδικάτων στις διάφορες αποφάσεις της επιχείρησης. Τα συνδικάτα μπορεί να δημιουργήσουν απογοήτευση στους εργαζόμενους και να τους στρέψουν σε άλλες κατευθύνσεις. Ειδικότερα, ο βαθμός της αντίδρασης των εργαζόμενων και των συνδικάτων τους στην προοπτική της ιδιωτικοποίησης εξαρτάται από πολλούς και σοβαρούς παράγοντες, οι σημαντικότεροι από τους οποίους είναι οι εξής:

- 1.** Ο βαθμός και η ένταση των προβλημάτων που απειλούν την βιωσιμότητα μιας εταιρίας,
- 2.** Ο βαθμός της κεφαλαιακής έντασης της παραγωγικής διαδικασίας,
- 3.** Το μερίδιο αγοράς που απολαμβάνει η προς ιδιωτικοποίηση εταιρία,
- 4.** Ο βαθμός συνδικαλιστικής οργάνωσης και συνοχής.

Είναι σημαντικό να τονίσουμε το γεγονός ότι η ιδιωτικοποίηση δεν εγγυάται πάντοτε μια αποτελεσματικότερη λειτουργία της εταιρίας, εάν δεν συντρέχει το στοιχείο του ανταγωνισμού, η άριστη οργάνωση και το πεπειραμένο επαγγελματικό Μάνατζμεντ και Μάρκετινγκ της εταιρίας. Όπως είχε πει ο Adam Smith: "Αφήστε τις εταιρίες να λειτουργήσουν ελεύθερες. Το αόρατο χέρι του ανταγωνισμού θα δείξει ποιες είναι ικανές να συνεχίσουν στα πλαίσια μιας ανταγωνιστικής αγοράς".

Γενικότερα διαπιστώθηκε ότι, ενώ η ιδιωτικοποίηση συνοδεύεται από ισχυρές ρητορικές για υψηλότερη παραγωγικότητα, ορθολογισμό, μέγιστη απόδοση κ.λ.π., στην πράξη τα παραπάνω παραμένουν στην επιφάνεια, στο μέτρο που το τίμημα της ιδιωτικοποίησης καθορίζεται σε χαμηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα να μεταφέρονται δωρεάν σοβαρά περιουσιακά στοιχεία από τη Δημόσια στην Ιδιωτική ιδιοκτησία και έλεγχο.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι συχνά και ο όρος "Ιδιωτικοποίηση" προξενεί παρερμηνείες και δημιουργεί αρνητικές προδιαθέσεις και συναισθήματα απέναντι στην

πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων. Πολλοί θεωρούν την έννοια "δημόσιο" να υποδηλώνει αδελφοσύνη, ισότητα, προστασία, δικαιοσύνη ακόμη και αγάπη. Ενώ θεωρούν ότι ο όρος "ιδιωτικό" σημαίνει το αντίθετο όλων των αξιών αυτών, σημαίνει αδικία, εκμετάλλευση, αντιπαράθεση συμφερόντων, σκληρό και ακραίο ανταγωνισμό, μείωση κοινωνικών παροχών, επιδοτήσεων κ.λ.π.

Πολλοί υποστηρικτές της ιδιωτικοποίησης θα ήθελαν μια διαφορετική ονομασία. Ο όρος "Βελτίωση της Παραγωγικότητας" ή "Εναλλακτική Παροχή Υπηρεσιών", ή ακόμη και "Λαϊκός Καπιταλισμός" ή Λαϊκοποίηση (peopelization) έχουν χρησιμοποιηθεί σε διάφορες χώρες (Σρι Λάνκα, Νότιος Αφρική κ.λ.π.) για να επιβάλλουν ευκολότερα την πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων. Γεγονός πάντως παραμένει η σχεδόν καθολική προσπάθεια, ακόμη και σε χώρες με πρώην σοσιαλιστικά καθεστώτα, ή ακόμη και σε χώρες με κομμουνιστικά καθεστώτα (Κούβα, Βιετνάμ, Β. Κορέα) να προσπαθούν με κάθε τρόπο να εφαρμόσουν την πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων σαν μέσο βελτίωσης των οικονομιών τους και αύξησης του βιοτικού επιπέδου των πολιτών τους.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

#### 2.1. Εισαγωγή

Είναι γνωστό σε όλους ότι ο προσδιορισμός της αξίας των επιχειρήσεων που μεταβιβάζονται ή συγχωνεύονται γίνεται μέσα από τη χρησιμοποίηση επιστημονικών μεθόδων. Αυτές οι μέθοδοι χρησιμοποιούνται τόσο για τον υπολογισμό της αξίας των επιχειρήσεων, όσο και για την τιμή των μετοχών στις χρηματιστηριακές επενδύσεις.

Υπάρχουν οι ίδιες θεωρητικές αρχές, πάνω στις οποίες βασίζονται οι μέθοδοι για την αποτίμηση των επιχειρήσεων, τόσο αυτών που ήδη υπάρχουν όσο και νέων επιχειρήσεων ή νέων δραστηριοτήτων σε μια επιχείρηση. Με δύο βασικές διαφορές:

**α.** "Η αξιολόγηση νέων επενδυτικών πλάνων γίνεται αποκλειστικά με βάση την αναμενόμενη κερδοφορία τους, ενώ η αποτίμηση των υπάρχουσών επιχειρήσεων περιλαμβάνει και λογιστικές μεθόδους για τη μέτρηση της περιουσιακής τους θέσης.

**β.** Η αξιολόγηση νέων επενδυτικών πλάνων γίνεται αποκλειστικά με βάση τις μελλοντικές αποδόσεις, ενώ κάποιες από τις μεθόδους αποτίμησης επιχειρήσεων χρησιμοποιούν και τα δεδομένα παρελθόντων ετών".

Όλες οι μέθοδοι αποτίμησης δίνουν την αξία της επιχείρησης, η οποία πολλές φορές δεν είναι ίδια με την τιμή της επιχείρησης. Σε αυτήν την περίπτωση ο νόμος της προσφοράς και της ζήτησης είναι εκείνος που καθορίζει την τιμή της επιχείρησης, γιατί, όπως είναι γνωστό, αν ο πωλητής έχει άμεση ανάγκη χρημάτων τότε θα πωλήσει την επιχείρηση με λιγότερα χρήματα από ό,τι η πραγματική αξία της.

#### 2.2. Μέθοδοι Αποτίμησης

Ας δούμε όμως τώρα ποιες είναι οι Μέθοδοι Αποτίμησης των επιχειρήσεων και πια η μεθοδολογία της αποτίμησης.

Είναι αποδεδειγμένο ότι η περιουσία μιας επιχείρησης δεν εκφράζει την αξία της. Κάθε εταιρία έχει στην κατοχή της διάφορα περιουσιακά στοιχεία, το αποκαλούμενο ενεργητικό, που το άθροισμά τους μπορεί να είναι μικρότερο από την αξία της επιχείρησης. Και αυτό γιατί η αποτίμηση των επιχειρήσεων περιλαμβάνει και τα κέρδη της εταιρίας τόσο των παρελθόντων ετών όσο και των αναμενόμενων.

Υπάρχουν αρκετές Μέθοδοι Αποτίμησης των επιχειρήσεων. Αυτές οι μέθοδοι είναι οι εξής:

- α.** Η μέθοδος της καθαρής περιουσιακής θέσης.
- β.** Η μέθοδος των προεξοφλημένων ταμιακών ροών.
- γ.** Η μέθοδος των κεφαλαιοποιημένων οργανικών κερδών σε διάφορες παραλλαγές .
- δ.** Η μέθοδος της καθαρής περιουσιακής θέσης προσαυξημένης με την κεφαλαιοποιημένη υπερπρόσοδο των τελευταίων ή των επόμενων 5 ετών.

Όπως είναι φυσικό, όλες οι μέθοδοι δεν χρησιμοποιούνται στις ίδιες περιπτώσεις. Κάθε μέθοδος χρησιμοποιείται και σε ξεχωριστή περίπτωση, ανάλογα με τις ανάγκες και το σκοπό για τον οποίο πρέπει να γίνει η αποτίμηση.

Μερικά παραδείγματα για να δείξουμε πως κάθε μέθοδος χρησιμοποιείται σε διαφορετικές περιπτώσεις είναι τα παρακάτω:

Όταν μια επιχείρηση έχει διακόψει τη λειτουργία της, η κατάλληλη μέθοδος είναι η μέθοδος της καθαρής περιουσιακής θέσης, και οι τιμές που χρησιμοποιούνται είναι τιμές ρευστοποίησης και όχι αντικατάστασης.

Ένα άλλο παράδειγμα είναι όταν οι επιχειρήσεις έχουν ζημιά ή πολύ μικρά κέρδη, οπότε χρησιμοποιείται η μέθοδος της καθαρής περιουσίας, ενώ στην αντίθετη περίπτωση, που υπάρχουν μεγάλα κέρδη, χρησιμοποιείται η μέθοδος των προεξοφλημένων ταμιακών ροών.

Μέσα από τις μεθόδους της αποτίμησης των επιχειρήσεων δίνεται η αξία μιας επιχείρησης, όμως ποια είναι η μεθοδολογία της αποτίμησης, όπως αποκαλείται; Ποια είναι, δηλαδή, η μεθοδολογία, ο τρόπος, οι εργασίες που χρησιμοποιούνται μέσα στην κάθε μέθοδο για να γίνει η αποτίμηση;

Η εργασία της αποτίμησης της αξίας περιλαμβάνει τρία στάδια.:

- i. Το σχεδιασμό
- ii. Την ελεγκτική εργασία και τους υπολογισμούς
- iii. Τη συγγραφή της έκθεσης αποτίμησης.

Πρώτα απ' όλα, ο ελεγκτής λογιστής ή ο οικονομικός αναλυτής, ο οποίος κάνει την αποτίμηση της εταιρίας πρέπει να έχει γενικές πληροφορίες για την επιχείρηση, ώστε να γίνει ο προγραμματισμός της εργασίας της αποτίμησης. Αυτό το στάδιο ονομάζεται σχεδιασμός. Σ' αυτό το στάδιο επιλέγεται η μέθοδος που θα χρησιμοποιηθεί και προσδιορίζεται ο απαιτούμενος χρόνος που θα χρειαστεί για την αποτίμηση.

Το δεύτερο στάδιο είναι η κύρια εργασία της αποτίμησης, η ελεγκτική εργασία και οι υπολογισμοί. Στη φάση αυτή, όλη η εργασία, και αφού έχει επιλεγεί η μέθοδος που θα ακολουθηθεί, γίνονται όλες οι ελεγκτικές εργασίες, όπως ο έλεγχος του Ισολογισμού, εξετάζονται τα Αποτελέσματα Χρήσεως των τελευταίων ετών, και προσδιορίζονται οι μελλοντικές οικονομικές συνθήκες, τα μελλοντικά κέρδη και η τρέχουσα αξία.

Τέλος, γίνεται έκθεση της αποτίμησης, η οποία είναι εμπιστευτική και περιέχει όλη την ελεγκτική εργασία. Η έκθεση της αποτίμησης έχει τα εξής παρακάτω μέρη:

1. Εντολή. Γίνεται αναφορά του ποιος έδωσε την εντολή να γίνει η εκτίμηση της αξίας, με ποιόν τρόπο και σε τι ακριβώς συνίσταται η εντολή.
2. Ιστορικό της επιχείρησης. Σε αυτό το σημείο γράφονται το αντικείμενο εργασιών της επιχείρησης, το νομικό καθεστώς από την ίδρυση της επιχείρησης, η κατανομή του κεφαλαίου, τα ιδιόκτητα ακίνητα και η περιγραφή της παραγωγικής διαδικασίας.
3. Στοιχεία στα οποία βασίστηκε η αποτίμηση. Τέτοια μπορεί να είναι ο τελευταίος καταρτισμένος Ισολογισμός της επιχείρησης, οι τεχνικές γνωμοδοτήσεις και η ίδια η δουλειά του ελεγκτή λογιστή.
4. Εφαρμοστέες μέθοδοι προσδιορισμού της αξίας. Σε αυτό το σημείο, ο ελεγκτής λογιστής εφαρμόζει όλες τις μεθόδους που αναφέρθηκαν παραπάνω.
5. Επιλογή μεθόδων.
6. Βασικές παραδοχές.

7. Υπολογισμοί της αξίας. Εδώ εμπεριέχονται όλοι οι υπολογισμοί οι οποίοι καταλήγουν σε συγκεκριμένη αριθμητική εκτίμηση.
8. Γεγονότα που συνέβησαν μετά την εκτίμηση, όπως η σύναψη νέων συμβάσεων με πελάτες, η διαπραγμάτευση ή η ανάληψη νέων αντιπροσώπων, η μεταβολή προσώπων στη διεύθυνση της επιχείρησης.
9. Συμπεράσματα.
10. Παραρτήματα.

Τα τρία στάδια της μεθοδολογίας, που είναι ο σχεδιασμός, ή ελεγκτική εργασία και η έκθεση της αποτίμησης, όπως αναφέρθηκαν παραπάνω, αποτελούν την εργασία της αποτίμησης, η οποία είναι εμπιστευτική, και γίνεται ύστερα από εντολή του ελεγκτή λογιστή ή του οικονομικού αναλυτή.

Μέχρι αυτό το σημείο της ανάλυσης έχουν αναφερθεί γενικά στοιχεία για την αποτίμηση μιας επιχείρησης, και τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται, και έχουν δοθεί τα χαρακτηριστικά της μεθοδολογίας, για να γίνει η αποτίμηση. Τώρα θα αναλύσουμε την κάθε μέθοδο ξεχωριστά, θα δοθούν διάφορα παραδείγματα, σημεία ή θέματα που πρέπει να προσεχθούν και να τύχουν μεγαλύτερης σημασίας. Και ξεκινάμε με την μέθοδο της Καθαρής Περιουσιακής θέσης.

### **2.3. Μέθοδος της Καθαρής Περιουσιακής θέσης**

Είναι η μέθοδος η οποία χρησιμοποιείται ακόμα και όταν γίνεται εφαρμογή κάποιας άλλης μεθόδου και χρησιμοποιούνται τα στοιχεία αυτά σαν βάση υπολογισμών. Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται κυρίως όταν η επιχείρηση είναι ζημιολύγος ή όταν έχει αρκετά μικρά κέρδη (σε αυτήν την περίπτωση δεν εφαρμόζεται καμία άλλη μέθοδος) .

Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή η αξία μιας επιχείρησης είναι ίση με τα ίδια τα κεφάλαιά της όπως δίνονται στον Ισολογισμό, τα οποία υπάρχουν στον Ισολογισμό με την τιμή κόστους, σύμφωνα με τις γενικά παραδεκτές αρχές της Λογιστικής, όπως και άλλα στοιχεία που αποκτήθηκαν από την επιχείρηση.

Όπως είναι γνωστό, το Ενεργητικό ισούται με το Παθητικό συν την Καθαρή Περιουσία, και έτσι τα Ίδια Κεφάλαια της εταιρίας είναι ίσα με το σύνολο του Ενεργητικού μείον τις προβλέψεις μείον τις υποχρεώσεις, και μείον τους μεταβατικούς λογαριασμούς του Παθητικού, και πρέπει θεωρητικά να δίνουν μια εικόνα της Περιουσιακής θέσης .

Θα πρέπει όμως να σημειώσουμε ότι οι Ισολογισμοί των Α.Ε. και Ε.Π.Ε., όπως δημοσιεύονται, δεν απεικονίζουν πιστά την Περιουσιακή θέση, αλλά θα μπορούσαμε να πούμε ότι είναι η αρχή για τον υπολογισμό της Καθαρής Περιουσιακής θέσης της επιχείρησης. Τα στοιχεία που αποτελούν και συνθέτουν το Ενεργητικό ή το Παθητικό ενός Ισολογισμού είναι σε τιμές κόστους, σύμφωνα με τις γενικά παραδεκτές αρχές της Λογιστικής.

Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την αναγκαία αποτίμηση, εκ νέου, του Ενεργητικού και του Παθητικού. Έτσι η Καθαρή Περιουσιακή θέση θα προκύπτει σαν διαφορά όλων των στοιχείων του Παθητικού πλην των ιδίων κεφαλαίων από το σύνολο του Ενεργητικού. Φυσικά, πριν γίνει η αποτίμηση του Ισολογισμού εκ νέου, θα πρέπει να γίνει έλεγχος σε βάθος και ίσως να χρειαστεί ειδικός εκτιμητής για κάποια στοιχεία του Ενεργητικού.

Μετά τον έλεγχο ακολουθεί η αποτίμηση, η οποία στηρίζεται σε πραγματικές αξίες και όχι σε ιστορικά γεγονότα. Για παράδειγμα, τα μηχανήματα μιας κερδοφόρου επιχείρησης θα πρέπει να αποτιμηθούν σε τιμές αντικατάστασης, ενώ σε αντίθετη περίπτωση, που έχουμε επιχειρήσεις υπό εκκαθάριση, σε τιμές παλαιού εξοπλισμού που

πληρώνει η αγορά. Πάντως, είναι σημαντικό να πούμε ότι ο ελεγκτής-λογιστής πρέπει να λαμβάνει υπόψη του και τη δυνατότητα αντικατάστασης μερών της επιχείρησης με τελικό κόστος μικρότερο από το τρέχον. Κι αυτό μπορεί να συμβεί λόγω των διαφόρων αναπτυξιακών ή και μη νόμων, οι οποίοι ισχύουν κατά τα έτη λειτουργίας της επιχείρησης.

Σε αυτό το σημείο είναι αναγκαίο να κάνουμε μια παρένθεση και να επισημάνουμε τις διαφορές που υπάρχουν όταν μια επιχείρηση έχει διακόψει τη λειτουργία της ή βρίσκεται υπό εκκαθάριση. Η κύρια διαφορά είναι ότι σε αυτή την περίπτωση τα πάγια και τα εμπορεύσιμα στοιχεία αποτιμώνται σε τιμές ρευστοποίησης και υπολογίζονται όλες οι υποχρεώσεις ακόμα και κάποιες αναμενόμενες από νομικές δεσμεύσεις, όπως Leasing, συμβάσεις με ρήτρες κ.λ.π.

Από θεωρητικής πλευράς, τα σημεία που αναφέρθηκαν παραπάνω αποτελούν τη μέθοδο της καθαρής περιουσιακής θέσης. Για να γίνει όμως πιο κατανοητή η μέθοδος, θα παραθέσουμε το ακόλουθο παράδειγμα:

#### Παράδειγμα :

Μια εταιρία, η PAMIS A.E. είναι μια βιομηχανία τυποποίησης κρέατος, η οποία κατά τα τελευταία έτη υπήρξε ζημιογόνος και έτσι αποφασίστηκε η μεταβίβασή της σε μεγάλο οίκο του εξωτερικού. Αγοραστές και πωλητές αποφάσισαν να γίνει αποτίμηση της εταιρίας με τη μέθοδο της καθαρής περιουσιακής θέσης, κατά την 31/12/19X1. Τον Φεβρουάριο του 19X2, ο Ισολογισμός της εταιρίας για το έτος 19X1 ήταν έτοιμος και είχε ως εξής:

Ισολογισμός 31/12/Χ1 (σε χιλιάδες Ευρώ)

| <u>ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ</u>             |                  | <u>ΠΑΘΗΤΙΚΟ ΚΑΙ ΚΕΦΑΛΑΙΟ</u> |                  |
|-------------------------------|------------------|------------------------------|------------------|
| <u>Έξοδα εγκατάστασης</u>     |                  | <u>Ίδια Κεφάλαια</u>         |                  |
| Έξοδα ίδρυσης                 | 6.850            | Μετοχικό Κεφάλαιο            | 400.000          |
| Συν/κές διαφορές πάγιων       | - 47.024         | Αφορ/τα Αποθεματικά          | 71.456           |
| Τόκοι κατ/κης περιόδου        | 17.924           | Ζημίες εις νέο               | (144.460)        |
| Σύνολο                        | <u>71.798</u>    | Σύνολο                       | <u>326.996</u>   |
| <u>Πάγιο Ενεργητικό</u>       |                  | <u>Προβλέψεις</u>            |                  |
| Γήπεδα οικόπεδα               | 135.600          | Για απ/μύωση προσωπ.         | 34.542           |
| Κτίρια & εγκαταστάσεις        | 224.642          |                              |                  |
| Μηχανήματα                    | 251.460          | <u>Μακρ/μες Υποχρεώσεις</u>  |                  |
| Μεταφορικά Μέσα               | 34.500           | Δάνεια τραπεζών              | 280.584          |
| Λοιπός Εξοπλισμός             | 92.940           |                              |                  |
| Σύνολο                        | <u>739.142</u>   | <u>Βραχ/μες Υποχρεώσεις</u>  |                  |
| <u>Κυκλοφορούν Ενεργητικό</u> |                  | Προμηθευτές                  | 281.046          |
| <u>Αποθέματα</u>              |                  | Γραμμάτια πληρωτέα           | 140.582          |
| α' ύλης                       | 46.778           | Δάνεια Τραπεζών              | 279.024          |
| Προϊόντα                      | 59.072           | Πιστωτές                     | 179.788          |
| Προκαταβολές αγορών           | 6.424            | Σύνολο                       | <u>880.440</u>   |
| <u>Απαιτήσεις</u>             |                  | <u>Μεταβατικοί λογ/σμοί</u>  |                  |
| Πελάτες                       | 236.884          | Δεδουλευμένα έξοδα           | 3.870            |
| Γραμμάτια                     | 101.698          |                              |                  |
| Επιταγές εισπρακτέες          | 105.380          |                              |                  |
| Επισφαλείς πελάτες            | 40.880           |                              |                  |
| Χρεώστες διάφοροι             | 95.962           |                              |                  |
| <u>Διαθέσιμα</u>              |                  |                              |                  |
| Ταμείο                        | 5.270            |                              |                  |
| Καταθέσεις όψεως              | 17.144           |                              |                  |
| Σύνολο                        | <u>715.492</u>   |                              |                  |
| <u>Σύνολο Ενεργητικού</u>     | <u>1.526.432</u> | <u>Σύνολο Παθητικού</u>      | <u>1.526.432</u> |

Αυτός είναι ο Ισολογισμός της PAMIS A.E. κατά την 31/12/Χ1, και σύμφωνα μ' αυτόν οι ελεγκτές λογιστές θα προβούν σε έλεγχο για την επιβεβαίωση των υπολοίπων την 31/12/Χ1. Παράλληλα, ειδικός ορκωτός εκτιμητής κάνει την αποτίμηση της αξίας του οικοπέδου, του κτιρίου και των μηχανημάτων.

Τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την εργασία του εκτιμητή είναι τα εξής:

**α.** Η αξία του πάγιου ενεργητικού, σε τιμές αντικατάστασης ήταν:

|                          |                |
|--------------------------|----------------|
| Οικόπεδο                 | 340.000        |
| Κτίρια – εγκαταστάσεις   | 280.000        |
| Μηχανήματα               | 187.000        |
| Μεταφορικά μέσα          | 32.000         |
| <u>Λοιπός εξοπλισμός</u> | <u>114.400</u> |
| Σύνολο                   | 953.400        |

**β.** Τα αποθέματα, αξίας 3.400.000 Ευρώ είχαν λήξει, επομένως ήταν ακατάλληλα για διάθεση.

**γ.** Από τις απαιτήσεις διαπιστώθηκε ότι υπάρχουν οι εξής επισφάλειες:

|           | Για ποσό      | Ειδική επισφάλεια | Υπόλοιπο ισολογισμού | Γενική επισφάλεια |
|-----------|---------------|-------------------|----------------------|-------------------|
| Πελάτες   | 72.494        | 28.434            | 164.390              | 3 % 4.932         |
| Γραμμάτια | 21.000        | 6.300             | 80.698               | 3 % 2.420         |
| Επιταγές  | 16.640        | 5.460             | 88.740               | 2% 1.774          |
| Χρεώστες  | <u>27.042</u> | <u>7.316</u>      | <u>68.920</u>        | <u>5 % 3.446</u>  |
| Σύνολο    | 137.116       | 47.510            | 402.748              | 12.572            |

Οι ειδικές επισφάλειες αφορούν συγκεκριμένους πελάτες, ενώ οι γενικές υπολογίζονται σαν ποσοστό επί των ανοικτών υπολοίπων. Έτσι η διόρθωση του κυκλοφορούντος ενεργητικού συνεπάγεται τις εξής αφαιρέσεις:

|                                     |               |
|-------------------------------------|---------------|
| - Από τα αποθέματα προϊόντων        | 3.400         |
| - Από επισφαλείς απαιτήσεις         | 40.880        |
| - Από πρόσθετες γενικές επισφάλειες | 47.510        |
| - <u>Από ειδικές επισφάλειες</u>    | <u>12.572</u> |
| - Συνολικά                          | 104.362       |

**δ.** Οι προβλέψεις για αποζημίωση προσωπικού έχουν υπολογιστεί σε ύψος 55% των αποζημιώσεων απόλυσης, ύψος που κρίνεται ικανοποιητικό.

**ε.** Οι μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις ελέγχθηκαν και βρέθηκαν σωστά αποτιμημένες.

**στ.** Μεταξύ των βραχυπρόθεσμων υποχρεώσεων αποδείχθηκε ότι βρίσκονται και οι εξής:

- Οφειλή 3.200.000 Ευρώ προς εταιρία που έχει κλείσει και εκκαθαριστεί.
- Οφειλή 6.800.000 Ευρώ προς εταιρία από την οποία υπάρχει και απαίτηση 11.400.000 καταχωρισμένη στις επισφαλείς απαιτήσεις.

**ζ.** Η εταιρία έχει κλείσει φορολογικά όλες τις χρήσεις μέχρι το 19X8.

**η.** Ο δικηγόρος βεβαιώνει ότι δεν υπάρχουν εκκρεμείς υποθέσεις της εταιρίας. Έτσι γίνεται η επανασύνταξη του Ισολογισμού της 31/12/X1.

## ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟ

| -                  | αρχική αξία | διόρθωση  | αξία αποτίμηση |
|--------------------|-------------|-----------|----------------|
| Έξοδα Εγκατάστασης | 71.798      | (71.798)  | 0              |
| Πάγιο Ενεργητικό   | 739.142     | 214.258   | 953.400        |
| Κυκλοφορούν        | 715.492     | (104.362) | 611.130        |
| Σύνολο Ενεργητικού | 1.526.432   | 38.098    | 1.564.530      |

## ΠΑΘΗΤΙΚΟ & ΚΕΦΑΛΑΙΟ

|                       |           |          |           |
|-----------------------|-----------|----------|-----------|
| Ίδια Κεφάλαια         | 326.996   | 48.098   | 375.094   |
| Προβλέψεις            | 34.542    | -----    | 34.542    |
| Μακρ/σμες υποχρεώσεις | 280.584   | -----    | 280.584   |
| Βραχ/σμες υποχρεώσεις | 880.440   | (10.000) | 870.440   |
| Μεταβ. Λογαριασμοί    | 3.870     | -----    | 3.870     |
| Σύνολο Παθητικού      | 1.526.432 | 38.098   | 1.564.530 |

Από τον ισολογισμό προκύπτει ότι η αξία της εταιρίας την 31/12/Χ1 είναι 375.094.000 Ευρώ, και ότι η διανομή ιδίων κεφαλαίων θα συνεπαγόταν φορολογία μέχρι 26.000.000 Ευρώ.

Με το παραπάνω παράδειγμα πιστεύουμε πως έγινε αντιληπτό πώς εφαρμόζεται η μέθοδος της Καθαρής Περιουσιακής θέσης. Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση άλλων μεθόδων αποτίμησης, θα πρέπει να αναφερθούμε στις λογιστικές διορθώσεις που απαιτούνται για τον υπολογισμό της Καθαρής Περιουσιακής θέσης.

Όπως αναφέραμε παραπάνω, ο Ισολογισμός διορθώνεται γιατί περιέχει τιμές κόστους στα στοιχεία του και όχι τιμές αντικατάστασης ή τιμές ρευστοποίησης. Επίσης, οι φορολογικοί νόμοι για την αναπροσαρμογή της αξίας των πάγιων, ο λογιστικός χειρισμός των επιδοτήσεων, οι διατάξεις για τις συναλλαγματικές διαφορές, τα έξοδα ίδρυσης και οργάνωσης, οι διατάξεις για την αποτίμηση των χρεογράφων και των συμμετοχών, καθώς και των εμπορευμάτων, είναι μερικοί από τους λόγους για τους οποίους απαιτείται λογιστική διόρθωση του Ισολογισμού. Σύμφωνα με τους παραπάνω λόγους, τα Ίδια Κεφάλαια των δημοσιευμένων Ισολογισμών δεν αποτελούν καλό μέτρο της Περιουσιακής θέσης της επιχείρησης. Έτσι για να γίνει η αποτίμηση της αξίας μιας επιχείρησης χρειάζονται διορθώσεις τόσο στο Ενεργητικό, όσο και στο Παθητικό, τις οποίες διορθώσεις τις κάνει ο ελεγκτής βασιζόμενος σε κάποιες βασικές αρχές, οι οποίες γίνονται γενικά αποδεκτές.

Σύμφωνα με τον Α. Σφαρνά, οι αρχές είναι διαφορετικές για κάθε στοιχείο του Ισολογισμού. Γι' αυτό θα δούμε ξεχωριστά την κάθε περίπτωση, δηλαδή το κάθε στοιχείο του Ενεργητικού ή Παθητικού με την κατάλληλη ροή. Έτσι, έχουμε τα εξής:

**α. Πάγια :** Στην αποτίμηση των πάγιων χρησιμοποιείται η τιμή αντικατάστασης, δηλαδή τιμή αγοράς τρέχουσας, μειωμένη κατά την απόσβεση του

έτους που χρησιμοποιήθηκε με την προϋπόθεση ότι η επιχείρηση έχει κέρδη και συνεχίζει να λειτουργεί κανονικά. Όταν η επιχείρηση είναι ζημιογόνος, τότε χρησιμοποιείται η τιμή ρευστοποίησης, η οποία κατά κανόνα είναι μικρότερη από την τιμή αντικατάστασης.

**β. Συμμετοχές – Χρεόγραφα :** Όταν η εταιρία είναι εισηγμένη στο Χρηματιστήριο, τότε η αποτίμηση των συμμετοχών βρίσκεται πολύ εύκολα με την τρέχουσα αξία. Το ίδιο συμβαίνει και για την αποτίμηση των χρεογράφων. Όταν όμως η εταιρία δεν έχει εισαχθεί στο Χρηματιστήριο, τότε η αποτίμηση γίνεται με την κανονική

διαδικασία.

**γ. Αποθέματα :** Αυτά πρέπει να αποτιμούνται με την τρέχουσα αξία, όταν αυτή είναι αρκετά μεγαλύτερη από την αξία κτήσης.

**δ. Απαιτήσεις :** Οι ονομαστικές απαιτήσεις από τρίτους πρέπει να μειωθούν κατά το μέρος που η είσπραξή τους είναι αβέβαιη. Οι προβλέψεις επισφάλειας είναι δύο ειδών: i) γενικές, όταν αφορούν σύνολο απαιτήσεων και ii) ειδικές, όταν αφορούν συγκεκριμένους χρεώστες. Οι ειδικές προβλέψεις γίνονται σε ποσοστό 100% ή και σε μικρότερο. Έχοντας υπόψη αυτό, πρώτα εντοπίζονται τα υπόλοιπα που η είσπραξή τους είναι επισφαλής και στη συνέχεια αθροίζονται τα υπόλοιπα που δε φαίνονται να είναι επισφαλής.

**ε. Γραμμάτια και επιταγές :** Η αποτίμησή τους γίνεται στην τρέχουσα αξία.

**στ. Υποχρεώσεις :** Για την αποτίμησή τους λαμβάνονται υπόψη και οι υποχρεώσεις που δε βρίσκονται στον Ισολογισμό και γίνεται αναγωγή στην αξία εξόφλησής τους, χωρίς να γίνεται αναγωγή των αξιών στο παρόν.

Εκτός από τη μέθοδο της καθαρής περιουσιακής θέσης, υπάρχουν και άλλες μέθοδοι αποτίμησης. Μια από αυτές είναι η μέθοδος των Προεξοφλημένων Ταμειακών Ροών.

## 2.4. Μέθοδος Προεξοφλημένων Ταμειακών Ροών

Είναι γνωστό ότι όταν μια επιχείρηση πραγματοποιεί κέρδη η αξία της είναι μεγαλύτερη από την αξία των επιμέρους στοιχείων της. Η μέθοδος της καθαρής περιουσιακής θέσης δεν είναι αρκετή στην περίπτωση που η επιχείρηση είναι κερδοφόρα, γιατί το πιο κατάλληλο μέτρο για την αξία μιας κερδοφόρας επιχείρησης είναι τα κέρδη της. Γι' αυτό το λόγο τα κέρδη χρησιμοποιούνται μέσα από μια σειρά (φόρμουλα) υπολογισμών για να προσδιοριστεί η αξία της επιχείρησης.

Σύμφωνα με αυτήν την μέθοδο, ο επενδυτής δεν ενδιαφέρεται τόσο για τα λογιστικά κέρδη αλλά για τα ταμειακά πλεονάσματα, (τις καθαρές εισροές μετρητών), τα οποία είτε τα εισπράττει είτε τα επανεπενδύει, πράγμα που έχει ως αποτέλεσμα να ανεβαίνει η αξία της επιχείρησης. Η μέθοδος βασίζεται στο ότι η αξία της επιχείρησης ισούται με την παρούσα αξία των ταμειακών πλεονασμάτων που αναμένεται να πραγματοποιηθούν στα επόμενα έτη συν την παρούσα αξία της υπολειμματικής αξίας της επιχείρησης στο τέλος του καθορισμένου χρόνου. Η αναγωγή των μελλοντικών πλεονασμάτων στο παρόν γίνεται με έναν συντελεστή (επιτόκιο) ο οποίος εξαρτάται από το μέγεθος των κινδύνων που αναλαμβάνει η επιχείρηση.

Για να κατανοηθεί καλύτερα η μέθοδος αυτή, ας υποθέσουμε ότι μια ομολογία μπορεί να προσεγγιστεί και να παρομοιαστεί σαν μια επιχείρηση. Όλοι γνωρίζουμε ότι οι ομολογίες αποφέρουν ετήσια κέρδη και στο τέλος εξαργυρώνονται στην ονομαστική τους αξία. Ένα παράδειγμα θα μας βοηθήσει να καταλάβουμε πώς δουλεύει ο συντελεστής που χρησιμοποιούμε για την αναγωγή των μελλοντικών πλεονασμάτων. Ας υποθέσουμε ότι μια κρατική ομολογία τριετούς διάρκειας έχει ονομαστική αξία 200.000 Ευρώ και αποφέρει ετήσιο τόκο 40.000 Ευρώ. Αν το ετήσιο επιτόκιο των τραπεζικών καταθέσεων είναι 17%, αυτό σημαίνει ότι ετησίως η ομολογία αποφέρει μεγαλύτερα κέρδη από ό,τι οι τραπεζικές καταθέσεις λαμβάνοντας υπόψη ότι και τα δύο μέσα, τόσο οι ομολογίες όσο και οι τραπεζικές καταθέσεις είναι ασφαλείς τρόποι τοποθέτησης των κεφαλαίων μας.

Ωστόσο είναι λογικό να υπολογίζουμε την τρέχουσα αξία μιας ομολογίας με την βοήθεια συντελεστών προεξόφλησης που βασίζονται στο τραπεζικό επιτόκιο. Έτσι έχουμε:



Ο συντελεστής προεξόφλησης του 1ου έτους είναι  $\frac{0,8547}{1,17} = 0,8547$

για το 2ο έτος είναι:  $\frac{0,8547}{1,17} = 0,7305$  κ.λ.π.

Και έτσι βγάζουμε την τρέχουσα αξία της ομολογίας ως εξής:

| Χρόνος | Είσπραξη         | Συντελεστής<br>Προεξόφλησης | Παρούσα<br>Αξία |
|--------|------------------|-----------------------------|-----------------|
| 1ος    | 40.000           | 0,8547                      | 34.188          |
| 2ος    | 40.000           | 0,7305                      | 29.220          |
| 3ος    | 40.000 + 200.000 | 0,6244                      | 149.856         |
| Σύνολο |                  |                             | 213.264         |

Έτσι, η τρέχουσα αξία της ομολογίας είναι 213.264, δηλαδή μεγαλύτερη από την ονομαστική της αξία. Κατά παρόμοιο τρόπο χρησιμοποιείται και ο συντελεστής για να βγάλουμε την αξία της επιχείρησης. Φυσικά υπάρχουν κάποιες διαφορές, το ότι η επιχείρηση είναι πιο πολύπλοκη και ο υπολογισμός της αξίας της γίνεται με περισσότερη αβεβαιότητα από ό,τι η ομολογία.

Το ερώτημα που παρουσιάζεται κατά τη συγκεκριμένη μέθοδο είναι ποιες τιμές θα χρησιμοποιηθούν για τον υπολογισμό των ταμειακών ροών.

Υπάρχουν δύο λύσεις, οι τιμές εκείνες που αναμένεται να διαμορφωθούν στην αγορά και ενσωματώνουν τον πληθωρισμό, ή οι σταθερές τιμές οι οποίες είναι όμοιες με τις σημερινές. Παρ' όλα αυτά η μέθοδος απαιτεί τη χρησιμοποίηση ενός σεναρίου από τον εκτιμητή, ώστε να υπολογιστεί η αξία με βάση το σενάριο αυτό. Σημαντικό ρόλο παίζει επίσης και ο χρονικός ορίζοντας μέσα στον οποίο θα γίνει η αναγωγή των ταμειακών πλεονασμάτων, για να βρεθεί η αξία της επιχείρησης. Αυτός ο χρονικός ορίζοντας είναι 5 έως 10 έτη ανάλογα με το είδος της επιχείρησης.

Μετά τον χρονικό ορίζοντα των 10 ετών τα κέρδη της επιχείρησης είναι απρόβλεπτα και γι' αυτό δεν μπορούμε να μιλάμε για ταμειακά πλεονάσματα.

Έχοντας γενικές γνώσεις για τη μέθοδο των προεξοφλημένων ταμειακών ροών, θα δοθεί ένα παράδειγμα για να κατανοηθεί καλύτερα η διαδικασία της συγκεκριμένης μεθόδου.

#### Παράδειγμα :

Η επιχείρηση ΝΙΚΗ Ε.Π.Ε., που κατασκευάζει μεταλλικά δοχεία, διατίθεται για πώληση τον Ιανουάριο του 2001. Δίνεται εντολή σε ελεγκτή λογιστή να αποτιμήσει την αξία της επιχείρησης. Ο Ισολογισμός την 31/12/ΧΟ είναι ως εξής:

## Ισολογισμός

31/12/ΧΟ

| <u>Ενεργητικό</u> |         | <u>Παθητικό και Κεφάλαιο</u> |                |
|-------------------|---------|------------------------------|----------------|
| Πάγια             | 540.000 | Εταιρικό κεφάλαιο            | 100.000        |
| Αποθέματα         | 100.000 | Κέρδη εις νέον               | <u>500.000</u> |
| Απαιτήσεις        | 100.000 | Σύνολο                       | 600.000        |
| Διαθέσιμα         | 20.000  | Υποχρεώσεις                  | <u>160.000</u> |
| Σύνολο            | 760.000 | Σύνολο                       | 760.000        |

Ο ελεγκτής λογιστής καταλήγει σ' ένα πρόγραμμα πωλήσεων πενταετίας ύστερα από την ενημέρωση που είχε από τον υπεύθυνο πωλήσεων. Έτσι τα δοχεία μετατρέπονται σε τεμάχια σύμφωνα με τη χρησιμοποίηση ενός συντελεστή και έτσι έχουμε το εξής πρόγραμμα.

| Χρόνος | Πωλήσεις σε Τεμάχια | Τιμή Τεμαχίου | Αξία Πωλήσεων |
|--------|---------------------|---------------|---------------|
| 1ος    | 200.000             | 4.500         | 900.000.000   |
| 2ος    | 260.000             | 4.500         | 1.170.000.000 |
| 3ος    | 290.000             | 4.500         | 1.305.000.000 |
| 4ος    | 310.000             | 4.500         | 1.395.000.000 |
| 5ος    | 320.000             | 4.500         | 1.440.000.000 |

Σύμφωνα με την παραγωγή αυτή προσδιορίζονται οι απαιτούμενες ετήσιες δαπάνες ως εξής: Πρώτα απ' όλα, το κόστος των α' υλών υπολογίζεται με βάση την απαιτούμενη ποσότητα α' ύλης για την κατασκευή ενός τεμαχίου, τον ετήσιο αριθμό τεμαχίων, και την αναμενόμενη τιμή α' ύλης.

Έτσι: για τον 10 χρόνο έχουμε:

200.000 τεμάχια X 14,5 κιλά X 105 δρχ. κιλό = 304.500.000 χ.μ. (Υποθέτουμε σταθερή τιμή πρώτης ύλης καθόλη την πενταετία).

Στη συνέχεια προσδιορίζονται τα εργατικά και το κόστος για κάθε εργαζόμενο. Έτσι, αν υποθέσουμε ότι 7 υπάλληλοι εργάστηκαν το 1ο έτος και το μεικτό μηνιαίο κόστος των μισθών τους ήταν 2.300.000, το ετήσιο κόστος είναι 2.300.000 X 14,5 φορές το χρόνο X 1,45 (για ΙΚΑ/χ/μο) = 48.357.500 χ.μ. Για τις επόμενες χρονιές υποθέτουμε ότι τα άμεσα εργατικά αυξάνονται αναλογικά με τα παραγόμενα τεμάχια.

Ο μισθός του Διευθυντή Παραγωγής είναι 700.000 δρχ. το μήνα και το ετήσιο κόστος είναι 14.715.500 χ.μ. (700.000 X 1,45 X 14,5 φορές), το οποίο θεωρούμε σταθερό καθόλη την πενταετία. Η ετήσια δαπάνη για την ενέργεια είναι 3.200.000 και αυξάνεται αναλογικά με την παραγωγή. Το ενοίκιο του εργοστασίου είναι 1.000.000 το μήνα. Τα λοιπά γενικά βιομηχανικά έξοδα είναι 230.000 χ.μ. το μήνα και είναι σταθερά. Οι φορολογητέες αποσβέσεις είναι 16.000.000 το χρόνο και τα πάγια αποσβένονται πλήρως σε 4 χρόνια. Κατά ανάλογο τρόπο υπολογίζονται όλα τα έξοδα της επιχείρησης για την πενταετία, με αποτέλεσμα να καταρτίζεται ο παρακάτω πίνακας:

|                            | 2001             | 2002             | 2003             | 2004             | 2005             |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Έσοδα                      | 900.000,0        | 1.170.000,0      | 1.305.000,0      | 1.395.000,0      | 1.440.000,0      |
| <u>Ανάλωση<br/>α' υλών</u> | 304.500,0        | 395.850,0        | 441.525,0        | 471.975,0        | 487.200,0        |
| Εργατικά παραγωγής         | 48.357,0         | 62.864,8         | 70.118,4         | 74.954,1         | 77.372,0         |
| Διευθυντής<br>παραγωγής    | 14.717,5         | 14.717,5         | 14.717,5         | 14.717,5         | 14.717,5         |
| Ενέργεια                   | 3.200,0          | 4.160,0          | 4.640,0          | 4.960,0          | 5.120,0          |
| Ενοίκια                    | 12.000,0         | 12.000,0         | 12.000,0         | 12.000,0         | 12.000,0         |
| Γενικά Βιομηχ.<br>Έξοδα    | 2.760,0          | 2.760,0          | 2.760,0          | 2.760,0          | 2.760,0          |
| Παραγωγικές<br>αποσβέσεις  | <u>16.000,0</u>  | <u>16.000,0</u>  | <u>16.000,0</u>  | <u>16.000,0</u>  | -----            |
| Κόστος παραγωγής           | 401.535          | 508.352,0        | 561.760,9        | 597.366,6        | 599.169,5        |
| Προσωπικό<br>διοίκησης     | 41.470,0         | 41.470,0         | 41.470,0         | 41.470           | 41.470           |
| Δαπάνες διοίκησης          | 9.000,0          | 9.000,0          | 9.000,0          | 9.000            | 9.000            |
| Προσωπικό διάθεσης         | 22.000,0         | 28.000,0         | 34.000,0         | 40.000           | 46.000           |
| Διαφήμιση                  | 20.000,0         | 24.000,0         | 28.000,0         | 32.000           | 36.000           |
| Σύνολο δαπανών             | 494.005,0        | 610.822,3        | 674.230,9        | 719.836,6        | 731.63,5         |
| Φορολογικό<br>αποτέλεσμα   | 405.995,0        | 559.177,7        | 630.769,1        | 675.163,4        | 708.360,5        |
| Φόρος (38%)                | 154.278,1        | 212.487,5        | 239.692,3        | 273.537,9        | 269.177,0        |
| Υπόλοιπο                   | <u>251.716,9</u> | <u>346.690,2</u> | <u>391.076,8</u> | <u>401.625,5</u> | <u>439.183,5</u> |
| Αποσβέσεις                 | 16.000,0         | 16.000,0         | 16.000,0         | 16.000,0         | 16.000,0         |
| Γαμ. πλεόνασμα             | 267.716,9        | 362.690,2        | 407.076,8        | 417.625,5        | 455.183,5        |

Από τον πίνακα είναι δυνατό να δούμε τα ταμειακά πλεονάσματα για την πενταετία, καθώς και την υπολειμματική αξία, την οποία την ανάγουμε στο παρόν με την χρησιμοποίηση ενός συντελεστή ως εξής: Αρχίζουμε από την αποπληθωρισμένη απόδοση, που έστω είναι 6% περίπου ανά έτος και στη συνέχεια εξετάζουμε άλλους παράγοντες, όπως την ελαστικότητα της ζήτησης, τις μεταβολές των τιμών, τον ανταγωνισμό, τον εξωτερικό δανεισμό, οι οποίοι "παρέχουν" κάποιο ποσοστό κινδύνου στην επιχείρηση. Γι' αυτό το λόγο, για να αποφευχθεί δηλαδή ο κίνδυνος, ο ελεγκτής λογιστής, βρίσκει το κατάλληλο ασφάλιστρο κινδύνου, το οποίο έστω είναι 5%, και φυσικά πρέπει να ικανοποιεί την επιχείρηση. Επομένως, ο κατάλληλος συντελεστής προεξόφλησης είναι  $6\% + 5\% = 11\%$

#### **α. Υπολειμματική αξία**

Για να βρούμε την υπολειμματική αξία, χρειαζόμαστε το μέσο όρο των πλεονασμάτων της πενταετίας, που στο παράδειγμά μας είναι: 382.058.580 Δρ. Γνωρίζοντας το μέσο όρο και το συντελεστή προεξοφλούμε τα κέρδη αυτά για 4 χρόνια:

382.058,58 : 1,110 = 344.196,9  
 382.058,58 : 1,232 = 310.112,5  
 382.058,58 : 1,368 = 279.282,6  
 382.058,58 : 1,518 = 251.685,5

Υπολειμματική αξία : 1.185.277,5

Οι υπολογισμοί είχαν ως αποτέλεσμα ότι η υπολειμματική αξία είναι 1.185.277,5 χ.μ.

Στη συνέχεια βρίσκουμε την παρούσα αξία της επιχείρησης:

### β. Παρούσα αξία της επιχείρησης

Ο πίνακας μας δίνει ότι η παρούσα σημερινή αξία της επιχείρησης είναι 2.081.831,6 χ.μ. Η αξία αυτή είναι πολύ μεγαλύτερη από την καθαρή περιουσιακή θέση της επιχείρησης. Σύμφωνα με το φορολογικό Ισολογισμό, η περιουσιακή θέση της επιχείρησης είναι 600.000.000 χ.μ. Πάντως η αξία 2.081.831,6 χ.μ. θεωρείται σαν πιο πιθανή, αλλά όχι σαν απόλυτη, αφού για να υπολογιστεί χρησιμοποιήσαμε και υποθέσεις.

| Χρόνος     | Πλεόνασμα   | Συντελεστής ανα/γης | Παρούσα αξία |
|------------|-------------|---------------------|--------------|
| 1ος        | 267.716,9   | 1,110               | 241186,4     |
| 2ος        | 362.690,2   | 1,232               | 294391,4     |
| 3ος        | 407.076,8   | 1,368               | 297570,8     |
| 4ος        | 417.625,5   | 1,518               | 275115,6     |
| 5ος        | 455.183,5   | 1,685               | 270138,6     |
| Υπολ. αξία | 1.185.277,5 | 1,685               | 703428,8     |
|            |             |                     | 2081831,5    |

### 2.5. Μέθοδος των Κεφαλαιοποιημένων Οργανικών Κερδών.

Η μέθοδος των προεξοφλημένων ταμειακών ροών μας δίνει τη δυνατότητα να μελετήσουμε τη μέθοδο των κεφαλαιοποιημένων οργανικών κερδών. Όπως είναι φυσικό, οι δύο μέθοδοι έχουν αρκετές διαφορές, αλλά έχουν και μια βασική ομοιότητα. Η ομοιότητα βρίσκεται στην Κεφαλαιοποίηση των αναμενόμενων ωφελημάτων από την επιχείρηση. Όμως, μια κύρια διαφορά είναι η έννοια των ωφελημάτων, αφού η πρώτη μέθοδος χρησιμοποιεί τα ταμειακά πλεονάσματα μετά από τους φόρους, ενώ η άλλη τα οργανικά κέρδη. Τέλος, μια δεύτερη σημαντική διαφορά είναι η διαδικασία που χρησιμοποιεί η κάθε μέθοδος. Στην περίπτωση των προεξοφλημένων ταμειακών ροών βρίσκεται κατευθείαν η αξία της επιχείρησης, ενώ με τη μέθοδο των κεφαλαιοποιημένων οργανικών κερδών η αποτίμηση γίνεται σε δύο στάδια. Στο πρώτο στάδιο βρίσκουμε την αξία του ενεργητικού, δηλαδή την αξία της επιχείρησης χωρίς δανειακές υποχρεώσεις, και στο δεύτερο στάδιο βρίσκουμε την αξία της επιχείρησης.

Όπως αναφέραμε παραπάνω, η μέθοδος των κεφαλαιοποιημένων οργανικών κερδών μοιάζει με τη μέθοδο των προεξοφλημένων ταμειακών ροών. Για την εφαρμογή της χρησιμοποιούνται οι ίδιες προϋποθέσεις όπως και στην τελευταία μέθοδο, που έχουν σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία διαδοχικών πινάκων, όπως του πίνακα εξέλιξης των

διαφόρων μεγεθών της επιχείρησης, του πίνακα υπολογισμού των οργανικών κερδών, του πίνακα υπολογισμού της παρούσης αξίας των μελλοντικών κερδών και της υπολειμματικής αξίας.

Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, η αξία της επιχείρησης είναι ίση με την προεξοφλημένη αξία των οργανικών κερδών των επόμενων 5 έως 8 ετών, συν την προεξοφλημένη υπολειμματική αξία της επιχείρησης, και την αξία των μη λειτουργικών περιουσιακών στοιχείων. Στην περίπτωση βέβαια που η επιχείρηση έχει πάγια, τα οποία δε χρησιμοποιούνται στη διαδικασία παραγωγής οργανικών κερδών, η αξία τους προστίθεται στην αξία που υπολογίστηκε από τον πίνακα της υπολειμματικής αξίας.

Έτσι, η αξία της επιχείρησης είναι ίση με την παρούσα αξία μιας σειράς μελλοντικών κερδών που είναι ίσα με το μέσο όρο των κερδών της προηγούμενης πενταετίας. Εδώ θα πρέπει να πούμε ότι σημαντικός παράγοντας είναι ο συντελεστής που βοηθάει στην αναγωγή των ετήσιων κερδών σε ενιαία τιμαριθμική βάση, μια διαδικασία αρκετά δύσκολη που χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή.

Η αναγωγή των κερδών κάθε έτους γίνεται με τον πολλαπλασιασμό τους επί το γινόμενο όλων των ετήσιων συντελεστών μέχρι τον τελευταίο χρόνο. Έτσι, για παράδειγμα, έχουμε τον παρακάτω πίνακα:

| Έτος | Κέρδος | Πληθωρισμός | Συντ. ανα/γης | Κέρδος σε σημερινές αξίες |
|------|--------|-------------|---------------|---------------------------|
| 1ος  | 10.000 | 15%         | 1,150         | 11.500                    |
| 2ος  | 10.000 | 12%         | 1,288         | 12.880                    |
| 3ος  | 8.000  | 16%         | 1,494         | 11.952                    |
| 4ος  | 8.000  | 12%         | 1,673         | 13.382                    |
| 5ος  | 9.000  | 10%         | 1,840         | 16.560                    |

Η μέση απόδοση της αγοράς χρησιμεύει ως συντελεστής τόσο για την κεφαλαιοποίηση των αναμενόμενων κερδών όσο και για την κεφαλαιοποίηση των ετήσιων κερδών. Έτσι ο παραπάνω πίνακας μας δείχνει το κέρδος σε σημερινές αξίες, μια και έχει γίνει η αναγωγή με το συντελεστή και τον πληθωρισμό.

## 2.6. Μέθοδος της Υπερπροσόδου της Επιχείρησης

Ένα καλό παράδειγμα για να κατανοηθεί καλύτερα ο τελευταίος ισχυρισμός μας είναι η μέθοδος της υπερπροσόδου, για την οποία θα προσπαθήσουμε να δώσουμε τις λειτουργίες της και τις προϋποθέσεις που πρέπει να υπάρξουν ώστε να μπορεί να χρησιμοποιηθεί.

Πρώτα απ' όλα, θα πρέπει να αναφέρουμε ότι η μέθοδος αρχίζει από μια παραδοχή, κατά την οποία "η αξία της επιχείρησης είναι μεγαλύτερη από το άθροισμα των περιουσιακών της στοιχείων".

Είναι γνωστό ότι η επιπλέον αυτή αξία ονομάζεται Υπεραξία, το λεγόμενο goodwill στα αγγλικά και οφείλεται στο ότι οι αποδόσεις από το τραπεζικό επιτόκιο είναι μικρότερες από τις αποδόσεις που εξασφαλίζει το κεφάλαιο της επιχείρησης. Η μέθοδος είναι κατάλληλη μόνο όταν μια επιχείρηση είναι κερδοφόρα και εφαρμόζεται κυρίως όταν τα κέρδη της είναι μεγαλύτερα από την κανονική πρόσοδο και είναι ο τόκος που θα έδινε το απασχολούμενο κεφάλαιο αν τοκίζόταν με το τρέχον επιτόκιο. Κατά τη μέθοδο

αυτή, η αξία της επιχείρησης είναι το άθροισμα της καθαρής περιουσιακής θέσης και της παρούσας αξίας της υπερπροσόδου.

Ο υπολογισμός της παρούσας αξίας των υπερπροσόδων γίνεται με βάση το μαθηματικό τύπο για το άθροισμα απείρων όρων μιας φθίνουσας γεωμετρικής προόδου (διενογκής ράντα).

Ο τύπος είναι ως εξής:

παρούσα αξία =  $\frac{a}{1}$ , όπου  $a$  είναι η μέση υπερπρόσοδος και ο

λόγος της προόδου είναι  $\frac{1}{1+i}$ , όπου  $i$  είναι ο συντελεστής προεξόφλησης"

## ΤΟ ΑΙΤΗΜΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

### 3.1. Εισαγωγή

Η "ιδιωτικοποίηση" (privatization) είναι μια καινούργια έννοια η οποία διαδίδεται με ταχύτατους ρυθμούς. Το ρήμα "ιδιωτικοποιώ" (privatize) εμφανίστηκε σε λεξικό (Webster's) για πρώτη φορά το 1983 και ορίστηκε στη συγκεκριμένη έννοια ως το "να κάνω κάτι ιδιωτικό" και ιδιαίτερα να μεταφέρω μια δραστηριότητα, μια επιχείρηση, ή ακόμη έναν ολόκληρο κλάδο από το δημόσιο έλεγχο ή ιδιοκτησία στον ιδιωτικό. Υπό ευρύτερη έννοια, θα μπορούσαμε να πούμε ότι άλλαξε τον τρόπο θεώρησης των αναγκών ενός κοινωνικού συνόλου καθώς και το ρόλο του κράτους.

Έτσι, θα μπορούσαμε να ορίσουμε την ιδιωτικοποίηση ως μια πράξη περιορισμού του ρόλου του κράτους ή αύξησης του ρόλου του Ιδιωτικού Τομέα, σε κάποια συγκεκριμένη δραστηριότητα ή στην ιδιοκτησία περιουσιακών στοιχείων.

Οι επικριτές της θεωρούν την ιδιωτικοποίηση μια απλουστευμένη μορφή περιστολής του ρόλου του κράτους και οπισθοδρόμησης σε μια κατάσταση όπου ο ισχυρότερος οικονομικά επικρατεί του ασθενέστερου. Στην πραγματικότητα όμως και με την ιδιωτικοποίηση όταν βέβαια εφαρμόζεται σωστά το κράτος μπορεί να παραμένει εξίσου ευαίσθητο στα προβλήματα των αδυνάτων όσο και το κράτος πρόνοιας (welfare state).

Η ιδιωτικοποίηση παρουσιάζεται με διάφορες μορφές, όπως είναι, για παράδειγμα, η σύμβαση (contracting) ιδιωτικών εταιρειών με κρατικούς φορείς π.χ. για τη χρηματοδότηση κατασκευή και λειτουργία έργων ύδρευσης ή φυλακών, ή ακόμη για τον καθαρισμό των δρόμων, το κλάδεμα των δένδρων ή την επισκευή πλοίων. Ιδιωτικοποίηση θεωρείται επίσης η συνεργασία κράτους και κάποιας φιλανθρωπικής οργάνωσης για την κατ' οίκον διανομή γεύματος σε ηλικιωμένους ή ακόμη η από κοινού με ιδιώτη εκμετάλλευση ενός κτιρίου γραφείων. Η έκδοση και διανομή κουπονιών σίτισης, καθώς και κουπονιών στέγασης, αποτελεί άλλη μια μορφή ιδιωτικοποίησης που διαφέρει ριζικά από την κατασκευή εργατικών κατοικιών ή τη λειτουργία πρατηρίων τροφίμων. Η συγκρότηση ομάδων περιφρούρησης από τους κατοίκους μικρών πόλεων για τη διασφάλιση της τάξης ή την πρόληψη και κατάσβεση πυρκαγιών θεωρείται επίσης ιδιωτικοποίηση. Μορφές ιδιωτικοποίησης αποτελούν ακόμα η αποκρατικοποίηση μιας αεροπορικής εταιρείας, ενός εργοστασίου, ενός ανθρακωρυχείου, καθώς και η μη ανάμιξη του κράτους στην αγορά των ακινήτων ή στη λειτουργία των αστικών συγκοινωνιών.

Η διάκριση ανάμεσα σε "δημόσιο" και "ιδιωτικό" δεν είναι πάντα τόσο σαφής. Ένα πάρκο αλλά και ένα κρατικό κτίριο γραφείων, π.χ., αποτελούν δημόσια ιδιοκτησία (public property). Είναι χαρακτηριστικό άλλωστε ότι στην αγγλική γλώσσα -και όχι μόνο σ' αυτήν- ο ίδιος όρος χρησιμοποιείται και για εταιρείες, όπως Π.χ. η IBM (public company), επειδή οι μετοχές της είναι διεσπαρμένες σε πολλούς μετόχους και οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί να αγοράσει μετοχές. Το ίδιο ισχύει και για εστιατόρια (public restaurants), έστω και αν ανήκουν αποκλειστικά σε έναν ιδιοκτήτη. Έτσι, ο όρος "δημόσιο" (public) χρησιμοποιείται όχι μόνο για μία κρατική ιδιοκτησία (government ownership), αλλά και για ευρύτερες διεσπαρμένες ιδιοκτησίες (widespread ownerships) ή και για ιδιοκτησίες απευθυνόμενες προς το ευρύ κοινό (widespread access), όπως τα εστιατόρια.

Αυτή όμως η εννοιολογική σύγχυση έχει ιδιαίτερη σημασία, γιατί δείχνει ότι η κρατική ιδιοκτησία -και κατ' επέκταση η κρατική δραστηριότητα- δεν είναι απαραίτητη για την κάλυψη ή απόκτηση ευρέως διαδεδομένων (δηλαδή δημόσιων) αγαθών. Η

ιδιωτικοποίηση στηρίζεται σ' αυτό το γεγονός, εξετάζοντας τη δομή της ιδιοκτησίας και βάζοντας σε εφαρμογή σχέσεις και μηχανισμούς που έχουν πρωταρχικό σκοπό την εκπλήρωση των ανθρώπινων αναγκών και επιθυμιών.

Σημειώνεται ότι ο όρος "υπηρεσία" (service) αναφέρεται -σε όλο το βιβλίο- όχι απλώς σε μια συγκεκριμένη δραστηριότητα (όπως συλλογή απορριμμάτων, διανομή αλληλογραφίας, κατάσβεση πυρκαγιών ή διεύθυνση σιδηροδρόμων), αλλά και σε ευρύτερες λειτουργίες, όπως είναι η οικονομική προστασία των ηλικιωμένων, η άμυνα του κράτους, η ένδυση, η παραγωγή βιομηχανικών αγαθών ή η προστασία των απειλούμενων με εξαφάνιση ζώων. Η σύντομη αυτή αναφορά σε μερικές από τις μορφές ιδιωτικοποίησης υποδηλώνει ότι η ανάλυση που παρουσιάζεται στη συνέχεια είναι εφαρμόσιμη σε όλα τα κράτη και σε όλα τα κοινωνικό-οικονομικά συστήματα, ανεξάρτητα από τα θεσμοθετημένα μέσα με τα οποία παρέχονται σήμερα προϊόντα και υπηρεσίες.

### **3.2 Θεωρήσεις και επιδιώξεις που ωθούν την Ιδιωτικοποίηση**

Υπάρχουν τέσσερις βασικές κατηγορίες θεωρήσεως της ιδιωτικοποίησης:

- "πραγματιστική" (pragmatic)
- "ιδεολογική" (ideologic)
- "επιχειρηματική" (commercial)
- "ανθρωπιστική" (populist)

Ο στόχος αυτών που ασπάζονται την πραγματιστική θεώρηση είναι η βελτίωση του Δημόσιου Τομέα μέσω αποτελεσματικής διαχείρισης του κόστους παροχής υπηρεσιών. Ο στόχος αυτών που προσεγγίζουν το θέμα ιδεολογικά είναι η μείωση της επιρροής της κρατικής εξουσίας, αυτών δε που το προσεγγίζουν επιχειρηματικά η αύξηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, αφού τα δημόσια κονδύλια ελευθερώνονται και κατευθύνονται στον Ιδιωτικό Τομέα. Τέλος, αυτοί που δίνουν έμφαση σε μια ανθρωπιστική διάσταση στοχεύουν σε μια καλύτερη κοινωνία που θα είναι σε θέση να προσφέρει στους ανθρώπους αυξημένη δυνατότητα για την ικανοποίηση κοινών αναγκών. Τα βασικά Χαρακτηριστικά των τεσσάρων αυτών θεωρήσεων συνοψίζονται στον πίνακα (1) και αναλύονται στη συνέχεια.



| ΘΕΩΡΗΣΗ        | ΣΤΟΧΟΣ                                    | ΛΟΓΙΚΗ  |
|----------------|---|---|
| Πραγματιστική  | Καλύτερο κράτος                           | Η ορθή εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης οδηγεί σε φθηνότερες ή και αποτελεσματικότερες δημόσιες υπηρεσίες.  |
| Ιδεολογική     | Λιγότερο κράτος                           | Το κράτος είναι πολύ μεγάλο και ισχυρό και επεμβαίνει αδιάκριτα στη ζωή των πολιτών, συνεπώς αποτελεί κίνδυνο για τους δημοκρατικούς θεσμούς. Οι κρατικές αποφάσεις έχουν πολιτικό χαρακτήρα, είναι επομένως λιγότερο αξιόπιστες από αυτές της ελεύθερης αγοράς   |
| Επιχειρηματική | Αύξηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας | Οι κρατικές δαπάνες αντιπροσωπεύουν μεγάλο μέρος της οικονομίας. Το μεγαλύτερο ποσοστό από αυτές μπορεί και πρέπει να κατευθυνθεί προς τον ιδιωτικό τομέα. Οι δημόσιες επιχειρήσεις και η περιουσία του δημόσιου μπορούν να τύχουν ορθολογικότερης εκμετάλλευσης από τον ιδιωτικό τομέα.  |
| Ανθρωπιστική   | Καλύτερη κοινωνία                         | Οι άνθρωποι πρέπει να έχουν περιθώρια επιλογής για δημόσιες υπηρεσίες, πρέπει να δοθεί στους ίδιους η δυνατότητα να προσδιορίζουν και να επιδιώκουν άμεσα την κάλυψη των αναγκών τους, ώστε να αποκτήσουν αίσθηση προσωπικής συμμετοχής στα κοινά, ανταποκρινόμενοι περισσότερο στις ανάγκες της οικογένειας, της γειτονίας, της τοπικής κοινότητας, κ.λ.π. και λιγότερα σ' αυτές των απομακρυσμένων και απρόσωπων γραφειοκρατικών δομών. |

### 3.2.1 Πραγματιστική θεώρηση

Όταν το κράτος αντιμετωπίζει σοβαρά οικονομικά προβλήματα, όταν δηλαδή το κόστος των κρατικών δραστηριοτήτων αυξάνει, με παράλληλη αύξηση της αντίδρασης του κοινού στην επιβολή υψηλότερων Φόρων, τότε οι δημόσιοι λειτουργοί αρχίζουν να σκέπτονται εύκολες και πρόχειρες λύσεις. Η πρώτη εύκολη λύση είναι η "εξωραϊστική λογιστική", με την οποία έντεχνα αποκρύπτεται -πρόσκαιρα βέβαια- το μέγεθος και η σοβαρότητα της διαφοράς ανάμεσα στα έσοδα και τα έξοδα του κράτους. Η δεύτερη λύση είναι ο δανεισμός.

Στην πορεία, και οι δύο παραπάνω επιλογές απορρίπτονται. Αρχικά, οι δανειστές είναι απρόθυμοι να υποστηρίξουν πολυδάπανες κρατικές επιχειρήσεις, ιδιαίτερα σε αναπτυσσόμενες χώρες. Στα βιομηχανικά κράτη, η δυσaráεσκεια του κοινού απέναντι στις αυξανόμενες κρατικές δαπάνες εκδηλώνεται με την απροθυμία αγοράς κρατικών ομολόγων. Επίσης, η ολοένα αυξανόμενη τάση καθιέρωσης γενικά αποδεκτών λογιστικών αρχών τείνει να οδηγήσει στον περιορισμό της "εξωραϊστικής λογιστικής". Έτσι, οι μόνες ρεαλιστικές επιλογές είναι δύο: μείωση των κρατικών δαπανών ή αύξηση της παραγωγικότητας.

Η κατάργηση ή έστω η μείωση κρατικών οικονομικών δραστηριοτήτων φέρνει στην επιφάνεια τον παράγοντα "πολιτικό κόστος", δεδομένου ότι θίγει έμμεσα ή άμεσα συμφέροντά ομάδων που συναλλάσσονται με το κράτος.

Συνεπώς, η επόμενη λύση -αύξηση της παραγωγικότητας- φαίνεται περισσότερο ελκυστική από πολιτική άποψη. Σ' αυτήν αντιδρά ή δυσανασχετεί η βάση -οι δημόσιοι υπάλληλοι-, οι οποίοι και καλούνται να σηκώσουν το βάρος της αυξημένης παραγωγικότητας.

Διαχρονικά, μεγάλες προσπάθειες καταβλήθηκαν και πολλές τεχνικές χρησιμοποιήθηκαν με στόχο τη βελτίωση του δημόσιου τομέα. Ενδεικτικό μπορούμε να αναφέρουμε:

- Συγκέντρωση εξουσίας (centralizing)
- Αποκέντρωση (decentralizing)
- Αναδιοργάνωση (reorganizing)
- καθιέρωση προϋπολογισμών με βάση το αποτέλεσμα (performance budgeting)
- προϋπολογισμό μηδενικής βάσης (zero-based budgeting)
- εκπαίδευση στελεχών σε θέματα διοίκησης (management training)
- Οργανωτική ανάπτυξη (organization development)
- Καθιέρωση κινήτρων (worker incentives)
- Συμβούλιο παραγωγικότητας (productivity councils)
- Πληροφορική
- διοικητική επιστήμη (management science)
- Επιχειρησιακή έρευνα (operations research)
- Διοίκηση μέσω στόχων (management by objectives)

Τα αποτελέσματα της εφαρμογής αυτών των τεχνικών δεν ήταν ιδιαίτερα ενθαρρυντικά, για λόγους που θα εξεταστούν στη συνέχεια.

Συμπερασματικά, μια πιο θεμελιώδης, στρατηγική θεώρηση πρέπει να αναζητηθεί. Σ' αυτή τη βάση, η ιδιωτικοποίηση φαίνεται να είναι η μόνη στρατηγική η οποία αυξάνει την παραγωγικότητα του Δημόσιου Τομέα σε τέτοιο βαθμό ώστε να παρέχει στον κάθε πολίτη ξεχωριστά και σε όλους μαζί τις μεγαλύτερες δυνατές απολαβές για τα χρήματα που συνεισφέρει.

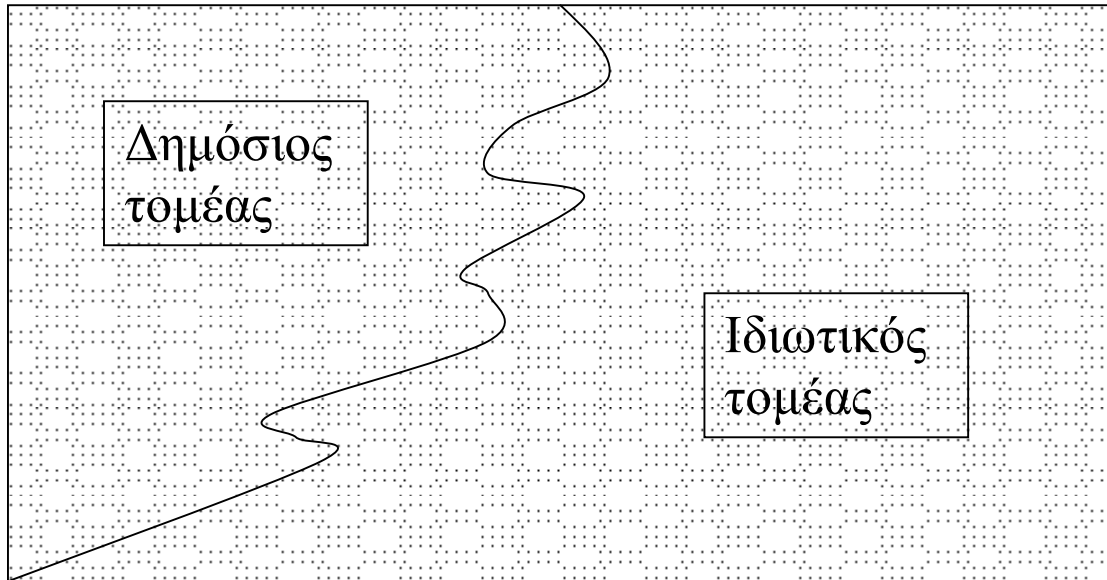
Στη συνέχεια αναπτύσσονται σοβαρά επιχειρήματα με τα οποία καταδεικνύεται ότι η σωστή εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης οδηγεί σε μεγάλη αύξηση της αποδοτικότητας και ταυτόχρονα βελτιώνει, ή τουλάχιστον διατηρεί στα ίδια επίπεδα, την ποιότητα των παρεχόμενων από το Δημόσιο υπηρεσιών, με μικρότερο όμως κόστος.

### 3.2.2 Ιδεολογική θεώρηση

Ο ρόλος του κράτους διαφέρει όχι μόνο από κοινωνία σε κοινωνία αλλά και μέσα σε μια συγκεκριμένη κοινωνία, όπου μεταβάλλεται με το χρόνο. Ο ρόλος αυτός, ως έκταση του Δημόσιου Τομέα σε συσχετισμό με την αντίστοιχη έκταση του Ιδιωτικού Τομέα, δίνεται γραφικά στο σχήμα (3,1). Τα αγαθά και οι υπηρεσίες (με την ευρεία έννοια που ορίστηκαν προηγουμένως) που απολαμβάνει μια κοινωνία παριστώνται ως σημεία, ενώ η ευθύνη για την παροχή τους επιμερίζεται ανάμεσα σε Δημόσιο και Ιδιωτικό τομέα. Η διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στους δύο αυτούς τομείς διαφέρει από χώρα σε χώρα. Στη Σοβιετική Ένωση, για παράδειγμα, ο Δημόσιος Τομέας κάλυπτε ολόκληρο σχεδόν το χώρο. Η διαχωριστική επίσης γραμμή αλλάζει μορφή αλλά και κατεύθυνση μέσα στο χρόνο. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, η ευθύνη της παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών μετατοπίζεται ολοένα και περισσότερο προς τον Ιδιωτικό Τομέα, ενώ η κρατική ταχυδρομική υπηρεσία αντίστοιχα συρρικνώνεται. Αντίθετα, ο ρόλος του κράτους στην παροχή ιατρικής περίθαλψης ενισχύεται με ραγδαίους ρυθμούς τις τελευταίες δεκαετίες. Θα μπορούσαμε τελικά να πούμε ότι διαφορετικά τμήματα της τεθλασμένης αυτής διαχωριστικής γραμμής, μιας συγκεκριμένης χώρας, μπορούν να κινούνται, την ίδια χρονική στιγμή, σε διαφορετικές κατευθύνσεις.

Δεν είναι λίγοι αυτοί που ανησυχούν με την αύξηση του Δημόσιου Τομέα, θεωρώντας την επικίνδυνη για τη δημοκρατία. Η συλλογιστική τους βασίζεται τόσο σε πολιτική όσο και σε οικονομική φιλοσοφική θεώρηση. Αυτό που συμβαίνει είναι ότι, με την αύξηση του τμήματος του εισοδήματος των πολιτών που περνάει μέσω των φόρων στη διαχείριση του κράτους, οι αποφάσεις για την αναδιανομή του λαμβάνονται από απομακρυσμένα και όχι ιδιαίτερα ευαίσθητα κρατικά όργανα. Και η κρατική παρουσία διεισδύει σε όλο και περισσότερους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας, με άμεση συνέπεια τη βαθμιαία απώλεια της ατομικής ελευθερίας.

Κατά την περίοδο της σύνταξης του αμερικανικού Συντάγματος και της διακήρυξης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη θέσπιση μέτρων που θα προστάτευαν τους πολίτες από την κατάχρηση της εξουσίας. Η ιστορία του ανθρωπίνου πολιτισμού διδάσκει ότι η κρατική εξουσία μπορεί να αποτελέσει σοβαρότατη απειλή για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Οι κρατικοί θεσμοί μπορεί να αποδειχθούν όργανα τυραννίας ακόμη και μέσα σε μια δημοκρατική κοινωνία. Εκείνοι που κινητοποιούν αλλά και στηρίζονται σε πλειοψηφίες πολλές φορές εκμεταλλεύονται την κρατική εξουσία εις βάρος των αντιπάλων τους που μειοψηφούν.



Η ατομική ελευθερία δεν είναι η μόνη αξία που απειλείται από μια ισχυρή κρατική εξουσία. Οι επιπτώσεις στη δικαιοσύνη είναι επίσης σοβαρές, όπως και στην ισότητα, η οποία αποτελεί συστατικό της δικαιοσύνης. Ο κάθε πολίτης χρησιμοποιεί τα δικά του κριτήρια αξιολόγησης των δύο αυτών αγαθών, της δικαιοσύνης και της ισότητας, είναι όμως απόλυτα εμφανές ότι το κράτος επηρεάζει σημαντικά τον καταμερισμό τους μεταξύ των πολιτών του, ευνοώντας μερικούς και ζημιώνοντας κάποιους άλλους.

Σ' έναν κόσμο όπου οι φυσικοί πόροι δεν είναι ανεξάντλητοι, η αποδοτικότητα αποτελεί επίσης έναν άλλο σπουδαίο κοινωνικό στόχο. Χρέος και ανάγκη κάθε κοινωνίας είναι η καλύτερη δυνατή εκμετάλλευση κάθε ποσότητας πρώτης ύλης και κάθε εργατοώρας. Η μεγαλύτερη δε αποδοτικότητα συμβάλλει αποφασιστικά στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου. Όμως και αυτή η αξία, όπως η ατομική ελευθερία και η δικαιοσύνη, απειλείται από τον υπέρμετρο κρατισμό.

Οι έννοιες της ελευθερίας, της δικαιοσύνης και της αποδοτικότητας, αν και διαφορετικές, πολλές δε φορές και με αντικρουόμενους στόχους, είναι θεμελιακές για μια κοινωνία και συσχετίζονται άμεσα. Η κοινωνία χρησιμοποιεί την κρατική εξουσία ως μέσο για την επίτευξη των στόχων αυτών, καθώς και για τη διατήρηση των αναγκαίων ισορροπιών, ενώ κάθε υπέρβασή της θέτει σε κίνδυνο και τους τρεις.

Η αναξιοπιστία του κρατικού τομέα αποτελεί άλλο ένα σημείο αναφοράς των ιδεαλιστών. Τα σημερινά κράτη απαιτούν από τους πολίτες την εκχώρηση σημαντικού βαθμού ελέγχου θεμάτων ζωτικής σημασίας, σε απρόσωπους κρατικούς φορείς. Η προσωπική αυτονομία περιορίζεται έτσι σημαντικά. Το κράτος όμως ούτε αρκετά ευαίσθητο είναι ούτε υπόκειται σε κάποιο έλεγχο. Ακολουθεί λοιπόν άλλες αρχές και αξίες από αυτές που απορρέουν από τη συμφωνία του με το λαό, με τελική έκβαση την απώλεια της αξιοπιστίας του. Τη θέση αυτή επιβεβαιώνουν και τα αποτελέσματα έρευνας που πραγματοποιήθηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες το 1980. Σύμφωνα μ' αυτήν, μόνο το 21 % των πολιτών πιστεύει στην άποψη ότι ο κρατικός μηχανισμός λειτουργεί με αποκλειστικό γνώμονα το όφελος του κοινωνικού συνόλου. Το ποσοστό ανέβηκε λίγο και έφτασε στο 29% το 1982. Οι πολίτες βλέπουν το κρατικό σχήμα σαν "αναγκαίο κακό"

σαν μια ξεχωριστή τάξη κρατικών λειτουργών και δημόσιων υπαλλήλων που μοναδική μέριμνα έχουν την προσωπική τους ευημερία και εξέλιξη.

Έντονο αντικρατικιστικό αίσθημα αναπτύχθηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες μεταξύ των ετών 1958 και 1980, άρχισε δε να υποχωρεί μετά το 1980, περίπου την ίδια περίοδο κατά την οποία μια νέα κυβερνητική πράξη επαναπροσδιόριζε το ρόλο και τις αρμοδιότητες της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Πιθανότατα, τα δυο αυτά φαινόμενα συσχετίζονται σε κάποιο βαθμό.

Στη φάση της υλοποίησης μιας απόφασης, ο πολίτης θεωρεί τον Ιδιωτικό Τομέα όχι μόνο πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό, αλλά και ποιοτικά καλύτερο από το Δημόσιο. Για παράδειγμα, η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών αστικών συγκοινωνιών από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατατάσσεται πολύ χαμηλά στις ΗΠΑ, στο ίδιο περίπου επίπεδο μ' αυτή των κτηματομεσιτικών εταιρειών, και ακόμη χαμηλότερα και από αυτή των συνεργείων επισκευής αυτοκινήτων.

Η εκλογή του προέδρου Τζίμμυ Κάρτερ, που δεν προερχόταν από τους κόλπους της Ουάσινγκτον, και οι δύο συνεχείς εκλογές του προέδρου Ρόναλντ Ρέιγκαν, αντίθετου στον υπέρμετρο κρατισμό και τις γραφειοκρατικές δομές της Ουάσινγκτον, αντικατοπτρίζουν σε κάποιο βαθμό τη λαϊκή αντίδραση απέναντι στο ρόλο και τις αυξανόμενες αρμοδιότητες του κράτους. Οι πολυπόθητες κοινωνικές και επιχειρηματικές μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν στις αρχές του αιώνα θεωρούνται τώρα από λανθασμένες έως και υπερβολικές, άρα αναποτελεσματικές, και απαιτούν άμεσο επαναπροσδιορισμό.

Στα παραπάνω επιχειρήματα εναντίον του υπέρμετρου κρατισμού, που απορρέουν από την πολιτική θεώρηση, θα μπορούσαμε να προσθέσουμε και αυτά που απορρέουν από την οικονομική θεώρηση. Σύμφωνα μ' αυτήν, η ευημερία μιας κοινωνίας μακροπρόθεσμα μεγιστοποιείται όταν οι οικονομικές αποφάσεις αφεθούν να λειτουργήσουν, κατά κύριο λόγο, σύμφωνα με τους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς, αφήνοντας στο κράτος μόνο τις αποφάσεις εκείνες που διασφαλίζουν την ικανοποίηση των βασικών αναγκών του ανθρώπου. Εξ ορισμού όμως το κράτος ασκεί ισχυρή επιρροή στην οικονομία, πράγμα που σημαίνει ότι αναπόφευκτα οι αποφάσεις που αφορούν στην οικονομία λαμβάνονται με γνώμονα πολιτικές σκοπιμότητες, μάλλον, παρά οικονομικές. Περισσότερο κράτος, συνεπώς, μπορεί σταδιακά να καταστήσει μια κοινωνία φτωχότερη.

Με βάση τα παραπάνω επιχειρήματα, οι ιδεαλιστές επιζητούν τη μετατόπιση της διαχωριστικής γραμμής (σχήμα 2.1) προς τα αριστερά, δηλαδή τη μείωση του Δημόσιου Τομέα με παράλληλη αύξηση του Ιδιωτικού. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι, ενώ δεν επιζητούν αποτελεσματικότερο κράτος, αφού αυτό θα ενθάρρυνε τη διατήρηση των κρατικών δραστηριοτήτων, αλλά απλώς λιγότερο κράτος, τελικά καταλήγουν στο ίδιο συμπέρασμα με τους πραγματιστές.

### **3.2.3 Επιχειρηματική θεώρηση**

Ακόμη μεγαλύτερη ώθηση για ιδιωτικοποίηση ασκείται από τους επιχειρηματικούς κύκλους. Το σκεπτικό είναι ξεκάθαρο: μεγάλο μέρος των κρατικών δαπανών αποτελούν οι μισθοί των δημόσιων υπαλλήλων. Παράλληλα, το μεγαλύτερο μέρος της δουλειάς τους είναι δραστηριότητες ρουτίνας που σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να αποτελούν κρατική αποκλειστικότητα. Τέτοιες δραστηριότητες είναι, για παράδειγμα, η συντήρηση κτιρίων, οχημάτων, πλοίων ή αεροσκαφών, η εφαρμογή της Πληροφορικής, η ιατροφαρμακευτική ασφάλιση, η αποστολή λογαριασμών, η συλλογή απορριμμάτων, η επισκευή δρόμων κ.λπ. Οι ιδιωτικοί φορείς μπορούν κάλλιστα να

φέρουν σε πέρας αυτές τις δραστηριότητες και μάλιστα να φορολογηθούν γι' αυτό. Προτείνουν λοιπόν οι υποστηρικτές αυτής της άποψης όχι μόνο την ανάθεση αυτών των δραστηριοτήτων στον Ιδιωτικό Τομέα αλλά, παράλληλα, και την ψήφιση και εφαρμογή νόμου που να απαγορεύει την ανάληψή τους από το Δημόσιο!

Μια άλλη μερίδα του Ιδιωτικού Τομέα διαβλέπει επιχειρηματικές δυνατότητες στην εκμετάλλευση μεγάλων και ποικιλόμορφων κρατικών έργων όπως η κατασκευή και λειτουργία φυλακών ή μονάδων επεξεργασίας αποβλήτων (βιολογικού καθαρισμού). Ιδιωτικές επιχειρήσεις θα μπορούσαν να χρηματοδοτήσουν, να χτίσουν και να θέσουν σε λειτουργία οποιοδήποτε από αυτά τα έργα. Η επιλογή της αυτοχρηματοδότησης παίρνει πολύ μεγάλες διαστάσεις, ιδιαίτερα όταν το κράτος αδυνατεί να συγκεντρώσει εγκαίρως τα απαιτούμενα κονδύλια και οι επικρατούσες συνθήκες απαιτούν την άμεση εκτέλεση του έργου, όπως ανοικοδόμηση νέας πτέρυγας φυλακών, για τη μείωση του συνωστισμού, ή δημιουργία μονάδας βιολογικού καθαρισμού, για την πρόληψη μόλυνσης του περιβάλλοντος, ή κατασκευή σύνθετων και πολυδάπανων έργων όπως είναι ένα μετρό (π.χ. το μετρό της Αθήνας) ή ένα αεροδρόμιο (π.χ. το αεροδρόμιο των Σπάτων).

Σε χώρες με κρατικοποιημένους οικονομικούς κλάδους οι πιέσεις για ιδιωτικοποίηση συχνά προέρχονται από διακεκριμένους επιχειρηματίες οι οποίοι πραγματικά αντιλαμβάνονται τη χαμηλή παραγωγικότητα, υπολειτουργικότητα, αναβλητικότητα και ευθυνοφοβία που χαρακτηρίζει το Δημόσιο Τομέα. Έτσι πιέζουν για την αποκρατικοποίηση (denationalization), η οποία αποτελεί μια συγκεκριμένη μορφή ιδιωτικοποίησης, προσβλέποντας στις προοπτικές και ευκαιρίες κερδών ενός συγκεκριμένου κλάδου ή επιχείρησης, λόγω κυρίως των βελτιώσεων που θα εισαχθούν. Θεωρούν μάλιστα δεδομένο για τις κρατικοποιημένες επιχειρήσεις ότι μια κατάσταση στασιμότητας και μειωμένης αποδοτικότητας θα διαγωνίζεται, χωρίς ελπίδα ανάκαμψης. Τέτοιες κρατικές επιχειρήσεις μπορεί να είναι βιομηχανικές μονάδες, ορυχεία, πετρελαιοπηγές, συγκοινωνίες, τηλεπικοινωνίες, τράπεζες, καθώς και γεωργικές μονάδες.

Αν και η παραπάνω λογική διαφέρει σημαντικά από αυτή των πραγματιστών ή των ιδεαλιστών, προσφέρει ίσως τη δυναμικότερη και αποτελεσματικότερη υποστήριξη στο θεσμό της ιδιωτικοποίησης.

### **3.2.4 Ανθρωπιστική θεώρηση**

Η τέταρτη και τελευταία πηγή στήριξης της ιδιωτικοποίησης έρχεται από την ανθρωπιστική θεώρηση. Οι ανθρωπιστές είναι συνήθως εναντίον του υπέρμετρου κρατισμού και των μεγάλων επιχειρήσεων αλλά δέχονται οργανισμούς με λιγότερο απρόσωπες δομές και μικρότερη εμβέλεια, όπως οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η θεώρηση αυτή στηρίζεται στο ότι οι πολίτες αφενός μεν πρέπει να αποκτήσουν μεγαλύτερα περιθώρια επιλογής στις παρεχόμενες από το κράτος υπηρεσίες, αφετέρου δε ότι οι ίδιοι πρέπει να δραστηριοποιηθούν ώστε κάποια στιγμή να καλύπτουν μόνοι τις κοινές τους ανάγκες, χωρίς την ανάγκη εξάρτησης από απρόσωπες και απόμακρες γραφειοκρατικές διαδικασίες. Αντίθετα, θα πρέπει να βασίζονται σε μεγαλύτερο βαθμό σε θεσμούς όπως η οικογένεια, η συνοικία, η τοπική κοινότητα και οι διάφορες εθελοντικές οργανώσεις. Η διαδικασία προσδιορισμού κοινών αναγκών και η προσπάθεια ικανοποίησης τους από τους ίδιους τους πολίτες (μέσω διαφόρων μορφών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης) ενισχύει το αίσθημα ύπαρξης "κοινού σημείου αναφοράς" -μιας ταυτότητας- και κοινών δεσμών ανάμεσα στα μέλη της κοινότητας.

Αυτοί όμως οι θεσμοί "μικροκλίμακας" απειλούνται με εξαφάνιση από τον υπερμεγέθη Δημόσιο Τομέα. Η παραδοσιακή οικογένεια εκχωρεί δικές της αρμοδιότητες και φροντίδες σε "αρμόδιες" κρατικές υπηρεσίες που αυτές τώρα φροντίζουν για την υγεία, τη μόρφωση, την παροχή στέγης, πρόνοιας και κοινωνικής ασφάλισης. Ο παραδοσιακός ιερέας της ενορίας, που συχνά λειτουργούσε ως μέσο εκτόνωσης της έντασης και συνέβαλε αποφασιστικά στην αποκατάσταση της ηρεμίας και γαλήνης των ανθρώπων, τώρα αντικαθίσταται από κάποια απρόσωπη δημόσια υπηρεσία ψυχικής υγιεινής. Οι ποικίλες εθελοντικές οργανώσεις εκτοπίζονται και τη θέση τους παίρνουν πολυποίκιλα οργανωμένα συμφέροντα, τα οποία χρησιμοποιούν και εκμεταλλεύονται τη δύναμη του κράτους για να επιβάλλουν δικές τους αξίες και επιδιώξεις.

Ακριβώς αυτοί οι "άλλοι" θεσμοί προσφέρουν, με τον πλουραλισμό και τις αλληλοεπικαλύψεις τους, ευπροσάρμοστο σημείο ισορροπίας των αλληλοσυγκρουόμενων στόχων των τριών αξιών που είδαμε παραπάνω, δηλαδή της ελευθερίας, της δικαιοσύνης και της αποδοτικότητας. Όταν ένας θεσμός, όπως είναι η κρατική μηχανή, ισχυροποιηθεί αρκετά και επικρατήσει σε βάρος κάποιων άλλων, αυτόματα περιορίζει το φάσμα εφαρμογής των άλλων θεσμών. Έτσι η εξάρτηση του πολίτη από το κράτος αυξάνει και τελικά το κράτος απομένει ο μοναδικός ρυθμιστής της κατάστασης.

Οι ανθρωπιστές αποδέχονται την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης γιατί αυξάνει τις δυνατότητες επιλογών, θωρακίζει τους παραδοσιακούς θεσμούς μιας κοινωνίας και ενισχύει το αίσθημα της ταυτότητας και των δεσμών μεταξύ των μελών μιας κοινότητας. Με στόχο μια καλύτερη, πιο ανθρώπινη κοινωνία, οι ανθρωπιστές ενώνουν τις δυνάμεις τους μ' αυτές των πραγματιστών, που επιδιώκουν καλύτερο κράτος, των ιδεαλιστών, που επιζητούν λιγότερο κράτος, και των υποστηρικτών της επιχειρηματικής άποψης, που επιζητούν συμμετοχή στα κρατικά προγράμματα, και όλοι μαζί ασκούν πιέσεις για ιδιωτικοποίηση.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4**

### **ΑΓΑΘΑ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ**

#### **4.1. Εισαγωγή**

Για να γίνει αντιληπτός ο ακριβής ρόλος του Δημοσίου και του Ιδιωτικού τομέα σε μια σύγχρονη κοινωνία, είναι απαραίτητο να εντοπίσουμε τι αγαθά και υπηρεσίες θέλουν οι πολίτες και ποια είναι η φύση της κρατικής παρέμβασης, στην προσπάθεια ικανοποίησης αυτών των αναγκών.

Η μελέτη των βασικών, αλλά και των υπολοίπων αγαθών, και υπηρεσιών φανερώνει ότι ορισμένα από αυτά που απαιτούν κάποια μορφή συλλογικής δράσης για την εξασφάλισή τους, παρουσιάζουν ειδικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα. Θα ήταν χρήσιμο λοιπόν να ταξινομήσουμε τα αγαθά και υπηρεσίες με βάση τα δύο κυριότερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα ή ιδιότητες: του αποκλεισμού και της κατανάλωσης.

#### **4.2 Βασικά χαρακτηριστικά των αγαθών και υπηρεσιών**

Πριν διερευνήσουμε τον ακριβή ρόλο του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα σε μια σύγχρονη κοινωνία είναι απαραίτητο να εντοπίσουμε σε πρώτη φάση, τι αγαθά και υπηρεσίες θέλουν οι πολίτες και ποια είναι η φύση της κρατικής παρέμβασης, στην προσπάθεια ικανοποίησης αυτών των αναγκών.

Πολλά είδη αγαθών και υπηρεσιών είναι απαραίτητα στον άνθρωπο. Ο αέρας, το νερό, η τροφή, η ένδυση, η στέγη καλύπτουν βασικές ανάγκες της ζωής. Ο άνθρωπος βεβαίως δεν περιορίζεται στην κάλυψη των βασικών μόνο αναγκών της ζωής αλλά επιζητεί πρόσθετα αγαθά όπως π.χ. αντιπυρική προστασία, τραπεζικές υπηρεσίες, εκπαίδευση, συνταξιοδότηση και ασφάλιση της τρίτης ηλικίας, μεταφορές και επικοινωνίες, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, αποκομιδή σκουπιδιών, υδρευτικά έργα, θέατρα και μουσεία.

Η μελέτη των βασικών, αλλά και των υπόλοιπων αγαθών και υπηρεσιών φανερώνει ότι ορισμένα από αυτά που απαιτούν κάποια μορφή συλλογικής δράσης για την εξασφάλισή τους παρουσιάζουν ειδικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα. Θα ήταν χρήσιμο λοιπόν να ταξινομήσουμε αγαθά και υπηρεσίες με βάση τα δύο κυριότερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα ή ιδιότητες: του αποκλεισμού και της κατανάλωσης.

##### **4.2.1 Αποκλεισμός από τη χρήση**

Ένα βασικό χαρακτηριστικό των αγαθών και υπηρεσιών είναι αυτό του "αποκλεισμού". Ο χρήστης /καταναλωτής κάποιου αγαθού είναι δυνατόν να αποκλειστεί από τη χρησιμοποίησή του αν δεν αποδεχτεί τους όρους που θέτει ο παραγωγός /προμηθευτής. Σύμφωνα μ' αυτή την ιδιότητα, τα αγαθά μπορούν να μεταβιβαστούν μόνο αν και οι δύο πλευρές συμφωνήσουν στους όρους της συναλλαγής.

Όλα σχεδόν τα αγαθά, που κάποιος μπορεί να εντοπίσει σε μια αγορά, ενσωματώνουν την ιδιότητα του αποκλεισμού. Ο καταναλωτής μπορεί να αποχωρήσει



από ένα εστιατόριο, για παράδειγμα, μόνο αφού πρώτα πληρώσει - δεχτεί δηλαδή τους όρους (τιμές) που έχει θέσει ο καταστηματούχος. υπάρχουν όμως άλλα αγαθά που δεν υπόκεινται σε τέτοιους κανόνες. Είναι αυτά που ο καταναλωτής μπορεί απλώς να προμηθευτεί απευθείας από τη φύση ή από κάποιον άλλο προμηθευτή που είναι σε θέση να του τα διαθέσει. Η λειτουργία ενός φάρου αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα. Το κόστος κατασκευής του είναι σημαντικό, όπως και το κόστος λειτουργίας του, αφού καταναλώνει μεγάλα ποσά πολύτιμης ενέργειας. Η υπηρεσία που ο φάρος προσφέρει στο ναυτικό είναι πραγματικά πολύτιμη, όμως ο ναυτικός ο ίδιος σε καμιά περίπτωση δεν πληρώνει το φαροφύλακα για τη χρήση και έτσι μπορεί αδιάκοπα να επωφελείται. Βλέπουμε δηλαδή ότι ο ναυτικός δεν μπορεί να αποκλειστεί από τη χρήση /κατανάλωση αυτής της υπηρεσίας, αφού είναι μάλλον απίθανο να φανταστούμε το φαροφύλακα να σβήνει το φανό του φάρου κάθε φορά που κάποιος χρήστης πλησιάζει στην περιοχή χωρίς να έχει πληρώσει τη συνδρομή. (Θεωρητικά, θα μπορούσαμε να μετατρέψουμε το φάρο σε αποκλειόμενο αγαθό, αν αντί της συμβατικής εκπομπής φωτός του φανού αυτός χρησιμοποιούσε ραδιοφωνική εκπομπή. Έτσι, δυνατότητα χρήσης θα είχαν μόνο οι συνδρομητές, οι οποίοι θα είχαν προηγουμένως εφοδιαστεί με τους κατάλληλους δέκτες και ενημερωθεί για τη συχνότητα εκπομπής. Πρακτικά, η λογική αυτή παρουσιάζει μεγάλες αδυναμίες. Αρκεί εδώ να αναλογιστούμε την περίπτωση μιας ναυαγοσωστικής βάρκας που απελπισμένα αναζητεί μια τέτοια ραδιοφωνική εκπομπή.)

Το καθαρό νερό μιας μεγάλης λίμνης αποτελεί επίσης παράδειγμα αγαθού του οποίου η κατανάλωση δύσκολα μπορεί να αποκλεισθεί. Οι καταναλωτές μπορούν ελεύθερα, χωρίς πληρωμή, να χρησιμοποιούν το νερό προς πόση ή άρδευση.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να τονιστεί ότι ο αποκλεισμός είναι θέμα κόστους περισσότερο, παρά λογικής. Ο αποκλεισμός είναι εφικτός ή ανέφικτος ανάλογα με τον αν το κόστος επιβολής του είναι χαμηλό ή υψηλό. Ο αποκλεισμός από τις υπηρεσίες ενός φάρου είναι μάλλον ανέφικτος, ενώ ο αποκλεισμός της αγοράς προϊόντων από ένα κατάστημα είναι εύκολος. Υπάρχουν όμως και αγαθά που δεν μπορούν να ταξινομηθούν τόσο εύκολα. Για παράδειγμα, είναι δυνατόν να χρεώνεται η είσοδος σε χώρους που γίνονται επιδείξεις πυροτεχνημάτων, και να εφαρμόζεται έτσι ο αποκλεισμός, θα υπάρξουν όμως και άλλοι εκτός του χώρου επίδειξης που θα είναι επίσης σε θέση να απολαύσουν το θέαμα. Στην περίπτωση αυτή, θα ήταν παράλογο, ακόμα και αν δεν προσκρούσαμε σε κατάσταση άλλων δικαιωμάτων τρίτων, να αποκλείαμε ολόκληρη την γύρω περιοχή έτσι ώστε να εμποδίζαμε την χωρίς πληρωμή παρακολούθηση του θεάματος.

#### **4.2.2 Μορφές Κατανάλωσης**

Ένα δεύτερο χαρακτηριστικό γνώρισμα των αγαθών και των υπηρεσιών αποτελεί και ο τρόπος με τον οποίο καταναλώνονται ή χρησιμοποιούνται. Ορισμένα αγαθά μπορούν να καταναλωθούν από κοινού και ταυτόχρονα από πολλούς καταναλωτές, είναι δηλαδή κοινόχρηστα, χωρίς να παρουσιάζεται μείωση της ποιότητας ή της ποσότητας αυτών. Άλλα πάλι αγαθά διατίθενται μόνο για ατομική χρήση, πράγμα που σημαίνει ότι όταν αυτά χρησιμοποιούνται κάποια στιγμή από έναν καταναλωτή δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν και από άλλον. Ένα ψάρι ως αγαθό και ένα κούρεμα ως υπηρεσία αποτελούν παραδείγματα ατομικής κατανάλωσης ή χρήσης. Το ίδιο ψάρι δεν μπορεί να προσφερθεί σε άλλο γεύμα, όπως επίσης ο ίδιος κουρέας δεν είναι σε θέση να κουρεύει ταυτόχρονα δύο πελάτες. Παράδειγμα αγαθού κοινής χρήσης μπορεί να αποτελέσει η μετάδοση μιας

τηλεοπτικής εκπομπής. Μια οικογένεια μπορεί να παρακολουθήσει την εκπομπή χωρίς να περιορίζει την παρακολουθήσή της και από κάποιους άλλους. Η εκπομπή είναι στη διάθεση όλων των ενδιαφερομένων, σε ισότιμη βάση, χωρίς να "μειώνεται" ή να γίνεται λιγότερο ενδιαφέρουσα εξαιτίας της κοινής χρήσης.

Το γεγονός ότι το ψάρι μπορεί να αποτελέσει το γεύμα πολλών ατόμων σ' ένα τραπέζι δεν μπορεί να προσδώσει σ' αυτό την ιδιότητα της κοινής χρήσης, όπως επίσης και το γεγονός ότι μόνο ένα μέλος της οικογένειας παρακολουθεί την τηλεοπτική εκπομπή σε καμιά περίπτωση δεν προσδίδει σ' αυτή την ιδιότητα της ατομικής χρήσης.

Παράδειγμα αγαθού κοινής χρήσης αποτελεί και η εθνική άμυνα. Η προστασία που παρέχεται από τις ένοπλες δυνάμεις είναι ισότιμη προς όλους τους πολίτες μιας χώρας. Η προστασία που παρέχεται σ' ένα συγκεκριμένο πολίτη δεν περιορίζει αυτήν που παρέχεται σε κάποιον άλλο.

Τα πάρκα και οι δρόμοι υπάγονται επίσης στην κατηγορία των αγαθών κοινής χρήσης. Ένας πολίτης ο οποίος επισκέπτεται τον Εθνικό Κήπο δεν στερεί βέβαια τη δυνατότητα σε κάποιον άλλο να επισκεφθεί τον ίδιο χώρο. Το ίδιο ισχύει και για την κυκλοφορία των αυτοκινήτων στους δρόμους. Και στις δύο όμως αυτές περιπτώσεις υπάρχει κάποιο σημείο κορεσμού, πέρα από το οποίο η ποσότητα αλλά και η ποιότητα των προσφερόμενων αγαθών φθίνει. Είναι το σημείο όπου ο αριθμός των "καταναλωτών" -των επισκεπτών, στην περίπτωση του πάρκου, ή των οδηγών στην περίπτωση των δρόμων- ξεπερνά τις δυνατότητες "λειτουργίας" αυτών των αγαθών. Έτσι, μπορούμε να πούμε ότι τα πάρκα και οι δρόμοι δεν είναι "καθαροί" τύποι αγαθών κοινής χρήσης, όπως είναι, λόγου χάρη, η μετάδοση μιας τηλεοπτικής εκπομπής. Σε κάποιο βαθμό, προσεγγίζουν τα αγαθά ατομικής χρήσης. Γενικά, ελάχιστα αγαθά αποτελούν καθαρούς τύπους αγαθών κοινής χρήσης. Η πλειονότητά τους κινείται σε ενδιάμεσες κατηγορίες, μεταξύ ατομικής και κοινής χρήσης.

### 4.3. Ταξινόμηση των αγαθών και υπηρεσιών

Σύμφωνα με την παραπάνω ανάλυση, θα μπορούσαμε λοιπόν να ταξινομήσουμε τα αγαθά και τις υπηρεσίες με βάση τις ιδιότητες του αποκλεισμού και της κατανάλωσης.

Έτσι έχουμε:

- 1) καθαρού τύπου αγαθά ατομικής χρήσης ή κατανάλωσης των οποίων ο αποκλεισμός είναι απόλυτα εφικτός, τα οποία καλούνται ιδιωτικά αγαθά,
- 2) καθαρού τύπου αγαθά κοινής χρήσης των οποίων ο αποκλεισμός είναι απόλυτα εφικτός, τα οποία καλούνται ανταποδοτικά αγαθά,
- 3) καθαρού τύπου αγαθά ατομικής χρήσης των οποίων ο αποκλεισμός είναι τελείως ανέφικτος, τα οποία καλούνται αγαθά κοινού ταμείου και
- 4) καθαρού τύπου αγαθά κοινής χρήσης των οποίων ο αποκλεισμός είναι τελείως ανέφικτος, τα οποία καλούνται συλλογικά αγαθά.

Ο λόγος για τον οποίο ταξινομούνται μ' αυτό τον τρόπο τα αγαθά και οι υπηρεσίες είναι γιατί η φύση τους (το αν δηλαδή είναι ιδιωτικά ή ανταποδοτικά κ.λπ.) καθορίζει το αν θα παραχθούν ή όχι, καθώς επίσης και τις συνθήκες κάτω από τις οποίες θα γίνει η διανομή τους.

Τα **ιδιωτικά αγαθά** προορίζονται για ατομική κατανάλωση και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τον καταναλωτή χωρίς προηγούμενη συγκατάθεση του

προμηθευτή, που συνήθως παρέχεται κατόπιν αμοιβής.

Τα **αγαθά κοινού ταμείου** προορίζονται επίσης για ατομική χρήση και ο καθένας μπορεί ελεύθερα να τα αποκτήσει.

Τα **ανταποδοτικά αγαθά** αποτελούν αγαθά κοινής χρήσης και ο καταναλωτής πρέπει να πληρώσει για να τα αποκτήσει, ενώ όποιος δεν πληρώσει εύκολα μπορεί να αποκλειστεί.

Τα **συλλογικά αγαθά** αποτελούν επίσης αγαθά κοινής χρήσης, μόνο που εδώ ο αποκλεισμός είναι πολύ δύσκολος και δαπανηρός. Ο καταναλωτής συνήθως δεν πληρώνει για τη χρήση ή κατανάλωση των συλλογικών αγαθών, εκτός και αν αυτό του επιβληθεί.

Αναφέρονται οι "καθαροί" τύποι των ιδιωτικών, ανταποδοτικών, κοινού ταμείου και συλλογικών αγαθών, έστω και αν σχεδόν κανένα αγαθό δεν εμπίπτει απόλυτα σε έναν από τους τέσσερις αυτούς τύπους. Τα ιδιωτικά αγαθά δεν είναι άλλα από τα αγαθά τα οποία ο καταναλωτής προμηθεύεται στην ελεύθερη αγορά, όπως είδη ρουχισμού, τρόφιμα, αυτοκίνητα και ηλεκτρικές συσκευές, στέγη κ.λπ.

Ο έλεγχος της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από την άλλη αποτελεί έναν από τους πλέον καθαρούς τύπους συλλογικών αγαθών. Η εθνική άμυνα κατατάσσεται επίσης στην ίδια κατηγορία, δεν αποτελεί όμως καθαρό τύπο συλλογικού αγαθού. Όταν ο στρατός μιας χώρας, σε περίπτωση μάχης, υπερασπίζεται την εδαφική ακεραιότητα μιας περιοχής, είναι αδύνατον να υπερασπιστεί ταυτόχρονα την ακεραιότητα και κάποιας άλλης απόμακρης περιοχής. Η περιφρούρηση μιας πόλης από αστυνομικές περιπόλους αποτελεί σχεδόν καθαρό τύπο συλλογικού αγαθού. Εξαιτίας της περιορισμένης αριθμητικά δύναμής της, μια αστυνομική περίπολος είναι σε θέση να "αναλώνεται" εξ' ολοκλήρου σε ατομικές κλήσεις για βοήθεια, καθιστώντας έτσι, για κάποια χρονική φάση, την υπηρεσία της αστυνόμευσης της πόλης αδύνατη. Για το λόγο αυτόν, η υπηρεσία αυτή θεωρείται λιγότερο συλλογικού τύπου από ό,τι η εθνική άμυνα.

Άλλο παράδειγμα συλλογικού αγαθού αποτελεί η αντιτυρική προστασία, η οποία μέχρι πρόσφατα θεωρείτο ανταποδοτικό ή ακόμη και ιδιωτικό αγαθό. Τον προηγούμενο μάλιστα αιώνα είχαν δημιουργηθεί αρκετές ιδιωτικές εταιρείες κατάσβεσης πυρκαγιών, που παρείχαν προστασία μόνο στους συνδρομητές τους. Σήμερα, ιδιαίτερα στις αστικές περιοχές, όταν σ' ένα σπίτι εκδηλωθεί πυρκαγιά, εκτός του ιδιοκτήτη /ένοικου, αρκετοί άλλοι θα είχαν λόγο να βοηθήσουν το έργο της κατάσβεσης, αφού επέκταση της πυρκαγιάς θα έθετε σε κίνδυνο και τη δική τους περιουσία. Επιπλέον, είναι πρακτικά αδύνατος ο αποκλεισμός αυτής της υπηρεσίας στις αστικές περιοχές, όπου επικρατεί οικοδομικός συνωστισμός. Συνεπώς, η μεταβολή των συνθηκών διαβίωσης, διαχρονικά, διαφοροποίησε και το είδος της αντιτυρικής προστασίας στις αστικές περιοχές, τοποθετώντας την έτσι στην κατηγορία των συλλογικών αγαθών.

Ο αέρας θεωρείται αγαθό κοινού ταμείου επειδή μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τον καθένα χωρίς περιορισμό. Ο αέρας μπορεί να καταναλωθεί όμως και υπό άλλη μορφή, λόγου χάρη υπό πίεση. Στην περίπτωση αυτή, επειδή μεσολαβεί κάποια εργασία συμπίεσης, ο αέρας μετατρέπεται σε καθαρά ιδιωτικό αγαθό, ο δε αποκλεισμός του είναι απόλυτα εφικτός. Ο αέρας μπορεί επίσης να ρυπανθεί, αποτρέποντας έτσι το κοινό από τη χρησιμοποίησή του. Ανάλογα περίπου ισχύουν και για τα ψάρια της θάλασσας, τα οποία αποτελούν αγαθά κοινού ταμείου. Ο καθένας είναι ελεύθερος να ψαρέψει (δεν υπάρχει αποκλεισμός), από τη στιγμή όμως που θα πιάσει ένα ψάρι, αυτόματα αυτό αποκτά τη μορφή ιδιωτικού αγαθού, αφού κανένας άλλος δεν είναι σε θέση να πιάσει (χρησιμοποιήσει) το ίδιο ψάρι. Επίσης τα ψάρια μιας λιμνοθάλασσας στην οποία μόνο ένας αλιευτικός συνεταιρισμός έχει δυνατότητα (άδεια) πρόσβασης (ψαρέματος) αποτελούν λιγότερο αγαθά κοινού

ταμείου και περισσότερο ιδιωτικά αγαθά, από τη σκοπιά του συνεταιρισμού.

Το νερό ενός αρτεσιανού φρέατος αποτελεί αγαθό κοινού ταμείου, μπορεί δε να αντληθεί από τον ιδιοκτήτη της γης πάνω από αυτό. Από τη στιγμή όμως που το νερό θα περάσει μέσα από το κεντρικό σύστημα ύδρευσης, μετατρέπεται αυτόματα σε ανταποδοτικό αγαθό. Οι ποταμοί και οι λίμνες αποτελούν αγαθά κοινού ταμείου είτε χρησιμοποιούνται για μεταφορές ή συγκοινωνίες είτε για την άντληση νερού είτε, τέλος, για την απόρριψη βιομηχανικών αποβλήτων (όχι όμως "καθαρού" τύπου, αφού ο αποκλεισμός τους είναι μάλλον αδύνατος).

Οι τηλεφωνικές υπηρεσίες αποτελούν ανταποδοτικό αγαθό, η αποτελεσματικότητα του οποίου αυξάνεται με την αύξηση του αριθμού των συνδρομητών - ως κάποιο σημείο, βέβαια, (τηλεφωνικό δίκτυο με λιγοστούς συνδρομητές ελάχιστες υπηρεσίες και χρησιμότητα θα πρόσφερε). Το ίδιο ισχύει για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες και τις ασφαλίσεις.

Οι υπηρεσίες αποχέτευσης, παροχής ηλεκτρικής ενέργειας, οι γέφυρες και οι αυτοκινητόδρομοι με διόδια, τα θέατρα, τα στάδια και τα μουσεία αποτελούν ανταποδοτικά αγαθά, έστω και αν κανένα από αυτά δεν μπορεί να χαρακτηριστεί καθαρού τύπου, όπως θα μπορούσε να χαρακτηριστεί, για παράδειγμα, η καλωδιακή τηλεόραση.

Η πρόγνωση του καιρού αποτελεί ένα ακόμη ανταποδοτικό αγαθό. Εύκολα θα μπορούσε κανείς να κάνει το λάθος και να την κατατάξει στα συλλογικά αγαθά, έχοντας συνηθίσει να πληροφορείται ελεύθερα (δωρεάν) τα νέα για τον καιρό από το ραδιόφωνο ή την τηλεόραση. Η Εθνική Μετεωρολογική Υπηρεσία εκδίδει και διανέμει το δελτίο καιρού στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Η πρόγνωση αποτελεί ανταποδοτικό αγαθό το οποίο επιτυγχάνεται ("παράγεται") με κρατική δαπάνη. Η ΕΜΥ θα μπορούσε να χρεώνει απευθείας τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, τα οποία και θα αγόραζαν την πρόγνωση του καιρού, όπως ακριβώς αγοράζουν και τις υπόλοιπες ειδήσεις από τα διάφορα ειδησεογραφικά πρακτορεία. Από την άλλη, ιδιωτικές εταιρείες θα μπορούσαν επίσης να παρέχουν τα δελτία πρόγνωσης του καιρού στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, είτε με συνδρομή είτε δωρεάν, ως μέσο προβολής των εξειδικευμένων αυτών υπηρεσιών τους.

Μια άλλη ενότητα αγαθών παρουσιάζει επίσης έντονες διαφοροποιήσεις. Οι αστικές συγκοινωνίες αποτελούν παράδειγμα ανταποδοτικού αγαθού, ενώ τα ταξί προσεγγίζουν την κατηγορία των ιδιωτικών αγαθών, τα δε ιδιωτικής χρήσης αυτοκίνητα είναι παράδειγμα καθαρού σχεδόν τύπου ιδιωτικού αγαθού. Το ελεύθερο παρκάρισμα στο δρόμο αποτελεί συλλογικό αγαθό, το δε παρκάρισμα σε σημεία όπου υπάρχουν παρκόμετρα μετατρέπεται σε ανταποδοτικό αγαθό. Οι δρόμοι αποτελούν παράδειγμα συλλογικού αγαθού, αφού η εφαρμογή αποκλεισμού κρίνεται ιδιαίτερα δύσκολη και δαπανηρή.

Η στοιχειώδης εκπαίδευση κατατάσσεται κάπου μεταξύ ιδιωτικού και ανταποδοτικού αγαθού, αφού, σε κάποιο βαθμό, ισχύει η κοινή χρήση και η εφαρμογή αποκλεισμού δεν είναι ιδιαίτερα δύσκολη. Η ανώτατη όμως εκπαίδευση εκλαμβάνεται περισσότερο ως ιδιωτικό αγαθό, αφού η εισαγωγή ενός υποψηφίου σε μια ανώτατη σχολή σημαίνει αποκλεισμό κάποιου άλλου από την ίδια σχολή - λόγω του περιορισμένου αριθμού θέσεων. Συνεπώς, όσο ανεβαίνει η βαθμίδα εκπαίδευσης, τόσο περισσότερο το αγαθό αυτό προσεγγίζει το καθαρό τύπο ιδιωτικού αγαθού.

Η ιατρική περίθαλψη παρουσιάζει αρκετές ιδιομορφίες, πρέπει δε να εξεταστεί σε συνάρτηση με τα επιμέρους τμήματα του εθνικού συστήματος υγείας. Η πλαστική χειρουργική και η ομοιοπαθητική, για παράδειγμα, αποτελούν ιδιωτικά αγαθά. Αντίθετα, η πρόληψη προς αποφυγή εξάπλωσης επιδημικών νόσων αποτελεί συλλογικό αγαθό.

Η παραπάνω συζήτηση, σχετικά με την ταξινόμηση των αγαθών και

υπηρεσιών, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η φύση του αγαθού (αν είναι ιδιωτικό ή ανταποδοτικό ή κοινού ταμείου ή συλλογικό) καθορίζει το κατά πόσο ο καταναλωτής είναι πρόθυμος να πληρώσει γι' αυτό το αγαθό και, αναπόφευκτα, το κατά πόσο ο παραγωγός είναι πρόθυμος να το προμηθεύσει στον καταναλωτή. Συνεπώς η φύση του αγαθού καθορίζει το κατά πόσο η συλλογική παρέμβαση είναι απαραίτητη ή όχι, έτσι ώστε αυτό να παρέχεται σε ικανοποιητική ποσότητα και ποιότητα. Τα επόμενα τέσσερα μέρη αυτού του κεφαλαίου προσπαθούν να διερευνήσουν τη φύση της συλλογικής παρέμβασης, σε συνάρτηση πάντα με τον τύπο του αγαθού.

#### **4.4. Ιδιωτικά αγαθά**

Οι κανόνες της αγοράς διέπουν ό,τι έχει σχέση με τη ζήτηση και την προσφορά των ιδιωτικών αγαθών. Οι καταναλωτές εκδηλώνουν τη ζήτηση για κάποια αγαθά, στην οποία οι επιχειρηματίες /παραγωγοί ανταποκρίνονται, παράγοντας και στη συνέχεια πουλώντας αυτά σε τιμές αποδεκτές και από τις δύο πλευρές. Η συλλογική παρέμβαση συνίσταται κυρίως σε θέματα ασφάλειας στον τρόπο χρήσης των ιδιωτικών αγαθών (περιπτώσεις τροφίμων, φαρμάκων, ανελκυστήρων κ.λπ.), σε θέματα διασφάλισης της ειλικρίνειας στην αναγραφή βαρών, λόγου χάρη, διαστάσεων, επιτοκίων, καθώς και σε άλλα συναφή θέματα.

Φυσικά, κανείς δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσει όλα τα ιδιωτικά αγαθά που πιθανώς δικαιούται, όπως εξάλλου υπάρχουν και κάποιοι άποροι οι οποίοι χωρίς βοήθεια αδυνατούν να αντιμετωπίσουν ακόμη και τις στοιχειώδεις ανάγκες της ζωής.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι συχνά το κράτος παρέχει ιδιωτικά αγαθά, άσχετα με το αν η ελεύθερη αγορά είναι επίσης σε θέση να τα προμηθεύσει. Ο κανόνας αυτός ίσχυε για την πλειονότητα των ιδιωτικών αγαθών στην πρώην Σοβιετική Ένωση (π.χ. κατοικίες), όπως επίσης ισχύει για ορισμένα ιδιωτικά αγαθά στις Ηνωμένες Πολιτείες (π.χ. τρόφιμα για απόρους).

#### **4.5. Αγαθά κοινού ταμείου**

Τα αγαθά κοινού ταμείου εμφανίζουν σημαντικές αδυναμίες από την πλευρά της προσφοράς. Η αδυναμία αποκλεισμού σημαίνει ουσιαστικά ότι τα αγαθά προσφέρονται δωρεάν, κατάσταση η οποία οδηγεί συχνά σε κατάχρηση και εξάντληση ή ακόμη και σε καταστροφή τους. Η κατανάλωση συνεχίζεται μέχρι το σημείο όπου το κόστος απόκτησης, επεξεργασίας και κατοχής αυτών των αγαθών δεν ξεπερνά τη χρησιμότητα που παρέχουν στον καταναλωτή. Κανένας λογικά σκεπτόμενος παραγωγός δεν θα αν αναλάμβανε λοιπόν την παραγωγή αγαθών κοινού ταμείου. Οι φάλαινες, οι τίγρεις, οι ελέφαντες αποτελούν παράδειγμα κακής εκμετάλλευσης αγαθών κοινού ταμείου, σε τέτοιο σημείο ώστε σήμερα να απειλούνται με αφανισμό.

Οι μηχανισμοί της αγοράς δεν είναι σε θέση να παρέχουν αγαθά κοινού ταμείου. Μια προσέγγιση ώστε να διατηρηθεί κάποια ισορροπία, και κατά συνέπεια να συνεχιστεί η φυσική παροχή αυτών των αγαθών, αποτελεί η συλλογική παρέμβαση. Στην περίπτωση της φάλαινας και των άλλων απειλούμενων με αφανισμό ειδών, η συλλογική παρέμβαση συνίσταται σε μια διεθνή προσπάθεια επίτευξης εθελοντικής συμφωνίας περιορισμού της κατανάλωσης αυτών των ειδών. Δυστυχώς η προσέγγιση αυτή έχει αποδειχτεί ανεπαρκής.

Μια άλλη προσέγγιση θα μπορούσε να είναι η απαγόρευση της πώλησης αγαθών κοινού ταμείου που προέρχονται από είδη που στη φυσική τους μορφή γίνονται αντικείμενα εκμετάλλευσης. Ακολουθώντας αυτή την τακτική, οι Ηνωμένες Πολιτείες απαγόρευσαν την πώληση ειδών που έχουν κατασκευαστεί από δέρματα αλιγάτορα ή τίγρης ή από φτερά στρουθοκαμήλου και γενικά από δέρματα απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών. Η Κέννα, επίσης, προσπαθεί να εφαρμόσει την απαγόρευση της πώλησης ελεφαντόδοντων και κεράτων ρινόκερου. Και αυτή όμως η προσέγγιση αποδείχθηκε αναποτελεσματική.

Όπως ακριβώς οι φάλαινες και οι τίγρεις έπαψαν να αποτελούν αγαθά κοινού ταμείου -λόγω κατάχρησης και εξάντλησης- και κατέληξαν να χρησιμοποιούνται σαν ιδιωτικά αγαθά, το ίδιο συνέβη και με κάποια ποτάμια και λίμνες. Η φυσική δυνατότητα κάποιου ποταμού να απορροφήσει απόβλητα, θεωρούμενη ως αγαθό κοινού ταμείου το οποίο προσφέρεται από τη φύση δωρεάν, συχνά υπερχρησιμοποιείται σε βαθμό που να επέρχεται μόλυνση. Ποτάμια και λίμνες λοιπόν κατέληξαν να χρησιμοποιούνται ως αποδέκτες αποβλήτων. Συνέπεια της μόλυνσης είναι όχι μόνο η μείωση της ποιότητας αλλά και της διαθεσιμότητάς τους στο κοινωνικό σύνολο. Παύοντας έτσι να είναι διαθέσιμα σε όλους, καταλήγουν να χρησιμοποιούνται ως ιδιωτικά αγαθά.

Για την αντιμετώπιση της καταστροφής αυτής των αγαθών κοινού ταμείου - και στη συγκεκριμένη περίπτωση της μόλυνσης των υδάτινων πόρων- απαιτείται συλλογική δράση, στα πλαίσια της οποίας εφαρμόζεται έλεγχος στις πηγές της ρύπανσης, όπως είναι οι βιομηχανικές μονάδες και τα αποχετευτικά δίκτυα. Έτσι λοιπόν, μια νέα υπηρεσία (συλλογικό αγαθό) παρέχεται, που συνίσταται στον έλεγχο και στην πρόληψη της ρύπανσης των υδάτων, ώστε να διασφαλίζεται η συνεχής και απρόσκοπτη παροχή ενός επιθυμητού αγαθού κοινού ταμείου - στη συγκεκριμένη περίπτωση καθαρά ποτάμια και λίμνες.

Το φεγγάρι αποτελεί ένα ακόμη παράδειγμα αγαθού κοινού ταμείου το οποίο κάλλιστα μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πηγή πρώτων υλών ή ως επικοινωνιακή ή στρατιωτική βάση. Αυτό όμως που εμποδίζει την υπερκατανάλωση και κατάχρηση, τουλάχιστον προς το παρόν, είναι το υψηλό κόστος ανάληψης τέτοιων προγραμμάτων. Πέρα από αυτό, το διάστημα γενικά έχει πάψει να αποτελεί αγαθό κοινού ταμείου, αφού όλο και περισσότερα απόβλητα, προερχόμενα από τις διάφορες διαστημικές εξερευνησεις, απορρίπτονται σ' αυτό και μπαίνουν σε τροχιά γύρω από τη γη.

Τα πιο πάνω παραδείγματα δείχνουν καθαρά τις αδυναμίες που από τη φύση τους παρουσιάζουν τα αγαθά κοινού ταμείου: τον κίνδυνο αφανισμού τους, τη δημιουργία πρόσθετων συλλογικών αγαθών (υπηρεσίες που συνήθως παρέχονται από το κράτος) στην προσπάθεια εξεύρεσης "κάποιας" λύσης για την προστασία των αγαθών κοινού ταμείου και τέλος, την περιορισμένη αποτελεσματικότητα αυτών των μέτρων λόγω της αδυναμίας εφαρμογής του αποκλεισμού.

Η αναποτελεσματικότητα των διαφόρων συμβατικών προσεγγίσεων για την επίλυση του προβλήματος έφερε στην επιφάνεια μια νέα θεωρία /άποψη, πραγματικά ενδιαφέρουσα, που βασίζεται στην έννοια των "δικαιωμάτων ιδιοκτησίας" (property rights). Σύμφωνα μ' αυτήν, όταν ένα αγαθό κοινού ταμείου μετατρέπεται σε ιδιωτικό αγαθό και συνεπώς, ανήκει σε έναν και μόνο ιδιοκτήτη, τότε η διατήρηση και η αποτελεσματική διαχείριση του αγαθού καθίσταται εφικτή. Στόχος του ιδιοκτήτη (π.χ. γης, πρώτων υλών κ.λπ.) είναι η μεγιστοποίηση της αξίας της ιδιοκτησίας του μακροπρόθεσμα, γι' αυτό δε το λόγο θα ακολουθήσει τις πλέον κατάλληλες μεθόδους διαχείρισης. Έτσι λοιπόν, η εκμετάλλευση ενός υπόγειου κοιτάσματος πετρελαίου θα είναι σίγουρα πιο αποτελεσματική, όταν πραγματοποιείται από το μοναδικό

παραγωγό και κάτοχο των δικαιωμάτων άντλησης, παρά από τον ιδιοκτήτη της γης πάνω από το κοίτασμα. Αντιστρόφως, γη που ανήκει στο κράτος τείνει να χρησιμοποιείται ως αγαθό κοινού ταμείου, με αποτέλεσμα να διαμελίζεται και να καθίσταται λιγότερο παραγωγική.

#### **4.6 Ανταποδοτικά αγαθά**

Αντίθετα από τα αγαθά κοινού ταμείου, τα ανταποδοτικά αγαθά μπορούν να εξασφαλιστούν με τους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς. Επειδή ο αποκλεισμός μπορεί εύκολα να εφαρμοστεί, οι καταναλωτές πληρώνουν και συνεπώς οι προμηθευτές εφοδιάζουν την αγορά μ' αυτά τα αγαθά στην ποσότητα και ποιότητα που απαιτούν οι καταναλωτές.

Εντούτοις, μερικά ανταποδοτικά αγαθά παρουσιάζουν προβλήματα, η επίλυση των οποίων απαιτεί συλλογική δράση. Είναι η περίπτωση των προϊόντων των φυσικών μονοπωλίων, η παραγωγή των οποίων παρουσιάζει σημαντικές οικονομίες κλίμακας: το κόστος ανά μονάδα ή ανά καταναλωτή μειώνεται καθώς ο αριθμός των καταναλωτών αυξάνεται. Τελικά, είναι πιο οικονομικό να υπάρχει ένας μόνο προμηθευτής. Η ηλεκτρική ενέργεια, η υδροδότηση μιας πόλης, οι συγκοινωνίες και οι τηλεπικοινωνίες αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα. Η συλλογική δράση συνίσταται αρχικά στην παραχώρηση του δικαιώματος δημιουργίας και στην επιχορήγηση των φυσικών μονοπωλίων και έπειτα στον έλεγχο για την αποφυγή κατάχρησης των προνομιακών τους δικαιωμάτων.

Ένας ολοένα αυξανόμενος αριθμός οικονομολόγων διαφωνούν με την ιδέα των ελέγχων λειτουργίας (regulations) των μονοπωλίων, τονίζει δε το γεγονός ότι πολλά ανταποδοτικά αγαθά που υπήρξαν κάποτε μονοπώλια έπαψαν να υπάρχουν σήμερα. Οι σιδηρόδρομοι αντιμετωπίζουν σήμερα ισχυρό ανταγωνισμό από τα πλοία από τα ιδιωτικά λεωφορεία και φορτηγά, καθώς και από τις ιδιωτικές μεταφορικές εταιρείες. Οι τηλεφωνικές επικοινωνίες δέχονται την πρόκληση των τέλεφαξ, ενώ η δορυφορική τηλεόραση και οι βιντεοταινίες τείνουν να εκτοπίσουν το μονοπώλιο της συμβατικής τηλεόρασης. Οι ίδιοι υποστηρίζουν ότι τα φυσικά μονοπώλια, επειδή ακριβώς θεωρούνται "φυσικά", δεν έχουν κανένα λόγο να προστατεύονται με νομικές ρυθμίσεις από το κράτος. Τα φυσικά μονοπώλια, σύμφωνα μ' αυτούς, μπορούν να γίνουν ακόμη και ανταγωνιστικά. Ένα μονοπώλιο θα μπορούσε να δημιουργηθεί (λόγω έλλειψης εναλλακτικής λύσης) για να λειτουργήσει μια περιορισμένη χρονική περίοδο και να ανατεθεί στη βάση ενός πλειοδοτικού διαγωνισμού. Η συλλογική δράση συνίσταται εδώ στη διεκπεραίωση αυτής της πλειοδοτικής διαδικασίας ανάμεσα στους υποψήφιους προμηθευτές.

#### **4.7. Συλλογικά αγαθά**

Τα συλλογικά αγαθά δημιουργούν σοβαρά προβλήματα στην οργάνωση μιας κοινωνίας. Ο λόγος είναι απλός: η αγορά αδυνατεί να παράγει συλλογικά αγαθά τα οποία λόγω της φύσης τους καταναλώνονται ταυτόχρονα από πολλούς καταναλωτές και κανείς απολύτως δεν μπορεί να αποκλειστεί από αυτά. Είναι επίσης πολύ εύκολο να γίνει κατάχρηση και καταστροφή ενός αγαθού που προσφέρεται δωρεάν, ενώ πάντα υπάρχει, ή αναπτύσσεται, μια τάση στους περισσότερους πολίτες να μην καταβάλλουν στο "κοινό ταμείο" την εισφορά που δίκαια τους αναλογεί.

Όπως χαρακτηριστικά έγραψε ο Αριστοτέλης: "Σ' αυτό που είναι κοινό στο μέγιστο αριθμό πολιτών, προσφέρεται η ελάχιστη φροντίδα. Ο καθένας σκέπτεται

κυρίως το δικό του, σπάνια το κοινό συμφέρον, και μόνο τα θέματα που τον αφορούν ως άτομο". Έτσι λοιπόν, αν κανένας δεν είναι διατεθειμένος να συνεισφέρει γι' αυτά τα αγαθά, τότε σίγουρα κανένας δεν θα προσφερθεί να τα παραγάγει, τουλάχιστον σε επαρκή ποσότητα.

Δεδομένου ότι η ιδέα της συνεισφοράς για κοινά συλλογικά αγαθά δεν ενθουσιάζει σχεδόν κανέναν, πρέπει να συλλεχθούν υποχρεωτικές εισφορές (φόροι) από κάποιο συλλογικό όργανο. Σε μικρές ομάδες ατόμων, η κοινωνική πίεση είναι αρκετή για να εξασφαλιστεί η δίκαιη συμμετοχή όλων των μελών της ομάδας στα κοινά έξοδα. Σε μεγαλύτερες όμως ομάδες (πληθυσμούς), όπως είναι πόλεις ή χώρες ολόκληρες, όπου οι προσωπικές επαφές ελαττώνονται αισθητά, η κοινωνική πίεση δεν αποδίδει και έτσι ο εξαναγκασμός καθίσταται αναγκαίος (π.χ. επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις φοροδιαφυγής, επιβολή υποχρεωτικής στρατιωτικής θητείας κ.λπ.).

Στο σημείο αυτό θα ήταν σκόπιμο να εξεταστούν κάποια συλλογικά αγαθά πιο προσεκτικά, έτσι ώστε να αποσαφηνιστούν τυχόν αντιφάσεις. Ας εξετάσουμε λοιπόν την περίπτωση του φάρου. Θα μπορούσε ένας ιδιωτικός οργανισμός να παρέχει αυτό το συλλογικό αγαθό; Αν υποθέσουμε ότι ένας όμιλος εταιρειών ασχολείται με ναυτασφάλειες, κάλλιστα θα μπορούσε ο ίδιος όμιλος να συντηρεί και να θέτει σε λειτουργία φάρους σ' όλο το κόσμο, συμπεριλαμβάνοντας όλα τα σχετικά έξοδα στα ασφάλιστρα που αναλογούν σε μια ναυτασφάλιση. Εύκολα όμως μπορούμε να διαπιστώσουμε τις αδυναμίες αυτού του σχήματος. Για να εφαρμοστεί, απαιτείται η δημιουργία ενός ολιγοπωλιακού καρτέλ, όμοιου με τον ΟΠΕΚ, όπου, και σε αναλογία με τον ΟΠΕΚ, θα υπάρχει πάντα ένα ισχυρό κίνητρο για κάθε εταιρεία να προσφέρει ασφάλειες χωρίς να περιλαμβάνει την εισφορά για το φάρο, κατεβάζοντας έτσι τα ασφάλιστρα και αποκτώντας μ' αυτό τον τρόπο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Το σχήμα αυτό λοιπόν, αργά ή γρήγορα, θα αποτύχει. Η αδιαμφισβήτητη φύση του φάρου ως συλλογικού αγαθού θα επικρατήσει και ο όμιλος, αν δεν διαθέτει επαρκή δύναμη επιβολής και απαίτησης της εισφοράς του φάρου, θα οδηγηθεί σε διάλυση.

#### **4.7.1. Υπολογισμός και επιλογή των συλλογικών αγαθών**

Τα συλλογικά αγαθά παρουσιάζουν και άλλες ιδιότητες που επιδεινώνουν ακόμη περισσότερο τις ήδη σοβαρές επιπτώσεις που απορρέουν από την κοινή χρήση και την αδυναμία εφαρμογής του αποκλεισμού. Συνήθως είναι μη μετρήσιμα και δεν παρέχουν δυνατότητες επιλογής στον καταναλωτή.

Σε αντίθεση με τα ιδιωτικά αγαθά, τα συλλογικά αγαθά είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν και να μετρηθούν. Είναι αδύνατον, για παράδειγμα, να υπολογίσουμε πόσες "μονάδες" εθνικής άμυνας ή αστυνομικής προστασίας είναι απαραίτητες σε μια συγκεκριμένη περιοχή. Από την άλλη μεριά, είναι εύκολο να υπολογίσουμε τον αριθμό των πυροσβεστών σ' έναν πυροσβεστικό σταθμό. Όμως ο αριθμός αυτός δεν μπορεί να αποτελέσει αξιόπιστο κριτήριο της αντιπυρικής προστασίας που ο σταθμός αυτός παρέχει. Επίσης, η αποτελεσματικότητα μιας ομάδας ελέγχου της ατμοσφαιρικής ρύπανσης μπορεί να μετρηθεί μόνο έμμεσα, σε σχέση με την καθαρότητα του αέρα, που ακόμη και αυτή έχει να κάνει με άλλους εξωγενείς παράγοντες, όπως λόγου χάρη ένα παροδικό δυνατό ρεύμα αέρα.

Είναι λοιπόν δύσκολο, όχι όμως και ακατόρθωτο, να οριστεί και να υπολογιστεί η αποτελεσματικότητα ενός φορέα που αναλαμβάνει την παροχή κάποιου συλλογικού αγαθού. Η δυσκολία αυτή συνεπάγεται και δυσκολία καθορισμού της απαραίτητης ποσότητας που πρέπει να προσφερθεί και, συνεπώς, της δαπάνης που αντιστοιχεί στην ποσότητα αυτή.



Τα συλλογικά αγαθά συνήθως δεν παρέχουν δυνατότητες επιλογής όσον αφορά τη χρήση τους και αναγκάζουν έτσι τον καταναλωτή να τα αποδεχτεί στην ήδη προσφερόμενη ποσότητα και ποιότητα. Ένας πολίτης μπορεί να ζητήσει την ύπαρξη ενός αστυνομικού έξω ακριβώς από την είσοδο του σπιτιού του σε καθημερινή βάση, ή ακόμη αποκομιδή σκουπιδιών σε καθημερινή βάση, ή να βρίσκει εύκολα χώρο για παρκάρισμα. Η φωνή όμως αυτού του πολίτη δύσκολα θα εισακουσθεί, άσχετα δε με το αν οι φόροι που καταβάλλει αυξάνονται, η ποιότητα των παρεχόμενων συλλογικών αγαθών δεν παρουσιάζει καμία σημαντική βελτίωση. Η περίπτωση του αγαθού "εθνική άμυνα" παρουσιάζει ανάλογες ιδιομορφίες. Ούτε ο πολίτης που υποστηρίζει την ανάγκη της αύξησης των στρατιωτικών δαπανών (για μεγαλύτερη προστασία της χώρας από εξωτερικές απειλές) ούτε αυτός που φοβάται τη συγκέντρωση μεγάλης στρατιωτικής δύναμης στα χέρια φιλόδοξων στρατιωτικών (που μπορεί να αποτελέσει απειλή για την εσωτερική ασφάλεια της χώρας) μπορούν τελικά να ικανοποιηθούν, γιατί κανένας από τους δύο δεν έχει άμεση ανάμιξη στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν την παροχή αυτού του συλλογικού αγαθού.

Ένα άλλο πρόβλημα που προκύπτει από την αδυναμία άμεσης χρέωσης της κατανάλωσης συλλογικών αγαθών είναι και το γεγονός ότι η "όποια" εισφορά τελικά ορισθεί είναι εντελώς δυσανάλογη ως προς τη ζητούμενη ή καταναλισκόμενη ποσότητα. Συνεπώς, από τη στιγμή που οι μηχανισμοί της αγοράς αδυνατούν να δώσουν λύσεις, η πολιτική παρέμβαση κρίνεται αναγκαία για να καθορίσει το ύψος της εισφοράς που αντιστοιχεί σε κάθε καταναλωτή, παράλληλα δε για να κρίνει και να αποφασίσει ποιος καταναλωτής δικαιούται εξαίρεση ή έκπτωση.

Αντί συμπεράσματος, χρήσιμο θα ήταν σ' αυτό το σημείο να αντιπαραβάλουμε τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των ιδιωτικών και των συλλογικών αγαθών, έτσι ώστε να κατανοηθεί καλύτερα το περιεχόμενο της παραπάνω ανάλυσης.

#### **4.7.2 Έκταση της συλλογικής παρέμβαση**

Μια άλλη σημαντική πλευρά των συλλογικών αγαθών που χρειάζεται ιδιαίτερη ανάλυση αποτελεί και η έκταση (το μέγεθος) της αναγκαίας συλλογικής παρέμβασης η οποία θα εξασφαλίζει την ομαλή τροφοδοσία του κοινού στην απαραίτητη ποσότητα και ποιότητα. Έτσι λοιπόν, θα πρέπει αρχικά να προσδιοριστεί το "εργαλείο" της συλλογικής παρέμβασης (π.χ. φορολογία), στη συνέχεια δε η "περιοχή" εφαρμογής αυτής (π.χ. ολόκληρη η χώρα, ορισμένες μόνο περιοχές, συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού κ.λπ.). Οι δύο αυτές παράμετροι θα καθορίσουν το μέγεθος της παρέμβασης.

Σύμφωνα με μια βασική οικονομική αρχή, ο παραλήπτης ενός (συλλογικού) αγαθού πρέπει να πληρώσει για να έχει δικαίωμα να το χρησιμοποιεί. Εύκολα αυτό γίνεται κατανοητό στο παράδειγμα του αγαθού "εθνική άμυνα". Η ενίσχυση της εθνικής άμυνας ωφελεί ολόκληρη τη χώρα, συνεπώς όλοι οι κάτοικοι θα πρέπει να πληρώσουν. Άλλα όμως συλλογικά αγαθά παρουσιάζουν προβλήματα στην εφαρμογή της παραπάνω αρχής. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των οδοστρωμάτων. Όλοι μας γνωρίζουμε τα προβλήματα που παρουσιάζουν στην πλειοψηφία τους οι δρόμοι σ' ολόκληρη τη χώρα (κακή στρώση, λακκούβες, λανθασμένη κλίση κ.λπ.). Η επισκευή και η τακτική συντήρησή τους αποτελεί συλλογικό αγαθό, το οποίο αναμφισβήτητα ωφελεί όλους τους πολίτες. Το πρόβλημα λοιπόν που τίθεται είναι το ποιος πρέπει να πληρώσει. Σύμφωνα με την παραπάνω αρχή, το ίδιο το κράτος θα πρέπει να αναλάβει το κόστος αυτών των έργων συγκεντρώνοντας τα απαραίτητα κεφάλαια από τις εισφορές των φορολογουμένων. Η λογική όμως αυτή είναι μάλλον απλοϊκή και ανεπαρκής, αφού κάθε μεγάλης

έκτασης πρόβλημα που ανακύπτει θα έπρεπε να επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό.

| 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 των αγαθών         | 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  |

Μια πιο προσεκτική προσέγγιση απαιτείται για την επίλυση του προβλήματος, που να στηρίζεται στην αρχή σύμφωνα με την οποία το συλλογικό αγαθό πρέπει να παρέχεται από το "μικρότερο" δυνατό προμηθευτή, ο οποίος όμως καλύπτει τους περισσότερους δυνατό δικαιούχους. Στο παράδειγμα των δρόμων, η κοινότητα ή ο δήμος στον οποίο ανήκουν οι δρόμοι θα πρέπει να αναλάβει το έργο της επισκευής και συντήρησης. Τα χρήματα που απαιτούνται καταβάλλονται από τους κατοίκους με άμεση χρέωσή τους ή έμμεσα από κοινοτικά ή δημοτικά τέλη. Τελικά το όφελος για τη συγκεκριμένη περιοχή (δήμο ή κοινότητα) είναι διπλό: οι κάτοικοί της απολαμβάνουν καλοστρωμένους και ασφαλείς δρόμους, η ίδια δε η πόλη παρουσιάζει αυξημένη εμπορική και τουριστική κίνηση.

Σημαντικό ρόλο στην παροχή των συλλογικών αγαθών παίζει ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα του κρατικού μηχανισμού(π.χ. έκταση αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Η παραπάνω ανάλυση έδειξε ότι η φύση του συλλογικού αγαθού καθώς και ο προσδιορισμός και ομαδοποίηση των δικαιούχων αποτελούν τους καθοριστικούς παράγοντες της επιλογής του προμηθευτή.

#### **4.8. Η αύξηση των συλλογικών αγαθών και των αγαθών κοινού ταμείου**

Το πρόβλημα της παροχής συλλογικών αγαθών οξύνεται με την αλματώδη αύξηση που αυτά τα αγαθά παρουσιάζουν τις τελευταίες δεκαετίες. Η αύξηση αυτή οφείλεται σε τρεις λόγους: Πρώτον, οι καταναλωτές τείνουν να μετατρέπουν τα δικά τους ιδιωτικά αγαθά σε συλλογικά, μεταφέροντας έτσι το βάρος της εισφοράς (πληρωμής) σε συλλογικούς φορείς. Με το να πετάει, για παράδειγμα, κάποιος τα σκουπίδια του στο δρόμο, αντί να τα συλλέγει σε απορριμματοδόχους κάδους, καταργεί αυτόματα το ιδιωτικό αγαθό "συλλογή απορριμμάτων" και δημιουργεί μια νέα ανάγκη που καταλήγει στο συλλογικό αγαθό "καθαρισμός δρόμων".

Το αντίστροφο ισχύει επίσης. Μερικά συλλογικά αγαθά μπορούν να αντικατασταθούν, τουλάχιστον μερικώς, από ιδιωτικά αγαθά. Οι κλειδαριές ασφαλείας, τα αντικλεπτικά συστήματα, τα μαθήματα αυτοάμυνας και οι οικιακοί πυροσβεστήρες αποτελούν παραδείγματα ιδιωτικών αγαθών τα οποία χρησιμοποιούνται όλο και περισσότερο ως μερικά υποκατάστατων συλλογικών αγαθών της αστυνομίας και της πυροσβεστικής υπηρεσίας. Επιπλέον, κάποιος με μεγάλη οικονομική άνεση θα μπορούσε να μετατρέψει πολλά συλλογικά αγαθά σε ιδιωτικά, απλώς και μόνο έχοντας προσωπική ασφάλεια (σωματοφύλακες) και διατηρώντας μια μεγάλη ιδιόκτητη περιοχή με ιδιωτικούς δρόμους, κήπους, χώρους στάθμευσης κ.λπ. Με κατάλληλα ερεθίσματα, θα ήταν επίσης δυνατόν να επινοηθούν διάφοροι μηχανισμοί αποκλεισμού που θα επέτρεπαν τη μετατροπή συλλογικών αγαθών σε ιδιωτικά ή ανταποδοτικά, όπως για παράδειγμα η χρέωση των οδηγών για την κυκλοφορία τους σε συγκεκριμένους δρόμους σε ώρες αιχμής.

Ο δεύτερος λόγος για την αύξηση των συλλογικών αγαθών οφείλεται στο ότι η φύση ορισμένων αγαθών έχει διαφοροποιηθεί, είτε λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης είτε επειδή άλλαξαν κάποιες άλλες συνθήκες. Για παράδειγμα, το φαινόμενο της αστυφιλίας συνετέλεσε στη μετατροπή της αντιπυρικής προστασίας από ιδιωτικό σε συλλογικό αγαθό. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση της συλλογής απορριμμάτων, η οποία στη μεν επαρχία μπορεί να αποτελεί καθαρά ιδιωτικό αγαθό, στις δε αστικές περιοχές αποτελεί μάλλον συλλογικό αγαθό.

Ο τρίτος λόγος για την αύξηση των συλλογικών αγαθών απορρέει από την ανάγκη για ορθολογική χρησιμοποίηση των αγαθών κοινού ταμείου, των οποίων η έλλειψη μόλις πρόσφατα έγινε αντιληπτή. Ο έλεγχος της ρύπανσης της ατμόσφαιρας και των υδάτων, η διαπραγμάτευση και εφαρμογή διεθνών συμφωνιών που αφορούν αγαθά κοινού ταμείου, όπως οι φάλαινες και οι τίγρεις, αποτελούν χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων νεοδημιουργηθέντων συλλογικών αγαθών.

#### **4.9. Κοινωνικά αγαθά**

Το σπουδαιότερο ρόλο για τη μεγέθυνση του ρόλου του κράτους έπαιξε η επιλογή του κοινωνικού συνόλου να χαρακτηριστούν ορισμένα ιδιωτικά και ανταποδοτικά αγαθά -όπως Π.χ. η τροφή, η παιδεία και τα μέσα μαζικής συγκοινωνίας- απαραίτητα, με αποτέλεσμα η κατανάλωσή τους να ενθαρρύνεται ανεξάρτητα από τη δυνατότητα του καταναλωτή να πληρώνει. Συνεπώς, αυτά τα "κοινωνικά αγαθά" είτε επιδοτούνται είτε παράγονται απ' ευθείας από το κράτος και παρέχονται (ακόμη και επιβάλλονται, όταν αυτό κρίνεται σκόπιμο, όπως στην περίπτωση της παιδείας) σε όλους όσους θεωρείται ότι θα ωφεληθούν από αυτά.

Όταν δεν ισχύει η ιδιότητα του αποκλεισμού στα ιδιωτικά και ανταποδοτικά αγαθά (όταν δηλαδή ο καταναλωτής δεν πληρώνει), τότε τα αγαθά αυτά μετατρέπονται ουσιαστικά σε αγαθά κοινού ταμείου ή σε συλλογικά αγαθά.

Υπάρχουν δύο τρόποι θεώρησης αυτής της μετατροπής. Ο πρώτος, αυστηρά θεωρητικός, προτείνει τη σχολαστική τήρηση των βασικών ορισμών των διαφόρων κατηγοριών αγαθών. Τα ιδιωτικά και τα ανταποδοτικά αγαθά διατηρούν τις ιδιότητες του αποκλεισμού και της κατανάλωσης και, έτσι δεν μπορούν να αναθεωρηθούν ή να μετατραπούν σε αγαθά άλλης κατηγορίας. Αυτό που τελικά συνέβη με τα κοινωνικά αγαθά είναι ότι το κοινωνικό σύνολο, ενεργώντας μέσω του κράτους, αποφάσισε να παρέχονται ορισμένα βασικά αγαθά με μερική ή ολική υποστήριξη από το κράτος.

Ο δεύτερος τρόπος θεώρησης δέχεται ότι ορισμένα ιδιωτικά και ανταποδοτικά αγαθά μετατράπηκαν σε συλλογικά για τους παρακάτω λόγους:

- (i) μέχρι κάποιου σημείου, όλοι ωφελούνται από την κατανάλωση κοινωνικών αγαθών, συνεπώς η χρήση ορισμένων ιδιωτικών ή ανταποδοτικών θεωρείται, καταχρηστικά, συλλογική και γι' αυτό τοποθετούνται στο κάτω μέρος αυτού του διαγράμματος,
- (ii) η ιδέα του αποκλεισμού αυτών των αγαθών έχει εγκαταλειφθεί προ πολλού, επειδή ακριβώς τα αγαθά αυτά έχουν θεωρηθεί κοινωνικά και τοποθετούνται στο δεξιό μέρος του διαγράμματος, με αποτέλεσμα να εξομοιώνονται με τα συλλογικά. Οι δύο αυτές διατυπώσεις μπορούν να θεωρηθούν περισσότερο συμπληρωματικές παρά ανταγωνιστικές.

Η πολιτική παρέμβαση και σκοπιμότητα για την παροχή και κατανάλωση ορισμένων κοινωνικών αγαθών, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη αν ο καταναλωτής είναι σε θέση ή προτίθεται να πληρώσει, έχει αποτέλεσμα την παροχή επιδοτήσεων σε ιδιώτες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις ή και την άμεση παροχή τους από το κράτος. Τα παραδείγματα εδώ ποικίλλουν. Τα μέσα ψυχαγωγίας που αποτελούν, εξ ορισμού, ανταποδοτικά αγαθά μπορεί να παρέχονται δωρεάν στον καταναλωτή. Οι αστικές συγκοινωνίες, αν και αποτελούν ανταποδοτικά αγαθά, συχνά επιδοτούνται. Τα θέατρα, τα στάδια, τα μουσεία, οι πινακοθήκες συχνά κατασκευάζονται με κρατικά κεφάλαια και στη συνέχεια δέχονται επιδοτήσεις για την κάλυψη των λειτουργικών τους εξόδων.

Η εκπαίδευση θεωρείτο σε μεγάλο βαθμό ιδιωτικό αγαθό. Ο αποκλεισμός και η παροχή της σε λιγοστά άτομα ήταν από τα κύρια γνωρίσματά της. Επειδή όμως η μόρφωση έδινε μεγάλα και προφανή οφέλη στους αποδέκτες της, με την πάροδο του χρόνου έγινε κοινή συνείδηση ότι, αν όλοι οι πολίτες μορφώνονταν, τότε το κοινωνικό σύνολο θα ωφελείτο σημαντικά. Σήμερα, η εκπαίδευση όχι μόνο παρέχεται ελεύθερα σε όλους, αλλά έγινε και υποχρεωτική μέχρι κάποιας ηλικίας ή βαθμίδας.

Ένα ακόμη παράδειγμα που δείχνει τη μεταβολή των κοινωνικών αξιών και ταυτόχρονα τη μετατροπή ενός ιδιωτικού αγαθού σε κοινωνικό (προσφέρεται δηλαδή χωρίς επιβάρυνση του δικαιούχου) αποτελεί το πιο βασικό αγαθό η τροφή. Η τροφή αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα καθαρού τύπου ιδιωτικού αγαθού. Συνέπεια αυτής της θεώρησης αποτελεί βέβαια το γεγονός ότι όσοι αδυνατούν να πληρώσουν μπορεί να οδηγηθούν σε λιμοκτονία. Προς αποφυγή αυτής της τόσο δυσάρεστης κατάστασης, η συλλογική παρέμβαση καλείται να φροντίσει για την ομαλή διανομή τροφίμων στους φτωχούς. Ένα άλλο ιδιωτικό αγαθό, η στέγαση, θεωρείται επίσης κοινωνικό, και έτσι χτίζονται από το κράτος κατοικίες για να στεγάσουν σημαντικό αριθμό επιλεγμένων δικαιούχων (προσφύγων, εργατών κ.λπ.).

Θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι κάθε αγαθό μπορεί να παρουσιάζει στοιχεία κοινής χρήσης: Ένας πολίτης ο οποίος στερείται κάποιο ιδιωτικό αγαθό και συνεπώς νιώθει μια ανεκπλήρωτη ανάγκη, ενδέχεται να διάκειται αρνητικά απέναντι στο κοινωνικό σύνολο. Η στάση αυτή, γενικευμένη, μπορεί να επιφέρει κοινωνική

αστάθεια. Συνεπώς, και πάντα σύμφωνα με τον ισχυρισμό αυτόν, όλα τα ιδιωτικά αγαθά, από τη στιγμή που προσφέρουν οφέλη και ευνοούν κάθε μέλος της κοινωνίας, θα πρέπει να παρέχονται ελεύθερα, η δε δαπάνη παροχής τους να καλύπτεται από συλλογικούς πόρους. Τέτοιες όμως θεωρήσεις κοινωνικοποίησης παρουσιάζουν προφανώς ανεπιθύμητες παρενέργειες.

Όπως προηγουμένως ειπώθηκε, όλα τα αγαθά παρουσιάζουν στοιχεία ατομικής χρήσης, γιατί δεν υπάρχει καθολική και απόλυτη κοινή χρήση. Όταν ένα αγαθό επιδοτείται, υποτιμολογείται ή διατίθεται δωρεάν, αυξάνεται η ζήτησή του και, συνεπώς, αυξάνονται και οι κρατικές δαπάνες για να εξασφαλιστεί επαρκής προσφορά του. Συχνά όμως τα αγαθά αυτά είναι δύσκολο να διαφοροποιηθούν από τα αγαθά κοινού ταμείου, με αποτέλεσμα τη δημιουργία διαφόρων προβλημάτων, όπως η πιθανή εξάντλησή τους από αλόγιστη χρήση. Για παράδειγμα, η ιατρική περίθαλψη, ως αγαθό ατομικής χρήσης που είναι και στο οποίο άνετα μπορεί να εφαρμοστεί αποκλεισμός, μπορεί να καταταγεί στην κατηγορία των ιδιωτικών αγαθών.

Με τη βαθμιαία όμως αλλαγή των κοινωνικών αξιών, αναγνωρίστηκε στο αγαθό αυτό η ιδιότητα της κοινής χρήσης και κατοχυρώθηκε νομικά η παροχή της ιατρικής περίθαλψης, έναντι στοιχειώδους αμοιβής ή ακόμη και δωρεάν, σε όλους τους πολίτες. Συνέπεια αυτής της κατάστασης ήταν η αύξηση της ζήτησης, δηλαδή πολλαπλασιασμός του αριθμού των ιατρικών επισκέψεων και, ως επακόλουθο, η αύξηση των μη απαραίτητων εργαστηριακών εξετάσεων. Κατέληξε λοιπόν η ιατρική περίθαλψη να αποκτήσει, σε ένα σημαντικό βαθμό, τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα ενός αγαθού κοινού ταμείου.

Θα μπορούσε πάλι να δεχτεί κάποιος, ως γενικό κανόνα, να θεωρούνται αγαθά κοινού ταμείου όλα τα ιδιωτικά και τα ανταποδοτικά αγαθά και να επιδοτούνται ή να παρέχονται δωρεάν, υποκείμενα βέβαια στους όποιους περιορισμούς αυτό συνεπάγεται. Οι μόνοι παράγοντες που μπορούν να επηρεάσουν την υπερκατανάλωση των αγαθών κοινού ταμείου είναι ο κίνδυνος εξάντλησής τους και το κόστος που απαιτείται για την απόκτησή τους. Στην περίπτωση της ιατρικής περίθαλψης, αυτό που κινδυνεύει να "εξαντληθεί" είναι ο αριθμός των γιατρών, των νοσοκόμων και των νοσοκομειακών κλινών.

Παρ' όλα αυτά, είναι γενικά παραδεκτό ότι μια ανθρωπιστική κοινωνία πρέπει να εξασφαλίζει την παροχή τροφής, στέγης και κάποιου στοιχειώδους εισοδήματος στους άπορους πολίτες της. Σχετικά με την παροχή αυτών των αγαθών πολλές απόψεις και προτάσεις έχουν κατά καιρούς διατυπωθεί, αφορούν δε κυρίως στο μέγεθος της βοήθειας, στα μέσα παροχής της, στην επιλογή των δικαιούχων και στους όρους που πρέπει να επιβληθούν στους αποδέκτες της.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

#### 5.1. Εισαγωγή

Ένας πολιτικός που οραματίζεται τη βελτίωση του κρατικού μηχανισμού και παράλληλα την ευημερία του κοινωνικού συνόλου διαμέσου της ιδιωτικοποίησης θα μπορούσε να ακολουθήσει τέσσερις γενικές και αλληλοσυμπληρωνόμενες στρατηγικές:

**1. Κρατική απόσυρση (Load shedding).** Το κράτος οφείλει να απομακρυνθεί από την παροχή συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών, υπέρ των μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς και της εθελοντικής προσφοράς. Η απόσυρση αυτή, που μπορεί να είναι μερική ή ολική, επιτυγχάνεται με αποεπένδυση, πτώχευση, συμβιβασμό, καθώς και με βαθμιαία υποκατάσταση της κρατικής δραστηριότητας με αντίστοιχες δραστηριότητες παρεχόμενες από την ελεύθερη αγορά ή την εθελοντική εργασία. Η **αποκρατικοποίηση (denationalization)** δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων με τη μέθοδο της αποεπένδυσης (ή κάποια άλλη) αποτελεί σημαντική μορφή κρατικής απόσυρσης.

**2.** Όπου η κρατική ανάμιξη θεωρείται αναπόφευκτη, ο ρόλος του κράτους μπορεί να ελαττώνεται υπέρ του Ιδιωτικού Τομέα με τους μηχανισμούς της **επιδότησης καταναλωτή της εκχώρησης λειτουργίας και της εργολαβικής ανάθεσης.**

**3.** Η **απευθείας χρέωση του καταναλωτή** για την παροχή συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών είναι απαραίτητη και πρέπει να επιβάλλεται, Κατά το δυνατόν, ώστε να γίνεται σαφές σε όλους το πραγματικό κόστος των κρατικών υπηρεσιών και να προκαλείται το ενδιαφέρον του κοινού Προς αναζήτηση εναλλακτικών μηχανισμών παροχής.

**4. Ο ανταγωνισμός** πρέπει να εισαχθεί και να τονωθεί, όπου αυτό είναι δυνατόν, τα δε κρατικά μονοπώλια πρέπει να εξαλειφθούν. Η απελευθέρωση της αγοράς μπορεί να προωθήσει σημαντικά αυτό το στόχο. Μακροπρόθεσμα, σταδιακά βήματα απαιτούνται για την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης, τα οποία συνίστανται σε συστηματική έρευνα, δημόσιες σχέσεις για την ευρύτερη προβολή της, φορολογικές μεταρρυθμίσεις, νομοθετική κάλυψη και δημιουργία ισχυρών συμμαχιών από υποστηρικτές της. Επίσης, οι τυχόν οργανωμένες αντιδράσεις κατά της ιδιωτικοποίησης θα πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά περίπτωση, όπως, για παράδειγμα, με πώληση ή δωρεάν διάθεση πακέτου μετοχών στους εργαζόμενους κ.λπ. Πρέπει να μην παραγνωρίζει κανείς το γεγονός ότι η ιδιωτικοποίηση είναι περισσότερο πολιτική παρά οικονομική πράξη.

#### 5.2 Κρατική απόσυρση

Η εκτεταμένη κρατικοποίηση αγαθών που κάποτε θεωρούνταν ιδιωτικά - όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η στέγαση και διάφορες άλλες κοινωνικές υπηρεσίες- αν και πέτυχε ορισμένους στόχους, δεν κατάφερε τελικά να ικανοποιήσει τις προσδοκίες του κοινωνικού συνόλου, ταυτόχρονα δε υπήρξε και εξαιρετικά πολυδάπανη. Έχει ωριμάσει πλέον η ανάγκη αναζήτησης άλλων δρόμων και τρόπων για την παραγωγή ενός επιθυμητού επιπέδου κοινωνικής ευημερίας. Ειδικότερα, ο κυρίαρχος ρόλος του κράτους στη παροχή ορισμένων αγαθών θα πρέπει να περιοριστεί σταδιακά, έτσι ώστε να επιτευχθεί εξισορρόπηση μεταξύ Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα. Η μείωση του ρόλου του κράτους θα πρέπει να συμβαδίζει με ανάλογη αύξηση της παροχής των ίδιων αγαθών μέσω των εναλλακτικών μηχανισμών.

Για παράδειγμα, στις ΗΠΑ, πολλές κοινωνικές υπηρεσίες και υπηρεσίες υγείας ορίστηκαν ως συλλογικά αγαθά και αγαθά κοινού ταμείου, γεγονός που συνετέλεσε στη διόγκωση των κρατικών δαπανών. Βαθμιαία όμως επαναλειτούργησε η παροχή τους μέσω του μηχανισμού της ελεύθερης αγοράς. Έτσι, ιδιωτικές επιχειρήσεις παρέχουν τώρα διάφορα πρόσθετα ευεργετήματα στους υπαλλήλους τους, όπως συντάξεις, συμπλήρωμα (επιδότηση) για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, ασφάλεια ζωής ή επίδομα ανεργίας. Ιδιωτικές επιχειρήσεις παρέχουν επίσης ενδοεπιχειρησιακά εκπαιδευτικά προγράμματα στους υπαλλήλους τους ή επιδοτούν τις σπουδές τους σε άλλα εξειδικευμένα εκπαιδευτικά ιδρύματα (επιδότηση διδάκτρων) ή ακόμη, επιδοτούν τις εργαζόμενες μητέρες για τη φύλαξη των παιδιών τους σε βρεφονηπιακούς σταθμούς.

Περιορίζοντας την κρατική συμμετοχή στην παροχή τέτοιου είδους: υπηρεσιών, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις θα μπορέσουν να διευρύνουν ακόμη περισσότερο τον κατάλογο των παρεχόμενων από αυτές ευεργετημάτων. Το κόστος για την παροχή των πρόσθετων αυτών ευεργετημάτων μπορεί να καλυφθεί με ανάλογες φορολογικές ελαφρύνσεις των εταιρειών. Στην ιδανική περίπτωση, οι εργαζόμενοι θα μπορούν ελεύθερα να επιλέγουν μεταξύ κάποιου από τα πρόσθετα ευεργετήματα ή μετρητών, ενώ βέβαια θα χρειασθεί παράλληλα και η θέσπιση νόμων που θα αποκλείουν την επιβολή φορολογικών επιβαρύνσεων σε όσους εργαζόμενους επιλέγουν συστηματικά τα μετρητά αντί του συγκεκριμένου ευεργετήματος.

Η κρατική απόσυρση (Load shedding) από καθιερωμένες δραστηριότητες δεν είναι εύκολη υπόθεση, αφού απαιτεί ευρύτερη πολιτική συναίνεση. Η συναίνεση αυτή θα γίνεται περισσότερο ορατή, όσο θα αυξάνεται η δυσαρέσκεια του κοινού απέναντι στους κρατικούς μηχανισμούς παροχής υπηρεσιών.

Η σταδιακή ή μερική κρατική απόσυρση θα μπορούσε επίσης να εφαρμοσθεί και σε διάφορες αθλητικές και ψυχαγωγικές δραστηριότητες. Οι κρατικές εγκαταστάσεις θα μπορούσαν να πωληθούν σε ιδιώτες πλειοδότες και να λειτουργήσουν σαν συνηθισμένες ιδιωτικές επιχειρήσεις, πουλώντας τις υπηρεσίες τους στο ευρύτερο κοινό, ή ως μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί με παροχή δικαιώματος πρόσβασης μόνο στα μέλη τους. Η λογική εδώ συνίσταται στο γεγονός ότι εξειδικευμένες αθλητικές ή ψυχαγωγικές δραστηριότητες αποτελούν κλασικά ανταποδοτικά αγαθά, ο αποκλεισμός από τη χρήση ή κατανάλωση των οποίων είναι εφικτός, η δε ικανοποίηση αφορά τον καταναλωτή τους και μόνο αυτόν. Είναι δυνατόν να συμβεί και **κρατική απόσυρση λόγω χρεοκοπίας** ή παραλείψεων, όταν το κοινό κρίνει την παροχή από μέρους της κρατικής υπηρεσίας μη ικανοποιητική και παράλληλα ιδιωτικοί φορείς, αντιλαμβανόμενοι εγκαίρως την ευκαιρία, ικανοποιούν αυτοί τις απαιτήσεις του κοινού. Χαρακτηριστική περίπτωση, εδώ, είναι η υποκατάσταση στην Ελλάδα των κρατικών Σωμάτων Ασφαλείας, για την αστυνόμευση κτιριακών εγκαταστάσεων, τη συνοδεία χρηματοπιστωτικών κ.λπ., από ιδιωτικούς αστυνομικούς. (Η θέσπιση κάποιων νόμων ίσως είναι αναγκαία προς αυτή την κατεύθυνση.)

**Κρατική απόσυρση με συμβιβασμό** επιτυγχάνεται διαμέσου μιας άτυπης συνεργασίας μεταξύ Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα. Αυτό είναι δυνατόν όταν ο ιδιωτικός φορέας αντικαθιστά τον Δημόσιο στην εκτέλεση μη επιθυμητών (από τον τελευταίο) δραστηριοτήτων. Για παράδειγμα, ιδιωτικές υπηρεσίες μπορούν να προσφέρουν ποικίλες υπηρεσίες για την αποκατάσταση των παλιννοστούντων Ελλήνων από χώρες του πρώην ανατολικού συνασπισμού (π.χ. κατασκευές οικιών, εκπαιδευτικά προγράμματα κ.λπ.).

**Κρατική απόσυρση λόγω παραλείψεων** παρατηρείται και στην περίπτωση της μέσης εκπαίδευσης στις μεγάλες πόλεις της Ελλάδας. Ακόμη και γονείς με περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες αποσύρουν τα παιδιά τους από τα δημόσια σχολεία και τα

εγγράφουν σε ιδιωτικά. Αυτή η εκτός πραγμάτων μείωση της ζήτησης για δημόσια μέση εκπαίδευση προκαλεί de-facto κρατική απόσυρση, χωρίς περιστολή νεοδιοριζόμενου προσωπικού.

Κρατική απόσυρση μπορεί επίσης να επέλθει και εξαιτίας της δημιουργίας **εθελοντικών (μικρο-) συλλογικών μονάδων** (voluntary microcollectives) που βρίσκονται στην ίδια περιοχή και είναι σε θέση να παρέχουν πλειάδα συλλογικών αγαθών. Για παράδειγμα, ο θεσμός της συνιδιοκτησίας εντάσσεται σ' αυτή την κατηγορία, όπως επίσης τα συνοικιακά σωματεία και οργανώσεις, οι αστικοί σύνδεσμοι κ.ά. Οι μονάδες αυτές μπορούν κάλλιστα να αναλάβουν περισσότερες υπευθυνότητες, όπως την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, τον καθαρισμό και συντήρηση των δρόμων ή πάρκων που ανήκουν στην περιφέρειά τους, τη συλλογή των απορριμμάτων, τη λειτουργία -με εθελοντές- μονάδων αστυνόμευσης, πυρόσβεσης ή ακόμη μεταφοράς ασθενών. Οι μονάδες αυτές μπορούν να σφυρηλατήσουν το τόσο απαραίτητο και συνάμα δυσεύρετο αίσθημα της κοινωνικής συνοχής και να αποκαταστήσουν τα χαρακτηριστικά της έννοιας του πολίτη, που τόσο έχουν ατροφήσει στις μέρες μας και χωρίς τα οποία μια δημοκρατική κοινωνία δεν μπορεί να επιζήσει μακροχρόνια.

Οι παραπάνω μονάδες βέβαια μπορούν να λειτουργήσουν ιδανικά κάτω από ορισμένες συνθήκες: οι κοινότητες στις οποίες θα δημιουργηθούν θα πρέπει να έχουν επακριβώς καθορισμένα γεωγραφικά όρια, να υπάρχει εισοδηματική ομοιογένεια, να υπάρχουν κοινές αξίες και προσδοκίες σε σχέση με την παροχή -από αυτές- των συγκεκριμένων υπηρεσιών και, τέλος, να υπάρχει τοπική διοικητική επάρκεια.

Σύνηθες είναι όμως και το **φαινόμενο της αύξησης του κρατικού τομέα με παράλληλη αύξηση της κρατικής απόσυρσης**. Είναι η περίπτωση όπου η ζήτηση για ορισμένα συλλογικά αγαθά ξεπερνά τις δυνατότητες του κράτους να τα παρέχει στις κατάλληλες τιμές, ιδιαίτερα σε πόλεις που αντιμετωπίζουν οικονομική κρίση και υψηλό κόστος παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Στη Νέα Υόρκη, για παράδειγμα, δημιουργήθηκαν ομάδες περιφρούρησης από πολίτες της συνοικίας, ενώ ομάδες εμπόρων και καταστηματαρχών της ίδιας συνοικίας ανέλαβαν οι ίδιοι -διαμέσου σωματείων τον καθαρισμό και τη δένδροφύτευση των πεζοδρομίων ή τη συντήρηση των δρόμων. Στη Νέα Υόρκη, επίσης, συγκροτήθηκαν σωματεία τα οποία ανέλαβαν το έργο της συντήρησης και βελτίωσης του κεντρικού πάρκου της πόλης (Σέντραλ Παρκ). Στο Λονδίνο παρόμοιες προσπάθειες ενθαρρύνονται από ρυθμίσεις που επιτρέπουν στις δημοτικές αρχές τη σύναψη συμβάσεων με εθελοντικά σωματεία προς διεκπεραίωση υπηρεσιών, με τελικό κόστος παροχής σημαντικά χαμηλότερο. Τα εθελοντικά σωματεία, από την πλευρά τους, αποκτούν δικαιώματα στην παροχή των επιθυμητών υπηρεσιών, προσαρμόζοντάς τες στις τοπικές τους ιδιαιτερότητες και δεδομένα παράλληλα, δε, ασκούν άμεση επιρροή στην ποιότητα και κατεβάζουν το κόστος παροχής.

Ένα σημαντικό χαρακτηριστικό γνώρισμα των microcollectives είναι το ότι προσφέρουν τη δυνατότητα στα μέλη τους να συνεισφέρουν όχι μόνο χρήματα αλλά να προσφέρουν και την προσωπική τους εργασία. Τον καιρό της "εμπράγματης" οικονομίας οι πολίτες έπρεπε να συνεισφέρουν (πληρώσουν φόρους) σε είδος, συνήθως με σιτηρά ή κτηνοτροφικά προϊόντα. Στην οικονομία της αγοράς, αντίθετα, οι πολίτες καταβάλλουν χρήμα. Η κρατική απόσυρση υπέρ των εθελοντικών οργανισμών προσφέρει ξανά τη δυνατότητα στο φορολογούμενο να πληρώσει σε είδος συνεισφέροντας προσωπική εργασία.

Οι περισσότεροι εναλλακτικοί μηχανισμοί παροχής υπηρεσιών στοχεύουν στην παροχή αυτών που οι κρατικοί μηχανισμοί δεν μπορούν να παρέχουν ικανοποιητικά. Η εφαρμογή της κρατικής απόσυρσης λοιπόν δεν μπορεί να συνεπάγεται τίποτα περισσότερο από μια πολιτική μη αύξησης του κράτους και της επακόλουθης διεύρυνσης των εναλλακτικών μηχανισμών. Μέτρα όπως περιορισμοί των κρατικών δαπανών, περικοπές του προϋπολογισμού, μείωση των εσόδων και ισοσκελισμένοι προϋπολογι-



σμοί, διευκολύνουν αυτή τη διαδικασία. Ο πληθωρισμός επίσης μπορεί να βοηθήσει εξαιτίας των περιορισμών που επιβάλλει στις απόλυτες τιμές.

Μια πιο δυναμική θεώρηση της κρατικής απόσυρσης θα ήταν αυτή που θα προωθούσε συστηματικά τους εναλλακτικούς μηχανισμούς, με μείωση της φορολογίας ή φορολογικές πιστώσεις, επιδότηση των καταναλωτών (έκδοση κουπονιών), αύξηση των αρμοδιοτήτων των *microcollectives*, ανάθεση έργων σε τοπικές οργανώσεις πολιτών, απελευθέρωση της αγοράς και ενθάρρυνση της ιδιωτικής φιλανθρωπίας.

Η συστηματική επανεξέταση των παρεχόμενων από το κράτος αγαθών και υπηρεσιών, για να διαπιστωθεί ποια από αυτά θα μπορούσαν να επαναπροσδιορισθούν ως ιδιωτικά ή ανταποδοτικά, καθώς επίσης και ποια από τα συλλογικά θα μπορούσαν να παρέχονται από εθελοντικούς μηχανισμούς, θα συγκέντρωνε, ενδεχομένως, έντονες επικρίσεις. Το επιχείρημα θα ήταν ότι οι όποιες αλλαγές θα απέβαιναν σε βάρος των φτωχών, αφού αυτοί αποτελούν κατά βάση τον πόλο έλξης των κρατικών προγραμμάτων.

Τα πράγματα όμως δεν είναι κατ' ανάγκην έτσι. Πρώτον, οι φτωχοί θα μπορούσαν να εξυπηρετηθούν ακόμη καλύτερα από την ελεύθερη αγορά αν επιδοτούνταν (με κουπόνια). Δεύτερον, είναι ευρύτατα γνωστό ότι η μεσαία τάξη είναι συνήθως αυτή που κυρίως πληρώνει, αλλά και απολαμβάνει, τα κρατικά προγράμματα. Έτσι, μεγάλο ποσοστό φόρων εισπράττεται από τους μισθωτούς και αποδίδεται, διαμέσου κρατικών προγραμμάτων, σε οργανωμένες ομάδες της μεσαίας πάντα τάξης. Το κράτος παρεμβαίνει για να δημιουργήσει ένα μορφοποιημένο σύνολο δικαιούχων - Π.χ. εμπόρους, εργάτες, δικηγόρους, φαρμακοποιούς, λογιστές, συνταξιούχους- και μπορεί να διοχετεύει κάποιο ποσοστό των φορολογικών του εσόδων σε μελέτες προσδιορισμού υπονήφιων δικαιούχων καθώς και σε τρόπους μεταβίβασης πόρων προς αυτούς. Μέρος των κρατικών εσόδων καταναλώνεται σε διαδικασίες επιστροφής του υπολοίπου των φορολογικών εσόδων στους φορολογούμενους της μεσαίας τάξης, υπό τη μορφή πρόσθετων κρατικών υπηρεσιών.

Ο φορολογούμενος θα αισθανόταν ίσως καλύτερα αν αφηνόταν ελεύθερος να αποφασίσει ο ίδιος προς ποια κατεύθυνση να διοχετεύσει το συγκεκριμένο ποσό που καλείται να πληρώσει για φόρο. Εκ των πραγμάτων όμως αναγκάζεται να δραστηριοποιείται, ως μέλος κάποιας ομάδας πίεσης, με μοναδικό στόχο την επιστροφή κάποιου μέρους των παρακρατηθέντων εισφορών του, έστω και υπό τη μορφή μη ικανοποιητικών υπηρεσιών.

**Η απελευθέρωση της αγοράς (deregulation)** αποτελεί άλλον έναν τρόπο διεύρυνσης του ρόλου της ελεύθερης αγοράς και, συνεπώς, μια μορφή κρατικής απόσυρσης. Για παράδειγμα, ο Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός (ΓΟΚ), ενώ συντάχτηκε με σκοπό τη διαφύλαξη της δημόσιας ασφάλειας, κατέληξε να σημαίνει συντήρηση απαρχαιωμένων κατασκευαστικών μεθόδων και αυξημένο κόστος συντήρησης ή επισκευής για τους ενοικιαστές ή τους ιδιοκτήτες. Στις ΗΠΑ αποδείχτηκε ότι παρόμοιοι οικοδομικοί κανονισμοί αυξάνουν σημαντικά το κόστος αποκατάστασης παλαιών κτιρίων, προτάθηκε δε η εφαρμογή συστήματος κατά τα γαλλικά πρότυπα, όπου το θέμα της ασφάλειας στις κατασκευές /επισκευές επιβάλλεται από την ίδια την ελεύθερη αγορά, οι κατασκευαστές /εργολάβοι ασφαλίζονται σε ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρείες για να προστατευτούν από πιθανές απαιτήσεις, οι δε ασφαλιστικές εταιρείες από τη μεριά τους προσλαμβάνουν επιθεωρητές κατασκευαστικών έργων για τον έλεγχο των όρων των ασφαλίσεων. Τέλος, οι τράπεζες χορηγούν δάνεια κατά προτίμηση σε ασφαλισμένους κατασκευαστές. Το τελικό αποτέλεσμα είναι μια όλο ένα αυξανόμενη επικράτηση των, αποδεδειγμένα επιτυχημένων, μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς.

### 5.3 Κρατική Απόσυρση με αποκρατικοποίηση

Η κατάργηση, μέσω αποεπένδυσης δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ) ονομάζεται αποκρατικοποίηση και εφαρμόζεται σε ολόκληρο τον κόσμο. Οι ΔΕΚΟ είναι πολύ διαδεδομένες σε όλες τις χώρες, ασχολούνται δε με μια πλειάδα αγαθών και υπηρεσιών, όπως για παράδειγμα: την παραγωγή αυτοκινήτων, τις μεταφορές, τη διύλιση και επεξεργασία πετρελαίου, τις τηλεπικοινωνίες, την παραγωγή και παροχή ενέργειας, την υδροδότηση, και με πλήθος άλλων δραστηριοτήτων που μπορεί κανείς να συναντήσει και στον ιδιωτικό τομέα. Τέτοιες επιχειρήσεις, σε πολλές περιπτώσεις, ήταν κάποτε ιδιωτικές και εθνικοποιήθηκαν ή δημιουργήθηκαν εξ αρχής από το κράτος, όπως συνέβη στις περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες. Το μέγεθος των δημόσιων επιχειρήσεων κατά κλάδο σε διάφορες χώρες απεικονίζεται και στον πίνακα 1.2.

Το κλασικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι δημόσιες επιχειρήσεις έχει να κάνει με το μονοπωλιακό τους χαρακτήρα. Αντί να ανοιχτούν στην ελεύθερη αγορά στρέφονται αποκλειστικά στο κράτος για τη χρηματοδότηση τους, την παροχή εγγυήσεων για δανειοδοτήσεις, την αγορά πρώτων υλών και υπηρεσιών, την αναζήτηση προστατευτικών ρυθμίσεων για ελαχιστοποίηση του ανταγωνισμού και τέλος για την επιχορήγηση μη αποτελεσματικών δραστηριοτήτων τους. Η απογοήτευση από την απόδοση των εθνικοποιημένων ή μη ΔΕΚΟ ανά την υφήλιο, ανεξάρτητα από πολιτική ιδεολογία, έχει οδηγήσει σε κύμα αποκρατικοποιήσεων. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα μαζικών αποκρατικοποιήσεων της Μ. Βρετανίας (επί πρωθυπουργίας Μ. Θάτσερ) του Μεξικού(μεταξύ των ετών 1960 και 1980), της Βραζιλίας ( μεταξύ των ετών 1960 και 1980 ) της Ισπανίας (1983).

Η αποεπένδυση δεν αποτελεί όμως τον μοναδικό τρόπο κατάργησης των λειτουργιών μιας ΔΕΚΟ. Κατάργηση μπορεί να επέλθει και λόγω «μαρασμού» της κρατικής εξουσίας. Ας εξετάσουμε για παράδειγμα την περίπτωση πόλης του τρίτου κόσμου στην οποία υπάρχει μια δημόσια επιχείρηση που έχει το μονοπώλιο της παροχής αστικής συγκοινωνίας και όπου παράλληλα, λειτουργεί και «πειραματικό» δίκτυο – αποτελούμενο κυρίως από Ι.Χ. αυτοκίνητα – το οποίο διακινεί τα 2/3 των κατοίκων της πόλης. Στη χώρα λειτουργούν επίσης ιδιωτικές εταιρείες παροχής υπεραστικών συγκοινωνιών, όπως και εταιρείες μεταφοράς μαθητών από και προς τα σχολεία τους. Επιπλέον, τα λεωφορεία της δημόσιας επιχείρησης είναι παλαιά και μεγάλα σε μέγεθος. Η επιθυμία της κυβέρνησης να ιδιωτικοποιήσει αυτή τη διαδικασία παροχής αστικής συγκοινωνίας μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε με την πώληση της δημόσιας επιχείρησης είτε με την απελευθέρωση της αγοράς, δηλαδή τη νομιμοποίηση των "πειρατικών" και των ιδιωτικών λεωφορείων. Στη δεύτερη περίπτωση, τα ιδιωτικά μέσα θα πολλαπλασιαστούν και θα κυριαρχήσουν, αφού θα είναι σε θέση να θέσουν σε κυκλοφορία νέας τεχνολογίας και διαφορετικής χωρητικότητας λεωφορεία, επιφέροντας έτσι στη δημόσια επιχείρηση "μαρασμό" και de facto απόσυρση.

Επιστρέφοντας στην πλέον διαδεδομένη μέθοδο αποκρατικοποίησης, την αποεπένδυση, θα ήταν χρήσιμο να εξετάσουμε την προσέγγιση που προτείνει ο Jacquillat. Σύμφωνα μ' αυτήν, οι κρατικές επιχειρήσεις ταξινομούνται στη βάση δύο γνωρισμάτων: του κέρδους και της έντασης του ανταγωνισμού στον κλάδο τους.

Οι επιχειρήσεις που είναι πολύ ανταγωνιστικές είναι κερδοφόρες και συνεπώς είναι εύκολη η μεταπώλησή τους στον Ιδιωτικό Τομέα. Αυτές είναι σε θέση να προσελκύσουν επενδυτές επειδή αποφέρουν κέρδη και, επειδή ακριβώς δεν αποτελούν μονοπώλια, δεν δημιουργούν νομικά ή άλλα οικονομικά προβλήματα στους υποψήφιους αγοραστές.

Ολόκληρη η επιχείρηση μπορεί να πωληθεί σε κάποια άλλη επιχείρηση (του Ιδιωτικού Τομέα), σ' έναν όμιλο επενδυτών, στους μάνατζερ ή στους εργάτες της, στους

πελάτες της ή στο ευρύτερο κοινό διαμέσου έκδοσης και διάθεσης μετοχών (stock offering). Αν για πολιτικούς λόγους (π.χ. πολιτικό κόστος) δεν είναι εφικτή η πώληση ολόκληρης της μονάδας, μπορεί να επιχειρηθεί η μείωση της κρατικής συμμετοχής, με τη διάθεση περιορισμένου μόνο αριθμού μετοχών στο κοινό. Σ' αυτή την περίπτωση το κράτος διατηρεί τον έλεγχο της επιχείρησης συνεπώς η μερική αυτή κρατική αποεπένδυση δεν μπορεί να αποτελέσει πραγματική ιδιωτικοποίηση, αλλά απλώς έναν έξυπνο τρόπο άντλησης κεφαλαίων.

Όσες επιχειρήσεις είναι μονοπωλιακές, είναι ζημιογόνες παρά το (μονοπωλιακό) καθεστώς που απολαμβάνουν, πιθανότατα επειδή είναι υποχρεωμένες να λειτουργούν κάτω από καθεστώς ελέγχου των τιμών και της χαμηλής ζήτησης για τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες που προσφέρουν. Γι' αυτές τις επιχειρήσεις πολύ δύσκολα μπορούν να βρεθούν αγοραστές, εκτός αν υπάρξουν ριζικές αλλαγές στο περιβάλλον που χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές τους.

Ζημιογόνες επιχειρήσεις που λειτουργούν μέσα σε ένα έντονα ανταγωνιστικό περιβάλλον μπορούν να αποκρατικοποιηθούν ολικά (πώληση ολόκληρης της μονάδας) ή μερικά, με πώληση των κερδοφόρων μόνο τμημάτων ή θυγατρικών τους. Εναλλακτικά, μπορούν αυτές να μεταβιβαστούν στους εργαζόμενούς τους ή στο κοινό ή ακόμη και να τεθούν υπό εκκαθάριση (ρευστοποίηση). (Η εκκαθάριση μπορεί να εκληφθεί ως μορφή ιδιωτικοποίησης, από τη στιγμή που μεταφέρει το ενεργητικό των επιχειρήσεων σε άλλες περισσότερο παραγωγικές δραστηριότητες μέσα στην ελεύθερη αγορά και ταυτόχρονα τερματίζει την ανάγκη για κρατικές επιδοτήσεις.)

Τέλος, ιδανική στρατηγική για την αποκρατικοποίηση μιας κερδοφόρας μονοπωλιακής επιχείρησης αποτελεί το άνοιγμα (απελευθέρωση) της αγοράς σε άλλες ιδιωτικές επιχειρήσεις, γεγονός που θα εντείνει τον ανταγωνισμό στον κλάδο και σε επόμενη φάση θα οδηγήσει στην πώληση της κρατικής (στοιχείων του ενεργητικού της) στις νεοσυσταθείσες ιδιωτικές επιχειρήσεις. Στην περίπτωση που μια κερδοφόρα κρατική επιχείρηση δείχνει να διατηρεί το μονοπωλιακό της χαρακτήρα ακόμη και μετά την πώλησή της τότε η πολιτεία επιβάλλεται να θεσπίσει σειρά περιοριστικών διατάξεων ώστε να αποφευχθούν απότομες αυξήσεις των τιμών αμέσως μετά την ιδιωτικοποίηση. Επιβολή περιοριστικών μέτρων δεν θα χρειαζόταν στην περίπτωση κατά την οποία το ιδιωτικό μονοπώλιο ανήκε στους ίδιους τους καταναλωτές του. Για παράδειγμα, μια δημοτική εταιρεία ύδρευσης που ανήκει στους ίδιους τους δημότες /καταναλωτές της περιορίζεται από τον ίδιο το χαρακτήρα της, αφού τυχόν απότομες αυξήσεις των τιμών δεν επιβαρύνουν άλλους παρά μόνο τους καταναλωτές /ιδιοκτήτες της. Έτσι λοιπόν, η ιδιωτικοποίηση κερδοφόρων μονοπωλίων διαμέσου της μεταβίβασής τους στους χρήστες τους αποτελεί μια πολλά υποσχόμενη προσέγγιση.

Μια άλλη προσέγγιση, σχετικά με την πώληση κερδοφόρων μονοπωλίων, αποτελεί η έκθεσή τους σε πλειστηριασμό, σε τιμή ίση προς την αποτιμηθείσα αξία των κεφαλαιουχικών στοιχείων του ενεργητικού τους συν την υψηλότερη προσφορά επί του ποσοστού εκείνου των ετήσιων κερδών το οποίο θα καταβάλλεται στο κράτος, που προβαίνει στην πώληση. Και αυτή η προσέγγιση εμπεριέχει κάποια μορφή αυτοπεριορισμού, αφού μέρος των κερδών επιστρέφει τελικά και πάλι στο κράτος.

Η παραπάνω ανάλυση δίνει έμφαση στους οικονομικούς παράγοντες σχετικά με την επιλογή των "στόχων" για ιδιωτικοποίηση. Τα κέρδη και η ανταγωνιστικότητα δεν αποτελούν όμως τους μοναδικούς παράγοντες προς εξέταση. Η ιδιωτικοποίηση μιας κρατικής επιχείρησης (state-owned enterprise) αποτελεί κυρίως πολιτική πράξη και συνεπώς η κυβερνητική δέσμευση είναι θεμελιώδης για την επιτυχία της. Κυβερνητική δέσμευση απαιτείται όχι τόσο για την "εξάλειψη" της κρατικής επιχείρησης, αλλά κυρίως για την εισαγωγή των κανόνων της ελεύθερης αγοράς στον κλάδο όπου αυτή θα λειτουργήσει μετά την ιδιωτικοποίησή της. Αν, αντίθετα, η ίδια επιχείρηση συνεχίζει να προστατεύεται, η ιδιωτικοποίησή της αποτελεί "δώρον άδωρον".

Η δημιουργία κλίματος για επιτυχή ιδιωτικοποίηση απαιτεί την παρουσία των παρακάτω συνθηκών: τιμές βασισμένες στην ελεύθερη αγορά χωρίς ελέγχους ή επιδοτήσεις, μη επιβολή από το κράτος εμποδίων στην είσοδο ανταγωνιστών, ταχεία και δίκαιη επιβολή των συμβάσεων, δίκαιη εφαρμογή των νόμων και ελέγχων, ισότιμη πρόσβαση όλων σε πιστώσεις και ξένο συνάλλαγμα, κατάργηση κάθε είδους προστατευτισμού, εξάλειψη των προνομιακών δανειοδοτήσεων, επιτόκια βασισμένα στους νόμους της αγοράς, ελευθερία σχετικά με προσλήψεις και απολύσεις και εγκατάλειψη κάθε είδους πολιτικής που θα αποθάρρυνε την είσοδο στην αγορά χαμηλότερου κόστους και αποδοτικότερων ανταγωνιστών.

Μερικές φορές οι κυβερνητικοί αξιωματούχοι οραματίζονται την αποκρατικοποίηση ή την κρατική απόσυρση σαν μια απλουστευμένη διαδικασία: (α) εντοπισμού της πλέον ασύμφορης (ζημιογόνας) επιχείρησης του χαρτοφυλακίου τους, (β) εξαγγελίας της πρόθεσης προς πώλησή της και (γ) εξεύρεσης του πλέον συμφέροντος, αγοραστή ικανού να καταβάλει μια αποδεκτή τιμή. Η διαδικασία όμως αυτή απέχει πολύ από την πραγματικότητα δεδομένου ότι η κρατική απόσυρση αποτελεί συνήθως χρονοβόρα και επίπονη διαδικασία, εκπληρώνει δε τους στόχους της μόνο αν μελετηθεί εκ των προτέρων σε όλες τις παραμέτρους και αναζητηθούν δεδομένα επιτυχημένων ανάλογων παραδειγμάτων από τη διεθνή εμπειρία.

Οι πιο σημαντικοί παράγοντες που καθορίζουν την επιλογή των προς αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων, καθώς και οι τρόποι με τους οποίους αυτή εφαρμόζεται, είναι οι παρακάτω:

**1. Οι προτεραιότητες** τις οποίες θέτει το συγκεκριμένο πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης. (Άμεση συγκέντρωση κεφαλαίων ή ξένου συναλλάγματος, βελτίωση της παραγωγικότητας, ενθάρρυνση της βιομηχανικής ανάπτυξης, προσέλκυση ξένων επενδυτών ή δανείων, ενθάρρυνση της επιχειρηματικής πρωτοβουλίας, τιμωρία των πολιτικών αντιπάλων, εφαρμογή των αρχών της ελεύθερης οικονομίας.)

**2. Το επιχειρηματικό κλίμα.**

**3. Η εμπορική βιωσιμότητα** των κρατικοποιημένων /κρατικών επιχειρήσεων.

**4. Η διαθεσιμότητα εγχώριων ή ξένων κεφαλαίων**, όπως επίσης και η εθνικότητα των υποψήφιων αγοραστών.

**5. Η επάρκεια διοικητικών και τεχνικών ικανοτήτων.**

**6. Το εθνικό κύρος** (π.χ. η ύπαρξη ενός εθνικού αερομεταφορέα).

**7. Η φύση και το μέγεθος της ανεργίας ως πιθανό αποτέλεσμα** της ιδιωτικοποίησης.

**8. Οι πολιτικές προεκτάσεις της ιδιωτικοποίησης** (πολιτικό κόστος, πιθανές περιπλοκές ή παρενέργειες για το κυβερνών κόμμα).

Τα αρχικά στάδια ενός εθνικού προγράμματος αποκρατικοποίησης πρέπει να σχεδιαστούν με τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η επιτυχία. Η πρώτη προς αποκρατικοποίηση επιχείρηση πρέπει να είναι ιδιαίτερα ελκυστική στους υποψήφιους επενδυτές, παρουσιάζοντας τις καλύτερες δυνατές προοπτικές κέρδους.

Πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι μια πραγματική αποεπένδυση συνεπάγεται (1) πραγματικό κίνδυνο οικονομικών απωλειών για τους νέους επενδυτές /ιδιοκτήτες στην περίπτωση που η επιχείρηση τύχει κακής διαχείρισης (2) δυνατότητα κέρδους -ανάλογου προς τον επιχειρηματικό κίνδυνο που αναλαμβάνει- στην περίπτωση που η επιχείρηση τύχει καλής διαχείρισης και, (3) κέρδη που θα απορρέουν από τον ανταγωνισμό μέσα σε μια ελεύθερη αγορά και όχι από την κρατική ευνοιοκρατία και τον προστατευτισμό.

Οι νέοι ιδιοκτήτες και οι διαχειριστές μιας πρώην κρατικής επιχείρησης θα πρέπει να είναι ελεύθεροι να αναλαμβάνουν άμεση δράση, ανταποκρινόμενοι στις ανταγωνιστικές συνθήκες που θα επικρατήσουν, σε περιπτώσεις λόγου χάρη διοικητικής αναμόρφωσης της επιχείρησης, αλλαγή παραγωγικών μεθόδων ή διαδικασιών, αναπροσαρμογής των τιμών, λήψης αποφάσεων σχετικά με προσλήψεις ή απολύσεις

προσωπικού ή σχετικά με αποζημιώσεις, πολιτικής απέναντι στους προμηθευτές και, τέλος, σε περιπτώσεις διαμόρφωσης στρατηγικής σχετικά με επενδύσεις, χρηματοδοτήσεις, έρευνα και ανάπτυξη και καινοτομίες.

Η αποεπένδυση δεν πρέπει να είναι κατ' ανάγκην ολική, μπορεί να είναι και μερική. Ωστόσο, αποεπένδυση μικρότερη του 50% μπορεί βέβαια να αποφέρει μετρητά στο κράτος, δεν είναι όμως σε θέση να επιτύχει τους στόχους που θέτει ένα πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης, αφού μ' αυτό τον τρόπο η λειτουργία της επιχείρησης θα εξακολουθήσει να βρίσκεται κάτω από κρατικό έλεγχο. Αλλά και στην περίπτωση που το κράτος παραχωρήσει ποσοστό μεγαλύτερο του 50% στον Ιδιωτικό Τομέα, είναι πολλές φορές δυνατόν να διατηρήσει σημαντικά προνόμια, όπως για παράδειγμα το δικαίωμα προβολής βέτο σε μια ιδιαίτερα κρίσιμη απόφαση (όπως αυτή της πώλησης της επιχείρησης σε έναν αλλοδαπό όμιλο επιχειρήσεων).

Στην περίπτωση μερικής αποεπένδυσης το δημόσιο συμφέρον μπορεί να διασφαλισθεί αν διαχωριστούν εκ των προτέρων εκείνες οι λειτουργίες της δημόσιας επιχείρησης οι οποίες θα συνεχίσουν να βρίσκονται υπό κρατικό έλεγχο (π.χ. έλεγχοι ποιότητας και ασφάλειας κάποιων προϊόντων), από αυτές που θα υπόκεινται στους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς και θα αποδοθούν στον Ιδιωτικό Τομέα (π.χ. αγορά πρώτων υλών, διαφήμιση προϊόντων). Η μερική (partial) και η σύνθετη (hybrid) ιδιωτικοποίηση μπορούν επίσης να διεκπεραιωθούν διαμέσου του μηχανισμού της εργολαβικής ανάθεσης (ορισμένων λειτουργιών), όπως τονίστηκε προηγουμένως.

Οι υπό αποκρατικοποίηση επιχειρήσεις πρέπει να υπόσχονται πραγματικές δυνατότητες αξιοποίησης στους υποψήφιους επενδυτές, δηλαδή κέρδη. Το κράτος πρέπει με τη σειρά του να είναι σε θέση να δεχτεί και να αξιοποιήσει αυτή την πραγματικότητα, σ' ό,τι αφορά την αποτίμηση αυτών των επιχειρήσεων. Σε καμιά δε περίπτωση δεν πρέπει να τις αποτιμά στην βάση του τι κοστίζουν στον κρατικό προϋπολογισμό ή με κάποια πληθωριστική αντίληψη της αξίας των ενεργητικών τους στοιχείων.

Η μερική ιδιωτικοποίηση μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα προσοδοφόρα τόσο στο κράτος όσο και στους αρχικούς επενδυτές. Στη Μ. Βρετανία, για παράδειγμα, η κυβέρνηση Θάτσερ πούλησε κάτι παραπάνω από το 50% της Cable and Wireless Company για 182 εκατομμύρια λίρες, ενώ δυο χρόνια αργότερα πούλησε ακόμη 25% για 263 εκατομμύρια λίρες. Με άλλα λόγια, η αξία των μετοχών της επιχείρησης στο ενδιάμεσο αυτό διάστημα τριπλασιάστηκε. Η ιδιωτικοποίηση είναι σε θέση να αναδιανεμίει τον πλούτο. Οι εύποροι εγχώριοι επενδυτές πρέπει να στηρίζουν την ιδιωτικοποίηση, ταυτόχρονα όμως πρέπει να αντιληφθούν και τα οφέλη της ευρύτερης μορφής ιδιοκτησίας (λαϊκός καπιταλισμός) καθώς και τη σκοπιμότητα της αγοράς κεφαλαίων.

Η ευρείας μορφής ιδιοκτησία μπορεί να ενθαρρυνθεί μέσω νεωτεριστικών μεθόδων ιδιωτικοποίησης, με παράλληλη διάθεση μετοχών με έκπτωση, ή ακόμη και δωρεάν, ώστε να μπορούν αυτές εύκολα να φτάνουν στα χέρια των απλών πολιτών και των μικροεπενδυτών. Η συμμετοχή των εργαζομένων στην ιδιοκτησία της επιχείρησης θα μπορούσε επίσης να ενθαρρυνθεί, ώστε οι ίδιοι, ως μέτοχοι πλέον, να ενδιαφερθούν για την επιτυχημένη πορεία της επιχείρησης μετά την ιδιωτικοποίησή της. Οι μετοχές, σ' αυτή την περίπτωση, πρέπει να πωληθούν με έκπτωση σε όλες τις κατηγορίες εργαζομένων της επιχείρησης, στην ακραία δε περίπτωση, όπου η επιχείρηση είναι ιδιαίτερα ζημιογόνα ή η πώλησή της σε κάποιον επενδυτή ή στο ευρύτερο κοινό είναι αδύνατη, ολόκληρη η επιχείρηση μπορεί να μεταβιβαστεί στους εργαζόμενους (π.χ. η περίπτωση της κρατικής βρετανικής επιχείρησης ακτοπλοΐας της Μάνχης, την οποία οι εργαζόμενοι κατάφεραν να μετατρέψουν σε κερδοφόρα, λίγο μόνο διάστημα μετά την δωρεάν απόδοσή της σ' αυτούς).

Η βρετανική στρατηγική αποκρατικοποίησης έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή των εργαζομένων στην ιδιοκτησία για τον πρόσθετο λόγο να καταστήσει

ιδιαίτερα δύσκολη μελλοντική τάση επαναφοράς στον κρατικό έλεγχο (εθνικοποίηση). Η πολιτική αυτή πέτυχε, με την έννοια ότι περισσότερο από το 90% των εργαζομένων αγόρασε μετοχές των αποκρατικοποιημένων πλέον επιχειρήσεων τους.

Ένα σημαντικό ζήτημα που τίθεται στις περιπτώσεις αποεπένδυσης σε αναπτυσσόμενες χώρες είναι το ποιος τελικά επιτρέπεται να αγοράσει μια κρατική επιχείρηση. Πολιτικοί και κοινωνικοί λόγοι σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες απαγορεύουν σε αλλοδαπές επιχειρήσεις, σε πολυεθνικές, αλλά και σε εγχώριους επιχειρηματίες συγκεκριμένων μειονοτήτων να συμμετάσχουν στην αγορά τέτοιων επιχειρήσεων. Υποστηρίζεται, εδώ, ότι η αντίθετη πολιτική θα έδινε τη δυνατότητα σ' αυτούς τους αγοραστές να αυξήσουν σε σημαντικό βαθμό την επιρροή τους πάνω στη λειτουργία της οικονομίας των αναπτυσσόμενων χωρών. Αντίθετα, οι υποστηρικτές της οικονομικής ανάπτυξης διαμέσου της ελεύθερης αγοράς επιμένουν στην άποψη ότι κανείς και για κανένα λόγο δεν πρέπει να αποκλείεται από τις διαδικασίες της αποκρατικοποίησης. Επιπλέον, κατά τους ίδιους πάντα υποστηρικτές, οι ξένοι επενδυτές μπορούν να φανούν ιδιαίτερα χρήσιμοι, αφού δεν διαπνέονται από τα φαινόμενα της ευνοιοκρατίας και της αντιπαραγωγικότητας.

Το παραπάνω ζήτημα δεν τίθεται βέβαια σε αποκρατικοποιήσεις αναπτυγμένων χωρών. Εκεί προέχουν άλλα ζητήματα όπως η δημιουργία ευνοϊκού κλίματος για τις πωλήσεις κρατικών επιχειρήσεων, η υπερνίκηση κάθε μορφής και έκτασης πολιτικής αντιπαράθεσης απέναντι στις πωλήσεις και η χρήση ενός αποτελεσματικού μηχανισμού πώλησης.

Σε τελική ανάλυση, κάθε στρατηγική ιδιωτικοποίησης διαμέσου αποεπένδυσης - σε αναπτυσσόμενες ή αναπτυγμένες χώρες- οπωσδήποτε πρέπει να λαμβάνει υπόψη και τις ομάδες εκείνες των οποίων τα συμφέροντα αναγκαστικά θα πληγούν (π.χ. εργατικά σωματεία, διευθυντικά στελέχη των κρατικών επιχειρήσεων, κάθε φύσης γραφειοκράτες των οποίων η θέση και η ισχύς μπορεί να εξαλειφθεί, θεωρητικούς υποστηρικτές του Δημόσιου Τομέα, εγχώριους ιδιώτες επιχειρηματίες οι οποίοι θα αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό, καθώς και πλήθος άλλων δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων οι οποίες διατηρούσαν ευνοϊκές σχέσεις με κάποιες υπό αποκρατικοποίηση επιχειρήσεις). Επιτυχημένη στρατηγική θεωρείται αυτή η οποία θα δημιουργήσει περισσότερους νικητές παρά ηττημένους.

#### **5.4 Μηχανισμοί περιορισμένης κρατικής συμμετοχής**

Όταν η κρατική απόσυρση υπέρ της ελεύθερης αγοράς ή των εθελοντικών οργανισμών δεν είναι επί του παρόντος δυνατή, μια δεύτερη ευρεία στρατηγική ιδιωτικοποίησης έρχεται στην επιφάνεια. Αυτή συνίσταται στη χρησιμοποίηση μηχανισμών παροχής αγαθών και υπηρεσιών, στους οποίους το κράτος παίζει δευτερεύοντα ρόλο. Σύμφωνα μ' αυτή τη στρατηγική, είναι προτιμότερος ο μηχανισμός της ελεύθερης αγοράς για την παροχή των ιδιωτικών αγαθών (π.χ. στέγαση), ο μηχανισμός της εκχώρησης λειτουργίας για τα ανταποδοτικά αγαθά (π.χ. αστικές συγκοινωνίες) και ο μηχανισμός της εργολαβικής ανάθεσης για τα συλλογικά αγαθά (π.χ. συλλογή και αποκομιδή απορριμμάτων). Αν έχει προαποφασιστεί ότι το κόστος μιας υπηρεσίας πρέπει να καταβληθεί συλλογικά, τότε μια κρατική επιδότηση με τη μορφή της επιδότησης παραγωγού ή της επιδότησης καταναλωτή είναι σαφώς προτιμότερη, από την επιδότηση της κρατικής υπηρεσίας.

Στη βάση αυτής της στρατηγικής, οι εναλλακτικοί μηχανισμοί παροχής κατατάσσονται κατά βαθμό προτίμησης, για κάθε κατηγορία αγαθών, στον πίνακα 6.3. Βασικό κριτήριο κατάταξης αποτελεί το σχετικό μέγεθος των κρατικών δαπανών: όσο μικρότερο είναι το κόστος το οποίο καλύπτεται από τους φόρους, τόσο μεγαλύτερος

είναι ο βαθμός προτίμησης του συγκεκριμένου μηχανισμού παροχής.

### 5.5. Χρέωση καταναλωτή (user charge)

Η τρίτη ευρεία στρατηγική ιδιωτικοποίησης συνίσταται στην επιβολή χρέωσης του καταναλωτή /χρήστη -όποτε αυτό είναι εφικτό- ή στην άμεση σύνδεση των προγραμμάτων δαπανών με τους φόρους, που γι' αυτόν ακριβώς τον σκοπό επιβάλλονται. Το μέτρο αυτό μπορεί να εφαρμοστεί για εκείνα τα ιδιωτικά και ανταποδοτικά αγαθά τα οποία παρέχονται διαμέσου των μηχανισμών της κρατικής υπηρεσίας, της διυπηρεσιακής συμφωνίας ή της εργολαβικής ανάθεσης. Εδώ, η χρέωση του καταναλωτή θα πρέπει να είναι ισοδύναμη με το συνολικό κόστος του αγαθού ή της υπηρεσίας. Ο θεμελιώδης στόχος της πολιτικής της χρέωσης του καταναλωτή μέσα στο γενικό πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης, δεν είναι η συγκέντρωση χρημάτων, αλλά η πλήρης κάλυψη του κόστους του αγαθού ή της υπηρεσίας.

Είναι πολύ πιθανό, στο σημείο αυτό, να υποστηριχτεί ότι η χρέωση του καταναλωτή αντιτίθεται στη βασική ιδέα της ιδιωτικοποίησης και ότι αποτελεί απλώς μια άλλη μέθοδο συγκέντρωσης χρημάτων, τα οποία τελικά θα καταναλωθούν από το κράτος. Αυτή όμως η θέση δεν ευσταθεί. Μια υπηρεσία που χρηματοδοτείται από τη χρέωση του καταναλωτή (το κόστος είναι ορατό και σαφώς καθορισμένο) θα πρέπει να συγκρίνεται με μια υπηρεσία που χρηματοδοτείται από τους φόρους (το κόστος δύσκολα μπορεί να προσδιοριστεί), όταν και οι δύο παρέχονται μέσω του ίδιου μηχανισμού. Αν απαγορευτούν οι κάθε μορφής κρατικές επιδοτήσεις, το δε πραγματικό συνολικό κόστος της υπηρεσίας χρεώνεται στον καταναλωτή, οι πολίτες θα αναζητήσουν εναλλακτικές υπηρεσίες ή αγαθά, όταν αισθανθούν ότι χρεώνονται περισσότερο γι' αυτό που τους παρέχεται.

Είναι πραγματικά παράξενο το ότι η χρέωση του καταναλωτή δεν εφαρμόζεται ευρέως στις ΗΠΑ για την παροχή κρατικών υπηρεσιών. Αντίθετα, ενώ κάποιος θα περίμενε ότι τα ανταποδοτικά αγαθά, όπως για παράδειγμα η αποκομιδή απορριμμάτων σε πυκνοκατοικημένες πόλεις, στις πρώην σοσιαλιστικές και στις σοσιαλδημοκρατικές χώρες χρηματοδοτούνταν εξ ολοκλήρου από τους Φόρους, τα παραδείγματα των πόλεων της Μόσχας, του Βελιγραδίου ή της Βιέννης δείχνουν την εφαρμογή κοινής στρατηγικής μιας μηνιαίας εισφοράς (χρέωση καταναλωτή). Στις ΗΠΑ, η πόλη του Σαν Φρανσίσκο αποτελεί μια από τις ελάχιστες περιπτώσεις μεγαλουπόλεων όπου οι κάτοικοι καταβάλλουν εισφορά για τη συγκεκριμένη υπηρεσία.

Όταν η χρέωση του καταναλωτή αντιπροσωπεύει μέρος μόνο του συνολικού κόστους της υπηρεσίας, το τελικό αποτέλεσμα είναι αρνητικό, αφού το κράτος συνεχίζει τις επιδοτήσεις για να καλύψει τη διαφορά, καμιά δε διαφοροποίηση δεν είναι σε θέση να επέλθει σε σχέση με την έλλειψη αποδοτικότητας ή την παύση αντιπαραγωγικών δραστηριοτήτων. Εδώ, η αύξηση της χρέωσης ή η κατάργηση της επιδότησης θα αποτελέσουν τα αρχικά βήματα προς την ιδιωτικοποίηση.

Στην πράξη, η συγκέντρωση των χρημάτων από τη χρέωση των καταναλωτών συνεπάγεται σημαντικό διαχειριστικό κόστος για το κράτος (π.χ. έκδοση λογαριασμών πληρωμής, παρακολούθηση των λογαριασμών, επιβολή προστίμων σε περιπτώσεις καθυστερημένων πληρωμών κ.λπ.). Επιπροσθέτως, ενώ η χρέωση είναι θεωρητικά εφαρμόσιμη σε όλα τα ιδιωτικά και ανταποδοτικά αγαθά, στην πράξη είναι περισσότερο ενδεδειγμένη μόνο σε κάποια συγκεκριμένα. Ας εξετάσουμε για παράδειγμα τις περιπτώσεις της υδροδότησης και της αποκομιδής απορριμμάτων. Η υδροδότηση κάποιου καταναλωτή που δεν καταβάλλει την απαιτούμενη εισφορά μπορεί εύκολα να διακοπεί χωρίς να δημιουργηθεί το παραμικρό πρόβλημα στους γύρω καταναλωτές, πράγμα αδύνατο στη δεύτερη περίπτωση, όπου διακοπή της αποκομιδής των απορριμμάτων για

τον ίδιο λόγο θα επιβάρυνε όλους τους γύρω καταναλωτές.

Έτσι λοιπόν, η χρέωση του καταναλωτή είναι αποτελεσματική σε υπηρεσίες οι οποίες δεν δημιουργούν παρ ενέργειες σε άλλους καταναλωτές, ενώ παράλληλα ο αποκλεισμός είναι εφικτός (π.χ. διακοπή της παροχής ρεύματος, απαγόρευση εισόδου σε λεωφορείο χωρίς πληρωμή εισιτηρίου κ.λπ.).

Η αποδοχή αυτής της στρατηγικής εκ μέρους του πολιτικού κατεστημένου είναι ιδιαίτερα δύσκολη, αφού για ευνόητους λόγους υποστηρίζεται σθεναρά η χρηματοδότηση των υπηρεσιών διαμέσου των φορολογικών εσόδων. (Επιπροσθέτως, μια παραπέρα κίνηση κατάργησης και των υπαρχόντων χρεώσεων θα εκλαμβάνονταν από τους ψηφοφόρους θετικότερα ως δωρεάν παροχή.)

Γενικά, όσο περισσότερο μια υπηρεσία αποτελεί "καθαρό τύπο" ιδιωτικού ή ανταποδοτικού αγαθού, με μοναδικούς και συγκεκριμένους δικαιούχους, τόσο περισσότερο αποδεκτή γίνεται η εφαρμογή της χρέωσης καταναλωτή, αφού τόσο περισσότερες περικοπές επιδέχεται αυτή, εξαιτίας της ανεπαρκούς χρηματοδότησής της.

## 5.6. Ανταγωνισμός

Οι κάθε μορφής και έκτασης κρατικές σπατάλες δεν είναι δυνατόν να υποχωρήσουν ούτε εξαιτίας της αγανάκτησης του κοινού ή των ποικίλων υποδείξεών του ούτε εξαιτίας της ανεύρεσης και υποδειγματικής τιμωρίας αυτών που παρανόμησαν. Μια πιο δυναμική αντιμετώπιση είναι απαραίτητη, οι δυνάμεις του ανταγωνισμού πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή για να εξουδετερώσουν τους μονοπωλιακούς μηχανισμούς που χαρακτηρίζουν τις κρατικές υπηρεσίες.

Η αδυναμία κατανόησης της διαφοράς που υπάρχει μεταξύ της "παροχής" και της "παραγωγής" μιας υπηρεσίας συνετέλεσε σε μια περίεργη μορφή εξάρτησης από τα μονοπώλια για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Και ενώ όλοι αντιτίθενται σθεναρά στην ύπαρξη ιδιωτικών μονοπωλίων, επειδή αυτά πλήττουν το δημόσιο συμφέρον λόγω της έλλειψης εναλλακτικών λύσεων, κάποιοι φτάνουν στο σημείο να αποδέχονται τα κρατικά μονοπώλια στηριζόμενοι στη λανθασμένη αντίληψη ότι εδώ ο ανταγωνισμός αποτελεί περιττή διπλοτυπία.

Στη βάση λοιπόν αυτής της λογικής και με στόχο τη βελτίωση των κρατικών υπηρεσιών, δόθηκε μεγάλη έμφαση σε μεθόδους όπως: επιμόρφωση των δημόσιων υπαλλήλων, αξιοκρατικές προσλήψεις, διοικητικές μεταρρυθμίσεις, εισαγωγή κινήτρων βελτίωσης της παραγωγικότητας, εισαγωγή της Πληροφορικής, τροποποίηση των προϋπολογισμών, εφαρμογή νέων συστημάτων διοίκησης κ.λπ. Όλες αυτές οι μέθοδοι, αν και επιθυμητές, απέτυχαν να καταπολεμήσουν το διαρθρωτικό πρόβλημα των κρατικών υπηρεσιών, τον κυρίαρχο παράγοντα που οδήγησε στην κακή λειτουργία της κρατικής μηχανής, που είναι ο μονοπωλιακός της χαρακτήρας.

Η εισαγωγή του ανταγωνισμού απαιτεί την εφαρμογή μιας συνειδητής στρατηγικής δημιουργίας εναλλακτικών λύσεων στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών για τους πολίτες. Η ολική εξάρτηση από έναν και μοναδικό προμηθευτή, είτε είναι το κράτος είτε μια ιδιωτική επιχείρηση, εγκυμονεί κινδύνους. Ο πολίτης υπόκειται σε διαρκή εκμετάλλευση και μεταβάλλεται σε "θύμα", ενώ ο δημόσιος υπάλληλος παύει να αποτελεί "υπηρέτη του κοινού".

Η δυνατότητα επιλογών στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών παρέχει ένα αίσθημα ασφάλειας στον πολίτη, διότι, όταν υπάρχουν αρκετοί οργανισμοί που παρέχουν την ίδια υπηρεσία και κάποιος απ' αυτούς αποτύχει στην λειτουργία του (λόγω στάσεων εργασίας, χαμηλής ποιότητας ή υψηλών τιμών), εύκολα ο πολίτης μπορεί να επιλέξει άλλο προμηθευτή. Επιπλέον, ο διαχωρισμός της απόφασης σχετικά με την παροχή της υπηρεσίας -ποιο είδος, σε ποια ποιότητα και ποσότητα- από την απόφαση σχετικά με την



παραγωγή της αποδεσμεύει τον καταναλωτή από τον έλεγχο κάποιου συγκεκριμένου γραφειοκρατικού μηχανισμού, που του προκαθορίζει ποια υπηρεσία θα πρέπει να του παρασχεθεί, σε τι ποσότητα, πώς αυτή πρέπει να παραχθεί και πόσο πρέπει να πληρωθεί. Η ύπαρξη μονοπωλιακών μηχανισμών έχει σημαντικές συνέπειες. Όταν μια υπηρεσία χρηματοδοτείται διαμέσου των φόρων, χωρίς πρώτα να γίνεται κοστολόγηση και χωρίς να υπάρχουν επιλογές από τον πολίτη, δεν είναι δυνατός, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, ο προσδιορισμός του βαθμού λαϊκής αποδοχής της υπηρεσίας. Όταν υπάρχει δυνατότητα επιλογής, οι καταναλωτές εύκολα μπορούν να εκδηλώσουν τις προτιμήσεις τους, επιλέγοντας εκείνους τους προμηθευτές που ικανοποιούν τις συγκεκριμένες ανάγκες τους. Αντίθετα, όταν λείπει η δυνατότητα επιλογής, οι καταναλωτές αδυνατούν να εκδηλώσουν τις προτιμήσεις τους, ενώ οι αποκαλούμενοι "υπηρέτες του Δημοσίου" δημόσιοι υπάλληλοι ελάχιστα κίνητρα έχουν να εξετάσουν τις προσδοκίες των υποτιθέμενων πελατών τους. Ο έλεγχος λειτουργίας της κρατικής υπηρεσίας εξαρτάται τότε από τη σχετική πολιτική δύναμη των ενδιαφερόμενων μερών.

Ο ανταγωνισμός μπορεί να καλλιεργηθεί επίσης ανάμεσα σε διαφορετικούς παραγωγούς, μέσα στα πλαίσια κοινών ή διαφορετικών μηχανισμών παροχής υπηρεσιών. Πιο συγκεκριμένα, ανταγωνισμός μπορεί να ενθαρρυνθεί ακόμα και μεταξύ διαφορετικών κρατικών φορέων για την παροχή κάποιας υπηρεσίας.

Εκεί που πραγματικά το πρόβλημα των μονοπωλίων είναι οξύ και σαφώς χρειάζεται το καθεστώς του ανταγωνισμού, είναι ο τομέας της εκπαίδευσης. Το κρατικό μονοπώλιο είναι ιδιαίτερα αποπνικτικό εξαιτίας του γεγονότος ότι οι μαθητές υποχρεώνονται να φοιτούν σε κάποιο συγκεκριμένο σχολείο (δεν μπορούν να φοιτήσουν σε άλλο σχολείο της ίδιας περιφέρειας). Είναι ευνόητο ότι μια τέτοια πολιτική είναι σχεδιασμένη για τη διοικητική διευκόλυνση του εκπαιδευτικού συστήματος και για την παροχή καλύτερης παιδείας στο παιδί. Το πρόβλημα της εκπαίδευσης μπορεί να αντιμετωπιστεί θετικά με την εισαγωγή κουπονιών (μηχανισμός επιδότησης καταναλωτή) ή και υποτροφιών-φορολογικών απαλλαγών.

Αναφορικά με τα εκπαιδευτικά μονοπώλια, μια σύγκριση μεταξύ της αρχαίας Αθήνας και της Σπάρτης είναι ιδιαίτερα διδακτική. Στη Σπάρτη δεν υπήρχε περιθώριο γονικής επιλογής στην εκπαίδευση. Η κρατική ευθύνη έφτανε μέχρι του σημείου να επιβάλλει την απομάκρυνση των παιδιών από τα σπίτια τους και την τοποθέτησή τους σε ειδικά σχολεία, οργανωμένα για τη διάπλαση του χαρακτήρα τους σύμφωνα με τα σπαρτιατικά πρότυπα. Αντίθετα, στη δημοκρατική Αθήνα, οι γονείς είχαν την απόλυτη ευθύνη και τον έλεγχο για τη μόρφωση των παιδιών τους. Τα σχολεία ήταν ιδιωτικά, συνήθως δε αποτελούσαν ιδιοκτησία των διδασκόντων. Ο κρατικός ρόλος περιοριζόταν στον καθορισμό ποιοτικών προδιαγραφών λειτουργίας των σχολείων και στην παροχή στρατιωτικής εκπαίδευσης. Αντί λοιπόν οι Αθηναίοι να διαλύουν την οικογένεια, όπως συνέβαινε στην αρχαία Σπάρτη, διατήρησαν τον θεσμό ως ένα τρόπο ανάπτυξης και διάπλασης της προσωπικότητας των παιδιών τους, δίνοντάς της την υπευθυνότητα της παιδείας. Είχαν αντιληφθεί οι Αθηναίοι ότι αυτός ήταν ένας αποτελεσματικός τρόπος για την "υγιά" ενασχόληση των νέων με τα "κοινά".

Μια νέα μορφή ιδιωτικής παιδείας άρχισε να εμφανίζεται στις παρυφές του παραδοσιακού δημόσιου σχολείου. Είναι θεσμοί εκπαιδευτικού κέντρου κερδοσκοπικού χαρακτήρα, όπως (α) του "φροντιστηρίου", που ξεπήδησε από την ανάγκη συμπλήρωσης και εμπάθυνσης της διδακτέας στο, δημόσιο σχολείο, ύλης, καθώς επίσης και της καλύτερης προετοιμασίας και υποβοήθησης των νέων για την εισαγωγή τους στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, και (β) του "κέντρου ελευθέρων σπουδών", που δημιουργήθηκε για να καλύψει ανάγκες της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης τις οποίες είτε δεν είναι σε θέση να καλύψει επαρκώς είτε δεν καλύπτει καθόλου ο Δημόσιος Τομέας. Ο θεσμός αυτός αποτελεί μια πρωτοβουλία του Ιδιωτικού Τομέα που, υπό προϋποθέσεις, μπορεί να

οδηγήσει στην αναβάθμιση της εκπαίδευσης.

Ωστόσο η ιδιωτική εκπαίδευση δεν στερείται προβλημάτων. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις δημιουργίας κάθε μορφής προπαρασκευαστικών σχολών (από σχολές χειριστών Η/Υ μέχρι κομμωτών και σωματοφυλάκων) που υπόσχονται "ταχεία εκμάθηση" και "λαμπρή επαγγελματική αποκατάσταση", χωρίς να πετυχαίνουν τελικά τίποτα από τα δύο.

Γενικά η προσοχή πρέπει να εστιαστεί όχι στο αν η ιδιωτική εκπαίδευση παρουσιάζει μειονεκτήματα αλλά στο αν αυτή μπορεί να δώσει περισσότερα πλεονεκτήματα από τη δημόσια.

## 5.7. Εργολαβική ανάθεση υπηρεσιών

Όπως προηγουμένως αναφέρθηκε, πολλές υπηρεσίες μπορούν να παρέχονται από τον Ιδιωτικό Τομέα διαμέσου του μηχανισμού της εργολαβικής ανάθεσης, μια διαδικασία που προσφέρει την καλύτερη ευκαιρία για την εισαγωγή και καθιέρωση του ανταγωνισμού.

Σε πολλά μέρη του κόσμου είναι αποδεκτό ότι, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, η εργολαβική ανάθεση επιτυγχάνει την παροχή καλύτερων και φθηνότερων υπηρεσιών. Η πεποίθηση αυτή είναι αποτέλεσμα ποικίλων μελετών, εμπειρίας και παρατηρήσεων. Τα **κριτήρια** που χρησιμοποιούνται συνήθως για την αξιολόγηση των μηχανισμών παροχής είναι τρία: (α) η **αποδοτικότητα** (efficiency) (πιο αποδοτικός είναι ο μηχανισμός που παράγει περισσότερα, με δεδομένες πρώτες ύλες), (β) η **αποτελεσματικότητα** (effectiveness) (πιο αποτελεσματικός είναι ο μηχανισμός του οποίου η παραγωγή ικανοποιεί πραγματικά τις ανάγκες του κοινού) και (γ) η **δικαιοκατανομή** (equity). Στη βάση αυτών των κριτηρίων, και για τις "φυσικές" υπηρεσίες της σύγχρονης ζωής (π.χ. διαχείριση απορριμμάτων, καθαρισμός και φωτισμός των δρόμων, μεταφορές, επικοινωνίες, ηλεκτροδότηση, υδροδότηση κ.λπ.) αποδεικνύεται ότι ο μηχανισμός της εργολαβικής ανάθεσης είναι ο πλέον αποδοτικός. Πιο συγκεκριμένα, είναι αποδοτικότερος αυτού της ελεύθερης αγοράς, πολύ μάλιστα αποδοτικότερος, το ίδιο αποτελεσματικός και περίπου το ίδιο δίκαιος στη διανομή με το μηχανισμό της κρατικής υπηρεσίας. Παρά τη θεωρητική αποδοχή της άποψης αυτής όμως, αλλά και τη διαθεσιμότητα πλήθους οδηγιών για την εφαρμογή της, η τελική απόφαση προς αυτή την κατεύθυνση του μηχανισμού της εργολαβικής ανάθεσης δύσκολα λαμβάνεται.

### 5.7.1. Απόφαση για εργολαβική ανάθεση

Η απόφαση για εργολαβική ανάθεση δεν σημαίνει καθόλου αποτυχία ή παραίτηση του κράτους από τις ευθύνες του, παρά το ότι οι αντίπαλοί της διοχετεύουν αυτή την άποψη για να την παρεμποδίσουν. Το παράδειγμα της ανάθεσης για τη συλλογή και διαχείριση απορριμμάτων είναι διδακτικό, αποδεικνύει την υπεροχή του μηχανισμού, χωρίς παράλληλα να δείχνει απόσυρση του κράτους από αυτή την ευθύνη. Όλο και περισσότερες χώρες στρέφονται προς τον Ιδιωτικό Τομέα για την πιο αποδοτική και αποτελεσματική συλλογή των απορριμμάτων, για την απόρριψή τους σε ειδικά σχεδιασμένες περιβαλλοντολογικά χωματερές, για την παραγωγή πολύτιμης ενέργειας και ανακυκλώσιμων υλών μετά από επεξεργασία των απορριμμάτων σε τεχνολογικά προηγμένες εγκαταστάσεις και για την επεξεργασία των τοξικών αποβλήτων. Ο Δημόσιος Τομέας διατηρεί τις αρμοδιότητές του, χρησιμοποιώντας (εκμεταλλεύμενος) όμως τις ικανότητες και την ευελιξία του Ιδιωτικού Τομέα.

Για να μπορέσει μια κρατική μονάδα να αποδεχτεί και να εφαρμόσει την ιδιωτικοποίηση διαμέσου της εργολαβικής ανάθεσης πρέπει γενικά να ισχύουν οι παρακάτω τέσσερις συνθήκες:

(1) Ο Δημόσιος Τομέας να αντιμετωπίζει σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα.

(2) Η εργολαβική ανάθεση να είναι σε θέση να επιτύχει σημαντική εξοικονόμηση δημόσιων πόρων, χωρίς παράλληλα να επιφέρει μείωση της ποιότητας ή ποσότητας (παροχής) της υπηρεσίας.

(3) Η εργολαβική ανάθεση να είναι πολιτικά εφικτή πράξη, με την έννοια ότι δεν μεταβάλλει τις ισορροπίες των απασχολούμενων σ' αυτές εργαζομένων καθώς και των δικαιούχων.

(4) Κάποιο ξαφνικό (ή απρόβλεπτο) γεγονός να καθιστά αδύνατη την παροχή της υπηρεσίας με τον ισχύοντα μηχανισμό.

Προσωπική εμπειρία δείχνει ότι η τέταρτη συνθήκη συσχετίζεται απόλυτα με τις περιπτώσεις επιτυχημένης εφαρμογής της εργολαβικής ανάθεσης. Η απλή εξοικονόμηση πόρων αποτελεί αναγκαία αλλά όχι και ικανή συνθήκη για την υιοθέτηση αυτού του μηχανισμού. Γενικά, κάποιος άλλος παράγοντας πρέπει να αναζητηθεί από τους δημόσιους (εκλεγμένους) αξιωματούχους και να χρησιμοποιηθεί για τη δημιουργία κλίματος πολιτικής συγκατάθεσης, προς την κατεύθυνση της εργολαβικής ανάθεσης.

Τα γεγονότα που επισπεύδουν αυτή τη διαδικασία προέρχονται συνήθως από υψηλότερα ιεραρχικά κρατικά κλιμάκια. Για παράδειγμα, μια αρμόδια κρατική υπηρεσία μπορεί να απειλήσει κάποιο επαρχιακό νοσοκομείο με αφαίρεση της άδειας λειτουργίας, λόγω σοβαρών ελλείψεων στη λειτουργία του, ή ένα δικαστήριο μπορεί να διατάξει το κλείσιμο μιας δημοτικής χωματερής που απειλεί με ρύπανση το περιβάλλον. Οι ενέργειες αυτές δημιουργούν την ανάγκη άμεσης αντίδρασης από μέρους της θιγόμενης κρατικής μονάδας, η δε ιδιωτικοποίηση του νοσοκομείου ή της υπηρεσίας διαχείρισης των απορριμμάτων αποτελεί ίσως την καλύτερη εναλλακτική λύση, αυτή που θα προκαλέσει τις λιγότερες αντιδράσεις.

Παράγοντες για την επίσπευση της ιδιωτικοποίησης αποτελούν και οι συχνές απεργίες των εργαζομένων, που προκαλούν την αγανάκτηση του κοινού (π.χ. απεργίες διαρκείας στα μέσα μαζικής συγκοινωνίας της πρωτεύουσας, απεργίες στις κρατικές τράπεζες ή τους οργανισμούς κοινής ωφέλειας) και επιφέρουν τελικά την εργολαβική ανάθεση. Άλλη περίπτωση επίσπευσης προκύπτει από μια απρογραμμάτιστη ανάγκη εξεύρεσης σημαντικών πόρων, για την αγορά μηχανολογικού εξοπλισμού ή εγκαταστάσεων (π.χ. κατοικίες για παλινοστούντες Έλληνες κ.τ.λ.). Εδώ το κράτος άνετα μπορεί να καταφύγει στην ιδιωτικοποίηση της συγκεκριμένης υπηρεσίας αντί να αναζητήσει τους αναγκαίους πόρους διαμέσου της αύξησης των φόρων ή του δανεισμού.

Όταν έχουν πια εκπληρωθεί οι τέσσερις προαναφερθείσες συνθήκες, τότε είναι πιθανό να ληφθεί η απόφαση για ιδιωτικοποίηση. Αυτό όμως δεν είναι δυνατόν να συμβεί αυτόματα. Κάποιος υπέρμαχος της ιδέας πρέπει να την έχει επεξεργαστεί εκ των προτέρων, ώστε να είναι σε θέση να την προωθήσει την κατάλληλη στιγμή. Το πρόσωπο αυτό μπορεί να είναι ένας νομοθέτης με εμπειρία στον Ιδιωτικό Τομέα ή κάποιος εκλεγμένος δημόσιος αξιωματούχος. Είναι σχεδόν απίθανο το πρόσωπο αυτό να είναι ο επικεφαλής του υπό ιδιωτικοποίηση οργανισμού, έστω και αν αυτός ανήκει στον εκάστοτε κυβερνητικό πολιτικό χώρο, πράγμα που είναι ο κανόνας συνήθως. (Αντίθετα, αυτοί είναι που συνήθως αντιδρούν ή ακόμη και σαμποτάρουν οποιαδήποτε προσπάθεια ιδιωτικοποίησης.).

Η βασική βέβαια αντίδραση στην ιδιωτικοποίηση προέρχεται, και δικαιολογημένα..., από τα σωματεία των εργαζομένων. Η αντίδραση αυτή εκφράζεται με διαδηλώσεις, ανακοινώσεις από τα μέσα μαζικής επικοινωνίας, αγωγές, εκμαιεύσεις υποσχέσεων συμπαράστασης από πολιτικούς, πέσεις για νέες συλλογικές συμβάσεις εργασίας που να περιέχουν ειδικά άρθρα κατά των εργολαβικών αναθέσεων και, τέλος,

με διασπορά φοβερών υπονοουμένων ότι η ιδιωτικοποίηση συνεπάγεται εξ ορισμού διαφθορά.

Μια μέθοδος για την αντιμετώπιση αυτών των αντιδράσεων αποτελεί η κινητοποίηση υποστηρικτών της ιδιωτικοποίησης, που μπορεί να είναι δυσαρεστημένοι πολίτες, σύνδεσμοι πολιτών που επιδιώκουν μια καλύτερη κρατική διαχείριση, δυσαρεστημένοι φορολογούμενοι, προμηθευτές του Ιδιωτικού Τομέα, σύνδεσμοι επιχειρηματιών κ.λπ.

Η επιτυχία εμπεριέχει ωστόσο και κινδύνους αυτοκαταστροφής. Αν μια εργολαβική ανάθεση καθυστερήσει πολύ πέραν ενός προκαθορισμένου χρονικού πλαισίου και μάλιστα με τρόπο επιπόλαιο και αλόγιστο, τότε υπάρχει ο κίνδυνος αποπροσανατολισμού της προσπάθειας και εκφυλισμού της σε μια ακόμη αύξηση των κρατικών δαπανών.

Το οξύτερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει ο μηχανισμός της εργολαβικής ανάθεσης είναι αυτό της τύχης των υπεράριθμων δημόσιων υπαλλήλων. Το πρόβλημα αυτό πρέπει να αντιμετωπιστεί ευθύς εξαρχής. Ο πιο αποτελεσματικός τρόπος αντιμετώπισης συνιστάται στην ελαχιστοποίηση του αριθμού των απολύσεων με ταυτόχρονο "πάγωμα" των προσλήψεων σε συνδυασμό και με μεταθέσεις, επιμόρφωση /εξειδίκευση σε τομείς που διαφορετικά θα καλύπτονταν από νεοπροσλαμβανόμενους ή με πρόσληψη μέρους των υπεράριθμων δημόσιων υπαλλήλων από τους ίδιους τους εργολάβους.

### 5.7.2. Σύγκριση κόστους

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, μια βασική προϋπόθεση για την υιοθέτηση της εργολαβικής ανάθεσης είναι η δυνατότητα επίτευξης χαμηλότερου κόστους της υπηρεσίας. Συνεπώς κρίνεται απαραίτητη η εκπόνηση μιας μελέτης σκοπιμότητας, η οποία θα συγκρίνει το κόστος παροχής μιας υπηρεσίας διαμέσου του μηχανισμού της κρατικής υπηρεσίας με αυτό της ίδιας υπηρεσίας διαμέσου όμως του μηχανισμού της εργολαβικής ανάθεσης. Αρκετές φορές η σύγκριση αυτή υποπίπτει σε κάποιες "παγίδες", με αποτέλεσμα να χάνει την αξιοπιστία της.

Η πρώτη και περισσότερο συναντώμενη πλάνη είναι ότι το κράτος μπορεί να φέρει εις πέρας οποιοδήποτε έργο φθηνότερα, για τον απλό λόγο ότι δεν στοχεύει στο κέρδος. Η θέση αυτή επιστρατεύεται σχεδόν πάντα για να αντικρούσει κάποια άποψη υπέρ της ιδιωτικοποίησης, είναι όμως πέρα για πέρα άστοχη και αποκαλύπτει μεγάλο βαθμό οικονομικής άγνοιας. Οι μελέτες που έχουν εκπονηθεί επί τούτου έχουν δείξει ότι η τιμή που χρεώνεται για μια υπηρεσία που παρέχεται μέσω της -κερδοσκοπικού χαρακτήρα- εργολαβικής ανάθεσης είναι σημαντικά χαμηλότερη από ό,τι όταν αυτή παρέχεται μέσω της -μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα κρατικής υπηρεσίας.

Μια δεύτερη παγίδα, σχετικά με την εκτίμηση του κόστους μιας κρατικής υπηρεσίας, είναι η υπερβολική εμπιστοσύνη που δίνεται στους δημοσιευμένους προϋπολογισμούς. Το πρόβλημα με τέτοιου είδους έγγραφα είναι ότι αντικατοπτρίζουν κυρίως πάγιες λογιστικές πρακτικές αντί να απεικονίζουν την πραγματικότητα.

Οι κυριότεροι παράγοντες που συντελούν στην υποτίμηση του κόστους των παραγόμενων από το κράτος υπηρεσιών είναι οι παρακάτω:

(1) Οι κεφαλαιουχικές δαπάνες για κτιριακές εγκαταστάσεις και μηχανολογικό εξοπλισμό δεν εμφανίζονται στους τακτικούς προϋπολογισμούς.

(2) Το κόστος των τόκων από τις κεφαλαιουχικές δαπάνες σπάνια καταμερίζεται στις λειτουργικές δραστηριότητες από τις οποίες πηγάζει.

(3) Το κόστος των προμηθειών, όπως τα καύσιμα των οχημάτων ή τα έξοδα συντήρησης εργατών, εμφανίζεται στους κύριους τακτικούς προϋπολογισμούς.

(4) Οι πρόσθετες παροχές και οι συνεισφορές στα ασφαλιστικά ταμεία συχνά αναγράφονται στην κατηγορία των γενικών εξόδων.

(5) Αν οι εισφορές των υπαλλήλων της κρατικής υπηρεσίας στα ασφαλιστικά ταμεία που έχουν προϋπολογιστεί δεν επαρκούν, η αρμόδια δημόσια υπηρεσία καταβάλλει ούτως ή άλλως τη διαφορά και απλώς την καταγράφει στον επόμενο προϋπολογισμό.

(6) Το κόστος απασχόλησης των εποχιακών και των αποσπασμένων από άλλες δημόσιες υπηρεσίες υπαλλήλων συνήθως δεν υπολογίζεται στην εξεταζόμενη δραστηριότητα.

(7) Το κόστος για τη χρησιμοποίηση και τη συντήρηση των απαραίτητων για την εκτέλεση της δραστηριότητας εγκαταστάσεων συχνά παραβλέπεται.

(8) Το κόστος ευκαιρίας (opportunity cost) της γης και των κτιριακών εγκαταστάσεων πρέπει να προστίθεται στο κόστος της δραστηριότητας (εδώ πρέπει να προστίθεται και φόρος ακινήτου περιουσίας).

(9) Το κόστος άλλων κρατικών υπηρεσιών που επικουρούν μια τρίτη πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στο τελικό της κόστος.

Όλοι οι παραπάνω παράγοντες πρέπει να εξετάζονται για τον ορθό υπολογισμό του κόστους μιας κρατικής υπηρεσίας.

Οι γενικές κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες έθεσε η ομοσπονδιακή κυβέρνηση των ΗΠΑ σχετικά με τις εργολαβικές αναθέσεις είναι οι εξής:

(1) Η εργολαβική ανάθεση πρέπει να υιοθετείται μόνο όταν η αναμενόμενη εξοικονόμηση υπερβαίνει το 10% του κόστους των εργατικών, σε σχέση με την εκτέλεσή της από το δημόσιο φορέα.

(2) Οι δημόσιες υπηρεσίες που επιθυμούν τη σύναψη συμβάσεων πρέπει να αποδείξουν ότι μ' αυτή τη διαδικασία εξοικονομούν το λιγότερο 10% από τα εργατικά και 25% από τη χρήση εγκαταστάσεων και από τα υλικά που το κράτος, στην αντίθετη περίπτωση, θα τους προμήθευε.

(3) Οι ίδιες δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να συμπεριλάβουν στις προτάσεις τους και τους φόρους που θα καταβάλει ο εργολάβος, διότι αυτό στην ουσία αποτελεί έκπτωση και οδηγεί σε μείωση του κόστους για το κράτος σε σχέση με την τακτική προσφορά.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το θέμα των εικονικά χαμηλών προσφορών. Είναι η περίπτωση όπου ο εργολάβος δίνει πολύ χαμηλή προσφορά με σκοπό να κερδίσει την ανάθεση, στη συνέχεια όμως καταφέρνει να δημιουργήσει εξάρτηση στο κράτος για τις υπηρεσίες του και, τέλος, μόλις πλησιάσει ο καιρός για ανανέωση της σύμβασης, αυξάνει δραστικά την τιμή του. Αν και αυτό αποτελεί ένα πραγματικά ενοχλητικό σενάριο, η εμπειρία στο θέμα (στις ΗΠΑ) δείχνει ότι δεν αποτελεί συνηθισμένο φαινόμενο. Λεπτομερείς μελέτες έδειξαν ότι οι τιμές των συμβάσεων γενικά ήταν κατά πολύ χαμηλότερες από το κόστος των κρατικών υπηρεσιών.

Αξίζει στο σημείο αυτό μια αναφορά στις περιπτώσεις των εικονικά χαμηλών προσφορών, άσχετα αν αυτές δεν αποτελούν εκτεταμένο φαινόμενο. Λογικά, είναι η περίπτωση όπου ο υποψήφιος μειοδότης είναι σίγουρος ότι, από τη στιγμή που κερδίσει την ανάθεση, δεν θα συναντήσει στο μέλλον κανέναν ανταγωνιστή. Ο συμβαλλόμενος όμως κρατικός φορέας κάλλιστα μπορεί να του καταργήσει αυτή την ελπίδα, απλώς με το να ενθαρρύνει τον ανταγωνισμό. Αν, από τη φύση της, η υπηρεσία, μετά την ανάθεση, δημιουργεί ένα ιδιωτικό μονοπώλιο, ο δημόσιος φορέας πρέπει να διασφαλίσει την προσωρινότητα του (με το να παραμείνει η υπηρεσία διεκδικήσιμη στο μέλλον). Είναι βέβαια φυσικό ότι, αφού κερδίσει τη σύμβαση, ο μειοδότης θα εξοικειωθεί με το αντικείμενο της εργασίας και θα αποκτήσει συγκριτικό πλεονέκτημα, σε σχέση με ένα μελλοντικό ανταγωνιστή. Αλλά, ακόμη και τότε, το κράτος μπορεί να περιορίσει αυτό το

πλεονέκτημα, παρέχοντας στους ανταγωνιστές, στον επόμενο γύρο των προσφορών, όσο το δυνατόν πιο λεπτομερείς και χρήσιμες πληροφορίες για ζωτικά θέματα που αφορούν τη λειτουργία της συγκεκριμένης δραστηριότητας.

### 5.7.3. Ενθάρρυνση ανταγωνισμού

Το πιο σπουδαίο χαρακτηριστικό της εργολαβικής ανάθεσης είναι το ότι, όταν εφαρμόζεται σωστά, εισάγει και εδραιώνει τον ανταγωνισμό, ο οποίος με τη σειρά του, εξασφαλίζει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της διαδικασίας.

Όταν παρουσιάζονται πολλοί ενδιαφερόμενοι για μια ανάθεση έργου, η πραγματικά ανταγωνιστικότερη προσφορά αποτελεί την πιο ενδεδειγμένη επιλογή. Μερικές φορές ωστόσο, όταν είναι δύσκολος ο αποκλεισμός των οριακά ανταγωνιστικών προσφορών, είναι ίσως προτιμότερη η λύση της διαπραγμάτευσης με τους υπόλοιπους και αντικειμενικά καταλληλότερους εργολάβους. Αυτή είναι η καλύτερη προσέγγιση για την εργολαβική ανάθεση νοσοκομείων, φυλακών ή διαφόρων κοινωνικών υπηρεσιών.

Ένα από τα εμπόδια στην εργολαβική ανάθεση υπηρεσιών αποτελεί και η έλλειψη υποψήφιων προμηθευτών. Αυτό αποτελεί κανόνα στις αναπτυσσόμενες χώρες, καθόλου δε άγνωστο φαινόμενο στις αναπτυγμένες βιομηχανικά χώρες. Στις τελευταίες, αποτελεί ίσως μια δικαιολογία για τη διατήρηση, του τόσο βολικού σε πολλούς, status quo.

Ένας λόγος που εξηγεί πολλές φορές την αποχή ενός ικανοποιητικού αριθμού παραγωγών αποτελεί η ασυνέπεια των κρατικών υπηρεσιών στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους (π.χ. απίστευτη γραφειοκρατία, καθυστέρηση πληρωμών, ανεξήγητες αναβολές κ.λ.π.). Όσοι τελικά αποφασίσουν να συμμετάσχουν στη διαδικασία της ανάθεσης, αρκετές φορές χρεώνουν υψηλότερες τιμές για να αντισταθμίσουν τις πρόσθετες δαπάνες και τα προβλήματα, που λόγω αυτής της κατάστασης θα αντιμετωπίσουν. Συνεπώς, λόγω της γραφειοκρατίας, μια στρατηγική ενθάρρυνσης του ανταγωνισμού και μείωσης του κόστους των προσφερόμενων αγαθών και υπηρεσιών δεν είναι καθόλου απίθανο να καταλήξει ακόμα και στο ακριβώς αντίθετο αποτέλεσμα: στη μείωση δηλ. του ανταγωνισμού και αύξηση του κόστους.

Ένας τρόπος προσέλκυσης ικανοποιητικού αριθμού προμηθευτών, στην περίπτωση μιας γεωγραφικά διασπαρμένης υπηρεσίας, είναι η διαίρεση της όλης περιοχής της σύμβασης σε μικρότερες γεωγραφικές ζώνες, καθεμιά από τις οποίες θα είναι ικανή να πετύχει οικονομίες κλίμακας. Αν η υπηρεσία δεν επιδέχεται γεωγραφική υποδιαίρεση, μπορεί να διαιρεθεί σε μικρές λειτουργικές μονάδες (δραστηριότητες). Η τακτική αυτή θα πρέπει να στοχεύει στην επίτευξη πολλών μικρού μεγέθους αναθέσεων, στην παροχή σημαντικής πίστωσης χρόνου στους υποψήφιους αναδόχους, στην απόδοση μεγάλης δημοσιότητας σχετικά με τους όρους και τη φύση του πλειστηριασμού, στην παροχή επαρκούς πληροφόρησης στους υποψήφιους αναδόχους, στην ανάθεση αρκετών συμβάσεων, ώστε να αποφευχθεί υπερβολική εξάρτηση από ένα μοναδικό προμηθευτή, στην ενθάρρυνση των αποτυχόντων προμηθευτών για υποβολή συμμετοχής και σε μελλοντικούς πλειστηριασμούς, στην κλιμάκωση των συμβάσεων ώστε μερικές από αυτές να ανατίθενται κάθε χρόνο -και να προωθούνται έτσι με κάποιο τρόπο τα συμφέροντα των προμηθευτών-, στον καθορισμό κάποιου ορίου εργολαβιών που μπορούν να ανατεθούν σε έναν προμηθευτή, μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή, και, τέλος, στην έγκαιρη διευθέτηση των προβλημάτων και πληρωμή των προμηθευτών, ώστε να διατηρηθεί ακέραιο το ενδιαφέρον τους για μελλοντικές δοσοληψίες με το Δημόσιο.

Ο ανταγωνισμός μπορεί να ενταθεί ακόμη περισσότερο και να αποβεί ευεργετικός για το ευρύ κοινό, στην περίπτωση όπου Δημόσιος και Ιδιωτικός Τομέας παρέχουν την ίδια υπηρεσία στην ίδια δικαιοδοσία (περιοχή) όταν δηλαδή λειτουργούν

πολλαπλοί μηχανισμοί παροχής. Αυτό συμβαίνει στην αποκομιδή των απορριμμάτων. Στις περιπτώσεις αυτές, ένας δήμος μπορεί να αναθέτει σε ιδιωτικές εταιρείες την εξυπηρέτηση κάποιων συγκεκριμένων περιοχών της πόλης, ενώ η αρμόδια δημοτική υπηρεσία αναλαμβάνει την εξυπηρέτηση των υπολοίπων. Στην πραγματικότητα η δημοτική υπηρεσία συμμετέχει στο διαγωνισμό της ανάθεσης μαζί με τις υπόλοιπες ιδιωτικές εταιρείες. Η μέθοδος αυτή ονομάζεται "**εσωτερική εργολαβική ανάθεση**" (contracting in), η χρήση της δε αυξάνεται συνεχώς.

Όταν υπάρχει σωστός ανταγωνισμός, η απόδοση μιας δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να χρησιμεύσει ως μέτρο σύγκρισης της απόδοσης της ιδιωτικής εταιρείας, και αντίστροφα. Αν η ιδιωτική εταιρεία παρουσιάσει ενδείξεις φθοράς του ανταγωνιστικού πνεύματος, το κράτος μπορεί να διευρύνει τις δικές του δραστηριότητες, περιορίζοντας αντίστοιχα την έκταση της σύμβασης. Στην πράξη, μια απειλή περικοπής του ρόλου είτε του δημόσιου είτε του ιδιωτικού προμηθευτή λειτουργεί ως αποτελεσματικό μέσο ελέγχου της λειτουργίας τους. Ο δήμος του Μόντρεαλ στον Καναδά, για παράδειγμα, έχει προκαθορίσει το πρόστιμο που θα επιβάλει στον εργολάβο στην περίπτωση που αυτός δεν καταφέρει να συλλέξει τα σκουπίδια ή να καθαρίσει τους δρόμους από το χιόνι. Η απειλή αυτή υπήρξε αρκετή ώστε να εξασφαλίσει την άποψη απόδοση των 50 περίπου εργολάβων του δήμου. Επίσης, το γεγονός ότι η αρμόδια δημοτική υπηρεσία του Μόντρεαλ εκτελεί μόνο το 10% της συνολικής εργασίας σημαίνει ότι, σε περίπτωση προβλήματος ή ανάγκης (π.χ. απεργιών), ο δήμος εύκολα και γρήγορα μπορεί να την αντικαταστήσει με κάποιον εργολάβο.

Ενώ ο μηχανισμός της κρατικής υπηρεσίας παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά ενός μόνιμου μονοπωλίου, αυτός της εργολαβικής ανάθεσης μπορεί να εκληφθεί ως ένα σύστημα περιοδικού ανταγωνισμού, ο δε μηχανισμός της ελεύθερης αγοράς, τέλος, προσφέρει μόνιμο ανταγωνισμό.

Στην περίπτωση της περισυλλογής των απορριμμάτων, ο μηχανισμός της εργολαβικής ανάθεσης είναι προτιμότερος, αφού οι άλλοι δύο αποδεικνύονται το ίδιο αναποτελεσματικοί. Εδώ, ο μηχανισμός της ελεύθερης αγοράς είναι υποδεέστερος αυτού της εργολαβικής ανάθεσης, αφού (α) είναι μη αποδοτική η χρησιμοποίηση αρκετών ξεχωριστών απορριματοφόρων οχημάτων, από διάφορες ιδιωτικές εταιρείες, για την περισυλλογή των απορριμμάτων στον ίδιο δρόμο και (β) κοστίζει περισσότερο σε μια ιδιωτική εταιρεία η χρέωση καθένα πελάτη ξεχωριστά, απ' ό,τι η χρέωση ενός μόνο λογαριασμού, του δημοτικού. Ο εργολάβος ουσιαστικά αναλαμβάνει το προσωρινό μονοπώλιο (συνήθως δύο ή τρία χρόνια) εξυπηρέτησης μιας γεωγραφικής ζώνης, μετά από διαγωνισμό, καμιά δε εξασφάλιση δεν του παρέχεται για την επ' άπειρο συνέχιση αυτής της κατάστασης. (Θα πρέπει να τονιστεί εδώ ότι αυτή η σχετική αξιολόγηση των τριών μηχανισμών αφορά την παροχή της συγκεκριμένης και μόνο υπηρεσίας. Σε καμιά περίπτωση δεν πρέπει να εκληφθεί σαν κανόνας.)

Ένα τελευταίο θέμα πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό. Η εργολαβική ανάθεση δεν απαιτεί κατ' ανάγκην ύπαρξη ανταγωνισμού. Η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών συνήθως ανατίθεται εργολαβικά σε ιδιωτικούς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα φορείς, απευθείας, χωρίς τη διαδικασία του πλειστηριασμού. Η διαδικασία αυτή, ωστόσο, δεν μπορεί να θεωρηθεί ιδιαίτερα αποδοτική και αποτελεσματική, αφού όσες προσπάθειες εισαγωγής της μεθόδου του πλειστηριασμού έγιναν για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών παρουσίασαν πλήθος προβλημάτων.

#### 5.7.4. Καθορισμός όρων της σύμβασης

Για τη διασφάλιση της επιτυχίας ενός δημόσιου διαγωνισμού απαιτείται η προσεκτική σύνταξη των όρων της σύμβασης. Αν το Δημόσιο στοχεύει στην προσέλκυση μεγάλου αριθμού προμηθευτών, θα πρέπει να αποφύγει τους μακροσκελείς και πολύπλοκους όρους οι οποίοι ενδεχομένως θα επιφέρουν το ακριβώς αντίθετο αποτέλεσμα (ειδικά στην περίπτωση συμμετοχής μικρών προμηθευτών), αλλά επίσης και τις πολύ συνοπτικές και ασαφείς προδιαγραφές, οι οποίες με τη σειρά τους θα οδηγήσουν σε παρερμηνείες και λανθασμένες εντυπώσεις.

Αρκετές δημόσιες υπηρεσίες προχωρούν και πέρα από την αναφορά των όρων της εκτέλεσης και καθορίζουν λεπτομερώς τον τρόπο με τον οποίο οφείλει ο εργολάβος να διεκπεραιώσει την εργασία. Είναι αυτονόητο ότι τέτοιου είδους υπερβολές ανακόπτουν ολόκληρη τη διαδικασία της ανάθεσης, μερικές δε φορές σχεδιάζονται σκόπιμα ώστε να επιφέρουν αυτό το αποτέλεσμα. Αυτό αποτελεί ένα από τα εμπόδια της εργολαβικής ανάθεσης, η επιβολή δηλαδή προδιαγραφών τέτοιων, που ο κύριος στόχος είναι να καταστήσουν την εκτελούμενη με εργολαβία υπηρεσία το ίδιο δαπανηρή με την εκτελούμενη από το κράτος, αποκλείοντας έτσι κάθε περίπτωση αλλαγής της κρατούσας κατάστασης.

Η εργολαβική ανάθεση μιας υπηρεσίας η οποία απαιτεί επένδυση σε μακροπρόθεσμο κεφαλαιουχικό εξοπλισμό παρουσιάζει προβλήματα, όχι όμως αξεπέραστα. Το ερώτημα που τίθεται είναι πώς είναι δυνατόν σε κάποιο μειοδότη να αποσβέσει μια επένδυση με εξοπλισμό διάρκειας ζωής είκοσι ετών, όταν η ανάθεση είναι για τρία χρόνια. Από την άλλη, ανάθεση για είκοσι χρόνια ισοδυναμεί με την παραχώρηση μονοπωλιακών προνομίων. Μια λύση στο θέμα αυτό είναι να αναγνωριστεί ότι η απόσβεση μπορεί να γίνεται καθ' όλη τη διάρκεια των είκοσι αυτών ετών (δηλαδή η επένδυση αυτή σε εξοπλισμό έχει αξία για είκοσι χρόνια), έτσι ώστε ο αρχικός μειοδότης να είναι σε θέση να πουλήσει τον εξοπλισμό στο νέο, αν δεν πετύχει την ανανέωση της σύμβασης. Μια άλλη λύση θα ήταν να έχει το κράτος την ιδιοκτησία του εξοπλισμού και να τον μισθώνει στον εκάστοτε μειοδότη (π.χ. μισθώσεις λεωφορείων, γκαράζ κυλικεία σταδίων κ.λπ.), με μορφή leasing όπου αυτό είναι δυνατόν.

Για τη διασφάλιση της σοβαρότητας αλλά και της αποτελεσματικότητας ενός πλειστηριασμού απαιτείται η ύπαρξη τραπεζικών εγγυητικών επιστολών, όπως επίσης και εγγυητικών επιστολών συμμετοχής καλής εκτέλεσης. Οι εγγυήσεις κατακρατούνται στην περίπτωση που ο ανάδοχος αρνηθεί την εκτέλεση, ενώ οι εγγυήσεις καλής εκτέλεσης κατακρατούνται στην περίπτωση που ο ανάδοχος φανεί αφερέγγυος (ή αποτύχει) κατά τη διάρκεια της σύμβασης.

Σχετικά με τον τύπο της σύμβασης, υπάρχουν αρκετοί τρόποι παροχής κινήτρων για την εξασφάλιση της απρόσκοπτης εκτέλεσης του έργου και της αντιμετώπισης απρόβλεπτων καταστάσεων. Οι δύο ακραίοι τρόποι είναι: αυτός όπου στο κόστος προστίθεται μια προκαθορισμένη λογική αμοιβή, και αυτός μιας προκαθορισμένης τιμής μαζί όμως κίνητρα για καλή απόδοση. Ο πρώτος, εκ πρώτης όψεως, φαίνεται να συνεπάγεται χαμηλότερη τιμή, δεν προσφέρει όμως κίνητρα για ενθάρρυνση της αποδοτικότητας. Στην περίπτωση της προκαθορισμένης τιμής, επιλέγεται και ο προσφορότερος τρόπος χρέωσης: ανά μονάδα ή ανά ώρα. (Στην περίπτωση αλλαγής λαμπτήρων στα φώτα των δρόμων ή στα φανάρια κυκλοφορίας θα μπορούσε να γίνεται πληρωμή του εργολάβου με το τεμάχιο.)

Ένας άλλος ενδιαφέρων τρόπος πληρωμής έχει προταθεί για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ της αρμόδιας δημόσιας υπηρεσίας και του εργολάβου, για σύνθετα και μοναδικά στο είδος τους έργα. Αυτός συνίσταται στην απόδοση πρόσθετης αμοιβής από τη δημόσια υπηρεσία όταν αυτή κρίνει ότι ο εργολάβος επιτελεί αξιόλογο έργο. Ο τρόπος αυτός, ωστόσο εύκολα μπορεί να οδηγήσει σε αθέμιτη συναλλαγή.



### 5.7.5. Διεκπεραίωση του διαγωνισμού

Η διαδικασία του πλειστηριασμού, αυτή καθ' εαυτή, επηρεάζει τον αριθμό και την ποιότητα των συμμετεχόντων. Πέρα από τους παράγοντες που αναλύθηκαν παραπάνω, θα μπορούσαν να φανούν χρήσιμα και τα εξής:

1. Διαβεβαίωση ότι στις προδιαγραφές του διαγωνισμού δεν περιλαμβάνονται ασαφή, αντιφατικά ή λανθασμένα άρθρα.

2. Αποφυγή άσκοπων περιορισμών οι οποίοι εμποδίζουν τη συμμετοχή ικανών προμηθευτών.

3. Έντονη και έγκαιρη διαφήμιση (όχι μόνο απλή ανακοίνωση στον τύπο) του αιτήματος για προσφορές. Ανίχνευση για εξεύρεση πιθανών ενδιαφερομένων, δημιουργία καταλόγου και αποστολή σ' αυτούς ατομικών ανακοινώσεων.

4. Διάθεση ικανού χρονικού διαστήματος μεταξύ της ημέρας της εξαγγελίας και αυτής του διαγωνισμού, που θα επιτρέψει την καλύτερη προετοιμασία υπεύθυνων προσφορών.

5. Οργάνωση ειδικής συγκέντρωσης με σκοπό την καλύτερη πληροφόρηση των ενδιαφερομένων.

6. Αποφυγή πολλών τιμών προσφορών (π.χ. τιμών για ένα χρόνο, τιμών για δύο χρόνια, τιμών για τρία χρόνια), διότι είναι πιθανό να υπάρξουν αρκετοί συμμετέχοντες με "χαμηλές" προσφορές, ίσως δε ένας για κάθε συνδυασμό τιμών. Η επιλογή του μειοδότη σ' αυτή την περίπτωση δημιουργεί μεροληψία και μειώνει το κύρος της διαδικασίας.

7. Αποφυγή καταστάσεων ακυρώσεως του διαγωνισμού, με διάφορες προφάσεις και απευθείας διαπραγμάτευση μ' έναν ή περισσότερους των συμμετεχόντων λόγω "επείγουσας ανάγκης". Τέτοιες καταστάσεις πλήττουν την αξιοπιστία μελλοντικών διαγωνισμών.

8. Αποφυγή της επανάληψης του διαγωνισμού σε περίπτωση που κάποιος από τους συμμετέχοντες δεν έχει υποβάλει ολοκληρωμένη προσφορά (π.χ. έχει παραλείψει κάποιο έγγραφο).

9. Εκ των προτέρων ανακοίνωση της ημερομηνίας ανάθεσης της σύμβασης. Διάθεση ικανού διαστήματος μεταξύ ανάθεσης και έναρξης του έργου, με σκοπό την καλύτερη κινητοποίηση του μειοδότη για την εκκίνηση του έργου.

### 5.7.6. Επίβλεψη της Σύμβασης

Το στάδιο αυτό συνίσταται στη συστηματική παρακολούθηση της εκτέλεσης και απόδοσης του εργολάβου με βάση τα πρότυπα απόδοσης που ορίζει η σύμβαση. Αυτή μπορεί να συνίσταται στον έλεγχο των παραπόνων και διαμαρτυριών του κοινού, σε έρευνες μεταξύ των καταναλωτών της υπηρεσίας, σε δημοσκοπήσεις, σε αιφνίδιες επιτόπου επιθεωρήσεις (π.χ. σε ιδρύματα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών), σε προγραμματισμένες επιθεωρήσεις (π.χ. σε σημαντικά στάδια κατασκευαστικών έργων), σε δειγματοληπτικούς ελέγχους (π.χ. σε δρομολόγια λεωφορείων), σε έλεγχο των βιβλίων του εργολάβου, όπως επίσης και σε συγκρίσεις, στην περίπτωση ύπαρξης αρκετών προμηθευτών.

Μερικές δραστηριότητες υπόκεινται σε άμεσο έλεγχο από το κοινό (π.χ. συλλογή απορριμμάτων, επιδιόρθωση φαναριών κυκλοφορίας κ.λ.π.). Εδώ, κακή ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας επιφέρει πληθώρα παραπόνων. Το κρίσιμο σημείο στο στάδιο αυτό είναι τα παράπονα αυτά να απευθύνονται στην αρμόδια δημόσια υπηρεσία και όχι στον εργολάβο, ώστε να είναι εύκολος και σχετικά ανέξοδος ο έλεγχος. Παρ' όλα αυτά, κάποιες δημόσιες υπηρεσίες παραβλέπουν αυτό το σημείο και παραπέμπουν στον

εργολάβο ως αποδέκτη των παραπόνων, πιστεύοντας ότι η απευθείας επικοινωνία είναι πιο αποτελεσματική.

Η διαδικασία του ελέγχου των συμβάσεων προαπαιτεί προσεκτικό προγραμματισμό σχετικά με το τι και πώς αυτό θα ελεγχθεί, κατάλληλη εκπαίδευση των επιθεωρητών και τακτική τήρηση και ανάλυση των αρχείων.

Αν η σύμβαση δεν υπόκειται σε σωστό έλεγχο, μακροχρόνια κινδυνεύει να εξασθενήσει ο ανταγωνιστικός παράγοντας και η παρεχόμενη υπηρεσία τείνει να μετατραπεί σε ιδιωτικό μονοπώλιο, παρόμοιο με το κρατικό μονοπώλιο.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

### ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

#### 6.1. Εισαγωγή

Η ιδιωτικοποίηση δεν αποτελεί πανάκεια, εμφανίζει δε και αυτή τα δικά της προβλήματα. Τα προβλήματα οφείλονται είτε σε παρερμηνεία της βασικής έννοιας είτε σε δυσκολίες στην ικανοποίηση των απαραίτητων εκείνων συνθηκών που κατόπιν θα συντελέσουν στην επιτυχημένη εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης είτε, τέλος, στα εμπόδια που συνήθως εμφανίζονται κατά τη διάρκεια της εφαρμογής της.

#### 6.2. Προβλήματα από την παρερμηνεία της έννοιας "Ιδιωτικοποίηση"

Η ίδια η λέξη "ιδιωτικοποίηση" προξενεί, συχνά, παρερμηνείες και έντονες συζητήσεις που, δυστυχώς, οδηγούν σε διαμετρικά αντίθετες, πολωμένες θέσεις που δεν έχουν σχέση με την ουσία του θέματος. Μερικοί θεωρούν την ιδιωτικοποίηση ένα υστερόβουλο σχέδιο επιβολής του πλέον ακραίου συστήματος ελεύθερης αγοράς όπου επικρατεί λυσσαλέος ανταγωνισμός, εκμετάλλευση των ασθενέστερων και κυριαρχία των δυνατών. Κάποιοι άλλοι την ερμηνεύουν σαν μια πολιτική αντιπαράθεσης απέναντι σε κάθε μορφής κρατική δραστηριότητα ή πρόγραμμα, οπότε δικαιολογείται και η αμυντική θέση των εργαζομένων στο Δημόσιο Τομέα. Υπάρχουν επίσης και μερικοί που βλέπουν την ιδέα της ιδιωτικοποίησης αντίθετη προς τα ιδανικά τους. Γι' αυτούς η έννοια "δημόσιο" συνειρμικά υποδηλοί συναδελφосύνη, ισότητα, δικαιοσύνη, μοίρασμα των αγαθών σε όλους, ακόμα ίσως και αναβίωση των αρχικών χριστιανικών κοινοτήτων... Έτσι το "ιδιωτικό" είναι το αντίθετο όλων αυτών των αξιών...

Πολλοί υποστηρικτές της ιδιωτικοποίησης θα προτιμούσαν μια διαφορετική ονομασία. Ο όρος "βελτίωση της παραγωγικότητας" (productivity enhancement) έχει χρησιμοποιηθεί συχνά, καθώς και ο όρος "εναλλακτική παροχή υπηρεσιών" (alternative service delivery) αντί του όρου "ιδιωτικοποίηση".

Προβλήματα στην ιδιωτικοποίηση προκαλούν επίσης τα κίνητρα ακόμα και ορισμένων υποστηρικτών της, που χρησιμοποιούν την ιδιωτικοποίηση σαν δικαιολογία ή σαν μηχανισμό για την μείωση της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και αγαθών, υποστηρίζοντας ότι αυτά αποτελούν στην ουσία ιδιωτικά αγαθά και τα οποία, συνεπώς, δεν θα πρέπει να παρέχονται με συλλογικά μέσα, αλλά επί πληρωμή, στη βάση του μηχανισμού της ελεύθερης αγοράς. Για το ευρύ κοινό, μια τέτοια θεώρηση είναι μια κακόβουλη και σκληρή επίθεση κατά των αδυνάτων της κοινωνίας.

Οι υποστηρικτές των αδυνάτων, απ' την άλλη, υιοθετούν συχνά και αυτοί την παραπάνω θεώρηση και για οποιονδήποτε δείχνει προτίμηση στην ιδιωτική πρωτοβουλία για παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Συνήθως αυτό οφείλεται περισσότερο σε άγνοια παρά σε πρόθεση. Η συζήτηση στα προηγούμενα κεφάλαια θα πρέπει να έχει αποσαφηνίσει ότι η απόφαση για το ποια αγαθά θα παρέχονται με συλλογική δαπάνη είναι εντελώς διάφορη από αυτή για το ποιος μηχανισμός τελικά θα χρησιμοποιηθεί για την παροχή τους.

Οι φτωχοί μπορούν να ωφεληθούν σημαντικά από την ιδιωτικοποίηση. Επιδότησεις για στέγαση (κουπόνια), αντί εργατικών κατοικιών, για παράδειγμα,

παρέχουν περισσότερα οφέλη, μεγαλύτερη αξιοπρέπεια, μεγαλύτερη δυνατότητα επιλογής και μεγαλύτερη συναίσθηση προσωπικής ευθύνης. Η άποψη ότι οι νόμιμες κοινωνικές απαιτήσεις των πολιτών είναι εφικτές μόνο μέσω ενός εκτεταμένου Δημόσιου Τομέα έχει αποδειχθεί μη ρεαλιστική. Ένας μικρότερος αλλά παραγωγικότερος Δημόσιος Τομέας, πετυχαίνοντας τους κοινωνικούς στόχους του μέσω της ιδιωτικοποίησης, ίσως αποτελεί τη λύση. Η ιδιωτικοποίηση μπορεί να είναι ταυτόχρονα και αποτελεσματική και να έχει "ανθρώπινο πρόσωπο".

Στο σημείο αυτό εμφανίζεται το εξής παράδοξο: Η ιδιωτικοποίηση ως "μέσο" μπορεί να εφαρμοστεί αποτελεσματικά ακόμη και από το κράτος πρόνοιας, η ιδιωτικοποίηση ως "σκοπός", αντίθετα, είναι εχθρική στο κράτος πρόνοιας. Έτσι, ακόμη και τα πρώην σοσιαλιστικά καθεστώτα (π.χ. η πρώην ΕΣΣΔ και η Κίνα στα μέσα της δεκαετίας του '80) στράφηκαν στην ιδιωτικοποίηση, ως ρεαλιστικό μέσο βελτίωσης των οικονομιών τους και παράλληλα αύξησης του βιοτικού επιπέδου των πολιτών τους. Αντίθετα, για κάποια άλλα αναχρονιστικά σοσιαλιστικά καθεστώτα, η ιδιωτικοποίηση αποτελούσε, μέχρι πρότινος, ανάθεμα.

Το ίδιο αυτό παράδοξο φαίνεται να εξηγεί και τις διαφωνίες ανάμεσα στους υποστηρικτές της ιδιωτικοποίησης. Όσοι επιθυμούν λιγότερο κράτος επικροτούν μόνο τους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς, της εθελοντικής προσφοράς και της αυτοεξυπηρέτησης και όχι τους μηχανισμούς της εργολαβικής ανάθεσης, της επιδότησης καταναλωτή και της εκχώρησης λειτουργίας, θεωρώντας ότι οι τρεις τελευταίοι συνεπάγονται σημαντική κρατική συμμετοχή. Έτσι "πραγματική" ιδιωτικοποίηση είναι η απόσυρση του κράτους και η πώληση των κρατικών περιουσιακών στοιχείων. Στη βάση αυτής της λογικής, η εργολαβική ανάθεση οριακά μόνο γίνεται αποδεκτή.

Ανάλογο εννοιολογικό φαινόμενο παρουσιάζεται σε χώρες με ισχυρές σοσιαλιστικές καταβολές. Επειδή ακόμη και εκεί η εργολαβική ανάθεση είναι συνήθης, δεν εκλαμβάνεται ως ιδιωτικοποίηση κατά τους "φύλακες" της φλόγας του σοσιαλισμού.

### **6.3. Απαραίτητες συνθήκες για επιτυχή ιδιωτικοποίηση**

Προηγουμένως προσδιορίστηκαν τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των εναλλακτικών μηχανισμών ιδιωτικοποίησης, καθώς επίσης και οι τεχνικές εφαρμογής τους. Αυτό που πάλι πρέπει να τονιστεί εδώ είναι ότι η επιτυχία της ιδιωτικοποίησης εξασφαλίζεται μόνο όταν υπάρχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Κάθε μηχανισμός ιδιωτικοποίησης απαιτεί ορισμένες συνθήκες, οι κυριότερες από τις οποίες αναφέρονται στον πίνακα 6.1.

Στο βαθμό που οι απαιτούμενες συνθήκες δεν εκπληρώνονται, ο μηχανισμός ιδιωτικοποίησης που χρησιμοποιείται δεν θα είναι πλήρως αποτελεσματικός. Για παράδειγμα, αν δεν υπάρχει ταυτόσημη αντίληψη των αναγκών και μια εφικτή προσέγγισή τους, τότε δεν υπάρχει κίνητρο για εθελοντική προσφορά. Επίσης, πιθανόν να μην υπάρχουν -και ίσως να μην μπορούν να δημιουργηθούν- οι συνθήκες για ένα αποτελεσματικό σύστημα επιδοτήσεων καταναλωτή. Στις ΗΠΑ, η ιατρική περίθαλψη (από τα Medicare και Medicaid) η οποία παρέχεται διαμέσου κουπονιών (επιδότηση καταναλωτή) δεν είναι αποτελεσματική, λόγω της αδυναμίας ικανοποίησης των απαραίτητων αυτών συνθηκών.

Η σπουδαιότητα της υπάρξεως των απαραίτητων συνθηκών είναι περισσότερο εμφανής στην περίπτωση της εργολαβικής ανάθεσης, όπου η υπό ανάθεση υπηρεσία πρέπει να προσδιοριστεί με σαφήνεια. Αν οι Προδιαγραφές του έργου δεν μπορούν να προσδιορισθούν επακριβώς, δεν είναι εύκολη ούτε η συμμόρφωση του αναδόχου ούτε και η παρακολούθηση της εργασίας του από το δημόσιο φορέα.

Το γεγονός αυτό διαχωρίζει ουσιαστικά τις υπηρεσίες σε μετρήσιμες και μη, τις

υπηρεσίες τεχνικού τύπου (π.χ. δημόσια έργα) από τις άλλες συμβουλευτικές υπηρεσίες (π.χ. παιδική φροντίδα κ.λπ.). Οι πρώτες εύκολα μπορούν να προσδιοριστούν λεπτομερειακά, οι δεύτερες όμως παρουσιάζουν δυσκολία - όχι όμως και αδυναμία προσδιορισμού. Αυτό δικαιολογεί σε σημαντικό βαθμό τα προβλήματα που έχουν καταγραφεί σε περιπτώσεις εργολαβικής ανάθεσης για κοινωνικές υπηρεσίες.

Οι υπηρεσίες στοχεύουν στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, τα οποία μπορούν να καταταγούν σε μια κλίμακα από πλήρως έως ανεπαρκώς καθοριζόμενα. Η ιδανική περίπτωση εργολαβικής ανάθεσης είναι όταν καθορίζεται επακριβώς το επιθυμητό αποτέλεσμα, ενώ ταυτόχρονα το Δημόσιο είναι σε θέση να το ελέγχει. Για παράδειγμα, στην περίπτωση εργολαβικής ανάθεσης για τη συντήρηση σηματοδοτών οδικής κυκλοφορίας μπορεί να τεθεί ο όρος, ότι οι σηματοδότες θα πρέπει να επισκευάζονται μέσα σε πέντε ώρες από τη στιγμή που θα αναφερθεί δυσλειτουργία τους, ενώ παράλληλα θα καταβάλλεται πρόστιμο σε περιπτώσεις καθυστερήσεων. Εδώ το αποτέλεσμα μπορεί να καθοριστεί σχετικά εύκολα. Αντίθετα, στην περίπτωση εργολαβικής ανάθεσης κοινωνικών υπηρεσιών, όπως η διοίκηση ενός οίκου ευγηρίας ή η παροχή συμβουλών σε οικογένειες, για την αποφυγή κακοποίησης παιδιών, το αποτέλεσμα πολύ δύσκολα μπορεί να ποσοτικοποιηθεί. Στις περιπτώσεις αυτές η δραστηριότητα του εργολάβου εκτιμάται σύμφωνα με τη συμμόρφωσή του στους κανονισμούς και όχι σύμφωνα με την απόδοσή του (π.χ. αναλογία εξειδικευμένου προσωπικού ως προς το σύνολο των ηλικιωμένων, ύπαρξη συστημάτων πυροπροστασίας κ.λπ.). Αυτή η τακτική δεν επιτρέπει καινοτομίες. Το συγκριτικό πλεονέκτημα των ιδιωτικών φορέων έγκειται ακριβώς στην ικανότητά τους να καινοτομούν να μην αρκούνται στην τυφλή υπακοή κάποιων κανόνων, κοινό γνώρισμα των δημόσιων φορέων. Κατά συνέπεια, ιδιωτικοί φορείς οι οποίοι δεν είναι επιβαρημένοι με κανόνες παραγωγής ή άλλους όρους αναμένεται να υπερέχουν σαφώς των αντίστοιχων δημόσιων. Έτσι, για παράδειγμα, μια εταιρεία οδοκαθαρισμού αμείβεται στην ελεύθερη αγορά στη βάση της δυνατότητας εξεύρεσης μιας πιο αποτελεσματικής μεθόδου καθαρισμού και όχι στη βάση της προσκόλλησής της σε κανόνες που καθορίζουν ελάχιστο αριθμό απασχολούμενων ή αριθμό οχημάτων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1  
ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΓΙΑ ΕΠΙΤΥΧΗ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

| ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΠΑΡΟΧΗΣ     | Εκχώρηση Λειτουργίας    | Εργολαβική ανάθεση      | Επιδότηση καταναλωτή                    | Ελεύθερη αγορά                   | <i>Εθελοντικ ή προσφορά</i>   |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|---|----------------------------------|---|
| ΣΥΝΘΗΚΕΣ               |                         |                         |   |                                  |   |
| Τύπος αγαθού           | Ιδιωτικό ή Ανταποδοτικό |                         | Ιδιωτικό, 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 |

Προκύπτει λοιπόν ότι μια υπηρεσία η οποία χαρακτηρίζεται από δυσκολία μέτρησης των αποτελεσμάτων της ίσως να μην αποτελεί ιδανική υποψήφια για ιδιωτικοποίηση με εργολαβική ανάθεση, εκτός εάν ο ανάδοχος υπόσχεται δυνατότητα βελτίωσης με την εφαρμογή νεωτεριστικών μεθόδων. Και πάλι όμως δεν μπορεί κανείς να ξεχωρίσει πού μπορούν να εφαρμοσθούν αυτές οι καινοτομίες. Ίσως αυτό είναι δυνατό στην περίπτωση των φυλακών (πρόσφατοι πειραματισμοί είναι αρκετά ενθαρρυντικοί). Τον καλύτερο εμπειρικό κανόνα αποτελεί ίσως η ενθάρρυνση της "πειραματικής" ιδιωτικοποίησης εκεί όπου εξακριβώνεται μη αποτελεσματική δημόσια υπηρεσία.

#### 6.4. Εμπόδια στην εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης

Η ιδιωτικοποίηση μιας υπάρχουσας κρατικής δραστηριότητας δεν είναι εύκολη υπόθεση. Αρχικά, πρέπει να υπολογιστούν οι εύλογες ανησυχίες των εργαζομένων και όλων των εξαρτημένων από τη δραστηριότητα και να καθησυχαστούν κατά το δυνατόν οι φόβοι τους. Παράλληλα, πρέπει να προσελκυσθεί η κοινή γνώμη με απλά και λογικά επιχειρήματα ώστε να στηρίζει την αλλαγή.

Κάθε βήμα προς την ιδιωτικοποίηση συναντά σημαντικά εμπόδια. Η επιβολή της χρέωσης των καταναλωτών -συντά το πρώτο βήμα- συναντά πολλά πολιτικά εμπόδια,

εξαιτίας του σημαντικού οικονομικού αντίκτυπου που προκαλεί στους δικαιούχους, καθώς αυτοί αποκλειστικά θα πρέπει πλέον να πληρώνουν για να αποκτήσουν το αγαθό ή την υπηρεσία (αντίθετα με την προηγούμενη κατάσταση, όπου το σύνολο της κοινωνίας έπρεπε να συνεισφέρει μέσω της φορολογίας).

Εμπόδια συναντώνται επίσης και στο επόμενο βήμα προς την ιδιωτικοποίηση, την απελευθέρωση της αγοράς από διάφορους οικονομικούς περιορισμούς (economic deregulation). Μια υποτιθέμενη απελευθέρωση των αδειών λειτουργίας ταξί στην περιοχή της πρωτεύουσας θα ξεσήκωνε κύμα αντιδράσεων και κινητοποιήσεων εκ μέρους των ιδιοκτητών ταξί, αφού θα είχε αποτέλεσμα την άμεση εμφάνιση χιλιάδων νέων ταξί. Η απελευθέρωση της συγκεκριμένης αγοράς, πέραν του ενδεχόμενου κυκλοφοριακού προβλήματος, μπορεί να δημιουργήσει και πολιτικά προβλήματα. Επίσης, η παροχή επιδοτήσεων (π.χ. ρυθμίσεις και παραγραφές αγροτικών χρεών) ευνοεί κάποιες συγκεκριμένες ομάδες, την υποστήριξη των οποίων οι πολιτικοί σε καμιά περίπτωση δεν θέλουν να χάσουν, γεγονός που δυσκολεύει ακόμη περισσότερο την απελευθέρωση της αγοράς.

Πολιτική αντίδραση συναντά και η ιδιωτικοποίηση με τη μορφή μετάβασης από το μηχανισμό επιδότησης παραγωγού στο μηχανισμό επιδότησης καταναλωτή. Όταν η κυβέρνηση των ΗΠΑ ανακάλεσε τις επιδοτήσεις προς τους κατασκευαστές οικοδομών και εισήγαγε τα κουπόνια στέγασης, αντιμετώπισε τη δυσαρέσκεια όχι μόνο των κατασκευαστών αλλά και αρκετών πολιτικών, οι οποίοι αρέσκονταν να πρωτοστατούν σε τελετές θεμελίωσης ή εγκαινίων κατασκευαστικών έργων.

Η αποκρατικοποίηση επίσης δεν στερείται προβλημάτων στην εφαρμογή της. Τα προβλήματα συνίστανται είτε στην αποτίμηση της αξίας των κρατικών επιχειρήσεων προς ιδιωτικοποίηση είτε στον τρόπο και τη διαδικασία της μεταβίβασης (π.χ. πώληση σε υπάρχουσες ιδιωτικές επιχειρήσεις ή μεταβίβαση της ιδιοκτησίας στο ευρύτερο κοινό με διάθεση μετοχών διαμέσου του χρηματιστηρίου;).

Ένα από τα μεγαλύτερα εμπόδια στο σχεδιασμό της αποκρατικοποίησης αποτελεί η διαθεσιμότητα κεφαλαίων. Αν και η έλλειψη κεφαλαίων είναι γνώρισμα κυρίως των αναπτυσσόμενων χωρών, το πρόβλημα παρατηρήθηκε πρόσφατα και στο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων της Μ. Βρετανίας. Ακόμη μεγαλύτερα εμπόδια προκαλούν οι αντιδράσεις και οι επακόλουθες κινητοποιήσεις του εργατικού δυναμικού. Δεν είναι λίγες άλλωστε οι περιπτώσεις όπου κρατικές επιχειρήσεις χρησιμοποιούνται ως μέσα καταπολέμησης της ανεργίας ή εξυπηρέτησης κομματικών συμφερόντων, με αποτέλεσμα να απασχολούν απaráδεκτα μεγάλο αριθμό εργαζομένων. Τελικά, πολέμιοι της αποκρατικοποίησης δεν είναι μόνο οι υπεράριθμοι δημόσιοι υπάλληλοι, αλλά και οι πολιτικοί οι οποίοι επιζητούν την ψήφο τους.

Η εργολαβική ανάθεση αποτελεί ίσως την πιο διαδεδομένη μορφή ιδιωτικοποίησης και γι' αυτό το λόγο η εμπειρία από την εφαρμογή της μπορεί να δώσει πολύτιμα συμπεράσματα. Αν η ανατιθέμενη δραστηριότητα απαιτεί δαπάνη σημαντικού κεφαλαίου από την πλευρά του εργολάβου, τότε κρίνεται απαραίτητη η ύπαρξη μιας μακροπρόθεσμης ανάθεσης, η οποία θα είναι σε θέση να εγγυηθεί απόσβεση του επενδυμένου κεφαλαίου. Αυτή όμως η τακτική προσφέρει στον εργολάβο τη δυνατότητα να ξεκινήσει με κατώτερης ποιότητας εργασία και να τη βελτιώσει μόνο προς το τέλος της περιόδου ανάθεσης, όταν δηλαδή πλησιάζει η φάση της ανανέωσης, (ανάλογη συμπεριφορά ακολουθεί άλλωστε και κάθε κυβέρνηση, όταν αμέσως μετά από εκλογές εύκολα προβαίνει σε αντιλαϊκά μέτρα προς επίτευξη κάποιων στόχων, προς το τέλος όμως της θητείας της, παραμονές νέων εκλογών, μεταμορφώνεται και προβαίνει σε σωρεία παροχών και άλλων δημοφιλών ενεργειών, ανεξαρτήτως κόστους). Το κράτος πρέπει να είναι σε θέση να επεμβαίνει αμέσως μόλις αντιλαμβάνεται μη ικανοποιητική εργασία εκ μέρους του εργολάβου. Οι όροι δε που θα καθορίζουν αυτού του είδους την κρατική παρέμβαση πρέπει να διατυπώνονται με ακρίβεια στη σύμβαση.

Ακολουθώντας την ιδέα της συμμετοχής των εργαζομένων στα κέρδη της επιχείρησης, επινοήθηκε από τις υπηρεσίες έρευνας των ΗΠΑ ένα σχέδιο με στόχο την εξασφάλιση της υποστήριξης των δημόσιων υπαλλήλων στις ιδιωτικοποιήσεις. Σύμφωνα μ' αυτό, μια υποψήφια για ιδιωτικοποίηση δραστηριότητα εξετάζεται αρχικά, προς υπολογισμό του συνολικού της κόστους. Στη συνέχεια, το κράτος αναζητεί προσφορές, μοιράζεται δε σε ισότιμη βάση με το νέο ιδιοκτήτη τα όποια κέρδη προκύψουν για τρία χρόνια. Ο ιδιοκτήτης καταθέτει το ήμισυ των κερδών σ' ένα ειδικό πρόγραμμα ιδιοκτησίας μετοχών από τους υπαλλήλους (ESOP: Employee Stock Ownership Plan). Οι μετοχές αυτές αφορούν νεοϊδρυόμενη θυγατρική της αρχικής εταιρεία, μέτοχοι της οποίας είναι όχι μόνο οι εναπομείναντες εργαζόμενοι αλλά και όσοι απολύθηκαν εξαιτίας της ιδιωτικοποίησης. Η συμμετοχική αυτή σχέση λειτουργεί ως κίνητρο στους εργαζόμενους, αφού τώρα θα μπορούν και οι ίδιοι να κερδίζουν από τις επιτυχίες της επιχείρησης. Η θυγατρική του ιδιωτικοποιημένου πλέον φορέα μπορεί να λειτουργεί για ορισμένο χρόνο και μετά μπορεί να συμμετάσχει σε ανοικτούς πλέον εργολαβικούς διαγωνισμούς της μητρικής.

Προβλήματα εφαρμογής έχουν σημειωθεί και στην εργολαβική ανάθεση κοινωνικών υπηρεσιών. Όπως αναφέρει η DeHoog, συχνά οι συμβαλλόμενοι φορείς (δηλ. Δημόσιο και ιδιώτες) ενδιαφέρονται μόνο για τη διατήρηση και ενίσχυση των προνομίων τους (περισσότερα κρατικά προγράμματα και συνεπώς μεγαλύτερα κονδύλια), αποφεύγοντας και αντιδρώντας σε κάθε μορφής αλλαγή ή νεωτερισμό, τακτική με την οποία τελικά κάθε άλλο παρά εξυπηρετούν τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου. Η συγκεκριμένη θεώρηση υποδηλώνει ότι ο μηχανισμός της εργολαβικής ανάθεσης καμιά ουσιαστική βελτίωση δεν είναι σε θέση να επιφέρει, αν ταυτοχρόνως δεν προωθεί τον ανταγωνισμό προσφέροντας παράλληλα και κίνητρα για μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας.

Πολλά, πάλι, από τα προβλήματα της εργολαβικής ανάθεσης σε χώρες της Ε.Ε. οφείλονταν στην επιλογή λαθεμένων στόχων. Κύριος στόχος είναι η απορρόφηση (αδιάθετων) Κοινοτικών πόρων και όχι η μείωση του κόστους ή η αύξηση της παραγωγικότητας. Η ίδια κατάσταση επικρατεί και στις ΗΠΑ. Σε μια δριμεία κριτική της εργολαβικής παροχής υπηρεσιών στις ΗΠΑ, η DeHoog αναφέρει: "Οι στοιχειώδεις συνθήκες για την επιτυχία μιας εργολαβικής ανάθεσης σχεδόν ποτέ δεν ακολουθήθηκαν, οι προμηθευτές ήταν ελάχιστοι, οι προδιαγραφές ασαφείς, το έμψυχο υλικό ακατάλληλο και η διαχείριση ανύπαρκτη. Επιπροσθέτως, τα αμοιβαία συμφέροντα (καθαρά οικονομικά) μεταξύ των συμβαλλόμενων πλευρών, οι έντονες πολιτικές παρεμβάσεις καθώς και διάφορα νομοθετικά εμπόδια επιδείνωσαν σημαντικά την κατάσταση".

Μια προσεκτική ανασκόπηση της απογοήτευσης, σχετικά με την εργολαβική ανάθεση κοινωνικών υπηρεσιών στις ΗΠΑ, φέρει στην επιφάνεια το ερώτημα μήπως τελικά θα ήταν περισσότερο αποτελεσματική η παροχή τους αποκλειστικά από το κράτος. Μελέτες που δημοσιεύτηκαν γύρω από την περίπτωση αυτή μπορούν να εκληφθούν σαν μια καταγγελία εναντίον όσων κοινωνικών προγραμμάτων αναλήφθηκαν βιαστικά διαμέσου αναθέσεων, μόνο και μόνο επειδή οι διάφορες δημόσιες υπηρεσίες δεν προλάβαιναν να απορροφήσουν τα διαθέσιμα κονδύλια. Τα προβλήματα που δημιουργήθηκαν από υπέρμετρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, συγκρουόμενες διυπηρεσιακές απαιτήσεις, πολιτικές παρεμβάσεις και νομοθετικά εμπόδια ενδεχομένως να ήταν το ίδιο επαχθή και στην περίπτωση που οι ίδιες οι δημόσιες υπηρεσίες και μόνο αυτές, είχαν επιχειρήσει να εκτελέσουν το έργο. Οι μελέτες αυτές δεν στοχεύουν στη σύγκριση μεταξύ εργολαβικής ανάθεσης και κρατικής παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, αλλά απλώς περιγράφουν τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στις περιπτώσεις ανάθεσης. Επίσης, δεν πρέπει να μας διαφεύγει το γεγονός ότι δεν εκπληρώθηκαν ούτε και οι στοιχειώδεις εκείνες συνθήκες που εγγυώνται την επιτυχία μιας εργολαβικής ανάθεσης. Εξάλλου, όταν ο στόχος ενός προγράμματος είναι ασαφής, ο έλεγχος της



λειτουργίας τόσο του εργολάβου-ιδιωτικού φορέα όσο και της δημόσιας υπηρεσίας είναι αδύνατος, η δε επίδοση των δύο πλευρών είναι πιθανό να κριθεί μη ικανοποιητική.

Μια πρόταση για να ξεπεραστούν τα προβλήματα στις αναθέσεις κοινωνικών υπηρεσιών είναι η προώθηση του ανταγωνισμού με νέες, μικρές, μη κερδοσκοπικές εταιρείες, άσχετα αν αυτό αυξήσει τις διοικητικές δαπάνες του κράτους. Μια άλλη, διαμετρικά αντίθετη πρόταση είναι η δημιουργία ενός ολιγοπωλιακού συστήματος στο οποίο το έργο διαμερίζεται σε λίγους αλλά μεγάλους εργολάβους, καθένας από τους οποίους παρέχει όλες τις κοινωνικές υπηρεσίες στην περιφέρειά του. Μια τρίτη πρόταση είναι η δημιουργία ενός συστήματος πολλαπλών, σύνθετων και επιμεριστικών μηχανισμών, που θα συνεπάγεται την παρουσία Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα σ' ένα ευρύ φάσμα σχέσεων.

Το τελευταίο αυτό σύστημα προξενεί ανησυχίες ότι ο ιδιωτικός Φορέας θα επιλέξει τις πλέον προσοδοφόρες δραστηριότητες, αφήνοντας στο κράτος τη φροντίδα των πιο ασύμφορων. Είναι όμως δυνατόν να συμβαίνει αυτό και συγχρόνως να επιτυγχάνεται και ελάχιστο κόστος για το κοινό. Προς τούτο αρκεί η κατά μονάδα τιμή που χρεώνεται από τον ιδιωτικό φορέα να είναι χαμηλότερη από αυτή του δημόσιου φορέα.

Ας σημειωθεί ότι η περίπτωση όπου υπάρχει χρέωση του καταναλωτή είναι διαφορετική της προηγούμενης. Εδώ, ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει το κερδοφόρο μέρος μιας δραστηριότητας, αφήνοντας στο κράτος το μη κερδοφόρο. Συνεπώς, δεν υπάρχει πηγή κέρδους για το δημόσιο φορέα, έτσι ώστε να μπορέσει να επιδοτήσει μη αποδοτικές δραστηριότητες. Η συνθήκη αυτή όσο και αν φαίνεται περίεργο μπορεί να αποβεί ευεργετική. Αυτό συμβαίνει λόγω της εξοικονόμησης χρημάτων για τους πολίτες φορολογούμενους, από την αποτελεσματικότερη διαχείριση του ιδιωτικού φορέα έναντι του Δημοσίου.

Κάθε περίπτωση πρέπει να εξετάζεται προσεκτικά, ώστε να προσδιορίζεται τι είναι προτιμότερο για το κοινό και όχι για τη δημόσια υπηρεσία, καθώς τα συμφέροντά τους συχνά αποκλίνουν.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

### ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ

#### 7.1. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ασχολείται με τις αποκρατικοποιήσεις που λαμβάνουν μέρος στα κράτη-μέλη της. Δεν υπάρχει σχετική οδηγία που να προβλέπει τον τρόπο με τον ποιο θα γίνουν οι ιδιωτικοποιήσεις των ΔΕΚΟ. Για το λόγω αυτό στην ιδρυτική της συνθήκη (Συνθήκη του Μάαστριχ) αναφέρει ρητά τα εξής:

«Άρθρο 295 (πρώην άρθρο 222). Η παρούσα συνθήκη δεν προδικάζει με κανένα τρόπο το καθεστώς ιδιοκτησίας στα κράτη-μέλη.»

Σε σχετική ερώτηση που επέβαλε ο Σωτήρης Κωστόπουλος προς την ευρωπαϊκή Επιτροπή για την ιδιωτικοποίηση του τομέα της ενέργειας, η απάντηση της Επιτροπής ήταν βασισμένη στο παραπάνω άρθρο. Δηλαδή ο ρόλος της είναι να διασφαλίζει τις αρχές του ανταγωνισμού, και όχι να ρυθμίζει αν θα πρέπει να γίνουν ιδιωτικοποιήσεις και με ποιο τρόπο. Παραθέτουμε την σχετική του ερώτηση:

*WRITTEN QUESTION E-2068/93*

*By Sotiris Kostopoulos to the Commission*

*Subject: Failure of electricity privatization*

*There are serious doubts in certain circles in Europe about the effectiveness of privatizing electricity, at a time when a number of community Governments are in fact moving towards this. This is attributable to the failure of privatization of the industry in the UK which has had adverse effects for consumers, research and development (down 50%) and on electricity workers (fall in wages-40% job losses). As this is serious issues will the commission take steps to carry out a Community study?*

*Answer given by Mr. Matutes on behalf of the Commission*

- 1. Article 222 of the EEC Treaty stipulates that the provisions of the Treaty shall in no way prejudice the system of property ownership in the Members States. The commission's role in the privatization process is therefore confined to ensuring that the implementing arrangements comply with Community law, and more specifically with the rules on competition and freedom of establishment. Accordingly, the Commission has no plans to conduct a community – wide study on the effects of privatization on the electricity sector.*
- 2. A distinction must be made between privatization on the one hand and the organization of the electricity sector on the other. As regards the latter, the Commission forwarded a proposal for the directive to the council in February 1992 concerning common rules for the internal market in electricity designed to introduce the second face of completion of*

*the internal market in the electricity sector without altering the existing system of property.*

Θέμα: Αποτυχία της ιδιωτικοποίησης του ηλεκτρισμού

Υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες σε συγκεκριμένους κύκλους στην Ευρώπη για την αποτελεσματικότητα από την ιδιωτικοποίηση της ηλεκτρικής ενέργειας τη στιγμή που ένας αριθμός κυβερνήσεων πράγματι στρέφεται προς αυτή. Αυτό είναι αποδοτέο στην αποτυχία της ιδιωτικοποίησης στη βιομηχανία στο Ηνωμένο Βασίλειο το οποίο είχε αντίθετα αποτελέσματα για τους καταναλωτές, στην έρευνα και ανάπτυξη (έπεσε κάτω του 50%) και στους εργάτες (μείωση στους μισθούς – 40% μείωση των θέσεων εργασίας). Εφόσον αυτό είναι ένα σημαντικό θέμα, η επιτροπή θα κάνει κάποια έρευνα πάνω σε αυτό;

Απάντηση από τον κ. Matutes εκ μέρους της επιτροπής

1. Το άρθρο 222 της ευρωπαϊκής συνθήκης υποδεικνύει ότι δεν θα προδικάσει σε καμία περίπτωση το σύστημα της ιδιοκτησίας στα κράτη-μέλη. Ο ρόλος της επιτροπής στην διαδικασία της ιδιωτικοποίησης είναι για το λόγο αυτό να εξασφαλίζει ότι οι εν ενέργεια διευθετήσεις συμμορφώνονται με το κοινοτικό νόμο, και πιο συγκεκριμένα με τους κανόνες για τον ανταγωνισμό και την ελευθερία της εγκαθίδρυσης των επιχειρήσεων. Επομένως η επιτροπή δεν έχει σχέδια να διευθύνει μια πλατιά ερευνά όσον αφορά τις συνέπειες της ιδιωτικοποίησης στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας.

2. Μια διάκριση πρέπει να γίνει μεταξύ της ιδιωτικοποίησης από την μια μεριά και του οργανισμού της παραγωγής ενέργειας από την άλλη. Όσον αφορά τις επόμενες ιδιωτικοποιήσεις, η επιτροπή διαβίβασε μια πρόταση στην Επιτροπή το Φεβρουάριο του 1992 που αφορά κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας σχεδιασμένη να εισάγει τη δεύτερη φάση τελειοποίησης της εσωτερικής αγοράς του ενεργειακού τομέα χωρίς να αλλάζει το υπάρχον σύστημα της ιδιοκτησίας.

## **7.2. Στην Ελλάδα**

Το ελληνικό κράτος δεν νομοθέτησε ένα σχέδιο που να ρυθμίζει τις αποκρατικοποιήσεις - ιδιωτικοποιήσεις αλλά κάθε φορά θεσμοθετούσε ένα διαφορετικό νομοσχέδιο για κάθε περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της εταιρίας, τις ανάγκες των καταναλωτών καθώς και τα αιτήματα των εργαζομένων. Παραθέτουμε το σχετικό νομοσχέδιο το οποίο επιμελείται την μετοχοποίηση της ΔΕΗ:

### **NOMΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 2773/1999**

**«Απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας – Ρύθμιση θεμάτων ενεργειακής πολιτικής και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α'286)**

[Όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 2837/2000: «Ρύθμιση θεμάτων Ανταγωνισμού & άλλων θεμάτων της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου του Υπουργείου Ανάπτυξης», (ΦΕΚ Α'178) και το Ν. 2941/2001: «Απλοποίηση διαδικασιών ίδρυσης εταιρειών, αδειοδότησης Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, ρύθμιση θεμάτων της Α.Ε. “Ελληνικά Ναυπηγεία” και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α'201)]

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'**

### **ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ**

#### **Άρθρο 1**

Η παραγωγή, η μεταφορά, η διανομή και η προμήθεια ηλεκτρικής ενέργειας στην ελληνική επικράτεια διενεργούνται σύμφωνα με τους κανόνες του νόμου αυτού. Οι σχετικές υπηρεσίες και δραστηριότητες είναι κοινής ωφέλειας.

#### **Άρθρο 3**

##### **Κρατική εποπτεία και γενικές αρχές**

1. Η άσκηση Δραστηριότητας Ηλεκτρικής Ενέργειας τελεί υπό την εποπτεία του Κράτους, η οποία ασκείται από τον Υπουργό Ανάπτυξης στο πλαίσιο του μακροχρόνιου ενεργειακού σχεδιασμού της Χώρας.

Ο μακροχρόνιος ενεργειακός σχεδιασμός της Χώρας λαμβάνει υπόψη του τα υπάρχοντα και πιθανολογούμενα ενεργειακά αποθέματα σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο, καθώς και τις τάσεις της διεθνούς αγοράς και αποσκοπεί:

- α) στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της Χώρας,
- β) στην προστασία του περιβάλλοντος, στο πλαίσιο και των διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας,
- γ) στην ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη της Χώρας,
- δ) στην παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα της εθνικής οικονομίας και την επίτευξη υγιούς ανταγωνισμού με στόχο τη μείωση του κόστους ενέργειας για το σύνολο των χρηστών και καταναλωτών.

Ο μακροχρόνιος ενεργειακός σχεδιασμός διαμορφώνεται σε πενταετή και δεκαετή κυλιόμενη βάση και προσλαμβάνει τη μορφή απόφασης του Υπουργού Ανάπτυξης η οποία γνωστοποιείται στην αρμόδια Διαρκή Επιτροπή της Βουλής. Πριν από την έκδοση της σχετικής απόφασης ο Υπουργός Ανάπτυξης ζητά τη γνώμη της Ρ.Α.Ε., των παραγωγικών φορέων, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και ειδικών επιστημόνων.

2. Το Κράτος μεριμνά για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη των Δραστηριοτήτων Ηλεκτρικής Ενέργειας, για την εξασφάλιση, υπό συνθήκες ανταγωνισμού, της παροχής τεχνικώς αξιόπιστης και οικονομικώς προσιτής ηλεκτρικής ενέργειας στους καταναλωτές και για την εφαρμογή των κανόνων της σταδιακής απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας.

3. Για την άσκηση Δραστηριότητας Ηλεκτρικής Ενέργειας απαιτείται προηγούμενη άδεια, η οποία χορηγείται από τον Υπουργό Ανάπτυξης ύστερα από γνωμοδότηση της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας (Ρ.Α.Ε.). Οι επιχειρήσεις που ασκούν Δραστηριότητα Ηλεκτρικής Ενέργειας υποχρεούνται:

- α. Να ασκούν τη δραστηριότητά τους και να παρέχουν τις υπηρεσίες τους σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού και με τις πράξεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του και τους όρους και τις προϋποθέσεις που περιλαμβάνονται στις άδειες.

β. Να τηρούν τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της μη διάκρισης των χρηστών για τις υπηρεσίες που παρέχουν υπό καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων.

γ. Να λειτουργούν και να παρέχουν τις υπηρεσίες τους με σκοπό την επίτευξη ανταγωνιστικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, με την επιφύλαξη της τήρησης των υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

4. Ο Υπουργός Ανάπτυξης και η Ρ.Α.Ε. ασκούν τις αρμοδιότητες που τους παρέχονται με τον νόμο αυτόν και τις πράξεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του, με τέτοιο τρόπο ώστε:

α) Να προστατεύεται το φυσικό περιβάλλον από τις επιπτώσεις των Δραστηριοτήτων Ηλεκτρικής Ενέργειας.

β) Να ικανοποιείται το σύνολο των ενεργειακών αναγκών της Χώρας.

γ) Να ελέγχεται αν οι κάτοχοι άδειας παραγωγής ή προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας μπορούν να χρηματοδοτούν τις δραστηριότητες για τις οποίες τους χορηγήθηκε άδεια.

δ) Να προάγεται ο υγιής ανταγωνισμός στους τομείς της παραγωγής και προμήθειας ηλεκτρικής και κάθε άλλης μορφής ενέργειας.

ε) Να προστατεύονται τα συμφέροντα των καταναλωτών και ιδίως οι τιμές, οι όροι προμήθειας, η ασφάλεια εφοδιασμού, η τακτική παροχή και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προμήθειας ηλεκτρικής και κάθε άλλης μορφής ενέργειας. στ) Να προάγεται η χρήση αποδοτικών και οικονομικών μεθόδων και πρακτικών από τους κατόχους άδειας, καθώς και η αποδοτική και οικονομική χρήση της ηλεκτρικής και κάθε άλλης μορφής ενέργειας που προμηθεύονται οι καταναλωτές.

ζ) Να λαμβάνονται υπόψη οι δαπάνες στις οποίες προβαίνουν οι κάτοχοι άδειας για την έρευνα, ανάπτυξη και χρήση νέων τεχνικών μεθόδων και διαδικασιών για την παραγωγή, μεταφορά, διανομή ή προμήθεια ηλεκτρικής ή άλλης μορφής ενέργειας.

η) Να προστατεύεται το κοινό από κινδύνους που δημιουργούνται από τις ενεργειακές δραστηριότητες και να τηρούνται οι κανόνες υγιεινής και ασφάλειας όσων απασχολούνται στις δραστηριότητες αυτές.

## Άρθρο 15

### Σκοπός – Αρμοδιότητες

1. Ο Διαχειριστής του Συστήματος λειτουργεί, εκμεταλλεύεται, διασφαλίζει τη συντήρηση και μεριμνά για την ανάπτυξη του Συστήματος σε ολόκληρη τη χώρα, καθώς και των διασυνδέσεών του με άλλα δίκτυα για να διασφαλίζεται ο εφοδιασμός της χώρας με ηλεκτρική ενέργεια, με τρόπο επαρκή, ασφαλή, οικονομικά αποδοτικό και αξιόπιστο.

2. Στα πλαίσια του παραπάνω σκοπού του, ο Διαχειριστής του Συστήματος:

α. Παρέχει πρόσβαση στο Σύστημα στους κατόχους άδειας παραγωγής ή προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, σε όσους νομίμως έχουν εξαιρεθεί από την υποχρέωση κατοχής τέτοιων αδειών και στους Επιλέγοντες Πελάτες.

β. Επιτρέπει τη σύνδεση με το Σύστημα στο Διαχειριστή του Δικτύου σύμφωνα με όσα καθορίζονται στον Κώδικα Διαχείρισης του Συστήματος.

γ. Προγραμματίζει και κατανέμει το φορτίο ηλεκτρικής ενέργειας στις διαθέσιμες εγκαταστάσεις παραγωγής, προσδιορίζει τη χρήση των Διασυνδέσεων με άλλα δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας και διευθετεί τις Αποκλίσεις Παραγωγής-Ζήτησης μεταξύ των κατόχων άδειας παραγωγής ή προμήθειας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κώδικα Συναλλαγών Ηλεκτρικής Ενέργειας.

δ. Λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίζονται επαρκή περιθώρια εφεδρείας ηλεκτρικής ενέργειας από τους παραγωγούς, τους προμηθευτές, τον κύριο του Συστήματος και το Διαχειριστή του Δικτύου.

ε. Διαχειρίζεται τη ροή ενέργειας στο Σύστημα συνεκτιμώντας ανταλλαγές με άλλα συνδεδεμένα συστήματα.

στ. Εξασφαλίζει την ασφάλεια, την αξιοπιστία και την αποδοτικότητα του Συστήματος και μεριμνά για να είναι διαθέσιμες οι αναγκαίες επικουρικές Υπηρεσίες. ζ. Προγραμματίζει την ανάπτυξη του Συστήματος και μεριμνά για τη διατήρηση ενός τεχνικά άρτιου, οικονομικά αποδοτικού και ολοκληρωμένου Συστήματος, εφαρμόζοντας κατά την παροχή των υπηρεσιών του, διαφανή, αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια, ώστε να αποφεύγονται οι διακρίσεις μεταξύ των χρηστών και των κατηγοριών των χρηστών του Συστήματος.

3. Ο Διαχειριστής του Συστήματος καταρτίζει και δημοσιεύει τουλάχιστον κάθε δύο (2) έτη τακτικές προβλέψεις, όσον αφορά το δυναμικό παραγωγής και μεταφοράς που ενδέχεται να συνδεθεί με το Σύστημα τις ανάγκες διασύνδεσης με άλλα Συστήματα ή Δίκτυα, τις δυνατότητες μεταφοράς και τη ζήτηση ηλεκτρικής ενέργειας. Οι προβλέψεις αυτές καλύπτουν την επόμενη πενταετία. Με απόφαση της Ρ.Α.Ε. ορίζεται ο τρόπος δημοσίευσης των προβλέψεων και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής.

4. Ο Διαχειριστής του Συστήματος επιτρέπεται να συνάπτει συμβάσεις αγοράς ή πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας μόνον εφόσον αυτό απαιτείται, για την παροχή των επικουρικών υπηρεσιών και στο πλαίσιο των ρυθμίσεων του Κώδικα Διαχείρισης Συστήματος σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 2 εδάφιο (ε).

## **Άρθρο 16**

### **Μετοχικό κεφάλαιο**

1. Το μετοχικό κεφάλαιο του Διαχειριστή του Συστήματος θα ανέρχεται σε εκατό εκατομμύρια (100.000.000) δραχμές. Το μετοχικό κεφάλαιο καλύπτεται από το Ελληνικό Δημόσιο κατά ποσοστά, το οποίο δεν μπορεί να είναι κατώτερο ποσοστού 51% του εκάστοτε μετοχικού κεφαλαίου της. Το εκάστοτε υπόλοιπο ποσοστό του κεφαλαίου μπορεί να καλύπτεται από κατόχους άδειας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας των οποίων οι μονάδες παραγωγής συνδέονται στο Σύστημα. Σε αυτούς περιλαμβάνεται και η Δ.Ε.Η..

2. Το ποσοστό, έως 49% του εκάστοτε μετοχικού κεφαλαίου, που καλύπτεται από τους κατόχους άδειας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, κατανέμεται σε αυτούς ανάλογα με την παραγωγική τους δυναμικότητα, που είναι συνδεδεμένη στο Σύστημα. Ποσοστό το οποίο αναλογεί σε ορισμένο κάτοχο άδειας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, αλλά δεν αναλαμβάνεται από αυτόν, διατίθεται στους υπόλοιπους παραγωγούς ανάλογα με την παραγωγική δυναμικότητά τους που είναι συνδεδεμένη στο Σύστημα.

3. Το αρχικό κεφάλαιο του Διαχειριστή του Συστήματος καλύπτεται σε ποσοστό τουλάχιστον 51% από το Ελληνικό Δημόσιο και σε ποσοστό έως 49% από τη Δ.Ε.Η., εφόσον η Δ.Ε.Η., εκδηλώσει την επιθυμία της να συμμετάσχει με τους όρους του νόμου αυτού. Το ποσοστό της Δ.Ε.Η. περιορίζεται σταδιακά ανάλογα με το ρυθμό χορήγησης των αδειών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας και την αύξηση της παραγωγικής δυναμικότητας των παραγωγών των οποίων οι μονάδες συνδέονται στο Σύστημα κατά τα προβλεπόμενα στις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου. Η διάθεση από τη

Δ.Ε.Η. του εκάστοτε αναλογούντος ποσοστού σε κάτοχο άδειας παραγωγής γίνεται έναντι τιμήματος, το οποίο καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, ύστερα από γνώμη της Ρ.Α.Ε..

4. Το Ελληνικό Δημόσιο στη γενική συνέλευση εκπροσωπείται όπως ορίζεται στο Καταστατικό του Διαχειριστή του Συστήματος.

## **Άρθρο 42**

### **ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΤΡΟΠΗ ΤΗΣ Δ.Ε.Η. ΣΕ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ**

1. Η Δ.Ε.Η. εξακολουθεί να λειτουργεί τις εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας των οποίων είναι κυρία και οι οποίες κατά τη θέση σε ισχύ του νόμου αυτού βρίσκονται σε λειτουργία ή κατασκευάζονται σύμφωνα με τα εγκεκριμένα πενταετή ή δεκαετή αναπτυξιακά προγράμματά της, καθώς και να προμηθεύει τους Πελάτες της και πριν να λάβει την άδεια Προμήθειας που προβλέπεται στο άρθρο 24. Μέχρι τη λειτουργία της Ρ.Α.Ε., η Δ.Ε.Η. κατασκευάζει τις εγκαταστάσεις παραγωγής που είναι αναγκαίες για τη διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού στα Μη Διασυνδεδεμένα Νησιά χωρίς τη διαδικασία διαγωνισμού που προβλέπεται στο άρθρο 11 του νόμου αυτού. "Ειδικά για τις μονάδες των προηγούμενων εδαφίων χορηγείται στη Δ.Ε.Η. Α.Ε. με το νόμο αυτόν ενιαία άδεια παραγωγής και μέχρι την 31.7.2005 προσωρινή ενιαία άδεια λειτουργίας." Με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, η οποία εκδίδεται μετά από γνώμη της Ρ.Α.Ε., καθορίζονται τα δικαιώματα και οι περιορισμοί που παρέχονται με αυτή την ενιαία Άδεια Παραγωγής, καθώς και οι λοιποί όροι που απαιτούνται σύμφωνα με το νόμο αυτόν και τον Κανονισμό Αδειών. Η απόφαση αυτή εκδίδεται μέσα σε έξι μήνες από τη δημοσίευση του Κανονισμού Αδειών.

2. Η Δ.Ε.Η. έχει το δικαίωμα λειτουργίας και εκμετάλλευσης του Συστήματος, μέχρι την ημερομηνία που θα ορίζεται στη σχετική Άδεια του Διαχειριστή του Συστήματος, όπως προβλέπεται στο άρθρο 18 παρ. 3 του νόμου αυτού.

3. Η Δ.Ε.Η. έχει τη διαχείριση και εκμετάλλευση του Δικτύου και πριν την ημερομηνία που θα ορίζεται στη σχετική Άδεια του Διαχειριστή του Δικτύου, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 21 παρ. 2. 4. Η εξέλιξη της αδειοδοτικής διαδικασίας κατά το ν. 2244/1994 δεν κωλύεται από τη θέση σε ισχύ του παρόντος νόμου, προκειμένου για εγκαταστάσεις παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Α.Π.Ε. ή μέσω συμπαραγωγής για τις οποίες οι σχετικές αιτήσεις υποβάλλονται μέχρι τη δημοσίευση του Κανονισμού Αδειών. Μετά τη δημοσίευση του Κανονισμού Αδειών η συνέχιση της διαδικασίας γίνεται κατά τα προβλεπόμενα στον Κανονισμό αυτόν. Άδειες λειτουργίας που εκδίδονται μέχρι τη δημοσίευση του Κανονισμού Αδειών εξακολουθούν να ισχύουν προσωρινά, αλλά οι κάτοχοι τους υποχρεούνται να υποβάλουν εντός δύο μηνών από τη δημοσίευση του Κανονισμού αίτηση για Άδεια Παραγωγής. 5. Η παρ. 5 του άρθρου 2 του ν. 2244/1994 παραμένει σε ισχύ μέχρι να τεθούν σε ισχύ ο Κώδικας Διαχείρισης του Συστήματος και ο Κώδικας Διαχείρισης του Δικτύου. 6. Η παρ. 1 του άρθρου 40 καλύπτει και τις συμβάσεις που έχει συνάψει η Δ.Ε.Η. μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού ή

συνάπτει στο πλαίσιο εφαρμογής των παραγράφων 2 και 3 του παρόντος άρθρου, με παραγωγούς που παράγουν ηλεκτρική ενέργεια με χρήση Α.Π.Ε. ή μέσω συμπαραγωγής.

#### **Άρθρο 4**

##### **Μετατροπή της ΔΕΗ σε ανώνυμη εταιρεία**

1. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται μετά από πρόταση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Ανάπτυξης, η Δ.Ε.Η. μετατρέπεται σε ανώνυμη εταιρεία που διέπεται από τις διατάξεις του κ.ν. 2190/1920.
2. Με το ίδιο προεδρικό διάταγμα καταρτίζεται συγχρόνως και το Καταστατικό της Δ.Ε.Η. Α.Ε., με το οποίο ρυθμίζονται τα θέματα που αφορούν το μετοχικό κεφάλαιο, την αύξηση και τη μείωση του μετοχικού κεφαλαίου, την έκδοση των μετοχών και των προσωρινών τίτλων, τα δικαιώματα των μετόχων, τη σύγκληση, τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Γενικής Συνέλευσης και του Διοικητικού Συμβουλίου, τους ελεγκτές, την εταιρική χρήση, τη διανομή των κερδών, τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις, τη λύση και την εκκαθάρισή της, την πρώτη εταιρική χρήση, το πρώτο διοικητικό συμβούλιο, τους, τακτικό και αναπληρωματικό, ελεγκτές, όπως και κάθε άλλο σχετικό θέμα που προβλέπεται από την κείμενη για τις ανώνυμες εταιρίες νομοθεσία.
3. Σε οποιαδήποτε περίπτωση η συμμετοχή του Ελληνικού Δημοσίου στο εκάστοτε μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας δεν μπορεί να είναι κατώτερη του πενήντα ένα τοις εκατό (51%) των μετά ψήφου μετοχών της εταιρείας μετά την κάθε αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου.
4. Οι αιρετοί εκπρόσωποι των εργαζομένων της Δ.Ε.Η., στο Διοικητικό Συμβούλιο της επιχείρησης μπορούν να πραγματοποιούν μια μόνο θητεία. Ως τέτοια θεωρείται και αυτή που διανύθηκε ή άρχισε πριν τη θέση σε ισχύ του παρόντος νόμου.

#### **Άρθρο 47**

##### **Έναρξη ισχύος**

Από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, καταργείται κάθε γενική ή ειδική διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις του. Η ισχύς του νόμου αυτού άρχεται από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά σε επί μέρους διατάξεις. Παραγγέλλομε τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την εκτέλεσή του ως Νόμου του Κράτους.





## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8**

### **ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΣΕ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ**

#### **8.1. Εισαγωγή**

Ο αντίκτυπος των ιδιωτικοποιήσεων είναι πολλαπλός και επιφέρει αλλαγές σε πολλούς παράγοντες μέσα και έξω από την επιχείρηση. Ένας σημαντικός παράγοντας είναι και αυτός των εργασιακών σχέσεων. Για να κατανοηθεί η σπουδαιότητά του παρακάτω αναλύονται ορισμένα παραδείγματα αντιπροσωπευτικών επιχειρήσεων στην Ευρώπη.

#### **8.2. Αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις σε κρατικές επιχειρήσεις**

##### **British Shipbuilders (Αγγλία)**

Η ναυπηγική βιομηχανία δοκίμασε διεθνώς μια ιδιαίτερα παρατεταμένη ύφεση (με σοβαρότατη κάμψη της ζήτησης ιδίως μετά τις πετρελαϊκές κρίσεις), η οποία υπαγόρευσε και συνεχίζει να υπαγορεύει συστηματικές προσπάθειες αναδιάρθρωσης. Το πρόβλημα εμφανίζεται εντονότερα στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες και εκφράζεται με εμφανή συρρίκνωση των ναυπηγοεπισκευαστικών δραστηριοτήτων. Η επιχείρηση British Shipbuilders δημιουργήθηκε το 1977, όταν η κυβέρνηση του Εργατικού Κόμματος εθνικοποίησε μια σειρά επιχειρήσεων του κλάδου. Έτσι η νέα κρατική επιχείρηση περιλάμβανε 32 θυγατρικές επιχειρήσεις που λειτουργούσαν σε 70 μονάδες καλύπτοντας την κατασκευή εμπορικών και πολεμικών σκαφών καθώς και βοηθητικές δραστηριότητες (όπως επισκευάστηκες και μηχανολογικές) και απασχολώντας συνολικό 87.000 άτομα. Από αυτές τις δραστηριότητες μόνον η παραγωγή εξειδικευμένων πολεμικών σκαφών ήταν αποδοτική, ενώ η συνεχιζόμενη συρρίκνωση της ζήτησης για εμπορικό πλοία σε συνδυασμό με τον έντονο ανταγωνισμό που ασκούσαν οι παραγωγοί της Άπω Ανατολής συνέβαλαν στη συσσώρευση σοβαρών χρηματικών ζημιών. Το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης που υιοθετήθηκε στη δεκαετία του '80 περιλάμβανε διάφορες και αλληπάλληλες απόπειρες «εξορθολογισμού» κλείσιμο ναυπηγείων και ιδιωτικοποίηση των ναυπηγείων πολεμικών σκαφών που μετέφεραν στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας συνολικά 30.000 θέσεις εργασίας. Μετά από όλα αυτό, το Μάρτιο του 1987, η απασχόληση στην British Shipbuilders έπεσε σε 6.500 εργαζομένους.

Μέσα στη δεκαετία 1977-1987, περισσότερες από 47.000 θέσεις εργασίας χάθηκαν και πολλά ναυπηγεία έκλεισαν ή πουλήθηκαν. Στο ίδιο διάστημα, η επιχείρηση διαπραγματεύτηκε αρκετές σημαντικές εθνικές συμφωνίες με τα συνδικάτα προκειμένου να ανακάμψει η παραγωγικότητα της εργασίας. Οι συμφωνίες αυτές κινήθηκαν στην κατεύθυνση της αύξησης της ευελιξίας και της κινητικότητας των εργαζομένων τόσο στο εσωτερικό της κάθε ξεχωριστής επαγγελματικής κατηγορίας, όσο και μεταξύ διαφορετικών επαγγελματικών κατηγοριών και ειδικοτήτων. Σε γενικές γραμμές, οι αλλαγές κινήθηκαν με γνώμονα τη μεγαλύτερη χρήση υπεργολάβων και την καθιέρωση συμβολαίων εργασίας ορισμένου χρόνου. Οι αλλαγές αυτές έφεραν κάποια αποτελέσματα στο πεδίο της παραγωγικότητας, συνυπολογίζοντας το γεγονός ότι

πρόκειται για έναν κλάδο δραστηριότητας, όπου ιστορικά υπήρχε εξαιρετικό ανελαστική διάκριση ειδικοτήτων και επαγγελματικών κατηγοριών.

Η διαδικασία μέσα από την οποία εισήχθησαν οι νέες πρακτικές γύρω από τις αμοιβές και τις συνθήκες εργασίας ήταν η συλλογική διαπραγμάτευση με τους εθνικούς αντιπροσώπους των επιμέρους συνδικάτων της επιχείρησης. Ετήσιες συμφωνίες κατά κανόνα συνέδεαν αυξήσεις αμοιβών με αλλαγές στις πρακτικές διαχείρισης του εργατικού δυναμικού. Έτσι, σε αντάλλαγμα για βελτίωση των αποδοχών με τη σταδιακή κατάκτηση ενιαίας δομής μισθών και ημερομισθίων σε ολόκληρο το φάσμα της επιχείρησης, καθώς και σε αντάλλαγμα για βελτίωση συνθηκών εργασίας σε ό,τι αφορά την τυποποίηση ενιαίων συστημάτων συνταξιοδότησης και αδειών τόσο για τους χειρώνακτες, όσο και για το διοικητικό προσωπικό, οι εργαζόμενοι έπρεπε να αποδεχθούν νέες ρυθμίσεις εργασίας, άλλα και αριθμού θέσεων εργασίας με στόχο τη μείωση του κόστους και την αύξηση της παραγωγικότητας. Οι περισσότεροι «δύσκολες» ρυθμίσεις πέρασαν μεταξύ 1984 και 1986. Οι καινοτομίες του 1984 αφορούσαν τη δυνατότητα μετακινήσεων και συγχωνεύσεων ανάμεσα σε διαφορετικές επαγγελματικές ειδικότητες. Τα συνδικάτα αρχικά αρνήθηκαν να συμφωνήσουν, αλλά η πίεση που ασκήθηκε σε βάρος τους μετά από μια εξάμηνη δοκιμασία παγώματος των αμοιβών τελικώς έκαμψε την αντίστασή τους. Με τις ρυθμίσεις που εισήχθησαν το 1986, η διοίκηση της επιχείρησης απέκτησε τη διακριτική ευχέρεια να χρησιμοποιεί περισσότερους υπεργολάβους και να συνάπτει συμβόλαια εργασίας ορισμένου χρόνου σε μεγαλύτερη έκταση. Έτσι, δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις για μια σαφή διάκριση ανάμεσα στις κατηγορίες του «κορμού» των εργαζομένων και της περιφέρειάς του, που εξ ορισμού καταδικάζοταν σε μια θέση εύαλωτη και επισφαλή.

Πρόκειται για τη σταδιακή επιβολή ενός σεναρίου ευελικτοποίησης της εργασίας. Αρχικά, οι απόπειρες ευελικτοποίησης αφορούσαν γεωγραφικές μετατοπίσεις. Στη συνέχεια καθιερώθηκε η λειτουργική ευελιξία, που ανέτρεψε τη διάταξη των επαγγελματικών κατηγοριών και ειδικοτήτων. Και τέλος, η ευελιξία εστίασε στην αριθμητική της διάσταση, αποκρυσταλλώνοντας έναν εξαιρετικά περιορισμένο βασικό κορμό εργατικού δυναμικού, με αντάλλαγμα βελτιώσεις αμοιβών μετά από μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις. Ωστόσο, τα όποια οφέλη κατακτήθηκαν στο πεδίο της αποδοτικότερης λειτουργίας των ναυπηγείων δεν στάθηκαν ικανά να ανατρέψουν τη γοργή μείωση των παραγγελιών και τις ασφυκτικές ανταγωνιστικές πιέσεις, κυρίως από την Ιαπωνία και την Κορέα.

### **Η περίπτωση της Γαλλικής Χαλυβουργίας**

Ο κλάδος της χαλυβουργίας στη Γαλλία έπασχε από το διπλό πρόβλημα της υπερβολικής παραγωγικής δυναμικότητας και της συνεπακόλουθης «υπερφόρτωσης» με μεγαλύτερο αριθμό εργαζομένων ήδη πριν από την κρίση του 1974, όταν ο κλάδος ανήκε στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Η απαιτούμενη αναδιάρθρωση συμπορεύτηκε με μια σταδιακή, αλλά επιταχυνόμενη κρατική παρέμβαση στον κλάδο, ξεκινώντας από χρηματοοικονομικό έλεγχο το 1979 και συνεχίζοντας με εθνικοποίηση το 1982. Από το 1984 η κυβέρνηση παραχώρησε κάποια σχετική αυτονομία στη διοίκηση της επιχείρησης

σε ό,τι αφορά αποφάσεις γύρω από τη διαχείριση. Ο περιορισμός της παραγωγικής δυναμικότητας και ο εκσυγχρονισμός των μονάδων προσέκρουσε από την αρχή στις αντιστάσεις των συνδικάτων. Τα τελευταία είχαν μια μακρά παράδοση δυναμικής παρουσίας, που τους είχε εξασφαλίσει καλές αμοιβές και κοινωνικές παροχές. Η χωρική συγκέντρωση των μονάδων του κλάδου και η σχεδόν αποκλειστική κυριαρχία τους σε συγκεκριμένες περιοχές πολλαπλασίαζε τον αντίκτυπο των απεργιακών κινητοποιήσεων, που συχνά συνοδεύονταν από εξεγέρσεις σε τοπικό επίπεδο.

Το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης σήμανε την απώλεια 296.000 θέσεων εργασίας ανάμεσα στο 1979 και το 1986. Η συρρίκνωση της απασχόλησης συνοδεύτηκε από σημαντικές καινοτομίες στις πρακτικές της διοίκησης: βελτιώσεις στις προδιαγραφές υγιεινής και ασφάλειας, εκτεταμένα προγράμματα επιμόρφωσης σε νέες τεχνολογίες για την αναβάθμιση των τεχνικών δεξιοτήτων, νέες επικοινωνιακές μέθοδοι για το «πλησίασμα» των εργαζομένων και, τέλος, εισαγωγή κύκλων ποιότητας. Σε γενικές γραμμές η εθνικοποίηση δρομολόγησε μια στροφή στο κλίμα των εργασιακών σχέσεων, καθώς υποχώρησε σε σημαντικό βαθμό ο ανταγωνιστικός τόνος στη σχέση της διοίκησης με τα συνδικάτα, και οι δύο πλευρές έκαναν χειρονομίες «καλής θέλησης» για την εξεύρεση κοινά αποδεκτών λύσεων, υπό το πρίσμα των σοβαρών δυσκολιών που αντιμετώπιζε ο κλάδος για την επιβίωσή του.

Τριμερείς διαπραγματεύσεις σε εθνική κλίμακα οδήγησαν το 1984 στη συμφωνία «κοινωνικής προστασίας», που διευκόλυνε τις απολύσεις με αντάλλαγμα ιδιαίτερα επωφελείς όρους αποζημιώσεων που χρηματοδοτούσε το κράτος. Αυτές οι συμφωνίες συμπληρώθηκαν από επιμέρους τοπικές συμφωνίες σε αρκετές μονάδες. Σε γενικές γραμμές ολόκληρος ο μηχανισμός των διαπραγματεύσεων εστίασε στην αποζημίωση εκείνων των εργαζομένων που θα έχαναν τη δουλειά τους. Η θέσπιση υψηλών αποζημιώσεων θεωρήθηκε ότι ασκεί έμμεσα θετική επίδραση στην απασχόληση, καθώς όσο μεγαλύτερο θα ήταν το κόστος της απόλυσης, τόσο δυσκολότερα η επιχείρηση θα κατέφευγε σε περιορισμό των εργαζομένων. Η συμφωνία του 1984 έδωσε τη δυνατότητα σε απολυμένους εργαζόμενους να συνεχίσουν να απολαμβάνουν όλα τα προνόμια κοινωνικών παροχών που ισχύουν για τους εργαζόμενους, και ακόμα θέσπισε σειρά νέων κινήτρων για πρόωρη συνταξιοδότηση, επανειδίκευση απολυμένων κάτω από 45 χρόνων και ειδικές επιδοτήσεις για τον επαναπατρισμό των ξένων εργατών. Η συμφωνία κοινωνικής προστασίας που υπογράφηκε το 1987 ουσιαστικά επεκτείνει τα κεντρικά σημεία της προηγούμενης μέχρι το 1991, αν και προβλέπει ελαφρώς χαμηλότερο ύψος αποζημιώσεων.

Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις συχνά οδήγησαν σε συμπληρωματικές συμφωνίες σε επίπεδο εργοστασίου, που ρύθμιζαν τις συνθήκες εργασίας, και άλλοτε εισήγαγαν περιορισμό της διάρκειας της εργάσιμης μέρας, άλλοτε περικοπές στις αμοιβές και άλλοτε πάλι θέσπιζαν συστήματα κατανομής μέρους των κερδών στους εργαζόμενους. Στην περιοχή της Lorraine, μια τριμελής συμβουλευτική ομάδα, στηριγμένη σε τριμερείς τοπικές επιτροπές, συντόνισε τοπικά προγράμματα δημιουργίας απασχόλησης και ανέπτυξε έντονη δραστηριότητα προκειμένου να κινητοποιήσει τόσο τη δημόσια, όσο και την ιδιωτική υποστήριξη.

Εργασιακές σχέσεις στον αστερισμό μιας αυστηρής μακροοικονομικής πολιτικής: οι «νέες» κρατικές επιχειρήσεις στη Γαλλία

Οι εθνικοποιήσεις που έγιναν στη Γαλλία το 1982 περιλάμβαναν 12 βιομηχανικά συγκροτήματα, 36 τράπεζες και 2 χρηματιστικές επιχειρήσεις. Το πρόγραμμα των εθνικοποιήσεων προκάλεσε αναδιάταξη της ιδιοκτησιακής βάσης και η γαλλική οικονομία βρέθηκε να διαθέτει τον δεύτερο μεγαλύτερο δημόσιο τομέα μετά από την Αυστρία. Πολλές από αυτές ήταν «παιδιά» της Γκωλικής βιομηχανικής πολιτικής, μιας στρατηγικής που με εργαλείο τις συγχωνεύσεις για την επίτευξη ενός κρίσιμου επιχειρηματικού μεγέθους, στόχευε στην ανάδειξη «εθνικών πρωταθλητών» σε κλάδους που ήταν κρίσιμοι για την ευημερία της οικονομίας. Η ομάδα των νέων κρατικών επιχειρήσεων της δεκαετίας του '80 είχε τέσσερα βασικά χαρακτηριστικά:

Πρώτον, οι επιχειρήσεις που εθνικοποιήθηκαν ήταν σημαντικές από την άποψη του μεγέθους, αλλά και του κλαδικού προσανατολισμού (συνθετικές ίνες, βασική μεταλλουργία, φαρμακευτικά, ηλεκτρονικά, ηλεκτρικά, τηλεπικοινωνίες, χαλυβουργία, αεροναυπηγική και οπλικά συστήματα). Με την προσθήκη των νέων εθνικοποιημένων επιχειρήσεων ο δημόσιος τομέας αντιπροσώπευε το 29.4% των συνολικών πωλήσεων της βιομηχανίας (17.2% πριν το 1982), το 22.2% της απασχόλησης (11% πριν το 1982) και το 51.9% των συνολικών επενδύσεων στη βιομηχανία (43.5% πριν το 1982) (OECD, 1983]. Δεύτερον, πολλές από αυτές βρίσκονταν ήδη σε σχέση στενής εξάρτησης από το κράτος, είτε επειδή λειτουργούσαν σε μεγάλο βαθμό με κρατικά συμβόλαια, είτε εξαρτιόνταν από πρόσβαση σε προνομιακή χρηματοδότηση με την εγγύηση του κράτους. Τρίτον, οι νέες κρατικές επιχειρήσεις είχαν αναπτύξει μια έντονη διεθνή παρουσία και είχαν εκτεθεί στον διεθνή ανταγωνισμό. Έτσι, με την ενσωμάτωσή τους στον δημόσιο τομέα της οικονομίας, το κράτος αναδείχθηκε σε μια σημαντικότερη συνιστώσα του διεθνούς εμπορίου της Γαλλίας. Ενώ πριν από τις εθνικοποιήσεις του 1982 ο δημόσιος τομέας αντιπροσώπευε ποσοστό 12% των συνολικών εξαγωγών της οικονομίας, το ποσοστό αυτό ανέβηκε στο 31%. Ίσως ακόμα σημαντικότερο είναι το γεγονός ότι η συμβολή του κρατικού τομέα στο εμπορικό ισοζύγιο ήταν ιδιαίτερα θετική, με ένα πλεόνασμα της τάξης των 70 εκατ. φράγκων.

Τέλος, παρόλο το σημαντικό μέγεθος και τη στρατηγική σημασία τους, πολλές από αυτές τις επιχειρήσεις είχαν φτωχές οικονομικές επιδόσεις (με εξαίρεση τις περιπτώσεις των Dassault, Matra, CGE και Saint-Gobain που παρουσίαζαν κέρδη). Ο ισολογισμός του συνόλου των νέων εθνικοποιημένων επιχειρήσεων το 1982 είχε συσσωρευμένες καθαρές ζημιές της τάξης των 26.2 δισ. φράγκων.

Στόχος των εθνικοποιήσεων ήταν η υπέρβαση των αδυναμιών της γαλλικής οικονομίας και η ανάκαμψη των επιδόσεών της τόσο στην εσωτερική, όσο και στη διεθνή σκηνή. Οι σοσιαλιστές υποστήριζαν ότι οι διοικήσεις του ιδιωτικού τομέα απέτυχαν να επενδύσουν με επιτυχία και έτσι επέτρεψαν στο ξένο κεφάλαιο να αιχμαλωτίσει σημαντικό μερίδιο της εγχώριας αγοράς. Με τις εθνικοποιήσεις η κυβέρνηση στόχευε στη θωράκιση και ενδυνάμωση της εγχώριας παραγωγικής βάσης. Ο στόχος αυτός όμως μπορεί να εξυπηρετηθεί με πολλούς διαφορετικούς τρόπους, και φαίνεται ότι οι σοσιαλιστές της Γαλλίας δοκίμασαν περισσότερους από έναν στη διάρκεια της δεκαετίας του '80. Ένα βασικό συστατικό της διαφορετικής προσέγγισης στο θέμα της διαχείρισης των κρατικών επιχειρήσεων αφορά τις εργασιακές σχέσεις και τις ευρύτερες πρακτικές και προτεραιότητες της διοίκησης. Το ενδιαφέρον στοιχείο από την εμπειρία της Γαλλίας είναι η συσχέτιση ανάμεσα στη μακροοικονομική πολιτική από

τη μια πλευρό και τη διαχείριση των κρατικών επιχειρήσεων από την άλλη, όπως αποτυπώνεται στις δύο ξεχωριστές φάσεις πριν και μετά το 1983 (έτος στροφής από επεκτατική σε αυστηρή μακροοικονομική πολιτική).

Στην πρώτη φάση της επιχειρούμενης αναθέρμανσης της οικονομίας, οι στόχοι λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων είχαν στοιχεία πολυσυλλεκτικότητας, αλλά και αντιφατικότητας, καθώς περιλάμβαναν τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, τον εκσυγχρονισμό μέσα από επενδυτικό προγράμματα και την επέκταση της δραστηριότητας τόσο στην εγχώρια, όσο και στη διεθνή αγορά. Ουσιαστικό οι δημόσιες επιχειρήσεις έπρεπε να επιταχύνουν τις επενδύσεις και ταυτόχρονα να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας, έπρεπε να εξορθολογιστούν και να εκσυγχρονιστούν και ταυτόχρονα να εισάγουν νέα συστήματα εργατικής συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων, έπρεπε να αντιστρέψουν τη δεινή χρηματοοικονομική τους θέση και ταυτόχρονα να επεκταθούν σε έρευνα και ανάπτυξη νέων μεθόδων και προϊόντων.

Η προσπάθεια διάσωσης των νέων εθνικοποιημένων επιχειρήσεων και η υπαγόρευση μιας βιώσιμης αναδιάρθρωσης ήταν το αντικείμενο της προσπάθειας της κυβέρνησης κατά τα πρώτα δύο χρόνια. Μέσα από προγραμματικές συμφωνίες, η κυβέρνηση προσπάθησε να εμβολιάσει τις επιμέρους επιχειρησιακές στρατηγικές με τους ευρύτερους στόχους της διαρθρωτικής και βιομηχανικής πολιτικής της. Το κράτος δεσμευόταν να προσφέρει άφθονους πόρους, ενώ οι επιχειρήσεις από την πλευρά τους θα έπρεπε να συγκρατήσουν ή ακόμα και να αυξήσουν την απασχόληση, να προχωρήσουν σε έρευνα και ανάπτυξη, να συμβουλευόνται και να διαπραγματεύονται με τα συνδικάτα. Τούτο το πλαίσιο μοιραία περιόριζε την αυτονομία και αυτοτέλεια των διοικήσεων στη χάραξη στρατηγικής και προσέκρουσε στην αντίσταση των ανώτατων διοικητικών στελεχών. Η στροφή υπέρ της μεγαλύτερης αυτονομίας των τελευταίων επιβεβαιώνεται το 1983 με την αντικατάσταση του «παρεμβατικού» Chevenement από τον περισσότερο τεχνοκράτη Fabius στο υπουργείο Βιομηχανίας.

Το έτος 1983 σημαδεύεται από μια γενικότερη και ιδιαίτερα δραστική αλλαγή στη μακροοικονομική πολιτική: λιτότητα για τη συγκράτηση της καταναλωτικής ζήτησης, για τον περιορισμό των κρατικών ελλειμμάτων και για την τόνωση των κερδών προκειμένου να ανακάμψουν οι επενδύσεις. Με δεδομένη τη χρηματοπιστωτική στενότητα, οι κρατικές επιχειρήσεις δεν μπορούσαν πια να υπολογίζουν στη γενναιόδωρη στήριξη του κράτους αλλά έπρεπε μέσα σε τρία χρόνια να καλύψουν τις ζημιές τους. Το αντάλλαγμα ήταν να τους παραχωρηθεί μεγαλύτερη ευχέρεια να απολύουν εργαζομένους. Το αποτέλεσμα αυτής της στροφής ήταν ότι οι κρατικές επιχειρήσεις απέκτησαν σημαντική χρηματοοικονομική αυτονομία έναντι του κράτους, ενώ αντίθετα πύκνωσαν τους δεσμούς τους με το ιδιωτικό κεφάλαιο (είτε με ειδικό καθεστώς πώλησης μετοχών «χωρίς ψήφο», είτε εκποιώντας θυγατρικές), ένα φαινόμενο που από πολλούς χαρακτηρίζεται ως «έρπουσα διαδικασία ιδιωτικοποίησης».

Σε ό,τι αφορά τις εργασιακές σχέσεις, 18 μήνες μετά από το νόμο για τις εθνικοποιήσεις, ψηφίστηκε νόμος περί του «Εκδημοκρατισμού του Δημοσίου Τομέα» που θέσπιζε είτε τριμερή, είτε διμερή σύνθεση στα διοικητικά συμβούλια των επιχειρήσεων, και όπου οι εργαζόμενοι αντιπροσωπεύονταν σε ποσοστό περίπου ένα τρίτο. Ειδικότερα, ο νόμος προέβλεπε ότι στις εθνικοποιημένες επιχειρήσεις και στις θυγατρικές τους (όπου το κράτος συμμετέχει με ποσοστό από 50% ως 90% του

μετοχικού κεφαλαίου) με απασχόληση πάνω από 200 εργαζόμενους, οι τελευταίοι εκλέγουν αντιπροσώπους στο διοικητικό συμβούλιο. Ο αριθμός και το ποσοστό της συμμετοχής των αντιπροσώπων διαφορετικών κατηγοριών (κράτος, εργαζόμενοι, ευρύτερος δημόσιος τομέας και μέτοχοι) αποτελούν συνάρτηση α) του μεγέθους της επιχείρησης και β) του βαθμού της κρατικής συμμετοχής.

Τρεις ήταν οι βασικές αρχές που αποτέλεσαν το υπόβαθρο του σχεδιασμού των νέων συμμετοχικών θεσμών. Πρώτον, η ενδυνάμωση της θεσμικής οντότητας των συνδικάτων. Δεύτερον, η ενθάρρυνση των διαπραγματεύσεων ανάμεσα στους αντιπροσώπους της διοίκησης και των συνδικάτων. Και τρίτον, η διατήρηση της αυτονομίας της διοίκησης, στην οποία προσφέρθηκε το έδαφος για την πρωτοβουλία των κινήσεων και των στρατηγικών αποφάσεων. Είναι χαρακτηριστικό, ότι ενώ οι δύο πρώτες αρχές στοχεύουν στη θεσμοθέτηση του ρόλου των συνδικάτων, αλλά και των εργαζομένων ευρύτερα, ανάγοντάς τους σε «κοινωνικούς εταίρους» που συναποφασίζουν τους κανόνες λειτουργίας της επιχείρησης μέσα στην οποία δουλεύουν, η τρίτη αρχή εξασφαλίζει ότι η πραγματική ισχύς της διοίκησης παραμένει άθικτη. Το διοικητικό συμβούλιο ουσιαστικά αποτελεί συμβουλευτικό σώμα, ενώ τα διοικητικά στελέχη κορυφής (Top management) έχουν την πλήρη πρωτοβουλία και το ανεξέλεγκτο των κινήσεων στους τομείς των στρατηγικών αποφάσεων που σχετίζονται με θέματα απασχόλησης και επενδύσεων. Δηλαδή η διοίκηση διασφαλίζει αυτονομία στα σημαντικότερα θέματα που καθορίζουν τη συνολική διαπραγματευτική θέση και δύναμη των συνδικάτων.

Έτσι η νέα κατάσταση σφιχτής χρηματοοικονομικής διαχείρισης και εξορθολογισμού /εκσυγχρονισμού που υπαγόρευσε η στροφή της οικονομικής πολιτικής κατά το 1983 δεν προσέκρουσε σε σοβαρής κλίμακας εργατική αντίσταση, καθώς το θεσμικό πλαίσιο ήταν εξοπλισμένο με τέτοιες δικλίδες ασφαλείας που να εξουδετερώνουν αυτό το ενδεχόμενο. Οι κρατικές επιχειρήσεις εν γένει βελτίωσαν τις οικονομικές επιδόσεις τους, όμως ταυτόχρονα όχι μόνο δεν άμβλυναν το πρόβλημα της ανεργίας, αλλά αντίθετα φαίνεται ότι το επέτειναν, καθώς οι απώλειες θέσεων εργασίας ήταν σημαντικότερες στον κρατικό έναντι του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας (11.4% στην πρώτη και 10.2% στη δεύτερη).

Από την άλλη μεριά, είναι αμφίβολο το κατά πόσον οι επιχειρήσεις αυτές θα είχαν ανάλογες επιδόσεις στην περίπτωση που δεν είχαν εθνικοποιηθεί. Η εθνικοποίηση επέτρεψε την ταχεία εφαρμογή ευρύτατων προγραμμάτων κλαδικής αναδιοργάνωσης και αναδιάρθρωσης σε έκταση που θα ήταν αδύνατον να πραγματοποιηθεί χωρίς κρατική παρέμβαση και χωρίς τις γενναίες δόσεις χρηματοδότησης της πρώτης περιόδου. Είναι πολύ πιθανόν αρκετές από τις σημαντικότερες επιχειρήσεις να συνέχιζαν να συσσωρεύουν ζημιές, επιδεινώνοντας μια ήδη εξαιρετικά δύσκολη χρηματοοικονομική και ανταγωνιστική θέση, με αποτέλεσμα ακόμα μεγαλύτερες απώλειες θέσεων εργασίας (Thompson, Pechiney, Rhone-Poulenc, Bull). Επιπλέον, ενώ είναι αλήθεια ότι η θέσπιση συμμετοχικών θεσμών (στην όποια έκταση και ποιότητα αυτοί θεσπίστηκαν) πιθανόν να επέτεινε μια διαδικασία «ενσωμάτωσης», άμβλυνσης των συγκρούσεων και «νομιμοποίησης» ωμών λύσεων σε βάρος της απασχόλησης, η εκτίμηση αυτή θα πρέπει να μετριαστεί από την πραγματικότητα της διαρθρωτικής καχεξίας του συνδικαλιστικού κινήματος στη Γαλλία, που αποτελεί τον πλέον αδύνατο κρίκο σε ευρωπαϊκό επίπεδο,

αντιπροσωπεύοντας ποσοστό λιγότερο από το 10% των εργαζομένων με πτωτική τάση.

### **8.3. Αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις πριν και μετά την ιδιωτικοποίηση**

#### **Jaguar Cars (Αγγλία)**

Η επιχείρηση Jaguar Cars που παράγει αυτοκίνητα πολυτελείας κυρίως για εξαγωγές, είχε μια επιτυχή ιστορία ως ανεξάρτητη επιχείρηση μέχρι το 1966, οπότε συγχωνεύτηκε με την British Motor Corporation (που στη συνέχεια μετονομάστηκε σε British Leyland). Το 1979, ο όμιλος επιχειρήσεων της British Leyland συνολικά, αλλά και η επιχείρηση Jaguar ειδικότερα, παρουσίαζαν σημαντικές ζημιές. Αντιδρώντας στη δεινή χρηματοοικονομική του θέση, ο όμιλος εισήγαγε ένα μεγάλο πρόγραμμα εξορθολογισμού, που συμπυκνώθηκε σε αλληπάλληλα business plans και περιλάμβανε σημαντικότερες επενδύσεις, μείωση του αριθμού των παραγόμενων μοντέλων, κλείσιμο εργοστασίων και σοβαρή μείωση του αριθμού των απασχολούμενων. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο: μειώθηκε σημαντικά η απασχόληση στην Jaguar Cars, από έναν αριθμό που ξεπερνούσε τις 10.000 θέσεις εργασίας σε 7.500 το 1982. Μετά από μια απεργία 10 ημερών που πυροδοτήθηκε από αλλαγές σε όρους και συνθήκες εργασίας το 1980, και μετά την αλλαγή του προέδρου του διοικητικού συμβουλίου, οι επιδόσεις της επιχείρησης άρχισαν να βελτιώνονται συστηματικά. Η πρόσδεσή της με τον όμιλο της British Leyland χαλάρωσε, και στη συνέχεια ιδιωτικοποιήθηκε ως "I ανεξάρτητη επιχείρηση το 1984. Στο διάστημα μεταξύ 1981 και 1986, οι πωλήσεις της επιχείρησης σχεδόν τριπλασιάστηκαν και οι ζημιές της τάξης των 50 εκατομ. λιρών μετασχηματίστηκαν σε κέρδη 100 εκατ. λιρών. Η παραγωγικότητα της εργασίας αυξήθηκε από 1.4 αυτοκίνητα ανά εργαζόμενο ανά έτος το 1980 σε 3.8 το 1986, ενώ σημαντικότερες επενδύσεις πραγματοποιήθηκαν σε νέα μηχανολογική υποδομή με τη χρήση της τελευταίας τεχνολογίας που οδήγησαν στην εισαγωγή νέου μοντέλου.

Η αντιστροφή της φθίνουσας πορείας οφείλεται σε μια σειρά παράγοντες, κεντρικό ρόλο όμως φαίνεται ότι έπαιξαν οι αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις και στην πολιτική διαχείρισης του εργατικού δυναμικού. Κάποιες από τις αλλαγές αυτές τις εισήγαγε ο όμιλος της British Leyland, ενώ κάποιες άλλες αφορούσαν την επιχείρηση Jaguar αποκλειστικά. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει η επιβολή νέων συνθηκών εργασίας σε όλα τα εργοστάσια της British Leyland το 1980 (νέα διάρθρωση αμοιβών, συστήματα κινήτρων στο επίπεδο της κάθε βιομηχανικής μονάδας, σε συνδυασμό με εισαγωγή νέων μηχανουργικών μεθόδων, αυξημένη κινητικότητα εργαζομένων καθώς και θέσπιση νέων συστημάτων κατάρτισης). Σε γενικές γραμμές η στρατηγική του ομίλου ευνοούσε ένα περισσότερο συγκεντρωτικό σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων σε συνδυασμό με την «αποκατάσταση» του διευθυντικού δικαιώματος στο πεδίο της παραγωγής.

Οι αλλαγές αυτές δεν έγιναν δεκτές από τα συνδικάτα και η εισαγωγή τους έγινε μονομερώς από τη διοίκηση του ομίλου μετά από δύο μήνες άγονων διαπραγματεύσεων. Η μέθοδος που προκρίθηκε ήταν η εξής: Ανακοινώθηκε ότι όποιος εργαζόμενος δεν εμφανιστεί στη θέση του τη μέρα της εισαγωγής των νέων ρυθμίσεων αυτομάτως θα απολυθεί. Τελικώς μόνο ένας πολύ μικρός αριθμός δεν παρουσιάστηκε και έτσι η διοίκηση είχε την άνεση να επαίρεται, ότι «οι εργαζόμενοι ψήφισαν την εισαγωγή των



νέων μέτρων με τα πόδια τους», ενώ δεν είχε υπογραφεί καμία συμφωνία με κανένα από τα συνδικάτα. Η απεργιακή κινητοποίηση ενάντια σε αυτά τα μέτρα που σημειώθηκε στα δύο εργοστάσια της Jaguar μάλλον οφείλεται στην άρνηση των εργαζομένων να δεχθούν εξίσωση των αμοιβών τους με ολόκληρο τον όμιλο.

Το πρώτο μέτρο που πήρε η νέα διοίκηση της Jaguar τον ίδιο χρόνο ήταν η μείωση των απασχολούμενων κατά 25%. Αν και απειλήθηκε απεργιακή κινητοποίηση, εν τέλει δεν πραγματοποιήθηκε, και τα συνδικάτα δέχθηκαν τα συστήματα των κινήτρων για την αύξηση της παραγωγικότητας. Τα πριμ και τα bonus έγιναν αποδεκτά, μόλις τα συνδικάτα συνειδητοποίησαν ότι μετά τις απολύσεις υπήρχε σοβαρή δυνατότητα αύξησης των αποδοχών από αυξημένη παραγωγικότητα, ακόμα και με το δεδομένο ότι ο ελάχιστος επιτρεπόμενος χρόνος για κάποιες δραστηριότητες μειώθηκε σημαντικά. Έτσι, οι οργανωτικές αλλαγές που σημειώθηκαν τόσο στον όμιλο της British Leyland, όσο και στην Jaguar Cars συνέβαλαν στη βελτίωση της οικονομικής επίδοσης, της παραγωγικότητας και της ποιότητας της παραγωγής. Τα παραπάνω έστρωσαν το δρόμο για την ιδιωτικοποίηση, που ανακοινώθηκε και πραγματοποιήθηκε το 1984. Ένας σημαντικός αριθμός εργαζομένων επωφελήθηκε της ευκαιρίας να αγοράσει μετοχές, καθώς ούτως ή άλλως η καλλιέργεια μιας εταιρικής ταυτότητας στο επίπεδο της συνείδησης είχε μια μακρά ιστορία.

Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων επέζησαν της κρίσης του 1980-81 και παρέμειναν συνεκτικές και ισχυρές, εξακολουθώντας να παίζουν έναν σημαντικότατο ρόλο στη διαδικασία συλλογικών διαπραγματεύσεων. Λίγες είναι οι περιπτώσεις ρυθμίσεων που εισήχθησαν μονομερώς με την πρωτοβουλία της διοίκησης και χωρίς τη σύμφωνη γνώμη των συνδικάτων. Είναι σαφές, ότι και τα συνδικάτα έκαναν παραχωρήσεις και προσπάθειες προσαρμογής, όταν για παράδειγμα η διοίκηση ήθελε να εισάγει κύκλους ποιότητας, ενώ το μεγαλύτερο εθνικό συνδικάτο χειρωνακτών εργαζομένων αντιστεκόταν σε αυτή την εξέλιξη. Εντέλει το 1986 η συμφωνία που υπογράφηκε, αναφερόταν σε «ενεργητική συμμετοχή σε συζητήσεις γύρω από την ποιότητα».

Η δομή των συλλογικών διαπραγματεύσεων άλλαξε μετά την ιδιωτικοποίηση και ιδρύθηκαν δύο Κοινές Διαπραγματευτικές Επιτροπές, μια για τους χειρώνακτες (αντιπροσωπεύοντας 7 συνδικάτα) και μια για το διοικητικό προσωπικό (αντιπροσωπεύοντας 44 συνδικάτα). Οι δύο πρώτοι γύροι διαπραγματεύσεων μετά την ιδιωτικοποίηση κατέληξαν σε δύο διετείς συμφωνίες, που προέβλεπαν αύξηση των χρηματικών αποδοχών και ακόμα στενότερη σύνδεση ανάμεσα στις επιδόσεις της επιχείρησης και στις αποδοχές των εργαζομένων. Η νέα επικοινωνιακή πολιτική που εφάρμοσε η διοίκηση από τη μια πλευρά ενδυνάμωσε την ιεραρχία, ενώ από την άλλη καλλιεργούσε με επιτυχία την ενσωμάτωση των συμφερόντων των εργαζομένων, στους στόχους της επιχείρησης. Σε αυτή την κατεύθυνση λειτουργεί το σχήμα μετοχικής ιδιοκτησίας των εργαζομένων και του οποίου οι μετοχές απολαμβάνουν φορολογικά προνόμια, ενώ ο αριθμός τους αυξάνει κάθε χρόνο σύμφωνα με ρυθμό που καθορίζεται από τα διοικητικά στελέχη, σε αντιστοιχία με τις επιδόσεις της επιχείρησης. Παράλληλα, η διοίκηση εισήγαγε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα πολιτιστικών, κοινωνικών και αθλητικών εκδηλώσεων με τον τίτλο «Πρόγραμμα της Καρδιάς και του Μυαλού». Ο ευρύτερος στόχος, που είναι η οικοδόμηση ενός γοητευτικού επιχειρησιακού προφίλ τόσο εκτός,

όσο και εντός των ορίων της επιχείρησης, εξυπηρετείται από το εκτεταμένο πρόγραμμα συνεχούς κατάρτισης των εργαζομένων, η χρηματοδότηση του οποίου απορροφά ποσοστό 2% των εσόδων από πωλήσεις. Το πρόγραμμα αυτό συμπληρώνεται και από άλλα σχήματα «ανοιχτής εκμάθησης», που επιτρέπουν στους εργαζόμενους να χρησιμοποιούν την υποδομή της επιχείρησης στον ελεύθερο χρόνο τους.

Τόσο η συμμετοχή των εργαζομένων στο μετοχικό κεφάλαιο της επιχείρησης, όσο και οι επικοινωνιακές καινοτομίες συνέβαλαν στην οικοδόμηση κλίματος συνεργασίας γύρω από την παραγωγικότητα, την ποιότητα, την ικανοποίηση, του πελάτη, τις επενδυτικές αποφάσεις, τις αμοιβές και τις συνθήκες, αλλά και την κατοχύρωση της εργασίας. Μέσα σε αυτό το πνεύμα μειώθηκε σταδιακά η απόσταση ανάμεσα σε χειρωνακτική και μη-χειρωνακτική εργασία, με την ομογενοποίηση του συστήματος συντάξεων, αδειών και υπερωριών. Από την άλλη πλευρά, η επιχείρηση δεν εισήγαγε νέες εργασιακές πρακτικές (όπως συνέβη σε άλλες επιχειρήσεις) που αφορούν κυρίως την ανάδειξη εργατικού δυναμικού δύο ταχυτήτων και την εισαγωγή ριζικών επαναπροσδιορισμών στις ειδικότητες και επαγγελματικές κατηγορίες των ειδικευμένων εργαζομένων. Ούτε προχώρησε στην εκτεταμένη καθιέρωση συστήματος υπεργολαβιών ή /και στη χρήση εποχιακών απασχολούμενων και συμβολαίων εργασίας ορισμένου χρόνου. Δεν παρατηρήθηκε δηλαδή μια γενικευμένη στροφή προς την ευελικτοποίηση *per se*, καθώς η διοίκηση υποστηρίζει ότι κάθε βήμα προς την κατεύθυνση της ευελιξίας πρέπει να γίνεται μόνον όταν οι περιστάσεις το καθιστούν αναπότρεπτο και αναγκαίο. Ασφαλώς υπήρξαν περιπτώσεις εσωτερικών αναδιατάξεων προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι επιταγές της νέας τεχνολογίας και του νέου μοντέλου, αλλά οι απαραίτητες αλλαγές έγιναν μέσα σε κλίμα περισσότερο διαπραγματευτικό και συναινετικό, παρά ανταγωνιστικό.

Συμπερασματικά, μπορεί να υποστηριχτεί ότι η αναδιάρθρωση της Jaguar Cars ήταν επιτυχημένη, με αποτέλεσμα την τόνωση της ανταγωνιστικότητας, της ποιότητας και της παραγωγικότητας και την αύξηση (τελικώς) και της απασχόλησης. Με τα νέα συστήματα επικοινωνίας, κατάρτισης και εργατικής συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο, η διοίκηση της επιχείρησης ισχυροποιήθηκε και κατάφερε να ενδυναμώσει την ταύτιση των εργαζομένων με τους εταιρικούς στόχους. Τούτο της προσφέρει ευκολότερη πρόσβαση απευθείας στο εργατικό δυναμικό, ακόμα και παρακάμπτοντας τα συνδικάτα. Από την άλλη πλευρά, τα συνδικάτα συνεχίζουν να παίζουν με μεγάλη αυτοπεποίθηση έναν κεντρικό ρόλο στα τεκταινόμενα, ακόμα κι αν διατηρούν αρκετές επιφυλάξεις γύρω από τη μακροχρόνια βιωσιμότητα αρκετών από τις καινοτομίες που εισάγει η διοίκηση. Η ισχύς τους φαίνεται και από το γεγονός, ότι πρόσφατα με απεργιακές κινητοποιήσεις κατάφεραν να ματαιώσουν επιπλέον μέτρα τόνωσης της παραγωγικότητας και ταυτόχρονα να βελτιώσουν τις αμοιβές.

### **Η περίπτωση της αγγλικής Χαλυβουργίας (British Steel)**

Το Δεκέμβριο του 1988, μετά από 21 χρόνια κρατικής ιδιοκτησίας, η British Steel Corporation πωλήθηκε σε ιδιώτες, ενώ η κυβέρνηση κράτησε τη «χρυσή μετοχή» για 5 χρόνια. Πριν από την ιδιωτικοποίηση της εταιρείας μεσολάβησε ένα πολυετές

πρόγραμμα ταχείας αναδιάρθρωσης για την ανόρθωση της ανταγωνιστικότητας, της παραγωγικότητας και του δυναμισμού της, που στα τέλη της δεκαετίας του '80 είχαν φτάσει σε οριακά χαμηλό επίπεδο. Από το 1975 μέχρι το 1985 λειτουργούσε με σημαντικές ζημιές, ενώ το 1979 (στη χειρότερη χρονιά της) ήταν ίσως μια από τις περισσότερο ζημιογόνες επιχειρήσεις του κλάδου διεθνώς (1 δισ. λίρες). Από το 1986-87 άρχισε να εμφανίζει κέρδη της τάξης των 38 εκατ. λιρών, φτάνοντας τα 178 εκατ. την επόμενη χρονιά, και τα 400 εκατ. το 1989, με προοπτικές συνεχούς ανόδου για το μέλλον. Η αντιστροφή της τάσης εξασφαλίστηκε με σημαντικές περικοπές στο κόστος παραγωγής, με γοργή αύξηση της παραγωγικότητας, με εξαγωγική επέκταση, με εισαγωγή εξοπλισμού προηγμένης τεχνολογίας, με σημαντικές κατακτήσεις στο πεδίο της έρευνας και ανάπτυξης, με βελτιώσεις στην ποιότητα της παραγωγής και με την οικοδόμηση ενός προφίλ αξιοπιστίας.

Από την άλλη πλευρά, η συστηματική αντικατάσταση άμεσων από έμμεσους εργαζόμενους (μέσα από το μηχανισμό της υπεργολαβίας) τείνει να υπερεκτιμά τις βελτιώσεις που έγιναν στο πεδίο της παραγωγικότητας. Επιπλέον, η επιχείρηση εξακολουθεί σε μεγάλο βαθμό να είναι εξαρτημένη από ξένη τεχνογνωσία σε ό,τι αφορά τη νέα τεχνολογία, ενώ καθυστερεί στην εισαγωγή νέων μεθόδων παραγωγής (concast: continuous casting) . Τέλος, εξακολουθεί να υστερεί έναντι των συνθηκών και των επιταγών του ανταγωνισμού σε κάποιους ειδικευμένους τομείς, που σε ορισμένες περιπτώσεις οφείλεται στο σχετικά μικρό μέγεθος των μονάδων της σε σύγκριση με το άριστο.

Οι επιτυχίες που έχει να επιδείξει η επιχείρηση στα τελευταία χρόνια συσσωρεύσαν ένα μεγάλο κόστος σε όρους ανεργίας και αβέβαιων συνθηκών απασχόλησης για πολλούς εργαζόμενους στον κλάδο. Ένας μεγάλος αριθμός κοινοτήτων της Αγγλίας είτε έχασαν τον βασικό κορμό της βιομηχανικής τους παραγωγικής βάσης με το κλείσιμο εργοστασίων, είτε «φτώχυναν» σημαντικά με τις δραστικές περικοπές παραγωγής και απασχόλησης στα εργοστάσια που εξακολούθησαν να λειτουργούν. Το αποτέλεσμα της ύφεσης και αναδιάρθρωσης στον κλάδο ήταν η έξαρση του φαινομένου της ανεργίας, μιας ανεργίας που επειδή ήταν χωρικά εντοπισμένη, προκάλεσε πολλαπλασιαστικά σπειροειδή αποτελέσματα επιδείνωσης της ευημερίας σημαντικού αριθμού κοινοτήτων. Ο πίνακας που ακολουθεί, δείχνει τα επίπεδα στα οποία κινήθηκε η ανεργία σε περιοχές που ειδικεύονται (ή ειδικεύονταν) στη χαλυβουργία, στα τέλη της δεκαετίας του '80.

| Περιοχή          | Ποσοστό Ανεργίας |
|------------------|------------------|
| Lancashire       | 18.0             |
| Cambuslang       | 16.2             |
| Garnock Valley   | 21.6             |
| West Cumbria     | 13.1             |
| Dewentside       | 14.4             |
| Hartepool        | 20.5             |
| Teesside         | 19.2             |
| South Humberside | 13.7             |
| Rotherham        | 18.9             |
| Sheffield        | 14.2             |
| Corby            | 11.7             |
| Deeside          | 14.4             |
| Llanelli         | 15.2             |
| Merthyr Tydfil   | 16.8             |
| West Glamorgan   | 14.4             |
| South Glamorgan  | 11.8             |
| South Gwent      | 12.6             |

Πηγή: TUC Steel Committee, 1989

Στην προσούρα που βγήκε ενόψει της ιδιωτικοποίησης, γίνεται μια έντονη προσπάθεια να υποτιμηθεί η διάσταση του φαινομένου της απώλειας θέσεων εργασίας, με τη συνδρομή στοιχείων γύρω από τη δημιουργία 70.000 νέων θέσεων απασχόλησης. Κατά την εκτίμηση των συνδικάτων, αυτός ο αριθμός είναι υπερβολικός, καθώς περιλαμβάνει κάθε νέα θέση εργασίας από το 1975, ενώ πολλές από αυτές τις θέσεις εργασίας διήρκεσαν για πολύ περιορισμένο διάστημα, ήταν χαμηλά αμειβόμενες και ευάλωτες στις οικονομικές διακυμάνσεις.

Εξετάζοντας την επιχείρηση από τη σκοπιά των εργασιακών σχέσεων, φαίνεται ότι στα 21 χρόνια που μεσολάβησαν από την εθνικοποίηση μέχρι την ιδιωτικοποίηση ο τροχός διαφορετικών ρυθμίσεων και πρακτικών διέγραψε έναν πλήρη κύκλο. Στα πρώτα χρόνια που ακολούθησαν την εθνικοποίηση, τόσο η διοίκηση, όσο και τα συνδικάτα κινήθηκαν με εμπιστοσύνη στην οικοδόμηση αρμονικών και συνεργατικών σχέσεων, κατάλληλων στην περίπτωση μιας οικονομικής δραστηριότητας με άριστες εθνικές και διεθνείς προοπτικές. Ειδικότερα, η διοίκηση έκανε συστηματικές προσπάθειες να αναπτύξει διάλογο με τα συνδικάτα στη διαμόρφωση πολιτικής και στον προγραμματισμό των επενδύσεων. Προς τα τέλη της δεκαετίας του '70, έξι αντιπρόσωποι των συνδικάτων αποτελούσαν το ένα τρίτο του διοικητικού συμβουλίου, ενώ 21 «εργαζόμενοι διευθυντές» τοποθετήθηκαν σε ολόκληρο το φάσμα της επιχείρησης. Παράλληλα υπήρχε μια πολιτική ενθάρρυνσης των εργαζομένων, προκειμένου να ενταχθούν στα συνδικάτα τους, με αποτέλεσμα τα τελευταία να αντιπροσωπεύουν περίπου το 100% του εργατικού δυναμικού. Επιπλέον, μέσα από διαπραγματεύσεις, σημειώθηκε μια συστηματική βελτίωση των όρων και των συνθηκών της εργασίας.

Στα τέλη της δεκαετίας του '70 ωστόσο, άλλαξε ριζικά η στάση της διοίκησης, ιδιαίτερα μετά από μια απεργία τριών μηνών, που παρέλυσε την παραγωγή του κλάδου το 1980. Βασικό γνώρισμα των νέων πρακτικών που εισήγαγε η διοίκηση στη δεκαετία του '80 ήταν η οικοδόμηση μιας άμεσης διασύνδεσης ανάμεσα στις αμοιβές και στην οικονομική επίδοση κάθε μονάδας (επίτευξη στόχων παραγωγής, μείωσης απασχόλησης και ευελιξίας στις εργασιακές πρακτικές). Με αυτό τον τρόπο η διοίκηση προσέφερε στο

εργατικό δυναμικό της κάθε ξεχωριστής μονάδας κίνητρα για την επέκταση τόσο της παραγωγής, όσο και της αποδοτικότητας, μια και το σύστημα τριμηνιαίων Bonus (εφ' άπαξ πληρωμών) εξαρτιόταν από τις επιδόσεις. Καθώς τα bonus φτάνουν κατά μέσον όρο να αντιστοιχούν σε ποσοστό πάνω από 20% των μέσων μισθών, φαίνεται ότι συμβάλλουν ταυτόχρονα στην επίτευξη σχετικής «εργασιακής ειρήνης» στο επίπεδο της κάθε ξεχωριστής μονάδας.

Η δεύτερη πλευρά των ριζικών αλλαγών που έφερε η δεκαετία του '80 πριν από την ιδιωτικοποίηση αφορά τον περιορισμό των άμεσα απασχολούμενων στην επιχείρηση και την ολοένα και μεγαλύτερη ενδυνάμωση του θεσμού της υπεργολαβίας. Πρόκειται για την εκτεταμένη εισαγωγή ενός συστήματος δύο ταχυτήτων στην αγορά εργασίας, με τη μετατόπιση όχι μόνο βοηθητικών εργασιών, αλλά και ειδικευμένων δραστηριοτήτων στη σφαίρα της υπεργολαβίας. Οι επιδράσεις από το ιαπωνικό πρότυπο διαχείρισης εργατικού δυναμικού είναι πρόδηλες και ο κυρίαρχος στόχος ήταν η επίτευξη σημαντικών περικοπών στο κόστος εργασίας. Συμπληρωματικοί στόχοι που εξυπηρετούνται από αυτό το σύστημα είναι η αριθμητική ευελιξία του εργατικού δυναμικού και η μετακύληση του κόστους των περικοπών από το κράτος (και την κεντρική διοίκηση) στους ιδιώτες υπεργολάβους. Η εκτίμηση των συνδικάτων είναι ότι αυτό το σύστημα λειτουργεί ιδιαίτερα διχαστικά ανάμεσα στους εργαζόμενους, καθώς τους ξεχωρίζει σε μια κατηγορία «εργατικής αριστοκρατίας» από τη μια πλευρά, και σε μια δεύτερη κατηγορία ευάλωτης και αβέβαιης περιφερειακής απασχόλησης από την άλλη.

Από το σημείο αυτό και έπειτα οι σχέσεις ανάμεσα στα συνδικάτα και στη διοίκηση επιδεινώθηκαν έντονα. Βελτίωση σημειώνεται μόνο το 1987 και το 1988 (ενόψει της ιδιωτικοποίησης), όταν υπογράφονται συλλογικές συμβάσεις γύρω από τους μισθούς και την αναβάθμιση της ποιότητας της παραγωγής. Εδώ, δηλαδή, συναντάμε το παράδοξο εκ πρώτης όψεως φαινόμενο, να περνούν οι εργασιακές σχέσεις σε καλύτερη φάση ενόψει της ιδιωτικοποίησης, μετά από μια περίοδο σκλήρυνσης και αυταρχικών μέτρων επιβολής, που συμβάδισαν με κρατικές διοικήσεις.

Τα συνδικάτα από την πλευρά τους αποδίδουν τις δυσμενείς εξελίξεις στο πεδίο της απασχόλησης τόσο σε οικονομικούς, όσο και σε πολιτικούς λόγους (πολιτική των συντηρητικών στη δεκαετία του '80). Οι εξαιρετικά δύσκολες οικονομικές και ανταγωνιστικές συνθήκες που αντιμετώπισε ο κλάδος συνέβαλαν σημαντικά στη σκλήρυνση της πολιτικής της διοίκησης, ενώ ταυτόχρονα αποδυνάμωναν την ισχύ των συνδικάτων, επιτρέποντας έτσι την εισαγωγή εμφανώς αρνητικών ρυθμίσεων για τους εργαζόμενους. «Αυτή ή περίοδος έδειξε καθαρά ότι οι επιχειρήσεις που παρουσιάζουν ζημιές ύψους εκατοντάδων εκατομμυρίων, ακόμα και στις "καλές χρονιές" δεν προσφέρουν καλές προοπτικές διαπραγματεύσεων, ανεξάρτητα από το αν ανήκουν στο κράτος ή σε ιδιωτικά συμφέροντα... Έτσι, σήμερα (πριν από την ιδιωτικοποίηση) η κατάσταση στην British Steel διαφέρει ελάχιστα από εκείνη που συναντά κανείς στις πλέον αυστηρά διαχειριζόμενες ιδιωτικές επιχειρήσεις. Γι' αυτό το λόγο, τα συνδικάτα και οι εργαζόμενοι δεν θεωρούν ότι η ιδιωτικοποίηση ανακόπτει και αντιστρέφει μια περίοδο συναινετικών και αμοιβαία επωφελών εργασιακών σχέσεων ανάμεσα στη διοίκηση και το εργατικό δυναμικό, εισάγοντας για πρώτη φορά μια εποχή αυστηρότητας και λιτότητας. Αυτά τα φαινόμενα βρίσκονταν στην ημερήσια διάταξη σε ολόκληρη την προηγούμενη δεκαετία. Προσδοκούμε συνεπώς, ότι η ιδιωτικοποίηση θα αποτελέσει απλώς τη συνέχιση των προηγούμενων πρακτικών και έτσι θα προσαρμόσουμε την πολιτική μας αντίστοιχα».

Υπό το πρίσμα αυτής της εκτίμησης, τα συνδικάτα θεωρούν ότι η ιδιωτικοποίηση της επιχείρησης μάλλον δεν θα αλλοιώσει το πλαίσιο της συλλογικής διαπραγματεύσεως σε εθνική κλίμακα. Ένας κίνδυνος που επισημαίνεται είναι η επιταχυνόμενη πιθανότητα

διοικητικής αποκέντρωσης, που ενδέχεται να οδηγήσει σε ξεχωριστές διαπραγματεύσεις σε διαφορετικές μονάδες. Αν η διοίκηση προχωρήσει στην ακραία εκδοχή θέσπισης διαφορετικών ρυθμίσεων σε κεντρικής σημασίας θέματα όπως οι αποζημιώσεις για θέματα ασθένειας και οι άδειες, τότε τα συνδικάτα προειδοποιούν ότι «θα χρειαστεί να πληρώσει ένα μεγάλο κόστος για πολύ ασήμαντα αποτελέσματα». Ωστόσο, μάλλον αυτές οι ανησυχίες υποχωρούν, με δεδομένο ότι οι συλλογικές ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν στην πορεία της ιδιωτικοποίησης δεν απείλησαν το προηγούμενο πλαίσιο διαπραγματεύσεων.

Τόσο η περίπτωση της γαλλικής χαλυβουργίας, όσο και η περίπτωση της αγγλικής, υποδηλώνουν ότι εκτεταμένες και συχνά δραματικές αλλαγές σημειώθηκαν στις επιχειρήσεις στη διάρκεια της αναδιάρθρωσης, είτε υπήρχε η προοπτική της ιδιωτικοποίησης (Αγγλία), είτε αυτή δεν υπήρχε (Γαλλία). Σε εντελώς αντίθετη κατεύθυνση κινήθηκε η περίπτωση της χαλυβουργίας στην Κορέα, όπου η πρώην κρατική επιχείρηση σιδήρου και ατσάλιου (POSCO) ιδιωτικοποιήθηκε εν μέρει, διατηρώντας όμως τη μονοπωλιακή της θέση και αφήνοντας άθικτο το πλαίσιο των εργασιακών σχέσεων και το καθεστώς απασχόλησης. Η εμπειρία της Κορέας δείχνει ότι η ιδιωτικοποίηση σε συνδυασμό με τεχνολογική αναδιάρθρωση μπορεί να συμβαδίζει αποκλειστικά με «συνέχεια» και όχι τομές στις εργασιακές σχέσεις, δεδομένου ότι πρόκειται για κλάδο με εξαιρετικές ανταγωνιστικές επιδόσεις στη διεθνή αγορά.

#### **8.4. Αναδιάρθρωση, εργασιακές σχέσεις και τα διλήμματα των συνδικάτων**

Η επιτακτικότητα με την οποία τίθεται το ζητούμενο της αναδιάρθρωσης υπαγορεύει μια σειρά μέτρων εξορθολογισμού τόσο σε ιδιωτικές, όσο και σε κρατικές επιχειρήσεις. Στην πρώτη γραμμή του εγχειρήματος του εξορθολογισμού φαίνεται ότι είναι η αναδιάρθρωση της εργασίας τόσο από αριθμητική (περικοπές, υπεργολαβίες κλπ.), όσο και από ποιοτική άποψη (ανασύνθεση και συχνά ισοπέδωση ειδικοτήτων και επαγγελματικών κατηγοριών). Τούτα τα μέτρα εφαρμόζονται ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό καθεστώς και ανεξάρτητα από την πρόθεση μελλοντικής ιδιωτικοποίησης. Οι ομοιότητες των εμπειριών ίδιων κλάδων σε διαφορετικές χώρες (με κυβερνήσεις που έχουν σαφώς διαφορετικούς προσανατολισμούς) προσδίδει στην περιπέτεια της αναδιάρθρωσης μιαν επίφαση αναγκαιότητας και αντικειμενικότητας. Ωστόσο, με την ιδιωτικοποίηση το κράτος καταφέρνει να μετατοπίσει το βάρος των δικών του πρωτοβουλιών γύρω από τις νέες εργασιακές σχέσεις στους ιδιώτες, κρατώντας για τον εαυτό του τον πολύ βολικότερο ρόλο του «επόπτη» (σενάριο Αγγλίας). Το ίδιο αποτέλεσμα, όμως, το επιτυγχάνει και με την παραχώρηση μεγαλύτερης αυτονομίας και πρωτοβουλίας στις διοικήσεις των κρατικών επιχειρήσεων (σενάριο Γαλλίας).

Η ζητούμενη ευελιξία της εργασίας μπορεί να πάρει πολλά πρόσωπα. Από τη μια πλευρά βρίσκονται οι κύκλοι ποιότητας, η έμφαση στην καινοτομικότητα, υποκίνηση και εμπλοκή των εργαζομένων που συνοδεύεται απαραίτητα από πολυειδίκευση και αναβάθμιση των τεχνικών δεξιοτήτων. Από την άλλη πλευρά υπάρχει και το φαινόμενο της διχοτόμησης της αγοράς εργασίας σε δυναμικό δύο ταχυτήτων, όπου η δεύτερη ταχύτητα ουσιαστικά συγκροτείται από υποβαθμισμένες τεχνικές δεξιότητες και οδηγεί στην περιθωριοποίηση μερίδας εργαζομένων (ένταση ανασφάλειας, θέση που γίνεται ολοένα και πιο ευάλωτη, αδυναμία διαπραγματεύσεως κλπ.). Με έναν μηχανισμό ανάλογο των συγκοινωνούντων δοχείων, η διαπραγματευτική ισχύς της κεντρικής κατηγορίας εργαζομένων επιτυγχάνεται όχι μόνον ταυτόχρονα, αλλά και εξαιτίας της ευπάθειας της περιφερειακής απασχόλησης. Ποιο από τα πρόσωπα της ευελιξίας θα κυριαρχήσει, εξαρτάται από τον προσανατολισμό του κεφαλαίου και της εργασίας (στρατηγική

συνδικάτων), αλλά και από τις προτεραιότητες και τις επιλογές (ή την έλλειψή τους) από την πλευρά των ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κράτους (τόσο σε κρατικές, όσο και σε ιδιωτικές επιχειρήσεις).

Σε μικροοικονομικό επίπεδο, σοβαρό προσδιοριστικό παράγοντα για την εκδοχή της επιδιωκόμενης ευελιξίας αποτελούν οι συγκεκριμένες κάθε φορά ιδιαιτερότητες και τα χαρακτηριστικά της διαδικασίας μέσα από την οποία παράγεται το κάθε προϊόν (ή υπηρεσία). Υπάρχουν διαδικασίες που δεν είναι επιδεκτικές στο αναβαθμισμένο πακέτο της ευελιξίας (εξαιτίας των διαθέσιμων τεχνολογιών και των συνθηκών της ζήτησης). Αντίστοιχα υπάρχουν και διαδικασίες που δεν μπορούν να είναι αποδοτικές, και άρα συμβατές, με το σενάριο της περιθωριοποίησης και της υποβάθμισης της εργασίας. Τα παραπάνω προσδιορίζονται σε μεγάλο βαθμό από την ανταγωνιστική ισορροπία και το βαθμό ωριμότητας του κάθε ξεχωριστού κλάδου. Κλάδοι περισσότερο κορεσμένοι (χαλυβουργία, κάρβουνο κ.λ.π.) αντιμετωπίζουν εντονότερες πιέσεις στο πλαίσιο των αναπτυγμένων βιομηχανικών οικονομιών, ενώ η διέξοδος σε εξειδικευμένες νησίδες της ζήτησης συνεπάγεται ταχεία και ριζική μετατροπή όλων των συνιστωσών της παραγωγής (εργασιακή διαδικασία, τεχνολογία, προφίλ διοίκησης) με επιπτώσεις χιονοστιβάδας στις παγιωμένες εργασιακές σχέσεις.

Στο πλαίσιο λοιπόν που διαγράφουν οι συντεταγμένες της αναδιάρθρωσης, η διαπραγμάτευση μισθών και αποδοχών στη δεκαετία του '80 στην Ευρώπη συνδέθηκε στενά με τις επιδόσεις των επιχειρήσεων. Οι εργασιακές σχέσεις χαρακτηρίστηκαν ταυτόχρονα και από συνέχεια και από αλλαγές. Ακόμα δηλαδή και σε περιπτώσεις μονομερούς εισαγωγής νέων εργασιακών πρακτικών από την πλευρά της διοίκησης, δεν εγκαταλείφθηκε το παγιωμένο θεσμικό πλαίσιο των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Από την πλευρά των εργαζομένων, οι επιταγές της αναδιάρθρωσης που μεταφράζονται σε διόγκωση της ανεργίας και της επισφαλούς απασχόλησης έκαναν ολοένα και δυσκολότερη την απόφαση των απεργιακών κινητοποιήσεων, ενώ ταυτόχρονα αποδυναμώνονταν συστηματικά η συνδικαλιστική εκπροσώπηση του πιο μαχητικού τμήματος, δηλαδή των ειδικευμένων τεχνιτών παραγωγής. Αν και τα συνδικάτα στάθηκαν αντίθετα με τις επιλογές κλεισίματος εργοστασίων και περιορισμού της παραγωγής, οι αντιστάσεις αυτές στάθηκαν βραχύβιες και αναποτελεσματικές (με εξαίρεση την περίπτωση των ανθρακωρύχων της Αγγλίας, οι οποίοι με μια ιστορική απεργία ενός έτους (1984-85) κατάφεραν να καθυστερήσουν τις απολύσεις για 8 χρόνια, χωρίς όμως να τις ματαιώσουν, καθώς το Δεκέμβρη του 1992 ανακοινώθηκαν περικοπές 50.000 θέσεων εργασίας).

Είναι χρήσιμο ωστόσο να γίνει μια διάκριση ανάμεσα στη θέση των εργαζομένων στην εσωτερική και στην εξωτερική αγορά εργασίας. Ενώ είναι φανερό ότι στη δευτερεύουσα ή περιφερειακή αγορά εργασίας σημειώθηκε επιδείνωση της ευημερίας των εργαζομένων, όσοι κατάφεραν να παραμείνουν στην κεντρική /εσωτερική αγορά εργασίας είχαν κατά κανόνα αύξηση των αποδοχών τους. Η εισαγωγή αλλαγών στην κατεύθυνση μεγαλύτερης ευελιξίας συχνά συνοδεύτηκε από βελτίωση των αποδοχών τουλάχιστον μιας μερίδας απασχολούμενων. Παράλληλα, από την πλευρά πολλών μεγάλων επιχειρήσεων, υπήρξε μια συστηματική προσπάθεια στην κατεύθυνση της οικοδόμησης «εταιρικής ταυτότητας», ένα εγχείρημα του οποίου η βιωσιμότητα ενδυναμώθηκε από το φαινόμενο της σχετικής υποχώρησης του στοιχείου της ανταγωνιστικότητας στις εργασιακές σχέσεις λόγω της ανεργίας.

Η διαπίστωση ότι οι αναδιρθρωτικές επιλογές συστηματικά προσδιορίζονται από τις ιδιαίτερες συνθήκες μέσα στις οποίες βρίσκεται η κάθε επιχείρηση υποδηλώνει ότι στο μέλλον οι εργασιακές σχέσεις θα εστιάζουν πρώτα και κύρια στο πεδίο της επιχείρησης και πολύ λιγότερο σε ευρύτερες ρυθμίσεις. Περισσότερο από κάθε άλλη φορά στο παρελθόν, οι εργασιακές σχέσεις θα παρουσιάζουν στο μέλλον μεγάλη

ετερογένεια και ποικιλία, με τη σταδιακή «απόσυρση» του κράτους και την ανάδειξη νέων πρωταγωνιστών στο επίπεδο της κάθε ξεχωριστής επιχείρησης (διοίκηση και συνδικάτα).

Σε γενικές γραμμές η «απόσυρση» του κράτους συμβαδίζει με την παραχώρηση μεγαλύτερης ελευθερίας προς τις διοικήσεις των κρατικών επιχειρήσεων στο θέμα των απολύσεων, και σε αντιστάθμισμα την παραχώρηση συμπληρωματικών αποζημιώσεων (Αγγλία και Γαλλία) ή ακόμα και τη χρηματοδότηση προγραμμάτων επανειδίκευσης και νέας κατάρτισης για τους απολυμένους (Γαλλία, ρυθμίσεις του 1989). Επιπλέον, το κράτος επεδίωξε (επιτυχώς κατά τεκμήριο) να νομιμοποιήσει την απομάκρυνσή του από το επίκεντρο των συλλογικών διαπραγματεύσεων με όχημα νέα σχήματα συμμετοχής των εργαζομένων στα κέρδη ή /και στο μετοχικό κεφάλαιο των επιχειρήσεων.

Αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι η διαδικασία της αναδιάρθρωσης συνέβαλε στην άμβλυνση του ανοιχτού ανταγωνισμού ανάμεσα στα συνδικάτα και στην εργοδοσία, και στην ανάδειξη περισσότερο «ρεαλιστικού» προφίλ διαπραγματεύσεων. Τούτη η αλλαγή όμως δεν πρέπει να ερμηνευτεί ως ένδειξη συναινετικότητας και εργασιακής ειρήνης, καθώς συμβαδίζει με μια σημαντική απώλεια ισχύος από την πλευρά των εργαζομένων και των αντιπροσώπων τους. Το δίλημμα που αντιμετωπίζουν τα συνδικάτα διατυπώνεται με μεγάλη σαφήνεια από την Επιτροπή για τον Χάλυβα της Συνομοσπονδίας των συνδικάτων της Αγγλίας:

«... Ο θεσμός της συμμετοχής των εργαζομένων στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων φαίνεται από απόσταση ελκυστικός και πολλά υποσχόμενος, αλλά στην πράξη συνεπάγεται εντάσεις και δυσκολίες που είναι σε θέση να υποσκάψουν οριστικά την αξιοπιστία των συνδικάτων... Από τη μια πλευρά, στις περιπτώσεις που το κλείσιμο εργοστάσιων είναι αναγκαίο, η στενή συμμετοχή των συνδικάτων σε τέτοιου τύπου αποφάσεις της επιχείρησης ενδέχεται να δημιουργήσει δικαιολογημένη απογοήτευση στους εργαζομένους και να τους στρέψει σε άλλες κατευθύνσεις... Από την άλλη πλευρά, η αυστηρή προσκόλληση των συνδικάτων σε διεκδικήσεις που αφορούν το επίπεδο των αποδοχών των εργαζομένων μπορεί πάντα να προσκρούει στο επιχείρημα: η επιχείρηση δεν μπορεί να το αντέξει, και άρα οποιαδήποτε ουσιαστική παρέμβαση θα απαιτεί μια τοποθέτηση εφ' όλης της ύλης, με θέσεις για τις επενδύσεις, τις αγορές κλπ... Το σίγουρο είναι ότι για να μπορέσουν τα συνδικάτα να παίξουν έναν τέτοιο ρόλο θα πρέπει να αναπτύξουν "τεχνικές δεξιότητες" και διαχειριστικές ικανότητες που βρίσκονται πολύ μακριά από τη σημερινή πραγματικότητα». Επιπλέον θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε κρίσιμες πληροφορίες στρατηγικής σημασίας, ώστε να είναι σε θέση να αξιολογήσουν ολοκληρωμένα τις επιλογές και τις προτεραιότητες της διοίκησης, αλλά και να προτείνουν εναλλακτική διαχείριση των πόρων.

Παρόλη την αντιφατικότητά του, το ζήτημα της συμμετοχής των εργαζομένων με τίτλους ιδιοκτησίας αποτελεί κεντρικό σημείο αναφοράς του προβληματισμού των συνδικάτων, των διοικήσεων, του κράτους αλλά και των διεθνών οργανισμών (όπως για παράδειγμα η Διεθνής Τράπεζα). Στους πολλαπλούς στόχους που έρχεται να εξυπηρετήσει η συμμετοχή των εργαζομένων και περιλαμβάνουν την τόνωση της παραγωγικότητας, την αποφυγή χρεοκοπίας και τη διεύρυνση της ιδιοκτησιακής βάσης (σε τίτλους ιδιοκτησίας, στα κέρδη ή στη λήψη βασικών αποφάσεων), έρχεται να προστεθεί και ο στόχος της διευκόλυνσης της διαδικασίας της ιδιωτικοποίησης με την κάμψη της αντίστασης των εργαζομένων.

Ο βαθμός της αντίδρασης των εργαζομένων και των συνδικάτων τους στην προοπτική της ιδιωτικοποίησης εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, σημαντικότεροι από τους οποίους είναι: ο βαθμός και η ένταση των προβλημάτων που απειλούν τη βιωσιμότητα μιας εταιρείας, ο βαθμός της κεφαλαιακής έντασης της παραγωγικής διαδικασίας, το μερίδιο αγοράς που απολαμβάνει η προς ιδιωτικοποίηση εταιρεία, και ο



βαθμός συνδικαλιστικής οργάνωσης. Στις αναπτυσσόμενες οικονομίες δεν είναι καθόλου σπάνιες οι περιπτώσεις απαγόρευσης του συνδικαλισμού στις κρατικές επιχειρήσεις, κάτι που αποτελεί έναν περιορισμό που αίρεται με την ιδιωτικοποίηση, ενώ ταυτόχρονα ελαχιστοποιεί τις αντιδράσεις.

Βασικό συστατικό της πολιτικής ιδιωτικοποιήσεων στην Αγγλία ήταν η διεύρυνση της ιδιοκτησίας των εργαζομένων, τόσο για τη βελτίωση των επιδόσεων των επιχειρήσεων, όσο και για την κάμψη της αντίστασης των συνδικάτων. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης μεγάλων κρατικών επιχειρήσεων κατά κανόνα συνεπάγεται ευρύτερη συμμετοχή των εργαζομένων σε τίτλους ιδιοκτησίας σε σύγκριση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Επιπλέον, η συμμετοχή των εργαζομένων σε μετοχές των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων τείνει να είναι πολύ σημαντικότερη σε σύγκριση με το ποσοστό συμμετοχής τους στις μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις της Αγγλίας και των ΗΠΑ. Κατ' επέκταση, η συμμετοχή των εργαζομένων σε επιχειρήσεις που ιδιωτικοποιήθηκαν είναι σαφώς σημαντικότερη από τη συμμετοχή τους σε προηγούμενες κρατικές επιχειρήσεις των οποίων οι μετοχές ήταν εισηγμένες στο χρηματιστήριο.

Ωστόσο υπάρχουν αρκετές ενδείξεις, ότι πολλές από αυτές τις μετοχές πουλήθηκαν σχεδόν αμέσως, μειώνοντας έτσι το μακροχρόνιο ποσοστό της συμμετοχής των εργαζομένων. Τούτο το φαινόμενο ήταν αποτέλεσμα της υποτιμολόγησης των μετοχών, που έγινε συνειδητά, προκειμένου να ενθαρρύνει τη διεύρυνση της ιδιοκτησιακής βάσης. Στο φως αυτής της εμπειρίας η κυβέρνηση της Αγγλίας επιχείρησε να εισάγει κίνητρα προκειμένου να ενθαρρύνει τους εργαζόμενους να κρατήσουν τις μετοχές τους για μεγαλύτερο διάστημα. Στις πρώτες και σχετικά μικρότερης κλίμακας ιδιωτικοποιήσεις τμημάτων των κρατικών επιχειρήσεων η συμμετοχή των εργαζομένων ήταν ασήμαντη έως ανύπαρκτη. Στη συνέχεια, όσο μεγάλωνε η κλίμακα των ιδιωτικοποιήσεων αύξαινε και το ποσοστό της εργατικής συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο, ιδίως σε κλάδους όπου τα συνδικάτα ήταν ιδιαίτερα αρνητικά και όπου είχε μεγάλη σημασία η υποκίνηση και συναίνεση ειδικών κατηγοριών εργαζομένων προκειμένου να βελτιωθεί η οικονομική επίδοση της επιχείρησης (και κυρίως σε κλάδους παροχής υπηρεσιών).

Παραδείγματα συμμετοχής των εργαζομένων στο μετοχικό κεφάλαιο εταιρειών κατά την ιδιωτικοποίηση ξεπερνούν τη μεμονωμένη περίπτωση της Αγγλίας και συναντιούνται επίσης στη Γαλλία, στην Κορέα, στην Αργεντινή, στην Πολωνία και στη Χιλή. Σε ό,τι αφορά τους μηχανισμούς μέσα από τους οποίους πραγματοποιείται η διεύρυνση της μετοχικής βάσης με τη συμμετοχή των εργαζομένων, δύο στοιχεία φαίνεται ότι κυριαρχούν στη διεθνή εμπειρία. Το πρώτο αφορά τη χρηματοδότηση του εγχειρήματος της συμμετοχής, που συχνά περιλαμβάνει είτε δανεισμό, είτε την παροχή εγγυήσεων από την κυβέρνηση. Το δεύτερο αφορά την προσπάθεια σταθεροποίησης του ποσοστού της συμμετοχής των εργαζομένων με διατάξεις απαγόρευσης της μεταπώλησης μετοχών είτε για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, είτε για όσο διαρκεί η απασχόληση.

Η επίδραση που ασκεί η συμμετοχή των εργαζομένων στις επιδόσεις των επιχειρήσεων διακρίνεται συχνά από αντιφατικότητα. Ενώ υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις ότι σε περιπτώσεις που δεν έγιναν ιδιωτικοποιήσεις η συμμετοχή έφερε κάποια θετικά αποτελέσματα, η περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων είναι περισσότερο ασαφής, κυρίως επειδή το διάστημα που έχει μεσολαβήσει είναι πολύ σύντομο για να γίνει κάποια ολοκληρωμένη αποτύπωση. Όμως, αυτό που φαίνεται σίγουρο είναι ότι η συμμετοχή των εργαζομένων προσφέρει το πλεονέκτημα της διευκόλυνσης της διαδικασίας της ιδιωτικοποίησης. Τούτο συμβαίνει διότι παρέχει στους εργαζόμενους κάποια αίσθηση ασφάλειας για τη διατήρηση της απασχόλησης, ή ακόμα λειτουργεί ως συμπληρωματική αποζημίωση στην περίπτωση της απόλυσης.

## 8.5. Αντί για συμπεράσματα

Μέχρι να γίνει απόλυτα αντιληπτή η ένταση και η διάρκεια της ύφεσης, υπήρχε μια δικαιολογημένη συσχέτιση των κρατικών επιχειρήσεων με ένα ευνοϊκό και συμμετοχικό καθεστώς εργασιακών σχέσεων. Αυτή η συσχέτιση συχνά αντανakλούσε περισσότερο τις διακηρύξεις κυβερνήσεων και τις επιθυμίες των συνδικάτων παρά τον ριζικό επαναπροσδιορισμό των όρων διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού στις κρατικές επιχειρήσεις. Χωρίς να υποτιμήσει κανείς τα όποια βήματα έγιναν στην κατεύθυνση συμμετοχότερων θεσμών και πρακτικών, δεν θα πρέπει να υποτιμώνται και οι άλλες πλευρές της δημόσιας διαχείρισης των επιχειρήσεων, που συχνά ήταν πιο κοντά στις ανάγκες διόρθωσης των κακώς κειμένων σε πρώην ιδιωτικές επιχειρήσεις παρά η δρομολόγηση νέων δημοκρατικότερων σχημάτων θεσμών και πρακτικών. Άλλωστε η διεύρυνση του γεωγραφικού ορίζοντα μιας ανάλυσης γύρω από τις εργασιακές σχέσεις στις κρατικές επιχειρήσεις έτσι ώστε να περιλαμβάνει και την εμπειρία των αναπτυσσόμενων οικονομιών, υποδηλώνει ότι συχνά οι όροι συνδικαλισμού ήταν συστηματικά δυσκολότεροι στο δημόσιο σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα.

Τα τέλη της δεκαετίας του '70 και οι αρχές της επόμενης σηματοδοτούν μια ριζική στροφή στο πλαίσιο των εργασιακών σχέσεων και των ευρύτερων επιχειρησιακών πρακτικών του δημόσιου τομέα. Η ανάγκη αντιμετώπισης των πιέσεων της ύφεσης και της έντασης του ανταγωνισμού για συρρικνούμενες αγορές, έθεσε επιτακτικά πλέον το ζήτημα της αναδιάρθρωσης και των αναγκαίων προσαρμογών. Ιδιαίτερα σε αυτή τη φάση φαίνεται ότι αντιστράφηκαν όποιες κατακτήσεις είχαν σημειωθεί στο πεδίο των συμμετοχικών θεσμών που συχνά ονομάζονται «εργασιακή δημοκρατία». Η πραγματικότητα που αντιμετώπισαν οι εργαζόμενοι στις κρατικές επιχειρήσεις ήταν στην καλύτερη περίπτωση πάγωμα αποδοχών και πολιτική «πυγμής», ενώ στη χειρότερη η απελευθέρωση των απολύσεων και η ενδυνάμωση του διευθυντικού δικαιώματος μέσα από μονομερείς πρωτοβουλίες των διοικήσεων λειτούργησαν ως «φωτεινός σηματοδότης» για ριζικότερη στροφή των εργασιακών σχέσεων και πρακτικών σε ολόκληρη την οικονομία.

Η αλλαγή των όρων του παιχνιδιού δεν συντελείται σε κενό, αλλά στο φόντο ευρύτερων ανακατατάξεων που υπερβαίνουν κατά πολύ τα όρια του δημόσιου τομέα και αγκαλιάζουν το σύνολο της σύγχρονης οικονομικής πραγματικότητας. Φαίνεται δηλαδή, ότι τόσο η ανάγκη περικοπής του κόστους παραγωγής, όσο και οι απαιτήσεις τεχνολογικού εκσυγχρονισμού με στόχο την ανάκαμψη της ανταγωνιστικότητας οδηγούν σε μια συστηματική αναζήτηση ευελιξίας αριθμητικής και λειτουργικής) στα υποδείγματα των εργασιακών σχέσεων. Αν και υπάρχει μεγάλη ποικιλία στους τρόπους, αλλά και στους ρυθμούς εισαγωγής του στόχου της ευελιξίας στη διαχείριση του εργατικού δυναμικού, σε γενικές γραμμές αναδεικνύεται ένα άνισο υπόδειγμα επιδείνωσης της ισορροπίας σε βάρος των εργαζομένων, ενώ παράλληλα δημιουργούνται περιχαρακωμένες νησίδες σχετικής ευημερίας. Τούτο το σενάριο της ασύμμετρης και αντιφατικής επιδείνωσης των εργασιακών σχέσεων παραπέμπει στον κατακερματισμό συμπαγών και ομοιογενών μέχρι χτες κατηγοριών εργαζομένων. Η τάση του κατακερματισμού εννοείται από τη συστηματική απροθυμία του κράτους να εγγυηθεί συνολικές ρυθμίσεις, όπως έκανε στο πρόσφατο παρελθόν. Ο κοινός παρονομαστής των διαφορετικών εκδοχών που παίρνει η αναδιάρθρωση των όρων και συνθηκών εργασίας είναι η επιτακτικότητα των προσαρμογών, μέσα σε μια περιρρέουσα ατμόσφαιρα υποχώρησης της διαπραγματευτικής ισχύος των εργαζομένων εξαιτίας της ανεργίας.

Ανεξάρτητα λοιπόν από την προοπτική της ιδιωτικοποίησης ή της παραμονής στο δημόσιο τομέα, και ακόμα ανεξάρτητα εντελώς από το ιδιοκτησιακό καθεστώς, οι πρακτικές των εργασιακών σχέσεων φαίνεται να μπαίνουν πλέον σε έναν νέο αστερισμό, που σφραγίζεται από τη σταδιακή αποδυνάμωση των εργαζομένων (και των συνδικάτων) και την αντίστοιχη ενδυνάμωση του διευθυντικού δικαιώματος. Οι νέες αποκρυσταλλώσεις που θα σχηματίσουν τελικά οι ποικίλες και ετερογενείς νέες πρακτικές εργασιακών σχέσεων θα εξαρτηθούν τόσο από τη στρατηγική και τη δύναμη (ή αδυναμία) των συνδικάτων, όσο και από τη ρυθμιστική παρέμβαση (ή παράλειψη) του κράτους. Σε τελευταία ανάλυση, η επιτυχία του εγχειρήματος της ιδιωτικοποίησης σε ό,τι αφορά τους στόχους της τόνωσης της ανταγωνιστικότητας βραχυχρόνια και μακροχρόνια, θα θέσει και τα όρια των κατακτήσεων και της ευημερίας των εργαζομένων (τόσο από την ποσοτική, όσο και από την ποιοτική άποψη). Το ίδιο ισχύει και για το ευρύτερο εγχείρημα της αναδιάρθρωσης, ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό καθεστώς και τη μεταβολή του. Όμως, ενώ η επιτυχία της αναδιάρθρωσης (και συνεπαγόμενη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας) αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη βελτίωση των εργασιακών σχέσεων, δεν αποτελεί και ικανή συνθήκη. Η αναδιάρθρωση μπορεί να εμφανίσει ένα περισσότερο αποδεκτό ή περισσότερο αποκρουστικό κοινωνικό προφίλ. Ατυχώς, η πρώτη εκδοχή δεν είναι συμβατή με την αποφυγή της αναδιάρθρωσης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9

### ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗ: ΘΕΣΜΟΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

#### 9.1. Εισαγωγή

Το ζήτημα της συμμετοχής των εργαζομένων, αλλά και εκπροσώπων άλλων κοινωνικών φορέων και οργανώσεων στη λειτουργία και οργάνωση των ελληνικών επιχειρήσεων, είναι σύνθετο και παρουσιάζει σημαντικότητα επιστημονικό ενδιαφέρον, τόσο από νομική-συνταγματική, όσο και από πολιτική και οικονομική οργανωτική άποψη. Το ίδιο ακριβώς συμβαίνει και με τους θεσμούς συμμετοχής, δηλαδή νόμους, συλλογικές συμβάσεις και γενικότερες ή ειδικότερες συμφωνίες. Και διατάξεις μέσω των οποίων υλοποιούνται κατά καιρούς οι συμμετοχικές διαδικασίες.

Οι θεσμοί συμμετοχής, των εργαζομένων και άλλων κοινωνικών φορέων και οργανώσεων στις ελληνικές επιχειρήσεις, δημόσιες ή ιδιωτικές, αποτελούν πρόσφατο γεγονός. Η συμμετοχή υπήρξε αίτημα του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος και των πολιτικών κομμάτων κυρίως της αριστεράς από τις αρχές του 20ου αιώνα και ιδιαίτερα μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Το αίτημα όμως τέθηκε με καθαρότητα και σαφήνεια μετά την πτώση της στρατιωτικής δικτατορίας και εκφράστηκε μέσα από διάφορες διατάξεις του Συντάγματος του 1974.

Υπήρχε από παλιότερα, αλλά σε περιορισμένη κλίμακα στην Ελλάδα, η συμμετοχή του παράγοντα εργασία, όχι των εργαζομένων, σε επιχειρησιακά κέντρα αποφάσεων και σε συμβούλια διοικητικών οργάνων, που είχαν ως αντικείμενο τη χάραξη ή την άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Υπήρξε επίσης περιορισμένος αριθμός περιπτώσεων συμμετοχής των εργαζομένων στα όργανα Ιδιωτικών ή Δημοσίων Επιχειρήσεων, ιδιαίτερα κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με θέματα προσωπικού και αμοιβών, υπήρξε η πλούσια εμπειρία προβληματισμού από το κίνημα των εργοστασιακών σωματείων μετά το 1974, όπως υπήρξαν από το 1981 οι επιτροπές υγιεινής και ασφάλειας με συμμετοχή εκπροσώπων των εργαζομένων. Υπήρξαν, τέλος, πάμπολλες άλλες απόπειρες θεσμοθέτησης εντός και εκτός Βουλής συμμετοχικών διαδικασιών για τους εργαζόμενους. Ο νόμος 1264/82 «για τον εκδημοκρατισμό του συνδικαλιστικού κινήματος και την κατοχύρωση των συνδικαλιστικών ελευθεριών των εργαζομένων» που εδραίωσε επίσημα την άσκηση του συνδικαλιστικού δικαιώματος, υπήρξε προπομπός του νόμου 1365/83<sup>1,2</sup> που αφορά τα θέματα συμμετοχής στις Δημόσιες Επιχειρήσεις, όπως και του νόμου 1387/83 για τις ομαδικές απολύσεις μετά από διαβουλεύσεις με εκπροσώπους του συνόλου των εργαζομένων, και του νόμου 1767/88 που κύρωσε με μεγάλη καθυστέρηση την 135<sup>η</sup> διεθνή σύμβαση εργασίας και θεσμοθέτησε τη συμμετοχή των εργαζομένων στις επιχειρήσεις του Ιδιωτικού Τομέα.

Οι θεσμοί συμμετοχής στις επιχειρήσεις συνδέονται άμεσα με την εξέλιξη και την πορεία των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών γεγονότων που συνέβησαν στη σύγχρονη Ελλάδα. Συνδέονται άμεσα και με την πορεία και την ανάπτυξη του συνδικαλιστικού κινήματος των εργαζομένων. Έτσι, με σοβαρή καθυστέρηση γίνανε μάρτυρες πολλών προσπαθειών εισαγωγής θεσμών συμμετοχής στην Ελλάδα τόσο στον Δημόσιο όσο και στον Ιδιωτικό Τομέα της Οικονομίας, που άλλοτε έχουν θετικά και άλλοτε αρνητικά αποτελέσματα. Θεσμών που στις Δημόσιες Επιχειρήσεις τουλάχιστον βρίσκονται σε αδιέξοδο, αμφισβητούνται και υπολειπονται.

Στην συνέχεια θα παρουσιάσουμε την εμπειρία από την εισαγωγή θεσμών συμμετοχής, που πήραν το όνομα της «Κοινωνικοποίησης Επιχειρήσεων Δημόσιου Χαρακτήρα ή Κοινής Ωφέλειας» και ιδιαίτερα σε επτά από αυτές, μεταξύ των οποίων υπάρχουν οι μεγαλύτερες και σπουδαιότερες Δημόσιες Επιχειρήσεις. Θα παρουσιαστεί πρώτα με σύντομο τρόπο το νομικό πλαίσιο, νόμος 1365/831 και τα αντίστοιχα Π.Δ., βάσει του οποίου επιχειρήθηκε η εισαγωγή τους, μαζί με ορισμένα βασικά στοιχεία και πληροφορίες που τις αφορούν. Μετά θα γίνει ο απολογισμός λειτουργίας αυτών των θεσμών στις επιχειρήσεις, μέσα από τους κύριους παράγοντες που τον επηρέασαν, με αναφορές σε ειδικότερα και γενικότερα ζητήματα πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά και κουλτούρας, που παίζουν ρόλο στην καθιέρωση θεσμών, όπως αυτού της συμμετοχής.

Σημειώνεται ότι, σε αντίθεση με την Ελλάδα, η συμμετοχή εργαζομένων και εκπροσώπων κοινωνικών φορέων και οργανώσεων έχει μια μακρότατη παράδοση στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες που ανάγεται πολλές φορές στο τέλος του περασμένου αιώνα ή στην εποχή του μεσοπολέμου. Το σύγχρονο Management έχει επίσης επιβάλει διεθνώς προχωρημένους τρόπους συμμετοχής με εντυπωσιακά αποτελέσματα. Στην Ελλάδα υπήρχαν πάντοτε ερωτηματικά αν η συγκεντρωτική λειτουργία του κράτους και οι έντονες πολιτικές παρεμβάσεις στις Δημόσιες Επιχειρήσεις συμβιβάζονται με τη διάχυση δύναμης και εξουσίας που δημιουργούν οι συμμετοχικές διαδικασίες.

Ο όρος Κοινωνικοποίηση είναι όρος φορτισμένος πολιτικά και ιδεολογικά στην Ελλάδα μετά το 1974 και χρησιμοποιήθηκε με πολλές σημασίες μέχρι σήμερα. Κύρια όμως, άλλοτε για να δείξει την κυριαρχία του κράτους και των εργαζομένων στις χώρες του υπαρκτού σοσιαλισμού και άλλοτε την επέκταση του κράτους και τη συμμετοχή των εργαζομένων και άλλων κοινωνικών φορέων και οργανώσεων στις χώρες της Δ. Ευρώπης στη λήψη οικονομικών αποφάσεων.

## **9.2. Το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνικοποίησης**

### **9.2.α. Ο νόμος και τα Προεδρικά Διατάγματα**

Με το νόμο 1365/83 καθιερώνεται η συμμετοχή στη διοίκηση, στη χάραξη της στρατηγικής, στον προγραμματισμό και στον έλεγχο των Δημοσίων Επιχειρήσεων, των εκπροσώπων του κράτους, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των εργαζομένων, των κοινωνικών οργανώσεων και των νομικών ή φυσικών προσώπων που κατέχουν μετοχές της επιχείρησης.

Στόχοι της συμμετοχής είναι η εξυπηρέτηση του εθνικού συμφέροντος και του κοινωνικού συνόλου, η εναρμόνιση της λειτουργίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων με τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, η εξοικονόμηση πόρων και η αύξηση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητάς τους.

Ο νόμος αυτός, που ονομάστηκε Νόμος για την Κοινωνικοποίηση, έχει εφαρμογή στις Δημόσιες Επιχειρήσεις ή τις Επιχειρήσεις Δημόσιου Χαρακτήρα ή Κοινής Ωφέλειας όπως τις ονομάζει, τις κρατικές τράπεζες και τις κρατικές ασφαλιστικές εταιρείες. Ειδικότερα, εφόσον αυτές έχουν ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου και το μετοχικό τους κεφάλαιο ανήκει ολόκληρο ή κατά απόλυτη πλειοψηφία στο δημόσιο. Παράλληλα ο νόμος (άρθρο 4) καθιέρωνε ειδικές διαδικασίες για τη λήψη αποφάσεων για απεργία από τους εργαζόμενους στις επιχειρήσεις αυτές.

Το παραπάνω θεσμικό πλαίσιο της συμμετοχής υλοποιήθηκε το 1985 με πανομοιότυπα Προεδρικά Διατάγματα στις Δημόσιες Επιχειρήσεις του Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), των Τηλεπικοινωνιών (ΟΤΕ), των Σιδηροδρόμων (ΟΣΕ), των Ταχυδρομείων

(ΕΛΤΑ) το 1986, στην Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας το 1987 και στους Οργανισμούς Ύδρευσης και Αποχέτευσης της Θεσσαλονίκης το 1988 (Πίνακας 1). Το θεσμικό αυτό πλαίσιο που αναφέρεται στη «δομή, το ρόλο και τον τρόπο διοίκησης και λειτουργίας» αυτών των Δημόσιων Επιχειρήσεων ορίζει:

- Την Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού ελέγχου ως όργανο κοινωνικού ελέγχου, με αποφασιστικές αρμοδιότητες στον προγραμματισμό της επιχείρησης στους τομείς των επενδύσεων, της χρηματοδότησης, των τιμολογίων, των προμηθειών και του εργατικού δυναμικού, και με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες σε άλλα κύρια ή δευτερεύοντα ζητήματα. Το όργανο αυτό αποτελείται από 27 μέλη, εκ των οποίων το ένα τρίτο είναι εκπρόσωποι του κράτους, ένα τρίτο εκπρόσωποι των εργαζομένων και ένα τρίτο εκπρόσωποι κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων, όπως ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών, το Τεχνικό Επιμελητήριο, η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος, η Τοπική Αυτοδιοίκηση κ.ά. (Πίνακες 2 και 3). Το όργανο αυτό στους Οργανισμούς Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης αποτελείται από 15 μέλη, ανά πέντε εκπρόσωποι του κράτους, εργαζομένων και κοινωνικών φορέων και οργανώσεων.
- Το Διοικητικό Συμβούλιο ως το όργανο που αποφασίζει για τη διοίκηση της επιχείρησης, τη διαχείριση της περιουσίας της και γενικά την επιδίωξη των σκοπών της επιχείρησης εκτός των θεμάτων που είναι αρμοδιότητα της Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης Κοινωνικού ελέγχου. Το όργανο αυτό αποτελείται από 9 μέλη εκ των οποίων τα δύο τρίτα είναι εκπρόσωποι του κράτους και το ένα τρίτο εκπρόσωποι των εργαζομένων. Το όργανο αυτό στις περιπτώσεις των ΕΛΤΑ, της ΕΥΔΑΠ και των ΟΥΘ και ΟΑΘ έχει διαφορετική σύνθεση και περιέχει και εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Πίνακας 4).
- Το Κεντρικό Εργασιακό Συμβούλιο ως όργανο που αποφασίζει για θέματα πολιτιστικά, αθλητικά, λεσχών και εστιατορίων και εισηγείται για θέματα οργάνωσης, λειτουργίας, ελέγχου και μεθόδων αύξησης της παραγωγικότητας. Το όργανο αυτό αποτελείται από 9 μέλη, εκπροσώπους των εργαζομένων. Στις περιπτώσεις των ΟΑΘ, ΟΥΘ το όργανο αυτό είναι πενταμελές (Πίνακας 5). Ορίζονται επίσης δευτεροβάθμια όργανα στην περιφέρεια που αντιστοιχούν. στην Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού ελέγχου και στο Κεντρικό Εργασιακό Συμβούλιο, και ασχολούνται με τοπικά ζητήματα (Πίνακας 6).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟ ΝΟΜΟ  
1365/1983

| ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ   | Π.Δ.     |
|--|----------|
| 1. Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ)                  | 57/1985  |
| 2. Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος (ΟΤΕ)          | 58/1985  |
| 3. οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ)                 | 59/1985  |
| 4. Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛΤΑ)                           | 295/1986 |
| 5. Εταιρεία ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (ΕΥΔΑΠ) | 488/1987 |
| 6. οργανισμός Ύδρευσης Θεσσαλονίκης (ΟΥΘ)                | 61/1988  |
| 7. Οργανισμός Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης (ΟΑΘ)             | 60/1988  |

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (ΑΣΚΕ)

| ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΦΟΡΕΑΣ ή ΟΡΓΑΝΩΣΗ   | ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ                       | Αρ. εκπρ.<br>ανά επιχ. |
|--|----------------------------------|------------------------|
| Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος (ΓΣΕΕ)                            | Σε όλες πλην ΟΥΘ και ΟΑΘ         | 1                      |
| Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών (ΠΑΣΕΓΕΣ)     | “                                | 1                      |
| Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδας (ΤΕΕ)                                 | “                                | 1                      |
| Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΒΕΕ)                                  | “ & πλην ΕΥΔΑΠ                   | 1                      |
| Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ)                                  | “ & πλην ΕΥΔΑΠ                   | 1                      |
| οικονομικό Επιμελητήριο της Ελλάδος (ΟΕΕ)                              | “ & πλην ΕΥΔΑΠ                   | 1                      |
| Ένωση των Εμπορικών και Βιομηχανικών Επιμελητηρίων της Ελλάδος (ΕΕΒΕΕ) | “ & πλην ΕΛΤΑ & ΕΥΔΑΠ            | 1                      |
| Γενική Συνομοσπονδία Αγροτικών Συλλόγων Ελλάδος (ΓΕΣΑΣΕ)               | ΔΕΗ                              | 1                      |
| Συντονιστική Επιτροπή Εμπορικών Συλλόγων Ελλάδος (ΣΕΕΣΕ)               | ΟΤΕ, ΕΛΤΑ                        | 1                      |
| Πανελλήνιος Σύνδεσμος Εξαγωγέων (ΠΣΕ)                                  | ΟΣΕ                              | 1                      |
| Εμπορικό Και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών (ΕΒΕΑ)                    | ΕΛΤΑ, ΕΥΔΑΠ                      | 1                      |
| Ανωτάτη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ)                    | ΕΥΔΑΠ                            | 1                      |
| Εργατικό Κέντρο Θεσσαλονίκης   | ΟΥΘ, ΟΑΘ                         | 1                      |
| Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης                                   | ΟΥΘ, ΟΑΘ                         | 1                      |
| Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης                     | ΟΥΘ, ΟΑΘ                         | 1                      |
| Τοπική Αυτοδιοίκηση  | Σε όλες εκτός ΕΥΔΑΠ και ΟΥΘ, ΟΑΘ | 1<br>4<br>2            |

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (ΑΣΚΕ)

| ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ | ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ | ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΚΡΑΤΟΥΣ | ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΚΟΙΝ. ΟΜΑΔΩΝ & ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ | ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ Τ.Α. | ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΑΡΙΘΜΟΣ |
|------------|------------------------|--------------------|--------------------------------------|-----------------|-------------------|
| 1.ΔΕΗ      | 9                      | 9                  | 8                                    | 1               | 27                |
| 2.ΟΤΕ      | 9                      | 9                  | 8                                    | 1               | 27                |
| 3.ΟΣΕ      | 9                      | 9                  | 8                                    | 1               | 27                |
| 4.ΕΛΤΑ     | 9                      | 9                  | 8                                    | 1               | 27                |
| 5.ΕΥΔΑΠ    | 9                      | 9                  | 5                                    | 4               | 27                |
| 6.ΟΥΘ      | 5                      | 5                  | 3                                    | 2               | 15                |
| 7.ΟΑΘ      | 5                      | 5                  | 3                                    | 2               | 15                |

ΠΙΝΑΚΑΣ 4  
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ (Δ.Σ.)\*

| ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ | ΕΚΠΡΟΣ.<br>ΕΡΓΑΖ. | ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ.<br>ΚΡΑΤΟΥΣ | ΕΚΠΡΟΣ.<br>Τ.Α. | ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ<br>ΑΡΙΘΜΟΣ |
|------------|-------------------|------------------------|-----------------|----------------------|
| 1.ΔΕΗ      | 3                 | 6                      | 0               | 9                    |
| 2.ΟΤΕ      | 3                 | 6                      | 0               | 9                    |
| 3.ΟΣΕ      | 3                 | 6                      | 0               | 9                    |
| 4.ΕΛΤΑ     | 2                 | 5                      | 2               | 9                    |
| 5. ΕΥΔΑΠ   | 2                 | 5                      | 2               | 9                    |
| 6.ΟΥΘ      | 1                 | 4                      | 2               | 7                    |
| 7.ΟΑΘ      | 1                 | 4                      | 2               | 7                    |

Με βάση το Νόμο 1892/90 στη ΔΕΗ και τον ΟΤΕ οι εκπρόσωποι του κράτους αυξήθηκαν σε 8.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5  
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ (Ε.Σ.)

| ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ | ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΙ<br>ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ |
|------------|---------------------------|
| 1.ΔΕΗ      | 9                         |
| 2.ΟΤΕ      | 9                         |
| 3.ΟΣΕ      | 9                         |
| 4.ΕΛΤΑ     | 9                         |
| 5. ΕΥΔΑΠ   | 9                         |
| 6.ΟΥΘ      | 5                         |
| 7.ΟΑΘ      | 5                         |

ΠΙΝΑΚΑΣ 6  
ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (ΠΕΣΚΕ)

| ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ | ΕΚΠΡΟΣ.<br>ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ | ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ<br>ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ | ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΟ<br>ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ |
|------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 1.ΔΕΗ      | 1                      | 1                         | όλα τα μέλη             |
| 2.ΟΤΕ      | 1                      | 1                         | .                       |
| 3.ΟΣΕ      | 1                      | 1                         | .                       |
| 4. ΕΛΤΑ    | 1                      | 1                         | .                       |

Ορίζεται ακόμα ότι οι εκπρόσωποι των εργαζομένων εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία κάθε τρία χρόνια και ότι τα μέλη της Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης Κοινωνικού Ελέγχου, του Διοικητικού Συμβουλίου και του Κεντρικού Εργασιακού Συμβουλίου, δεν μπορούν να είναι ταυτόχρονα μέλη διοικητικών συμβουλίων συνδικαλιστικών οργανώσεων της επιχείρησης.

Το παραπάνω νομικό πλαίσιο αποτέλεσε τον ακρογωνιαίο λίθο των συμμετοχικών διαδικασιών και εξέφρασε την άποψη και τις επιθυμίες τόσο της Κυβέρνησης της εποχής εκείνης όσο και του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος, που ως πολιτικός οργανισμός έδινε έτσι έκφραση στα ιδεολογικά και κοινωνικά του οράματα. Η αντιπολίτευση ανάλογα με την οπτική της γωνία είχε διαφοροποιημένες απόψεις. Το



ΚΚΕ και το ΚΚΕεσ. θεωρούσαν αυτούς τους θεσμούς απαραίτητους και προωθούσαν τη διεύρυνσή τους ενώ η Ν.Δ. υποστήριζε ότι θα οδηγήσουν σε περαιτέρω αποδιοργάνωση τις Δημόσιες Επιχειρήσεις.

### **9.2.β. Οι διοικήσεις**

Οι διοικήσεις των επιχειρήσεων αυτών, μέχρι την εισαγωγή των θεσμών συμμετοχής, αποτελούνταν αποκλειστικά (εκτός των επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης όπου υπήρχαν εκπρόσωποι της Τ.Α.) από άτομα διορισμένα από το κράτος. Ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου, ο Γενικός Διευθυντής της Επιχείρησης και τα υπόλοιπα μέλη ήταν πρόσωπα που η επιλογή τους ήταν συνήθως πολιτική και σπάνια βασιζόταν σε αξιοκρατικά κριτήρια προσόντων, γνώσεων και ικανοτήτων, μια κατάσταση με σίγουρα αρνητικά αποτελέσματα στα ζητήματα της διοικητικής αυτονομίας και την αποτελεσματικότητα των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Με αυτόν τον τρόπο ο έλεγχος των αποφάσεων από την πολιτική εξουσία ήταν απόλυτα εξασφαλισμένος και τα Διοικητικά Συμβούλια λειτουργούσαν ως προέκταση της κυβερνητικής εξουσίας στις Δημόσιες Επιχειρήσεις. Αντίθετα με τους συμμετοχικούς θεσμούς, ένα μέρος των μελλόντων Διοικητικών Συμβουλίων είναι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των εργαζομένων και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σχετικά ανεξάρτητων από την Κυβέρνηση και την κεντρική εξουσία.

### **9.2.γ. Το συνδικαλιστικό κίνημα**

Το συνδικαλιστικό κίνημα στις επιχειρήσεις Ηλεκτρισμού, Τηλεπικοινωνιών, Σιδηροδρόμων, των Ταχυδρομείων και της Ύδρευσης-Αποχέτευσης στην Ελλάδα, αν και με επιμέρους ιδιαιτερότητες, έχει κύρια συντεχνιακό χαρακτήρα με μεγάλη παράδοση διεκδικήσεων, οικονομικών κατακτήσεων και προνομίων. Βοήθησε με τους αγώνες του στον περιορισμό της αυταρχικής εξουσίας και στον εκδημοκρατισμό του γενικότερου συνδικαλιστικού κινήματος, αλλά αναπτύχθηκε σε μια διαρκή αντιπαράθεση με τις διοικήσεις των επιχειρήσεων. Με πρωτοβουλίες του υπήρξαν απόπειρες κατάργησης του διευθυντικού δικαιώματος, ισχυρότατες πιέσεις για συνδιοίκηση και συνδιαχείριση, χωρίς όμως συνυπευθυνότητα για το αποτέλεσμα.

Οι διεκδικήσεις του συνδικαλιστικού κινήματος οδήγησαν σε ικανοποιητικές αμοιβές, αλλά και σε περαιτέρω σμίκρυνση του ανοίγματος της Ψαλίδας των μισθών, ανεξάρτητα από προσόντα, αποδοτικότητα και ευθύνη. Οι οικονομικές κατακτήσεις ξεπέρασαν πολλές φορές την αντοχή και τις δυνατότητες των επιχειρήσεων και καθιέρωσαν αντιπαραγωγικές εργασιακές πρακτικές και συνήθειες.

Δύο στοιχεία είναι πολύ χρήσιμο να ληφθούν υπόψη για τη μορφή του συνδικαλιστικού κινήματος, και που ενδεχομένως επηρέασαν τη σχέση του με τους θεσμούς συμμετοχής. Πρώτον ότι το συνδικαλιστικό κίνημα στην Ελλάδα είναι έντονα κομματικοποιημένο, γεγονός που προσθέτει στρεβλώσεις διαφόρων ειδών και παραμορφώνει τη βούληση των εργαζομένων. Δεύτερον ότι το συνδικαλιστικό κίνημα στο εσωτερικό αυτών των επιχειρήσεων είναι χωρίς μεγάλη συνοχή και ενότητα, πράγμα που αποδεικνύεται από τον μεγάλο αριθμό σωματείων που υπάρχουν με βάση ειδικότητες και συντεχνιακά συμφέροντα (Πίνακας 15).

### **9.3. Ο απολογισμός λειτουργίας των θεσμών συμμετοχής**

Μια κριτική για την απόδοση των θεσμών συμμετοχής στις επτά κοινωνικοποιημένες επιχειρήσεις στο χρονικό διάστημα ουσιαστικής λειτουργίας τους από το Νοέμβριο 1985 μέχρι τις αρχές του 1992, θα πρέπει να εκτιμήσει κατά πόσο προωθήθηκαν οι στόχοι, όπως έχουν διατυπωθεί στο σχετικό νόμο «Εξυπηρέτηση του εθνικού συμφέροντος και του κοινωνικού συνόλου, ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων,..., την αύξηση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας προς όφελος των εργαζομένων της επιχείρησης και για τη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο». Μια τέτοια συγκριτική ανάλυση δεν είναι εύκολη. Γι' αυτό, η κριτική θα γίνει μέσα από την παρουσίαση του έργου και της λειτουργίας των διαφόρων οργάνων όπως της Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης Κοινωνικού Ελέγχου, του Διοικητικού Συμβουλίου, του Εργασιακού Συμβουλίου και των άλλων δευτερευούσης σημασίας οργάνων της Κοινωνικοποίησης.

#### **9.3.1 Η Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου**

Από την ανάλυση του περιεχομένου των ημερησίων διατάξεων, των πρακτικών των συνεδριάσεων και των συνεντεύξεων με μέλη της, όπως και από άλλα γραπτά κείμενα των Αντιπροσωπευτικών Συνελεύσεων Κοινωνικού Έλεγχου, στις επτά επιχειρήσεις, μπορούν να επισημανθούν τα κύρια θέματα συζητήσεων και αποφάσεων. Παρατηρείται ότι υπάρχει αδυναμία να ασχοληθούν με θέματα ουσιαστικά, όπως θέματα προγραμματισμού, επενδύσεων, ανθρώπινου δυναμικού, κοστολόγησης, τιμολογίων κ.ά., που είναι εκείνα με τα οποία θα έπρεπε να ασχολούνται κατά κύριο λόγο. Αλλά και όταν ασχολούνται, αυτό γίνεται με τρόπο αποσπασματικό και χωρίς μελέτη και προπαρασκευή. Τουναντίον ασχολούνται κύρια με εγκρίσεις ισολογισμών, προϋπολογισμών και κανονισμών, δηλαδή με θέματα διαχείρισης και όχι πολιτικής.

Υπάρχει ελλιπής προπαρασκευή των θεμάτων που πρόκειται να συζητηθούν, αποφυγή των μεγάλων θεμάτων και αποφάσεων των επιχειρήσεων που χρειάζονται κοινωνική συναίνεση και έλεγχο, αποφυγή συζητήσεων για τον εκσυγχρονισμό και για το μέλλον των επιχειρήσεων. Υπάρχουν συνεχώς διαφωνίες και αντιπαραθέσεις με βάση κομματικά κριτήρια και απόπειρες καταδίκης και κριτικής των αποφάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου και της Κυβέρνησης. Ένα τέτοιο προσφιλέθ θέμα είναι η αύξηση των τιμολογίων, ιδιαίτερα εκείνων της ΔΕΗ και του ΟΤΕ (Πίνακες 7, 8 και 9).

Οι Αντιπροσωπευτικές Συνελεύσεις Κοινωνικού Ελέγχου έχουν συχνά έλλειψη απαρτίας. Από τις 145 συνελεύσεις που ορίστηκαν ως σύνολο, μόνο το 50% πραγματοποιήθηκε, γιατί απουσίαζαν συστηματικά οι εκπρόσωποι του κράτους και των κοινωνικών οργανώσεων. Απουσιάζουν επίσης συστηματικά οι εκπρόσωποι της ΓΣΕΕ, της ΠΑΣΕΓΕΣ αλλά και του ΣΕΒ και του ΤΕ, ίσως γιατί είχε δημιουργηθεί η αίσθηση πως πρόκειται για μια εσωτερική υπόθεση μεταξύ διοικήσεως και εργαζομένων. Σπάνια απουσίαζαν εκπρόσωποι των εργαζομένων που είναι συνήθως καλά ενημερωμένοι, ενώ οι εκπρόσωποι του κράτους και των κοινωνικών οργανώσεων δεν έχουν καλή ενημέρωση και γνώση των θεμάτων ( Πίνακες 10 και 11).

#### **9.3.2 Το Διοικητικό Συμβούλιο**

Το έργο και ο τρόπος των διοικητικών συμβουλίων δε φαίνεται να παρουσιάζει σημαντικές διαφορές από εκείνο της εποχής πριν από την εισαγωγή των θεσμών

συμμετοχής. Αυτό είναι το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από την ανάλυση του περιεχομένου των ημερησίων διατάξεων και πρακτικών των συνεδριάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου των επιχειρήσεων, όπως και από προσωπικές συνεντεύξεις με μέλη τους. Τα Διοικητικά Συμβούλια συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν τα προβλήματα των επιχειρήσεων κατά περίπτωση, επικυρώνοντας συνήθως τις προτάσεις των υπηρεσιών τους (Πίνακες 12 και 13).

ΠΙΝΑΚΑΣ 7 ΘΕΜΑΤΑ ΣΥΖΗΤΗΣΕΩΝ ή ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΗΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (ΑΣΚΕ) (1985-1992)

| ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ                          | ΔΕΗ | ΟΤΕ | ΟΣΕ |
|-------------------------------------|-----|-----|-----|
| Ανακοινώσεις                        | 2   | 1   | 9   |
| Επικύρωση πρακτικών                 | 3   | 2   | 8   |
| Έγκριση πεπραγμένων                 | 3   | 1   | 2   |
| Έγκριση ισολογισμού                 | 5   | 7   | 2   |
| Έγκριση προϋπολογισμού              | 5   | 7   | 4   |
| Έγκριση κανονισμών                  | 1   | 7   | 5   |
| Τροποποίηση ιδρυτικού νόμου         | 0   | 0   | 2   |
| Ενημέρωση                           | 2   | 3   | 1   |
| Έγκριση τιμολογίων                  | 6   | 4   | 3   |
| Δανειοδοτήσεις                      | 0   | 0   | 3   |
| Αναμόρφωση προϋπολογισμών           | 0   | 0   | 3   |
| Σχέσεις εργαζομένων-διοίκησης       | 2   | 0   | 0   |
| Εργασιακά θέματα                    | 5   | 0   | 0   |
| Θυγατρικές εταιρείες                | 0   | 4   | 0   |
| Εκλογή Προεδρείου                   | 3   | 4   | 4   |
| Μη νόμιμες προσλήψεις               | 1   | 1   | 0   |
| Επιλογή ελεγκτών                    | 0   | 2   | 0   |
| Ρόλος των ΑΣΚΕ                      | 1   | 1   | 0   |
| Μακροχρόνιο πρόγραμμα               | 5   | 6   | 1   |
| Μακροχρόνιο οριακό κόστος           | 3   | 0   | 0   |
| Προγραμματισμός εργατικού δυναμικού | 0   | 1   | 0   |

ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (ΑΣΚΕ) ΤΩΝ ΕΛΤΑ (1986-1991)

ΠΙΝΑΚΑΣ 8  
ΘΕΜΑΤΑ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΗ

|   |
|---|
| Εκλογή Προεδρείου 1988, 1991  |
| Σύστημα αξιολόγησης προσωπικού  |
| Έγκριση προϋπολογισμού 1988, 1989, 1990                               |
| »  ισολογισμού 1987, 1988   |
| »  κοιν. ισολογισμού 1987   |
| Διορισμός Ελεγκτών 1988, 1989, 1990                                   |
| Έγκριση κανονισμού λειτουργίας της ΑΣΚΕ Έγκριση τιμολογίων 1989, 1991 |
| Απόρριψη τιμολογίων 1990  |

Εκλογή Προεδρείου 1989, 1990  
Ισολογισμός 1988  
Έγκριση τιμολογίων 1989

Γενικότερα, πλην του νέου στοιχείου της συμμετοχής των εκπροσώπων των εργαζομένων, τα Διοικητικά Συμβούλια δεν φαίνεται να έχουν ενσωματώσει στη λειτουργία τους, τους νέους θεσμούς συμμετοχής. Αναπαράγεται η ίδια κατάσταση όπως και πριν, πράγμα που σημαίνει πως οι λόγοι της κακής λειτουργίας του Διοικητικού Συμβουλίου πρέπει να αναζητηθούν στη δομή, την οργάνωση και τον τρόπο λειτουργίας των επιχειρήσεων και της ευρύτερης πολιτικής διαδικασίας που επιβάλλει αποφάσεις, οι οποίες έχουν από πριν ληφθεί σε επίπεδο Προέδρου, Γενικού Διευθυντή και Κυβέρνησης. Υπάρχουν διαφωνίες μεταξύ εκπροσώπων του κράτους και εκπροσώπων των εργαζομένων σε θέματα τήρησης διαδικασιών, επειδή δεν ετοιμάζονται προγράμματα για επενδύσεις, για το ανθρώπινο δυναμικό, τα τιμολόγια και όλα τα μεγάλα και σπουδαία θέματα των επιχειρήσεων. Θέματα που σύμφωνα με το νόμο, το Διοικητικό Συμβούλιο έχει υποχρέωση να εισηγείται στην Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου που ασκεί τον κοινωνικό έλεγχο και αποφασίζει γι' αυτά. Γι' αυτό και οι σχέσεις Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης Κοινωνικού ελέγχου και Διοικητικού Συμβουλίου είναι συνήθως τεταμένες. Κυριαρχεί καχυποψία και υπάρχουν μεγάλες δυσκολίες στη συνεργασία.

Στις αποφάσεις παίζει καθοριστικό ρόλο η γνώμη του Προέδρου και του Γενικού Διευθυντή. Οι υπόλοιποι εκπρόσωποι του κράτους συμπλέουν συνήθως μαζί τους στα κρίσιμα ζητήματα και δεν έχουν πλήρη ενημέρωση. Οι εκπρόσωποι των εργαζομένων στα Διοικητικά Συμβούλια εμφανίζονται να γνωρίζουν πολύ καλά τα θέματα των επιχειρήσεων, δίνουν μια έκφραση συνέχειας στη λειτουργία της επιχείρησης, προτείνουν εναλλακτικές λύσεις και εισάγουν πολλές φορές από μόνοι τους θέματα για συζήτηση. Οι συνεδριάσεις πραγματοποιούνται πάντα και χωρίς απουσίες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 10  
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ (ΑΣΚΕ)  
(1985-1991)

| Ετος<br>Επιχείρηση                           | ΔΕΗ  | ΟΤΕ  | ΟΣΕ  | ΕΛΤΑ | ΕΥΔΑΠ |
|--|--|------|------|------|-------|
| Αριθμός συνεδριάσεων                         | 34   | 34   | 54   | 13   | 10    |
| 1985   | 2  | 2    | 1    | -    | -     |
| 1986   | 10   | 5    | 14   | -    | -     |
| 1987   | 6  | 8    | 12   | -    | -     |
| 1988   | 6  | 4    | 4    | 5    | -     |
| 1989   | 2  | 8    | 12   | 2    | 3     |
| 1990   | 5  | 4    | 6    | 4    | 5     |
| 1991   | 3  | 3    | 5    | 1    | 2     |
| 1992   | 0  | 0    | 0    | 1    | 0     |
| Συνεδριάσεις που πραγματοποιήθηκαν           | 19   | 28   | 15   | 8    | 4     |
| Απουσίες:                                    |  |      |      |      |       |
| Εκπρόσ. κράτους                              | 62   | 77   | 158  | 42   | 4     |
| Εργαζομένων                                  | 22   | 17   | 85   | 17   | -     |
| Κοινωνικών ομάδων & οργανώσεων               | 83   | 116  | 193  | 49   | -     |
| Δείκτης απουσιών<br>κατά ομάδα<br>εκπροσώπων | $\frac{\text{Σύνολο απουσ. ομάδας εκπροσ.}}{\text{Μέλη ομάδας χ αριθμός συνεδριών}}$ |      |      |      |       |
| Εκπρόσωποι<br>κράτους                        | 0.20   | 0.24 | 0.32 | 0.35 | -     |
| εργαζομένων                                  | 0.07   | 0.05 | 0.17 | 0.14 | -     |
| κοινωνικών ομάδων & οργανώσεων               | 0.27   | 0.36 | 0.39 | 0.41 | -     |

ΠΙΝΑΚΑΣ 11  
ΑΠΟΥΣΙΕΣ ΕΚΠΡΟΣΩΠΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΟΜΑΔΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ  
ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ  
ΕΛΕΓΧΟΥ (1985-1991)

| Κοινωνικές ομάδες<br>και οργανώσεις | Επιχείρηση |     |     |
|-------------------------------------|------------|-----|-----|
|                                     | ΔΕΗ        | ΟΤΕ | ΟΣΕ |
| ΓΣΕΕ                                | 9          | 22  | 28  |
| ΠΑΣΕΓΕΣ                             | 14         | 17  | 18  |
| ΤΕΕ                                 | 6          | 16  | 18  |
| ΒΕΕ                                 | 6          | 0   | 11  |
| ΣΕΒ                                 | 10         | 10  | 20  |
| ΟΕΕ                                 | 5          | 9   | 17  |
| ΕΕΒΕΕ                               | 11         | 20  | 17  |
| ΓΕΣΑΣΕ                              | 9          | -   | -   |
| ΣΕΕΣΕ                               | -          | 12  | -   |
| ΠΣΕ                                 | -          | -   | 40  |
| ΚΕΔΚΕ                               | 13         | 10  | 24  |
| ΑΘΡΟΙΣΜΑ                            | 83         | 116 | 193 |

ΠΙΝΑΚΑΣ 12  
ΘΕΜΑΤΑ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΔΣ ΤΟΥ ΟΤΕ  
(Νοέμβριος 1985-Μάιος 1988) %

|                         |    |
|-------------------------|----|
| Επενδύσεις              | 57 |
| Προσωπικό               | 20 |
| οικονομικά              | 7  |
| Οργάνωση και Εκπαίδευση | 10 |
| Άλλα θέματα             | 6  |

ΠΙΝΑΚΑΣ 13  
ΘΕΜΑΤΑ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΟΥ ΔΣ ΤΗΣ ΔΕΗ

|   | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|------|------|------|
| Συνεδριάσεις  | 64   | 64   | 70   |
| Αποφάσεις   | 390  | 425  | 515  |
| Αποφάσεις /συνεδρίαση   | 6,1  | 6,6  | 7,3  |
| <b>ΣΧΕΤΙΚΗ ΒΑΡΥΤΗΤΑ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ</b>                             |      |      |      |
|   | %    | %    | %    |
| Επουσιώδεις   | 45   | 46   | 50   |
| Σημαντικές  | 38   | 41   | 36   |
| Πολύ σημαντικές   | 14   | 11   | 10   |
| Στρατηγικές   | 3    | 2    | 4    |
| <b>ΑΝΑΛΥΣΗ ΘΕΜΑΤΟΛΟΓΙΑΣ</b>                                   |      |      |      |
| Κατακυρώσεις έργων και προμηθειών                             | 17   | 13   | 24   |
| Διαδικαστικό προμηθειών και έργων ενστάσεις κλπ.              | 37   | 46   | 41   |
| Δάνεια, οφειλές κλπ. οικονομικό                               | 11   | 11   | 11   |
| οργανωτικό και θεσμικό  | 3    | 3    | 2    |
| Θέματα προσωπικού   | 17   | 14   | 13   |
| Επιχειρησιακό (ισολογισμοί, προϋπολογισμοί, προγράμματα κλπ.) | 6    | 5    | 3    |
| Διάφορα   | 9    | 8    | 6    |

Ο Πίνακας 13 είναι χαρακτηριστικός. Αφορά τις αποφάσεις που έλαβε το Διοικητικό Συμβούλιο της ΔΕΗ την περίοδο 1989-1991. Μόνο το 3% κατά μέσο όρο την τριετία 1989-1991 είναι στρατηγικής σημασίας. Ο ίδιος Πίνακας δείχνει ότι το 59% των αποφάσεων έχει σχέση με έργα και προμήθειες και το 15% με θέματα προσωπικού. Κάτω από τις παραπάνω συνθήκες το Διοικητικό Συμβούλιο δεν είναι ο επιτελικός νους της επιχείρησης που ασχολείται με τα μεγάλα προβλήματα, που οργανώνει και κατευθύνει την επιχείρηση.

### **9.3.3 Τα Υπόλοιπα Όργανα που Προβλέπουν οι Θεσμοί Συμμετοχής**

Το Κεντρικό Εργασιακό Συμβούλιο δεν κατάφερε να ενεργοποιηθεί σημαντικά και έτσι δεν υπάρχει έργο πάνω στο οποίο να γίνει κριτική, παρά το γεγονός πως κατανάλωσε πολύ χρόνο σε μια προσπάθεια επιβεβαίωσης και αποδοχής. Ασχολήθηκε με θέματα πολιτιστικά και λεσχών όπως και ορισμένες φορές με θέματα υγιεινής και ασφάλειας, αλλά δεν κατάφερε να αναπτύξει έργο σε θέματα ουσίας, όπως ελέγχου, οργάνωσης, λειτουργίας, αποδοτικότητας και παραγωγικότητας των επιχειρήσεων. Εκεί δηλαδή όπου το θεσμικό πλαίσιο είχε καθορίσει ότι ήταν ο ουσιαστικός ρόλος και προορισμός του.

Οι Περιφερειακές Συνελεύσεις Κοινωνικού Ελέγχου φαίνεται πως εκπλήρωσαν το ρόλο τους, που περιορίζεται απλά στην έγκριση των προγραμμάτων των επιχειρήσεων στο πλαίσιο του Νομαρχιακού Συμβουλίου.

Τα Τοπικά Εργασιακά Συμβούλια συνάντησαν μεγάλες δυσκολίες για να κάνουν αποδεκτές τις διαδικασίες ίδρυσης, στελέχωσης, αναγνώρισης και αποδοχής από τις υπηρεσίες των επιχειρήσεων και από τις οργανώσεις του συνδικαλιστικού κινήματος. Δεν είχαν σοβαρή δραστηριότητα και δεν παρουσίασαν συγκεκριμένο έργο.

## **9.4. Οι Δυσκολίες στην Εισαγωγή Θεσμών Αποτελεσματικής Συμμετοχής**

Ο απολογισμός λειτουργίας των θεσμών συμμετοχής στις επτά Δημόσιες επιχειρήσεις, όπως φάνηκε από την προηγούμενη ανάλυση, δεν είναι καθόλου θετικός. Οι δυσκολίες φαίνεται ότι προέρχονται από πολλές και διάφορες αιτίες, με ειδική αλλά και γενική προέλευση. Στα επόμενα θα επιχειρηθεί μια ανάλυση των αιτίων με τρόπο που να αποκαλύπτει και τα περιθώρια βελτίωσης του θεσμού στο μέλλον.

Οι θεσμοί συμμετοχής, όπως περιγράφονται στο σχετικό νόμο και στα Προεδρικά Διατάγματα που ακολούθησαν, αλλά κυρίως όπως διαμορφώθηκαν στην πράξη, συνάντησαν σοβαρότατες δυσκολίες κατά την εφαρμογή τους. Δυσκολίες που σχετίζονται με γενικότερα ζητήματα μορφής της ελληνικής κοινωνίας που είναι ασυνήθιστη σε τέτοιες πρακτικές και συνήθειες, τη μορφή και τον τρόπο λειτουργίας του συνδικαλιστικού κινήματος, αλλά και δυσκολίες που συνδέονται με ειδικότερα ζητήματα περιεχομένου και κατευθύνσεων του ίδιου του θεσμικού πλαισίου.

### **9.4.1 Το γενικότερο Πολιτικό, Οικονομικό και Κοινωνικό Πλαίσιο**

Η νεότερη ελληνική πολιτική ιστορία οριοθετείται το 1949 με το τέλος του εμφυλίου πολέμου και την επικράτηση συντηρητικών πολιτικών δυνάμεων. Μέχρι το 1967 που η στρατιωτική δικτατορία κατέργησε το Κοινοβούλιο, λειτουργεί ένα είδος κοινοβουλευτικής δημοκρατίας με δυτικό προσανατολισμό, βασισμένο στην ύπαρξη και λειτουργία όλων των κομμάτων πλην του κομμουνιστικού, που είναι παράνομο και εκφράζεται μέσα από άλλα σχήματα. Υπάρχουν πολιτικές ελευθερίες, αλλά μέσα σε ένα πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής κοινωνίας που αναπτύσσεται κάτω από τη διακριτική παρουσία του στρατού και της αστυνομίας. Οι συνδικαλιστικές ελευθερίες είναι ελεγχόμενες και χορηγούνται σταδιακά από ένα κράτος που βελτιώνει τη λειτουργία του, αλλά δε μειώνει την αυταρχική του νοοτροπία.

Η στρατιωτική δικτατορία, 1967-1974, είναι περίοδος μεγάλης πολιτικής οπισθοδρόμησης, καταπίεσης των συνδικαλιστικών ελευθεριών και των οραμάτων για συμμετοχή. Η πτώση της ενεργοποίησε σημαντικές πολιτικές δυνάμεις για την καλύτερη

λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος και του κράτους, χωρίς διακρίσεις για όλο τον πληθυσμό της χώρας, νομιμοποιείται το κομμουνιστικό κόμμα και φουντώνουν οι ελπίδες για συναινετικές διαδικασίες. Υπάρχει μεγάλη ανάπτυξη του συνδικαλιστικού κινήματος με έντονο όμως συντεχνιακό χαρακτήρα, ιδιαίτερα στο Δημόσιο Τομέα της Οικονομίας, που εκφράζεται κύρια με απαιτήσεις καλύτερων αμοιβών και επέκτασης των ήδη κατακτημένων, αλλά και με απαιτήσεις συμμετοχής στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Οι εκλογές του 1981 δίνουν την πλειοψηφία στο Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα που καλείται να υλοποιήσει οράματα για τη συμμετοχή χωρίς όμως εδραιωμένες συναινετικές διαδικασίες. Είναι η ίδια περίοδος που η Ελλάδα γίνεται επίσημο μέλος την ΕΟΚ, πράγμα που εξασφαλίζει μία έμμεση πολιτική σταθερότητα, αλλά που προμηνύει και βίαιες ανακατατάξεις στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο.

Οι οικονομικές εξελίξεις στη μεταπολεμική Ελλάδα παρουσιάζουν σημαντικό ενδιαφέρον. Στη δεκαετία του '50 ανοικοδομούνται οι ζημιές της περιόδου 1940-1950, πραγματοποιούνται βασικά έργα υποδομής και δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για ταχύρρυθμες οικονομικές εξελίξεις στην επόμενη δεκαετία. Ο κύριος στόχος της ανάπτυξης την περίοδο αυτή είναι η βελτίωση της αγροτικής παραγωγής και η δημιουργία κάποιας αξιόλογης βιομηχανίας. Γίνονται παράλληλα μεγάλες ανακατατάξεις στη διάρθρωση του εργατικού δυναμικού με μεγάλα φαινόμενα εσωτερικής και εξωτερικής μετανάστευσης. Στην περίοδο 1960-1973 πραγματοποιούνται εντυπωσιακά υψηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης μιας σειράς μακροοικονομικών μεγεθών, όπως επενδύσεις, παραγωγή και παραγωγικότητα της εργασίας, μετασηματίζεται η ελληνική οικονομία από αγροτική σε ημιβιομηχανική και πραγματοποιείται η ενσωμάτωση της στη διεθνή αγορά με τη σύνδεση της χώρας με την ΕΟΚ. Στην περίοδο αυτή πραγματοποιείται η πιο εκτεταμένη στην οικονομία της χώρας μεταβολή σχέσεων και μεγεθών, αλλά ταυτόχρονα κατά τη διάρκεια της διαμορφώνονται και όλα εκείνα τα στοιχεία που καθόρισαν τη μορφή και την έκταση της κρίσης της περιόδου που θα ακολουθήσει.

Από το 1973 μέχρι σήμερα είναι μια περίοδος κρίσης που άρχισε με τις σταδιακές υποχωρήσεις του δυναμισμού των προηγούμενων 10-15 ετών, που συνεχίζεται με σαφώς χαμηλότερους ρυθμούς επίδοσης και μεγέθυνσης. Είναι περίοδος αποβιομηχάνισης, όλο και μεγαλύτερης συμμετοχής του τομέα των υπηρεσιών στο ΑΕΠ της χώρας, αδυναμίας παρακολούθησης της ανάπτυξης των άλλων χωρών και μεγαλύτερων πιέσεων του διεθνούς ανταγωνισμού. Η ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αγοράς το 1992 δημιουργεί μεγάλες ανησυχίες λόγω των ανακατατάξεων που συνεπάγεται, γιατί δεν προωθείται μια συγκεκριμένη αναπτυξιακή πολιτική που να μπορεί να οδηγήσει σε δυναμική οικονομική ανάπτυξη.

Η πολιτική κατάσταση και οι οικονομικές εξελίξεις στη μεταπολεμική Ελλάδα, όπως σύντομα παρουσιάστηκαν παραπάνω, μαζί με τις ιστορικές καταβολές και τις πολιτικές συνθήκες και παραδόσεις, συνθέτουν μια σύγχρονη κοινωνική πραγματικότητα όπου η λειτουργία των θεσμών καθίσταται τις περισσότερες φορές προβληματική. Η εισαγωγή των θεσμών συμμετοχής στις Δημόσιες Επιχειρήσεις θα έπρεπε να λάβει σοβαρότερα υπόψη της το γενικότερο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο μέσα στο οποίο ζουν, αναπτύσσονται, αλλά και από το οποίο επηρεάζονται αυτές οι επιχειρήσεις. Η άποψη, για παράδειγμα, που υποστηρίζουν ορισμένοι συγγραφείς ότι η ελληνική κοινωνία επηρεάζεται από την αγροτική της κουλτούρα και όχι από μια προηγμένη βιομηχανική κουλτούρα που να σχετίζεται με την ωριμότητα αντιμετώπισης των προβλημάτων, το διάλογο, τον έλεγχο και τη συναίνεση, φαίνεται πως επαληθεύτηκε στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του Διαμαντούρου πως πηγή πολλών αδυναμιών της νεοελληνικής κοινωνίας είναι τα ζητήματα πολιτικής κουλτούρας.



Υποστηρίζεται, δηλαδή, πως από τον περασμένο αιώνα η χώρα αναπτύσσεται κατά μήκος δύο αντιτιθέμενων ρευμάτων πολιτικής κουλτούρας που τέμνουν οριζοντίως τα κόμματα και την ίδια την κοινωνία και που κατά διαστήματα το ένα ρεύμα υπερτερεί του άλλου. Εμποδίζοντας όμως στην ουσία τη χώρα να προχωρήσει σε μια οριστική εκσυγχρονιστική κατεύθυνση.

Έπρεπε, δηλαδή, να ληφθεί υπόψη η μεγάλη παράδοση συγκεντρωτικής λειτουργίας του κράτους και πελατειακών σχέσεων και πώς αυτά έχουν λειτουργήσει στην ελληνική κοινωνία. Ο αυταρχικός τρόπος λειτουργίας της πολιτικής εξουσίας και κατ' επέκταση ο αυταρχικός τρόπος λειτουργίας του κράτους, επεκτάθηκε σαν αντίληψη και στις Δημόσιες Επιχειρήσεις. Δεν ήταν αρκετό το χρονικό διάστημα από το 1974, χρονιά πτώσης της στρατιωτικής δικτατορίας, μέχρι το 1983, χρονιά εισαγωγής των νέων θεσμών, για να ωριμάσουν οι συνθήκες για τη δημιουργία των απαραίτητων συναινετικών διαδικασιών που προϋποθέτουν οι θεσμοί συμμετοχής. Γιατί είναι προφανές πως οι επιχειρήσεις αυτές που δημιουργήθηκαν και αναπτύχθηκαν συμπληρωματικά στο πλαίσιο μιας πολιτικής εξουσίας που έχει δικές της προτεραιότητες και στόχους, αποκτούν με το χρόνο όλες τις ιδιότητες και τα χαρακτηριστικά της. Η οικονομική τους πορεία είναι παράλληλη με την πορεία της ελληνικής οικονομίας. Μπαίνουν κι αυτές σε κρίση στα τέλη της δεκαετίας του '70. Τότε φουντώνουν οι συζητήσεις για τον εκσυγχρονισμό τους, για την κοινωνική τους προσφορά και χρησιμότητα και ιδιαίτερα για την οικονομική τους αποτελεσματικότητα.

Υπάρχει σήμερα μια δυσκολία θεωρητικής τοποθέτησης απέναντι στο ζήτημα της σχέσης Δημοσίων Επιχειρήσεων και θεσμών συμμετοχής. Και οι δύο έννοιες βρίσκονται σε πολύ μεταβατική κατάσταση. Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις μεταβάλλονται και λόγω των ιδιωτικοποιήσεων που επιχειρήθηκαν, αλλά και γιατί επηρεάζονται από τις γενικότερες ανακατατάξεις στον Ευρωπαϊκό χώρο και τις προοπτικές που δημιουργεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με τη συμφωνία του Μάαστριχτ. Οι θεσμοί συμμετοχής την ίδια περίοδο βρίσκονται σε αδιέξοδο και υπολειτουργούν. Νεότερες νομοθετικές παρεμβάσεις επιχειρούν βελτιώσεις αλλά στην ουσία εξουδετερώνουν και ακινητοποιούν τους θεσμούς και τις συμμετοχικές διαδικασίες.

#### **9.4.2. Το Θεσμικό Πλαίσιο**

Οι θεσμοί συμμετοχής, όπως εισήχθησαν με το νόμο 1365/83 και τα Προεδρικά Διατάγματα που ακολούθησαν, αποτέλεσαν ένα τεράστιο άλμα σε σχέση με ό,τι υπήρχε προηγουμένως.

Παρατηρείται σχετικά πως αυτοί οι θεσμοί συμμετοχής ήταν πολύ προωθημένοι, σε σημείο που ξεπέρασαν τις απαιτήσεις των εργαζομένων. Φαίνεται ότι υπήρξαν όντως πρωτοποριακοί για ό,τι είχε γίνει μέχρι το 1983 από άποψη συμμετοχής στην Ελλάδα, αλλά και προχωρημένοι σε σχέση με τη διεθνή πραγματικότητα.

Τόσο όμως ο νόμος, όσο και τα Προεδρικά Διατάγματα, περιέχουν στοιχεία που αποτέλεσαν εμπόδια για την ανάπτυξη και εδραίωση του θεσμού.

Ο νόμος περιείχε δύο σημεία που αποτέλεσαν ευθύς εξαρχής σημεία τριβής και μεγάλων συζητήσεων. Η έκταση της εφαρμογής του και ο περιορισμός στη λήψη αποφάσεων για απεργίες.

Οι θεσμοί συμμετοχής είχαν σύμφωνα με το νόμο ως πεδίο εφαρμογής όλες τις Δημόσιες Επιχειρήσεις, τις Τράπεζες και τις Ασφαλιστικές Εταιρείες και γενικά κάθε επιχείρηση, όπου το κράτος έχει την απόλυτη πλειοψηφία των μετοχών. Η φιλοδοξία του νομοθέτη (δηλαδή της Κυβέρνησης) να καλύψει μεμιάς όλο το χώρο των Δημοσίων Επιχειρήσεων κρίθηκε πρόχειρη και χωρίς προπαρασκευή και μελέτη, μια και η εποχή

μας επιβάλλει την αντιμετώπιση των επιχειρήσεων ατομικά και σύμφωνα με τα ειδικά χαρακτηριστικά τους και ανάλογα με το περιβάλλον μέσα στο οποίο ζουν και αναπτύσσονται.

Η εισαγωγή, επίσης, ταυτόχρονα με τις συμμετοχικές διαδικασίες ειδικών περιοριστικών μέτρων για τη λήψη αποφάσεων για απεργία, δημιούργησε μεγάλη καχυποψία στους εργαζομένους και αδυνάτισε ευθύς εξαρχής μια μεγάλη καινοτομία, όπως ήταν οι θεσμοί συμμετοχής. Τα μέτρα αυτά στην ουσία δεν εφαρμόστηκαν ποτέ και καταργήθηκαν στην πράξη.

Η ασάφεια και η γενικότητα που χαρακτηρίζει πολλά σημεία των Προεδρικών Διαταγμάτων δημιούργησαν επίσης δυσκολίες στην εφαρμογή των θεσμών συμμετοχής. Ιδιαίτερα εκείνη που αναφέρει ότι η Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου «αποφασίζει για τον προγραμματισμό της επιχείρησης στον τομέα των επενδύσεων, της χρηματοδότησης, των τιμολογίων, των προμηθειών και του εργατικού δυναμικού», που είναι και η περισσότερο ουσιαστική, γιατί καθορίζει με σαφήνεια το αντικείμενο ενασχόλησής της αλλά και γιατί οδηγούσε σε σύγκρουση αρμοδιοτήτων με το Δ.Σ. της Επιχείρησης. Στο σημείο αυτό διατυπώθηκαν δύο απόψεις: Η πρώτη υποστήριζε ότι θα πρέπει να αποφασίζει για τα γενικότερα και μακροπρόθεσμα προγράμματα της επιχείρησης και η άλλη ότι θα πρέπει να αποφασίζει και για τα ειδικότερα ζητήματα, όπως την αύξηση των τιμολογίων ή τα συγκεκριμένα δάνεια της επιχείρησης. Η δεύτερη αυτή άποψη υποστήριζε επίσης πως οι συζητήσεις και οι αποφάσεις στα μακροπρόθεσμα προγράμματα της επιχείρησης ήταν αποπροσανατολιστικές γιατί τέτοια προγράμματα δεν διαθέτουν οι επιχειρήσεις. Παρατηρήθηκε, δηλαδή, δυσκολία συνεννόησης στα γενικότερα ζητήματα, ενώ υπήρξε ευκολία στα συγκεκριμένα θέματα αρμοδιότητάς της, όπως έγκριση ισολογισμών ή γνωμοδότηση για τους προϋπολογισμούς. Η ουσία της διαφωνίας πηγάζει από την ασάφεια στη διατύπωση, αλλά κύρια από τη διάθεση πολλών από τα μέλη της Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης Κοινωνικού Ελέγχου να τη μεταβάλουν σε ένα σώμα που παρεμβαίνει σε όλα τα ζητήματα της επιχείρησης, που κρίνει τις αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου και της Κυβέρνησης. Ταυτόχρονα είναι γεγονός πως τα Διοικητικά Συμβούλια δεν παρουσίασαν μακροπρόθεσμα προγράμματα δράσης και στρατηγικό σχέδια όπως είχαν υποχρέωση (Πίνακες 7, 8 και 9).

Τα παραπάνω οδήγησαν σε σκέψεις και προβληματισμούς κατά πόσον η Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου μπορεί να έχει αποφασιστικό ή συμβουλευτικό χαρακτήρα. Υπήρξαν μεγάλες συζητήσεις, νομικές γνωματεύσεις μέχρι και δικαστικές αποφάσεις. Το ερώτημα που προέκυψε αν η ΑΣΚΕ ταυτίζεται με τη Συνέλευση των Μετόχων σε κάθε επιχείρηση και αν ως εκ τούτου μπορεί να απαλλάξει ή όχι το ΔΣ των ευθυνών του και να εγκρίνει τα οικονομικά αποτελέσματα, οδήγησε σε περαιτέρω σύγχυση και πρακτικές δυσκολίες.

Άλλη δυσκολία παρουσιάστηκε από την ύπαρξη στην Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου εκπροσώπων τριών ομάδων με διαφορετικά χαρακτηριστικά, κίνητρα και αφετηρίες. Οι εκπρόσωποι του κράτους, ασυντόνιστοι και απληροφόρητοι, δεν εκφράζουν τις περισσότερες φορές άποψη, αλλά αντιδρούν ανάλογα με την κομματική τους διασύνδεση και την πολιτική συγκυρία. Οι εκπρόσωποι των κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων, στην ίδια περίπου κατάσταση, όσο κι αν μεταξύ αυτών υπάρχουν εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που θεωρητικά εκπροσωπούν μεγάλες λαϊκές δυνάμεις. Οι εκπρόσωποί τους απουσιάζουν συστηματικά, όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα (Πίνακες 10 και 11). Τέλος, οι εκπρόσωποι των εργαζομένων με σοβαρότερο ενδιαφέρον και πληρέστερη πληροφόρηση. Από αδυναμία συνεννόησης στα θέματα της επιχείρησης, με την έννοια ότι απουσίαζε η βάση πάνω στην οποία θα μπορούσαν να συγκλίνουν οι απόψεις των τριών αυτών ομάδων, επαναλήφθηκε και εκεί αυτό που γίνεται συχνά στην Ελλάδα. Η συνεννόηση δηλαδή και η δημιουργία

συμμαχιών και ομαδοποιήσεων με βάση κριτήρια κομματικά ή πολιτικά και όχι με βάση το μέλλον και τις προοπτικές της επιχείρησης ή ακόμα των κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων που εκπροσωπούν. Χαρακτηριστικός είναι ο Πίνακας 17 που απεικονίζει τα αποτελέσματα των εκλογών εκπροσώπων εργαζομένων στα όργανα των κοινωνικοποιημένων επιχειρήσεων. Δεν διαφέρει από αντίστοιχα αποτελέσματα εκλογών των συνδικαλιστικών οργανώσεων ή εθνικών εκλογών και παρουσιάζει μια κάθετη διαίρεση με βάση την κομματική ένταξη ή τοποθέτηση (Πίνακας 17). Ακόμα και οι πρώτες εκλογές το 1983 (πρώτη στήλη του Πίνακα 17) που αφορούσαν την εκλογή γνωμοδοτικών επιτροπών, που θα μελετούσαν ζητήματα αναδιοργάνωσης των Δημοσίων Επιχειρήσεων, έγιναν με βάση κομματικά κριτήρια και κατευθύνσεις. Τα κόμματα και οι κομματικές παρατάξεις δεν φαίνεται να αντιλαμβάνονται πως οι θεσμοί συμμετοχής απαιτούν πρώτα απ' όλα συναίνεση, γνώση των θεμάτων και άξια εκπροσώπηση. Το ενδιαφέρον είναι πως υπάρχει μαζική συμμετοχή στις εκλογές των οργάνων που αγγίζει τις περισσότερες φορές το 80%-90% των εγγεγραμμένων μελών. Δεν αποτέλεσε δηλαδή ο θεσμός της Κοινωνικοποίησης ευκαιρία άμβλυνσης των κομματικών διαφορών αλλά τουναντίον αύξησε την κομματικοποίηση και τις αντιθέσεις.

Επιπλέον, είναι προφανές ότι δημιουργείται αδιέξοδο από την ύπαρξη πολλών πολυμελών οργάνων. Η κατάσταση εντείνεται γιατί όλα αυτά τα όργανα από το κέντρο και την περιφέρεια θα πρέπει να επικοινωνούν μεταξύ τους, να έχουν χώρους, τηλέφωνα, γραμματειακή υποστήριξη κ.α. Τα όργανα πρέπει να επικοινωνούν με τις πολυάριθμες συνδικαλιστικές οργανώσεις που υπάρχουν σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο και με τις υπηρεσίες των επιχειρήσεων για, πληροφορίες, στοιχεία, άδειες απουσίας, πληρωμής των εξόδων μετακίνησης κ.α. (Πίνακες 14 και 16).

Πρόσθετη δυσκολία δημιουργεί ο περιορισμός για όλους όσους είναι μέλη διοικητικών συμβουλίων συνδικαλιστικών οργανώσεων να μπορούν να εκλέγονται σαν εκπρόσωποι των εργαζομένων στην Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού ελέγχου, το Διοικητικό Συμβούλιο και το Κεντρικό Εργασιακό Συμβούλιο. Δημιουργούνται έτσι δύο παράλληλες δομές στο χώρο των εργαζομένων. Μία με νομική βάση το νόμο 1264/83 που ρυθμίζει πολλά συνδικαλιστικά ζητήματα και μία με νομική βάση το νόμο 1365/83 και τα Προεδρικά Διατάγματα που ρυθμίζουν τη συμμετοχή των εργαζομένων σε αυτές τις επιχειρήσεις. Από τη συγκριτική ανάλυση των δύο νόμων προκύπτει ότι ο 1264 είναι στη λογική της αντιπαράθεσης εργοδότη και εργαζομένων, ενώ ο 1365 και τα Προεδρικά Διατάγματα που τον υλοποιούν στις συγκεκριμένες επιχειρήσεις, είναι στη λογική της ενσωμάτωσης και του συγκαθορισμού των αποφάσεων. Έτσι, στον ίδιο εργασιακό χώρο δημιουργούνται σχέσεις δυϊκής μορφής από δύο μεγάλες ομάδες που και οι δύο εκπροσωπούν μέσω της ψήφου τους εργαζομένους, αλλά όπου οι μεν πρέπει να διεκδικούν, ενώ οι δε πρέπει να συζητούν, να συναινούν και να συνεργάζονται. Στις δύο αυτές παράλληλες δομές εμπλέκονται εκατοντάδες άτομα που σε πολλές περιπτώσεις διεκδικούν ή συναινούν για διαφορετικά ή και για τα ίδια ζητήματα που τους απασχολούν, δημιουργώντας σύγχυση και αβεβαιότητα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 14

ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ, ΜΕΛΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΚΑΙ ΜΕΛΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

|     | Μέλη οργάνων<br>συνδικαλιστικών<br>οργανώσεων | Μέλη οργάνων<br>κοινωνικοποίησης | Άθροισμα | % σε σύνολο<br>εργαζομένων |
|-----|---|----------------------------------|----------|----------------------------|
| ΔΕΗ | 695   | 803                              | 1.498    | 4,8                        |
| ΟΤΕ | 213   | 714                              | 927      | 3,0                        |
| ΟΣΕ | 174   | 271                              | 445      | 3,0                        |

ΠΙΝΑΚΑΣ 15

ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ

|     | Αριθμός<br>συνδικαλιστικών<br>οργανώσεων | Μέσος όρος<br>μελών ΔΣ | Συνολικός<br>αριθμός<br>μελών ΔΣ | Ημέρες<br>συνδικαλιστικής<br>άδειας | Μέσος όρος<br>ημερών<br>συνδικ.<br>αδείας |
|-----|--|------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|---|
| ΔΕΗ | 53                                       | 13                     | 695                              | 27.090                              | 39  |
| ΟΤΕ | 15                                       | 14                     | 2113                             | 15.595                              | 73  |
| ΟΣΕ | 16                                       | 11                     | 174                              | 8.6774                              | 50  |

ΠΙΝΑΚΑΣ 16

ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΣΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΗΜΕΡΕΣ ΣΥΝΔΙΚΑΛΙΣΤΙΚΗΣ ΑΔΕΙΑΣ ΤΟ ΧΡΟΝΟ

|     | ΔΣ  |                | ΑΣΚΕ |                | ΚΕΣ |                | ΠΕΣΚΕ |                | ΠΕΣ |                | Άθροισμα |                |
|-----|-----|----------------|------|----------------|-----|----------------|-------|----------------|-----|----------------|----------|----------------|
|     | αρ. | συνδ.<br>άδεια | αρ.  | συνδ.<br>άδεια | αρ. | συνδ.<br>άδεια | αρ.   | συνδ.<br>άδεια | αρ. | συνδ.<br>άδεια | αρ.      | συνδ.<br>άδεια |
| ΔΕΗ | 3   | 1.095          | 9    | 216            | 9   | 756            | 110   | 110            | 672 | 672            | 803      | 2.849          |
| ΟΤΕ | 3   | 1.095          | 9    | 1.246          | 9   | 1.008          | 54    | 54             | 639 | 877            | 714      | 4.280          |
| ΟΣΕ | 3   | 1.095          | 9    | 990            | 9   | 945            | 50    | 50             | 200 | 200            | 271      | 3.280          |

Ακόμα, η έλλειψη διαδικασιών ανάκλησης των εκπροσώπων των εργαζομένων στα διάφορα όργανα των κοινωνικοποιημένων επιχειρήσεων, αλλά και διαδικασιών ενημέρωσης και πληροφόρησης των εργαζομένων από τους εκπροσώπους τους, αποτελούν εμφανώς σημεία των ατελειών του νομοθετικού πλαισίου. Τέλος, η έλλειψη προδιαγραφών για τα προσόντα των εκπροσώπων, τα χρόνια υπηρεσίας, η έλλειψη κινήτρων είναι πρόσθετα αρνητικά στοιχεία.

#### 9.4.3. Παραγνώριση της Προηγούμενης Συμμετοχικής Εμπειρίας

Το θεσμικό πλαίσιο που αναπτύχθηκε στις επτά Δημόσιες Επιχειρήσεις φαίνεται ότι αγνόησε τις υπάρχουσες πρακτικές συμμετοχής. Στην επιχείρηση του Ηλεκτρισμού την εποχή εισαγωγής του θεσμού υπήρχαν, για παράδειγμα, σε δοκιμαστική βάση τρία

εργασιακά συμβούλια στις κεντρικές υπηρεσίες, υπήρχε ο θεσμός της Γενικής Συνέλευσης των εργαζομένων κατά Διεύθυνση, όπως και η Αντιπροσωπευτική Συνέλευση από Γενικούς Γραμματείς Υπουργείων, ανώτατους δικαστικούς, διοικητές τραπεζών, καθηγητές Πανεπιστημίων, εκπροσώπους της ΤΑ, της ΓΣΕΕ και άλλων κοινωνικών ομάδων (ΠΑ του 1951 και του 1969) με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, που καταργήθηκαν με την εφαρμογή των νέων θεσμών συμμετοχής. Λειτουργούσαν στις επιχειρήσεις επιτροπές υγιεινής και ασφάλειας, όπως και συμμετοχή εκπροσώπων των εργαζομένων στο Διοικητικό Συμβούλιο, όταν υπήρχαν προς συζήτηση θέματα προσωπικού. Υπήρχαν επιπλέον οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων που διαπραγματεύονταν συνεχώς θέματα μισθών και οικονομικών κατακτήσεων, αλλά επηρέαζαν με διάφορους τρόπους τη λήψη των αποφάσεων σε θέματα γενικότερης πολιτικής, ανάπτυξης και προόδου της επιχείρησης.

Υπάρχει η άποψη που υποστηρίζει ότι οι δυσκολίες για την εισαγωγή των θεσμών συμμετοχής θα ήταν λιγότερες αν οι θεσμοί αυτοί ήταν μια προσεγμένη μετεξέλιξη των πρακτικών συμμετοχής που υπήρχαν και που είχαν καθιερωθεί μέσα στο χρόνο και που ενδεχομένως αντανάκλούσαν ειδικά χαρακτηριστικά και συνήθειες του περιβάλλοντος χώρου σε κάθε επιχείρηση. Συνδυασμένη μάλιστα με την εισαγωγή νέων συστημάτων Management, αρχών επιχειρησιακού σχεδιασμού και σύνδεσης της αμοιβής με την παραγωγικότητα. Ένας συνδυασμός, δηλαδή, της υπάρχουσας συμμετοχής πραγματικότητας και σύγχρονων πρακτικών του Management εκφρασμένος μέσα από ένα περισσότερο μελετημένο θεσμικό πλαίσιο.

#### **9.4.4. Απόπειρες Αναδιάρθρωσης του Δημόσιου Τομέα**

Από τις αρχές του 1986 σε πολλές Δημόσιες Επιχειρήσεις, μεταξύ των οποίων και οι ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΟΣΕ, ΕΛΤΑ και ΕΥΔΑΠ, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας σε συνεργασία με τα καθ' ύλην Υπουργεία, έθεσε σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα εξυγίανσης βασισμένο σε διαγνωστικές μελέτες που περιείχαν συγκεκριμένες προτάσεις. Το πρόγραμμα αυτό που μετεξελίχτηκε σε πρόγραμμα εκσυγχρονισμού περιλάμβανε πέντε βασικές κατευθύνσεις θεμάτων: Χρηματοοικονομικά, επενδύσεις, τιμολόγια-κόστος, οργάνωση-λειτουργία και σχέσεις με το κράτος. Παρότι το πρόγραμμα αυτό συνοδεύτηκε και από την απαραίτητη πολιτική κάλυψη, με αποφάσεις του ΚΥΣΥΜ, όπως και από την απαραίτητη θεωρητική θεμελίωση για το γενικότερο ζήτημα του Δημόσιου Τομέα της Οικονομίας, τελικά δεν υλοποιήθηκε πλήρως παρά τη μεγάλη βελτίωση των βασικών οικονομικών μεγεθών των επιχειρήσεων. Υπήρξαν αντιδράσεις κύρια από τα Διοικητικά Συμβούλια που δεν αντιλήφθηκαν την επείγουσα ανάγκη αναδιάρθρωσης όσο και από τους εκπροσώπους των συνδικαλιστικών οργανώσεων που συμφωνούσαν με το πρόγραμμα αλλά δεν ηγήθηκαν με πρωτοβουλίες και παράλληλη υιοθέτηση του προγράμματος οικονομικής σταθεροποίησης που βρισκόταν σε εξέλιξη.

Η απόπειρα αυτή εγκαταλείπεται μετά το Νοέμβριο του 1987 που η τότε Κυβέρνηση άλλαξε οικονομική πολιτική.

Έτσι, οι θεσμοί συμμετοχής στις Δημόσιες Επιχειρήσεις δεν συνοδεύτηκαν στην ουσία από ένα πρόγραμμα ταυτόχρονου εκσυγχρονισμού τους. Παρά το γεγονός πως τόσο στην εισηγητική έκθεση του νόμου όσο και στις οδηγίες του τότε Υπουργού Εθνικής Οικονομίας υποστηρίζεται ότι οι θεσμοί συμμετοχής θα πρέπει να συνδυαστούν με έναν ριζικό εκσυγχρονισμό τους. Δοκιμάζεται, δηλαδή, η ανάπτυξη θεσμών σε επιχειρήσεις που λειτουργούν χωρίς προγράμματα, με καθιερωμένες αντιπαραγωγικές διαδικασίες εργασίας, με αδιαφανείς κανόνες λειτουργίας και όλα εκείνα τα

χαρακτηριστικά που οδηγούν στην έλλειψη αποτελεσματικότητας και παροχή υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας.

Με δεδομένη αυτήν την κατάσταση, οι εκπρόσωποι των εργαζομένων, οι εκπρόσωποι του κράτους και οι εκπρόσωποι των διαφόρων κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων, που αποτελούν τα όργανα συμμετοχής, δυσκολεύτηκαν να γίνουν οργανικό μέρος της επιχείρησης και εκφραστές μιας πολιτικής εκσυγχρονισμού με οράματα, στόχους, μεγέθη και προγράμματα. Παρέμειναν οι περισσότεροι άβουλοι παρατηρητές, όταν δεν συνασπίζονταν μεταξύ τους με βάση κομματικά ή άλλα κριτήρια και παραμέτρους.

Τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερα μετά το 1990, στις Ελληνικές Δημόσιες Επιχειρήσεις πραγματοποιείται μια παρέμβαση πολύ μεγάλης πολιτικής και οικονομικής σημασίας. Η παρέμβαση παίρνει το χαρακτήρα πώλησης των προβληματικών επιχειρήσεων, της απελευθέρωσης της αγοράς από κανόνες, της ιδιωτικοποίησης, της συμμετοχής του Ιδιωτικού Τομέα στο Management των Δημοσίων Επιχειρήσεων και πραγματοποιείται μέσα από ένα πρόσφατο αλλά αποσπασματικό νομικό και θεσμικό πλαίσιο. Αποσπασματικές είναι επίσης και οι αποφάσεις και πρόχειροι και ασαφείς οι κανόνες που διέπουν πράξεις και διαδικασίες. Έτσι, π.χ., επιτρέπεται η παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος και από άλλες επιχειρήσεις εκτός της ΔΕΗ, απαγορεύεται η συμμετοχή του ΟΤΕ στην κινητή τηλεφωνία που αναλαμβάνουν ιδιώτες, παραχωρούνται οι δημόσιες αστικές συγκοινωνίες της Αθήνας σε ιδιώτες, επιτρέπεται η μεταφορά εμπορευμάτων και επιβατών και από άλλες αεροπορικές εταιρείες εκτός της Ολυμπιακής κτλ.

Η παρέμβαση αυτή, αν και τόσο μεγάλης σημασίας, γίνεται χωρίς πρόγραμμα και ενιαίες κατευθύνσεις. Δεν ανεβρέθηκε ούτε ένα κυβερνητικό κείμενο, πέραν των εισηγητικών εκθέσεων των Νόμων, όπου να παρουσιάζεται το σκεπτικό βάσει του οποίου πραγματοποιούνται μεγάλες αλλαγές στον Δημόσιο Τομέα της οικονομίας. Όλες οι πρωτοβουλίες έχουν αποσπασματικό χαρακτήρα, χωρίς εκτιμήσεις για τις συνολικές επιπτώσεις στην οικονομία της χώρας. Η συμμετοχή των εργαζομένων σε αυτή τη νέα κυβερνητική πολιτική είναι ελάχιστη. Οι συμμετοχικοί θεσμοί που εξετάστηκαν στην παρούσα εργασία είναι τόσο αποδυναμωμένοι που δεν μπόρεσαν να έχουν παρά ελάχιστη επιρροή και παρουσία στις εξελίξεις (περίοδος 1990-1991).

## **9.5. Οι Θεσμοί Συμμετοχής στις Χώρες της ΕΟΚ**

Είναι όντως πολύ μεγάλη η ποικιλία των μορφών συμμετοχής των εργαζομένων στις δημόσιες και ιδιωτικές επιχειρήσεις των χωρών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Αποτελούν μάλιστα εξαίρεση οι χώρες όπου επικρατεί ένα ξεχωριστό καθεστώς στη συμμετοχή εργαζομένων ή άλλων κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων στις επιχειρήσεις του Δημόσιου Τομέα. Σε σχέση πάντως με την περίπτωση που εξετάστηκε προηγουμένως, έχουν ειδικότερη αξία τα ακόλουθα:

1. Η ύπαρξη του δυαδικού μοντέλου ανώνυμης εταιρείας σε ορισμένες χώρες της ΕΟΚ, όπως η Γερμανία και η Ολλανδία, όπου στη λήψη των αποφάσεων χρησιμοποιείται το Διοικητικό Συμβούλιο που ασκεί διεύθυνση και διαχείριση και το Εποπτικό Συμβούλιο που ασκεί γενικό έλεγχο, εποπτεύει τη διαχείριση και ορίζει το Διοικητικό Συμβούλιο. Η σύνθεση του δεύτερου αλλά και του πρώτου είναι μεικτή από εκπροσώπους των εργαζομένων και των εργοδοτών, ή του κράτους στην περίπτωση των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

2. Η συμμετοχή στα Διοικητικά Συμβούλια των εθνικοποιημένων επιχειρήσεων στη Γαλλία δύο εκπροσώπων των εργαζομένων όπου ο ένας εκπροσωπεί τους εργάτες και ο άλλος τους υπαλλήλους.
3. Η συμμετοχή ενός ή δύο εκπροσώπων των εργαζομένων στο Διοικητικό Συμβούλιο των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην Ιταλία.
4. Η συμμετοχή κατά το 1/3 εκπροσώπων των εργαζομένων στα Διοικητικά Συμβούλια των Δημοσίων Επιχειρήσεων της Ιρλανδίας.
5. Η προβληματική που έχει αναπτυχθεί στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με τη συμμετοχή εκπροσώπων των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Ανώνυμη Εταιρεία μαζί με εκπροσώπους των μετόχων και άλλους εκπροσώπους κοινής αποδοχής, στην κατεύθυνση του δυαδικού συστήματος της Γερμανίας και της Ολλανδίας. Η προοπτική αυτή στα πλαίσια και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και της συμφωνίας του Μάαστριχτ, ενώ εκφράζεται επί του παρόντος από το συμβουλευτικό δικαίωμα και το δικαίωμα της πληροφόρησης, δημιουργεί μια δυναμική ουσιαστικής συμμετοχής εκπροσώπων των εργαζομένων στη λήψη των αποφάσεων. Αυτό άλλωστε θα αποτελεί διεύρυνση και επέκταση της 135 διεθνούς συμβάσεως εργασίας που στην Ελλάδα εκφράστηκε μέσω του Νόμου 1767/88.
6. Η ποικιλία των μορφών συμμετοχής εκπροσώπων των εργαζομένων αλλά και των εργαζομένων ως άτομα σε ζητήματα υγιεινής και ασφάλειας, συγχωνεύσεων και αναδιαρθρώσεων, αλλαγής της τεχνολογίας, αύξησης της παραγωγικότητας, προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά και συμμετοχής στα κέρδη και στα αποτελέσματα των επιχειρήσεων. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι συμμετοχικοί θεσμοί στην Ελλάδα έχουν κάποιες ομοιότητες με κάποια συμμετοχικά σχήματα άλλων Ευρωπαϊκών χωρών. Ιδιαίτερα όσον αφορά τη συμμετοχή των εργαζομένων στα Διοικητικά Συμβούλια των Επιχειρήσεων. Υπάρχει επίσης μια επιφανειακή ομοιότητα με το δυαδικό συμμετοχικό σύστημα της Γερμανίας και της Ολλανδίας, αλλά στην ουσία τα δύο σχήματα είναι πολύ διαφορετικά. Δεν προέκυψαν ομοιότητες με τους συμμετοχικούς θεσμούς που υπήρχαν στην πρώην Γιουγκοσλαβία ή την Ουγγαρία, όπως υποστηρίχθηκε ορισμένες φορές.

## 9.6. Η Σημερινή Κατάσταση

Οι θεσμοί συμμετοχής, όπως παρουσιάστηκαν στα προηγούμενα, φαίνεται πως έχουν οδηγηθεί, ιδιαίτερα μετά το 1988, σε αδιέξοδο.

Από νομική άποψη έγιναν δύο ουσιαστικές παρεμβάσεις, που έχουν αλλοιώσει ουσιαστικά την πρόθεση του αρχικού νομοθέτη. Η πρώτη αφορά την αύξηση της συμμετοχής των εκπροσώπων του κράτους στο Διοικητικό Συμβούλιο σε μια σειρά Δημοσίων Επιχειρήσεων, όπως η ΔΕΗ και ο ΟΤΕ, όπου από 6 έγιναν 8. Η δεύτερη αναφέρεται στην Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου που με άρθρο σε πρόσφατο νόμο «οι αποφάσεις, γνωμοδοτήσεις, πράξεις και αρμοδιότητές της έχουν τη δύναμη και το χαρακτήρα της απλής συμβουλευτικής γνώμης».

Είναι προφανές πόσο ουσιαστικές είναι οι παραπάνω αλλαγές του θεσμικού πλαισίου. Η πρώτη αποδυναμώνει το ρόλο των εκπροσώπων των εργαζομένων και αυξάνει εκείνον του κράτους στις κοινωνικοποιημένες επιχειρήσεις. Η δεύτερη καθιστά την Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου απλό συμβουλευτικό όργανο

αίροντας μια σειρά νομικών και διοικητικών αδιεξόδων που είχαν δημιουργηθεί κατά καιρούς, αλλά αποδυναμώνοντας ένα θεσμό που η πολιτική εξουσία και ο νομοθέτης της εποχής είχαν περιβάλει με ουσιαστικές αρμοδιότητες.

Από την άποψη της λειτουργίας φαίνεται πως σήμερα σε όλες τις κοινωνικοποιημένες επιχειρήσεις λειτουργεί μόνο το μέρος εκείνο του θεσμού που αναφέρεται στη συμμετοχή των εργαζομένων στα Διοικητικά Συμβούλια. Οι ΑΣΚΕ δεν συνεδριάζουν, τα Κεντρικά Εργασιακά Συμβούλια δεν λειτουργούν, όπως δεν λειτουργούν και τα περιφερειακά όργανα όπως ορίζονται από τα αντίστοιχα Προεδρικά Διατάγματα.

Τα πολιτικά κόμματα, οι πολιτικές παρατάξεις και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, ενώ φαίνεται πως αποδέχονται τα αδιέξοδα, επιμένουν στους θεσμούς συμμετοχής, προτείνουν τεχνικές μεταρρυθμίσεις, επιμέρους βελτιώσεις και διεύρυνση αρμοδιοτήτων. Δεν παίρνουν όμως πρωτοβουλίες για ένα ριζικό μετασχηματισμό τους και όταν αντιπροτείνουν νέα σχήματα, αυτό γίνεται χωρίς μελέτη της υπάρχουσας εμπειρίας, με κίνδυνο να αποδειχθούν και αυτά με τη σειρά τους εκτός πραγματικότητας. Ένα, όμως, είναι το γεγονός: Εκείνο που για πολλούς θεωρήθηκε κάποτε μια μεγάλη κατάκτηση είναι σήμερα κάτι πολύ αποδυναμωμένο και χωρίς ιδιαίτερη αξία και σημασία.

### **9.7. Μια Επανατοποθέτηση σε Νέες Κατευθύνσεις.**

Η υπάρχουσα μέχρι σήμερα εμπειρία για τους θεσμούς συμμετοχής επιβάλλει μια αυστηρή τοποθέτηση απέναντί τους που να συνοδεύεται από σχήματα που να έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας.

Οι θεσμοί συμμετοχής που δημιουργήθηκαν με το θεσμικό πλαίσιο του νόμου 1365/83 και τα Π.Δ. που ακολούθησαν, ενώ μπορούν να θεωρηθούν ότι υπήρξαν πρωτοπόροι για την εποχή τους, δεν μπόρεσαν να ανταποκριθούν στις ελπίδες των πολιτών, της κοινής γνώμης και των εργαζομένων. Δεν μπόρεσαν να συμβάλλουν στην καλύτερη οργάνωση και λειτουργία, στην παροχή καλύτερων υπηρεσιών ή στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και της παραγωγικότητάς τους των Δημοσίων Επιχειρήσεων που εφαρμόστηκαν.

Η μη επιτυχία των θεσμών οφείλεται σε πολλούς λόγους. Δεν λήφθηκε σοβαρά υπόψη η έλλειψη παράδοσης της χώρας σε συμμετοχικούς θεσμούς και η ανάγκη σταδιακής εισαγωγής τους σε αρμονία με προϋπάρχουσες πρακτικές και συνήθειες. Το νομικό πλαίσιο ήταν ασαφές, η έκταση εφαρμογής του ήταν πολύ μεγάλη και η ύπαρξη δύο σωμάτων (ΔΣ και ΑΣΚΕ) με ανταγωνιστικές αρμοδιότητες, οδήγησε σε αδιέξοδα και σε εξουδετέρωση του ενός εκ των δύο. Η έλλειψη μιας παράλληλης πολιτικής εκσυγχρονισμού οδήγησε σε επανάληψη γνωστών καταστάσεων και αποτελεσμάτων. Η δημιουργία δύο παράλληλων δομών εκπροσώπησης των εργαζομένων αντί ανταγωνιστικών σχέσεων οδήγησε σε σύγχυση αρμοδιοτήτων.

Μια οποιαδήποτε προσπάθεια επανατοποθέτησης των θεσμών συμμετοχής πρέπει να κινηθεί στις εξής κατευθύνσεις:

1. Την ανάγκη όπως οι Δημόσιες Επιχειρήσεις λειτουργήσουν ως οικονομικές μονάδες με βάση κριτήρια παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας, με βάση δηλαδή τις αρχές και μεθόδους της σύγχρονης οικονομικής και διοικητικής επιστήμης, που προβλέπουν εκτεταμένες διαδικασίες συμμετοχής με βάση τους στόχους και τις στρατηγικές επιδιώξεις τους. Αυτό σημαίνει μια βαθύτατη μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα υπό το φως των εξελίξεων και των αλλαγών που πραγματοποιούνται στην παγκόσμια οικονομία. Μια



μεταρρύθμιση που θα επηρεάσει το μέγεθος, την έκτασή του και θα τοποθετήσει σε νέα βάση τις σχέσεις του Δημόσιου και του Ιδιωτικού τομέα της οικονομίας της χώρας μας.

2. Την ανάγκη για την ύπαρξη και στη χώρα μας συναινετικών διαδικασιών, διαδικασιών σύγκλισης απόψεων και διαλόγου.
3. Τις ιδιαιτερότητες που παρουσιάζουν οι επιχειρήσεις ανάλογα με το αντικείμενο στο οποίο αναπτύσσουν δραστηριότητα, αλλά και τις εμπειρίες και συνήθειες που υπάρχουν στο εσωτερικό τους.
4. Τη συσσωρευμένη θετική και αρνητική εμπειρία από την εφαρμογή των θεσμών μέχρι σήμερα.
5. Τη μεγάλη εμπειρία που υπάρχει στις χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και τις τάσεις και τους προβληματισμούς που αναπτύσσονται συνεχώς στο εσωτερικό της, όπως και τη δυναμική και τις προοπτικές που υπάρχουν στις διάφορες κοινοτικές οδηγίες και αποφάσεις.
6. Ως προς το σχήμα συμμετοχής αυτό καθαυτό, η ακόλουθη πρόταση φαίνεται πως θα μπορούσε να ταιριάζει ως κατεύθυνση καλύτερα στις Ελληνικές δημόσιες Επιχειρήσεις, με βασική όμως προϋπόθεση τους προηγούμενους όρους:
  - α. Συμμετοχή στο ΔΣ, που αποτελείται από επτά μέλη, εκπροσώπων των εργαζομένων και εκπροσώπων των μετόχων σε αναλογία δύο προς πέντε.
  - β. Η Αντιπροσωπευτική Συνέλευση αποτελείται από εννέα μέλη. Σε αυτήν συμμετέχουν δύο εκπρόσωποι των εργαζομένων, δύο εκπρόσωποι των μετόχων και πέντε εκπρόσωποι κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων που αντιπροσωπεύουν θεσμούς ή σχετίζονται με το αντικείμενο της επιχείρησης. Το όργανο αυτό έχει αποφασιστικό χαρακτήρα και ασχολείται μόνο με θέματα πολιτικών στα μεγάλα ζητήματα της επιχείρησης και με θέματα στρατηγικής. Συμμετέχουν πρόσωπα όπως ο Πρόεδρος της ΓΣΕΕ, του ΣΕΒ κλπ. και το όργανο συμπίπτει με τη συνέλευση των μετόχων.
  - γ. Τα εργασιακά συμβούλια είναι τριμελή και ασχολούνται με θέματα αύξησης της παραγωγικότητας και οργάνωσης της επιχείρησης με συμβουλευτική γνώμη.
  - δ. Υπάρχουν εκπρόσωποι των εργαζομένων σε συμβούλια ή επιτροπές υγιεινής και ασφάλειας, ασφάλισης, αύξησης της παραγωγικότητας και αλλαγής τεχνολογίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 17 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΚΛΟΓΩΝ ΓΙΑ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΜΕΝΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

|     |       |          | 1983  | 1985  | 1988  | 1992  |
|-----|-------|----------|-------|-------|-------|-------|
| ΔΕΗ | ΠΑΣΚΕ | (ΠΑΣΟΚ)  | 37,82 | 47,74 | 36,66 | 41,42 |
|     | ΔΕΕ   | (ΝΔ)     | 44,38 | 38,56 | 37,66 | 47,00 |
|     | ΕΣΚ   | (ΚΚΕ)    | 14,38 | 10,07 | 17,74 | 5,31  |
|     | ΔΑ    | (ΚΚΕεσ.) | 2,80  | 1,50  | -     | 5,00  |
|     | Άλλοι | -        | -     | -     | 7,94  | 1,24  |
| ΟΤΕ | ΠΑΣΚΕ | (ΠΑΣΟΚ)  | 42,89 | 48,90 | 36,22 | 45,50 |
|     | ΔΑΣΠΕ | (ΝΔ)     | 38,70 | 35,50 | 37,61 | 36,10 |
|     | ΕΣΚ   | (ΚΚΕ)    | 10,15 | 12,60 | 12,90 | 8,60  |
|     | ΣΠΕΑ  | (ΚΚΕεσ.) | 3,05  | 3,00  | -     | -     |
|     | Άλλοι | -        | 5,18  | 1,00  | 13,27 | 9,80  |
| ΟΣΕ | ΠΑΣΚΕ | (ΠΑΣΟΚ)  | 44,61 | 51,30 | 46,34 | -     |

ε. Στα παραπάνω μπορούν να συμμετέχουν κατά ένα ποσοστό μέχρι και 50% εκπρόσωποι των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

στ. Το σχήμα θα είναι απολύτως αποκεντρωμένο και δεν πρέπει ως προς τη λειτουργία του να εξαρτάται από κανένα Υπουργείο. Θα είναι μια εσωτερική υπόθεση της κάθε επιχείρησης.

Τα παραπάνω μπορούν να ισχύουν σε όσες δημόσιες επιχειρήσεις δεν υπάρχει συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Στην περίπτωση που υπάρχει, όπως είναι πολύ πιθανό ότι θα συμβεί σε πολλές από αυτές, τότε η συνέλευση των μετόχων θα είναι σύμφωνα με το νομικό καθεστώς που διέπει τις Α.Ε. και θα υπάρχει υπερκομματική επιτροπή, υπεύθυνη για τα θέματα των ρυθμίσεων και την τήρηση των κανόνων. Η ύπαρξη της αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης σε αυτήν την περίπτωση θα έχει καθαρά συμβουλευτικό χαρακτήρα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η μελέτη αυτή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ιδιωτικοποίηση αποτελεί το κλειδί για ένα μικρότερο και συγχρόνως καλύτερο Δημόσιο Τομέα. Καλύτερο ως προς τη δυνατότητα να καλύπτει αποδοτικότερα, αποτελεσματικότερα και δικαιότερα τις ανάγκες της κοινωνίας.

Η ιδιωτικοποίηση αποτελεί και μέσο και σκοπό. Για τους πραγματιστές που επιθυμούν ένα καλύτερο κράτος και για τους ανθρωπιστές που επιζητούν μια καλύτερη κοινωνία, η ιδιωτικοποίηση αποτελεί το μέσο για την επίτευξη των στόχων αυτών. Ο Δημόσιος Τομέας που διαμορφώνεται μετά την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης είναι πιο λιτός και αποτελεσματικός, η δε κοινωνία πιο συμπαγής και ευέλικτη. Για τους υποστηρικτές της ιδεολογικής θεώρησης οι οποίοι επιζητούν λιγότερο κράτος, αλλά και γι' αυτούς που αποζητούν τις επιχειρηματικές δυνατότητες από το κράτος, η ιδιωτικοποίηση αποτελεί το σκοπό.

Η ικανοποίηση ορισμένων από τις βασικές κοινωνικές ανάγκες απαιτεί συλλογική δράση. Αυτό όμως δεν συμβαίνει για την πλειοψηφία τους. Η συλλογική δράση μεγάλης κλίμακας απαιτεί ασφαλώς θεσμοθέτηση κρατικών φορέων εξοπλισμένων με δύναμη που να απορρέει από το λαό (π.χ. δήμοι, περιφέρειες). Αντίθετα, συλλογική δράση μικρής κλίμακας μπορεί κάλλιστα να ληφθεί από εθελοντικούς οργανισμούς και σωματεία (π.χ. επιμορφωτικά σωματεία).

Ακόμη όμως και στην περίπτωση όπου το κράτος "εξουσιοδοτείται" να παρέχει συλλογικά αγαθά, αυτό δεν συνεπάγεται ότι θα πρέπει και να τα παράγει. Η παραγωγή συλλογικών αγαθών δεν κατατάσσεται στη σφαίρα των αποτελεσματικών δραστηριοτήτων ενός Δημόσιου Τομέα. Η ιδιωτικοποίηση είναι σε θέση να ανακουφίσει το κράτος από το "βάρος" της παραγωγής, ο μηχανισμός της εργολαβικής ανάθεσης επιτρέπει στο κράτος να ελέγχει την παροχή, κρατώντας τις δραστηριότητες εκείνες τις οποίες είναι σε θέση να φέρει εις πέρας αποτελεσματικά:

- να καθορίζει τη ζήτηση,
- να ενεργεί ως αγοραστής,
- να επιβλέπει την επίδοση του εργολάβου-ιδιωτικού φορέα και τελικά,
- να πληρώνει για την παραγωγή.

Εκτελώντας αυτές μόνο τις δραστηριότητες και αναθέτοντας την παραγωγή σε ιδιώτες, το κράτος είναι σε θέση να εκμεταλλευτεί τις αδιαμφισβήτητες δυνατότητες του Ιδιωτικού Τομέα, ως προς την αποτελεσματικότερη παραγωγή και διανομή των αγαθών και υπηρεσιών.

Η ιδιωτικοποίηση με κουπόνια επίσης ανακουφίζει το κράτος από το βάρος της παραγωγής, επιτρέπει δε στο δικαιούχο καταναλωτή να επιλέγει αγαθά και υπηρεσίες της αρεσκείας του απευθείας από ιδιωτικούς φορείς (στην ελεύθερη αγορά), χρησιμοποιώντας την επιδότηση του κράτους (κουπόνια) ως συμπλήρωμα του κόστους απόκτησής τους. Ο μηχανισμός αυτός προσφέρει μεγαλύτερη αξιοπρέπεια στις επιλογές του επιδοτούμενου και ικανοποίηση αναγκών που κρίνει ο ίδιος ως βασικές.

Η ιδιωτικοποίηση μέσω της πώλησης κρατικών επιχειρήσεων (αποκρατικοποίηση) ή της απόσυρσης του Δημοσίου από συγκεκριμένες, δραστηριότητες αφήνει ελεύθερο το πεδίο στις ιδιωτικές επιχειρήσεις για να δοκιμάσουν τις δυνάμεις τους, ενεργώντας στη βάση των μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς, για την ικανοποίηση

συγκεκριμένων συλλογικών αναγκών μιας κοινωνίας.

Οι θεωρητικές εκτιμήσεις ως προς το γιατί οι ιδιωτικοί μηχανισμοί παροχής υπερτερούν των κρατικών συμφωνούν με την κοινή λογική. Επιπλέον δε, επιβεβαιώνονται με θεωρητικές μελέτες αλλά και εμπειρικά. Παραδοσιακές μέθοδοι βελτίωσης των επιδόσεων του Δημόσιου Τομέα (κίνητρα παραγωγικότητας, περιορισμοί κονδυλίων, αποφυγή σπατάλης κ.λπ.) παρουσιάζουν μέτρια και βραχυπρόθεσμη μόνο αποτελεσματικότητα. Αντίθετα, η ιδιωτικοποίηση είναι σε θέση να εγγυηθεί βελτίωση αλλά και διάρκεια, ακριβώς επειδή συνεπάγεται θεσμικές ανακατατάξεις και όχι απλώς σπασμωδικές και εφήμερες αλλαγές. Τελικά, η ιδιωτικοποίηση αποτελεί στρατηγική επιλογή η οποία ωθεί το κράτος να υιοθετήσει μεθόδους καλύτερης διοίκησης με το να δημιουργεί καταστάσεις ανταγωνισμού.

Η εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης σε καμιά περίπτωση δεν αποτελεί εύκολη υπόθεση. Παλιές νοοτροπίες πρέπει να αλλάξουν και νέες ικανότητες να απαιτηθούν. Συμμαχίες υποστηρικτών πρέπει να δημιουργηθούν και οι όποιες αντιδράσεις εκ μέρους των επικριτών να αντιμετωπισθούν. Οι φόβοι όσων πιστεύουν ότι ωφελούνται από έναν επιβλητικό Δημόσιο Τομέα πρέπει να εξαλειφθούν μόνο με επιχειρήματα.

Πέρα όμως από αυτές τις δυσκολίες εφαρμογής της, η ιδιωτικοποίηση δεν αποτελεί και τη λύση για κάθε πρόβλημα. Βεβαίως και θα υπάρξουν περιπτώσεις όπου η ιδιωτικοποίηση δεν μπορεί να εφαρμοστεί και, συνεπώς, δεν πρέπει καν να αποτολμηθεί. Και τέτοιες είναι οι περιπτώσεις όπου είτε δεν υπάρχουν ευνοϊκές συνθήκες για επιδοτήσεις καταναλωτή (κουπόνια), είτε δεν υπάρχουν κίνητρα για εθελοντική προσφορά, είτε το κλίμα δεν είναι κατάλληλο για αποχώρηση του κράτους από κάποιες δραστηριότητες υπέρ του Ιδιωτικού Τομέα, είτε δεν υπάρχουν τα απαραίτητα κεφάλαια στην αγορά για την εφαρμογή προγραμμάτων αποκρατικοποίησης.

Θα μπορούσαμε να δούμε την ιδιωτικοποίηση ως έναν επανασχεδιασμό της λειτουργίας όλων των ζωτικής σημασίας συστημάτων (life support systems) σε εθνικό ή σε τοπικό (Τοπικής Αυτοδιοίκησης) επίπεδο. Τα κρατικά όργανα που χαράζουν την πολιτική πρέπει να διαχωρίσουν τις λειτουργίες του σχεδιασμού και της προμήθειας υπηρεσιών, από τις λειτουργίες της παραγωγής και παροχής τους. Άμεσο αποτέλεσμα αυτού του διαχωρισμού θα είναι η απώλεια, εκ μέρους του κράτους, αρκετών από τις υπάρχουσες λειτουργικές του αρμοδιότητες. Ένας ικανός αριθμός παραγωγών πρέπει να είναι διαθέσιμος στον Ιδιωτικό Τομέα, που βρίσκεται σε άμεση σχέση είτε με το Δημόσιο, μέσω των μηχανισμών της εργολαβικής ανάθεσης και της επιδότησης παραγωγού, είτε με τους καταναλωτές μέσω των μηχανισμών της επιδότησης καταναλωτή και της ελεύθερης αγοράς. Οι δυνατότητες επιλογής ενός αγαθού μιας υπηρεσίας πρέπει να μεγιστοποιηθούν και, ιδεωδώς, κανένας αγοραστής -δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας- δεν πρέπει να εξαρτάται από έναν και μοναδικό προμηθευτή. Το τελευταίο απαιτεί βέβαια εξάλειψη των διαφόρων περιοριστικών διατάξεων (deregulation), ώστε να επιτραπεί η είσοδος ικανού αριθμού παραγωγών, συνθήκη η οποία θα επιφέρει στη συνέχεια πιο αποδοτικές και αποτελεσματικές μεθόδους παροχής των υπηρεσιών. Η όλη συμπεριφορά των παραγωγών πρέπει να καθορίζεται από κίνητρα μάλλον, παρά από ανάγκη συμμόρφωσης σε εντολές ή διατάξεις.

Η ιδιωτικοποίηση δημόσιων υπηρεσιών θα δώσει έναυσμα σε πληθώρα ερευνητικών προγραμμάτων ιδιωτικών επιχειρήσεων, για ανάπτυξη και εφαρμογή νεωτεριστικών μεθόδων παραγωγής.

Τα μονοπώλια -δημόσια ή ιδιωτικά-, πάντα θα τείνουν να εμποδίσουν κάθε μορφής αλλαγή ή νεωτερισμό. Άλλωστε, αν υπήρχε μεγαλύτερη πολιτική ανοχή στον παράγοντα "κέρδος" στο πεδίο της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, θα είχαμε πιθανότατα εντελώς διαφορετικό σύστημα εκπαίδευσης, ιατρικής περίθαλψης, κοινωνικής πρόνοιας, ή ακόμη και διαφορετική μορφή Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι κερδοσκοπικές επιχειρήσεις, μέσα από υγιή ανταγωνισμό, είναι σε θέση να αναπτύξουν

νέες αποτελεσματικές μεθόδους ικανοποίησης των κοινωνικών αγαθών.

Η ιδιωτικοποίηση επανατοποθετεί το ρόλο του κράτους στη φυσική του θέση. Η αντίληψη για το ρόλο του κράτους βρίσκεται σε απόλυτη αρμονία με την ετυμολογία της λέξης "κυβέρνηση /κυβερνήτης": "πηδαλιούχος /πλοηγός".

Ο κρατικός παρεμβατισμός έχει επεκταθεί ραγδαία τα τελευταία χρόνια σε αναπτυσσόμενες αλλά και σε αναπτυσσόμενες χώρες. Η επικρατούσα αντίληψη ήταν ότι η πολιτεία θα μπορούσε και θα έπρεπε να θεραπεύσει τις κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες και ότι όλα τα προβλήματα θα εξαφανίζονταν "ως δια μαγείας" από τη στιγμή που η λύση τους θα παραδινόταν στα "χέρια" της. Πιο συγκεκριμένα, σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες κυριάρχησε η αντίληψη ότι το κράτος μπορεί να λύσει τα προβλήματα απλώς με κάποιες νομοθετικές ρυθμίσεις ή ακόμη με την έκδοση συγκεκριμένων οδηγιών συμπεριφοράς. Τα αποτελέσματα ήταν τις περισσότερες φορές τραγικά. (Όταν, για παράδειγμα, κάποια κυβέρνηση προκάθορισε με νομοθετική ρύθμιση τις τιμές των αγροτικών προϊόντων, τα επίπεδα ήταν τόσο χαμηλά ώστε οι αγρότες δεν ήταν πια σε θέση να υποστούν το κόστος της καλλιέργειας και η παραγωγή μειώθηκε σημαντικά.)

Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι τα κοινωνικά διαρθρωτικά προβλήματα δεν λύνονται, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, ίσως και ποτέ, απλώς με μια μεταβίβαση δραστηριοτήτων από τον Ιδιωτικό στο Δημόσιο Τομέα. Αντίθετα, αυτή η μεταβίβαση συχνά επιβαρύνει την κατάσταση και δημιουργεί ακόμη περισσότερα, από την άλλη δε, σε καμιά περίπτωση δεν εγγυάται ότι αυτή η αναδιανομή πόρων προς όφελος του Δημοσίου Τομέα είναι κοινωνικά δίκαιη και αποτελεσματική.

Η έννοια της κοινωνίας είναι πολύ ευρύτερη από αυτή της πολιτείας. Η κυβέρνηση αποτελεί έναν μόνο από υπάρχοντες κοινωνικούς θεσμούς. Καθώς δε η αντίληψη αυτή γίνεται ευρύτερα αποδεκτή, ο ρόλος της κυβέρνησης ως καθοριστή της κοινωνικής πολιτικής θα συνεχίζει να φθίνει. Αυτό δεν σημαίνει ότι κάποτε θα εκλείψει, αλλά οπωσδήποτε δεν θα παίζει τον ίδιο ρόλο που έπαιζε στις προηγούμενες δεκαετίες.

Η ιδιωτικοποίηση δεν είναι ένα παροδικό πολιτικό φαινόμενο το οποίο θα εκλείψει όταν οι επιφανείς υποστηρικτές της εγκαταλείψουν το προσκήνιο. Οι επιτυχίες της είναι αδιαμφισβήτητες και εκτεταμένες. Η ιδιωτικοποίηση έχει πλέον υιοθετηθεί, σε μικρή ή μεγάλη έκταση, από αναπτυσσόμενες και αναπτυσσόμενες χώρες, πρώην κομμουνιστικό, σοσιαλιστικό και καπιταλιστικό καθεστώτα, δημοκρατικές και ολιγαρχικές κυβερνήσεις.

Η έννοια της ιδιωτικοποίησης είναι τόσο παλιά όσο και αυτή του κρατικισμού. Ως επίσημη πολιτική πρόταση, για τη βελτίωση της απόδοσης του Δημόσιου Τομέα, εμφανίστηκε για πρώτη φορά το 1969. Η πρόκληση έγκειται σήμερα στη βέλτιστη κατανομή ευθυνών και αρμοδιοτήτων μεταξύ Ιδιωτικού και Δημοσίου Τομέα, έτσι ώστε και οι δύο μαζί να εκμεταλλευτούν τα πλεονεκτήματα και να αποβάλουν τα μειονεκτήματα τα οποία συνεπάγονται από τη λειτουργία καθενός ξεχωριστά. Το αποτέλεσμα της συνεργασίας αυτής θα είναι η μεγιστοποίηση της ικανοποίησης των ανθρώπινων αναγκών, σύμφωνα πάντα με τις θεμελιώδεις πεποιθήσεις και τις αξίες μιας δημοκρατικής κοινωνίας.

Ίσως το κλειδί για τη μεγιστοποίηση της ικανοποίησης των ανθρώπινων αναγκών -μέσω συνεργασίας Ιδιωτικού και Δημόσιου Τομέα- να είναι η δημιουργία πολλαπλών επιλογών για την επικρότηση της καλύτερης. Και τούτο διότι η ιδιωτικοποίηση από μόνη της δεν είναι πανάκεια. Όπως σημειώθηκε και σε άλλα σημεία αυτής της μελέτης, υπάρχουν αγαθά και υπηρεσίες που από τη φύση τους δεν προσφέρονται για πλήρη ιδιωτικοποίηση λόγω της συλλογικής φύσεώς της και την ενδεχομένως απαραίτητου άμεσου ελέγχου της από ένα φορέα που να βασίζεται σε επιλογές των πολιτών (π.χ. η Εθνική Άμυνα).

Η επιτυχής όμως ιδιωτικοποίηση απαιτεί την ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού.

Πράγματι, δεν έχει νόημα να υποκαταστήσει κανείς ένα κρατικό μονοπώλιο από ένα ιδιωτικό.

Ο οποιοσδήποτε οργανισμός τείνει στη μέγιστη δυνατή χαλάρωση (ελλείψει οργανώσεως) που του επιτρέπει να επιβιώνει, σύμφωνα με την αρχή της εντροπίας.

Επομένως η μη ύπαρξη ανταγωνισμού είναι βέβαιο ότι δεν οδηγεί σε υψηλή παραγωγικότητα ενός φορέα με τις έννοιες της αποδοτικότητας και αναποτελεσματικότητας που έχουμε ήδη ορίσει σε άλλα σημεία του παρόντος.

Για να υπάρξει και μια εμπειρική επιβεβαίωση των ανωτέρω στον ελλαδικό χώρο, διεξήχθη πρόσφατα σχετικό μια συγκριτική μελέτη για την κατάσταση του management μεταξύ εταιρειών κρατικής ιδιοκτησίας, ιδιωτικής ελληνικής και πολυεθνικής.

Αυτό επαληθεύει την άποψη ότι οι φορείς που εξ' ανάγκης δραστηριοποιούνται σε οξύ και πολυποίκιλο ανταγωνισμό (πολυεθνικές) είναι υποχρεωμένες να έχουν καλύτερη οργάνωση από αυτές που δραστηριοποιούνται κατά βάση σε ένα μόνο ανταγωνιστικό περιβάλλον (ελληνικής ιδιωτικής ιδιοκτησίας) και αυτές με τη σειρά τους έχουν καλύτερη οργάνωση από αυτές και η απόδοση της δεν επηρεάζει άμεσα την ύπαρξη της (κρατικές). Είναι βέβαιο ότι αυτό που προέχει της ιδιωτικοποίησης είναι η δημιουργία συνθηκών για υγιή ανταγωνισμό.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

1. Ε.Σ. ΣΑΒΒΑΣ- Ε.Κ. ΚΟΝΔΥΛΗΣ *ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ*, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 1993
2. ΤΣΑΚΛΑΓΚΑΝΟΣ ΑΓΓΕΛΟΣ, *ΘΕΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ*, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΔΕΛΦΟΙ ΚΥΡΙΑΚΙΔΗ ΑΕ, ΘΕΣΣΑΛΛΟΝΙΚΗ 1995
3. ΝΙΚΗΤΑ Α.ΝΙΑΡΧΟΥ, *ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΛΟΓΙΣΤΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ*, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΤΑΜΟΥΛΗΣ, ΑΘΗΝΑ 1997
4. Δ.ΠΑΠΟΥΛΙΑΣ - Τ.ΓΙΑΝΝΙΤΣΗΣ - ΑΝΤΙΓΟΝΗ ΛΥΜΠΕΡΑΚΗ, *ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ*, ΑΘΗΝΑ 1997
5. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΤΑΧΥΔΡΟΜΟΣ 2000-2003
6. ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ 2000-2003

## **ΠΗΓΕΣ**

1. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ
2. ΡΑΕ (ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ)