

ΤΕΙ ΠΑΤΡΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ

Η ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΩΣ ΜΕΣΟ ΑΥΞΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΟΣ

ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΦΡΑΓΚΟΥΛΗ ΧΑΡΙΚΛΕΙΑ



ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ

ΠΟΛΙΤΗΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ
ΤΖΕΛΑΤΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΤΕΙ ΠΑΤΡΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ

Η ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΩΣ ΜΕΣΟ ΑΥΞΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΟΣ

ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΦΡΑΓΚΟΥΛΗ ΧΑΡΙΚΛΕΙΑ

ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ

ΠΟΛΙΤΗΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ
ΤΖΕΛΑΤΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ	1846
----------------------	------

Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
----------------	---

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

1.1	Τάσεις μεγεθύνσεως του δημόσιου τομέα διεθνώς	4
1.2	Ορισμός κοινωνικοποίησης	6
1.3	Στόχοι κοινωνικοποίησης	7
1.4	Επιχειρήσεις που κοινωνικοποιούνται	7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

2.1	Εμφάνιση της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας .	9
2.2	Πεδία ασκήσης της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας	9
2.3	Η νομοθετική οριοθέτηση του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα	10
2.4	Μορφές άσκησης κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας	11
2.5	Εμφάνιση και εξέλιξη του θεσμού των δημοσίων επιχειρήσεων	13
2.6	Έννοια της δημόσιας επιχείρησης	13
2.7	Ειδικότεροι λόγοι ίδρυσης δημοσίων επιχειρήσεων	15
2.8	Είδη δημοσίων επιχειρήσεων	16
2.9	Παρούσα κατάσταση των δημοσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα	16
2.10	Σύσταση δημοσίων επιχειρήσεων	22
2.10.1	Σύσταση	22
2.10.2	Τρόπος σύστασης	22
2.11	Διάρκεια, Μετατροπή, Συγχώνευση και Κατάργηση δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων	25
2.11.1	Διάρκεια	25
2.11.2	Μετατροπή	25
2.11.3	Συγχώνευση	26
2.11.4	Κατάργηση	26

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

3.1	Γενικά	27
3.2	Δημόσιος Τομέας : Εμπειρικό και θεωρητικό υπόβαθρο της Τάσεως για ιδιωτικοποιήσεις	27
3.2.1	Επιδότηση των δημόσιων επιχειρήσεων : Εμπειρικές ενδείξεις	27
3.2.2	Η επίδοση του δημόσιου τομέα : Θεωρητική αποψη	30
3.2.3	Αρμοδιότητες του δημόσιου τομέα	32
3.3	Εκταση και εμπόδια ιδιωτικοποίησης	33
3.3.1	Γενικά	33
3.3.2	Παρανοήσεις αναφερόμενες στην ιδιωτικοποίηση	37
3.3.3	Πραγματικά εμπόδια στην ιδιωτικοποίηση	41
3.4	Ειδικά προβλήματα στις αναπτυσσόμενες χώρες	48
3.5	Δυσκολίες και που αποδίδονται	49
3.6	Προσδιοριστικοί παράγοντες της ιδιωτικοποίησης	50
3.6.1	Το κοινωνικό περιβάλλον και οι θεσμοί	50
3.6.1.1	Οι διεργασίες στο επίπεδο των ιδεών	50
3.6.1.2	Τα δίκτυα ενημέρωσης	51
3.6.1.3	Οι θεσμοί και η λειτουργία τους	52
3.6.2	Οι προοπτικές της οικονομίας	52
3.6.2.1	Η κατάσταση της οικονομίας	53
3.6.2.2	Η ακολουθούμενη οικονομική πολιτική	53
3.6.3	Ο προσανατολισμός της χώρας στις διεθνείς σχέσεις ...	54
3.6.3.1	Οι επιλογές της εξωτερικής πολιτικής	54
3.6.3.2	Διεθνείς οικονομικές σχέσεις	55
3.6.4	Ανακεφαλαίωση	55
3.7	Πρωτοβουλίες για την προώθηση της αποδοχής της ιδιωτικοποίησης	56
3.7.1	Τα όργανα της ιδιωτικοποίησης	56
3.7.2	Ενημέρωση του κοινού και των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα	56
3.7.3	Οργάνωση των πολιτών που διάκεινται ευνοϊκά	57
3.8	Προϋποθέσεις για την ιδιωτικοποίηση	58
3.9	Μέθοδοι ιδιωτικοποίησης	58
3.10	Φάσεις της ιδιωτικοποίησης	60

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΟΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

4.1	Μεγάλη Βρετανία	63
-----	-----------------------	----

4.1.1	Χαρακτηριστικά του δημόσιου τομέα	63
4.1.2	Αποτυχημένες ενέργειες για εξυγίανση του Δ.τομέα	64
4.1.3	Μέθοδοι ιδιωτικοποίησης	65
4.2	Δυτική Γερμανία	70
4.2.1	Γενικά	70
4.2.2	Εκτίμηση για την ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών	71
4.2.2.1	Εκτίμηση για την ιδιωτικοποίηση της περιουσίας	71
4.2.2.2	Υπολογισμός για την ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών	71
4.2.3	Κέρδη αποτελεσματικότητας από την ιδιωτικοποίηση	72
4.2.4	Οι κύριοι τομείς ιδιωτικοποίησης στην Γερμανία	73
4.3	Γαλλία	74
4.3.1	Γενικά	74
4.3.2	Μέγεθος του δημόσιου τομέα και ορισμός της περιμέτρου των ιδιωτικοποιήσεων	74
4.3.3	Χαρακτηριστικά των γαλλικών ιδιωτικοποιήσεων	75
4.3.4	Η πραγματοποίηση μιας πράξης της ιδιωτικοποίησης	78
4.3.4.1	Οι παρεμβαίνοντες	78
4.3.4.2	Οι προπαρασκευαστικές αποφάσεις	78
4.3.4.3	Οι μελέτες και η τεχνική και νομική προετοιμασία	79
4.3.5	Αποτελέσματα και απολογισμός στο τέλος ενός έτους	80
4.3.5.1	Μία μεγάλη επιτυχία	80
4.3.5.2	Οι λόγοι της επιτυχίας	81
4.3.5.3	Ένας πολύ θετικός απολογισμός	82
4.4	Ιταλία	87
4.4.1	Η μέθοδος IRI	87
4.4.2	Πραγματική κρίση αντί της προσδοκώμενης επιτυχίας	88
4.4.3	Δημόσιες επιχειρήσεις και διανεμητικές συμμαχίες	91
4.4.4	Ιδιωτικοποίηση του οργανισμού IRI	95

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

5.1	Μέθοδος και τάσεις του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα	101
5.2	Πολιτική αποδημοσιοποίησης της οικονομίας	103
5.3	Η πώληση της ιδέας της ιδιωτικοποίησης στην ελληνική πολιτική αγορά	106
5.4	Οι συνθήκες που επικρατούν στην Ελλάδα	106
5.4.1	Οι διεθνείς πολιτικές και οικονομικές επιλογές	107
5.4.2	Το εξωτερικό δημόσιο χρέος	107
5.4.3	Οι προοπτικές της οικονομίας	108
5.4.4	Οι πολιτικοί και οικονομικοί θεσμοί	109
5.4.5	Η στροφή προς τις νέες αντιλήψεις	111
5.4.6	Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης	112
5.4.7	Η ακολουθούμενη οικονομική πολιτική	113

5.4.8	Ανακεφαλαίωση των δυσχερειών	113
5.5	Η σημασία των δημόσιων επιχειρήσεων στην οικονομία μας	114
5.6	Προβλήματα τιμολογιακής πολιτικής	115
5.7	Φορολογική αντιμετώπιση των δημόσιων επιχειρήσεων	116
5.8	Το σύστημα ελέγχων των δημόσιων επιχειρήσεων.....	116
5.9	Χρηματοοικονομικά χαρακτηριστικά	118
5.10	Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως μέσο για την επίτευξη των στόχων της οικονομικής πολιτικής	120
5.11	Επιπτώσεις από την χρηματοδότηση των ελλειμάτων	122
5.12	Το νομοσχέδιο για την αποκρατικοποίηση των επιχ/σεων .	124
5.12.1	Πεδίο εφαρμογής αποκρατικοποίησης	124
5.12.2	Διυπουργική επιτροπή αποκρατικοποίησης	125
5.12.3	Καθορισμός των φορέων που θα αποκρατικοποιηθούν και του χρόνου αποκρατικοποίησης τους	125
5.12.4	Κατάργηση - Συγχώνευση φορέων	126
5.12.5	Τρόποι και μορφές ιδιωτικοποίησης	126
5.12.6	Διαδικασία ιδιωτικοποίησης	127
5.12.7	Καθορισμός του τρόπου των διαδικασιών και των προε- μιών αποκρατικοποίησης	128
5.12.8	Ειδική διαδικασία ιδιωτικοποιήσεων	129
5.12.9	Άλλες ρυθμίσεις	130
5.12.10	Εσοδα από την αποκρατικοποίηση	131

Β Ι Β Λ Ι Ο Γ Ρ Α Φ Ι Α

1. Π.Γ.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ: Ιδιωτικοποίηση στις αναπτυσσόμενες χώρες (1989), ΙΟΒΕ, Διεθνές Συνέδριο 28-29/1/1988.
2. Β.ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ : Πολυεθνικές Επιχειρήσεις και αναπτυσσόμενες χώρες (1986), ΕΚΔ. GUTENBERG.
3. Κ.Γ.ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Θεσμικό πλαίσιο δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών (1990), ΕΚΔ. "ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ".
4. Γ.ΑΘ.ΠΡΟΒΟΠΟΥΛΟΣ : Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί : Οικονομική θεωρία και ελληνική πραγματικότητα.
5. Υλικά Συμποσίου, Μάρτιος 1987 : Δημόσιες επιχειρήσεις και ανάπτυξη.
6. JOHN F. DUE : Δημόσια Οικονομική, Οικονομική του Δημόσιου τομέα, V Τεύχος.
7. Ι.ΚΑΤΣΟΥΛΑΚΟΣ : Κρατικές Επιχειρήσεις : Γιατί δεν (ή τις) χρειαζόμαστε, Εφημέριδα "ΤΟ ΒΗΜΑ" 1/12/1991.
8. Εφημέριδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, Νόμος υπ' αριθμ. 1365, 22/6/1983, Τεύχος Πρώτο, Αριθμ. φύλλου 80 : Κοινωνικοποίηση των επιχειρήσεων δημόσιου χαρακτήρα ή κοινής οφέλειας.
9. Σχέδιο Νόμου : Για την αποκρατικοποίηση των επιχειρήσεων. Ψηφίστηκε απο την Βουλή στις 24/12/1991.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι πολλές και αυξανόμενες παθογένειες της Ελληνικής Οικονομίας υπάρχει γενικότερη τάση να αποδίδονται στο μέγεθος και τα ελλείματα του δημόσιου τομέα καθώς και στο πλέγμα των ρυθμίσεων, με το οποίο έχει δέσει την οικονομική ζωή η μακροχρόνια και αύξουσα παρεμβατική πολιτική του Κράτους. Από το άλλο μέρος, η διεθνής πρακτική κατά τα τελευταία χρόνια τείνει με επίσης αυξανόμενο ρυθμό να αντιμετωπίζει τα αντίστοιχα προβλήματα με μεταφορά περιουσιακών στοιχείων και λειτουργιών του δημόσιου στον ιδιωτικό τομέα. Παράλληλα, οι ποικίλες αγκυλώσεις που έχει δημιουργήσει στο οικονομικό σύστημα η εκτεταμένη παρεμβατική πολιτική και ο κρατικός πατερναλισμός αντιμετωπίζονται σε διαφόρους βαθμούς στις διάφορες χώρες με ένα σύνολο πολιτικών που αποβλέπουν σε καταργήσεις των ρυθμιστικών αυτών παρεμβάσεων και συνιστούν αυτό που είναι ευρύτερα γνωστό ως φιλελευθεροποίηση. Η ιδιωτικοποίηση ή αποδημοσιοποίηση της οικονομικής ζωής, κυρίως εξαιτίας της εκτάσεως της αλλά και των επιτυχιών της στην Μ. Βρετανία, διαχέεται επιδημικά σ'όλον τον κόσμο, ανεξαρτήτως συστήματος οικονομικής οργάνωσης ή βαθμού ανάπτυξης της κοινωνίας και πιθανώς η δεκαετία του 1980 θα περάσει στην ιστορία ως η δεκαετία της ιδιωτικοποίησης.

Στις ΗΠΑ πολλές κοινωνικές υπηρεσίες παρέχονται σήμερα από ιδιωτικές επιχειρήσεις. Στην Μ. Βρετανία πολύ σύντομα θα έχει ιδιωτικοποιηθεί (κατά δήλωση του υπουργού LAWSON) το 65% των δημόσιων επιχειρήσεων που έχει κληρονομήσει το 1979 η κυβέρνηση θάτσερ. Εξίσου φιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης άρχισε να εφαρμόζεται και στην Γαλλία, αν και με βραδύτερο ρυθμό εξαιτίας και των πολιτικών εξελίξεων.

Ωστόσο, η πορεία προς την ιδιωτικοποίηση δεν αποτελεί αποκλειστικό χαρακτηριστικό των πολιτικών που εφαρμόζονται στις ανεπτυγμένες χώρες κατά τα τελευταία 5-10 έτη. Παρόμοιες τάσεις παρατηρούνται και στις αναπτυσσόμενες και τις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες. Το Μεξικό, για παράδειγμα, έχει πωλήσει δεκάδες κρατικών επιχειρήσεων στον ιδιωτικό τομέα, η Μαλαισία εξετάζει την ιδιωτικοποίηση των λιμανιών, σιδηροδρόμων και των νοσοκομείων της, ενώ το Μπαγκλαντές επιστρέφει τα εθνικοποιημένα εργοστάσια της γιούτας και της κλωστουφαντουργίας στους προηγούμενους ιδιοκτήτες τους.

Οι εξελίξεις αυτές άγουν ενδεχομένως στο γενικό συμπέρασμα ότι η ιδιωτικοποίηση προσφέρει δυνατότητες για βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας σε όλες τις χώρες. Ωστόσο, στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, όπου είναι και περισσότερο επείγουσα η ανάγκη για ταχύρρυθμη οικονομική ανάπτυξη, δεν είναι τόσο εύκολος ο σχεδιασμός και η εφαρμογή ενός προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων. Αυτό οφείλεται σε σειρά ολόκληρων περιορισμών και εμποδίων, που είναι συμφυή με τον ίδιο το βαθμό ανάπτυξης και την ποιότητα των δομών, οικονομικών και κοινωνικών στις χώρες

αυτές.

Το σύνολο σχεδόν των χωρών αυτών δεν διαθέτει ανεπτυγμένες κεφαλαιαγορές στις περισσότερες υπάρχει καχυποψία, και κατ' ακολουθεία, απροθυμία προσφυγής στο ξένο κεφάλαιο για την χρηματοδότηση της ιδιωτικοποιήσεως, ενώ η στάση του πληθυσμού απέναντι στην ιδιωτική επιχείρηση είναι σαφώς πιο αρνητική σε σύγκριση με τις βιομηχανικές χώρες. Επομένως, οι εμπειρίες των ανεπτυγμένων χωρών δεν μπορούν να μεταφερθούν στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, αν προηγουμένως δεν προσαρμοσθούν, τόσο ως θεωρία όσο και ως τεχνικές, στις ιδιομορφίες και τις ανάγκες των εν λόγω χωρών.

Η ανησυχία μας προέρχεται από το γεγονός ότι η Ελληνική Οικονομία δεν εξελίσσεται σύμφωνα με ότι απαιτούν οι επιλογές της χώρας στις διεθνείς πολιτικές και οικονομικές σχέσεις. Πιο συγκεκριμένα, ενώ τα τελευταία χρόνια η κοινότητα των αναπτυγμένων χωρών γενικά και εκείνων της ΕΟΚ ειδικότερα τιασσευσαν τον πληθωρισμό, συμπίεσαν ή τουλάχιστον συγκράτησαν την ανεργία, εξισορρόπησαν με σχετική επιτυχία τα ισοζύγια των εξωτερικών τους συναλλαγών, και επέτυχαν ικανοποιητικούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, η χώρα μας έμεινε στάδιμη ή οπισθοσώρησε. Η σχέση του πληθωρισμού εδώ προς τον πληθωρισμό των εν λόγω χωρών πολλαπλασιάστηκε, η ανεργία χειροτέρευσε, η αναπτυξιακή διαδικασία περιήλθε σε στασιμότητα, ενώ το ισοζύγιο εξωτερικών συναλλαγών παρά την κάποια βελτίωση που παρουσίασε τα τελευταία δύο (2) χρόνια εξακολουθεί να εμπνέει ανησυχίες. Το αποτέλεσμα όλων αυτών των εξελίξεων ήταν η απόσταση που μας χωρίζει από τις ανεπτυγμένες χώρες της ΕΟΚ να μεγαλώσει αντί να κλείσει. Με άλλα λόγια, χάσαμε έδαφος σε μία περίοδο που η διεθνής συγκυρία ήταν γενικά ευνοϊκή για διαρθρωτικές αλλαγές και εμπέδωση της πειθαρχημένης οικονομικής ανάπτυξης στη χώρα μας.

Όπως όλοι γνωρίζετε, μεταπολεμικά οι κυβερνήσεις στις περισσότερες χώρες επεξέτειναν σημαντικά το ρόλο του δημόσιου τομέα στις οικονομικές υποθέσεις. Με την πολιτική που ακολουθήθηκε δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στον σχεδιασμό και την καθοδήγηση της οικονομικής δραστηριότητας μέσα από μακροοικονομικούς χειρισμούς. Επίσης, οι προϋπολογισμοί του δημόσιου τομέα μεγάλωσαν, τόσο σε απόλυτους όρους όσο και σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, το κράτος μετατράπηκε σε παραγωγό αγαθών και υπηρεσιών που προηγουμένως ανήκαν στην σφαίρα δραστηριότητας του ιδιωτικού τομέα, και γενικά καθιερώθηκε το δημόσιο να παρεμβαίνει άμεσα στην λειτουργία των ιδιωτικών επιχειρήσεων και αγορών.

Ενώσω η παγκόσμια οικονομία βρισκόταν σε άνοδο και το κατά κεφαλήν εισόδημα ανερχόταν, ήταν φυσικό ένα μέρος της αυξανόμενης ευημερίας ν' αποδίδεται στις πιο πάνω εξελίξεις. Ως εκ τούτου ο σκεπτικισμός που διατυπωνόταν από τους λιγότερους αντιρρησίες σχετικά με τις αρνητικές επιδράσεις της διεύρυνσης των δοστηριοτήτων του δημόσιου τομέα ήταν αδύνατο να δεισδύσει και

να αποκτήσει οπαδούς στο ευρύ κοινό. Πιο πρόσφατα, όμως, και ειδικότερα με την πρώτη πετρελαϊκή κρίση, οπότε η παγκόσμια οικονομία μπήκε σε μία παρατεταμένη περίοδο στασιμότητας, το κοινό και οι κυβερνήσεις άρχισαν να ψάχνουν για καινούργιες ιδέες και προσεγγίσεις στα οικονομικά προβλήματα, με αποτέλεσμα η τάση διεύρυνσης του δημόσιου τομέα να υφίσταται καθημερινά κριτική σε παγκόσμια κλίμακα.

Οι απόψεις της διαπάλης στον τομέα των ιδεών και της καθημερινής πρακτικής μεταξύ των οπαδών της "παλιάς" και της "νέας" σχολής φαίνουν ήδη και στη χώρα μας. Ένα δε από τα κύρια μέτωπα προς τα οποία στρέφεται το ενδιαφέρον και η προσοχή των ειδικών, των πολιτικών, των επιχειρηματιών και του κοινού είναι το μέτωπο της "ιδιωτικοποίησης".

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Κ Ο Ι Ν Ω Ν Ι Κ Ο Π Ο Ι Η Σ Η

1.1 Τάσεις μεγεθύνσεως του δημόσιου τομέα διεθνώς

Στην περίοδο από το Β Παγκόσμιο Πόλεμο μέχρι περίπου τα τέλη της δεκαετίας του '70 σημειώθηκε, σε παγκόσμια κλίμακα, ταχεία αύξηση των κοινωνικών και στρατιωτικών δαπανών καθώς και των δαπανών υποδομής και προσφοράς υπηρεσιών από το δημόσιο. Οι εξερέσεις είναι ελάχιστες. Παράλληλα διευρύνθηκε ο ρόλος του κράτους στην οικονομική ζωή μέσω του μακροοικονομικού προγραμματισμού και των ποικίλων ρυθμιστικών παρεμβάσεων και ελέγχων του κράτους. Το συνολικό αποτέλεσμα αυτών των τάσεων ήταν ο δημόσιος τομέας να αυξηθεί σημαντικά έως υπερβολικά σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Άλλη πηγή αυξήσεως του ρόλου του δημόσιου τομέα ήταν η αναπτυχθείσα τάση στις αναπτυσσόμενες, κυρίως, χώρες να χρησιμοποιηθεί ο τομέας των κρατικών ή δημόσιων επιχειρήσεων ως μοχλός οικονομικής αναπτύξεως.

Οι λόγοι για την τάση αυτή ήταν αρκετές φορές ιδεολογικοί, αν και ο ιδεολογικός παράγων ήταν μάλλον δευτερεύων, συνολικά εκτιμώμενος. Κυβερνήσεις όλων των πολιτικών αποχρώσεων παρενέβαιναν ενεργώς προς δημιουργία μεγάλης κλίμακας δημοσίων επιχειρήσεων στη βιομηχανία, στον πιστωτικό τομέα, στις λοιπές υπηρεσίες και στην πρωτογενή παραγωγή (ξηλεία, μεταλλεύματα κ.ά). Εξ άλλου η άμεση συμμετοχή του κράτους σε παραγωγική δραστηριότητα, που αποτελεί παραδοσιακά χώρο αναπτύξεως της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, εύρισκε οικονομική δικαιολόγηση στις ατέλειες της αγοράς και στην αποτυχία της να ανταποκριθεί στις αναπτυξιακές ανάγκες των χωρών αυτών. Η δημόσια επιχείρηση θεωρήθηκε ως ένας τρόπος διορθώσεως συγκεκριμένων μορφών ατελειών της αγοράς (αδιαιρετότητες, εξωτερικές επιδράσεις κ.τ.λ).

Φυσικά, ο παράγων αυτός δεν μπορεί να αποτελέσει επαρκή δικαιολογητικό λόγο για την επιλογή της δημοσίας επιχειρήσεως ως μορφής παρεμβάσεως του κράτους, διότι οι διορθώσεις των ατελειών θα μπορούσαν να γίνουν με άλλης φύσεως ρυθμιστικές παρεμβάσεις, όπως είναι οι έλεγχοι, η φορολογία, οι επιδοτήσεις κ.ο.κ. Η άμεση συμμετοχή του δημοσίου στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών που εισέρχονται στην αγορά, και αποτελούν αντικείμενο αγοραίων συναλλαγών, υπαγορεύθηκε, σε πολλές περιπτώσεις, από παράγοντες όπως είναι η απουσία επαρκούς εγχώριας επιχειρηματικότητας διατεθειμένης να αναλάβει τους σχετικούς κινδύνους και ικανής να συγκεντρώσει το αναγκαίο κεφάλαιο, το υπανάπτυκτο ή και η ανυπαρξία αγορών κεφαλαίου κ.ά. Η υποκατάσταση του ξένου επιχειρηματικού κεφαλαίου στην εγχώρια επιχειρηματικότητα προσέκρουσε, σε πολλές περιπτώσεις, στην καχυποψία απέναντι στο ξένο κεφάλαιο και την επιθυμία, όπως τομείς με σοβαρές διακλαδικές

διασυνδέσεις βρίσκονται υπό εθνικό έλεγχο. Σε τομείς δε τέτοιας στρατηγικής σημασίας για την επιτάχυνση της εκβιομηχανίσεως το κυβερνητικό ενδιαφέρον αυτονόητα εκδηλώθηκε ενεργώς, εν απουσία "καταλλήλου" υποκαταστάτου. Είναι δε ενδιαφέρον να υπογραμμισθεί, ενόψει των τελικών αποτελεσμάτων από την ανάπτυξη του κρατικού επιχειρησιακού τομέα, ότι μεταξύ των επιχειρημάτων που στήριξαν την πολιτική της κρατικής άμεσης συμμετοχής στην παραγωγή ήταν και η σκέψη ότι με τον τρόπο αυτό θα προήγετο πιθανώς η αποταμιευτική ροπή (κέρδη κρατικών επιχειρήσεων).

Την καθολική τάση για αυξανόμενη παρουσία του κράτους στην οικονομική ζωή στήριζε αναλυτικά η δεσπόζουσα σ'όλην αυτήν την περίοδο κενσιανή σκέψη, η οποία προσαρμόσθηκε κατάλληλα για να εξυπηρετήσει και της ανάγκες της μακροχρόνιας πολιτικής των κυβερνήσεων, που δεν ακολουθούσαν το αναπτυξιακό υπόδειγμα του υπαρκτού σοσιαλισμού. Θα ήταν παράλειψη να μη μνημονευθεί ο ενεργός ρόλος των διεθνών αναπτυξιακών οργανισμών (Διεθνής Τράπεζα, κ.τ.λ) στη διαμόρφωση αυτής της τάσεως. Ο ρόλος αυτός εκφραζόταν μέσω της ενθαρρύνσεως και παροχής παντοειδούς βοήθειας για την ανάπτυξη μηχανισμών εκπονήσεως προγραμμάτων οικονομικής αναπτύξεως, στα πλαίσια των οποίων έβλεπαν και τη δική τους χρηματοδοτική συμβολή για έργα υποδομής.

Η μακροχρόνια αυτή τάση αυξήσεως των δημοσίων δαπανών στους παραδοσιακούς ρόλους του κράτους και των λοιπών δημοσίων φορέων και η αυξανόμενη κρατική συμμετοχή στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών που ανήκουν στις παραδοσιακές δραστηριότητες του ιδιωτικού τομέα κατέληξε σε μεγάλες μεταβολές στα μέρηδια του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα στη χρησιμοποίηση των πόρων της οικονομίας. Η περίοδος 1960-85 είναι μάρτυρας ιδιαίτέρως μεγάλων αυξήσεων. Τα στοιχεία του πίνακα 1 είναι ενδεικτικά όχι μόνον των μεταβολών αλλά και του σχετικού μεγέθους του δημοσίου.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι ο επιχειρησιακός δημόσιος τομέας δεν περιλαμβάνεται στους ανωτέρω αριθμούς. Στην πλειοψηφία τους οι βιομηχανικές χώρες δαπανούν περισσότερο από το 45% και οι λοιπές περισσότερο από το 1/3 του ακαθάριστου εγχωρίου προϊόντος για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, ενώ ο αριθμός των δημοσίων επιχειρήσεων έχει αυξηθεί δραματικά στην εικοσαετία 1960-80. Για παράδειγμα, οι δημόσιες επιχειρήσεις από 150 που ήταν στη Βραζιλία στις αρχές της δεκαετίας του '60 αυξήθηκαν σε 700 περίπου στην εικοσαετία που ακολούθησε. Το ίδιο πρότυπο παρατηρείται στο Μεξικό και πολλές αναπτυσσόμενες χώρες της Λ. Αμερικής, της Αφρικής και της Ασίας. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Διεθνούς Τραπέζης, στις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας η προστιθέμενη αξία στις δημόσιες επιχειρήσεις των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών αντιστοιχούσε στο 10% περίπου του ακαθάριστου εγχωρίου προϊόντος των εν λόγω, ενώ οι επενδύσεις τους υπερέβαιναν το 25% των συνολικών ακαθάριστων επενδύσεων. Φυσικά, πρόκειται για μέσα ποσοστά για το σύνολο των χωρών και το σύνολο της οικονομικής δραστηριότητας. Τα ποσοστά συμμετοχής ποικίλουν ευρύτατα τόσο

κατά χώρα όσο και, κυρίως, κατά κλάδο παραγωγής. Σε λίγες μόνον από τις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες η συμμετοχή των δημοσίων επιχειρήσεων στη βιομηχανική παραγωγή υπολείπεται του 30-40%, ενώ σε ορισμένες χώρες η θέση των δημοσίων επιχειρήσεων είναι δεσπόζουσα. Ακραία παραδείγματα αποτελούν η Αίγυπτος με 65% (ή 80% κατ'άλλην εκτίμηση), η Τυνησία με 60%, η Τουρκία και Ζάμπια με 50% κ.ο.κ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1
Δημόσιες Δαπάνες ως Ποσοστό του ΑΕΠ

Χώρες	1960	1970	1980	1986	(86/60) 100
1. Αυστραλία	21,4	26,9	34,5	38,6	80,4
2. Αυστρία	35,7	39,2	48,9	51,9	45,4
3. Βέλγιο	30,3	36,5	50,7	53,2	75,6
4. Βρετανία	32,3	39,0	45,0	46,2	43,0
5. Γαλλία	34,6	38,9	46,4	52,3	51,2
6. Γερμανία	32,4	38,6	48,3	46,4	43,2
7. Δανία	24,8	40,2	56,2	55,4	23,4
8. Ελβετία	17,2	21,3	29,3	30,4	76,7
9. Ελλάδα	22,8	28,2	34,6	49,2	115,8
10. Η.Π.Α	27,0	31,6	33,7	36,9	36,7
11. Ιαπωνία	16,0	19,4	32,6	33,1	106,9
12. Ιρλανδία	28,0	39,6	50,9	54,0	92,9
13. Ισλανδία	28,2	30,7	32,2	36,6	29,8
14. Ισπανία	17,5	22,2	32,9	42,2	141,1
15. Ιταλία	30,1	34,2	41,6	50,5	67,8
16. Καναδάς	28,9	34,8	40,5	46,2	59,9
17. Λουξεμβούργο	30,5	33,1	54,8	52,5	72,1
18. Νορβηγία	29,9	41,0	50,7	52,0	73,9
19. Ολλανδία	33,7	43,9	57,5	59,1	75,4
20. Πορτογαλία	17,0	21,6	35,9	47,0	176,5
21. Σουηδία	31,0	43,3	61,6	63,5	104,8
22. Φιλανδία	26,6	30,5	36,6	42,3	59,0
ΟΟΣΑ (σύνολο)	28,6	32,4	39,3	40,2	40,6
ΕΟΚ	32,0	37,0	45,7	48,3	50,9

Πηγή : ΟΟΣΑ, "ECONOMIC OUTLOOK", PARIS, Ιούν. 1988
ΟΟΣΑ, "HISTORICAL STATISTICS", PARIS, 1987

1.2 Ορισμός κοινωνικοποίησης

Με τον όρο "κοινωνικοποίηση των επιχειρήσεων δημοσίου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας, τραπεζών και ασφαλιστικών

επιχειρήσεων" νοείται η συμμετοχή στη διοίκηση, στη χάραξη της στρατηγικής, στον προγραμματισμό και στον έλεγχο, εκπροσώπων:

- α) του Κράτους,
- β) της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- γ) των εργαζομένων στην επιχείρηση ή στον κλάδο ή στον τομέα ή στην περιφέρεια ή στο σύνολο της χώρας,
- δ) των κοινωνικών φορέων και οργανώσεων που εξυπηρετούνται ή επηρεάζονται άμεσα από τις επιχειρήσεις αυτές,
- ε) νομικών ή φυσικών προσώπων που κατέχουν μετοχές της επιχείρησης.

1.3 Στόχοι κοινωνικοποίησης

Η κοινωνικοποίηση αυτή έχει ως στόχους:

- α) την εξυπηρέτηση του εθνικού συμφέροντος και του κοινωνικού συνόλου,
- β) την ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων στις αποφάσεις,
- γ) την εναρμόνιση της λειτουργίας της επιχείρησης με τα εθνικά, περιφερειακά και τοπικά προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, καθώς και στο φυσικό, κοινωνικό και πολιτιστικό περιβάλλον,
- δ) την εξοικονόμηση κατά το μέγιστο δυνατό οικονομικών πόρων,
- ε) την αύξηση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας προς όφελος των εργαζομένων στην επιχείρηση και για τη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.

1.4 Επιχειρήσεις που κοινωνικοποιούνται

1.4.1 Κοινωνικοποιούνται τα ακόλουθα νομικά πρόσωπα δημοσίου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας που η λειτουργία τους έχει ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου:

α) Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου και οι επιχειρήσεις, εφόσον το μετοχικό τους κεφάλαιο ανήκει ολόκληρο ή κατά την απόλυτη πλειοψηφία στο δημόσιο, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε κοινωφελή ιδρύματα ή οργανισμούς του Δημοσίου ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που εποπτεύονται ή επιχορηγούνται από το Δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

β) Οι τράπεζες και οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις που ανήκουν στο δημόσιο τομέα.

1.4.2 Η δομή, ο ρόλος και ο τρόπος διοίκησης και λειτουργίας κάθε κοινωνικοποιημένης επιχείρησης ή ομάδας ομοειδών επιχειρήσεων σε σχέση με την εθνική οικονομία και το εθνικό συμφέρον, το κοινωνικό όφελος, το τοπικό ενδιαφέρον και τους εργαζόμενους σ' αυτή, καθορίζονται, ανάλογα με την ιδιομορφία κάθε επιχείρησης, με τα Προεδρικά Διατάγματα. Ο τρόπος λειτουργίας κάθε κοινωνικοποιημένης επιχείρησης μορφοποιείται έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η πλήρης αξιοποίηση και αποδοτικότητα του παραγωγικού της δυναμικού και η διαφάνεια της οικονομικής της διαχείρισης.

1.4.3 Με τα διατάγματα αυτά θα καθορισθεί επίσης η σύνθεση των οργάνων διοίκησης, προγραμματισμού και ελέγχου των παραπάνω επιχειρήσεων με τρόπο που να διασφαλίζει :

α) ενιαίο κέντρο διοίκησης για την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους, με τη δυνατότητα κάθετης, κατά κλάδους ή μονάδες η γεωγραφικής αποκέντρωσης.

β) συμμετοχή όλων των φορέων (Κράτους Τοπικής Αυτοδιοίκησης εργαζομένων, κοινωνικών φορέων και οργανώσεων, νομικών ή φυσικών προσώπων) ανάλογα με την ιδιομορφία της κάθε επιχείρησης και με γνώμονα την επίτευξη των στόχων της,

γ) αρμονική ανάπτυξη των νέων εργασιακών σχέσεων, που προκύπτει από την κοινωνικοποίηση και δημιουργούν νέα δικαιώματα και υποχρεώσεις των εργαζομένων,

δ) τα δικαιώματα των μετοχών φυσικών και νομικών προσώπων των επιχειρήσεων, σύμφωνα με την νομοθεσία που ισχύει.

1.4.4 Τα Προεδρικά Διατάγματα θα εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και των κατά περίπτωση συναρμοδίων Υπουργών, ύστερα από γνώμη επιτροπών που αποτελούνται από εκπροσώπους : α) της Κυβέρνησης, β) της Διοίκησης της επιχείρησης ή της ομάδας των ομοειδών επιχειρήσεων και γ) των εργαζομένων και των φορέων που συμμετέχουν.

Η σύνθεση, ο τρόπος εκλογής των αντιπροσώπων και γενικά οι λεπτομέρειες λειτουργίας κάθε επιτροπής καθορίζονται με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και συναρμοδίων Υπουργών.

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Δ Ε Υ Τ Ε Ρ Ο

ΒΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

2.1 Εμφάνιση της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Για μία σειρά από λόγους, η ακριβής κατάταξη των οποίων σε κατηγορίες δεν είναι εφικτή λόγω της ποικιλίας τους και της σημασίας τους, άλλοτε μικρής άλλοτε μεγάλης, το Κράτος άρχισε να αναμειγνύεται κατά τρόπο άμεσο, ιδίως στις αρχές του αιώνα που διανύουμε, στην οικονομική ζωή, για να προχωρήσει σε σημαντικές επιχειρηματικές πρωτοβουλίες και δραστηριότητες τις τελευταίες δεκαετίες.

Οι παράγοντες που οδήγησαν σ'αυτή την εξέλιξη είναι ιδιαίτέρως ανομοιογενείς και δεν απαντώνται ούτε υπό την αυτή μορφή, ούτε και υπο την ίδια έκταση και ένταση στις διάφορες χώρες, ακόμη και σε εκείνες, απ'αυτές που εμφανίζουν κοινά πολιτικά, οικονομικά δημογραφικά και άλλα στοιχεία.

Οι ασχοληθέντες με το θέμα ειδικοί αναφέρουν δεκάδες λόγους που οδήγησαν στην άμεση ανάληψη από το Κράτος επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Από τους λόγους αυτούς μνημονεύονται εδώ εντελώς ενδεικτικώς μερικοί, με την σημείωση, ότι αυτοί μπορεί να συντρέχουν σωρευτικώς χωρίς να αλληλοαναιρούνται ή να αλληλοαποκλείονται.

- Πολιτικοί λόγοι : η ανάληψη από το Κράτος επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ήταν αποτέλεσμα πολιτικών επιλογών.
- Οικονομίες κλίμακας (φυσικό μονοπώλιο).
- Μονοψώνιο και υπερκανονικά κέρδη.
- Εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις.
- Μείωση της εξάρτησης από το εξωτερικό.
- Αδυναμία ή απροθυμία του ιδιωτικού κεφαλαίου για ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών σε ορισμένους τομείς, όχι ιδιαίτέρως κερδοφόρους, τουλάχιστον στα πρώτα στάδια της επένδυσης.
- Επιθυμία του Κράτους να παράσχει μία σειρά υπηρεσιών προς τους πολίτες του για την καλύτερη εξυπηρέτησή τους.

2.2 Πεδία άσκησης της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Τα προσφιλή πεδία άσκησης της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας είναι κυρίως εκείνα που συνδέονται είτε με τις λεγόμενες δραστηριότητες "κοινής ωφέλειας", (όπως η ενέργεια, η ύδρευση, η αποχέτευση, οι μεταφορές, οι επικοινωνίες, η υγεία κλπ.) είτε με θέματα εθνικής ασφαλείας (όπως η παραγωγή πολεμικού υλικού κλπ.) είτε με την γενικότερη προσπάθεια του ίδιου του Κράτους για οικονομική ανάπτυξη (όπως οι Τράπεζες, τα διυλιστήρια, πετρελαίου, οι υπηρεσίες προώθησης των εξαγωγών εγχώριων προϊόντων, η ενίσχυση της βιοτεχνίας κλπ.).

Η προηγηθείσα αναφορά πρέπει να θεωρηθεί ως εντελώς ενδεικτική των αντικειμένων επιχειρηματικής δραστηριότητας του Κράτους, δεδομένου, ότι τούτου ανά πάσα στιγμή έχει την ευχέρεια να διευρύνει ή να συρρικνώνει τα πεδία δραστηριότητας του αναλόγως, είτε των διεθνών πολιτικών, οικονομικών κ.λ.π συγκυριών, είτε των εσωτερικών συνθηκών πολιτικής, οικονομικής, κοινωνικής κ.λ.π. υφής.

Ετσι, παρατηρείται συχνά το φαινόμενο, κατά την ίδια χρονική περίοδο, άλλα Κράτη να επιχειρούν διεύρυνση του λεγόμενου "Δημόσιου Τομέα" (π.χ Ελλάδα, Γαλλία - μέχρι το τέλος του έτους 1985) και άλλα συρρίκνωση του (π.χ Αγγλία, Γαλλία - μετά το έτος 1986). Οι ετερόκλητες αυτές ρυθμίσεις οφείλονται, προφανώς, όχι μόνο στην διεθνή οικονομική συγκυρία, αλλά και στις υποχρεώσεις πολιτικών κομμάτων για υλοποίηση προεκλογικών υποσχέσεων και προγραμμάτων, για εφαρμογή μιας "άλλης" πολιτικής κ.λ.π.

2.3 Η νομοθετική οριοθέτηση του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα.

Ο Έλληνας νομοθέτης, αίρονται παλαιότερες αμφισβητήσεις και αμφιλεγόμενες τοποθετήσεις, προχώρησε στην νομοθετική οριοθέτηση της έννοιας και του εύρους του δημόσιου Τομέα.

Αναλυτικότερα στην έννοια του Δημόσιου Τομέα περιλαμβάνονται :

α. Οι κρατικές ή δημόσιες υπηρεσίες όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του δημοσίου δικαίου.

β. Οι κρατικοί ή δημόσιοι οργανισμοί ως κρατικά νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου.

γ. Οι κρατικές ή δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις, όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, η Ελληνική Ραδιοφωνία - Τηλεόραση.

δ. Τα κοινωφελή ιδρύματα του αστικού κώδικα που περιήλθαν στο δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ' αυτό.

ε. Οι τραπεζικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες στις οποίες είτε τα κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις νομικά πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου, είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση, όπως η Τράπεζα της Ελλάδος, η Αγροτική Τράπεζα, η Εθνική Τράπεζα, η Κτηματική Τράπεζα, η Εμπορική Τράπεζα, η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης.

στ. Τα κρατικά νομικά πρόσωπα, που έχουν χαρακτηριστεί από το νόμο ή τα δικαστήρια ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως ο Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος, ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός, που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από οποιονδήποτε των προαναφερόμενων νομικών προσώπων.

ζ. Οι θυγατρικές ανώνυμες εταιρείες των ανωτέρω νομικών προσώπων, που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα απ' αυτά.

2.4 Μορφές άσκησης κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Εχουν αναφερθεί ήδη τα "προσφιλή" πεδία άσκησης της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας και έχει επισημανθεί τόσο το μεγάλο όσο και τι ετερογενές και το ετερόκλητο εύρος τους. Στη συνέχεια επιχειρείται μία συνοπτική αναφορά των μορφών υπό τις οποίες είναι δυνατή η εκδήλωση της επιχειρηματικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας του Κράτους.

Ευθός εξ αρχής πρέπει να σημειωθεί ότι το θέμα δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο ιδιαίτερας εξονυχιστικών μελετών. Πάντως, μία πρώτη και ενδεχομένως και συστηματική προσέγγιση του όλου θέματος οδηγεί στην διατύπωση, ότι για την αναφορά των μορφών της (δυνατής) κρατικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας λαμβάνονται υπ' όψη τρία βασικά σημεία: ο "παραγωγός" της υπηρεσίας ή του αγαθού, ο "διαμεσολαβητής" για την διοχέτευση προς την κατανάλωση της υπηρεσίας ή του αγαθού.

Ετσι, η σχέση μεταξύ "παραγωγού", "διαμεσολαβητή" και "καταναλωτή" της υπηρεσίας ή του αγαθού της κρατικής επιχείρησης πρωτοβουλίας και δραστηριότητας μπορεί να εμφανισθεί και να εξυπηρετηθεί με τις μορφές :

α. Κρατική Υπηρεσία - Παραγωγή υπηρεσιών ή αγαθών - Καταναλωτής.
β. Δι- Υπηρεσιακή συνεργασία βάσει ελεύθερης συμφωνίας των ενδιαφερομένων μερών : π.χ ανάθεση υπό της κρατικής Ελληνικής Τηλεόρασης Α.Ε (ανώνυμης εταιρείας που ανήκει εξ ολοκλήρου στο Κράτος) στην Κρατική Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (Οργανισμό που ανήκει εξ ολοκλήρου στο Ελληνικό Δημόσιο) της εΐσπραξης των συνδρομών των (τεκμαίρομένων) καταναλωτών των υπηρεσιών της πρώτης, έναντι αμοιβής ομοίως ΕΥΔΑΠ - ΕΛΤΑ.

γ. Ανάθεση παρά του Κράτους σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ή σε ιδιώτες επί πληρωμή, του δικαιώματος παροχής υπηρεσιών προς συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών - καταναλωτών : π.χ ανάθεση παρά του Κράτους στο Εθνικό Ίδρυμα Νεότητας του δικαιώματος λειτουργίας των Φοιτητικών Εστιών με κάλυψη του σχετικού κόστους από το Κράτος, ανάθεση παρά του Κράτους σε ιδιώτες εστιάτορες του δικαιώματος σίτισης φοιτητών έναντι καταβολής του σχετικού "συμπεφωνημένου" αντίτιμου κατά γεύμα.

δ. Εκχώρηση λειτουργίας : "παραγωγός" της υπηρεσίας ή του αγαθού ιδιωτικός φορέας, "διαμεσολαβητής" το Κράτος, "καταναλωτής" οι πολίτες (π.χ. εκμετάλλευση αγόνων γραμμών).

ε. Επιδότησεις σε παραγωγούς: επιδότηση παρά του Κράτους των πλοιοκτητών για την εξυπηρέτηση των λεγομένων "άγονων γραμμών", που συνδέουν μικρά νησιά, επιδότηση ιδιωτών επενδυτών για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας σε περιοχές ειδικώς επιλεγείσες από το Κράτος (π.χ ακριτικές, νησιώτικες, ορεινές).

στ. Επιδότησεις σε καταναλωτές : χαρακτηριστική περίπτωση η σίτιση φοιτητών που έχει ήδη αναφερθεί και σε ευρύτερη θεώρηση, η δωρεάν χρησιμοποίηση των υπηρεσιών Δημόσιας Επιχείρησης με απόφαση

του Κράτους π.χ της Επιχείρησης Αστικών Συγκοινωνιών (που αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και ανήκε εξ ολοκλήρου στο ελληνικό δημόσιο) για ορισμένες κατηγορίες πολιτών.

ζ. Ελεύθερη επιλογή του "παραγωγού" της υπηρεσίας από τον "καταναλωτή" με "διαμεσολαβητή" το Κράτος για την κάλυψη της δαπάνης.

η. Ιδιότυπη ανώνυμη εταιρεία συγκεκριμένων σκοπών και στόχων :

π.χ ιδρύθηκε από την 1η Ιανουαρίου 1976 Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου υπό την μορφή της ανώνυμου εταιρείας και υπό την επωνυμία Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι Αθηνών - Πειραιώς Α.Ε (ΗΣΑΠ) με έδρα την Αθήνα. Οι ΗΣΑΠ αποτελούν δημόσια επιχείρηση, λειτουργεί χάριν του δημόσιου συμφέροντος, κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και απολαμβάνει διοικητική αυτοτέλεια. Οι ΗΣΑΠ ανήκουν εξ ολοκλήρου στο ελληνικό δημόσιο.

Όπως είναι ευνόητο, οι τρόποι είναι πιθανόν να συνυπάρχουν :

π.χ εκχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης άγονης γραμμής θαλάσσιων συγκοινωνιών και επιδότηση του παραγωγού της υπηρεσίας για την καλύτερη και με μικρότερο κόστος εξυπηρέτηση των πολιτικών - καταναλωτών αυτής της υπηρεσίας (αδιακρίτως της οικονομικής, κοινωνικής κ.α. κατάστασης των τελευταίων).

Εξάλλου, από άποψη καθαρώς Διοικητικού Δικαίου οι μορφές των φορέων της κρατικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας είναι δυνατόν να ταξινομηθούν κατά τον ακόλουθο τρόπο :

Α. Υπηρεσίες οικονομικού χαρακτήρα, που η οργάνωση, η λειτουργία και οι δραστηριότητες τους διέπονται από κανόνες του Διοικητικού Δικαίου :

-- Ανήκουσες στην άμεση διαχείριση του Κράτους ή Ν.Π.Δ.Δ (συνήθως Ο.Τ.Α)

-- "Περιβεβλημένες" την μορφή Νομικού Προσώπου Δημόσιου Δικαίου.

Β. Υπηρεσίες οικονομικού χαρακτήρα, που η οργάνωση, η λειτουργία και οι δραστηριότητες τους διέπονται από κανόνες του Ιδιωτικού Δικαίου (π.χ Εμπορικού).

-- "Περιβεβλημένες" την μορφή Νομικού Προσώπου Ιδιωτικού Δικαίου.

-- Λειτουργούσες βάσει διμερούς δικαιοπραξίας παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας (Κράτος ή Ο.Τ.Α - Ιδιώτική Επιχείρηση, συνήθως Α.Ε). Εξυπακούεται, ότι η δικαιοπραξία πρέπει να θεωρηθεί ως σύμβαση διοικητική.

-- Λειτουργούσες ως μεικτές οικονομικές επιχειρήσεις : Κράτος (ΟΤΑ) - Ιδιώτης ή Ιδιώτες.

-- Λειτουργούσες υπό την μορφή (ιδιότυπης) ανώνυμης εταιρείας, που ιδρύθηκε με νόμο και με κρατικά κεφάλαια, με μετοχικούς τίτλους, που ανήκουν στο Κράτος και σε Δημόσια Επιχείρηση (ΑΤΕ).

Γ. Υποχρεωτικές εκ του νόμου Κοινοπραξίες ιδιωτών, αναγκαστικές ενώσεις επιχειρήσεων, αναγκαστικοί συνεταιρισμοί (π.χ ΚΤΕΛ).

2.5 Εμφάνιση και εξέλιξη του θεσμού των Δημόσιων Επιχειρήσεων.

Εχουν ήδη αναφερθεί συνοπτικώς οι λόγοι οδήγησαν στην άμεση ανάληψη από το Κράτος σειράς επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και τα προσφιλή για το Κράτος πεδία, στα οποία αυτή εκδηλώθηκε κατά το παρελθόν ή εκδηλώνεται και σήμερα.

Μία από τις μορφές επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του Κράτους είναι εκείνη της Δημόσιας Επιχείρησης, επόμενη σειράς άλλων τρόπων παρέμβασης του Κράτους στην οικονομική δράση (υπηρεσίες οικονομικής εκμετάλλευσης, που η οργάνωση και η λειτουργία τους διέπονται από κανόνες του Διοικητικού Δικαίου, υπηρεσίες οικονομικής εκμετάλλευσης, που διέπονται από κανόνες Ιδιωτικού Δικαίου).

Η Δημόσια Επιχείρηση αριθμεί ήδη βίο περίπου αιώνων για ορισμένα δυτικά κράτη: 1878 Γαλλία κρατικό δίκτυο σιδηροδρόμων, 1919 Δ. Γερμανία αυτόνομη επιχείρηση σιδηροδρόμων, 1905 Ιταλία ίδρυμα ασφαλειών ζωής.

Στην Ελλάδα, ως πρώτη εκδήλωση του κρατικού ενδιαφέροντος στον τομέα των Δημοσίων Επιχειρήσεων, πρέπει να θεωρηθεί η σύσταση κατά το έτος 1919 του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων. Ακολούθησαν το έτος 1920 οι Σιδηρόδρομοι του Ελληνικού Κράτους, το έτος 1926 ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός, το έτος 1929 η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος. Δημόσιες Επιχειρήσεις, με πλήρη τα χαρακτηριστικά στοιχεία της μορφής αυτής επιχειρηματικής δραστηριότητας του Κράτους, απαντώνται κυρίως ευθείς αμέσως μετά τον Β Παγκόσμιο Πόλεμο: 1949 Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, 1950 Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, 1951 Δημοτική Επιχείρηση Φωταερίου Αθηνών, 1960 Ελληνική Βιομηχανία Ζαχαρώς, 1964 Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως.

2.6 Έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης.

Με τον όρο Δημόσια Επιχείρηση υποδηλώνεται κάθε "νέο είδος νομικού προσώπου, το οποίο συνιστάται υπό το Κράτος για την άσκηση βιομηχανικής ή εμπορικής επιχείρησης κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος, έχει ευρεία διοικητική ανεξαρτησία, διέπεται υπό το ιδιωτικό δίκαιο και υπόκειται στον δημόσιο έλεγχο".

Ο Ν. της 26/7/1983 περί του εκδημοκρατισμού του δημοσίου τομέα, κατατάσσει τις Δημόσιες Επιχειρήσεις της Γαλλίας σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

α. Δημόσιες Επιχειρήσεις πρώτης τάξης:

-- Δημόσιοι Οργανισμοί βιομηχανικού και εμπορικού χαρακτήρα.

-- Δημόσιες Επιχειρήσεις με την μορφή Νομικού Προσώπου Ιδιωτικού Δικαίου (συνήθως ανώνυμης εταιρείας) των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ελέγχεται εξ ολοκλήρου ή κατά πλειοψηφία από το Κράτος.

β. Δημόσιες Επιχειρήσεις δεύτερης τάξης:

-- Ανώνυμες εταιρείες το μετοχικό κεφάλαιο των οποίων ελέγχεται κατά πλειοψηφία από Δημόσιες Επιχειρήσεις του πρώτου βαθμού ή από κοινού από Δημόσιες Επιχειρήσεις του πρώτου βαθμού και από το Κράτος (δηλ. εταιρείες θυγατρικές, κοινές θυγατρικές ή υποθυγατρικές).

Στη Δυτική Γερμανία, εξ άλλου, επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα θεωρούνται κατά την τρέχουσα πρακτική:

A. Οι ίδιες εκμεταλλεύσεις του Δημοσίου.

B. Οι χωριστές περιουσιακές ενότητες της Ομοσπονδίας.

Γ. Τα Ιδρύματα Δημοσίου Δικαίου.

Δ. Οι Δημόσιες Εταιρείες.

E. Οι Εταιρείες στις οποίες η συμμετοχή του Δημοσίου είναι μεγαλύτερη του 50% του μετοχικού κεφαλαίου.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο ως Δημόσιες Επιχειρήσεις θεωρούνται:

A. Οι Δημόσιες Εταιρείες, οι οποίες δημιουργούνται με νόμο.

B. Οι Δημόσιες Εταιρείες, οι οποίες δημιουργούνται με πράξη του Αρχηγού της Εκτελεστικής Εξουσίας.

Γ. Οι Εμπορικές Εταιρείες, οι οποίες συνιστώνται βάσει των διατάξεων της κοινής εμπορικής νομοθεσίας.

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σε ειδική Οδηγία της, θεωρεί ως Δημόσια Επιχείρηση "κάθε επιχείρηση στην οποία το Δημόσιο δύναται να ασκήσει αμέσως ή εμμέσως λόγω κυριότητας, οικονομικής συμμετοχής ή δυνάμει διατάξεων, που την διέπουν, αποφασιστική επιρροή".

Στην Οδηγία ως "Δημόσιο" νοείται το Κράτος και οι άλλοι Οργανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ τεκμαίρεται, ότι ασκείται "αποφασιστική επιρροή", όταν το Δημόσιο αμέσως ή εμμέσως :

α. Διαθέτει την πλειοψηφία του καλυφθέντος κεφαλαίου της επιχείρησης.

β. Διαθέτει την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου, που συνδέονται με τα μερίδια της επιχείρησης και

γ. Μπορεί να ορίζει πέραν του 1/2 του αριθμού των μελών των οργάνων διοίκησης, διεύθυνσης ή εποπτείας της επιχείρησης.

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προχώρησε στην ορισθέτηση της έννοιας της Δημόσιας Επιχείρησης (και στις άλλες ρυθμίσεις) με βάση το άρθρο 90 παρ. 3 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας εκτιμώντας :

-- ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις διαδραματίζουν ένα σημαντικό ρόλο στην οικονομία των Κρατών Μελών,

-- ότι η Συνθήκη ΕΟΚ δεν θίγει το καθεστώς ιδιοκτησίας στα Κράτη - Μέλη και συνεπώς πρέπει να εξασφαλισθεί ή ίση μεταχείριση δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων (αφού εννοείται ορισθετούνται σαφώς οι πρώτες),

-- ότι η Συνθήκη επιφορτίζει την Επιτροπή να διασφαλίζει την μη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων σε επιχειρήσεις δημόσιες ή ιδιωτικές, που δεν συμβιβάζονται με την κοινή αγορά,

-- ότι ο πολύπλοκος χαρακτήρας των οικονομικών σχέσεων του Δημοσίου με τις δημόσιες επιχειρήσεις τείνει να εμποδίσει την

εκπλήρωση της αποστολής αυτής,

-- ότι η διαφάνεια στον τομέα των δημόσιων επιχειρήσεων πρέπει να επιτρέπει την σαφή διάκριση μεταξύ της δράσης του Κράτους ως Δημόσιου και ως Ιδιοκτήτου.

Με βάση αυτόν λοιπόν τον ορισμό μπορεί να οδηγηθεί κάποιος στην επισήμανση των ακόλουθων στοιχείων, ως στοιχείων "συστατικών" της έννοιας της Δημόσιας Επιχείρησης.

α. Η Δημόσια Επιχείρηση μπορεί να συσταθεί μόνο από το Νομικό Πρόσωπο της Πολιτείας (Δημόσιο) και από Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δικαίου (π.χ Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης).

β. Η Δημόσια Επιχείρηση περιβάλλεται υποχρεωτικώς την μορφή Νομικού Προσώπου Ιδιωτικού Δικαίου (στην Ελλάδα κατά κανόνα μετά το έτος 1957)

γ. Η Δημόσια Επιχείρηση μπορεί να συσταθεί μόνο με νόμο, δεδομένου, ότι η σύσταση και λειτουργία της συνιστά υπό άλλη άποψη περιορισμό της ελευθερίας για οικονομικές δραστηριότητες των πολιτών και τέτοιος περιορισμός, συμφώνως με τις ισχύουσες συνταγματικές ρυθμίσεις τουλάχιστον στην Ελλάδα, επιβάλλεται μόνο με νόμο.

δ. Η Δημόσια Επιχείρηση αν και είναι κρατική υπηρεσία υπό την ουσιαστική έννοια του όρου, λειτουργεί αυτοτελώς.

ε. Το κεφάλαιο της Δημόσιας Επιχείρησης εισφέρεται εξ ολοκλήρου ή μερικώς, από το Κράτος και ανήκει : είτε στο Κράτος εξ ολοκλήρου, είτε στο Κράτος μερικώς, είτε στο συσταθέν νομικό πρόσωπο της Δημόσιας Επιχείρησης.

στ. Η Δημόσια Επιχείρηση συνίσταται με σκοπό την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, δεδομένου ότι προορίζεται να λειτουργήσει βάσει υγιών εμπορικών αρχών, κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας.

ζ. Η Δημόσια Επιχείρηση συνιστάται χάριν του δημόσιου συμφεροντος, όπως μονίμως αναφέρεται στους ιδιωτικούς νόμους όλων σχεδόν των Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (τουλάχιστον στην Ελλάδα) : η Δημόσια Επιχείρηση απασκοπεί στην εξυπηρέτηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου και όχι στην άσκηση κερδοσκοπικής δραστηριότητας.

η. Η Δημόσια Επιχείρηση υπόκειται στην εποπτεία και στον έλεγχο του Κράτους. Η Εποπτεία, ως είναι ευνόητο, είναι ευρύτερα του ελέγχου, ο οποίος μπορεί να είναι είτε "εσωτερικός" είτε "εκ των υστέρων".

2.7 Ειδικότεροι λόγοι ίδρυσης Δημόσιων Επιχειρήσεων.

Εχουν ήδη αναφερθεί οι λόγοι, οι οποίοι οδήγησαν στην ανάληψη από το Κράτος άμεσων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών.

Εδώ, θα επιχειρηθεί μία ειδικότερη συνοπτική αναφορά, στους λόγους που οδήγησαν και οδηγούν, στην δημιουργία από το Κράτος (ή τα δημιουργούμενα από το ίδιο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου)

Δημόσιων Επιχειρήσεων.

Συνήθως, στην πραγματικότητα κάθε Δημόσια Επιχείρηση οφείλει την δημιουργία της σε ιδιαίτερους λόγους, αλλά σε μία πρώτη προσέγγιση αυτών των λόγων, μία δυνατή ταξινόμηση τους είναι η ακόλουθη:

-- Επιθυμία του Κράτους να διασφαλίσει τον (απόλυτο εάν είναι δυνατόν) έλεγχο σε τομείς ζωτικής σημασίας για την οικονομία του, τομείς τους οποίους για πολλούς και ποικίλους λόγους δεν θα ήθελε να εκχωρήσει σε ιδιώτες.

-- Επιδίωξη δημιουργίας από το Κράτος της απαραίτητης υποδομής βάσης για την οικονομική και βιομηχανική ανάπτυξη του.

-- Παροχή δημόσιων κοινωνικών υπηρεσιών στους πολίτες τους.

-- Αρωγή του Κράτους προς την ιδιωτική επιχειρηματική πρωτοβουλία με την παροχή διαφόρων διευκολύνσεων μέσω Δημοσίων Επιχειρήσεων.

-- Αύξηση των κρατικών εσόδων μέσω της δραστηριότητας Δημοσίων Επιχειρήσεων.

2.8 Είδη Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Σε μια πρώτη προσέγγιση, οι Δημόσιες Επιχειρήσεις μπορεί να διακριθούν στα ακόλουθα είδη:

-- Δημόσιες Επιχειρήσεις μη μετοχικές: στην κατηγορία αυτή εντάσσονται εκείνες οι Δημόσιες Επιχειρήσεις οι οποίες είναι Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου αλλά δεν είναι και ανώνυμες εταιρείες. Χαρακτηριστική περίπτωση Δημόσιας Επιχείρησης αυτής της κατηγορίας είναι η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού.

-- Δημόσιες Επιχειρήσεις ανώνυμες κρατικές εταιρείες: στην κατηγορία αυτή εντάσσονται εκείνες οι Δημόσιες Επιχειρήσεις οι οποίες είναι μετοχικές με μόνο μέτοχο το Κράτος ή μόνους μετόχους το Κράτος και άλλη ή άλλες Δημόσιες Επιχειρήσεις. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις Δημοσίων Επιχειρήσεων αυτής της κατηγορίας είναι:

α. Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου και β. Ελληνική Βιομηχανία Ζαχάρεως

-- Δημόσιες Επιχειρήσεις ανώνυμες εταιρείες, των οποίων μετοχές, πλην του Κράτους, μπορούν να κατέχουν και ιδιώτες (εξυπακούεται ότι την πλειοψηφία των μετοχών διαθέτει το Κράτος). Χαρακτηριστική περίπτωση Δημόσιας Επιχείρησης αυτής της κατηγορίας είναι η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως.

-- Δημόσιες Επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών, όπως η Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση.

-- Δημόσιες Επιχειρήσεις παραγωγής αγαθών, όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού.

Ευνόητο είναι, ότι οι Δημόσιες Επιχειρήσεις οι οποίες είναι και ανώνυμες εταιρείες έχουν και την εμπορική ιδιότητα.

2.9 Παρούσα κατάσταση των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα.

Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες ιδρύθηκαν στην Ελλάδα πολλές νέες Δημόσιες Επιχειρήσεις με ποικίλα αντικείμενα δραστηριότητας: το πετρέλαιο (Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου, 1975), την στέγαση (Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομήσεως, Οικισμού και Στεγάσεως, 1976), τις αστικές συγκοινωνίες των Αθηνών (Επιχείρηση Αστικών Συγκοινωνιών, 1977), την βιοτεχνία και χειροτεχνία (Ελληνικός Οργανισμός Μικρομεσαίων Μεταποιητικών Επιχειρήσεων και Χειροτεχνίας, 1977), την προώθηση των εξαγωγών (Οργανισμός Προωθήσεως των Εξαγωγών, 1977), την καταγραφή και κτηματογράφηση των ακινήτων του Δημοσίου (Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου, 1979) κ.λ.π.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ, ότι η έκταση της ανάμειξης και του ελέγχου του Κράτους στον χώρο των οικονομικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων είναι στην ουσία πολύ μεγαλύτερη από ότι φαίνεται, δεδομένου, ότι ένας μεγάλος αριθμός Δημοσίων Επιχειρήσεων συμμετέχει στο μετοχικό κεφάλαιο άλλων εταιρειών.

Δηλωτικός, πάντως, του εύρους της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας είναι ο παρατιθέμενος στη συνέχεια πίνακας με τις κυριότερες Δημόσιες Επιχειρήσεις κατά τομείς δράσης.

ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΑ ΤΟΜΕΙΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΑ, ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ

- Α.Α.: Αερολιμήν Αθηνών
- Ολυμπιακή Αεροπλοΐα
- Ο.Α.: Ολυμπιακή Αεροπορία

ΑΣΦΑΛΕΙΕΣ

- Αγροτική Ασφαλιστική
- Αστήρ
- Η Ιονική
- Ο Φοίνιξ

ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΕΣ

Ειδών Διατροφής

- ΑΣΤΥ, Κοινοπραξία ΑΤΕ και Ε.Γ.Σ.Α.Β.
- ΒΕΡΜΙΟ-ΝΑΟΥΣΙΑ, Βιομηχανία επεξεργασίας φρούτων
- ΒΙΟΧΥΜ, Βιομηχανία χυμών και σίνων
- Γάλακτος, Αγροτική Συνεταιριστική Βιομηχανία Λαμίας
- Γάλακτος, Εργοστάσιο Τρικάλων
- ΔΩΔΩΝΗ, Αγροτική βιομηχανία γάλακτος Ηλείου
- Ελαιουργία Κέρκυρας
- ΕΙΣΠΕΡΙΣ, Βιομηχανία επεξεργασίας γεωργικών προϊόντων
- Ζαχαρώς, Ελληνική Βιομηχανία
- ΗΛΒΙΓΑΛ, Ηλειακή βιομηχανία γάλακτος
- Καμπάς Ανδρέας

- Κρέατος, Γενική Βιομηχανία
- Κρέατος, Ελληνική Βιομηχανία (ΕΛΒΙΚ)
- Κόνσερβοποιία Νήσου Κω
- ΝΕΟΓΑΛ, Βιομηχανία γάλακτος Δράμας
- ΟΛΥΜΠΟΣ, Βιομηχανία γάλακτος Λάρισας
- ΣΕΡΓΑΛ, Βιομηχανία γάλακτος Σερρών
- Χυμών και κονσερβών, Ελληνική Βιομηχανία
- Ψυκτικές εγκαταστάσεις διαλογής και συσκευασίας Εδεσσας
- Ψυκτικές εγκαταστάσεις Νάουσας

Μηχανολογικές

- ΕΑΒ: Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία
- ΕΒΟ: Ελληνική Βιομηχανία Οπλων
- Ναυπηγεία Ελευσίνος
- ΣΤΑΓΕΡ-ΝΤΑΙΜΛΕΡ ΠΟΥΧ ΕΛΛΑΣ

Χημικές

- ΑΕΒΑΛ: Βιομηχανία Αζωτούχων Λιπασμάτων
- ΒΦΛ: Βιομηχανία Φωσφορικών Λιπασμάτων
- ΕΒΙΑΜ: Ελληνική Βιομηχανία Αμμωνίας
- Ελληνική Βιομηχανία Σάκκων και Ειδών Πλαστικής Υλης

Διάφορες

- Ασπιώτη-ΕΛΚΑ, Γραφικές Τέχνες
- ΒΜΤ, Χυτήρια Χάλυβα
- ΕΛΒΗΛ: Ελληνική Βιομηχανία Ηλεκτρονικών
- ΕΛΕΒΜΕ: Ελληνική Εταιρεία Βιομηχανικών και Μεταλλευτικών Επενδύσεων
- ΜΑΒΕ: Μεταλλεία Αμιάντου Βορείου Ελλάδος
- ΠΥΡΚΑΛ

ΕΜΠΟΡΙΟ, ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ, ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

- ΑΩΔΑΞ Α.Ε. (τ. ΓΕΡΑΝΟΣ και ΑΣΣΕΛ)
- ΑΣΤΗΡ, Ανώνυμη Ξενοδοχειακή Εταιρεία
- ΒΙΠΕΤΒΑ: Ανώνυμη Εταιρεία Οργάνωσης, Λειτουργίας και Εκμετάλλευσης Βιομηχανικών Περιοχών
- Γενικών Αποθηκών Προνομιούχος Ανώνυμος Εταιρεία
- ΔΑΦΝΙΛΑ Α.Ε.
- ΕΘΝΙΚΗ Α.Ε. Διοικήσεως και Οργανώσεως
- ΕΛΛΗΝΙΚΑΙ ΕΞΑΓΩΓΑΙ Α.Ε.
- Ελληνικό Κέντρο Κινηματογράφου
- ΕΛΚΕΠΑ: Ελληνικό Κέντρο Παραγωγικότητας
- ΕΟΤ: Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού
- ΕΛΟΤ: Ελληνικός Οργανισμός Τυποποίησης
- ΕΟΜΜΕΧ: Ελληνικός Οργανισμός Μικρομεσαίων Μεταποιητικών Επιχειρήσεων: θυγατρικές εταιρείες: Αργιλόμαζα ΑΕΒΕ / Ελληνικό Ενδυμα ΕΠΕ / Εκδόσεις ΕΟΜΜΕΧ ΕΠΕ / ΠΡΟΜΕΤ ΕΠΕ / Εργαστήριο Ελέγχου Ποιότητας Δερμάτων και Ειδών Υποδηματοποιίας / Πρότυπο Εργαστήρι

Βιβλιοδεσίας / Κέντρο Καινοτομιών Αθήνας ΕΠΕ / Εργαστήρι
Βιολογικών Υλικών

- ΙΓΜΕ: Ινστιτούτο Γεωλογικών Μεταλλευτικών Ερευνών
- Καταστήματα Αφορολογητών Ειδών
- ΚΛΑ: Κεντρική Λαχαναγορά Αθηνών
- ΚΛΘ: Κεντρική Λαχαναγορά Θεσσαλονίκης
- ΜΕΤΕΚ ΑΕ, Τεχνική και Μελετητική Εταιρεία
- Ολυμπιακή Τουριστική
- Ολυμπίας Α.Ε.
- Ολύμπικ Καίτερινγκ
- Οργανισμός Βάμβακος
- ΟΔΔΥ: Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Υλικού
- ΟΕΔΒ: Οργανισμός Εκδόσεως Διδακτικών Βιβλίων
- ΟΔΙΕ: Οργανισμός Διεξαγωγής Ιπποδρομιών Ελλάδος
- ΟΠΑΠ: Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου
- ΟΠΕ: Οργανισμός Προωθήσεως Εξαγωγών
- ΠΥΡΑΜΙΣ Α.Ε.: Οργανώσεως και Αναπτύξεως Συστημάτων
- Τουριστικές, Ναυτιλιακές και Ξενοδοχειακές Επιχειρήσεις Α.Ε.
- GRAND HOTEL, SUMMER PALACE (Ρόδου).

ΕΝΕΡΓΕΙΑ

- ΔΕΗ : Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
- ΔΕΦΑ: Δημοτική Επιχείρηση Φωταερίου Αθηνών

ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ

- ΕΛΤΑ: Ελληνικά Ταχυδρομεία
- ΕΤ : Ελληνική Τηλεόραση / Ραδιοφωνία
- ΟΤΕ : Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος

ΛΙΜΕΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

- ΑΕΔΙΚ: Ανώνυμος Εταιρεία Διώρυγος Κορίνθου
- ΟΛΘ : Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης
- ΟΛΠ : Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς

ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ ΧΕΡΣΑΙΕΣ

- ΕΑΣ : Επιχείρηση Αστικών Συγκοινωνιών (Αθηνών)
- ΗΛΠΑΠ: Ηλεκτροκίνητα Λεωφορεία Περιοχής Αθηνών, Πειραιώς
- ΗΣΑΠ : Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι Αθηνών, Πειραιώς
- ΟΑΣ : Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών (Αθηνών)
- ΟΣΕ : Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος

ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΕΙΣ, ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ

- ΔΕΠΟΣ: Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας Στεγάσεως
- ΕΤΜΟΑ: Ειδικό Ταμείο Μονίμων Οδοστρωμάτων Αθηνών
- ΚΕΔ : Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου
- ΟΕΚ : Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας
- ΟΣΚ : Οργανισμός Σχολικών Κτηρίων

ΤΡΑΠΕΖΕΣ

- ΑΤΕ : Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος
- Γενική Τράπεζα της Ελλάδος
- Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος
- Εθνική Κτηματική Τράπεζα της Ελλάδος
- Εθνική Στεγαστική Τράπεζα της Ελλάδος
- ΕΤΒΑ : Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης
- ΕΤΕΒΑ: Ελληνική Τράπεζα Επενδύσεων Βιομηχανικής Ανάπτυξης
- Εμπορική Τράπεζα της Ελλάδος
- Ιονική και Λαϊκή Τράπεζα της Ελλάδος
- Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων
- Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο
- Τράπεζα Αττικής
- Τράπεζα της Ελλάδος
- Τράπεζα Επαγγελματικής Πίστωσης
- Τράπεζα Επενδύσεων
- Τράπεζα Πειραιώς

ΥΓΕΙΑ, ΠΡΟΝΟΙΑ, ΑΣΦΑΛΙΣΗ

- ΕΟΠ : Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας
- ΕΟΦ : Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων
- Εργατική Εστία
- ΙΚΑ : Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
- ΟΑΕΔ: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
- ΟΓΑ : Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων

ΥΔΡΕΥΣΗ, ΑΠΟΧΕΥΤΕΥΣΗ

- ΕΥΔΑΠ: Εταιρεία Υδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
- ΟΑΘ : Οργανισμός Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης
- ΟΥΘ : Οργανισμός Υδρευσης Θεσσαλονίκης

ΥΔΡΟΓΟΝΑΝΘΡΑΚΕΣ

- ΔΕΠ : Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου
- ΕΛΔΑ : Ελληνική Διυλιστήρια Ασπρούργου
- ΕΛΠΕΧ: Α.Ε Διυλιστηρίου Θεσσαλονίκης /ΕΚΟ ΑΕΒΕ/ΕΚΟ Χημικά Α.Ε

ΔΙΑΦΟΡΑ

- ΟΔΕΠ : Οργανισμός Διοίκησης της Εκκλησιαστικής Περιουσίας

ΟΜΙΛΟΙ ΕΤΑΙΡΙΩΝ ΤΩΝ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΤΡΑΠΕΖΩΝ

ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

- Αγροτικός Συνεταιρισμός Γάλακτος Λαμίας
- ΔΩΔΩΝΗ ΑΕ. Βιομηχανία Γάλακτος Ηλείου
- ΗΛΒΙΓΑΛ, Βιομηχανία Γάλακτος Ηλείας
- ΝΕΟΓΑΛ, Βιομηχανία Γάλακτος Δράμας

- ΟΛΥΜΠΟΣ, Βιομηχανία Γάλακτος Λάρισας
- ΣΕΡΓΑΛ, Βιομηχανία Γάλακτος Σερρών
- Βιομηχανία Επεξεργασίας Γεωργικών Προϊόντων
- ΕΣΠΕΡΙΣ Α.Ε
- Βιομηχανία Χυμών και Οίνων ΒΙΟΧΥΜ ΑΕ
- Ελαιουργία Κέρκυρας
- Ελληνική Βιομηχανίας Ζαχάρεως
- Ελληνική Βιομηχανία Κρέατος
- Εργοστάσιο Γάλακτος Τρικάλων
- Κοινοπραξία Α.Τ.Ε και Ε.Γ.Σ.Α.Β. "ΑΣΤΥ"
- Κοινοπραξία Α.Τ.Ε και Ε.Γ.Σ. Εδεσσας, Ψυχικές Εγκαταστάσεις Διαλογής και Συσκευασίας
- Κοινοπραξία ΑΤΕ και ΕΓΣ Εδεσσας, Ψυχικές Εγκαταστάσεις Κοτανού
- Κοινοπραξία ΑΤΕ και ΓΣ, Βιομηχανία Επεξεργασίας φρούτων ΒΕΡΜΙΟ - ΝΑΟΥΣΑ.

ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΕΛΛΑΔΟΣ

- ΑΣΤΗΡ, Ανωνυμη Ξενοδοχειακή Εταιρεία
- Ασφαλιστική Εταιρεία ΑΣΤΗΡ ΑΕ
- ΒΜΤ, Χυτήρια Χάλυβος Α.Ε
- Γραφικές Τέχνες ΑΣΠΙΩΤΗ - ΕΛΚΑ Α.Ε
- ΔΑΦΝΙΛΑ Α.Ε
- ΕΘΝΙΚΗ Α.Ε Διοικήσεως και Οργανώσεως
- Εθνική Κτηματική Τράπεζα
- Εθνική Στεγαστική Τράπεζα της Ελλάδος
- Εθνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης ΕΤΕΒΑ
- Ελληνική Εταιρεία Βιομηχανικών και Μεταλλευτικών Επενδύσεων (ΕΛΕΒΜΕ)
- Καμπάς Ανδρ.
- ΟΛΥΜΠΙΑΣ Α.Ε
- Προνομιούχος Α.Ε Γενικών Αποθηκών
- Τράπεζα Επαγγελματικής Πίστews

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ

- Α.Ε Βιομηχανία Αζωτούχων Λιπασμάτων ΑΕΒαλ
- Α.Ε Οργανώσεως, Λειτουργίας και Εκμεταλλεύσεως Βιομηχανικών Περιοχών ΕΤΒΑ
- Α.Ε Τουριστικές, Ξενοδοχειακές και Ναυτιλιακές Επιχειρήσεις
- Γενική Βιομηχανία Κρέατος
- Ελληνικές Εξαγωγές Α.Ε
- Ελληνική Βιομηχανία Αμμωνίας Α.Ε ΕΒΙΑΜ
- Ελληνική Βιομηχανία Ηλεκτρονικών Α.Ε ΕΛΒΗΜ
- Ελληνικό Κέντρο Κινηματογράφου ΑΒΕΕ
- Μεταλλεία Αμιάντου Βορείου Ελλάδος Α.Ε, ΜΑΒΕ

ΕΜΠΟΡΙΚΕΣ ΤΡΑΠΕΖΕΣ

- ΑΔΩΑΞ Α.Ε
- Βιομηχανία Φωσφορικών Λιπασμάτων Α.Ε

- Ελληνική Βιομηχανία σάκκων και ειδών πλαστικής Α.Ε
- Ελληνική Βιομηχανία Χυμών και Κονσερβών
- Η ΙΟΝΙΚΗ Ασφαλιστική Εταιρεία Α.Ε
- Ναυπηγεία Ελευσίνος
- Πυραμίς Α.Ε Οργαν. και Αν.Συστημ.
- Τράπεζα ΑΤΤΙΚΗΣ
- Τράπεζα ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ
- Τράπεζα Πειραιώς
- ΦΘΙΝΙΞ Α.Ε, Εταιρεία Γενικών Ασφαλειών.

2.10 Σύσταση Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Εχουν ήδη αναφερθεί οι λόγοι ίδρυσης Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων, όπως επίσης και τα είδη τους. Στην παρούσα παράγραφο επιχειρείται μια συνοπτική αναφορά των στοιχείων εκείνων, τα οποία αναφέρονται στην σύστασή τους.

2.10.1 Σύσταση.

Οι Δημόσιοι Οργανισμοί και οι Δημόσιες Επιχειρήσεις συνιστώνται στην Ελλάδα κατά κανόνα με νόμο. Οι περισσότερες από τις εν λόγω επιχειρήσεις χαρακτηρίζονται, είτε απ' ευθείας από τα ιδρυτικά τους νομοθετήματα ή μεταγενεστέρως (υπό προϋποθέσεις) από τα Δικαστήρια, ως "Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου", ακόμη και εάν αναφέρονται ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, είτε ως "ανώνυμες εταιρείες", παρά το γεγονός, ότι ο ιδρυτικός τους νόμος, (ο οποίος προσδίδει σ' αυτές την μορφή της ανώνυμης εταιρείας), θεσπίζει ταυτοχρόνως σειρά εξαιρέσεων τους από την ειδικότερη για τις ανώνυμες εταιρείες νομοθεσία, μερικές φορές μάλιστα σε τέτοιο βαθμό, ώστε ο χαρακτηρισμός "ανώνυμη εταιρεία" να μην ανταποκρίνεται στα πράγματα.

Η ουσιαστική σημασία του χαρακτηρισμού των Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων (ανεξαρτήτως της νομικής των μορφής-ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, ΑΕ.) ως ΝΠΙΔ έγκειται στο γεγονός, ότι πρέπει να λειτουργούν βάσει κανόνων του Ιδιωτικού Δικαίου, δηλαδή η δραστηριότητά τους δεν παράγει "διοικητικές πράξεις", με την τυπική σημασία του όρου, παρά το γεγονός, ότι εξοπλίζεται με προνόμια επιφυλασσόμενα στην τακτική τους μορφή μόνον υπέρ του Δημοσίου.

Τα στοιχεία που ακολουθούν αναφέρονται αφενός στον τρόπο σύστασης Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων και αφετέρου στην σύσταση Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων εξ ύπαρξης, με συγχώνευση ή απόσπαση δραστηριοτήτων προφιστάμενων.

2.10.2 Τρόπος σύστασης.

1. Με νόμο: Οργανισμός Διεξαγωγής Ιπποδρομιών Ελλάδος, Ελληνική

Βιομηχανία Αεροπορικού Υλικού, Ελληνικός Οργανισμός Τυποποιήσεων, Ελληνικός Οργανισμός Μικρομεσαίων Μεταποιητικών Επιχειρήσεων, Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση κ.λ.π.

2. Με Ν.Δ : Ελληνικό Κέντρο Παραγωγικότητας, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Ελληνικά Ταχυδρομεία, Ηλεκτροκίνητα Λεωφορεία Περιοχής Αθηνών Πειραιώς κ.λ.π.

3. Με Π.Δ : Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου, Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος, Εθνικός Οργανισμός Καπνού, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων κ.λ.π.

4. Με πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας: Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι Αθηνών Πειραιώς.

Πέραν αυτών, υπάρχει η δυνατότητα σύστασης Δημόσιου Οργανισμού ή Δημόσιας Επιχείρησης βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης προς την Δημόσια Διοίκηση ή τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

α) Σύσταση εξ υπαρχής: Δυνατότητα σύστασης Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων εξ υπαρχής, "εκ του μηδενός", έχει καταρχήν ο νομοθέτης. Κατ' επέκταση μπορούν να συστήσουν Δημόσιους Οργανισμούς και Δημόσιες Επιχειρήσεις αφενός μεν η (κεντρική) Δημόσια Διοίκηση και αφετέρου οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

β) Σύσταση με συγχώνευση υφιστάμενων Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων : Στην περίπτωση αυτή, είτε ο νομοθέτης, είτε η Δημόσια Διοίκηση είτε οι Διοικήσεις των Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων, αποφασίζουν την (κατάργηση και) συγχώνευση υφισταμένου Δημόσιου Οργανισμού ή υφιστάμενης Δημόσιας Επιχείρησης με άλλον Οργανισμό ή Επιχείρηση και την δημιουργία νέας προσωπικότητας.

Ο Εθνικός Οργανισμός Ελληνικής Χειροτεχνίας και το Κέντρο Βιοτεχνικής Ανάπτυξης ενοποιήθηκαν δημιουργώντας τον Ελληνικό Οργανισμό Μικρομεσαίων Μεταποιητικών Επιχειρήσεων.

γ) Σύσταση με συγχώνευση υφιστάμενης Δημόσιας Επιχείρησης και Δημόσιας Υπηρεσίας : Ιδρύθηκε Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου για την Ελληνική Ραδιοφωνία, Τηλεόραση με την μορφή ανώνυμης εταιρείας που είναι Δημόσια Επιχείρηση, στην οποία συγχωνεύθηκαν η ΕΡΤ 1 (ανώνυμη εταιρεία, Δημόσια Επιχείρηση) και η ΕΡΤ 2 (αποκεντρωμένη Δημόσια Υπηρεσία του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης).

δ) Σύσταση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων με "αναγωγή" μίας Δημόσιας Υπηρεσίας στο επίπεδο Οργανισμού ή Επιχείρησης : Ιδρύθηκε Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, υπό την επωνυμία "Ελληνικά Ταχυδρομεία", για την οργάνωση και ανάπτυξη της ταχυδρομικής υπηρεσίας. Τα ΕΛΤΑ αποτελούν Δημόσια Επιχείρηση, υπό την μορφήν ανώνυμου εταιρείας.

ε) Σύσταση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων με βάση υφιστάμενες ιδιωτικές επιχειρήσεις έπειτα από ολοσχερή εξαγορά τους από το Κράτος ή από το Κράτος και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου : Το Ελληνικό Δημόσιο εξαγόρασε την Ολυμπιακή Αεροπορία, τα Ελληνικά Ναυπηγεία Ελευσίνος, την ESSO Ελλάδος μέσω της Ελληνικής Εταιρείας Επενδύσεων Πετρελαιοειδών και Χημικών.

θυγατρικής της Δημόσιας Επιχείρησης Πετρελαίου.

στ. Σύσταση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων με βάση υφιστάμενες ιδιωτικές επιχειρήσεις με απόκτηση από το Κράτος ή από το Κράτος και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου της πλειοψηφίας των μετοχών της ιδιωτικής επιχείρησης με συμφωνία.

ζ. Σύσταση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων με βάση υφιστάμενες ιδιωτικές επιχειρήσεις τις οποίες εξαγοράζει αναγκαστικώς το Κράτος ή άλλοι Δημόσιοι Φορείς. Σύσταση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων με βάση υφιστάμενες ιδιωτικές επιχειρήσεις στις οποίες το Κράτος ή άλλοι Δημόσιοι Φορείς συμμετέχουν αναγκαστικώς :

Η εξαγορά ή η αναγκαστική συμμετοχή του Κράτους ή άλλων Δημόσιων Φορέων στο κεφάλαιο ιδιωτικής επιχείρησης, είναι δυνατή υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις :

Η εξαγορά ή η αναγκαστική συμμετοχή πρέπει απαραίτητως να προβλέπεται από το νόμο και επιφυλλάσσεται μόνον υπέρ του Κράτους των Δημόσιων Φορέων.

Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις τις οποίες θα εξαγοράσει το Κράτος ή οι άλλοι Δημόσιοι Φορείς, ή στο κεφάλαιο των οποίων επιθυμεί να συμμετάσχει αναγκαστικά, πρέπει να έχουν χαρακτήρα "μονοπωλίου" ή "ζωτικής σημασίας" για την αξιοποίηση του εθνικού πλούτου ή ακόμη να έχουν ως κύριο σκοπό τους την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο.

Το τίμημα της εξαγοράς ή το αντάλλαγμα της αναγκαστικής συμμετοχής, πρέπει να καθορισθεί απαραίτητως δικαστικώς και πρέπει να είναι πλήρες, ώστε να ανταποκρίνεται στην αξία της επιχείρησης, η οποία εξαγοράζεται ή στην οποία επιχειρείται η αναγκαστική συμμετοχή.

Σε περίπτωση αναγκαστικής συμμετοχής του Κράτους ή άλλου Δημόσιου Φορέα σε ιδιωτική επιχείρηση, πρέπει παρασχεθεί με τον νόμο, που προβλέπει αυτήν την αναγκαστική συμμετοχή, δικαίωμα στους μετόχους, σταίρους, ή ιδιοκτήτες της ιδιωτικής επιχείρησης να ζητήσουν από το Κράτος ή τους άλλους Δημόσιους Φορείς, να εξαγοράσουν το μερίδιο της μέχρι τότε συμμετοχής τους στην ιδιωτική επιχείρηση.

η. Σύσταση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων με την απόκτηση από το Κράτος ή από το Κράτος και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου της πλειοψηφίας των μετοχών υφιστάμενων ιδιωτικών επιχειρήσεων κατά τρόπο επιτακτικό : Επεβλήθει ο αναγκαστικός διπλασιασμός του κεφαλαίου του συγκροτήματος Τραπεζών και άλλων επιχειρήσεων του Σ.Ανδρεάδη και ταυτοχρόνως η αποκλειστική διάθεση του 90% των νέων μετοχών στο Κράτος και άλλους Δημόσιους Φορείς.

Η διαδικασία αυτή, αν και ουσιαστικώς συνιστά σιωπηρά εθνικοποίηση δεν θεωρείται αντισυνταγματική για μία σειρά από λόγους, όπως ότι οι αρχικοί μέτοχοι δεν απώλεσαν περιουσιακά στοιχεία απλώς περιορίστηκε η δυνατότητα συμμετοχής τους στα όργανα Δημόσιας Διοίκησης της επιχείρησης.

θ. Σύσταση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων με αναγκαστική

αύξηση του κεφαλαίου και μετοχοποίηση των οφειλών της επιχείρησης προς το Κράτος, ΝΠΔΔ και Τράπεζες ελεγχόμενες από το Δημόσιο : Πρόκειται για τις ρυθμίσεις του νόμου περί Οργανισμού Οικονομικής Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων, δηλαδή των λεγομένων προβληματικών, υπερχρεωμένων επιχειρήσεων.

Με βάση τις ρυθμίσεις του νόμου αυτού ο Υπουργός Εθνικής Οικονομίας μπορεί (έπειτα από αίτηση, είτε επιχείρησης, είτε Τράπεζας, είτε ΝΠΔΔ, είτε ΝΠΙΔ, είτε πιστωτών, είτε του οριστικού ή του προσωρινού συνδίκου του πτωχεύσαντος), να υπαγάγει την επιχείρηση στις ρυθμίσεις του νόμου. Η απόφαση υπαγωγής μπορεί να προβλέπει :

Την ανάληψη της διοίκησης της επιχείρησης από τον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων.

Τη ρύθμιση των υποχρεώσεων της επιχείρησης κατά τρόπο, που να εξασφαλίζει την βιωσιμότητα της, δηλαδή αναγκαστική αύξηση κεφαλαίου με νέες εισφορές ή και με μετοχοποίηση υφιστάμενων υποχρεώσεων, (η οποία μπορεί να επιβληθεί, μόνο στο Δημόσιο, σε ΝΠΔΔ, σε Τράπεζες ελεγχόμενες από το Δημόσιο), την αναδιάρθρωση υφιστάμενων υποχρεώσεων κ.λ.π

1. Σύσταση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων με αποκοπή δραστηριοτήτων από υφιστάμενους Δημόσιους Οργανισμούς και υφιστάμενες Δημόσιες Επιχειρήσεις, με απόφαση των οργάνων Διοίκησης τους : Ιδρύθηκε από την Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης, η ανώνυμη εταιρεία Οργάνωσης και Εκμετάλλευσης Βιομηχανικών Περιοχών της Ελλάδος, η οποία ανέλαβε την πραγμάτωση του νέου θεσμού.

2.11 Διάρκεια, Μετατροπή, Συγχώνευση και Κατάργηση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων.

2.11.1 Διάρκεια.

Η διάρκεια ζωής των Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων καθορίζεται συνήθως από το ίδιο το συστατικό τους νομοθέτημα. Εάν δεν υπάρχει ρητός καθορισμός του χρόνου ζωής της επιχείρησης, τότε πρέπει η διάρκεια της να θεωρηθεί απεριόριστη.

Εξυπακούεται, ότι το Κράτος έχει πάντοτε την δυνατότητα να παρατείνει απεριόριστως την διάρκεια ζωής ενός Δημόσιου Οργανισμού ή Επιχείρησης, με τον ίδιο τρόπο με τον οποίο έχει προβεί στο παρελθόν στην σύστασή τους, εφόσον κρίνει σκόπιμο ότι με την παράταση εξυπηρετούνται οι αρχικοί ή νέοι παρεμφερείς σκοποί ή καλύπτονται νέες συναφείς ανάγκες των πολιτών - καταναλωτών.

2.11.2 Μετατροπή.

Η μετατροπή της μορφής των Δημόσιων Οργανισμών και

Επιχειρήσεων είναι εφικτή, κατά την κρατούσα πρακτική, είτε με νομοθετική είτε με διοικητική ρύθμιση, είτε με απόφαση των διοικητικών οργάνων του Οργανισμού ή της Επιχείρησης.

2.11.3 Συγχώνευση.

Με την συγχώνευση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων επιδιώκεται ή πλέον τελεσφόρος λειτουργίας τους, η καλύτερη αξιοποίηση των περιουσιακών τους στοιχείων, η εξυπηρέτηση και νέων παρεμφερών στόχων, η διεύρυνση των σκοπών, η προσθήκη νέων δραστηριοτήτων κ.λ.π.

2.11.4. Κατάργηση.

Η κατάργηση, η διάλυση των Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων μπορεί να επέλθει, είτε γιατί παρήλθε το χρονικό διάστημα για το οποίο είχαν συσταθεί, είτε γιατί συντρέχουν άλλοι λόγοι, όπως γιατί προβλέπεται λύση από γενικά νομοθετήματα ή γιατί το επιβάλλουν αναληφθείσες υποχρεώσεις έναντι Διεθνών Οργανισμών.

Όπως είναι ευνόητο ο νομοθέτης (θεωρητικώς) διατηρεί ανά πάσα στιγμή το δικαίωμα να καταργήσει, να διάλυσει Δημόσιους Οργανισμούς και Επιχειρήσεις, είτε γιατί εξεπλήρωσαν την αποστολή τους, είτε γιατί πρέπει να προσαρμοσθούν στόχοι και να εξυπηρετούν νέες ανάγκες των πολιτών.

Μερικές φορές βεβαίως η κατάργηση Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων είναι πιθανόν να συνεπάγεται, πέραν των νομικών και σειρά άλλων προβλημάτων : πολιτικών, κοινωνικών, ιδεολογικών κ.λ.π.

Περίπτωση, λύσεων Δημοσίου Οργανισμού ή Επιχείρησης λόγω πτώχευσης, πρέπει υπό τις παρούσες νομικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες να αποκλεισθεί : το Κράτος, πέραν των άλλων, καλύπτει σε μόνιμη βάση τα ελλείματα των Δημόσιων Οργανισμών και Επιχειρήσεων.

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Τ Ρ Ι Τ Ο

Α Π Ο Κ Ρ Α Τ Ι Κ Ο Π Ο Ι Η Σ Η

3.1 ΓΕΝΙΚΑ

Η δεκαετία του 1980 θα μείνει, ίσως στην οικονομική ιστορία της ανθρωπότητας, ως δεκαετία της ιδιωτικοποίησης.

Πράγματι, η ιδέα και όχι μόνο ως προβληματισμός αλλά και ως πράξη, διαχέεται σε όλο τον κόσμο υπό μορφή σχεδόν επιδημική. Η εξάπλωση της πρόσκοψε σε τελωνειακά εμπόδια. Σ' όλες τις χώρες, ακόμη και σε κοινωνίες που μπορούν να χαρακτηρισθούν πρωτόγονες, έγιναν αισθητοί οι κραδασμοί που προκλήθηκαν από τα εμφανή θετικά αποτελέσματα των πρώτων ιδιωτικοποιήσεων σε χώρες, όπως η Μ. Βρετανία αλλά και η Η.Π.Α, αν και υπό άλλη μορφή και σε άλλους χώρους δράσεως του δημόσιου τομέα.

Είναι εντυπωσιακό πράγματι το γεγονός, ότι ανεξαρτήτως συστήματος οικονομικής οργάνωσης της κοινωνίας, ανεξαρτήτως βαθμού οικονομικής ανάπτυξης και γεωγραφικής θέσης, όλες οι χώρες σε διάφορους βαθμούς και υπό διάφορες μορφές ενστερνίσθηκαν, την ιδέα μείωσης του σχετικού μεγέθους και του ρόλου του δημόσιου τομέα, ιδιαίτερα δε του δημόσιου επιχειρησιακού τομέα. Κατά κάποιο τρόπο η τάση που παρατηρείται ακολουθεί το ακριβώς αντίθετο πρότυπο από εκείνο που ακολούθησε διεθνώς στις 4 δεκαετίες 1940 - 1980, αλλά και προ αυτών. Η συμμετρία αυτή δεν είναι φυσικά τυχαία.

3.2 ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ : Εμπειρικό και θεωρητικό Υπόβαθρο της Τάσεως για Ιδιωτικοποιήσεις.

3.2.1 Επιδότηση των Δημόσιων Επιχειρήσεων : Εμπειρικές Ενδείξεις.

Παρά τον αρχικό ενθουσιασμό και κάποιες προσωρινές επιτυχίες το εγχείρημα στήριξης της εκβιομηχάνισης και της γενικότερης οικονομικής ανάπτυξης στη δημόσια επιχείρηση σημείωσε καθολική αποτυχία. Οι δημόσιες επιχειρήσεις αντί να δημιουργούν πόρους για περαιτέρω μεγένθυση και εκσυγχρονισμό του παραγωγικού δυναμικού, αντιθέτως με τα μεγάλα και προοδευτικώς διογκούμενα ελλείματα τους αποστερούν την οικονομία από πόρους, οι οποίοι θα μπορούσαν να διατεθούν για κοινωνικά αποδοτικές επενδύσεις. Οι κρατικές επιχειρήσεις ήταν υπερβολικά δαπανηρές και αναποτελεσματικές, με αξιοθρήνητο ποσοστό απόδοσης του απασχολούμενου κεφαλαίου, αισθανόταν δε λίγο την ανάγκη εξυπηρέτησης του πελάτη. Επειδή δε κυριάρχησαν σε βασικούς τομείς, όπως είναι οι μεταφορές, η ενέργεια, οι επικοινωνίες και ο χάλυβας η αποτυχία τους ενέργησε ως τροχοπέδη για όλη την οικονομία. Όπως υπογράμμισε περαιτέρω ο κ. Λώσσον, όσες προσπάθειες έγιναν για βελτίωση απέτυχαν διότι η αποτυχία ήταν εγγενής στα θεμελιώδη χαρακτηριστικά του κρατικού επιχειρησιακού τομέα και στην ανικανότητα της υπάρχουσας

διοίκησης. Η πεποίθηση ότι η κυβέρνηση θα παρενέβαινε σωστικά αν παρίστατο ανάγκη, κατέστρεφε τα κίνητρα για επιτυχία.

Πράγματι, οι περισσότεροι αναλυτές συμφωνούν ότι η ροπή των δημόσιων επιχειρήσεων και γενικότερα του δημόσιου τομέα για πραγματοποίηση ζημιών και υποβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών φαινόταν αεράρευτη τόσο στις βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες όσο και στις λιγότερο ανεπτυγμένες. Συχνά αναφέροντι ως λόγοι της αποτυχίας, που παρατηρήθηκε σε αυξανόμενους αριθμούς επιχειρήσεων και επίσης, σε μεγενθυόμενες ποσοτικές διαστάσεις (μέγεθος ζημιών), η έλλειψη κατάλληλου διευθυντικού προσωπικού, οι πολιτικές παρεμβάσεις που μεταξύ άλλων κατέστησαν τις εν λόγω επιχειρήσεις φορείς απορρόφησης ανέργων, η επιδίωξη ικανοποίησης κοινωνικώς επιθυμητών σκοπών με θυσία των εμπορικο-οικονομικών κριτηρίων, καθώς και η πολιτική δανεισμού η οποία πολλάκις αφορούσε σε ανεπαρκώς μελετημένα έργα. Φυσικά υπάρχουν και εξαιρέσεις, ωστόσο οι προβληματικές δημόσιες επιχειρήσεις είναι ο κανόνας, κυρίως στις ανεπτυγμένες χώρες.

Τα χαρακτηριστικά της αποτυχίας συνοψίζονται στις μεγάλες και συνεχώς διογκούμενες ζημιές, στην αδυναμία παραγωγώσεως των αντικειμενικών επιδιώξεων τους, στην υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών και στις πολύ συχνά διατυπούμενες κατηγορίες κακής διαχείρισης και διαφθοράς. Μερικοί αριθμοί είναι ενδεικτικοί, αν και δεν εκφράζουν το μέγεθος του προβλήματος με την απαιτούμενη ακρίβεια, δεδομένης της μονοπωλιακής θέσεως πολλών από τις εν λόγω επιχειρήσεις, και της ικανότητας αυτών να συγκαλύπτουν την αναποτελεσματικότητά τους με κατάλληλη πολιτική τιμών. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα έρευνας στις 25 μεγαλύτερες ευρωπαϊκές δημόσιες επιχειρήσεις που αναφέρεται στην δεκαετία 1972 - 1982, οι 21 απ' αυτές πραγματοποίησαν συνολικά ζημιά στην εν λόγω δεκαετία ενώ η καθαρή ζημιά για τις 25 ανέρχεται σε \$ 2 δις, ποσό που αντιστοιχεί στο 4% των εσόδων τους.

Παρόμοια έρευνα σε 64 δημόσιες επιχειρήσεις αναπτυσσόμενες χωρών με χρόνο αναφοράς τη δεκαετία του '60 έδειξε συνολική ζημιά ίση με το 16% των εσόδων. Για επιμέρους χώρες αναφέρονται στοιχεία που πράγματι στοιχειοθετούν "κατηγορία" για τις δημόσιες επιχειρήσεις, ότι δηλ. είναι αποτελεσματικές. Οι συσσωρευμένες ζημιές των δημόσιων επιχειρήσεων στην Αργεντινή ήταν το 1983 1,7 δις \$ και αντιστοιχούσαν στο 23% του ΑΕΠ. Στη Βραζιλία, το εξωτερικό χρέος των δημόσιων επιχειρήσεων αντιστοιχεί στο 65% περίπου του εξωτερικού χρέους της χώρας. Σύμφωνα με έκθεση της Διεθνούς Τραπέζης (1980) ο εξωτερικός δανεισμός των δημόσιων επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες ήταν ίσος με το 1/3 του συνολικού εξωτερικού δανεισμού των εν λόγω χωρών στην περίοδο 1976 - 1978. Εξάλλου, 60% του συνολικού ελλείματος των επιχειρήσεων αυτών χρηματοδοτείτο από τις κεντρικές κυβερνήσεις και το τραπεζικό σύστημα. Η Λιβεριανή Εταιρεία Πετρελαίου πραγματοποίησε ετήσιες ζημιές της τάξεως των 20 εκατ.\$. Η Ιαπωνία, σημειώνεται, αποτελεί παράδειγμα επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας.

Η ευρύτητα κρατούσα πεποίθηση για την πολύ χαμηλή επίδοση των δημόσιων επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες - αλλά και στις βιομηχανικά ανεπτυγμένες - δεν αντανακλά μόνο την απογοήτευση που πηγάζει από τα συνεχώς διογκούμενα ελλείμματα αλλά και από την μη ικανοποιητική πραγμάτωση των κοινωνικών και αναδιανεμητικών στόχων που είχαν εμπλουτίσει σε μεγάλο βαθμό την επιχειρηματολογία για την στήριξη της ανάπτυξης στο δημόσιο επιχειρησιακό τομέα.

Αν και υπάρχουν δυσκολίες, ανυπέρβλητες πολλές φορές, μετρήσεως της επίδοσης της, δημόσιων επιχειρήσεων - τεχνικής, κατανομητικής αποτελεσματικότητας - δυσκολίες που επιτείνονται όταν πρόκειται να γίνει σύγκριση επιδόσεως δημόσιας και ιδιωτικής επιχειρήσεως, ωστόσο οι ενδείξεις που υπάρχουν υποστηρίζουν το συμπέρασμα για χαμηλή επίδοση. Η απουσία απειλής πτωχεύσεως αποδυναμώνει τα κίνητρα για επίτευξη παραγωγικής αποτελεσματικότητας. Στις πολιτικές παρεμβάσεις και την περιορισμένη λειτουργική αυτονομία προστίθεται η επιχειρηματολογία της θεωρίας των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, τα οποία ως γνωστόν, είναι ιδιαίτερα αποδυναμωμένα στην μεγάλη δημόσια επιχείρηση η αποτυχία δεν συνεπάγεται κόστος για τα διευθυντικά στελέχη.

Αλλά και στο άλλο σκέλος της παραγωγικής επιδόσεως, την κατανομητική αποτελεσματικότητα, υστερεί η δημόσια επιχείρηση όταν λειτουργεί ως μονοπώλιο, όπως συχνά συμβαίνει. Υπάρχουν πράγματι εμπειρικές ενδείξεις που υποστηρίζουν την θέση ότι οι ανταγωνιστικές συνθήκες βελτιώνουν την κατανομητική αποτελεσματικότητα.

Είναι δε ενδιαφέρουσα η διαπίστωση ότι ούτε των αναδιανεμητικών στόχων η πραγμάτωση δεν επιτεύχθηκε. Σύμφωνα, μάλιστα, με ορισμένες ενδείξεις τα αποτελέσματα ήταν αντίθετης κατεύθυνσης τόσο στο επίπεδο της απασχόλησης όσο και στις παροχές προς ορισμένες περιοχές και εισοδηματικές ομάδες.

Καθ' όσον αφορά στην δημιουργία αποταμιευτικών πόρων για περαιτέρω οικονομική ανάπτυξη, που ήταν θεμελιακός σκοπός και κύριο επιχείρημα για την προώθηση της δημόσιας επιχείρησης ως μοχλού ανάπτυξης στις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες έγινε ήδη αναφορά. Αυτό που πρέπει να υπογραμμισθεί σε σχέση με τις χρηματοδοτικές ανάγκες του δημόσιου τομέα, τις οποίες προκαλούν τα ελλείμματα των δημόσιων επιχειρήσεων, είναι οι δυσμενείς επιδράσεις τους στη μακροοικονομική επίδοση της οικονομίας. Οι επιδράσεις αυτές είτε περί πληθωριστικών πιέσεων, είτε περί συναλλαγματικών δυσχερειών πρόκειται, δεν είναι θεωρητικές, αποτελούν πραγματικότητα για τις αναπτυσσόμενες χώρες στην πλειοψηφία τους, που έχει επισύρει την προσοχή διεθνών οργανισμών, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Είναι ενδεικτικό της σημασίας που αποδίδεται από το Δ.Ν.Τ στις μακροοικονομικές αυτές επιδράσεις ότι από τα 94 προγράμματα προσαρμογής που υποστήριξε χρηματοδοτικά το ΔΝΤ στην περίοδο 1980 - 1984 (και απετέλεσαν αντικείμενο ειδικής έρευνας) στα 68 περιλαμβανόταν συστάσεις πολιτικής για βελτίωση της χρηματοδοτικής κατάστασης των δημόσιων επιχειρήσεων, δηλ. για

μείωση των ελλειμμάτων τους.

3.2.2 Η Επίδοση του Δημόσιου Τομέα : Θεωρητική Αποψη

Η εμφανής αποτυχία της δημόσιας επιχείρησης ως φορέας ενίσχυσης των αναπτυξιακών δυνάμεων, έφερε στο προσκήνιο την κάπως λησμονηθείσα νεοκλασσική ορθοδοξία και το ρόλο του μηχανισμού των τιμών σε ελεύθερα λειτουργούσες αγορές. Υποστηρίζεται δηλαδή ότι η ενεργός παρέμβαση του κράτους, που έγινε και εν ονόματι της αδυναμίας των αγοραίων δυνάμεων να προκαλέσουν επαρκή οικονομική ανάπτυξη και ικανοποιούσα διανομή του εθνικού εισοδήματος και της ευημερίας, τελικά έγινε αιτία οικονομικών αδιεξόδων, οικονομικής στασιμότητας και αδράνειας.

Η αφαίρεση από τον μηχανισμό των τιμών, της δυνατότητας να μεταδίδει σωστά σήματα, δυνατότητα που έχει έντονα διαταραχθεί από τις ποικίλες διοικητικές παρεμβάσεις, περιορισμούς και ελέγχους της πολιτείας στις αγορές χρήματος, αγαθών και υπηρεσιών, οδήγησε βαθμιαίως σε πτώση της συνολικής αποτελεσματικότητας της οικονομίας, όπως αυτή εκφράζεται στην παραγωγικότητα και την κατανομή των πόρων της οικονομίας. Το αυτονόητο συμπέρασμα και συνταγή πολιτικής από την "αποτυχούσα" ορθοδοξία του παρεμβατισμού, που δέσποζε επί μισό σχεδόν αιώνα, ήταν να παρασχεθεί στο μηχανισμό των τιμών και τον ελεύθερο ανταγωνισμό η δυνατότητα να διαδραματίσουν τους ρόλους που προκύπτουν από την νεοκλασσική ανάλυση. Το μέγεθος του δημόσιου τομέα και όλο το πλέγμα των κρατικών παρεμβάσεων και ελέγχων στην οικονομία απετέλεσε έτσι, κεντρικό θέμα κατά την εξέταση των πολιτικών για την έξοδο από τον στάσιμο πληθωρισμό.

Το υπερβολικό μέγεθος του δημόσιου τομέα καθ' εαυτό, ως παράγων που επηρεάζει αρνητικά την οικονομική πρόοδο, δεν μπορεί πειστικά να στηριχθεί σε θεωρητικές κατασκευές. Ωστόσο, οι έστω και αμφισβητούμενες ή ασθενείς εμπειρικές ενδείξεις περί της υπάρξεως "αποτελέσματος εκτοπίσεως" συνιστούν κατηγορούσα μαρτυρία. Η μεγένθυση του δημόσιου τομέα φαίνεται να εκτοπίζει την ιδιωτική επενδυτική δραστηριότητα. Αυτό, φυσικά, αποτελεί παράγοντα μειωτικό της αποτελεσματικότητας λειτουργίας της οικονομίας μόνον εφ' όσον η αποτελεσματικότητα των πόρων που χρησιμοποιεί το δημόσιο είναι μικρότερη της αντίστοιχης αποτελεσματικότητας των πόρων που χρησιμοποιεί ο ιδιωτικός τομέας. Οι εμπειρικές ενδείξεις που είναι διαθέσιμες ως προς το σημείο αυτό τείνουν να υποστηρίζουν την υπεροχή του ιδιωτικού τομέα, υπέρ του οποίου συνηγορεί και η θεωρητική ανάλυση.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, υπάρχει αξιόλογη υποστήριξη από θεωρητική άποψη στην πρόταση, ο ιδιωτικός τομέας είναι αποτελεσματικότερος στην παροχή δημόσιας φύσεως υπηρεσιών και υποδομής. Όταν τα ιδιωτικά δικαιώματα ιδιοκτησίας δεν έχουν αποδυναμωθεί επιτυχάνονται υπέρτερα οικονομικά αποτελέσματα σε

σύγκριση με καταστάσεις όπου τα δικαιώματα ιδιοκτησίας είναι δημόσια ή αποδυναμωμένα.

Τα αποτελέσματα αυτά εξηγούνται στατικά όταν οι αγορές είναι τελείως ανταγωνιστικές. Ο ανταγωνισμός και η επιθυμία μεγιστοποίησης του κέρδους κατευθύνουν του παραγωγούς σε συνδιασμούς παραγωγικών συντελεστών που ελαχιστοποιούν το κόστος παραγωγής για το επιλεγόμενο μέγεθος παραγωγής και κλίμακα παραγωγής. Τα ίδια αποτελέσματα παράγονται στο υπόδειγμα του αγοραίου σοσιαλισμού - όπου οι τεχνοκράτες εξισώνουν τις τιμές με το οριακό κόστος παραγωγής - με την παράδοση ότι το κεντρικά προγραμματισμένο σύστημα αγοραίου σοσιαλισμού παρέχει την ίδια ποσότητα και ποιότητα πληροφοριών που παρέχει το αποκεντρωμένο πλήρως ανταγωνιστικό σύστημα.

Πράγματι, η φύση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας αναφορικά προς την χρήση των παραγωγικών συντελεστών, το εισόδημα που οι εν λόγω συντελεστές δημιουργούν και το μεταβιβάσιμό αυτών επηρεάζει τον τρόπο χρησιμοποίησης των πόρων. Με άλλα λόγια η φύση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας δεν είναι ουδέτερη ως προς την επίδοση του οικονομικού συστήματος. Το σύστημα των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας προσδιορίζει μέσω του μηχανισμού των τιμών τον τρόπο κατανομής των ωφελειών και του κόστους που προκύπτουν από τις ατομικές αποφάσεις. Όταν υπάρχουν ιδιωτικά δικαιώματα ιδιοκτησίας και είναι επακριβώς καθορισμένα το άτομο επιτυγχάνει πλήρες όφελος από την χρησιμοποίηση αυτών λαο αναλαμβάνει επίσης, πλήρη ευθύνη για τα κόστη που δημιουργούνται. Ωστόσο στον πραγματικό κόσμο το κόστος πληροφόρησης είναι θετικό και τα δικαιώματα ιδιοκτησίας αποδυναμωμένα, καθ' ακολουθίαν των ποικίλων ρυθμιστικών παρεμβάσεων και ελέγχων από την πολιτεία. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν ευκαιρίες για τους διευθύνοντες τις ιδιωτικές επιχειρήσεις να αυξήσουν τα οφέλη τους ή να μειώσουν την προσπάθεια τους σε βάρος των ιδιοκτητών (μετόχων). Παρά ταυτα θα υπάρχει τάση μεγιστοποίησης της αποδοτικότητας των πόρων της επιχείρησης. Στην περίπτωση της κρατικής ιδιοκτησίας όπου τα δικαιώματα ιδιοκτησίας όπου τα δικαιώματα ιδιοκτησίας είναι πλήρως εξησθενημένα, τα κρατικά περιουσιακά στοιχεία δεν είναι μεταβιβάσιμα δηλαδή, οι συνέπειες των αποφάσεων της γραφειοκρατίας που διοικεί τις δημόσιες επιχειρήσεις δεν αντανakλώνται, εύκολα τουλάχιστον, σε μεταβολή της αγοραίας τιμής των εν λόγω επιχειρήσεων. Έτσι ο μεταφυσικός ιδιοκτήτης - το κράτος - δεν έχει κάποια αφορμή για να επιδιώξει χειραγώγηση των διευθυντών και της γραφειοκρατίας εν γένει. Αυτό, προφανώς, παρέχει μεγαλύτερες ευκαιρίες στην γραφειοκρατία του δημόσιου τομέα για επιλογές πολιτικών που δεν συμβιβάζονται με τα οικονομικά δεδομένα της αγοράς. Συμμαχίες διανεμητικές αναπτύσσονται πολύ ευκολότερα υπό την πίεση ισχυρών ομάδων πιέσεων και οδηγούν σε ομοιόμορφες αυξήσεις των αμοιβών χωρίς οποιαδήποτε σύνδεση με απόδοση.

Η επιχειρηματολογία αυτή οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η δημόσια επιχείρηση θα αντιδρά ασθενέστερα στις δυνάμεις της προσφοράς και

της ζήτησης, με συνέπεια να παράγει με κόστος υψηλότερο σε σύγκριση με την ιδιωτική επιχείρηση.

Το δίδαγμα από την θεωρία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας είναι σαφές. Για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και να περιορισθεί η σπατάλη στο δημόσιο τομέα θα πρέπει να συντελεσθούν αλλαγές στο σύστημα δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Η υιοθέτηση πολιτικών ιδιωτικοποιήσεων - όχι αναγκαίως με πώληση των περιουσιακών στοιχείων του κράτους σε ιδιώτες ή με απεμπόληση τωβ ρόλων κοινωνικού χαρακτήρα από το δημόσιο - θα δημιουργήσουν κίνητρα τόσο για τα διευθυντικά στελέχη όσο και για τους μισθωτούς να προσαρμόσουν την συμπεριφορά τους ώστε να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της οικονομικής αποτελεσματικότητας.

Φυσικά, τα συμπεράσματα και το εξ' αυτών δίδαγμα πολιτικής δε γίνονται δεκτά. Προβάλλονται συγκεκριμένα αντιδράσεις με σημεία αναφοράς τις εξωτερικές επιδράσεις - θετικές και αρνητικές - τα δημόσια αγαθά και την περίπτωση του φυσικού μονοπωλίου. Η επιχειρηματολογία είναι γνωστή. Οι εξωτερικές επιδράσεις δεν εισέρχονται στους υπολογισμούς της ιδιωτικής επιχείρησης και επομένως, η παραγωγή της δεν ανταποκρίνεται προς το κοινωνικό επιθυμητό μέγεθος (οι τιμές δεν εκφράζουν σωστά το κόστος παραγωγής και τη ωφελιμότητα της για την κοινωνία). Από το άλλο μέρος, τα δημόσια αγαθά από την στιγμή που θα παραχθούν είναι διαθέσιμα για ταυτόχρονη χρησιμοποίηση από όλους τους πολίτες. Όταν πρόκειται περί φυσικού μονοπωλίου, η αντίρρηση στην ιδιωτικοποίηση εστιάζεται στο ενδεχόμενο μονοπωλιακής εκμετάλλευσης της κατάστασης από τον ιδιώτη μονοπωλητή. Τα επιχειρήματα, όμως αυτά συγχέουν την αποτελεσματικότητα της παραγωγής, την παραγωγή ως τεχνική και οικονομική διαδικασία με την ευθύνη εξασφάλισης της και χρηματοδότησης της. Διότι είναι απόλυτα εφικτό, να γίνει συνδιασμός ώστε η προσφορά των αγαθών να είναι ιδιωτική και η χρηματοδότηση δημόσια ή μικτή. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται το πλεονέκτημα του χαμηλότερου κόστους και θεραπεύεται το πρόβλημα ενδεχόμενης προσφοράς, μικρότερης του άριστου. Η μέθοδος της αναθέσεως λύνει σε μεγάλο βαθμό τέτοια προβλήματα, όπως δείχνει το επιτυχές παράδειγμα της τοπικής αυτοδιοίκησης στις Η.Π.Α, αφού έτσι εισάγει από την πίσω πόρτα ανταγωνιστικές συνθήκες και από την κύρια πόρτα την κοστολογική αποτελεσματικότητα της ιδιωτικής παραγωγής.

3.2.3 Αρμοδιότητες του Δημόσιου Τομέα.

Πέραν από τις ευθύνες που του ανατίθενται να προσδιορίζει τους "κανόνες του παιχνιδιού" στην κοινωνική και οικονομική ζωή και να παρακολουθεί την εφαρμογή τους, ο δημόσιος τομέας στο υποδειγματικό κράτος επιφορτίζεται από τους υποστηρικτές της "ανοικτής κοινωνίας" και με τις αρμοδιότητες : α) να προβάλλει την ζήτηση για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες που οι πολίτες εκδηλώνουν

με δημοκρατικούς τρόπους, β) να δρα σαν επιδέξιος πράκτορας αγοράς, γ) να ενεργεί σαν καταρτισμένος ελεγκτής της ποιότητας των αγαθών και υπηρεσιών που αγοράζονται από τον ιδιωτικό τομέα, δ) να συλλέγει με αποτελεσματικότητα μέτρια πάσα φόρων και ε) να διανέμει προσεκτικά στους πολίτες δίκαια υπολογισμένα ποσά επιχορηγήσεων. Βλέπουμε έτσι ότι το κράτος διατηρεί ένα ευρύτατο φάσμα λειτουργιών οι οποίες σκοπεύουν βασικά στην εξασφάλιση υπηρεσιών εποπτείας.

3.3 Εκταση και Εμπόδια Ιδιωτικοποίησης

3.3.1 Γενικά.

Η Εντύπωση που αποκομίζει κανείς από την προβολή της ιδιωτικοποίησης και την κινητικότητα που παρατηρήθηκε περί το θέμα σ'όλον τον κόσμο, με θετικές σχεδόν πάντοτε τις στάσεις των κυβερνήσεων, δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Η έκταση στην οποία η διεθνής κοινότητα έχει προχωρήσει σε ιδιωτικοποιήσεις, ιδίως δε στις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες, είναι σχετικώς μικρή. Εξαίρεση, φυσικά, αποτελεί η Μ.Βρετανία και οι Η.Π.Α. Στην Μ.Βρετανία η οποία έθεσε σε εφαρμογή το μεγαλύτερο πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης στον κόσμο - ίσως πρέπει να κρατηθούν επιφυλάξεις για το κινέζικο παράδειγμα - μέχρι τέλους του 1988 ιδιωτικοποιήσεις καλύπτουν το 45% των δημόσιων επιχειρήσεων που κληρονόμησε η Κυβέρνηση θάτσερ το 1979, περιλαμβάνονται δε σε αυτές 19 μείζονος σημασίας επιχειρήσεις, όπως οι Βρετανικές Αερογραμμές και η Εταιρεία Τηλεπικοινωνιών. Ηδη προετοιμάζεται η ιδιωτικοποίηση της ύδρευσης και του ηλεκτρισμού με την ολοκλήρωση της οποίας το ποσοστό θα ανέλθει σε 65%. Σύμφωνα με δήλωση του Υπουργού Οικονομικών Ναιγκελ λώσσον μετά τις εκλογές θα προχωρήσουν σε ιδιωτικοποίηση του άνθρακα και των σιδηροδρόμων.

Εκτεταμένη είναι, επίσης, ιδιωτικοποίηση που έχει συντελεσθεί στις Η.Π.Α, αν και λιγότερο γνωστή επειδή δεν αναφέρεται σε εντυπωσιακές σε μέγεθος επιχειρήσεις και δραστηριότητες. Το χαρακτηριστικό των ιδιωτικοποιήσεων στις Η.Π.Α είναι, ότι αναφέρεται σε υπηρεσίες δημόσιας φύσεως που παρέχονται σε πολιτειακό και τοπικό επίπεδο. Πρόσφατη έρευνα από το Εθνικό Κέντρο για Ανάλυση Πολιτικής των Η.Π.Α έδειξε ότι η τοπική αυτοδιοίκηση χρησιμοποιεί ιδιωτικές εταιρίες (με την μέθοδο της αναθέσεως) για την προσφορά υπηρεσιών δημόσιας φύσεως που καλύπτουν κατά είδος υπηρεσίας τα ακόλουθα ποσοστά 35% στην αποκομιδή των οικιακών απορριμάτων, 42% στην λειτουργία και συντήρηση λεωφορειακών συγκοινωνιών και 80% στις υπηρεσίες σταθμεύσεως και ρυμούλκησης αυτοκινήτων. Πλήθος άλλων λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως είναι η συντήρηση κήπων, συντήρηση και καθαρισμός οδών και δημόσιων χώρων, εκτέλεση

προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας κ.ο.κ διεξάγονται σε ανάλογα ποσοστά από την ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα με την μέθοδο της ανάθεσης.

Με εξαίρεση την Γαλλία, όπου υπήρξε πράγματι πολιτική βούληση και αποφασιστικότητα για εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις - ο ρυθμός ανακόπηκε μετά τις εκλογές του 1988 - η πορεία προς ιδιωτικοποιήσεις στις λοιπές χώρες υπήρξε μέτρια. Ωστόσο, σε χώρες όπως η Ιταλία, η Ολλανδία, η Δ.Γερμανία, Σουηδία, Αυστρία, συντελούνται ιδιωτικοποιήσεις, αν και ο ρυθμός είναι βραδύς και η περίοδος ωρίμανσης σχετικώς μακριά. Πρέπει ωστόσο να υπογραμμισθεί, ότι η περίπτωση της Μ.Βρετανίας έχει μοναδικότητα, όχι μόνον από άποψη αριθμού και σπουδαιότητας επιχειρήσεων που λειτουργούσαν ως κρατικές αλλά και από άποψη τρόπου λειτουργίας. Για παράδειγμα, σε αντίθεση με την Μ. Βρετανία, στην Ολλανδία οι περισσότερες επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, χωρίς οικονομικές ενισχύσεις από τον προϋπολογισμό.

Σε μελέτη του Δ.Ν.Τ η ιδιωτικοποίηση χαρακτηρίζεται ως φαινόμενο κυρίως των βιομηχανικών χωρών, με εξαίρεση από τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες την Χιλή, την Μαλαισία και την Νιγηρία όπου έχει συντελεσθεί αξιόλογη πρόοδος. Μεταξύ δε των άλλων χωρών που έχουν υιοθετήσει και εφαρμόζουν στρατιγική ιδιωτικοποίησης περιλαμβάνονται η Βραζιλία, το Μεξικό, η Ακτή του Ελεφαντοστού, η Σενεγάλη, το Ζαίρ, το Μπαγκλαντές, οι Φιλιπίνες, η Σιγκαπούρη και η Σρί Λάνκα. Εξάλλου σε έκθεση της Διεθνούς Τραπέζης αναφέρεται, ότι σε 68 χώρες έχουν συντελεσθεί μέχρι σήμερα ιδιωτικοποιήσεις σε διάφορους βαθμούς. Από αυτές 25 ανήκουν στην νότια της Σαχάρας περιοχή της Αφρικής, 11 στην Ασία, 3 στον Ειρηνικό, 15 στην Ευρώπη - Β. Αφρική - Μ. Ανατολή και 14 στην Αμερικάνικη Ηπειρο. Εξάλλου, όπως προκύπτει από δημοσιευμένα στοιχεία, ο αριθμός των δημόσιων επιχειρήσεων, που πέρασαν στον ιδιωτικό τομέα κατά την τελευταία δεκαετία, ανέρχεται για το σύνολο των αναπτυσσόμενων χωρών σε 445, από τις οποίες 30 στην Αφρική, 165 στην Η. Αμερική και 250 στην Ασία. Οι Αριθμοί είναι μικροί, πράγματι ωστόσο το ενδιαφέρον για ιδιωτικοποιήσεις και φιλελευθεροποίηση των αγορών εξακολουθεί να είναι έντονο σε παγκόσμιο επίπεδο, πυροδοτούμενο από πλήθος κινήτρων και αντίστοιχων οικονομικών προβλημάτων που επιζητούν λύση. Αρκεί να μνημονευτεί ότι στο Μεξικό μόνον προγραμματίζονται εκατοντάδες δημόσιες επιχειρήσεις για πώληση στον ιδιωτικό τομέα.

Η βραδύτητα με την οποία έχει προσωρήσει η ιδιωτικοποίηση, ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες χώρες, σε αντίθεση με το ρυθμό εξάπλωσης και υιοθέτησης της ιδέας, οφείλεται σε ποικιλία παραγόντων, πολλοί από τους οποίους είναι αυστήρα περιοριστικοί στις αναπτυσσόμενες οικονομίες. Οι παράγοντες αυτοί θα μπορούσαν λειτουργικά να διακριθούν σε 2 γενικές κατηγορίες. Σε παράγοντες που αναφέρονται στην διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής ιδιωτικοποίησης και σε παράγοντες που δρουν στην φάση της

εφαρμογής της πολιτικής ιδιωτικοποίησης. Στην πρώτη ομάδα εντάσσονται τα πολιτικο-ιδεολογικά εμπόδια και η εκτίμηση ότι η ιδιωτικοποίηση ενδέχεται να έχει κοινωνικό κόστος για την χώρα, ή η αμφιβολία ως προς το δυνητικό θετικό αποτέλεσμα. Τα ιδεολογικά επιχειρήματα είναι πολλάκις αρκετά ισχυρά, ακόμη και στις μικτές και ελεύθερες οικονομίες, ώστε να αποτελούν πραγματική τροχοπέδη στην πορεία προς την ιδιωτικοποίηση. Κατ' ουσίαν, όμως, οι δήθεν ιδεολογικές αυτές αναστολές αποτελούν πολλάκις τον μανδύα υπό τον οποίο υποκρίνονται πολιτικής φύσης παράγοντες.

Οι φορείς άσκησης της οικονομικής πολιτικής, η δύναμη των οποίων ενισχύεται σοβαρά από την έκταση στην οποία προΐστανται σε σημαντικούς δημόσιους οργανισμούς, δεν επιθυμούν συνήθως να αποξενώνονται από την δύναμη και πολιτική επιρροή που επάγεται για αυτούς η εν λόγω σχέση. Αυτό φυσικά δεν σημαίνει, ότι δεν υπάρχουν γνήσια ιδεολογικά εμπόδια. Σε χώρες, πρώην αποικίες, η διατήρηση στο δημόσιο ορισμένων επιχειρήσεων ζωτικής σημασίας αποτελεί ένα είδος "εθνικού συμβόλου ανεξαρτησίας". Αλλά και σε ανεπτυγμένες βιομηχανικά χώρες παρατηρεί κανείς διστακτικότητα πώλησης κρατικών περιουσιακών στοιχείων, μη υπαγορευμένη από πρακτικής φύσης δυσκολίες. Παράδειγμα αποτελεί η κυβέρνηση της Δ. Γερμανίας, η οποία υπενεχώρησε σε αρχικά σχέδια πώλησης τμήματος της συμμετοχής της στην εθνική εταιρεία αερομεταφορών Λουκτάνσα, με το επιχείρημα ότι αυτό μπορούσε να οδηγήσει βαθμιαίως σε έλεγχο της εταιρείας από ξένους, με συνέπειες για την πολιτική προμηθειών της εν λόγω αεροπορικής εταιρείας και, επομένως, την εθνική βιομηχανία. Σε καθαρά οικονομική βάση υπάρχουν γνήσιες αμφιβολίες σε πολλές κυβερνήσεις κατά πόσο η αλλαγή ιδιοκτησίας, ίδια όταν πρόκειται περί φυσικών μονοπωλίων, θα αυξήσει την οικονομική αποτελεσματικότητα υπό την έννοια μείωσης του κόστους και βελτίωσης της κατανομής των πόρων. Οι αμφιβολίες αυτές ενισχύονται από δύο γεγονότα: την ύπαρξη πράγματι αποτελεσματικά λειτουργούσων δημόσιων επιχειρήσεων. (π.χ εταιρεία πετρελαίου της Βενεζουέλας, πολλές δημόσιες επιχειρήσεις στην Σουηδία) και την απαιτούμενη πολλάκις από τους υποψήφιους αγοραστές παροχή φορολογικών και άλλων προνομίων, ως προϋποθέσης για την πραγματοποίηση της αγοράς. Δεν πρέπει να λησμονείται, ότι οι προς πώληση επιχειρήσεις είναι συνήθως οι μη κερδοφόρες, ή οι πολύ χαμηλής αποδοτικότητας, ενώ το θεσμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο θα ασκήσουν τη συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι πολύ περιοριστικό (ελεγχόμενες τιμές, αγορά εργασίας κ.λ.π). Για το λόγο αυτό, οι τιμές πώλησης πρέπει να μειωθούν πολύ για να υποκινήσουν, υπό τις συνθήκες αυτές, ιδιωτικό επενδυτικό ενδιαφέρον. Περαιτέρω, υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος αλλαγής της κυβερνητικής πολιτικής στο μέλλον (ρυθμιστικές παρεμβάσεις και έλεγχοι) ή ακόμη και ο κίνδυνος της επανεθνικοποίησης. Επί του τελευταίου αυτού υπάρχουν αρκετές διδακτικές εμπειρίες.

Πολιτικής φύσεως είναι και τα εμπόδια, από τα σοβαρότερα ίσως, που συνδέονται με την εθνικότητα του υποψηφίου αγοραστή.

Υπάρχουν έντονες αντιρρήσεις στην πώληση των επιχειρήσεων στο ξένο επιχειρηματικό κεφάλαιο ή σε εγχώριο κεφάλαιο που ανήκει όμως σε πληθυσμιακές μειονότητες.

Το εμπόδιο αυτό αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα ενόψει του γεγονότος ότι η πώληση με δημόσια εγγραφή είναι πρακτικώς ανέφικτη σε χώρες με υποτυπωδώς οργανωμένες κεφαλαιαγορές. Πράγματι, το πρόβλημα αποτίμησης και πώλησης κρατικής επιχειρηματικής περιουσίας με δημόσια εγγραφή είναι υπαρκτό ακόμη και σε χώρες με ανεπτυγμένο νομισματικοπιστωτικό σύστημα και κεφαλαιαγορά. Η σημαντική αυτή μέθοδος ιδιωτικοποίησης σε ελάχιστες μόνο αναπτυσσόμενες χώρες μπορεί να εφαρμοσθεί αλλά και στην περίπτωση αυτή μόνο για σχετικώς μικρές ποσότητες μετοχικού κεφαλαίου. Αυτό σημαίνει ότι η απευθείας πώληση σε ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες ή ομάδες ενδιαφερομένων αποτελεί την κύρια ρεαλιστική εναλλακτική προσέγγιση προκειμένου περί δημόσιων επιχειρήσεων. Ωστόσο και η λύση αυτή προσκόπτει στα μνημονευθέντα εμπόδια δεδομένου ότι εγχώριοι επιχειρηματίες που έχουν την εθνικότητα της χώρας δεν διαθέτουν συνήθως τα απαιτούμενα τεράστια της χώρας δεν διαθέτουν συνήθως τα απαιτούμενα τεράστια χρηματικά κεφάλαια και εν πάση περιπτώσει, δεν είναι διατεθειμένοι να εμπλακούν σε δραστηριότητες που περιβάλλονται από μεγάλη αβεβαιότητα ως προς το αποτέλεσμα.

Η ισχυρότερη, ίσως, αντίσταση στην επιχειρούμενη μείωση του μεγέθους του επιχειρηματικού δημόσιου τομέα προέρχεται από τις δημόσιες επιχειρήσεις και εντός αυτών και ενισχύονται από πολύ ισχυρούς αντιπάλους της ιδέας, όπως είναι πολλοί διανοούμενοι, και στρατιωτικοί (που συχνά διευθύνουν επιχειρήσεις). Οι απασχολούμενοι ανησυχούν για την θέση τους, οι γραφειοκράτες της δημόσιας διοίκησης δεν επιθυμούν ζητήματα σχετιζόμενα με την λειτουργία και επενδυτική δραστηριότητα των δημόσιων επιχειρήσεων. Η φιλελευθεροποίηση της αγοράς, που συνήθως συνδέεται με την ιδιωτικοποίηση, δημιουργεί κινδύνους για άλλες ομάδες που απολαμβάνουν ορισμένων πλεονεκτημάτων κάτω από την ομπρέλα του πλέγματος ρυθμίσεων και ελέγχων που ισχύει. Όλες αυτές οι ομάδες συναποτελούν μία πολύ ισχυρή, παντοδύναμη πολλακίς, πολιτική δύναμη αποτροπής της ιδιωτικοποίησης και απαιτεί ιδιαίτερες δεξιότητες και φαντασία για να αντιμετωπισθεί.

Τα ανωτέρω υπαρκτά και φαινομενικώς ανυπέρβλητα εμπόδια, που έχουν να αντιμετωπίσουν οι αναπτυσσόμενες χώρες, υπογραμμίζουν, ότι ένα πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης για να έχει πιθανότητα επιτυχίας δεν πρέπει να στηρίζεται σε γενικότητες. Για κάθε επιχείρηση ή δραστηριότητα του δημοσίου, πρόκειται να ιδιωτικοποιηθεί στα πλαίσια ενός συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου, είναι απαραίτητο να υπάρχει λεπτομερής γνώση της οικονομικής της κατάστασης αν είναι βιώσιμη ή όχι και υπό ποιες προϋποθέσεις ποιά είναι η αγοραία αξία της, ποιές συγκεκριμένες δυσκολίες που ενδείκνυται να αντιμετωπισθούν αυτές κ.ο.κ. Από την αναλυτική μελέτη για κάθε επιχείρηση πρέπει να προκύπτει πειστικά αν η επιχείρηση ενδείκνυται να κλείσει ή να πωληθεί με μειωμένη ή κανονική τιμή.

Χωρίς μια τέτοια εξειδικευμένη για κάθε περίπτωση μελέτη η προσπάθεια ιδιωτικοποίησης θα οδηγήσει πιθανότατα σε αδιέξοδο. Υπενθυμίζεται ότι στην πρωτοπόρο Μ. Βρετανία έχουν χρησιμοποιηθεί μέχρι σήμερα 22 διαφορετικές μέθοδοι ιδιωτικοποίησης, που με κάποια δόση υπερβολής βεβαίως, σημαίνει ότι περίπου για καθεμιά από τις ιδιωτικοποιηθείσες εταιρείες χρησιμοποιήθηκε διαφορετική μέθοδος.

Άλλες βασικές για την επιτυχία του εγχειρήματος προϋποθέσεις είναι η διαφάνεια στις διαδικασίες και η πληροφόρηση του κοινού για τα πλεονεκτήματα, τις ωφέλειες που πρόκειται να προέλθουν για την κοινωνία ως σύνολο ή και για ορισμένες κοινωνικές ή επαγγελματικές κατηγορίες.

Υπό την επίδραση της έντονης παρουσίας αυτών που αντιτίθενται στις πολιτικές ιδιωτικοποιήσεις έχει επικρατήσει να προβάλλονται τα "αρνητικά" στοιχεία της ιδιωτικοποίησης, όπως η μείωση της απασχόλησης και η απαξίωση η ρευστοποίηση εθνικής πριουσίας. Γίνεται δηλαδή, δυσανάλογα μεγάλη προβολή των βραχυχρόνιων επιδράσεων σε βάρος των μεσοχρόνιων και μακροχρόνιων, που αναφέρονται στην εξαφάνιση των ελλειμμάτων, την βελτίωση της παραγωγικότητας και της κατανομής των πόρων με συνέπεια τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και των αναπτυξιακών προοπτικών της οικονομίας.

3.3.2 Παρανοήσεις Αναφερόμενες στην Ιδιωτικοποίηση.

1. "Δεν θα υπάρχει επαρκής αριθμός επιχειρήσεων ώστε να εξασφαλιστεί ανταγωνισμός". Συνεπαγόμενο αυτού του ισχυρισμού είναι ότι μόνο μία επιχείρηση ή πολύ μικρός αριθμός επιχειρήσεων θα έχουν τα προσόντα ή την θέληση να προσφέρουν τις συγκεκριμένες υπηρεσίες. Αυτό θα έχει ως συνέπεια δημιουργία μονοπωλιακής ή ολιγοπωλιακής κατάστασης, γεγονός βλαπτικό για τους καταναλωτές. Επομένως, συμπεραίνεται, το STATUS QUO της κρατικής παροχής των υπηρεσιών θα έπρεπε να διατηρηθεί.

Το πρώτο πρόβλημα με την άποψη αυτή είναι η παραδοχή ότι ένα μόνιμο κρατικό μονοπώλιο είναι προτιμότερο από ένα προσωρινό ιδιωτικό μονοπώλιο. Πολυάριθμες μελέτες, αναφερόμενες στις πραγματικές επιδόσεις της γραφειοκρατίας αρκούν για να διαλύσουν την αφελή αντίληψη ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι δήθεν πιο αλτρουιστές ή πιο φωτισμένοι κατά μέσον όρο σε σύγκριση με τους επιχειρηματίες. Επειδή δε το κρατικό μονοπώλιο είναι γενικώς μόνιμο, αν η υπηρεσία που προσφέρει είναι δαπανηρή η χαμηλής ποιότητας, οι καταναλωτές δεν έχουν καμία ελπίδα ότι θα υπάρξει κάποια εναλλακτική λύση. Επομένως, το πέρασμα της παραγωγής της εν λόγω υπηρεσίας σε μία ιδιωτική επιχείρηση ή σε μικρό αριθμό ιδιωτικών επιχειρήσεων, υπό συνθήκες που επιτρέπουν ανάπτυξη ανταγωνισμού μεταξύ τους, παρέχει τουλάχιστον στους καταναλωτές την δυνατότητα βελτιώσεων, λόγω της έλξης που θα ασκήσουν σε νέους

παραγωγούς τα μονοπωλιακά κέρδη που απολαμβάνουν οι πρωτοεισελεύουσες επιχειρήσεις.

Εν τούτοις, η πραγματικότητα είναι πιθανό να είναι ακόμη καλύτερη. Σε όλες πρακτικώς τις κατηγορίες υπηρεσιών που προέρχονται από το δημόσιο υπάρχουν πολλοί δυνητικοί παραγωγοί:

-- Οι απασχολούμενοι μίας κρατικής οργάνωσης παροχής της υπηρεσίας μπορούν να σχηματίσουν εταιρεία και να ανταγωνισθούν σε μειοδοτικό διαγωνισμό που έχει ως αντικείμενο της παροχής της εν λόγω υπηρεσίας.

-- Διοικητικά στελέχη απαγορευμένα από τους γραφειοκρατικούς περιορισμούς συχνά υποκινούνται να δημιουργήσουν εταιρείες για πιο αποτελεσματική εκτέλεση της ίδιας εργασίας.

-- Επιχειρήσεις που λειτουργούν σε παρεμφερείς δραστηριότητες ενδέχεται να προσελκυσθούν από την ευκαιρία που τους παρέχεται να αναπτύξουν εργασίες σε καινούργιο αντικείμενο (διαφοροποίηση δραστηριότητας).

-- Πολλές υπηρεσίες παρεχόμενες από το δημόσιο, που συμβαίνει να είναι εντάσεως εργασίας, αποτελούν ιδανικές περιπτώσεις για να αρχίσουν επιχειρηματική δραστηριότητα μεμονωμένοι επιχειρηματίες, από τους οποίους θα υπάρχει πάντοτε επαρκής αριθμός διαθέσιμος αν υπάρχουν ευκαιρίες πραγματοποίησης κέρδους.

2. "Πολλές παρεχόμενες από το δημόσιο υπηρεσίες (κοινής ωφέλειας) αποτελούν φυσικά μονοπώλια, επομένως, είναι ενδεδειγμένο να λειτουργούν στα πλαίσια του δημόσιου τομέα".

Δύο σχετιζόμενα ερωτήματα μπορεί κανείς να υποβάλλει αναφορικά με την διαβεβαίωση αυτή.

Πρώτον, αποτελούν πράγματι οι εν λόγω υπηρεσίες, φυσικά μονοπώλια; και δεύτερον, ακόμη και αν αποτελούν φυσικό μονοπώλιο η κρατική ιδιοκτησία συνιστά την καλύτερη δυνατή λύση; Πολύ συχνά προβάλλεται από τους υπάρχοντες παραγωγούς τέτοιων υπηρεσιών το επιχείρημα, ότι η δραστηριότητα τους αποτελεί φυσική μονοπωλιακή ή ολιγοπωλιακή κατάσταση με σκοπό την παρεμπόδιση εισόδου άλλων επιχειρήσεων.

Επιχειρηματολογία αυτού του είδους χρησιμοποιήθηκε επί δεκαετίες για να παράσχει υποστήριξη σε ρυθμίσεις που εντάσσονται στην λογική της υπηρεσίας κοινής ωφέλειας, και αφορούσαν δραστηριότητες στις Η.Π.Α, όπως είναι οι αερομεταφορές, οι σιδηρόδρομοι, οι οδικές μεταφορές ανθρώπων και εμπορευμάτων και τα ταξί.

Εν τούτοις, κατά την παρελθούσα δεκαετία συντελέστηκε εκτεταμένη κατάργηση των ρυθμίσεων σε όλες αυτές τις δραστηριότητες, που οδήγησαν σε αύξηση της προσφοράς των υπηρεσιών και μείωση των μέσων τιμών για την μεγάλη πλειοψηφία των καταναλωτών.

Ακόμη και σε παραδοσιακές επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, όπως και οι τηλεπικοινωνίες, έχει εισαχθεί ο ανταγωνισμός, μελέτες δε που έγιναν μεταξύ των επιχειρήσεων που λειτουργούν υπό περιορισμένο ανταγωνισμό, όπως οι ηλεκτρικές επιχειρήσεις και οι επιχειρήσεις καλωδιακής τηλεόρασης, αποκαλύπτουν λειτουργία με

καμηλότερο κόστος και μεγαλύτερη αντίδραση στα μηνύματα που εκπέμπουν οι καταναλωτές.

Επομένως, πρέπει να αντιμετωπίζουμε με μεγάλη καχυποψία, επιχειρηματολογία που παρουσιάζει δεδομένη υπηρεσία ότι δήθεν αποτελεί φυσικό μονοπώλιο και βεβαίως δεν θα έπρεπε να παρέχεται προστασία σε ένα τέτοιο παραγωγό έναντι της είσοδου δυνητικών παραγωγών στην εν λόγω δραστηριότητα.

Ακόμη και στις περιπτώσεις που υπάρχει πολιτική συναίνεση ότι μία υπηρεσία κοινής ωφέλειας θα έπρεπε να προσφέρεται σε μονοπωλιακή βάση, δεν είναι καθόλου σαφές ότι η κρατική ιδιοκτησία αποτελεί και την προτιμότερη μορφή. Οι αμερικάνικες τηλεφωνικές υπηρεσίες έχουν αναγνωρισθεί γενικώς ότι είναι μεταξύ των καλύτερων στο κόσμο (και με το χαμηλότερο κόστος). Οι υπηρεσίες δε αυτές παρείχοντο πάντοτε από ιδιωτικές επιχειρήσεις (μονοπώλιο, με ελεγχόμενες τιμές). Το μεγαλύτερο μέρος της προσφοράς ηλεκτρικής ενέργειας στις Η.Π.Α και ύδατος στην Γαλλία παρέχεται από ιδιωτικές επιχειρήσεις. Επομένως, επιχειρήματα που θεμελιώνονται στην έννοια του φυσικού μονοπωλίου δεν πείθουν για την αναγκαιότητα παροχής των εν λόγω υπηρεσιών από το κράτος.

3. "Η υπηρεσία πρέπει να παρέχεται από το κράτος για να υπάρχει διασφάλιση ότι και οι φτωχοί θα έχουν δυνατότητα προσπέλασης σε αυτήν".

Η ευρύτατα αποδεκτή αυτή πρόταση αποτελεί έναν από τους κυριότερους λόγους που τόσο πολλές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας παράγονται από το κράτος και παρέχονται δωρεάν ή σε πολύ χαμηλές τιμές (γενναία επιδότηση). Αποτελεί ειρωνία, ότι τέτοιες πολιτικές στην πραγματικότητα βλάπτουν τους φτωχούς. π.χ ένα γενναϊόδωρα επιδοτούμενο μεταφορικό σύστημα μπορεί να διατηρεί χαμηλές τις τιμές των υπηρεσιών του. Ωστόσο υπάρχουν πολυάριθμες άλλες συνέπειες της επιδότησης: αδιαφορία για το κόστος προσφορά των υπηρεσιών τόσο από την διοίκηση όσο και το προσωπικό, συνέχιση δρομολογίων μικρής χρησιμοποίησης, ανοχή για αμοιβές υπερβολικές και χαλαρή πειθαρχία στην εργασία κ.ο.κ. Συχνά, το αποτέλεσμα μίας τέτοιας κατάστασης είναι η δημιουργία ενός μεταφορικού συστήματος, το οποίο δεν διαθέτει τον απαιτούμενο βαθμό ευαισθησίας στην μεταβαλλόμενη ζήτηση για την εν λόγω υπηρεσία. Θύματα, φυσικά είναι οι φτωχοί, διότι είναι αυτοί που εξαρτώνται κατά το πλείστον από το σύστημα δημόσιων μεταφορών. Επι πλέον, μολονότι οι φτωχοί είναι που οφείλονται περισσότεροι από τις επιδοτούμενες τιμές, δεν πρέπει να λησμονούμε ότι οι ίδιοι πληρώνουν πολλούς από τους φόρους που χρησιμοποιούνται για την χορήγηση των επιδοτήσεων: Φόροι προστιθέμενης αξίας, φόροι περιουσίας (αποτελούν τμήμα του ενοικίου που πληρώνουν) και εταιρικοί φόροι (ενσωματώνονται στις τιμές). Πρέπει, επίσης, να γίνει μνεία της τεράστιας σπατάλης που συνεπάγεται η επιδότηση υπηρεσιών τις οποίες χρησιμοποιούν άτομα όχι φτωχά, τα οποία θα μπορούσαν να πληρώσουν τις αγοραίες τιμές.

Μία πολύ πιο αποτελεσματική εναλλακτική λύση είναι να χρησιμοποιηθεί αυτό το οποίο το Υπουργείο Μεταφορών των Η.Π.Α. αποκάλεϊ "επιδοτήσεις στο χρήστη" δηλαδή να επιδοτηθούν μόνο εκείνοι οι χρήστες που η οικονομική τους κατάσταση δεν τους επιτρέπει να πληρώσουν τις τιμές αγοράς, οι δε λοιποί να πληρώσουν το σύνολο της τιμής.

Το μεταφορικό σύστημα θα μπορούσε τότε να λειτουργήσει ως επιχείρηση, καθ' υπόθεση από ιδιώτες επιχειρηματίες που ενδιαφέρονται να προσφέρουν τις σχετικές υπηρεσίες κατά τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο. Ο γενικός όρος για τον μηχανισμό για τον μηχανισμό αυτό, που κασιστά το φτωκό ικανό να πληρώσει τις τιμές αγοράς, είναι τα κουπόνια. Το κράτος μπορεί να εκδώσει κουπόνια για τις συγκοινωνίες για υγειονομική περίθαλψη, για κατοικία, για σχολική εκπαίδευση, καθένα από τα οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο για την οριζομένη υπηρεσία και εισηγείται από τον παρέχοντα την υπηρεσία προσκομίζει το πρόβλημα της παροχής δυνατότητας στους φτωχούς να κάνουν χρήση των συγκεκριμένων υπηρεσιών, ανοίγει δε στον ανταγωνισμό και στην αποτελεσματικότητα ιδιωτική παροχή υπηρεσιών ολόκληρους τομείς δραστηριότητας.

4. "Οι υπηρεσίες τύπου κοινής ωφέλειας θα έπρεπε να είναι οργανωμένες για την παροχή της υπηρεσίας και μόνον, όχι το κέρδος".

Η αντίρρηση αυτή είναι καθαρά συναισθηματική ή ιδεολογική, χωρίς ουσιαστική πρακτική αξία. Ακόμη και οι πιο ευαίσθητες υπηρεσίες - είτε πρόκειται για την δεξιότητα ενός χειρουργού, είτε για την φιλανθρωπική δραστηριότητα ενός κληρικού - αμείβονται με ένα τακτικό εισόδημα που επιτρέπει στον παρέχοντα την υπηρεσία να απολαμβάνει τις ανέσεις της ζωής. Με εξαίρεση αυτούς που επιλέγουν τον ασκητισμό ως τρόπο ζωής, ο λοιπός κόσμος επιλέγει κάποιο επάγγελμα ή είδος δραστηριότητας με σκοπό να "κερδίσει". Αυτό που διακρίνει τις παραγωγικές οικονομίες από τις στάσιμες είναι το κατά πόσον οι άνθρωποι έχουν κίνητρα να χρησιμοποιήσουν τις δεξιότητες που διαθέτουν κατά το πλέον αποτελεσματικό τρόπο με σκοπό την εξατομίκευση και ικανοποίηση των πραγματικών αναγκών των άλλων. Αυτό ακριβώς είναι εκείνα που η επιχειρηματικότητα είναι σχεδιασμένη να παράσχει. Μία κοινωνία, αποκλείοντας ορισμένες δραστηριότητες από την επιχειρηματική προσπάθεια, αρνείται στον εαυτό της μία ζωτική πηγή επινοήσεων και δημιουργικότητας. Η επιθυμία για κέρδος είναι αυτό που υποκινεί τους επιχειρηματίες να αναζητήσουν τρόπους ικανοποίησης των απεριόριστων και έντονα διαφοροποιούμενων αναγκών του ανθρώπου. Επομένως, δεν υπάρχει διχοτόμηση μεταξύ κέρδους και υπηρεσίας κοινής ωφέλειας. Καθεμία από τις παραπάνω λανθασμένες εσωρήσεις μπορούν εύκολα να χρησιμοποιηθούν προς εξυπηρέτηση των σκοπών εκείνων που αντιτίθενται στην ιδιωτικοποίηση, είτε πρόκειται για την γραφειοκρατία που δεν επιθυμεί να αλλάξει ρόλους, να μετατραπεί από παραγωγό υπηρεσίας σε επόπτη εφαρμογής συμφωνίας,

είτε πρόκειται για μονοπωλητή κατά παραχώρηση που ανταγωνίζεται απελπισμένα να παρέμποδίσει την εισαγωγή ανταγωνιστικών επιχειρήσεων.

Σε κάθε περίπτωση τύσο η θεωρία όσο και οι εμπειρικές ενδείξεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να καταστήσουν τις προτάσεις αυτές αναξιόπιστες, όταν χρησιμοποιούνται προς υποστήριξη αποτελεσματικών (οικονομικών) οργανωμένων συμφερόντων.

3.3.3 Πραγματικά Εμπόδια στην Ιδιωτικοποίηση.

Αν και είναι σημαντικό να διαλύονται παρανοήσεις του είδους που συζητήθηκε ανωτέρω, είναι επίσης αναγκαίο να αναγνωρίσουμε ότι υπάρχουν αρκετοί, πολύ ουσιαστικοί περιορισμοί στην ιδιωτικοποίηση, οι οποίοι αν δεν αντιμετωπισθούν εγκαίρως ενδέχεται να γίνουν εμπόδιο στην μετακίνηση της παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Πέντε από τους περιορισμούς που αναλύονται κατωτέρω αναφέρονται συχνά σε επίπεδο τοπικό ή πολιτειακό στις Η.Π.Α., και είναι πιθανό να ανακύπτουν και σε άλλες χώρες και περιοχές. Ο έκτος περιορισμός είναι πολύ πιθανό να αποτελεί πρόγραμμα μοναδικό για τις αναπτυσσόμενες οικονομίες.

A. Παραπλανητική λογιστική κόστους.

Ισχυρισμοί, ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορούν να προσφέρουν μία υπηρεσία με χαμηλότερο κόστος αντικρούονται συχνά με αντίθεση επιχειρηματολογία από τους δημόσιους φορείς παροχής της υπηρεσίας. Δυστηχώς, το υποτιθέμενο κόστος παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υπεκτιμάται συνήθως σε μεγάλο βαθμό με κάποιον από τους ακόλουθους τρόπους.

-- Η τιμή της υπηρεσίας ταυτίζεται με το κόστος παροχής της.

Πολλές φορές οι αρμόδιοι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κάνουν σύγκριση της τιμής που προτείνει να επιβληθεί από κάποιο πιθανό ιδιώτη παραγωγό με την τιμή που επιβάλλει ο αντίστοιχος δημόσιος οργανισμός για την υπηρεσία, αγνοούνται το γεγονός ότι η επιχείρηση πρέπει να τιμολογήσει, έτσι ώστε να καλύψει όλες τις δαπάνες παροχής, ενώ ο δημόσιος οργανισμός παροχής επιδοτείται γενικώς.

-- Αγνοούνται τα σταθερά έξοδα :

Αν π.χ. μία δημοτική αρχή απεσύρετο από την δραστηριότητα αποκομιδής των απορριμάτων, τμήμα των γενικών σταθερών εξόδων λειτουργίας της πόλης δεν θα χρειαζόταν πια. Επομένως, είναι απαραίτητο να περιλάβουμε στην σύγκριση κόστους και την αναλογία των σταθερών εξόδων που αντιστοιχεί στο τμήμα αποκομιδής απορριμάτων ώστε η σύγκριση να είναι δίκαιη.

Αυτό όμως συχνά δεν γίνεται.

-- Αγνοείται το κόστος συνταξιοδοτήσεων :

Πολλές πόλεις των Η.Π.Α διαθέτουν σύστημα αποχώρησης από την εργασία λόγω γήρατος για όλα τα τμήματα της πόλης. Γενικώς, οι σχετικές δαπάνες δεν εμφανίζονται στο προϋπολογισμό του αντίστοιχου τμήματος. Ωστόσο πρόκειται για πραγματικές (και μεγάλες) δαπάνες τις οποίες συνεπάγεται η ύπαρξη του τμήματος.

-- Αγνοείται το κόστος κεφαλαίου:

Επίσης, οι περισσότερες κυβερνήσεις δεν περιλαμβάνουν στο λειτουργικό κόστος του τμήματος το κόστος αποκτήσεως σημαντικών παγίων στοιχείων, όπως τα αυτοκίνητα και τα βαρεία μηχανήματα. Επομένως, σε αντίθεση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, δεν υπολογίζονται ετήσιες αποσβέσεις επιβαρύνουσες το κόστος, ώστε να αντιμετωπισθεί η βαρυσταθία αντικατάσταση των παγίων αυτών περιουσιακών στοιχείων.

Εάν όλοι οι παραπάνω παράγοντες ληφθούν υπόψη, θα έχουμε μία ρεαλιστική εικόνα του αληθινού συγκριτικού κόστους παροχής της εν λόγω υπηρεσίας από ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς αντίστοιχως. Δεν πρέπει κανείς ποτέ να βασίζεται σε τμήμα, του οποίου η συνέχιση υπάρξεως βρίσκεται υπό αμφισβήτηση για την παροχή τέτοιων κοστολογικών συγκρίσεων. Το σημαντικό αυτό έργο κοστολογικής σύγκρισης πρέπει να αντίσεται σε εμπειρογνώμονες, των οποίων τα συμφέροντα δεν έχουν οποιαδήποτε σχέση με την υπό μελέτη περίπτωση. Για να εξασφαλισθεί ότι οι εμπειρογνώμονες, στους οποίους ανατίθεται η συγκριτική αξιολόγηση, είναι πράγματι αντικειμενικοί, ίσως είναι αναγκαίο να γίνονται δακτές προσφορές μόνον από επιχειρήσεις, στις οποίες δεν θα συνέφερε να χάσουν μελλοντικές αναθέσεις εργασιών από την εν λόγω κυβέρνηση, εξαιτίας του ότι συνήγαγαν "εσφαλμένο" συμπέρασμα για τα σχετικά κόστη. Για παράδειγμα, εάν η κυβέρνηση μίας πόλης εξετάζει την περίπτωση ιδιωτικοποίησης κάποιας από τις υπηρεσίες της, θα ήταν ίσως συνετό να προσκαλέσει προσφορές μόνον από επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλες πόλεις (ήστην περίπτωση μίας μικρής χώρας, μόνον από ξένες επιχειρήσεις ή διεθνείς οργανισμούς).

Β. Φόβοι για απώλειες θέσεων εργασίας και ανεργία.

Ένας από τους λόγους για τους οποίους ιδιωτικοποίηση συχνά σημαίνει πραγματοποίηση χαμηλότερου κόστους παραγωγής είναι το γεγονός ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις τείνουν να απασχολούν περισσότερο προσωπικό απ' όσο χρειαζόταν. Πολύ συχνά οι προϊστάμενοι των οργανισμών ή των τμημάτων παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας θεωρούν εν μέρει ως καθήκον τους την παροχή απασχόλησης μάλλον παρά την επίτευξη παραγωγής της υπηρεσίας κατά τον πιο αποτελεσματικό τρόπο από άποψη κόστους. Αυτή η τάση οδηγεί αναπόδραστα σε "προστατευτικούς" κανόνες εργασίας (π.χ. περιορισμούς στη χρήση μερικής απασχόλησης, αυθαίρετη κατανομή της εργασίας μεταξύ των διαφόρων ειδικοτήσεων κ.ο.κ.) καθώς και σε απλώς απασχόληση περισσότερων ατόμων παρ' όσον χρειάζεται για την εκτέλεση της συγκεκριμένης εργασίας.

Πράγματι, η πολιτική αυτή βασίζεται σε λανθασμένη σύλληψη της έννοιας της εργασίας στην κοινωνία. Δεν προσφέρει τίποτα στην οικονομία μίας κοινωνίας ή κατ' αυτόν τον τρόπο κατασπατάληση πόρων. Αν απασχολούνται 10 άτομα για μια εργασία που μπορεί να εκτελεσθεί από 6 άτομα, οι λοιποί 4 δεν είναι διαθέσιμοι για απασχόληση σε κάποια άλλη παραγωγική εργασία, και οι χρηματικοί πόροι που απορροφήθηκαν για την πληρωμή της αμοιβής τους δεν είναι διαθέσιμοι για να πληρώσουν τα εν λόγω 4 άτομα σε παραγωγική εργασία. Επομένως, η απασχόληση δεν θα πρέπει να αποτελεί υποκατάστατο της αποτελεσματικότητας ως πρωταρχικής αντικειμενικής επιδίωξης της διοίκησης.

Παρά ταύτα, όταν προτείνεται η μετάβαση από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, ο φόβος δημιουργίας έστω και βραχυχρόνιας ανεργίας (περιορίζοντας τις μη αναγκαίες απασχολήσεις) είναι δυνατόν να αποτελέσει σημαντικό πολιτικό περιοριστικό παράγοντα. Επομένως, είναι απαραίτητο να αναπτυχθούν τεχνικές κρισιμότητας αυτού του προβλήματος. Μεταξύ των μεθόδων που χρησιμοποιούνται στις πόλεις και άλλες ευρύτερες περιοχές των ΗΠΑ είναι οι ακόλουθες:

-- Περιορισμοί στις προτιμήσεις των συμβαλλομένων:

Όταν μια υπηρεσία κοινής ωφελείας ιδιωτικοποιείται, η πολιτεία μπορεί να απαιτήσει όπως η εταιρεία ή οι εταιρείες που την αναλαμβάνουν δώσουν πρώτη προτίμηση στην πρόσληψη απασχολούμενων του δημόσιου τομέα που έχουν εκτοπισθεί.

-- Ιδιωτικοποίηση σε φάσεις:

Μια άλλη επιλογή είναι να εφαρμοσθεί η ιδιωτικοποίηση βαθμιαίως, συνήθως σε γεωγραφική ή περιφερειακή βάση. Απασχολούμενοι που απολύονται κατά την πρώτη ιδιωτικοποίηση μπορούν να μεταφερθούν σε άλλες περιοχές (όπου δεν έχει ακόμα προχωρήσει η ιδιωτικοποίηση), προς πλήρωση κενών θέσεων που προκύπτουν από την ομαλή τριβή λόγω παραιτήσεων, συνταξιοδοτήσεων, απολύσεων κ.ο.κ. (το ποσοστό των απασχολούμενων στις πολιτειακές και τοπικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας που αλλάζει απασχόληση κυμαίνεται μεταξύ 5% και 20% ετησίως).

-- Επιχειρήσεις εργατών:

Οι απασχολούμενοι σε μια κρατική επιχείρηση, υποψήφια για ιδιωτικοποίηση, θα έπρεπε πάντοτε να έχουν δικαίωμα να σχηματίσουν εταιρεία και να λάβουν μέρος στη σχετική δημοπρασία ανταγωνιζόμενοι άλλες εταιρείες. Παραλλαγή αυτής της ιδέας είναι η παροχή δυνατότητας σε ένα τμήμα να ανταγωνισθεί τις εταιρείες που ενδιαφέρονται για την ανάθεση, χωρίς να απαιτείται να αποκτήσουν εταιρική μορφή. Αν το τμήμα αυτό κερδίσει την δημοπρασία, θα εξακολουθήσει να υπάρχει, λειτουργώντας σύμφωνα με τους όρους της δημοπρασίας (που μπορεί να σημαίνει σημαντικά αναθεωρημένους κανόνες εργασίας και λιγότερους απασχολούμενους). Αν το τμήμα δεν επιτύχει να πλειοδοτήσει στη δημοπρασία, η ανάληψη του έργου θα γίνει από την πλειοδοτήσασα εταιρεία, η οποία ενδέχεται να δεχθεί ή να μην δεχθεί να απασχολήσει τους έτσι εκτοπιζόμενους εργάτες.

Οσάκις τούτο είναι δυνατόν είναι συνετό να παρέχεται στα επηρεαζόμενα από την ιδιωτικοποίηση μέρη κάποιο κίνητρο. Η αμοιβή των διοικούντων μπορεί να αλλάξει ώστε αντί αυτή να αυξάνεται στο βαθμό που αυξάνεται το μέγεθος του οργανισμού να βασίζεται στο βαθμό επιδόσεως, όπως είναι η επίτευξη του μέγιστου επιπέδου επιδόσεως κατά χρηματική μονάδα που δαπανάται. Αυτό παρέχει στον διοικούντα ένα κίνητρο για να επιδιώξει την επινόηση τρόπων εξοικονόμησης δαπανών, αποτελεσματικότερης λειτουργίας, όπως π.χ. η ανάθεση της εκτέλεσης ορισμένων εργασιών σε τρίτους. Ομοίως όταν ένας κρατικός οργανισμός απεικονοποιείται ο φυσικός φόβος και αντίθεση του εργατικού δυναμικού μπορεί να υπερνικηθεί αν διανεμηθούν σ' αυτό μετοχές της νέας ιδιωτικής εταιρείας. Η μέθοδος αυτή έχει χρησιμοποιηθεί με μεγάλη επιτυχία στην Μεγάλη Βρετανία.

Γ. Φόβος διαφθοράς.

Ένας κίνδυνος που ελλοχεύει πάντοτε στην περίπτωση ιδιωτικοποίησης υπό μορφή ανασέσεως είναι, ότι ένας πλειοδότης ενδέχεται να έλθει σε κρυφή συμφωνία με την ανασέτουσα το έργο αρχή, βάσει της οποίας η ανάθεση γίνεται κατά παράνομο τρόπο (δωροδοκία). Τέτοια φαινόμενα έχουν εμφανισθεί στις αμερικανικές πόλεις και περιοχές, αν και φαίνεται ότι αποτελούν την εξαίρεση μάλλον παρά τον κανόνα. Οι αντιτιθέμενοι στις ιδιωτικοποιήσεις, ωστόσο, καταβάλλουν κάθε προσπάθεια να δώσουν ευρεία δημοσιότητα σε τέτοια περιστατικά, ελπίζοντας έτσι να δυσφημίσουν το όλο ζήτημα.

Επειδή ο πειρασμός να ενδώσει κανείς στην δωροδοκία και την διαφθορά είναι πάντοτε παρών, είναι μεγάλη η ανάγκη να επινοήσουμε διαδικασίες προστασίας απ' αυτόν. Η απάντηση είναι να καθιερωθούν σαφείς, ανοιχτές διαδικασίες δημοπρατήσεως και διατυπωμένα αντικειμενικά κριτήρια επιλογής και να διασφαλισθεί η εφαρμογή τους. Αυτό είναι επικτό αν τρεθεί ως προαπαιτούμενο ότι όλοι οι σχετικοί κανόνες διαδικασίες και κριτήρια χαρακτηρίζονται από διαφάνεια, και οι δημοπρατήσεις και άλλες σημαντικές διαδικασίες λήξεως αποφάσεων διεξάγονται δημοσίως. Κατά τα τελευταία έτη έχουν δει το φως της δημοσιότητας αρκετά λεπτομερειακά εγχειρίδια, αναφερόμενα στις μεθόδους ανασέσεως όπου καταγράφεται η γνώση που αποκτήθηκε από την εμπειρία χιλιάδων τοπικών αρχών στις ΗΠΑ (Όμηοι, Κοινότητες, Πολιτείες κ.λ.π.).

Το πρόβλημα της διαφθοράς γίνεται λιγότερο σοβαρό στην περίπτωση που η ιδιωτικοποίηση παίρνει την μορφή του ξεφορτώματος, δηλαδή όταν η πολιτεία απλώς αποφασίζει να παύσει την παροχή μίας συγκεκριμένης υπηρεσίας, αφήνοντας την σχετική ευθύνη στις δυνάμεις της αγοράς. Όταν τα άτομα αφεθούν ελεύθερα να επιλέγουν τους προμηθευτές τους (όπως για παράδειγμα συμβαίνει με τις αστικές συγκοινωνίες - λεωφορεία - στο Μπουένος Αϊρες), τότε είναι η κατεύθυνση των προτιμήσεών τους που προσδιορίζει κατά πόσον μια συγκεκριμένη επιχείρηση αναπτύσσεται, συρρικνώνεται ή παραμένει εν

ζωή. Ο μόνος τρόπος για μια επιχείρηση, που λειτουργεί σε ανταγωνιστικό περιβάλλον, να χρησιμοποιήσει τη "δωροδοκία" για να αυξήσει το μερίδιό της στην αγορά, είναι να "δωροδοκήσει" τους δυνητικούς πελάτες με χαμηλότερες τιμές ή και με καλύτερες υπηρεσίες.

Δ. Νομικές Απαγορεύσεις.

Ένα άλλο σημαντικό εμπόδιο μπορεί να είναι ρητοί νομικοί περιορισμοί, οι οποίοι ρητά αναφέρουν ότι η ίδια η Κυβέρνηση πρέπει να παράγει μια συγκεκριμένη υπηρεσία. Σε άλλες περιπτώσεις το διοικητικό δίκαιο πιθανόν να δημιουργήσει αμφιβολίες ή να είναι ασαφές, έτσι ώστε οι προσεκτικοί ερευνητές να συμπεράνουν ότι η κυβέρνηση ενδέχεται να μην αναθέσει την παραγωγή της υπηρεσίας στον ιδιωτικό τομέα, ενώ άλλοι ερευνητές να συμπεράνουν το αντίθετο. Στις περιπτώσεις αυτές για να είναι δυνατή η ιδιωτικοποίηση είναι απαραίτητο να γίνει αναθεώρηση της νομοθεσίας.

Σύμφωνα με την εμπειρία των ΗΠΑ, η πρωτοβουλία για νομοθετικές ή διοικητικές ρυθμίσεις που αφορούν τα εμπόδια για ιδιωτικοποιήσεις, λαμβάνονται συχνά από τον ιδιωτικό τομέα από επιχειρήσεις που επιθυμούν να εισέλθουν σε ορισμένους τομείς δραστηριότητας. Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται σήμερα σε πολλές πολιτείες, προκειμένου να επιτρέπει σε ιδιωτικές επιχειρήσεις να κτίσουν ή και να λειτουργούν φυλακές. Οι περισσότεροι πολιτειακοί νόμοι δεν επιτρέπουν στις πολιτείες να παραχωρούν την σωφρονιστική τους δύναμη σε εμπορικές επιχειρήσεις. Σε πολιτείες όμως, όπου τέτοιες απαγορεύσεις έχουν αρθεί, εταιρείες διοικούμενες από ανώπους με σωφρονιστική πείρα έχουν αρχίσει να λειτουργούν. Σε μερικές περιπτώσεις τους έχει ανατεθεί κατόπιν πλειοδοτικής δημοπρασίας η λειτουργία υπαρχουσών φυλακών. Μία πιο πρόσφατη εξέλιξη είναι το συμβόλαιο "TURNKEY", σύμφωνα με το οποίο η επιχείρηση εισφέρει το κεφάλαιο, σχεδιάζει και κτίζει το σωφρονιστικό κατάστημα και αναλαμβάνει την λειτουργία του με μακροχρόνιο συμβόλαιο.

Υπάρχουν και νομικοί περιορισμοί που απορρέουν από την φορολογική νομοθεσία. Σύμφωνα με την φορολογική νομοθεσία των ΗΠΑ, οι φόροι που πληρώνονται από τα άτομα στις πολιτείες και στην τοπική αυτοδιοίκηση εκπίπτουν από την ομοσπονδιακή φορολογία. Έτσι οσάκις, κάποιος πληρώνει φόρους για να στηρίξει μία υπηρεσία, όπως η αποκομιδή των σκουπιδιών, το πραγματικό κόστος μειώνεται κατά το μέγεθος της αφαίρεσης του σχετικού τέλους (εκπιπτόμενος φόρος). Αν η ίδια αυτή δημόσια υπηρεσία ιδιωτικοποιηθεί και πληρώνεται με άμεσα τέλη από τους χρήστες, το κόστος δεν αναγνωρίζεται προς έκπτωση στα άτομα. Επομένως, ο φορολογικός νόμος περιλαμβάνει μία μορφή διακριτικής μεταχείρισης κατά της ιδιωτικής παροχής των σχετικών υπηρεσιών.

Αν και η πίεση για άρση των νομικών εμποδίων προέρχεται συχνά από φορείς του ιδιωτικού τομέα, φωτισμένοι παράγοντες του δημόσιου

τομέα τόσο στην Αγγλία όσο και στις ΗΠΑ, έχουν συχνά αναγάγει σε επιδίωξη πρώτης προτεραιότητας την άρση των εν λόγω εμποδίων, με σκοπό την βελτίωση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα. Έχουν συνειδητοποιήσει ότι με την μείωση του κόστους των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, μέσω ιδιωτικοποίησης ή κατάργησης υφιστάμενων ρυθμίσεων, μπορεί να καταστούν πολιτικώς δημοφιλείς. Αν και διατρέχουν τον κίνδυνο να χάσουν την εύνοια των κατεστημένων συμφερόντων (δημόσιοι υπάλληλοι, ιδιωτικές επιχειρήσεις με προνόμια) έχουν ωστόσο πιθανότητα να γίνουν δημοφιλείς στους φορολογούμενους και στους δυνητικούς ιδιώτες προμηθευτές των σχετικών υπηρεσιών. Αν και η πίεση για άρση των νομικών εμποδίων προέρχεται συχνά από φορείς του ιδιωτικού τομέα, φωτισμένοι παράγοντες του δημόσιου τομέα, τόσο στην Αγγλία όσο και στις ΗΠΑ, έχουν συχνά αναγάγει σε επιδίωξη πρώτης προτεραιότητας την άρση των εν λόγω εμποδίων, με σκοπό την βελτίωση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα. Έχουν συνειδητοποιήσει ότι με την μείωση του κόστους των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, μέσω ιδιωτικοποίησης ή κατάργησης υφιστάμενων ρυθμίσεων, μπορεί να καταστούν πολιτικώς δημοφιλείς. Αν και διατρέχουν το κίνδυνο να χάσουν την εύνοια των κατεστημένων συμφερόντων (δημόσιοι υπάλληλοι, ιδιωτικές επιχειρήσεις με προνόμια), έχουν ωστόσο πιθανότητα να γίνουν δημοφιλείς στους φορολογούμενους και στους δυνητικούς ιδιώτες προμηθευτές των σχετικών υπηρεσιών.

Η κατάργηση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων στις αερομεταφορές και χερσαίες μεταφορές αποτελούσε δημοφιλείς προεκλογικό θέμα υπέρ των καταναλωτών για το Φιλελεύθερο Δημοκρατικό Γερουσιαστή Εντουαρντ Κένεντυ στις ΗΠΑ. Η ιδιωτικοποίηση έχει καταστεί δημοφιλές θέμα για την Μάργκαρετ Θάτσερ στην Μεγάλη Βρετανία υπέρ των φορολογούμενων.

Ε. Προβλήματα Ρυθμιστικών Παρεμβάσεων

Ένα άλλο εμπόδιο στην ιδιωτικοποίηση ενδέχεται να είναι το μη ευνοϊκό κλίμα από τις κυβερνητικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις. Οι δημοτικές αστικές συγκοινωνίες στις ΗΠΑ ανήκαν κάποτε σχεδόν στο σύνολο τους σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Εν τούτοις, οι περισσότερες τοπικές αρχές, βασιζόμενες στην λανθασμένη αντίληψη ότι η λεωφορειακή συγκοινωνία αποτελεί ένα είδος υπηρεσίας κοινής ωφέλειας που λειτουργεί ως φυσικό μονοπώλιο, επέβαλαν αυστηρούς ελέγχους τιμών και αυστηρές προδιαφραφές στις εταιρείες εκμετάλλευσης λεωφορειακών γραμμών. Όταν οι αμερικανοί μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο μετακινήθηκαν μαζικά στα προάστια οι εν λόγω εταιρείες συνάντησαν σοβαρότερες δυσκολίες εξ αιτίας αυτών των ρυθμίσεων, στο να προσαρμοστούν στα μεταβληθέντα πρότυπα εγκατάστασης και μεταφοράς. Η λεωφορειακή εξυπηρέτηση των προαστίων, λόγω της μεγάλης διασποράς και χαμηλής πληθυσμιακής πυκνότητας αυτών, έγινε πολύ δαπανηρή. Ωστόσο πολιτικές πιέσεις παρεμπόδισαν μία δίκαιη αύξηση των τιμών των ειστηρίων. Πολυάριθμες γραμμές κατέστησαν μη κερδοφόρες αλλά διατηρούνται σε

λειτουργία, συνέπεια παρόμοιας φύσεως πολιτικών πιέσεων. Η μία μετά την άλλη οι εταιρείες εκμετάλλευσης των λεωφορειακών γραμμών χρεώκωσαν και τις ανέλαβαν οι τοπικές αρχές.

Στις μέρες μας οι συγκοινωνιολόγοι-οικονομολόγοι υποστηρίζουν την υιοθέτηση ανταγωνιστικού μοντέλου για τις αστικές συγκοινωνίες αντί του παλαιού υπό μορφή κοινής ωφέλειας μονοπωλιακού μοντέλου. Στην περίπτωση αυτή οι ανεπτυγμένες χώρες μπορούν να πάρουν πολλά μαθήματα από πόλεις των αναπτυσσόμενων χωρών όπου επιτρέπεται συνήθως ο ανταγωνισμός μεταξύ συγκοινωνιακών φορέων και δημοτικών συγκοινωνιακών φορέων. Σε ορισμένες περιπτώσεις σχεδόν όλο το μεταφορικό σύστημα με λεωφορεία και ταξί ανήκει σε ιδιωτικές επιχειρήσεις όπως για παράδειγμα στο Μπουένος-Αίρες και στο Χόνγκ-Κόνγκ. Προκειμένου, όμως να ενθαρρυνθούν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις να εισέλθουν στις δραστηριότητες αυτές θα πρέπει να αποφευχθεί το μέγα λάθος της αναβίωσης των ελέγχων στις προδιαγραφές εξυπηρέτησης, διότι αυτό μπορεί να οδηγήσει σε ένα ακόμα κύμα πτωχεύσεων. Οι δημόσιες αρχές είναι ανάγκη να κατανοήσουν ότι ο ανταγωνισμός αποτελεί εναλλακτική λύση στις ρυθμιστικές παρεμβάσεις της πολιτείας.

Παρομοίως, όταν γίνεται σε μεγάλη κλίμακα απεινικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων, οι οποίες έχουν λειτουργήσει ως νομικά μονοπώλια, είναι σημαντικό να ανοίγεται ταυτοχρόνως ο δρόμος στον ανταγωνισμό. Η κυβέρνηση θάτσερ έχει κατηγορηθεί επειδή επέτρεψε ένα μόνο ανταγωνιστή στην προσπάτως ιδιωτικοποιηθείσα Βρετανική Τηλεκόμ. Οι καταναλωτές θα είχαν καλύτερη εξυπηρέτηση αν επιτρεπόταν ανταγωνισμός σε όλες τις τηλεφωνικές υπηρεσίες, όπως συμβαίνει στις Η.Π.Α.

ΣΤ. Ανεπαρκείς νομικές δομές.

Η ιδιωτικοποίηση εξαρτάται από την προθυμία των επιχειρηματιών να διακινδυνεύσουν τα κεφάλαια τους δημιουργώντας μία επιχείρηση, με την ελπίδα ότι θα ικανοποιήσει τις ανάγκες επαρκούς αριθμού καταναλωτών ώστε τα έσοδα να υπερκαλύψουν το κόστος παραγωγής. Ωστόσο, η προθυμία των επιχειρηματιών - και εκείνων που θα δανειοδοτούν - να αναλάβουν αυτούς τους κινδύνους εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου επιζητούν να λειτουργήσουν.

Αν ο νόμος δεν περιέχει ισχυρή προστασία στην ιδιωτική ιδιοκτησία και στην ιερότητα των συμβολαίων, υποστηριζόμενη από ένα αμερόληπτο και χωρίς τριβές δικαστικό σύστημα, τότε είναι απίθανο να ανεπτυχθεί και να ανθείσει η επιχειρηματικότητα. Οι εναπομένουσες επιχειρησιακές δυνάμεις αντιθέτως, είναι πιθανό να διοχετευθούν στην υπόγεια η ανεπίσημη οικονομία.

Σε πολλές χώρες, τόσο ανεπτυγμένες (ΙΤΑΛΙΑ) όσο και λιγότερο ανεπτυγμένες (ΠΕΡΟΥ), η κυριολεκτικά ανούσα παραοικονομία αποτελεί μαρτυρία για το μέγεθος της ανεπάρκειας ενός ή περισσότερων θεμελιωδών στοιχείων του αναγκαίου νομικού συστήματος. Επομένως, ένα σημαντικό προαπαιτούμενο για την

εφαρμογή ιδιωτικοποίησης, σε ευρεία έκταση ενδέχεται να είναι η ενδυνάμωση της νομικής προστασίας του δικαιώματος ιδιωτικής ιδιοκτησίας και ισχύος των συμβάσεων καθώς και αναμόρφωση του δικαστικού συστήματος ώστε να εξασφαλίζει ταχεία και δίκαιη λύση των διενέξεων.

Η ιδιωτικοποίηση και η κατάργηση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κανόνα, σε πείσμα των αυξανόμενων διεθνών ενδείξεων ότι ο ανταγωνισμός και η ανταγωνιστικότητα μπορούν γενικώς να προσφέρουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας με μικρότερο κόστος και περισσότερη ανταπόκριση παρ' όσον το μονοπώλιο και η γραφειοκρατία. Το εμπόδιο που παρεμβάλλεται είναι η πολιτική των ειγόμενων συμφερόντων. Οι αμυνόμενοι υπερ διατηρήσεως της υφιστάμενης καταστάσεως μπορούν συχνά να υποστηρίζουν τις θέσεις τους, βασιζόμενοι σε λανθασμένη αντίληψη για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και την ιδιωτικοποίηση καθώς και σε ορισμένα πολύ πραγματικά εμπόδια. Προς υπερνίκηση αυτών των εμποδίων απαιτείται ένα είδος ηγεσίας, ο δημόσιος λειτουργός ή ο πολιτικός υποψήφιος που θα αλλάξει την αριθμητική των συμφερόντων, ώστε οι πολίτες (τόσο οι φορολογούμενοι όσο και οι καταναλωτές) να μάθουν να κατανοούν το δεσμό μεταξύ ιδιωτικοποίησης καταργήσεως ρυθμιστικών παρεμβάσεων και χαμηλότερου κόστους και καλύτερης εξυπηρέτησης.

Εκείνοι που ενδεχομένως εμφανίζονται να χάνουν εξ' αιτίας της ιδιωτικοποίησης - δημόσιοι υπάλληλοι, γραφειοκράτες, οι φτωχοί - πρέπει να ληφθούν υπόψη και στην έκταση του δυνατού να τους παρασχεθεί κάποια συμμετοχή στο αποτέλεσμα. Με τον τρόπο αυτό, η αριθμητική των συμφερόντων μπορεί να αλλάξει ώστε να καταστήσει την ιδιωτικοποίηση μία πολιτικώς εφικτή πρόταση.

3.4 Ειδικά Προβλήματα στις Αναπτυσσόμενες Χώρες

Προβλήματα Δημόσιων Επιχειρήσεων.

-- Πολλές δημόσιες επιχειρήσεις πραγματοποιούν ζημιές και χρειάζονται εκτεταμένη αναδόμηση, η εναλλακτικά, ειδικές συνεχιζόμενες διευθετήσεις, όπως για παράδειγμα επιδοτήσεις σε συμβόλαια.

-- Οι δημόσιες επιχειρήσεις αντιμετωπίζονται περισσότερο ως σημαντικές πηγές προσφοράς θέσεων εργασίας παρά ως εμπορικές δραστηριότητες.

-- Συχνά έχουν τύχει προστασίας έναντι του διεθνούς ανταγωνισμού.

-- Στερούνται πολλάκις διοικήσεως με εμπειρία επιβιώσεως σε ανταγωνιστικές αγορές.

Προβλήματα Κεφαλαιαγορών.

-- Σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες ο αριθμός των επενδυτών είναι μικρός.

- Η εικόνα των χρηματιστηρίων αξιών στις αναπτυσσόμενες χώρες είναι συχνά κακή για το ευρύ κοινό το χρηματιστήριο είναι περισσότερο καζίνο και λιγότερο σοβαρή πηγή αντλήσεως κεφαλαίων.
- Αυτό έχει ως συνέπεια πολλές από τις αγορές αυτές να είναι ριχτές, και
- Η διαθέσιμη στους επενδυτές πληροφόρηση είναι τελείως ανεπαρκής, εξαιτίας των ανεπαρκών ελεγκτικών προδιαγραφών.

Άμεσοι Αγοραστές.

Ο εναλλακτικός τρόπος στην ιδιωτικοποίηση μέσω των αγορών κεφαλαίου είναι η πώληση των επιχειρήσεων απ' ευθείας σε επιχειρηματίες εν τούτοις ήταν πολύ λίγοι οι τοπικοί αγοραστές που διέθεταν επαρκή χρηματοδοτική και διευθυντική δύναμη.

Πολιτικά Προβλήματα.

- Η ιδιωτικοποίηση μειώνει τις δυνατότητες των πολιτικών του κυβερνώντος κόμματος για τοποθέτηση στελεχών σε σημαντικές θέσεις ή για προώθηση επενδύσεων στις εκλογικές τους περιφέρειες.
- Η ιδιωτικοποίηση μπορούσε να εκλήθει ως μετακίνηση της ισορροπίας δυνάμεων υπέρ συγκεκριμένων ομάδων με μεγάλους χρηματοδοτικούς πόρους.
- Σε μερικές χώρες η ιδιωτικοποίηση θα αντιμετώπιζε την κρατούσα επί μακρόν υπερηφάνεια για τις δημόσιες επιχειρήσεις που θεωρούνται μοχλός ανάπτυξης.
- Σε μερικές χώρες διατηρείται ακόμα ιστορική καχυποψία για τον καπιταλισμό και τους καπιταλιστές.

Γραφειοκρατικά Προβλήματα.

- Οι γραφειοκράτες, όπως και οι πολιτικοί θα μπορούσε να χάσουν δύναμη και επιρροή (ή ακόμη και εισόδημα) εξαιτίας της ιδιωτικοποίησης.
- Η Κυβερνητική οργάνωση, το κράτος δεν διαθέτει μηχανισμό η εμπειρία για την πραγματοποίηση της ιδιωτικοποίησης.
- Αλλοδαποί σύμβουλοι με κατάλληλη εμπειρία αντιμετωπίζονται πολλάκις με καχυποψία.
- Στην περίπτωση της ιδιωτικοποίησης μόνο, η κρατική οργάνωση δεν διαθέτει παράδοση αμερόληπτης, ρυθμιστικής παρέμβασης, η οποία θα χρειαζόταν τόσο για την διαβεβαίωση των επενδυτών όσο και για την διατήρηση πιέσεως για βελτίωση της αποτελεσματικότητας.

3.5 Δυσκολίες και που Αποδίδονται.

Στις αναπτυσσόμενες και λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες όπου βέβαια η ανάγκη για γρήγορη οικονομική ανάπτυξη είναι πιο επείγουσα, η ιδιωτικοποίηση δεν είναι εύκολο να σχεδιασθεί και να εφαρμοσθεί. Από τους ειδικούς των ανεπτυγμένων χωρών οι σχετικές δυσκολίες συνήθως αποδίδονται στο ότι : α) οι χρηματαγορές και οι

κεφαλαιαγορές στα εν λόγω κράτη είναι από καυστερημένες και ανύπαρκτες, β) οι πολίτες τους και κατ' επέκταση οι πολιτικοί τους είναι δικαστικοί να στραφούν προς το ξένο κεφάλαιο, το οποίο ενδέχεται κατά περίπτωση να ενδιαφέρεται να χρηματοδοτήσει την ιδιωτικοποίηση ορισμένων δημόσιων επιχειρήσεων και γ) σε αντίθεση με τα βιομηχανικά στα λιγότερα αναπτυγμένα κράτη υπάρχει μεγάλη καχυποψία έναντι της ιδιωτικής επιχείρησης.

Εντούτοις, η λίστα αυτή απέχει πάρα πολύ από του να εξαντλεί τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζει η ιδιωτικοποίηση στις μη ανεπτυγμένες χώρες. Γιαυτό για να επιτευχθεί πρόοδος στις τελευταίες προς αυτή τη κατεύθυνση, απαιτείται να γίνει μία πολύ σημαντική καταγραφή των δυσχερειών που συναντά εκεί η ιδιωτικοποίηση και ταυτόχρονα να σταθεμισθεί η επιρροή τους.

3.6 Προσδιοριστικοί Παράγοντες της Ιδιωτικοποίησης.

Για να διευρυνθεί ο κύκλος των υποστηρικτών της ιδιωτικοποίησης επιβάλλεται να επιστρατευθούν επιχειρήματα λαο να υιοθετηθούν δραστηριότητες ανάλογα με τις επικρατούσες συνθήκες. Από στρατιγικής απόψεως αυτό με την σειρά του προϋποθέτει ότι οι ενδιαφερόμενοι έχουν προχωρημένη γνώση των παραγόντων που μπορούν να επηρεάσουν, θετικά ή αρνητικά, το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Γιαυτό, η ανάλυση στην παρούσα εργασία θα αρχίσει αμέσως πιο κάτω με αναγνώριση των παραγόντων που προσδιορίζουν την αποδοχή της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης.

3.6.1 Το Κοινωνικό Περιβάλλον και οι Θεσμοί.

Όπως συμβαίνει με όλες τις μεγάλες μεταρρυθμίσεις η αποδοχή της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης εξαρτάται από :

- α) τις εξελίξεις στον τομέα των ιδεών
- β) τα δίκτυα εξατομικευμένης και μαζικής ενημέρωσης και
- γ) τους θεσμούς μετασυστάσεως των νέων κοινωνικών επιλογών σε μεταβολές από τα παραδεδομένα.

Συνεπώς για να προσδιορίσουμε το ρόλο που παίζει το κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον χρειάζεται να εξετάσουμε την συμβολή αυτών των επιμέρους παραγόντων.

3.6.1.1 Οι διεργασίες στο επίπεδο των ιδεών.

Στον τομέα των ιδεών το σκηνικό έχει αλλάξει σημαντικά με την επέμβαση της διαπάλης να γέρνει πλέον φανερά υπέρ των οπαδών της αγοράς και κατά των κρατικιστών. Το αποτέλεσμα αυτό επιτεύχθηκε χάρις τις συμβολές που έκαναν οι θεωρητικοί του οικονομικού φιλελευθερισμού, οι θεμελιωτές της Σχολής της Δημόσιας Επιλογής και οι φιλόσοφοι του απαραβίαστου της ανθρώπινης προσωπικότητας. Ειδικότερα, οι διανοητές του οικονομικού φιλελευθερισμού και άλλοι κατάφεραν να προσφέρουν ακαταμάχητη θεωρητική υποστήριξη στην γενική πρόταση ότι και σε εκείνες ακόμη

τις περιπτώσεις που ο μηχανισμός της αγοράς αποτυγχάνει, το δημόσιο δεν πρέπει να αναλαμβάνει τον ρόλο του παραγωγού, γιατί οδηγούμεθα σε μεγάλες απώλειες υλικής κοινωνικής ευημερίας και ταυτόχρονα, να προδιαγράψουν θεσμούς μέσα από τους οποίους μπορεί να ασκηθεί κοινωνικά άριστη παρεμβατική πολιτική εκ μέρους του κράτους. Οι πρωτεργάτες της Σχολής της Δημόσιας Επιλογής και άλλοι με την επιχειρηματολογία τους απομυθοποίησαν τους ισχυρισμούς των κρατικιστών πως οι δραστηριοποιούμενοι και τέλος οι φιλόσοφοι του απαραβίαστου της ανθρώπινης προσωπικότητας, βοήθησαν να ξεπεραστεί το δίλλημα αν οι αρχές νομιμοποιούνται να αποφασίζουν και μέχρι ποιού σημείου για θέματα που αφορούν κατεξοχήν το άτομο.

Έτσι η επανάσταση που έγινε τις τελευταίες δεκαετίες στον τομέα των ιδεών βρίσκεται στην πρώτη γραμμή των εξελίξεων για ένα κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον όπου οι πολιτικοί και οι άλλοι εκφραστές του επιλεγόμενου "δημόσιου συμφέροντος" θα παίζουν σαφώς μικρότερους ρόλους. Γιαυτό η εκλαίκευση τους και η μετάδοση τους ώστε να φτάσουν και στο πλέον αολό ή αδιάφορο πολίτη αποτελεί σημαντικό παράγοντα μεταστροφής της κοινής γνώμης υπέρ της ιδιωτικοποίησης.

3.6.1.2 Τα δίκτυα ενημέρωσης

Και σε αυτή βέβαια την διαδικασία της εκλαίκευσης και διασποράς των επιστημονικών ιδεών κανένα μέσο δεν είναι πιο κατάλληλο από τα δίκτυα εξατομίκευσης και μαζικής ενημέρωσης των πολιτών. Γενικά, όσο πιο ανταγωνιστικά παράγονται τα μηνύματα στις δύο κατηγορίες δικτύων ενημέρωσης, τόσο πιο γρήγορα και πιο πλατιά διαδίδονται.

Και τούτο γιατί βασικό χαρακτηριστικό των ανταγωνιστικών αγορών είναι ότι παράγουν και προσφέρουν τα σχετικά προϊόντα στις ποσότητες και στις ποιότητες που ζητούνται και στις πιο χαμηλές τιμές. Συνεπώς και για το πέρασμα των ιδεών που προαναφέρθηκαν στο κοινό, βασική προϋπόθεση είναι τα δίκτυα ενημέρωσης να λειτουργούν ανταγωνιστικά.

Με την σειρά της η τελευταία προϋπόθεση απαιτεί οι παραγωγοί μηνυμάτων να μπορούν να εξέλθουν και να εισέλθουν στις αντίστοιχες αγορές χωρίς σοβαρά εμπόδια. Στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες αυτή η συνθήκη, με εξαίρεση ίσως το εκπαιδευτικό σύστημα ικανοποιείται σε μεγάλο βαθμό για τα μέσα εξατομικευμένης ενημέρωσης. Αλλά περιορίζεται επίσης σε μεγάλο βαθμό προκειμένου περί των μέσων μαζικής ενημέρωσης όπου συνήθως ισχύει δημόσιο μονοπώλιο, ή όπου για να εισέλθει κάποιος ιδιώτης χρειάζεται "άδεια σκοπιμότητας" από την κυβέρνηση. Ως εκ τούτου και επειδή τα μέσα μαζικής ενημέρωσης είναι πολύ πιο αποτελεσματικά από τα μέσα εξατομικευμένης ενημέρωσης, το πόσο εύκολα ένας ιδιώτης μπορεί να μπει στην αγορά αυτή αποτελεί και τον πιο κρίσιμο δείκτη προόδου στην προσπάθεια αποδοχής της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης.

3.6.1.3 Οι θεσμοί και η λειτουργία τους.

Στις πολυκομματικές δημοκρατίες όπου υπάρχει ο ανταγωνισμός των διαφόρων κομμάτων για την εξουσία, αργότερα ή γρηγορότερα, οι μεταρρυθμίσεις που επιθυμούν οι πολίτες επισημαίνονται και περνούν στο πρόγραμμα εκείνου ή εκείνων των κομμάτων που θα θεωρήσουν ότι τους προσφέρουν σημαντικά πολιτικά ωφέλη. Από το σημείο αυτό τι θα γίνει εξαρτάται από τους θεσμούς που προσδιορίζουν την λειτουργία του πολιτεύματος, των κομμάτων και γενικά των μηχανισμών μέσα από τους οποίους διοχετεύονται οι κοινωνικές πιέσεις για πειραρχημένες προσαρμογές στις μεταβαλλόμενες συνθήκες. Εάν π.χ οι κανόνες της διαδοχής των κομμάτων στην εξουσία είναι σαφώς καθορισμένοι και γίνονται σεβαστοί, εάν τα κόμματα λειτουργούν σωστά σε κυβερνητικό επίπεδο ώστε να μπορούν να κινητοποιήσουν ανερώπινους και φυσικούς πόρους για την υλοποίηση της πολιτικής που νομοθετούν, κ.λ.π, τότε οι θεσμοί της πολυκομματικής δημοκρατίας θα λειτουργούν εύρυθμα και η όλη διαδικασία από την επισήμανση των αλλαγών που επιθυμούν οι πολίτες μέχρι την πραγματοποίηση του θα είναι σύντομη και με μικρό κοινωνικό κόστος.

Αλλά εκτός των πολιτικών υπάρχουν και οι άλλοι θεσμοί που παίζουν καθοριστικό ρόλο στις μεταβολές στις διάφορες εκφάνσεις της ανερώπινης δραστηριότητας. Στον τομέα της οικονομίας π.χ τέτοιους θεσμούς αποτελούν το δίκαιο των συναλλαγών, το πλαίσιο επιλύσεως των εργατικών διαφορών η ύπαρξη και η λειτουργική επάρκεια χρηματαγοράς και κεφαλαιαγοράς κ.λ.π. Ως εκ τούτου όσο πιο ώριμη είναι μία χώρα από απόψεως πολιτικών και οικονομικών θεσμών, τόσο πιο ταχύτερη πρόοδος είναι δυνατό να γίνει στην μεταστροφή του κοινωνικού αισθήματος υπέρ της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης.

3.6.2 Οι Προοπτικές της Οικονομίας

Όταν η οικονομία της χώρας προοδεύει, συνήθως επικρατεί αισιοδοξία, ώστε πολύ λίγοι είναι διατεθειμένοι να προσέξουν όσους κρούουν τον κώδωνα του κινδύνου και πολύ λιγότεροι να δεχθούν τις προτροπές τους για αλλαγές στην ακολουθούμενη οικονομική πολιτική. Αλλά όταν η πορεία της οικονομίας γίνεται δύσκολη όλο και περισσότερο αρχίζουν να ανησυχούν και να γίνονται επιρρεπείς σε νέες αντιλήψεις. Επομένως, οι πρόσφατες και οι αναμενόμενες εξελίξεις στον οικονομικό τομέα πρέπει να αποτελούν σημαντικό τομέα πρέπει να αποτελούν σημαντικό δείκτη των προδιαθέσεων που διαμορφώνονται μεταξύ των πολιτών απέναντι σε σκέψεις και προτάσεις για νέες μορφές οικονομικής πολιτικής, όπως είναι η πολιτική της ιδιωτικοποίησης. Ως εκ τούτου, α) οι επιδόσεις της οικονομίας, β) οι προσδοκίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα της ακολουθούμενης οικονομικής πολιτικής και γ) τα όρια για εξωτερικό δανεισμό που διαγράφει η πιστοληπτική ικανότητα της χώρας προσφέροντα ιδιαίτερα για την ανίχνευση των τάσεων που τείνουν να επικρατήσουν.

3.6.2.1 Κατάσταση της Οικονομίας.

Μέχρι περίπου το 1970, που τα κύρια μακροοικονομικά μεγέθη έδειχναν βελτίωση της οικονομικής κατάστασης σε πολλές επικρατούσε σχετική αισιοδοξία. Όμως μετά το 1970, και κυρίως μετά την πρώτη διεθνή αναπροσαρμογή της τιμής του πετρελαίου το 1973, οι ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης άρχισαν να επιβραδύνονται, ο πληθωρισμός, η ανεργία και τα ελλείματα του δημόσιου τομέα να ανεβαίνουν και ο εξωτερικός δανεισμός να επιβαρύνει όλο και περισσότερο τα ισοζύγια των εξωτερικών συναλλαγών. Αυτές οι εξελίξεις είχαν σαν συνέπεια να δημιουργηθεί ένα κλίμα απαισιοδοξίας και αναζήτησης νέων μεθόδων για την αντιμετώπιση της κατάστασης.

Αν τα ανωτέρω δεν έφταναν για να φορτίσουν την ανησυχία για το μέλλον των πολιτών και των ειδικών, ήλθε το 1979 η δεύτερη μεγάλη αναπροσαρμογή της τιμής του πετρελαίου με αποτέλεσμα να απογοητευθούν και όλοι όσοι διατηρούσαν κάποιες ελπίδες. Γιατί στο τέλος της δεκαετίας του 1970, και σ'εκείνες ακόμη τις χώρες στις οποίες λόγω ετεροχρονισμού μερικά μακροοικονομικά μεγέθη είχαν καταφέρει να μην διαβρωθούν τα προηγούμενα χρόνια, άρχισαν να κινούνται πτωτικά. Τότε όπως θα ενευμούνται οι περισσότεροι, η ψυχολογία του κοινού παρουσιάζοταν ώριμη για δομικές αλλαγές στο οικονομικό σύστημα και το μόνο ερώτημα που πλανιόταν στον αέρα αφορούσε την φύση τους.

Είναι λοιπόν φανερό ότι, η παρατεταμένη απισθοδρόμηση της οικονομίας και η έλλειψη προοπτικής ανακάμψως της αυξάνουν τα όρια ανοχής του κοινού στις ευσίες που απαιτούνται για την εισαγωγή σημαντικών μεταρρυθμίσεων.

3.6.2.2 Η Ακολουθούμενη Οικονομική Πολιτική.

Σε άμεση σχέση με την επιρροή που ασκεί στην ψυχολογία του κοινού η κατάσταση και οι προοπτικές της οικονομίας βρίσκεται επίσης η ακολουθούμενη οικονομική πολιτική. Γιατί μέσα σε ορισμένα περιθώρια, η οικονομική πολιτική παρέχει την δυνατότητα χειρισμών, οι οποίοι ετεροχρονίζουν τα αναπόδραστα αποτελέσματα της λειτουργίας των νόμων της οικονομίας. Το υποθετικό παράδειγμα που ακολουθεί διευκρινίζει αυτόν τον ισχυρισμό πέρα από κάθε αμφιβολία.

Εστω ότι η οικονομία διέρχεται μία παρατεταμένη περίοδο κρίσεως και ότι πρέπει να ληφθούν σοβαρά διαρθρωτικά μέτρα. Ακόμα έστω ότι η χώρα βρίσκεται σε περίοδο προεκλογικής προετοιμασίας. Είναι σε όλους γνωστό ότι κάτω από αυτές τις συνθήκες η κυβέρνηση όχι μόνο δεν θα πάρει τα σημαντικά διαρθρωτικά μέτρα πολιτικής που χρειάζονται, αλλά και θα μπει στον προεκλογικό κύκλο με μέτρα ωραιοποίησης της κατάστασης για να δημιουργηθεί ευνοϊκό κλίμα. Βραχυχρόνια, τα μέτρα που μπορούν να παρθούν θα έχουν κάποιο αποτέλεσμα και η κυβέρνηση ίσως κερδίσει τις εκλογές εξ αυτού του λόγου. Αλλά μετά τις εκλογές οι πολίτες θα απογοητευθούν, αφού εν τω μεταξύ δεν έγινε τίποτε για να αλλάξουν οι διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας.

Πόσο μεγάλη ευχέρεια έχουν οι κυβερνήσεις σε τέτοιους βραχυχρόνιους εξωραϊστικούς χειρισμούς εξαρτάται σε τελευταία ανάλυση από τους χρηματοδότες του εξωτερικού δημόσιου χρέους προς τους οποίους καταφεύγουν συνήθως για να καλύψουν τα ελλείματα που δημιουργεί η λαϊκιστική κοινωνική πολιτική. Εάν οι δανειστές μίας χώρας στο εξωτερικό είναι διατεθειμένοι να καλύπτουν το κόστος που αναγκαστικά έχει η αναβλητικότητα της κυβέρνησης της να επιφέρει τις απαιτούμενες προσαρμογές προς τα θεμελιώδη δεδομένα της οικονομίας της δεν υπάρχει κανένα πρόβλημα και μία κακή οικονομική κατάσταση μπορεί να εξωραϊζεται για μακρύ χρονικό διάστημα. Όμως καθώς το εξωτερικό χρέος μίας χώρας ανέρχεται σαν ποσοστό των εξαγωγών της, η πιστοληπτική της ικανότητα μειώνεται και οι διαρθρωτικές αλλαγές γίνονται όλο και πιο αμετάθετες. Γιαυτό σαν ιδιαίτερος προσδιοριστικός παράγοντας της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης πρέπει να επισημανθούν τα όρια που θέτει το εξωτερικό δημόσιο χρέος.

3.6.3 Ο Προσανατολισμός της Χώρας στις Διεθνείς Σχέσεις.

Ο Προσανατολισμός της χώρας στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις είναι αλληλένδετες με τις επιλογές της εξωτερικής της πολιτικής, γιατί οι τελευταίες προσδιορίζουν τους κοντινότερους συμμάχους της χώρας και κατ' επέκταση, τις προϋποθέσεις και το κόστος της εθνικής της άμυνας. Έτσι δύο παράγοντες της ιδιωτικοποίησης είναι: α) οι στρατηγικές επιλογές της εξωτερικής πολιτικής και β) ο "εσωστρεφής" ή "εξωστρεφής" χαρακτήρας της ακολουθούμενης οικονομικής πολιτικής.

3.6.3.1 Οι Επιλογές της Εξωτερικής Πολιτικής.

Από την ανάγκη συμμετοχής στις οικονομίες κλίματος που παρέχουν τα συστήματα συλλογικής άμυνας, οι πιο πολλές χώρες επιλέγουν συνήθως και συνάπτουν συμφωνίες αμυντικού χαρακτήρα με άλλες χώρες, οι οποίες παρέχουν την υποστήριξη τους με μικρό κόστος σε όρους υλικών θυσιών και απώλειες εθνικής ανεξαρτησίας. Επειδή όμως ο κόσμος είναι χωρισμένος σε δύο μεγάλες συμμαχίες με διαφορετικά οικονομικά συστήματα, η επιλογή συμμαχίας για λόγους εξωτερικής πολιτικής περιορίζει σημαντικά τις επιλογές της οικονομικής πολιτικής. Μία χώρα, για παράδειγμα, που έχει επιλέξει να συμμετάσχει στο Σύμφωνο του Βόρειου Ατλαντικού (NATO) είναι υποχρεωμένη εκ των πραγμάτων να υιοθετήσει την οικονομική οργάνωση της αγοράς. Και αυτό γιατί χώρες οργανωμένες κομμουνιστικά δεν γίνονται αποδεκτές στην συγκεκριμένη συμμαχία. Εάν κριθεί π.χ. ότι για λόγους ιστορικούς, πολιτιστικούς, πολιτικούς, κ.λ.π., η χώρα είναι σκόπιμο να αποτελέσει μέλος μίας ευρύτερης ένωσης κρατών, όπως η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η φύση των οικονομικών συστημάτων των άλλων μελών της ένωσης περιορίζει τις οικονομικές επιλογές της. Προφανώς, εάν τα άλλα μέλη της Ένωσης έχουν ανοικτές οικονομίες, η συγκεκριμένη χώρα θα είναι αδύνατο να

γίνει δεκτή εάν είναι προσανατολισμένη προς μία οικονομία κατευθυνόμενου και κλειστού τύπου.

3.6.3.2 Διεθνείς Οικονομικές Σχέσεις.

Εαν οι επιλογές της εξωτερικής πολιτικής είναι τέτοιες ώστε η χώρα να υποχρεώνεται να έχει οικονομική οργάνωση με βάση τους μηχανισμούς της αγοράς, το πιθανότερο είναι ότι θα είναι επίσης προσανατολισμένη προς το διεθνές εμπόριο. Τότε η οικονομική πολιτική της στο εσωτερικό θα υπάγεται στην πειθαρχία που απαιτούν οι νόμοι των διεθνών αγορών και οι κανονισμοί των διεθνών οργανισμών. Τι σημαίνει αυτό είναι γενικά γνωστό και δεν χρειάζεται μεγάλη έμφαση.

Πρώτα απ'όλα, σημαίνει ότι η χώρα δεν μπορεί να υιοθετήσει στο εσωτερικό οικονομική πολιτική που έχει σαν συνέπεια των συνεχή εξωτερικό δανεισμό.

Γιατί όπως ελέγχει και πιο πάνω, σ'αυτή την διαδικασία θα έλθει κάποια στιγμή που οι δανειστές του εξωτερικού θα ζητήσουν εγγυήσεις για την αποπληρωμή των τόκων και των κεφαλαίων και η χώρα θα αναγκαστεί άμεσα ή έμμεσα να αναπροσαρμόσει την οικονομική της πολιτική.

Δεύτερο, σημαίνει ότι όταν η χώρα αναγκασθεί να αναπροσαρμόσει την οικονομική της πολιτική, αυτό έχει την δυνατότητα να το κάνει μόνο προς μία κατεύθυνση. Δηλαδή, μόνο προς την κατεύθυνση της αναβάθμισης της ανταγωνιστικότητας των προϊόντων και υπηρεσιών που εξάγει. Όμως σε κάπως νομιμότερη βάση, κάτι τέτοιο προϋποθέτει την ανύψωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας γενικά και απαιτεί τον αναπροσανατολισμό της οικονομικής πολιτικής με στόχο την απελευθέρωση των αγορών και τον περιορισμό των μονοπωλιακών καταστάσεων που επικρατούν στο δημόσιο τομέα.

Έτσι, φεάνουμε στην τρίτη λογική συνέπεια του προσανατολισμού στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις, η οποία συνιστά την ιδιωτικοποίηση σαν βασική πολιτική για την ανύψωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Γιατί, χωρίς περιορισμό των μονοπωλιακών καταστάσεων στο δημόσιο τομέα και χωρίς σμίκρυνση των παραγωγικών αρμοδιοτήτων του κράτους, η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας είναι αδύνατο να βελτιωθεί επί μονίμου βάσεως.

3.6.4 Ανακεφαλαίωση.

Για ανακεφαλαίωση των όσων ελέγησαν, οι προσδιοριστικοί παράγοντες της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης παρουσιάζονται στον ακόλουθο πίνακα καταταγμένοι κατά πηγή και φύση. Η κατάταξη τους σε "διαθρονητικούς" και "διακριτικούς" έχει την έννοια ότι, αυτοί που χαρακτηρίζονται σαν διακριτικοί παρέχουν στις αρχές την δυνατότητα να παρέμβουν και με τις ενέργειες τους να αναβάλουν και να επισπεύσουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα από τις τάσεις που διαμορφώνουν οι διαθρονητικοί παράγοντες. Συνεπώς, πόσο δύσκολο ή εύκολο μπορεί να αναμένεται ότι θα προσωρήσει η υπό ανάλυση

πολιτική εξαρτάται από την εκτίμηση του συνολικού τους αποτελέσματος στις επι μέρους χώρες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2
Προσδιοριστικοί Παράγοντες της Πολιτικής της
Ιδιωτικοποίησης

ΦΥΣΗ	ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΗ	ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗ
Πηγή		
Το κοινωνικό περιβάλλον και οι βεσμοί	1. Ιδεολογικά ρεύματα 2. Πολιτικοί και οικονομικοί βεσμοί	1. Δίκτυα ενημέρωσης
Οι προοπτικές της οικονομίας	1. Κατάσταση της οικονομίας 2. Εξωτερικό Χρέος	1. Ακολουθούμενη οικονομική πολιτική
Διεθνείς σχέσεις	1. Επιλογές εξωτερικής πολιτικής 2. Βαθμός "ανοικτότητας" της οικονομίας	

3.7 Πρωτοβουλίες για την Προώθηση της αποδοχής
Ιδιωτικοποίησης

3.7.1 Τα Όργανα της Ιδιωτικοποίησης.

Σε χώρες όπως η Ελλάδα, τα πολιτικά κόμματα δεν διαθέτουν την αναγκαία υποδομή για να προετοιμάσουν μία εφικτή πολιτική ιδιωτικοποίησης. Όταν βρίσκονται στην αντιπολίτευση ενδιαφέρονται μόνο για συνθήματα και γενικόλογες προγραμματικές προτάσεις χωρίς να έχουν γίνει προηγουμένως στρατηγικές μελέτες και νηφάλιους σχεδιασμούς, οπότε κάνουν λάθη που βάζουν σε κίνδυνο και την κυβέρνηση και την πολιτική. Κατά συνέπεια, ένα μεγάλο βήμα προς τον στόχο της ιδιωτικοποίησης με αρμοδιότητες να προτείνουν, προς την κυβέρνηση και τα κόμματα που διακείνται ευνοικά, επιλογές μεγίστης αποτελεσματικότητας και να προβαίνουν στην εκτέλεση όσων αποφασίζονται.

Ειδικότερα, στο στάδιο αυτό η κύρια ευθύνη των Φορέων της ιδιωτικοποίησης είναι, λαμβάνοντας υπόψη τις λεπτομερειακές εκτιμήσεις τους για τους παράγοντες του ΠΙΝΑΚΑ 2, να καταστρώσουν, να προτείνουν και να βάλουν σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα πρωτοβουλιών με βάση τις ακόλουθες κατευθυντήριες γραμμές.

3.7.2 Ενημέρωση του κοινού και των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα.

Και αν ακόμη οι ενδιαφερόμενοι υπέρ της ιδιωτικοποίησης στην χώρα μας δεν κάνουν καμία απολύτως ενέργεια, ο απόηχος των επιτυχιών της πολιτικής αυτής στο εξωτερικό και οι πιέσεις από τις επιλογές που έχουν γίνει στις διεθνείς σχέσεις είναι περισσότερο από βέβαιο ότι θα πείθουν όλο και περισσότερους πολίτες για την χρησιμότητά της. Αλλά η διαδικασία αυτή μπορεί να πάρει πολλά χρόνια για να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για σημαντικές πρωτοβουλίες.

Ως εκ τούτου, για την ωρίμανση του κοινωνικού αισθήματος υπέρ της ιδιωτικοποίησης απαιτείται ένα επιθετικό πρόγραμμα ενημέρωσης του κοινού στα πλεονεκτήματα της ιδιωτικοποίησης. Επὶ του παρόντος και σύμφωνα με τον ΠΙΝΑΚΑ 2 στο προηγούμενο τμήμα, τα μαζικά μέσα ενημέρωσης στη χώρα μας ασκούν μεγάλη επιβραδυντική επίδραση στο ρυθμό αποδοχής της ιδιωτικοποίησης. Επιπλέον, δεδομένου ότι βρίσκονται κάτω από κρατικό μονοπώλιο, είναι τελείως δυσπρόσιτα στους υποστηρικτές της. Επομένως, η προσπάθεια ενημέρωσης του κοινού είναι υποχρεωμένη να χρησιμοποιήσει μόνο εξατομικευμένα μέσα μεταβιβάσεως πληροφοριών και να συμβιβαστεί με μέτριους και μεγάλους χρόνους επιπτώσεως των μηνυμάτων. Αυτό σημαίνει ότι το πρόγραμμα ενημέρωσης θα πρέπει να έχει παρατεταμένη χρονική διάρκεια και να χαρακτηρίζεται εύκολα στις μεταβαλλόμενες εγχώριες και διεθνείς συνθήκες.

Πιο συγκεκριμένα, το πακέτο των μηνυμάτων που θα σχεδιασθεί προς τούτο για να είναι αποτελεσματικό, χρειάζεται να λαμβάνει υπόψη του τις διαφορετικές συνθήκες αμοιβής και συνθηκών απασχόλησης που επικρατούν τόσο από υπηρεσία όσο και μέσα σε κάθε υπηρεσία ξεχωριστά. Γιατί για παράδειγμα είναι σίγουρο, τι αλλιώς θα αντιδράσουν οι αδρά αμειβόμενοι υπάλληλοι της Κεντρικής Διοίκησης, ενώ σημαντικοί διαφορισμοί στις αντιδράσεις μπορεί να παρατηρηθούν και μεταξύ του διευθυντικού και υπαλληλικού προσωπικού της ίδιας δημόσιας επιχείρησης και υπηρεσίας. Ως εκ τούτου η ενημέρωση των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα, από στρατιγικής τουλάχιστον σκοπιάς είναι σκόπιμο να σχεδιασθεί σε δύο επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο να είναι γενική και να αποβλέπει σε όλους τους δημόσιους υπαλλήλους και στο δεύτερο επίπεδο να είναι ειδική και να στοχεύει στους εργαζόμενους σε συγκεκριμένες δημόσιες επιχειρήσεις και υπηρεσίες.

Πάντως το σφάλμα το οποίο πρέπει να αποφευχθεί είναι να υποτεθεί ότι οι εργαζόμενοι στο δημόσιο τομέα είναι ανένδοτα αρνητικοί και να αγνοηθούν. Και αυτό γιατί όπως έχει δείξει η εμπειρία της ιδιωτικοποίησης σε άλλες χώρες υπάρχουν μεγάλα περιθώρια συστηματικής απαλύνσεως της αντίστασης τους.

3.7.3 Οργάνωση των πολιτών που διάκεινται ευνοϊκά.

Η προσπάθεια προώθησης της ιδιωτικοποίησης δεν είναι υπόθεση ούτε αυτοθεσίας μερικών ιδεολόγων, ούτε ευκαιριακής στράτευσης μερικών πολιτικών και επιχειρηματιών. Χρειάζεται συντονισμένη

οργάνωση και κινητοποίηση όλων των ομάδων του πληθυσμού που θα επωφεληθούν άμεσα ή έμμεσα από την συγκεκριμένη. Κατά συνέπεια οι σχεδιαστές της πολιτικής πρέπει να αναγνωρίσουν ποιές κατηγορίες πολιτών θα έχουν ωφέλη να και να ενεργήσουν έτσι ώστε να αποτελέσουν ομάδες πίεσης προς την επιθυμητή κατεύθυνση. Σε μερικές περιπτώσεις αυτό μπορεί να απαιτεί οργάνωση τέτοιων κατηγοριών πολιτών σε αποτελεσματικές ομάδες πολιτικής πίεσης προς εξουδετέρωση άλλων ομάδων πίεσης που ευνοούν την παραγωγή μη εποπτικών υπηρεσιών από το κράτος. Σε άλλες περιπτώσεις, αυτό μπορεί να απαιτεί την οργάνωση ομάδων για την παρεκτροπή της ζήτησης προϊόντων και υπηρεσιών από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και σε ακόμη άλλες περιπτώσεις σίγουρα θα προκύψει ότι είναι χρήσιμο να κινητοποιηθούν οι διανοούμενοι της ιδιωτικοποίησης μέσα από τα εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα ινστιτούτα ερευνών και όπου γενικά εργάζονται.

3.8 Προυποθέσεις για την Ιδιωτικοποίηση

Συνοπτικά, θα λέγαμε ότι οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που απαιτούνται για την εφαρμογή ενός προγράμματος ιδιωτικοποίησης υπάρχουν παντού, αν προσεχθούν τρεις κανόνες και αν έχουμε διδαχθεί τρία μαθήματα :

- α) Ότι οι άνθρωποι σε όλες τις χώρες επιθυμούν να κερδίσουν χρήματα και ότι αν η ιδιωτικοποίηση χρησιμοποιήθει για διασπορά του πλούτου και παροχή ευκαιρίας στους ανερώπους να κερδίσουν χρήματα, τότε θα τύχει υποστήριξης.
- β) Δεν χρειάζεται στην πραγματικότητα χρηματιστηριακή αγορά για να προβεί μία χώρα σε ιδιωτικοποίηση και ειδικότερα δεν χρειάζεται ανεπτυγμένη κεφαλαιαγορά ή για να αυξήσει το εύρος και το βάθος μίας υπάρχουσας κεφαλαιαγοράς.
- γ) η ιδιωτικοποίηση δεν μπορεί να διεξαχθεί άμεσα. Απαιτείται βαρύ πρόγραμμα διαπαιδαγώγησης προς ενημέρωση του κοινού για τις ωφέλειες και τα τεχνικά θέματα που σχετίζονται με την εφαρμογή της.

3.9 Μέθοδοι Ιδιωτικοποίησης

Η Μέθοδος της Ιδιωτικοποίησης ή καλύτερα η μέθοδος συρρίκνωσης του δημόσιου επιχειρησιακού και μη τομέα, πρέπει να επιλεγεί ώστε να προσιδιάζει τις ιδιομορφίες κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης βασικά κριτήρια είναι : η πρακτικότητα της μεθόδου, η ευχέρεια δηλαδή με την οποία μπορεί να γίνει η "απεπένδυση" στον οικονομικό χώρο του δημόσιου και η προοπτική βελτιωμένης και οικονομικά βιώσιμης επιχειρηματικής δράσης.

Από την άποψη αυτή δεν έχει τόσο σημασία η αλλαγή ιδιοκτησίας όπως συχνά θεωρείται, όσο το θεσμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργεί η δημόσια επιχείρηση, όπου η αλλαγή ιδιοκτησίας δεν

είναι κρίσιμη, και σε πλήθος περιπτώσεων δεν είναι, η ορθή προσέγγιση είναι να μεταβληθεί το παρεμβατικό περιβάλλον, να γίνει ιδιωτικοποίηση της διαχείρισης, να χρησιμοποιηθεί η μέθοδος της αναθέσεως με δημόσιο διαγωνισμό και να καταργηθεί το πλέγμα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων υπό το οποίο λειτουργούν κρίσιμης σημασίας τομείς όπως οι μεταφορές, η υγεία κ.ο.κ. Για παράδειγμα αντί ιδιωτικοποίησης των επιδοτούμενων αστικών συγκοινωνιών μπορεί να επιτραπεί η ανταγωνιστική είσοδος της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.

Από άποψη ταξινόμησης οι μέθοδοι ιδιωτικοποίησης διακρίνονται σε 4 γενικές κατηγορίες :

- α) Την πώληση της κρατικής επιχειρηματικής περιουσίας σε ιδιώτες αγοραστές. Είναι η πλήρης μορφή ιδιωτικοποίησης και έχει εφαρμοσθεί με ποικίλες παραλλαγές.
- β) Την φιλελευθεροποίηση της αγοράς, το άνοιγμα των κρατικών μονοπωλίων στον ανταγωνισμό. Είναι η μέθοδος η οποία, ενεργοποιώντας δυνάμεις συμβάλλει σημαντικά στην μείωση του κόστους παραγωγής, την βελτίωση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών καθώς και των δυνατοτήτων επιλογής με συνέπειες ευεργετικές για την ευημερία του καταναλωτή και της κοινωνίας συνολικά. (βελτίωση παραγωγικής και καταναλωτικής αποτελεσματικότητας)
- γ) Την ανάθεση παραγωγής των σχετικών υπηρεσιών δημόσιας φύσεως σε ιδιωτικές επιχειρήσεις με διαγωνισμό. Η μέθοδος αυτή μπορεί να είναι ευρύτατη εφαρμογή ιδίως στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης και σε πλήθος λειτουργιών, όπως δείχνει η αμερικάνικη εμπειρία αλλά και οι εμπειρίες άλλων χωρών. Εν προκειμένω, το δημόσιο διτηρεί την ευθύνη εξασφάλισης παροχής των υπηρεσιών αλλά χρησιμοποιεί αποτελεσματικότερους μηχανισμούς παραγωγής και κατ' αρχήν εξασφαλίζει από άποψη παραγωγικής αποτελεσματικότητας αποτελέσματα παραπλήσια του υποδείγματος της τελείως ανταγωνιστικής αγοράς, μέσω της διαδικασίας δημοπρατήσεως της ανάθεσης.
- δ) Υπάρχει και άλλη εμμεσότερη κάπως μορφή ιδιωτικοποίησης, η οποία ενώ στοχεύει και αυτή στην εξασφάλιση των κοστολογικών πλεονεκτημάτων της ιδιωτικής παραγωγής επιτυγχάνει ταυτόχρονα να εξουδετερώνει την αρνητική αντίδραση των καταναλωτών στην ιδέα της ιδιωτικοποίησης. Η μέθοδος αυτή αντικαθιστά την πλασματική αγορά των σχετικών υπηρεσιών από το δημόσιο με πραγματική αγορά απ' ευθείας από τους κατ' ιδίαν καταναλωτές. Πρόκειται περί χρηματικών παροχών προς τους καταναλωτές ώστε να μπορέσουν ανα αγοράσουν τις σχετικές υπηρεσίες. Με άλλα λόγια το δημόσιο - η κυβέρνηση ή η τοπική αυτοδιοίκηση - εξακολουθεί να χρηματοδοτεί την σχετική υπηρεσία μέσω των καταναλωτών, οι οποίοι την αγοράζουν με ελεύθερη επιλογή στην ελεύθερη αγορά. Η μέθοδος αυτή είναι ιδιαίτερα ενδεδειγμένη

όταν υπάρχει ήδη υγιώς οργανωμένη αγορά παροχής της υπηρεσίας αλλά η ανεπάρκεια του εισοδήματος των καταναλωτών εμποδίζει την ανάπτυξη της προσφοράς της εν λόγω υπηρεσίας.

3.10 Φάσεις της Ιδιωτικοποίησης.

A. Πρώτη Φάση : Επιλογή των προς ιδιωτικοποίηση στόχων.

Επειδή η επιτυχία δημιουργεί αισιοδοξία και βοηθά στην περαιτέρω επιτυχία, είναι απαραίτητο η πρώτη ιδιωτικοποίηση να έχει όσο το δυνατό πιο ικανοποιητικά αποτελέσματα. Η άσκηση στοιχειώδους πρόνοιας εκ μέρους των σχεδιαστών της πολιτικής επιβάλλει όπως επιλέξουν προς ιδιωτικοποίηση την ευκολότερη δυνατή δημόσια λειτουργία. Μία τέτοια περίπτωση μπορεί να είναι π.χ. η έκδοση των πιστοποιητικών γέννησης από το Δήμο της Πόλης των Αθηνών. Αυτή, εκτός της ευκολίας που παρουσιάζει, έχει και το πλεονέκτημα ότι αν αποτύχει δεν θα έχει σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις στην πολιτική.

Και τούτο, γιατί η περίπτωση είναι στένου τοπικού ενδιαφέροντος και μάλλον πολύ οριακή για να προκαλέσει την προσοχή των πολιτών σε πανελλήνια κλίμακα.

Απο την άλλη μεριά όμως και η επιτυχία της ιδιωτικοποίησης μίας τόσο μικρής δημόσιας λειτουργίας δεν έχει την δυνατότητα να δημιουργήσει ένα σοβαρό προηγούμενο επιτυχίας. Μερικοί θα χαρούν, περισσότεροι θα την αγνοήσουν ως ανάξια προσοχής και οι πιο πολλοί ίσως βρουν την ευκαιρία για μερικά ανέκδοτα πικρόχολα.

Ενώ λοιπόν η επιλογή θα είναι εύκολη και θα ελαχιστοποιεί την ζημιά σε περίπτωση ενδεχόμενης αποτυχίας, ταυτόχρονα η επιτυχία της δεν θα είναι ικανή να προκαλέσει το επιθυμητό αποτέλεσμα της αισιοδοξίας. Επι του διλλήματος που θέτουν αυτές οι παρατηρήσεις η διεθνής εμπειρία συνιστά δύο πρακτικούς κανόνες. Αυτοί είναι ότι : α) η πρώτη και οι αμέσως επόμενες ιδιωτικοποιήσεις πρέπει να αφορούν σε μεγάλες δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς και β) να προετοιμάζονται έτσι ώστε να μην υπάρχει πιθανότητα αποτυχίας. Ο τρόπος με τον οποίο μπορεί να επιτευχθεί η τελευταία προπόθεση είναι το επόμενο θέμα.

B. Δεύτερη Φάση : Προετοιμασία μίας συγκεκριμένης ιδιωτικοποίησης

Για την προετοιμασία της ιδιωτικοποίησης μίας μεγάλης δημόσιας επιχείρησης χρειάζονται ειδικά από ένα ευρύτατο φάσμα γνωστικών αντικειμένων. Μεταξύ των κυριοτέρων είναι μηχανικοί και μηχανολόγοι ειδικευμένοι στις παραγωγικές δραστηριότητες της επιχείρησης, ειδικοί στην χρηματοδότηση δικηγόροι κ.λ.π. Το έργο το οποίο έχουν να κάνουν περιλαμβάνει τρία σκέλη. Αυτά είναι : α) η λεπτομερειακή καταγραφή της οργανωτικής δομής της επιχείρησης,

- β) η αναγνώριση και η μελέτη της συμπεριφοράς των κύριων στοιχείων του κόστους παραγωγής και
- γ) η αξιολόγηση των οικονομικών επιπτώσεων που προβλέπεται να προσκαλεσει η ιδιωτικοποίηση.

Γ. Τρίτη Φάση : Υλοποίηση της Ιδιωτικοποίησης.

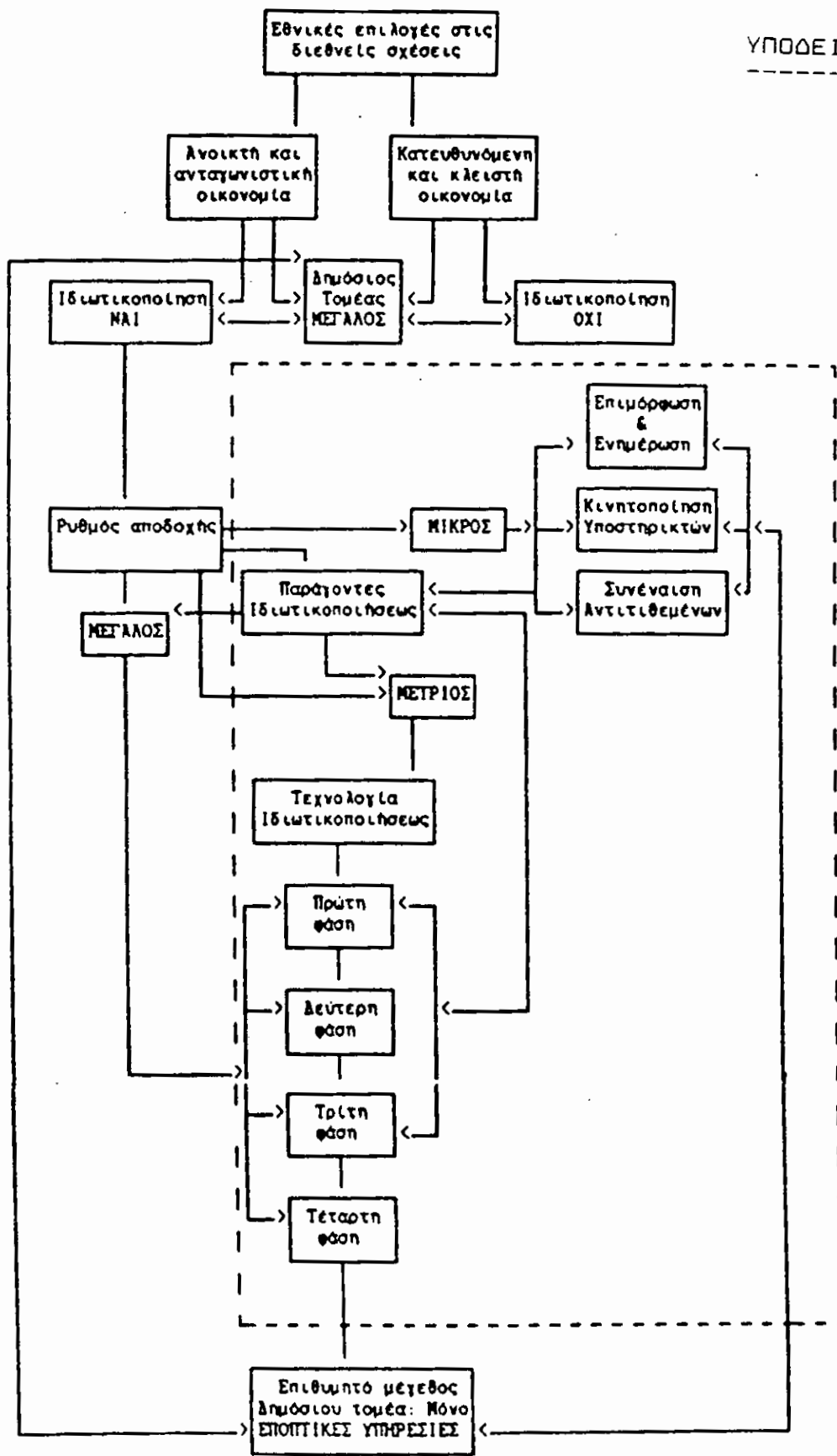
Η μεταφορά του ελέγχου από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα επί της προς τούτο επιλεγθείσης δημόσιας επιχείρησης αποτελεί την πιο δύσκολη και πολιτικά την πιο ευαίσθητη φάση στην τεχνολογία της ιδιωτικοποίησης.

Γιαυτό και χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή και προετοιμασία. Τα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν είναι βασικά τα ακόλουθα τέσσερα.

- Υπολογισμός της αξίας της επιχείρησης
- Διατύπωση των όρων της μεταβίβασης και πρόσκληση ενδιαφέροντος
- Αξιολόγηση των προσφορών και επιλογή
- Διαπραγμάτευση και υλοποίηση της ιδιωτικοποίησης

Δ. Τέταρτη Φάση : Παρακολούθηση και αξιολόγηση αποτελεσμάτων.

Η ιδιωτικοποίηση όμως δεν τελειώνει με την πώληση της δημόσιας επιχείρησης. Και αυτό γιατί, αν η ιδιωτική πλέον επιχείρηση δεν αποδώσει τα πλεονεκτήματα που οι υποστηρικτές της ιδιωτικοποίησης υποστηρίζουν ότι έχει, τότε πολύ σύντομα οι πολίτες θα χάσουν την εμπιστοσύνη τους προς την πολιτική αυτή και η διαδικασία θα σταματήσει. Ως εκ τούτου και μετά την πώληση της δημόσιας επιχείρησης επιβάλλεται η στενή παρακολούθηση της συμπεριφοράς της στην αγορά και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της ιδιωτικοποίησης της.



Τα δίκτυα των αλληλεπιδράσεων μέσα στην περιοχή η οποία περικλείεται από την διακεκομμένη γραμμή αποτελούν τα κύρια χαρακτηριστικά του υποδείγματος της ιδιωτικοποίησης στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες.

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Τ Ε Τ Α Ρ Τ Ο

Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

4.1 Μεγάλη Βρετανία

4.1.1 Χαρακτηριστικά του δημόσιου τομέα

Το πρόδηλο ερώτημα που θέτω είναι: όταν άρχισε αυτή η ιστορία στη Μεγάλη Βρετανία το 1979, ποιά ήταν τα αίτια; Γιατί θα έπρεπε να ξεκινήσει αυτή η διαδικασία; Για να απαντήσω στα ερωτήματα αυτά θα αναφερθώ λίγο στον δημόσιο τομέα της Μ. Βρετανίας, στις βιομηχανίες και τις υπηρεσίες που λειτουργούν με κρατική διοίκηση και διαχείριση. Ίσως, άλλες κρατικές επιχειρήσεις είναι πολύ αποτελεσματικές και σύγχρονες. Ίσως η κυβέρνηση παρέχει τις καλύτερες συγκριτικά υπηρεσίες. Ουστυχώς, αυτό δεν συνέβαινε στη Μ. Βρετανία. Διαπιστώθηκε, ότι οτιδήποτε παρήγεται από το κράτος ήταν πάντοτε πιο δαπανηρό από το αντίστοιχο προϊόν που παράγει ο ιδιωτικός τομέας σε άλλες χώρες. Παράγεται χάλυβας σε κρατικά χαλυβουργεία. Το κόστος παραγωγής είναι διπλάσιο από το κόστος παραγωγής ιδιωτικών επιχειρήσεων σε άλλες χώρες. Οι κρατικές επιχειρήσεις ήταν λιγότερο αποτελεσματικές. Πάντοτε εμφανίζονταν να απασχολούν περισσότερους εργάτες από ισοδύναμες επιχειρήσεις σε άλλες χώρες και κάθε εργάτης παρήγε μικρότερη ποσότητα προϊόντος. Παρατηρήθηκε ότι οι κρατικές επιχειρήσεις έπασχαν πάντοτε από έλλειψη κεφαλαίων, οι επενδύσεις δεν ήταν ποτέ επαρκείς.

Ο λόγος γι' αυτήν την κατάσταση είναι πολύ απλός. Η κυβέρνηση ποτέ δεν έχει στη διάθεσή της πάρα πολλούς χρηματικούς πόρους να δαπανήσει. Οι φορολογούμενοι δεν αρέσκονται να πληρώνουν αυξημένους φόρους, και έτσι η κυβέρνηση πάντοτε βολεύεται με το ελάχιστο ποσό κεφαλαίου που μπορεί να διαθέσει. Όταν δε οι εργάτες προβάλλουν μισθολογικές αξιώσεις, επειδή συμβαίνει συχνά να απασχολούνται σε κρατικό μονοπώλιο, είναι εύκολο για την κυβέρνηση να υποχωρήσει στις εν λόγω αξιώσεις και να περικόψει τα ποσά που είχε αποφασισθεί να διατεθούν για επενδύσεις. Έτσι, με την πάροδο του χρόνου το κρατικό κεφάλαιο καθίσταται συνεχώς λιγότερο και αυξάνεται αναλογικά το μερίδιο των μισθών. Ήταν, επίσης αλήθεια, αναφορικά με τον δημόσιο τομέα, ότι το κοινό, τα μέλη της Βρετανικής κοινωνίας, δεν είχαν καμιά απολύτως δυνατότητα να επηρεάσουν την παραγωγή του. Στον ιδιωτικό τομέα μπορούν πάντοτε να στραφούν κάπου αλλού. Αν δεν είναι ικανοποιημένοι με τις μηχανές λήψεως βίντεο που παράγει η Σόνυ έχουν τη δυνατότητα να τις αγοράσουν από τη Σάνυο και με τον τρόπο αυτό επηρεάζουν τη παραγωγή. Ενώ στο δημόσιο τομέα δεν έχουν τέτοια επιλογή. Είναι υποχρεωμένοι να πάρουν αυτό που τους

προσφέρεται.

Το άλλο χαρακτηριστικό που παρατηρήθηκε ήταν η χαμηλή ποιότητα του υλικού κεφαλαίου, των εγκαταστάσεων. Αυτό ανέκυψε διότι πρόκειται για υλικό κεφάλαιο συλλογικής δημόσιας ιδιοκτησίας, λεωφορεία και τρένα, που δεν ανήκουν σε κανένα ιδιώτη και κανείς δεν χρησιμοποιεί την ιδιοκτησία αυτή με οποιοδήποτε σεβασμό. Μια ιδιωτική εταιρεία φροντίζει τα μηχανήματα και τις εγκαταστάσεις της διότι αποτελούν πολύτιμη επένδυση. Αντίθετα, δεν υπάρχει κανείς να φροντίσει τη δημόσια ιδιοκτησία, αποτελεί δε συνηθισμένο φαινόμενο οι άνθρωποι να παρακολουθούν απασείς το βανδαλισμό της. Αν ήταν ιδιωτική ιδιοκτησία θα υπήρχε κάποια αντίδραση. Κάτι που ανήκει σε όλους δεν ανήκει σε κανένα.

Το άλλο χαρακτηριστικό των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα στη Μ. Βρετανία ήταν ότι αν η κυβέρνηση παρήγε κάποια υπηρεσία τότε θα μπορούσε να εγγυηθεί την παροχή αυτής της υπηρεσίας. Φυσικά, αυτό που συνέβει ήταν το αντίθετο. Αν η κυβέρνηση ήταν ο παραγωγός τότε αυτό που ήταν εγγυημένο ήταν ότι η παροχή της υπηρεσίας θα διακόπτετο με απεργιακές ενέργειες. Αν πρόκειται για μονοπώλιο, οι εργάτες διαθέτουν φοβερή δύναμη, με την απειλή απεργίας μπορούν να ασκήσουν πίεση στην κυβέρνηση. Ανατρέχοντας στο παρελθόν, ακόμη και μετά το 1979, εύκολα διαπιστώνουμε ότι σχεδόν το σύνολο των απεργιών που έγιναν στη Μ. Βρετανία ήταν του δημόσιου τομέα, ενώ στον ιδιωτικό τομέα δεν έγινε σχεδόν καμιά απεργία.

4.1.2 Αποτυχημένες ενέργειες για εξυγίανση του δημόσιου τομέα

Στην αρχή, για να γίνει πιο αποτελεσματικός ο δημόσιος τομέας, τοποθετήθηκαν σε θέσεις κλειδιά άνθρωποι που είχαν επιτύχει στην ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα και αναμενόταν να αναπαραγάγουν την ίδια επιτυχία στον κρατικό τομέα. Δεν το κατάφεραν. Στον ιδιωτικό τομέα είχαν να ανταγωνισθούν με άλλες επιχειρήσεις και αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο χρεωκοπίας αν οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν ήταν επαρκώς ικανοποιητικές. Στο δημόσιο τομέα δεν υπήρχε ανταγωνισμός, ούτε απειλή χρεωκοπίας. Έτσι, ο δημόσιος τομέας δεν μπορούσε να γίνει αποτελεσματικότερος.

Το δεύτερο πράγμα που έγινε ήταν να ελέγξουν το κόστος του, προσπαθώντας να περιορίσουν τους πόρους που κατευθύνονται στο δημόσιο τομέα - αφού οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα κοστίζουν πολύ στη Μ. Βρετανία και απορροφούσαν μια συνεχώς αυξανόμενη αναλογία του εθνικού εισοδήματος. Και η προσπάθεια αυτή κατέληξε σε αποτυχία. Σκέφτηκαν ότι αν έθεταν περιορισμούς στον προϋπολογισμό, όλες οι σπατάλες και επικαλύψεις θα εξαφανίζονταν και οι υπηρεσίες θα λειτουργούσαν τότε αποτελεσματικότερα. Όπως ήταν φυσικό, το πρώτο που εξαφανίστηκε ήταν το πιο δημοφιλές τμήμα των υπηρεσιών, ενώ ούτε ένας από τους διοικούντες δεν έχασε τη

δουλειά του, ούτε ένα γραφείο δεν έκλεισε. Είναι το δημοφιλέστερο τμήμα των υπηρεσιών που απειλείται πρώτο και η κυβέρνηση γρήγορα αντιμετώπιζει την πίεση του κοινού με αποτέλεσμα να χάνει το ενδιαφέρον για συνέχιση της προσπάθειας ελέγχου του κόστους.

Σκέφτηκαν ότι θα έπρεπε να υπάρχουν ορισμένες δραστηριότητες του δημόσιου τομέα που θα μπορούσαν να καταργηθούν αφού δεν ήταν πια αναγκαίες. Δεν ήταν αληθείς. Όλα όσα έκανε η κυβέρνηση ήταν κατ'ολοκλήριαν αναγκαία. Όλοι οι απασχολούμενοι στο δημόσιο τομέα μας διαβεβαίωσαν ότι η συγκεκριμένη λειτουργία που επιτελούσαν ήταν απολύτως ζωτική. Κατόρθωσαν να κλείσουν μια υπηρεσία, και αφορούσε έναν άνθρωπο-παρατηρητή που είχε διοριστεί από την κυβέρνηση, από την εποχή του Ναπολέοντα το 1812, για να παρατηρεί από τους λόφους του Ντόβερ την άφιξη του γαλλικού στόλου, και η δουλειά του ήταν να ανάβει φωτιά για να ειδοποιεί σχετικά το ναυαρχείο. Φυσικά όταν η θέση αυτή καταργήθηκε το 1946, ο κίνδυνος εισβολής του στόλου του Ναπολέοντα ήταν κάπως μικρότερος σε σύγκριση με την εποχή που ιδρύθηκε η θέση, πάντως αυτή είναι η μόνη από τις κυβερνητικές υπηρεσίες που κατάφεραν να καταργήσουν.

Το τελικό συμπέρασμα είναι, ότι αυτό που είναι λάθος σύλληψη όσον αφορά τον δημόσιο τομέα είναι ότι δεν αποτελεί οικονομική οντότητα. Αποτελεί πολιτική οντότητα, και οι αποφάσεις που λαμβάνονται από τις κρατικές επιχειρήσεις δεν λαμβάνονται για οικονομικούς λόγους. Δεν επενδύουν επειδή πιστεύουν ότι η αύξηση της παραγωγής είναι αναγκαία. Δεν επενδύουν επειδή πιστεύουν ότι μπορούν να χρησιμοποιήσουν την επένδυση αποτελεσματικά. Οι επενδύσεις τους αποφασίζονται με κριτήριο την κυβερνητική άποψη για το ποσό που οι φορολογούμενοι μπορούν να αντέξουν, και αποφασίζονται από τις ανταγωνιστικές απαιτήσεις άλλων σκοπών, για σχολεία και νοσοκομεία. Έτσι, όταν λαμβάνεται απόφαση για το ύψος των επενδύσεων που χρειάζονται οι σιδηρόδρομοι, η κυβέρνηση πρέπει να λάβει υπόψη την έκταση της πίεσης που αντιμετωπίζει για την ανέγερση περισσότερων νοσοκομείων, ή περισσότερων σχολείων ή για την πληρωμή υψηλότερων συντάξεων. Όλοι αυτοί οι παράγοντες είναι πολιτικής φύσεως και όταν μια κρατική επιχείρηση αποφασίσει να επεκταθεί, η απόφαση κατά πόσον πρέπει να κατασκευάσει τα νέα της εργοστάσια δεν είναι οικονομική απόφαση. Λαμβάνεται με κριτήριο πόσες οριακές εκλογικές περιφέρειες μπορούσαν να κερδηθούν για την κυβέρνηση ένεκα της δημιουργίας περισσότερων θέσεων εργασίας στις εν λόγω περιφέρειες. Το όλο πράγμα βρίσκεται στο πολιτικό πεδίο. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο τελικά αποφάσισαν να απαλλαγούν από την οικονομία του δημόσιου τομέα της Μ. Βρετανίας, μετά από πολλές ανεπιτυχείς προσπάθειες να την καταστήσουν αποτελεσματικότερη και να μειώσουν το κόστος της.

4.1.3 Μέθοδοι ιδιωτικοποίησης

Η ιστορία που άρχισε στη Μ. Βρετανία από το 1979 ήταν η

πρώτη και ακολούθως άλλες χώρες βαθμιαία και συστηματικά μετέφεραν τις δραστηριότητες του δημόσιου τομέα στον ιδιωτικό τομέα. Σήμερα υπάρχουν περισσότερες από 50 χώρες στον κόσμο που εφαρμόζουν προγράμματα ιδιωτικοποίησης με αυξανόμενη ταχύτητα. Αρχισε το 1979 στη Μ. Βρετανία, και αυτό τους έδωσε ένα είδος πρωτοπορίας, ωστόσο η Γαλλία προσπαθεί να τους φθάσει πολύ γρήγορα, δέχοντάς δε επισκέπτες από δύο περίπου χώρες κάθε εβδομάδα στο ADAM SMITH INSTITUTE, και εκατό περίπου κατά τη διάρκεια ενός έτους, με σκοπό να μάθουν τις τεχνικές και να δουν πως αυτές θα μπορούσαν να εφαρμοσθούν στις χώρες τους.

Στη Μ. Βρετανία, έμαθαν πολλά από το 1979 και εντεύθεν. Πρώτον, έμαθαν ότι σε μερικές περιπτώσεις μπορούν να γίνουν μεγάλες μετοχικές εκδόσεις σε δημόσια εγγραφή, για επιχειρήσεις που προηγουμένως ήταν κρατικές. Έτσι όταν πριν περίπου έξι χρόνια πώλησαν τη Βιομηχανία Φωταερίου, σχεδόν έξι εκατ. άνθρωποι αγόρασαν μετοχές. Πούλησαν την τηλεφωνία και πάλι αρκετά εκατομμύρια άνθρωποι υπέβαλαν αιτήσεις για αγορά μετοχών. Στο ερώτημα πως κατόρθωσαν κάτι τέτοιο, η απάντηση είναι: με την εξασφάλιση της υποστήριξης της διοίκησης των επιχειρήσεων, των εργατών και του κοινού. Τα διοικητικά στελέχη της BRITISH GAS ή της BRITISH TELECOM αποτελούν το νέο Συμβούλιο Διευθυντών της ιδιωτικής εταιρείας. Με τον τρόπο αυτό, είναι ικανοποιημένοι. αυξάνεται η σπουδαιότητά τους και δεν χάνουν τις εργασίες τους. Στο εργατικό δυναμικό διατίθεται κάποια αναλογία των μετοχών, άλλοτε 8% και άλλοτε 20%, και έτσι οι εργαζόμενοι στην επιχείρηση μπορούν να αγοράσουν τις μετοχές και να καταστουν τμήμα των νέων ιδιοκτητών. Στους πελάτες, τους ανθρώπους που χρησιμοποιούν την τηλεφωνική υπηρεσία, παρέχουν έκπτωση στους λογαριασμούς τηλεφώνου για τρία χρόνια αν αγοράσουν μετοχές της εταιρείας. Στους επενδυτές, το κοινό, εξασφαλίζουν μια άμεση αύξηση της αξίας των μετοχών. Με τον τρόπο αυτό υπάρχει για όλους κάποια ωφέλεια και η πολιτική, που θα μπορούσε διαφορετικά να μην είναι δημοφιλής, καθίσταται ελκυστική και διευρύνεται η βάση υποστήριξης της.

Μερικές φορές πωλούν τμήμα της επιχείρησης. Πωλούν μόλις άνω του 50%, ώστε να περάσει στον ιδιωτικό τομέα, το οποίο σημαίνει ότι δεν ζητούν τόσα πολλά κεφάλαια από τους επενδυτές. Σημαίνει, ότι δεν είναι υποχρεωμένοι να ορίσουν με ακρίβεια την τιμή, αφού είναι δύσκολο να αποφασίσουν ποια είναι η ακριβής αξία μιας κρατικής επιχείρησης. Είναι δύσκολο διότι δεν τηρούν κατάλληλους λογαριασμούς. Ακολουθούν πρακτικές τις οποίες σε κανένα επιχειρηματία δεν θα επιτρέπετο ούτε καν να σκεφθεί. Επομένως, ένας μόνο τρόπος υπάρχει να διαπιστώσουν ποια είναι η αξία μιας επιχείρησης, και αυτός είναι η πώλησή της. Μόνο με την προσφορά της προς πώληση βρίσκουν ποια είναι η αξία της.

Είναι δυνατόν να πωλήσουν μια κρατική επιχείρηση σε ιδιώτες αγοραστές. Για παράδειγμα, θα μπορούσαν να πωλήσουν μια κρατική ακτοπλοϊκή γραμμή σε μια ιδιωτική ναυτιλιακή εταιρεία. Αυτός είναι πάντοτε ο ελάχιστος αρεστός και ο πιο επικίνδυνος τρόπος

ιδιωτικοποίησης, διότι το μόνο άτομο που ωφελείται είναι ο ιδιώτης ιδιοκτήτης της ακτοπλοϊκής γραμμής. Στην περίπτωση της κρατικής ακτοπλοϊκής γραμμής, σε όλους προκαλείται ανησυχία. Οι διευθυντές ανησυχούν πολύ, οι εργάτες νομίζουν ότι θα χάσουν την εργασία τους, το κοινό που χρησιμοποιεί τα πλοία νομίζει ότι ενδέχεται να υποχρεωθεί να πληρώνει ακριβότερα εισιτήρια ή να απολαμβάνει χαμηλότερης ποιότητας υπηρεσίες. Όλες οι ομάδες που συνδέονται με τη συγκεκριμένη λειτουργία ανησυχούν και υπάρχει ένα μόνο άτομο από την άλλη πλευρά που έχει πιθανότητα να ωφεληθεί. Έτσι, η περίπτωση αυτή είναι πάντοτε η πιο δύσκολη. Ας εξετάσουμε τον τρόπο με τον οποίο οι Αμερικανοί πώλησαν το σιδηροδρομικό σύστημα "CAMRELL". Την πρώτη φορά που το επιχειρήσαν, είπαν, οι Βρεττανοί έκαναν ιδιωτικοποίηση, πρέπει και μεις να κάνουμε, και πρόσφεραν την CAMRELL προς πώληση. Μια ιδιωτική σιδηροδρομική εταιρεία, η NORFOLK SOUTHERN, προσφέρθηκε να την αγοράσει. Εκδηλώθηκε άμεση και υστερική αντίδραση. Η διοίκηση του κρατικού σιδηροδρόμου οργάνωσε εκστρατεία εναντίον του εγχειρήματος, οι εργατικές οργανώσεις απείλησαν απεργία, το Κογκρέσσο των ΗΠΑ αρνήθηκε την προώθηση της πώλησεως διότι βρέθηκε υπό την πίεση των χρηστών του σιδηροδρόμου, και μετά διειτη προσπάθεια πώλησεως η κυβέρνηση των ΗΠΑ ενέδωσε και επώλησε το σιδηρόδρομο με δημοφιλή έκδοση μετοχών. Κατένειμαν τμήμα των μετοχών στους εργαζόμενους και διειτηρήσαν τη διοίκηση. Χρειάζεται μεγάλη προσοχή με την ιδιωτική πώληση, διότι είναι απλά η πιο επικίνδυνη.

Αν η απ'ευθείας πώληση σε ιδιώτη είναι η πιο επικίνδυνη, η ευκολότερη και πιο δημοφιλής λύση είναι όταν η πώληση γίνεται προς την ίδια την διοίκηση της εταιρείας και προς το εργατικό της δυναμικό. Όλοι διαβάζουν στις ξένες εφημερίδες για τις μεγάλες πωλήσεις που γίνονται στη Βρεττανία, της τηλεφωνίας, του φωταερίου και των Βρεττανικών Αερογραμμών. Οι πωλήσεις αυτές είναι εκείνες που προσελκύουν διεθνή προσοχή. Ωστόσο, για καθεμιά απ'αυτές αντιστοιχούν δέκα άλλες εταιρείες, οι οποίες ποτέ δεν έφθασαν στο χρηματιστήριο, διότι πωληθήκαν στις διοικήσεις και το εργατικό τους δυναμικό. Ας πάρουμε την περίπτωση της STAGE-TRUCKING COMPANY που πωλήθηκε το 1981. Πρόκειται για Εθνική Εταιρεία Ναυλώσεως (NATIONAL FREIGHT COMPANY). Η διοίκηση και οι απασχολούμενοι ενώθηκαν, εξασφάλισαν τη συνεργασία λίγων ιδιωτικών τραπεζών και πλειοδότησαν για την αγορά της εταιρείας. Την αγόρασαν οι ίδιοι. Ποσοστό 80% των απασχολούμενων σ'αυτήν συνεισέφεραν για την αγορά της. Ποτέ δεν έφθασε στο χρηματιστήριο, δεν χρειάσθηκε το χρηματιστήριο για την πώλησή της, και μια εταιρεία που πραγματοποιούσε ζημιές άρχισε να είναι κερδοφόρα από την πρώτη κιόλας μέρα. Για κάθε λίρα στερλίνων που επένδυσαν σ'αυτήν οι εργάτες έχουν τώρα αξία 57 στερλινών, και αυτό συνέβη σε διάρκεια μόλις 6 ετών. Αυτή είναι η διαφορά στην αποτελεσματικότητα όταν οι εργαζόμενοι είναι ιδιοκτήτες της επιχειρήσεως τους.

Στη Μ. Βρεττανία υπάρχει κάτι που το ονομάζουν, "Η φορολογική Εξορία", όταν κάποιος άτομο είναι τόσο πλούσιος ώστε δεν αντέχει

πλέον να διαμένει στη χώρα και να πληρώνει τους υψηλούς φόρους. Υπάρχει η εμπειρία της πρώτης φορολογικής εξορίας από την NATIONAL FREIGHT CORPORATION, και ήταν ένας οδηγός φορτηγού αυτοκινήτου που έγινε τόσο πλούσιος ώστε να μην ανέχεται να διαμένει πλέον στη Μ. Βρετανία. Διαμένει τώρα στις Κανάριες Νήσους από τα κέρδη που πραγματοποίησε, αγοράζοντας τμήμα της εταιρείας όταν πωλήθηκε. Και υπάρχουν 10 τέτοιες περιπτώσεις για κάθε μια από τις μεγάλες πωλήσεις. Πωλήσανε τα ναυπηγεία VICARS πριν μερικά χρόνια. Δεν πωλήθηκαν στον πλειοδότη που ήταν μια ιδιωτική εταιρεία ονομαζόμενη TRAFALGAR HOUSE και αποτελεί διεθνές συγκρότημα. Ο δεύτερος πλειοδότης ήταν η διοίκηση των ναυπηγείων και οι απασχολούμενοι σ'αυτά, οι τοπικές τράπεζες και πολίτες των πόλεων στις οποίες λειτουργούσαν τα ναυπηγεία. Η κυβέρνηση δέχθηκε την προσφορά του δεύτερου πλειοδότη, διότι ε γνώριζε ότι θα ήταν δημοφιλέστερη και θα είχε μεγαλύτερη πιθανότητα επιτυχίας. Μια ιδιωτική εταιρεία ενδέχεται να τα είχε οδηγήσει σε κλείσιμο. Άνθρωποι θα είχαν χάσει την εργασία τους και η κυβέρνηση θα είχε καταστεί λιγότερο δημοδιλής. Επομένως, η εξαγορά από τη διοίκηση αποτελεί εξαιρετικά επιτυχή λύση.

Θα αναφέρω μια ακόμη περίπτωση. Η εθνική λεωφορειακή εταιρεία (NATIONAL BUS COMPANY), που είχε το μονοπώλιο των υπεραστικών λεωφορειακών γραμμών στη Μ. Βρετανία, δεν μπορούσε να πωληθεί διότι κόστιζε πολύ η λειτουργία της. Κανείς δεν θα την αγόραζε, και έτσι κατέργησαν τη μονοπωλιακή της θέση, επιτρέποντας σε ιδιωτικές επιχειρήσεις να ανταγωνίζονται με αυτήν, και όπως ήταν φυσικό, κατά την πρώτη εβδομάδα μείωσαν τα εισιτήρια στο 1/3. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις πρόσφεραν νέα πολυτελή λεωφορεία, ήταν εξοπλισμένα με μηχανές πωλήσεως καφέ και εφημερίδων, μερικές μάλιστα απ'αυτές είχαν διωχθεί διότι πρόβαλλαν πορνογραφικές βινεοταινίες κατά τη διάρκεια των ταξιδιών. Οι εταιρείες αυτές ήταν οι δημοφιλέστερες και το αποτέλεσμα, φυσικά, ήταν ότι το κοινό ωφελήθηκε αμέσως, υπήρξαν άφθονες ευκαιρίες για ανάπτυξη των ιδιωτικών επιχειρήσεων, νέες θέσεις εργασίας δημιουργήθηκαν και πολύ περισσότεροι άνθρωποι άρχισαν να ταξιδεύουν με λεωφορεία. Το ενδιαφέρον χαρακτηριστικό αυτής της εξέλιξης ήταν ότι και η εθνική λεωφορειακή εταιρεία άρχισε να κάνει το ίδιο. Μείωσε την τιμή των εισιτηρίων της και βελτίωσε τις υπηρεσίες της, ξανακέρδισε την χαμένη αγορά και άρχισε να πραγματοποιεί κέρδος, και έτσι την πωλήσανε. Η πώληση έγινε με διαίρεση της εταιρείας σε 66 τμήματα, τα οποία πωλήθηκαν χωριστά, κατά περιοχή. Πάνω από 45 από τα εν λόγω τμήματα πωλήθηκαν στις διοικήσεις και τους εγγαζόμενους σ'αυτά. Ο τρόπος αυτός αποτελεί πολύ δημοφιλή μέθοδο πώλησης κρατικών δραστηριοτήτων, διότι δεν απαιτεί καν ανεπτυγμένη λειτουργία χρηματιστηρίου. Οι επιχειρήσεις λειτουργούν επιτυχεστέρα όταν οι απασχολούμενοι σ'αυτές εργάζονται για τους εαυτούς τους, εργάζονται πιο αποτελεσματικά, εργάζονται εντατικότερα και αντί να ενδιαφέρονται πόσο πιο νωρίς θα επιστρέψουν στο σπίτι, ενδιαφέρονται για το μέγεθος των κερδών που

μπορεί να πραγματοποιήσει η επιχείρηση, διότι μπορούν να απολαύσουν την ωφέλεια.

Η γραμμή κόβερκράφτ, που συνδέει τις ακτές της Μ. Βρετανίας με τις ηπειρωτικές ακτές στο στενό της Μάγχης, ιδιωτικοποιήθηκαν το 1984. Δόθηκε στους εργαζόμενους. Κόστιζε τόσο πολύ η λειτουργία της ώστε η κυβέρνηση σκέφθηκε ότι αν την παραχωρούσε και έπειθε την διοίκηση και το εργατικό δυναμικό να τη λειτουργήσουν, θα ήταν υποχρεωμένοι να είναι πιο αποτελεσματικοί, ακόμη και χωρίς επιδοτήσεις. Και η περίπτωση αυτή ήταν μια επιτυχία. Το 1986 είχε καταστεί τόσο κερδοφόρα ώστε οι εογαζόμενοι που την είχαν αναλάβει μπόρεσαν να την πωλήσουν αντί 4,3 εκατ. λιρών στερλινών. Έτσι, μια εταιρεία με μηδενική αξία μέσα σε δύο χρόνια πωλήθηκε μ' αυτό το ποσό.

Ιδιωτικοποίησαν μεγάλο μέρος του αποθέματος κατοικιών. Και η πώληση αυτή δεν έλαβε χώρα μέσω του χρηματιστηρίου. Το Βρετανικό κράτος ήταν ιδιοκτήτης του 35% περίπου των κατοικιών στη Μ. Βρετανία. Περισσότερο από 1 στις 3 κατοικίες ήταν κρατική ιδιοκτησία και οι χρήστες πλήρωναν επιδοτούμενα ενοίκια. Αυτό σημαίνει ότι ήταν πολύ δύσκολο να συντηρηθούν τα σπίτια λόγω ανεπαρκούς ανακυκλώσεως του κεφαλαίου. Η πολιτική που εφαρμόστηκε εδώ ήταν να πωληθούν τα σπίτια σ' αυτούς που τα χρησιμοποιούσαν με όρους πολύ ελκυστικούς. Αν είχαν χρησιμοποιήσει την κατοικία για δύο χρόνια, παρείχεται έκπτωση ίση με 20% της αγοραίας τιμής και η έκπτωση αυτή αυξήθηκε στο 50%. Από τότε η έκπτωση έχει ανέβει μέχρι και 80%, ανάλογα με την κατάσταση στην οποία βρίσκεται η κατοικία και τη χρονική διάρκεια που τη χρησιμοποίησαν οι αγοραστές. Ο συνολικός αριθμός κατοικιών που έχει πωληθεί μέχρι τώρα είναι 1,1 εκατομμύριο. Αντίστοιχος αριθμός νοικοκυριών έγινε ιδιοκτήτης περιουσίας. Η κυβέρνηση δεν ήταν πια υποχρεωμένη να επιδοτεί αυτές τις κατοικίες. Οι άνθρωποι που αγοράζουν τις κατοικίες τους αλλάζουν ακόμη και τις πολιτικές τους πεποιθήσεις, όπως διαπιστώθηκε κατά τις δυο τελευταίες εκλογές.

Η άλλη σημαντική μέθοδος ιδιωτικοποίησης που χρησιμοποιήθηκε ήταν η μέθοδος της αναθέσεως. Χρησιμοποιούν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις για την εκτέλεση δημόσιων λειτουργιών. Η καθαριότητα των δρόμων, ο καθαρισμός των παραθύρων και η συντήρηση των πάρκων τώρα γίνεται από ιδιωτικές επιχειρήσεις και έτσι εξοικονομούν από 20% έως 40% του κόστους. Οι αριθμοί αυτοί είναι σχεδόν καθολικοί για τη Μ. Βρετανία όταν οι εν λόγω λειτουργίες έχουν ανατεθεί συμβατικά σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Επίσης, τα νοσοκομεία σήμερα στη Μ. Βρετανία καθαρίζονται και εφοδιάζονται με τροφή από ιδιωτικές επιχειρήσεις. Με τον τρόπο αυτό έχουν μέχρι τώρα εξοικονομήσει κατά το πρώτο έτος 100 εκατ. στερλίνες. Μόνον 27 εκατ. από το ποσό αυτό εξοικονομείται από τις ίδιες τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, το υπόλοιπο εξοικονομείται από την απειλή των ιδιωτικών εταιρειών. Διότι, όταν ανακοινώσουν σε οποιοδήποτε νοσοκομείο ότι προτίθενται να προσκαλέσουν ιδιωτικές εταιρείες να λάβουν μέρος σε διαγωνισμό για την παροχή της υπηρεσίας, τότε

Ξαφνικά ως δια μαγείας, οι εργαζόμενοι βρίσκουν ότι μπορούν να εκτελέσουν την εργασία τους πολύ φτηνότερα και αποτελεσματικότερα παρ'όσον προηγουμένως, διότι φοβούνται ότι διαφορετικά θα αναλάβουν τις σχετικές δραστηριότητες ιδιωτικές εταιρείες. Ως συνέπεια, το κόστος για το δημόσιο μειώθηκε λόγω της απειλής ιδιωτικοποίησης και εξοικονόμησαν 27 εκατ. στερλίνες από τις ιδιωτικές εταιρείες και 73 εκατ. στερλίνες από τον ίδιο το δημόσιο τομέα.

Αυτές είναι μερικές μόνο, από τις 22 διαφορετικές μεθόδους ιδιωτικοποίησης που έχουν εφορμοσθεί αποτελεσματικά στη Μ. Βρετανία. Έτσι, ενώ το 1979 η χώρα αυτή ήταν με το μεγαλύτερο δημόσιο τομέα στον οικονομικά ανεπτυγμένο κόσμο, φθάνουν ταχύτατα στο σημείο να μην έχουν τίποτε για ιδιωτικοποίηση.

4.2 Δυτική Γερμανία

4.2.1 Γενικά

Η γερμανική σκέψη είναι συνήθως περισσότερο θεωρητικά παρά πρακτικά προσανατολισμένη. Γι'αυτό και η κύρια συμβολή της Γερμανίας στη διεθνή ιδιωτικοποίηση βρίσκεται στη θεωρία της ιδιωτικοποίησης, ιδιαίτερα δε στη θεωρία ιδιωτικοποίησης λειτουργιών και υπηρεσιών.

Η θεωρητική αυτή προσέγγιση άρχισε το 1979 στο Ινστιτούτο Έρευνας των Μικρών Επιχειρήσεων στη Αννόβερο, όταν οι ιδιώτες επιχειρηματίες κατηγόρησαν τις κυβερνητικές υπηρεσίες για αθέμιτο ανταγωνισμό. Ο διάλογος οδήγησε σε ερευνητική εργασία, βασισμένη σε εμπειρική έρευνα που απέβλεπε να εντοπίσει κατά πόσο και που οι δημόσιες υπηρεσίες ενδέχεται να υπερτερούν ή κατά πόσον και που οι ιδιωτικές υπηρεσίες θα είχαν αποδεδειγμένα πλεονεκτήματα.

Κατά πρώτον, διαπιστώσανε ότι δεν είχαν στη διάθεσή τους ένα ακριβές οικονομικό μέτρο βάσει του οποίου να μπορούσαν να συγκρίνουν το ιδιωτικό και δημόσιο κόστος και όφελος. Ως εκ τούτου το πρώτο βήμα ήταν να βρουν το μέτρο που θα τους επέτρεπε να δίνουν συγκεκριμένη απάντηση σε κάθε περίπτωση, αναφορικά με το αν μια συγκεκριμένη παραγωγή θα έπρεπε να διεξάγεται στον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα.

Για το σκοπό αυτό αγνόησανε, κατ'αρχάς, τη θεωρητική θέση που θεωρεί ότι η ιδιωτική επιχειρηματικότητα κατέχει θεμελιώδες πλεονέκτημα σε όλες τις γραμμές οικονομικής παραγωγής στο σύστημα της αγοράς. Θελήσανε να βρουν λύση, η οποία όχι μόνο θα μπορούσε να πείσει την ιδιωτική οικονομία και τους φιλελεύθερους ή συντηρητικούς πολιτικούς, αλλά και τους εχθρούς της ιδιωτικοποίησής στους χώρους των εργατικών ενώσεων και των σοσιαλιστών. Αυτό το μέτρο δεν μπορούσε να είναι τίποτε άλλο

από την υπεροχή σε αποτελεσματικότητα της ιδιωτικής ή δημόσιας μορφής παραγωγής. Σύμφωνα με την οικονομική αυτή προσέγγιση, το μέτρο ιδιωτικοποίησης θα έπρεπε πάντοτε να αξιολογείται σύμφωνα με οικονομικά κριτήρια.

Ετσι, για να μπορέσουν με βάση την οικονομική αυτή προσέγγιση να αποφασίσουν αν μια δραστηριότητα ενδείκνυται να ιδιωτικοποιηθεί ή όχι, αναπτύξανε μια φόρμουλα υπολογισμού - μια φόρμουλα ιδιωτικοποίησης - η οποία τους καθιστούσε ικανούς να δείξουν τυχούσα οικονομική διαφορά μεταξύ της δημόσιας και ιδιωτικής μορφής παροχής της υπηρεσίας.

4.2.2 Εκτίμηση για την ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών

Η φόρμουλα ιδιωτικοποίησης για τον υπολογισμό των διαφόρων μορφών υπηρεσιών είναι μια σύγκριση δαπανών και ωφελειών των δύο μορφών παραγωγής, ιδιωτικής και δημόσιας. Η διαφορά μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων δαπανών και ωφελειών θα τους επέτρεπε να αποφασίσουν ποιά μορφή υπηρεσίας είναι οικονομικότερη. Η σύγκριση αυτή κόστους-ωφέλειας υπολογίζεται με άλλο τρόπο για τη δημόσια περιουσία και με άλλο για τις δημόσιες υπηρεσίες.

4.2.2.1 Εκτίμηση για την ιδιωτικοποίηση της περιουσίας

Η αποδοτικότητα ιδιωτικοποίησης περιουσίας, ανεξάρτητα αν αυτή είναι σε πάγια στοιχεία ή σε κινητές αξίες, είναι σχετικά εύκολο να υπολογισθεί. Πρέπει πρώτα να υπολογισθούν τα δημόσια κέρδη μείον το κόστος των εν λόγω μετοχών περιουσίας, περιλαμβανομένων και των χρηματοοικονομικών εξόδων για τυχόντα συναφθέντα δάνεια. Το άθροισμα αυτό πρέπει να συγκριθεί με την καθαρά απόδοση που η δημόσια αρχή θα είχε επιτύχει, αν είχε πωλήσει ολικώς ή μερικώς τα περιουσιακά της στοιχεία σε ιδιώτη. Η αξία πωλήσεων καθορίζεται είτε στην επίσημη τιμή ή με υπολογισμό της αξίας, όπως προκύπτει από τα λογιστικά βιβλία. Η επίσημη αυτή τιμή ή αξία βάσει των λογιστικών βιβλίων αντανακλά τα αναλογικά καθαρά κέρδη πωλήσεων, δηλαδή αντανακλά την τιμή αγοράς, την οποία η δημόσια αρχή θα εισέπρατε. Η απόδοση αυτή θα καθιστούσε την κυβέρνηση ικανή να εξοφλεί χρέη και έτσι να εξοικονομεί χρηματοοικονομικά έξοδα (τόκους) ή να εξοικονομεί σε δανειακές πληρωμές, χρηματοδοτώντας μελλοντικά έργα η ίδια. Ομοίως, οι δαπάνες και τα κέρδη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από πάγια περιουσιακά στοιχεία προστίθενται, ακολούθως προσδιορίζονται τα καθαρά κέρδη πωλήσεων και οι τρέχουσες εξοικονομήσεις ή κέρδη από πωλήσεις συγκρίνονται με τα κέρδη της ιδιοκτησίας των παγίων περιουσιακών στοιχείων.

4.2.2.2 Υπολογισμός για την ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών

Για να συγκριθούν τα κόστη δύο διαφορετικών διασπαρώσεων υπηρεσιών, πρέπει να βρεθεί ένας κοινός παρανομαστής. Αρχικά κοινός παρανομαστής είναι η παρεχόμενη υπηρεσία. Η φύση της υπηρεσίας μπορεί να περιγράφει με ακρίβεια, ανεξάρτητα από ποιός παρέχει την υπηρεσία, δημόσιος ή ιδιωτικός τομέας. Η σύγκριση των δαπανών παροχής της υπηρεσίας από δημόσια αρχή και την ιδιωτική επιχείρηση βασίζονται, ακολούθως, στην κοινή αυτή περιγραφή της υπηρεσίας.

Η αγοραία τιμή για μία συγκεκριμένη υπηρεσία δεν είναι δύσκολο να προσδιορισθεί: Απλώς πρέπει να συγκεντρωθούν τιμές προσφοράς από ιδιώτες προμηθευτές. Οι δαπάνες και τα κέρδη της επιχείρησης είναι χωρίς αξία, η αγοραία τους αξία είναι το αποφασιστικής σημασίας μέγεθος. Κάθε αγοραστής μπορεί να πάρει αυτή την υπηρεσία σ'αυτή την υπηρεσία σ'αυτή την αγοραία τιμή, επομένως, το κόστος της ιδιωτικοποιηθείσας υπηρεσίας για την δημόσια αρχή θα είναι η αγοραία τιμή.

Στην περίπτωση συγκρίσεως κόστους το πρόβλημα βρίσκεται στον προσδιορισμό των δαπανών της δημόσιας αρχής. Ο δημόσιος τομέας δεν ακολουθεί γενικώς λειτουργική προσέγγιση στον υπολογισμό του κόστους αλλά μάλλον χρησιμοποιεί προσέγγιση καταστιχογραφικού υπολογισμού δαπανών και εσόδων, αποκλείοντας υπολογιστικές δαπάνες. Επομένως, για να διεξαγάγει ρεαλιστικό υπολογισμό του κόστους της συγκεκριμένης δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να ακολουθήσει προσέγγιση υπολογισμού, όπως εκείνη που χρησιμοποιείται από διευθυντικά στελέχη επιχειρήσεων. Αυτό σημαίνει, απλά, ότι πρέπει να προσδιορισθούν και υπολογισθούν μαζί όλες οι άμεσες και έμμεσες δαπάνες παροχής της υπηρεσίας. Υπάρχουν σχετικά δύο θεωρητικές και πρακτικά εφαρμόσιμες μέθοδοι υπολογισμού του κόστους: υπολογισμός συνολικού κόστους και υπολογισμός κόστους μονάδος.

4.2.3 Κέρδη αποτελεσματικότητας από την ιδιωτικοποίηση.

Στο Ερευνητικό Ινστιτούτο (MITTELSTANDS INSTITUT NIEDERSACHSEN) υπάρχει ομάδα που ασχολείται αποκλειστικά με διερευνήσεις και υπολογισμούς που αφορούν την ιδιωτικοποίηση. Σε 700 περίπου περιπτώσεις που έχουν μελετήσει έχουν διαπιστώσει ότι:

- α) κατά μέσο όρο οι ιδιωτικές επιχειρήσεις στη Γερμανία παράγουν με κόστος 50% χαμηλότερο από το κόστος των δημοσίων αρχών
- β) οι διαφορές κόστους για την ίδια υπηρεσία ποικίλει μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων παραγωγών από 250% μέχρι 30% υπέρ της ιδιωτικής παραγωγής
- γ) οι υπολογισμοί επεκτάθηκαν σ'όλες σχεδόν τις κατηγορίες δημόσιας παραγωγής και υπηρεσιών. Σε καμιά περίπτωση δεν διαπιστώθηκε υπεροχή της παραγωγής του δημοσίου. Μόνον σε δύο περιπτώσεις εντοπίσθηκε ίση σχέση κόστους-ωφέλειας μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα (ένα δημόσιο πλυντήριο και ένα δημόσιο νεκροταφείο)
- δ) τα αποτελέσματα υποστηρίζουν το συμπέρασμα ότι η Γερμανική Κυβέρνηση θα μπορούσε να εξοικονομήσει κατά μέσο όρο το μισό από

το κόστος της παραγωγής του δημοσίου, μεταφέροντας τις σχετικές δραστηριότητες στον ιδιωτικό τομέα.

Η ανυπέρβλητη αυτή οικονομική επικράτηση της ιδιωτικής μορφής παροχής των υπηρεσιών έχει φέρει αλλαγή στο βάρος της αποδείξεως κατά τις συζητήσεις για ιδιωτικοποιήσεις: Δεν είναι πια η ιδιωτική πλευρά που πρέπει να αποδείξει στην κυβέρνηση ότι η ιδιωτική παραγωγή θα ήταν φθηνότερη. Είναι μάλλον η κυβέρνηση που πρέπει να δείξει για κάθε μονάδα δημόσιας υπηρεσίας ότι η εν λόγω μονάδα είτε λειτουργεί σε τιμές αγοράς - το οποίο γενικώς δεν θα είναι αλήθεια - ή πρέπει να δικαιολογήσει τους λόγους για το υψηλότερο κόστος αυτής.

Περί το τέλος του 1987 περατώσανε μια νέα ανάλυση των αποτελεσμάτων, όλων των ιδιωτικοποιήσεων υπηρεσιών στη Δ. Γερμανία από το 1980. Τα αποτελέσματα της αναλύσεως δείχνουν ότι καμία από τις ιδιωτικοποιήσεις δεν προκάλεσε οποιασδήποτε φύσεως πρόβλημα στην ποιότητα ή ποσότητα της προσφερόμενης υπηρεσίας. Όλες οι ιδιωτικοποιήσεις ικανοποίησαν τις οικονομικές επιδιώξεις στις οποίες στόχευσαν και συνήθως η εξοικονόμηση κόστους ήταν μεγαλύτερη από την προυπολογισθείσα.

4.2.4 Οι κύριοι τομείς ιδιωτικοποίησης στη Γερμανία.

Οι κύριες δυνατότητες ιδιωτικοποίησης οικονομικής δραστηριότητας του δημοσίου σε αγαθά και υπηρεσίες βρίσκονται στις τοπικές κυβερνήσεις, στην τοπική αυτοδιοίκηση. 80% όλων των λειτουργιών των τοπικών κυβερνήσεων δεν αποτελούν πια αποκλειστική επίσημη αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, υπό την έννοια ότι πρέπει υποχρωτικά οι εν λόγω λειτουργίες να συντελεσθούν από δημόσια αρχή. Οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν καταστεί σε αυξημένο βαθμό παραγωγοί αγοραίων αγαθών και υπηρεσιών, τα οποία θα μπορούσαν να είχαν παραχθεί από ιδιώτες επιχειρηματίες. Επομένως, κατά μέσο όρο το 80% των λειτουργιών των τοπικών κυβερνήσεων προσφέρεται προς ιδιωτικοποίηση. Ωστόσο, η επιτυχία ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών αυτών στη Δ. Γερμανία εξαρτάται κατά το πλείστον από την πολιτική κατάσταση που επικρατεί σε τοπικό επίπεδο. Εκεί όπου υπάρχουν σοσιαλιστικές πλειοψηφίες, τα εργατικά συνδικάτα είναι συνήθως αρκετά ισχυρά ώστε να μπορούν να σταματήσουν οποιαδήποτε κίνηση για ιδιωτικοποιήσεις. Εκεί όπου επικρατούν φιλελεύθερες ή συντηρητικές πλειοψηφίες η ιδιωτικοποίηση άρχισε συνήθως από δαπανηρές υπηρεσίες όπως είναι πισίνες, τα σχολεία μουσικής, οι υπηρεσίες κηδειών, τα σφαγεία, η αποκομιδή των απορριμάτων κ.ο.κ. Τα αποτελέσματα είναι ότι οι πόλεις που διοικούνται από σοσιαλιστές είναι συνήθως επιφορτισμένες με μεγαλύτερη παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών "δημόσιας φύσεως", αλλά είναι επίσης χρηματοδοτικά ασθενέστερες σε σύγκριση με τις πόλεις που διοικούνται από συντηρητικούς.

Πέρα από αυτό, η κεντρική κυβέρνηση έχει αρχίσει μια εκστρατεία ιδιωτικοποίησης μετοχών των μεγαλύτερων δημοσίων

εταιρειών, όπως είναι το Ταχυδρομείο, η Εταιρεία Σιδηροδρόμων και άλλες από τις 1000 μεγάλες δημόσιες επιχειρήσεις, ώστε να γίνει διασπορά του κεφαλαίου τους σε ιδιώτες. Η κίνηση αυτή ιδιωτικοποίησης έχει λίγο καθυστερήσει τελευταία εξαιτίας του χρηματιστηριακού κραχ.

Το συμπέρασμα είναι ότι η συνεισφορά της Γερμανίας στη συζήτηση για την ιδιωτικοποίηση είναι γενικώς ασθενέστερη στη πράξη αλλά ισχυρότερη στην θεωρητική και εμπειρική θεώρηση της ιδιωτικοποίησης. Η συνεισφορά της στη διεθνή διαμάχη περί το ζήτημα της ιδιωτικοποίησης εξαντλείται βασικώς σ' αυτό το σημείο. Στην πρακτική της ιδιωτικοποίησης μαθαίνουν ακόμη από τις εμπειρίες της Μ. Βρετανίας.

4.3. Γαλλία.

4.3.1. Γενικά.

Οι ιδιωτικοποιήσεις στη Γαλλία δεν είναι παρά μία από τις όψεις της φιλελεύθερης πολιτικής της κυβερνήσεως που ανέδειξαν οι εκλογές του 1986. Κατά τις εκλογές εκείνες η ιδιωτικοποίηση ήταν ένα από τα κύρια όπλα του προεκλογικού αγώνα της σημερινής πλειοψηφίας.

Οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν τμήμα ενός προγράμματος ευρύτερης φιλελευθεροποίησης, που χαρακτηρίζεται από δραστική μείωση της παρεμβατικής πολιτικής του κράτους, χρηματοδοτικής, κοινωνικής και φορολογικής. Όλα τα μέτρα που αφορούν στην ευκαμψία της αγοράς εργασίας, στην δυνατότητα απολύσεων χωρίς προηγούμενη άδεια της κυβερνήσεως, στην μερική απασχόληση, στην απελευθέρωση τιμών και συναλλάγματος, στην τουλάχιστον εμφανή μείωση του φορολογικού βάρους, προκύπτουν από την κυβερνητική βούληση απελευθερώσεως της γαλλικής οικονομίας.

Πρόκειται για μια θεμελιώδη εξέλιξη, για να μην πούμε επανάσταση, δεδομένου ότι η χώρα αυτή, περισσότερο ίσως από κάθε άλλη χώρα της Δυτικής Ευρώπης, διακρίνεται για τον παρεμβατισμό το κράτους στον οικονομικό τομέα. Πενήντα χρόνια κοινωνικοποιήσεων, άμεσων ή ερπουσών, σε τρία χαρακτηριστικά στάδια κατά το 1936, 1945 και το 1982 συν τριάντα χρόνια προγραμματισμού, σίγουρα ενδεικτικού, έχουν κάνει τα πνεύματα να συνηθίσουν στον μύθο του Κράτους-Πρόνοια. Εξάλλου οι κοινωνικοποιήσεις του 1982 προβλήθηκαν ως μέσο για αν υπερνικηθεί η κρίση και να εξαλειφθεί η ανεργία.

4.3.2. Μέγεθος του δημόσιου τομέα και ορισμός της περιμέτρου των ιδιωτικοποιήσεων.

Η κρατική παρέμβαση κατέληξε σε ένα σημαντικό μέγεθος δημόσιο τομέα που καλύπτει εξίσου καλά τις δημόσιες υπηρεσίες με την αυστηρή έννοια, όπως είναι οι μεταφορές, η ενέργεια, η πληροφόρηση, ο καπνός, όσο και ανταγωνιστικούς τομείς όπως είναι η βιομηχανία, οι τράπεζες και οι ασφάλειες.

Το 1986 ο δημόσιος τομέας αντιπροσώπευε το 17% του έμμισθου δυναμικού, το 23% των εξαγωγών και το 36% των επενδύσεων. Όσον αφορά στη βιομηχανία, ο δημόσιος τομέας έλεγχε το 24% του δυναμικού, το ένα τρίτο του κύκλου εργασιών και περίπου 50% των επενδύσεων. Οι κοινωνικοποιημένες τράπεζες αντιπροσώπευαν 90% των καταθέσεων και 80% των χορηγήσεων πιστώσεων.

Επρεπε να αποδειχθεί ότι η πολιτική αυτή δεν έλυσε τα προβλήματα ώστε η σοσιαλιστική κυβέρνηση πρώτα, και έπειτα οι υπόλοιποι να επανέλθουν στις αξίες της οικονομίας αγοράς, αναγνωρίζοντας όμως ότι χωρίς την υποστήριξη του κράτους, η Γαλλία σίγουρα δεν θα διέθετε τώρα ατομική ενέργεια και τόσο ισχυρή αεροναυτική βιομηχανία. Η συναίσθηση αυτή οδήγησε σε μια αποκατάσταση της επιχειρήσεως ως τόπο εργασίας και κέντρο κέρδους, καθώς και σε αναγνώριση του ρόλου της πιστωτικής αγοράς και του χρηματιστηρίου ως φορέων των κεφαλαίων.

Το πρόγραμμα της απεικονιστικής χρειάστηκε, λοιπόν, να εφαρμοσθεί στο δημόσιο τομέα και προς όλες τις κατευθύνσεις. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων περιέλαβε 65 επιχειρήσεις, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται η TFI, που αποτελούσαν μια εικοσάδα σημαντικών επιχειρησιακών ομίλων, μεταξύ των οποίων 9 βιομηχανικές εταιρείες, οι 3 πρώτες ασφαλιστικές εταιρείες, 2 χρηματοπιστωτικές εταιρείες, και σχεδόν το σύνολο των τραπεζών, εκ των οποίων 3 ταξινομούνται ανάμεσα στις 15 πρώτες στον κόσμο. Το πρόγραμμα αυτό συγκρίνεται λόγω μεγέθους του, με εκείνο του Ηνωμένου Βασιλείου. Αφορά ένα περίπου εκατομμύριο μισθωτούς, η δε ολική αξία των επιχειρήσεων προς εκχώρηση εκτιμήθηκε σε 250/300 δισεκ. γαλλικά φράγκα.

Η επιλογή των επιχειρήσεων αυτών έγινε τόσο για λόγους οικονομικούς όσο και για πολιτικούς. Αποκλείει όλες εκείνες τις επιχειρήσεις που παρέχουν δημόσια υπηρεσία ή διαχειρίζονται ένα μονοπώλιο, εξ αιτίας μιας κοινής γνώμης, αρνητικά διακείμενης στην φιλοσοφία της ιδιωτικοποιήσεως, αλλά επίσης αποκλείει εταιρείες που προέρχονται από τον ανταγωνιστικό τομέα, όπως η Σιδηρουργία, η Εθνική Εταιρεία Αεραδιαστημικών Βιομηχανιών ή η RENAULT, λόγω της χρηματοοικονομικής τους κατάστασης, αλλά επίσης διότι ειδικά η RENAULT αποτελεί πολιτικό σύμβολο.

4.3.3. Χαρακτηριστικά των γαλλικών ιδιωτικοποιήσεων.

Η πρωτοτυπία του γαλλικού συστήματος, παρά τον δανεισμό από διάφορα μοντέλα και κυρίως από την αγγλική πείρα, προέρχεται από την ποικιλία των λύσεων που σε κύριες γραμμές είναι οι εξής:

- οι ιδιωτικοποιήσεις αφορούν σε ανταγωνιστικές επιχειρήσεις, που

εκτελούν λειτουργίες οι οποίες κανονικά εμπίπτουν στο χώρο δραστηριότητας του ιδιωτικού τομέα.

- δεδομένης της ευρύτητας της διαδικασίας της ιδιωτικοποίησης η κυβέρνηση έθεσε μια προθεσμία πέντε ετών για την πραγματοποίησή της. Ο Υπουργός Οικονομικών, έχοντας συνείδηση της ανάγκης για προοδευτικότητα, και διακείμενος εχθρικά σε πειραματισμούς, απεφάσισε να ιδιωτικοποιήσει εξ ολοκλήρου κάθε επιχείρηση. Μεταξύ αυτής της προσεγγίσεως και της εναλλακτικής μιας γρήγορης αλλά μερικής ιδιωτικοποίησης μαγάλου αριθμού επιχειρήσεων, ο Υπουργός επέλεξε με αποφασιστικότητα τη βραδύτερη μεν αλλά ολοκληρωτική ιδιωτικοποίηση.

- η πολιτική της ιδιωτικοποιήσεως πρέπει να έχει διαφάνεια, εξ ου και η προσφυγή κατά γενικό κανόνα στην αγορά για την πώληση των μετοχικών τίτλων και, κυρίως, η θέσπιση μιας επιτροπής ιδιωτικοποίησης, που αποτελείται από 7 "σοφούς", υπεύθυνους για τον καθορισμό της αξίας των επιχειρήσεων που θα εκχωρηθούν.

- επιδιώχθηκε η διατήρηση της ανεξαρτησίας των επιχειρήσεων, που θα δαθούν στον ιδιωτικό τομέα. Δύο μέσα μπορούν να εφαρμοστούν: το πρώτο είναι η ειδική μετοχή, ισότιμη με τις αγγλικές χρυσές Μετοχές, που θέτει υπό την έγκριση του Υπουργού Οικονομίας κάθε συμμετοχή πάνω από 10%. Η ισχύς της είναι πενταετής. Αλλά εδώ πρόκειται για ένα εξαιρετικό μέσο, που χρησιμοποιείται εφ'όσον η δραστηριότητα της επιχείρησης παρουσιάζει στρατηγικό ενδιαφέρον. Ο Υπουργός Οικονομίας προέβει, επίσης, στη σύσταση μιας πολιτικής ομίλου σταθερών μετόχων, που ονομάζεται επίσης "σκληρός πυρήνας", ο οποίος δεν προβλέπεται ρητά από τον νόμο. Αυτοί οι σκληροί πυρήνες είναι δύο τύπων: ο ένας τύπος αφορά στις περιπτώσεις όπου εκχωρείται κατ' ελάχιστον 50% του κεφαλαίου της επιχείρησης, εφ'όσον αυτή είναι μετρίου μεγέθους. Ο δεύτερος τύπος αφορά στο 20% με 30% του κεφαλαίου για τους μεγάλους ομίλους, με την διευκρίνηση ότι σ' αυτήν την περίπτωση η αναλογία που παρέχεται σε κάθε μέτοχο δεν υπερβαίνει ποτέ το 6% των προσφερομένων τίτλων. Οι σκληροί πυρήνες συγκροτούνται σύμφωνα με την διαδικασία εκχώρησης ομόφωνα έπειτα από διαγωνισμό, τα χαρακτηριστικά του οποίου υπόκεινται στην γνωμοδότηση της επιτροπής της ιδιωτικοποίησης.

Οι συμμετέχοντες στον σκληρό πυρήνα εκτός του ότι πληρώνουν τιμή γενικώς υψηλότερη, 3-8% πάνω από την τιμή εκχώρησης, είναι υποχρεωμένοι να διατηρήσουν για δύο χρόνια τους αποκτηθέντες κατ' αυτό τον τρόπο τίτλους, πρέπει δε κατά την διάρκεια μιας πρόσθετης τριετούς προθεσμίας να τους εκχωρήσουν κατά προτεραιότητα στα άλλα μέλη του σκληρού πυρήνα ή σε εκδοχείς τους οποίους παρουσιάζει σ' αυτούς η επιχείρηση.

Η επιλογή των μελών του ομίλου των σταθερών μετόχων γίνεται από τον Υπουργό Οικονομίας σε σχέση πάντοτε με την συγκεκριμένη επιχείρηση. Εν προκειμένω, λαμβάνονται υπόψη οι παραδοσιακοί οικονομικοί, εμποικοί ή τεχνολογικοί δεσμοί που μπορεί να υπάρχουν μεταξύ επιχείρησης και υποψηφίου, η συνοχή της στρατηγικής που ανέπτυξε ο υποψήφιος και, τέλος, η μέριμνα για διαφοροποίηση των

συμμετεχόντων στους διάφορους ομίλους σταθερών μετόχων. Μόνο ο κατάλογος των μετόχων που επελέγησαν δημοσιεύεται.

- επίσης, μία από τις φροντίδες των Αρχών είναι να διαφυλαχθούν τα εθνικά συμφέροντα, χωρίς εν τούτοις να απαγορεύεται συμμετοχή μικρής μειοψηφίας από ξένα συμφέροντα. Για αυτό το σκοπό ορίζεται στον νόμο ότι οι εκχωρήσεις σε ξένα συμφέροντα δεν μπορούν να υπερβούν το 20% του κεφαλαίου.

- τέλος, μία από τις θεμελιώδεις ιδέες είναι η επιθυμία να αναπτυχθεί η διασπορά των μετοχών στο λαό. Το να συμμετέχουν όλοι οι Γάλλοι, αλλά επίσης και οι μισθωτοί των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων και των ευγατρικών τους, στις πράξεις ιδιωτικοποίησης αποτελεί ένα από τους κυριότερους στόχους της κυβερνήσεως, η οποία θέλει με αυτό το τρόπο να αποδείξει τη μέριμνά της για την πρόοδο στην οδό της οικονομικής και κοινωνικής δημοκρατίας. Για τον σκοπό αυτό παρασχέθηκαν ειδικά προνόμια μόνο στα γαλλικά φυσικά πρόσωπα και τους μισθωτούς της υπόψη επιχειρήσεως, ενώ στους υπόλοιπους Γάλλους ή ξένους επενδυτές δεν παρασχέθηκε κανένα προνόμιο.

Τα φυσικά πρόσωπα δικαιούνται, κατ' αρχήν, μίας προτεραιότητας με όριο 10 τίτλων, για να αποκτήσουν μετοχές μέσα στο πλαίσιο της Δημόσιας Προσφοράς Πωλήσεως. Η διατήρηση για 18 μήνες των τίτλων που αποκτώνται μ' αυτόν τον τρόπο, παρέχει στον μέτοχο δικαίωμα δωρεάν αποκτήσεως μιας μετοχής ανά 10 μετοχές που κατέχει, με μέγιστο όριο 5 τίτλους ανά άτομο. Οι μετοχές αυτές που διανέμονται δωρεάν, προέρχονται από το απόθεμα του Κράτους που φυλάσσεται γι' αυτό το σκοπό.

Οι μισθωτοί των επιχειρήσεων βλέπουν σε όλες τις περιπτώσεις να κρατείται μία ποσόστωση ίση με 10% του συνόλου των μετοχών που εκχωρούνται και τυγχάνουν εκπτώσεως, - 5% χωρίς περιορισμό δυνατότητας εκχωρήσεως, - 20% μάξιμουμ αλλά με απαγόρευση εκχωρήσεως των τίτλων πριν από μία περίοδο δύο ετών, καθώς και προεσμίες πληρωμής που μπορούν να φτάσουν τα τρία έτη. Οι μισθωτοί έχουν επίσης, το προνόμιο μιας δωρεάν μετοχής ανά μία μετοχή που αποκτήθηκε μέσα στο όριο ενός αντιτίμου όσου με περίπου 5000 γαλλικά φράγκα.

Μετά από ορισμένες πολιτικές και κοινοβουλευτικές περιπέτειες, οι ανωτέρω αρχές και όροι, που συνιστούν θεμέλιο της γαλλικής πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων, συνενώθηκαν στους νόμους της 2 Ιουλίου και 6 Αυγούστου 1986, που είναι οι νομικές βάσεις των πράξεων της ιδιωτικοποίησης. Τα κείμενα αυτά, ενώ καθορίζουν ένα συγκεκριμένο πλαίσιο για τις απεικονισμοποιήσεις, παρέχουν στον Υπουργό Οικονομίας αρμοδιότητα εκτιμήσεως, η οποία είναι σημαντική καθ' όσον αφορά στους τρόπους εκχωρήσεως των δημοσίων επιχειρήσεων. Ο συμβιβασμός των ποικίλων αυτών στόχων και η νομική αυτή ευελιξία οδήγησαν τις Αρχές στην πραγματοποίηση τής πωλήσεως των δημοσίων επιχειρήσεων, συνδυάζοντας ποικίλες μεθόδους: δημόσια προσφορά πωλήσεως για το κοινό γενικά, εκχώρηση ομόφωνα για τον σταθερό πυρήνα, πώληση που προορίζεται για τους

μισθωτούς, μερίδιο που προορίζεται για το εξωτερικό στις περιπτώσεις των μεγάλων πράξεων.

Σταθερή εφαρμογή των διαδικασιών αυτών και των αρχών τελικής κατανομής των τίτλων, παρέχει στις πράξεις ιδιωτικοποίησης ορισμένη απλότητα και μεγάλη ισότητα, τουλάχιστον εντός εκάστης από τις επιμέρους κατηγορίες των μετόχων.

4.3.4. Η πραγματοποίηση μιας πράξης ιδιωτικοποίησης.

Παρακάτω, αναφέρονται συνοπτικά οι κύριες φάσεις της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης στη Γαλλία, που συγκεντρώνει ένα μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων. Οι φάσεις αυτές ακολουθούν ένα καλά ρυθμισμένο σενάριο.

4.3.4.1. Οι παρεμβαίνοντες.

- Ο Υπουργός, και φυσικά το γραφείο του, καθώς και η Διεύθυνση Οικονομικών, που είναι ο γνήσιος διευθυντής ορχήστρας της όλης διαδικασίας.

- Η Επιτροπή Ιδιωτικοποίησης, της οποίας ο ρόλος είναι καθοριστικός στον προσδιορισμό της αξίας της επιχείρησης και των όρων εκχώρησης στον όμιλο σταθερών μετόχων.

- Οι Τράπεζες, Συμβούλια του Κράτους, επιλεγόμενα έπειτα από διαγωνισμό σε συνάρτηση με την αρμοδιότητα και γνώση που διαθέτουν για τον τομέα δραστηριότητας της επιχείρησης, και ο λογιστικός έλεγχος που επιλέγεται από το Κράτος κατόπιν διαγωνισμού, οι εργασίες του οποίου ενδυναμώνουν την εκτίμηση της αξίας της επιχείρησης που έγινε από κοινού από τις Τράπεζες, συμβούλους του Κράτους και την επιχείρηση.

- Οι Τράπεζες σύμβουλοι των επιχειρήσεων.

- Οι Χρηματιστηριακές Αρχές.

- Τα Συμβούλια Επικοινωνίας.

- Ο Διαπραγματευτής εισηγμένου συναλλάγματος.

4.3.4.2. Οι προπαρασκευαστικές αποφάσεις.

Ο Υπουργός Οικονομίας επιλέγει την επιχείρηση που θα ιδιωτικοποιηθεί. Η επιλογή του υπόκειται σε διάφορα κριτήρια:

- μερικά κριτήρια είναι εξειδικευμένα για τη συγκεκριμένη επιχείρηση: μεταξύ αυτών μπορούμε να αναφέρουμε το επίπεδο προετοιμασίας της επιχείρησης για την είσοδο της στην αγορά, το κοινωνικό κλίμα απέναντι στην ιδιωτικοποίηση, τον βαθμό επείγοντος της ιδιωτικοποίησης (κατάσταση του ανταγωνισμού, αναγκαιότητα προσφυγής στην αγορά, προβλήματα διακανονισμού), την ισχυρή λίγο πολύ επιθυμία των διευθυνόντων να δουν την εταιρεία τους σύντομα ιδιωτικοποιημένη ή όχι, αλλά κυρίως την οικονομική κατάσταση και κερδοφόρα ικανότητα της επιχείρησης.

- άλλα κριτήρια αφορούν την αγορά γενικώς: όπως βιομηχανικά, τραπεζικά, ασφαλιστικά. Σπουδαιότητα του εγχειρήματος ιδιωτικοποίησης, ρευστότητα της αγοράς.

Ο Υπουργός Οικονομίας καθορίζει, επίσης, τις γενικές αρχές του εγχειρήματος: ποσοστό που εκχωρείται από το κράτος, τοποθέτηση στην κεφαλαιαγορά, πιθανή χρησιμοποίηση της ειδικής μετοχής.

Μόλις ληφθεί η απόφαση ιδιωτικοποίησης της επιχείρησης, γίνονται διαγωνισμοί για την επιλογή συμβούλων της κυβέρνησης: γενικά δύο τράπεζες (μία γαλλική τράπεζα για το εσωτερικό μερίδιο, μία ξένη τράπεζα για το διεθνές μερίδιο), το γραφείο λογιστικού ελέγχου και ενίοτε ένας νομικός σύμβουλος. Παράλληλα η επιχείρηση επιλέγει, ομοίως, τους τραπεζικούς και νομικούς συμβούλους της.

4.3.4.3 Οι μελέτες και η τεχνική και νομική προετοιμασία.

Η φάση αυτή διαρκεί γενικά λίγους μήνες (περίπου 3 ή 4) αλλά μπορεί να διαρκέσει περισσότερο χρόνο αν προκύψουν ειδικές δυσχέρειες. Κάθε εβδομάδα συνεδριάζει μία Επιτροπή Καθοδήγησης, η οποία συγκεντρώνει όλους τους συμμετέχοντες. Παράλληλα, περιλαμβάνει τις εξής εργασίες:

- την εκτίμηση των λογαριασμών της επιχείρησης από τις τράπεζες συμβούλους και τον επιλεγέντα λογιστικό ελεγκτή.

- τον καθορισμό των διαδικασιών του εγχειρήματος: όγκος και τρόποι διαθέσεως μετοχών σε ξένους, μερίδιο που προσφέρεται στους μισθωτούς και καθορισμός προνομίων που τους παρέχονται, προετοιμασία ενδεχόμενων πρόσθετων χρηματοπιστωτικών πράξεων (ανταλλαγή πιστοποιητικών επενδύσεων ή τίτλων που συμμετέχουν έναντι μετοχών, αύξηση κεφαλαίου).

- την προετοιμασία εκστρατείας πληροφόρησης (σύνταξη πληροφοριακού δελτίου, οργάνωση δημόσιων εκδηλώσεων, καθορισμός της διαφημιστικής εκστρατείας που πρέπει να υποβληθεί για έγκριση στον Υπουργό Οικονομίας).

Οι εργασίες αυτές καταλήγουν:

- στην απόφαση της επιτροπής της ιδιωτικοποίησης, που καθορίζει μέσα στις 10 μέρες που προηγούνται από την Δημόσια Προσφορά Πωλήσεως την ελάχιστη αξία της επιχείρησης.

- στον ορισμό των όρων της επένδυσης, την σύνθεση του τραπεζικού συνδικάτου που θα εγγυηθεί για τον καλό σκοπό και την κινητοποίηση των γαλλικών και ξένων τραπεζικών δικτύων.

- στην πληροφόρηση των μισθωτών και την διαφημιστική εκστρατεία για την ευαισθητοποίηση του κοινού.

Τέλος, ο Υπουργός καθορίζει την τιμή εκχώρησης, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη από την αξία που έχει καθορίσει η Επιτροπή, και πρέπει να λάβει υπόψη του τα προνόμια που παρέχει το Κράτος σε ορισμένους προεγγεγραμμένους (φυσικά πρόσωπα, μισθωτοί). Έτσι μπορεί να πραγματοποιηθεί η πώληση των τίτλων. Η

όλη διαδικασία περατώνεται σε περίοδο περίπου δύο μηνών. Μετά τον καθορισμό του αριθμού τίτλων που ανήκουν σε κάθε προεγγεγραμμένο οι τίτλοι εισάγονται στο Χρηματιστήριο, περίπου 15 ημέρες μετά το κλείσιμο της προσφοράς πώλησης.

4.3.5 Αποτέλεσμα και Απολογισμός στο τέλος ενός έτους.

4.3.5.1 Μία μεγάλη επιτυχία.

Η εκχώρηση κατά τον Σεπτέμβριο του 1986 του 11% του κεφαλαίου της πετρελαϊκής εταιρείας ELF AQUITAINE χρησίμευσε ως δοκιμαστική δημοσκόπηση και επέτρεψε την δρομολόγηση της διαδικασίας των ιδιωτικοποιήσεων. Πρόκειται για μία ήδη γνωστή στο κοινό εταιρεία, η τρέχουσα χρηματιστηριακή αξία της οποίας είναι από τις πιο σημαντικές στην Παρισινή αγορά.

Την αληθινή πρεμιέρα αποτελεί η ιδιωτικοποίηση της SAINT GOBAIN στις 24 Νοεμβρίου 1986. Πρόκειται για μία πράξη ποσού 8,7 δις. γαλλικών φράγκων με άμεση επιτυχία. Οι προεγγραφές στην Γαλλία, ανήλθαν σε 1,6 εκατ. εκ των οποίων 1,5 εκατ. φυσικά πρόσωπα ζητούν 275 εκατ. τίτλους, ενώ προσφέρονται μόνο 20 εκατ. Οι ιδιώτες βλέπουν την πραγματοποίηση διανομής 17 εκατ. τίτλων από ένα σύνολο 20 εκατ. τίτλων. 50% των μισθωτών του ομίλου SAINT GOBAIN αποκτούν το σύνολο των 2,8 εκατ. τίτλων που τους προσφέρονται. Το ξένο μερίδιο της πράξης αυτής, δηλ. 20% του ολικού ποσού της εκχώρησης, επενδύθηκε σε λιγότερο από 48 ώρες. Η εισαγωγή των τίτλων στο Χρηματιστήριο την πρώτη ημέρα, στις 24 Δεκεμβρίου, μπόρεσε να τοιχοκολληθεί μία πρώτη τιμή 355 γαλλικών φράγκων, δηλαδή μία ανατίμηση κοντά στο 15% σε σχέση με την τιμή προσφοράς. Να ένα ωραίο Χριστουγενιάρτικο δώρο για τους μικρούς κατόχους των τίτλων που ακόμα δεν τους πλήρωσαν.

Η ιδιωτικοποίηση της COMPAGNIE FINANCIERE της PARIBAS τον Ιανουάριο του 1987 γνώρισε μία γνήσια επιδρομή. Εγιναν εγγραφές για όλα τα μέλη της οικογένειας, ακόμα και πολύ μικρά παιδιά. 3,8% εκατ. ιδιώτες ζητούν περισσότερους από 180 εκατομ. τίτλους, ενώ προσφέρονται 15 εκατ. Κάθε εγγεγραμμένος βλέπει να του παρέχονται 4 τίτλοι και οι επενδυτές δεν τους χρησιμοποίησαν όλους. Η πρώτη εισηγημένη αξία παρουσίασε ένα κέρδος 18%.

Αυτό το κατόρθωμα της PARIBAS δεν επαναλαμβάνεται. Ωστόσο τα επόμενα εγχειρήματα γνώρισαν υπέρμετρο θαυμασμό. Πρέπει να περιμένει κανείς τις πρώτες χρηματιστηριακές δυσκολίες και την ιδιωτικοποίηση της Γενικής Εταιρείας Ηλεκτρισμού-Βιομηχανίας Ηλεκτρικών Ειδών (COMPAGNIE GENERALE D'ELECTRICITE, CGE), ύψους 11 δις. γαλλικών φράγκων για να πέσει λίγο ο πυρετός. Η ζήτηση, όμως, εξακολουθεί να είναι ισχυρή ακόμη και για την ιδιωτικοποίηση

της TF1, που ήταν ωστόσο πολύ αμφιλεγόμενη, και για την COMPAGNIE FINANCIERE DE SUEZ, που είναι η τελευταία πραγματοποιηθείσα ιδιωτικοποίηση και συγκέντρωσε 1,6 εκατ. μετόχους. Η τεράστια αυτή επιτυχία επέτρεψε στην Κυβέρνηση να επιταχύνει το πρόγραμμα της εφ'όσον, μέσα σε ένα έτος, πραγματοποίησε το ένα τρίτο των ιδιωτικοποιήσεων, οι οποίες υπενθυμίζω είχαν προγραμματισθεί για περίοδο πέντε (5) ετών.

Συνολικά 11 εταιρείες ιδιωτικοποιήθηκαν σύμφωνα με τις διαδικασίες της αγοράς, στις οποίες πρέπει να προστεθούν 4 εκχωρήσεις εκτός αγοράς, εκ των οποίων δύο ασφαλιστικές εταιρείες, μία χρηματοπιστωτική εταιρεία που επωλήθει στους μισθωτούς της και μία μικρή τηλεφωνική εταιρεία που παραχωρήθηκε στην κοινοπραξία ERICSSON / MATRA.

4.3.5.2 Οι λόγοι της επιτυχίας.

Ποιοί είναι οι λόγοι αυτής της θεαματικής επιτυχίας; Είναι πολυάριθμοι, αλλά μπορούν να διακριθούν τέσσερις που φαίνονται καθοριστικοί.

- κατ' αρχάς η επιθυμία των Αρχών να προσφέρουν τίτλους σε μία λογική τιμή, η οποία ωστόσο ήταν πλησιέστερα στην αγοραία της αξία σε σύγκριση με τη βρετανική πρακτική. Η μειωμένη τιμή διαθέσεως των μετοχών προκάλεσε δυσμενείς κριτικές στον υπουργό εκ μέρους της αντιπολίτευσης που τον κατηγορήσε μεταξύ άλλων, ότι ξεπουλάει την εθνική περιουσία. Η χρηματιστηριακή κρίση απέδειξε ότι η κριτική δεω ήταν σψστή.

- η χρηματιστηριακή συγκυρία στο τέλος του 1986 αρχές 1987, δημιούργησε μία πολύ μεγάλη ζήτηση από όλες τις κατηγορίες επενδυτών, τόσο Γάλλων όσο και ξένων. Οι ευνοϊκές αυτές καταστάσεις, μαζί με μία σχετική ανεπάρκεια προσφοράς μετοχών, επέτρεψαν στους προεγγεγραμμένους να επιτύχουν τουλάχιστον για τις πρώτες πράξεις ουσιώδες και ταχέως υπεραξίες. Καθώς έφεπταν οι χρηματιστηριακές τιμές, τα κέρδη μειώνονταν χωρίς όμως να μηδενίζονται και χρειάστηκε να συμβούν οι πολύ βίαιες διαταραχές του Οκτωβρίου, ώστε οι τιμές των μεγάλων εταιρειών, με εξαίρεση της SAINT GOBAIN, να πέσουν κάτω από τις τιμές εκδόσεως.

- οι εντυπωσιακές διαφημιστικές εκστρατείες που οργάνωσαν οι ιδιωτικοποιούμενες εταιρείες. Κάποτε ελέχθη ότι έγινε πώληση μετοχών με τον τρόπο που γίνεται πώληση αγαθών ευρείας καταναλώσεως. Το αυτεξούσιο των προεγγεγραμμένων, όμως, δεν ίσχυσε παρά σε λίγες περιπτώσεις και ο Υπουργός Οικονομίας επέσυρε πολλές φορές την προσοχή του κοινού στα εγγενή απρόοπτα που χαρακτηρίζουν τις επενδύσεις σε μετοχές. Είναι, εν τούτοις, βέβαιο ότι απετέλεσαν αντικείμενο της προσοχής των εταιρειών και των διαφημιστών τους και οι προϋπολογισμοί για τις διαφημίσεις ήταν πολύ συχνά σε ύψος ανάλογο του μεγέθους των ιδιωτικοποιήσεων.

- μία εξαιρετική κινητοποίηση των μεγάλων τραπεζικών δικτύων, που

λίγο ή πολύ επιδόθηκαν σε ένα κάποιο ανταγωνισμό για να εμφανίσουν μία καλή θέση μέσα στον κατάλογο των επενδυτικών ιδρυμάτων, ενώ η επιτάχυνση του προγράμματος των ιδιωτικοποιήσεων δεν ήταν πάντοτε αδιάφορη στους διευθύνοντες των μεγάλων γαλλικών τραπεζών, που ήταν όλες λίγο ή πολύ υποψήφίες για την ιδιωτικοποίηση.

Τέλος, μπορούν να αναφερθούν αταξινόμητα μερικοί λόγοι, λιγότερο βασικοί:

- τα προνόμια που παρασχέθηκαν στους ιδιώτες και στους μισθωτούς, κυρίως με την προτεραιότητα που τους δόθηκε ως προς την παράδοση των τίτλων.

- η ποιότητα των εταιρειών που εκχωρήθηκαν. Αν παραμερίσουμε τις μικρές τράπεζες, που δεν αντιπροσωπεύουν παρά έλασσον ζήτημα, οι μεγάλες ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις εμφανίζονται μεταξύ των πιο επιτυχημένων του δημόσιου τομέα και οι Δημόσιες Αρχές τους έδωσαν δίκαια την προτεραιότητα στην αγορά.

- η εναλλαγή μεταξύ βιομηχανικών, χρηματοπιστωτικών ή τραπεζικών εταιρειών και επιχειρήσεων επικοινωνίας, επέτρεψε να διατηρηθεί το ενδιαφέρον των επενδυτών, προσφέροντας σ' αυτούς την δυνατότητα διαφοροποίησης του χαρτοφυλακίου τους.

4.3.5.3 Ένας πολύ θετικός απολογισμός.

Ο απολογισμός είναι αναμφισβήτητος θετικός ακόμη και αν η χρηματιστηριακή κρίση οδήγησε σε μηδενισμό των υπεραξιών που είχαν δημιουργήσει. Στο χρηματοοικονομικό επίπεδο, το ολικό ποσό που αντλήθηκε από την κεφαλαιαγορά ήταν ύψους 83 δισ. γαλλικών φράγκων, εκ των οποίων το Κράτος έλαβε 71 δισ. γαλλικά φράγκα, από τα οποία τα 21 περίπου δισ. γαλλικά φράγκα (περίπου 30%) διατέθηκαν για αυξήσεις του μετοχικού κεφαλαίου των δημοσίων επιχειρήσεων και το υπόλοιπο διατέθηκε για την δανειακή ελάφρυνση του Κράτους. Οι ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις, είτε επ' ευκαιρία της ιδιωτικοποίησης τους, είτε κατά τους επόμενους από αυτή μήνες, ενίσχυσαν τα ίδια κεφάλαια τους κατά ποσό 18 δισ. γαλλικών φράγκων εκ των οποίων τα 2/3 για την CGE.

Άλλος σημαντικός θετικός παράγων είναι η αξιόλογη αύξηση του αριθμού των μετόχων τόσο των ιδιωτών, όσο και των μισθωτών των εν λόγω επιχειρήσεων. Σε ένα έτος συγκεντρώθηκαν περίπου 17 εκατ. προεγγραφές, και ανάλογα με την περίπτωση 50% έως 80% των μισθωτών των ιδιωτικοποιημένων ομίλων έγιναν μέτοχοι στις επιχειρήσεις τους.

Χάρη στην εύνοια του νόμου, που δίνει προτεραιότητα στην ικανοποίηση της ζήτησης που προέρχεται από τα φυσικά πρόσωπα μέχρι τουλάχιστον 10 τίτλους, ο αριθμός των ιδιωτών μετόχων αντιπροσωπεύει σήμερα περίπου 8 εκατ. άτομα και πιθανόν γύρω στα 4 εκατ. νοικοκυριά, δηλαδή ένα τετραπλασιασμό σε σχέση με το 1978. Αυτό τοποθετεί την Γαλλία στις πρώτες σειρές των χωρών της δύσης ως προς τον αριθμό των μετόχων ανά κάτοικο, κοντά στις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά μακριά σε σχέση με την Ιαπωνία.

Οι ιδιωτικοποιήσεις επιτάχυναν πράγματι μία τάση που διαπιστώθηκε από το 1980. Κάτω από την επιρροή φορολογικών μέτρων, που ευνοούσαν την επένδυση ιδιωτών σε μετοχές, και της σχεδόν συνεχούς ανόδου του Χρηματιστηρίου, βρεθήκανε μπροστά σε μία μεταφορά αποταμιεύσεως των νοικοκυριών στις χρηματιστηριακές επενδύσεις εις βάρος των καταθέσεων όψεως ή αποταμιεύσεως, που η απόδοση τους είχε μειωθεί αρκετά.

Η αύξηση αυτή του αριθμού των μετόχων και η εισροή ξένων κεφαλαίων επέτρεψαν στην γαλλική κεφαλαιαγορά να απορροφήσει χωρίς δυσκολία το πρόγραμμα των ιδιωτικοποιήσεων χωρίς καν επιβολή κυρώσεων στις άλλες ιδιωτικές εταιρείες, που επιθυμούσαν να προσφύγουν στην αγορά, αφού οι εκδόσεις μετοχών ή παρόμοια προϊόντα συγκρατήθηκαν κατά το 1987 σε ένα επίπεδο ισοδύναμο με αυτό του 1986, παρά την καταστροφική χρηματιστηριακή συγκυρία των τριών τελευταίων μηνών του έτους.

Αντ' αυτού θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι οι ομολογιακές εκδόσεις μειώθηκαν αισθητά, μείον 40 δισ., κυρίως λόγω της σταθεράς πίεσης που διαπιστώθηκε στα μακροχρόνια επιτόκια και της ελαττώσεως της ανάγκης χρηματοδοτήσεως του Κράτους.

Τέλος, αναμφισβήτητα, ένα άλλο θετικό στοιχείο είναι η μέριμνα των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων για πληροφόρηση και επικοινωνία με τους μετόχους τους, με σκοπό να τους κάνουν να συμμετάσχουν στη ζωή της επιχειρήσεως. Η χρησιμοποίηση της τηλεματικής (το περίφημο δίκτυο MINITEL), η αγορά χώρου στον τύπο και ο διορισμός αντιπροσώπων των μετόχων μέσα στην επιχείρηση, είναι τα πιο κοινά χρησιμοποιούμενα μέσα πληροφόρησης. Πρόκειται για μια ουσιώδη αλλαγή συμπεριφοράς, κυρίως στις εταιρείες που είχαν εισαχθεί στο Χρηματιστήριο πριν από το 1982.

Αν και οι ιδιωτικοποιήσεις δεν άλλαξαν βασικά την κοινωνική ατμόσφαιρα των επιχειρήσεων, δεν πρέπει να ξεχνούμε ότι οι μισθωτοί, στις πιο μεγάλες τουλάχιστον από αυτές, αποτελούν πιο συχνά τον πιο σημαντικό όμιλο των μετόχων μια και έχουν το 10% των τίτλων που εκχωρήθηκαν, ενώ τα μέλη του σκληρού πυρήνα κατέχουν σπάνια πάνω από 4%. Ακόμη και αν οι επιχειρήσεις λαμβάνουν αυτό υπόψη τους είναι αξιοσημείωτο ότι έκαναν σημαντικές προσπάθειες για να πληροφορήσουν τους μισθωτούς τους πριν από την εκχώρηση και να τους διευκολύνουν στην απόκτηση μετοχών. Η ενεργός αυτή στάση τους οδηγεί φυσικά να ζητήσουν την συμμετοχή τους στη ζωή της επιχειρήσεως, μεγάλος δε αριθμός επιχειρήσεων οργάνωσε την αντιπροσώπηση των μισθωτών τους μέσα στα Διοικητικά Συμβούλια.

Τέλος, οι ιδιωτικοποιήσεις συνέβαλαν σε μεγάλο βαθμό στην ανάπτυξη και διεθνοποίηση της χρηματοοικονομικής θέσης των Παρισίων, γεγονός σημαντικό στην προοπτική του 1992. Πριν από τη χρηματιστηριακή κρίση, το σύνολο του προγράμματος των ιδιωτικοποιήσεων, δηλ. 300 δισ. γαλλικά φράγκα περίπου, αντιπροσώπευε κατά προσέγγιση μια κατά 30% αύξηση της τρέχουσας χρηματιστηριακής αξίας των εισηγμένων μετοχών στο Χρηματιστήριο του Παρισιού. Η τρέχουσα χρηματιστηριακή αξία των

ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων αντιπροσωπεύει στο εξής, με βάση τις τιμές πωλήσεων, γύρω στα 110 δισ. γαλλικά φράγκα. Συντελέστηκε, επομένως, μεγάλη πρόοδος που επιτρέπει στη Γαλλία να καλύψει την καθυστέρησή της σε σχέση με τις μεγάλες βιομηχανικές χώρες.

Πράγματι, η Γαλλία είναι αισθητά υποκεφαλαιοποιημένη, γεγονός που προκύπτει σαφώς από πρόσφατη μελέτη της PARIBAS για το έτος 1986. Η τρέχουσα χρηματιστηριακή αξία των μετοχών είναι η μικρότερη των πέντε μεγάλων χρηματοοικονομικών κέντρων (Νέα Υόρκη, Τόκυο, Λονδίνο, Φραγκφούρτη, Παρίσι), και αντιπροσωπεύει μόνο την 12η θέση σε σχέση με το Τόκυο και την 15η σε σχέση με τη Ν. Υόρκη. Ενώ το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν της Γαλλίας αντιπροσωπεύει 8,5% του ολικού Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος των πέντε χωρών, η τρέχουσα χρηματιστηριακή αξία των μετοχών της δεν αντιπροσωπεύει παρά 3,2% της ολικής τρέχουσας χρηματιστηριακής αξίας των πέντε αυτών χωρών.

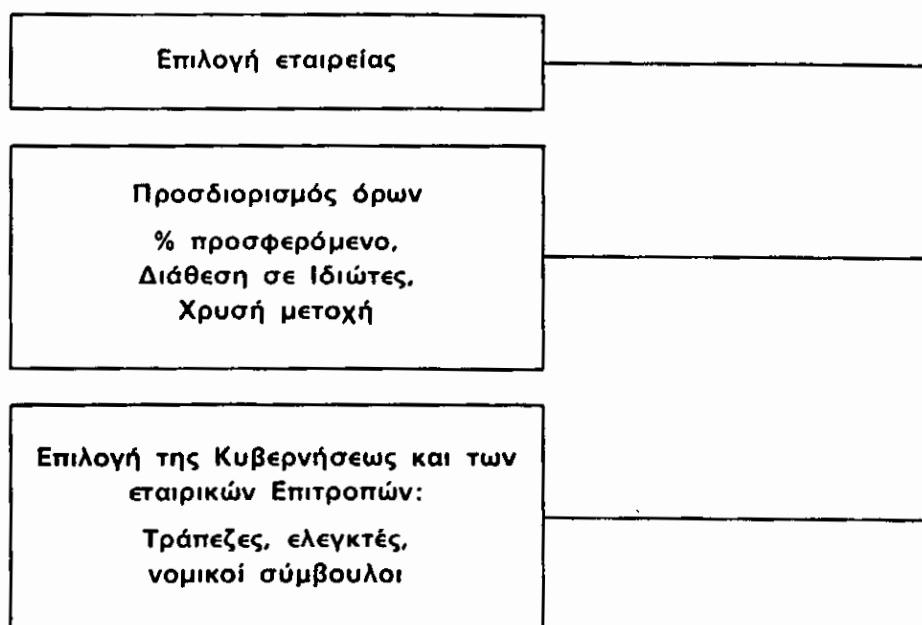
Αλλά ποιό είναι το μέλλον των ιδιωτικοποιήσεων μετά την νομισματική και χρηματιστηριακή κρίση που σταμάτησε καθαρά την πρόοδο στην εφαρμογή του προγράμματος;

Πράγματι, δεν ήταν πλέον δυνατόν να συνεχιστούν οι ιδιωτικοποιήσεις εφόσον η εισαγωγή στο χρηματιστήριο της μετοχής της COMPAGNIE FINANCIERE DE SUEZ, παρά την παραχώρηση μερικής πληρωμής υπέρ μόνο των γάλλων μετόχων, παρουσίασε μείωση 18% στην τιμή πωλήσεως λόγω μεγάλης προσφοράς μετοχών κυρίως από το εξωτερικό. Ωστόσο δεν είναι όλα μαύρα. Οι τιμές των μετοχών των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων μειώθηκαν, βέβαια, αλλά σε γενικές γραμμές η μείωση ήταν μικρότερη σε σύγκριση με τις άλλες γαλλικές αξίες. Οι μικροί μέτοχοι κράτησαν την ψυχραιμία τους και δεν πραγματοποιήθηκε από την πλευρά τους μαζική πώληση τίτλων. Έτσι, 75% των αρχικών αγοραστών εξακολουθούν να είναι μέτοχοι της SAINT GOBAIN και η PARIBAS έχει ακόμα περίπου 3 εκατ. μετόχους.

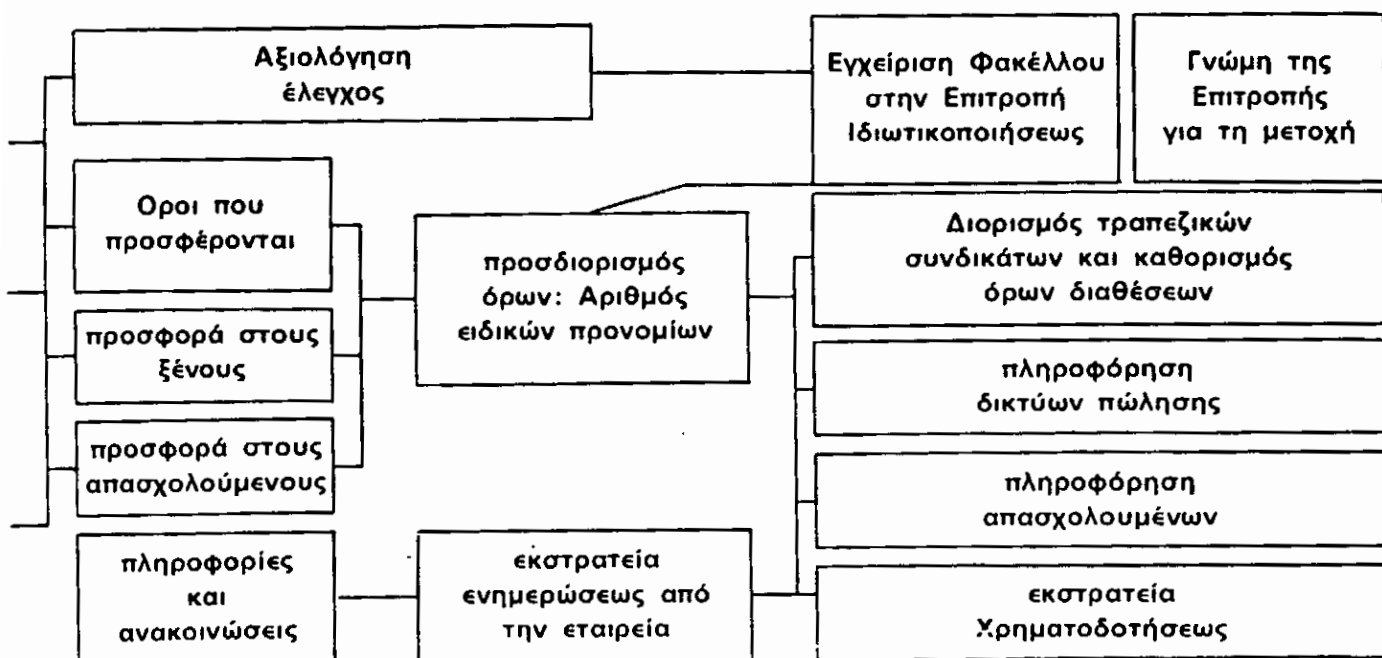
Εξάλλου, πρέπει να σημειώσουμε ότι ένας μέτοχος, που θα είχε συμμετάσχει σε όλες τις ιδιωτικοποιήσεις και θα είχε λάβει σε κάθε περίπτωση το ελάχιστο των τίτλων που χορηγούνται στα φυσικά πρόσωπα, θα είχε μία αήρωλεια 2000 γαλλικών φράγκων, δηλ. 10% της αρχικής του τοποθέτησης. Αν λάβουμε υπόψη την δωρεάν διανομή μιας μετοχής ανά 10 αγορασθείσες, ο αρχικός μέτοχος βρίσκεται σε δυνητική ισορροπία και το κεφάλαιο του θα βρει την απόδοση του στο λαμβανόμενο μέρος.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΣ

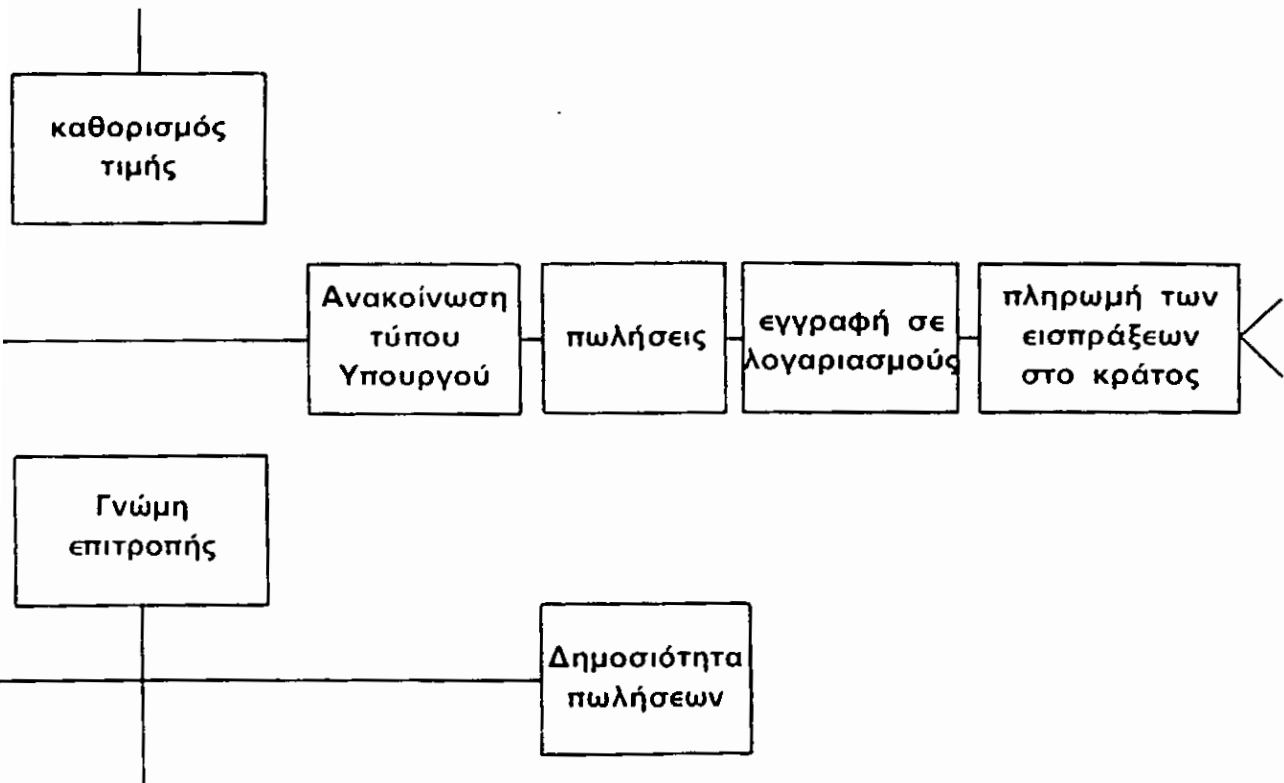
1. ΜΕΙΖΟΝΕΣ ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ



2. ΤΕΧΝΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΠΑΡΑΣΚΕΥΗ



3. Η ΣΥΝΑΛΛΑΓΗ



4.4 Ιταλία.

4.4.1 Η μέθοδος IRI.

Η μέθοδος κρατικής μετοχικής συμμετοχής που εφήρμοσε ο κρατικός οργανισμός IRI (INSTITUTE DE RICONSTRUCTIONE INDUSTRIALE) στην Ιταλία, έτυχε ευρείας αναγνώρισης στη δεκαετία του 1960 και στις αρχές της δεκαετίας του '70, από πολλούς οικονομολόγους με διαφορετικές πολιτικές ιδεολογίες σε όλη την Ευρώπη και ιδιαίτερα στην Μεγ. Βρετανία. Ο όρος "μέθοδος IRI" σημαίνει σύστημα κρατικής ιδιοκτησίας, όπου οι κρατικές επιχειρήσεις λειτουργούν ως μεικτές εταιρείες, ανοικτές σε ιδιωτική μετοχική συμμετοχή μειοψηφίας, και εργάζονται με τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς ή με μονοπωλιακή ανάθεση παροχής δημόσιων υπηρεσιών, αλλά με ανάθεση ελέγχου των μετοχών τους σε δημόσιο οργανισμό, ιδρυθέντα με νόμο υπό τη μορφή της δημόσιας εταιρείας καρτοφυλακίου (PUBLIC HOLDING COMPANY). Η τεχνική της εταιρείας καρτοφυλακίου δεν αποτελεί μοναδικότητα του IRI. Ο οργανισμός IRI είναι απλώς η παλαιότερη - και η μεγαλύτερη - δημόσια εταιρεία καρτοφυλακίου, η οποία ιδρύθηκε το 1933 αμέσως μετά την κρίση το 1929-30, με σκοπό τη διάσωση αρχικά τριών τραπεζικών οργανισμών. Υπάρχουν και άλλοι δημόσιοι οργανισμοί στην Ιταλία, που λειτουργούν σύμφωνα με τη λογική της μεθόδου IRI. Ο οργανισμός ENI (ENTE NATIONALE IDROCARBURI) ιδρύθηκε το 1953 ως εταιρεία καρτοφυλακίου με σκοπό την επέκταση της κρατικής ιδιοκτησίας στις βιομηχανίες πετρελαιοειδών και στη χημική βιομηχανία. Στη δεκαετία του '60 ο ENI επεκτάθηκε στον κλάδο της κλωστοϋφαντουργίας με απορρόφηση της μεγάλης εταιρείας LANEROSSEI. Το 1962 έγινε ενσωμάτωση του EFIM με σκοπό την παροχή χρηματοδοτικής βοήθειας σε μηχανολογικές εταιρείες, με χρησιμοποίηση της INSUD για επενδύσεις στο Νότο. Κατά παρόμοιο τρόπο λειτούργησε η EGAM στους μεταλλευτικούς κλάδους και στους κλάδους επεξεργασίας μετάλλων. Στη συνέχεια, ιδρύθηκε το 1971 η GEPI, ως οργανισμός χρηματοδοτήσεως με προορισμό την διάσωση προβληματικών επιχειρήσεων και την υποβοήθησή τους να εξυγιανθούν. Εν μέσω της δραστηριότητας αυτής δημιουργίας νέων δημόσιων οργανισμών παρεμβάσεως, ιδρύθηκε το 1956 το Υπουργείο Κρατικών Μετοχικών Συμμετοχών με σκοπό την επιτήρηση των δημόσιων εταιρειών καρτοφυλακίου και άλλων κρατικών συμμετοχών. Επιπλέον, το κράτος ενεργεί ως παραγωγός όχι μόνο μέσω των δημοσίων εταιρειών καρτοφυλακίου αλλά και περισσότερο άμεσα, μέσω των κυβερνητικών υπηρεσιών, των εθνικοποιημένων επιχειρήσεων (π.χ. ηλεκτρισμός) και των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, εξαιτίας των μοναδικών πλεονεκτημάτων που αποδίδονται στη μέθοδο IRI, η παρούσα εργασία επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στις δραστηριότητες του IRI και εξετάζει κατά πόσον η πολιτική

μεταφοράς στον ιδιωτικό τομέα - ιδιαίτερα από το 1981 και μετέπειτα - ορισμένων από τις επιχειρήσεις του αντιπροσωπεύει προσπάθεια χρηματοδοτικής αναδιαρθρώσεως της εν λόγω εταιρείας χαρτοφυλακίου ή αποτελεί θεμελιώδη αλλαγή, της οποίας σκοπός είναι ο περιορισμός των ορίων της κρατικής δραστηριότητας στην ιταλική οικονομία. Η τύχη της μεθόδου IRI έχει σημαντικά επακόλουθα για τα όρια της κρατικής ιδιοκτησίας διότι υπογραμμίζει τις δυσκολίες δημιουργίας εεσμικού περιβάλλοντος, εντός του οποίου οι κρατικές επιχειρήσεις καθίστανται εξίσου αποτελεσματικές και δυναμικές με όμοιες ιδιωτικές επιχειρήσεις.

4.4.2. Πραγματική κρίση αντί της προσδοκώμενης επιτυχίας.

Η ιταλική προσέγγιση στη συλλογική ιδιοκτησία της βιομηχανίας μέσω κρατικής μετοχικής συμμετοχής θεωρήθηκε ως ένας μοναδικός συνδυασμός κρατικών και ιδιωτικών πρωτοβουλιών διαφορετικών (από την εναλλακτική λύση της εθνικοποίησης) κατά το ότι, πρώτον έχει δυνατότητες προσφυγής σε ευρύτερου φάσματος πηγές χρηματοδότησης, δεύτερον, διαθέτει μεγαλύτερο βαθμό ελευθερίας, ως υπόδειγμα που δημιουργεί κρατικές επιχειρήσεις εξίσου αποτελεσματικές και δυναμικές με τα καλύτερα ιδιωτικά επιχειρησιακά συγκροτήματα, ενώ εξακολουθεί παράλληλα να υπηρετεί αμέσως τους σκοπούς της κυβερνητικής πολιτικής και τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου, ως μέθοδος δημιουργίας δημοσίων επιχειρήσεων που υπόκεινται στην πειραρχία της ιδιωτικής επιχείρησης και λειτουργούν σε εμπορική αγορά με το μέγιστο βαθμό διοικητικής αυτονομίας, και ως μέθοδος η οποία αντιμετωπίζει την πρόκληση εθνικού ελέγχου σε επιχειρήσεις-κλειδιά ή κλάδους-κλειδιά από πολυεθνικές επιχειρήσεις. Η ιταλική προσέγγιση της κρατικής μετοχικής συμμετοχής υιοθετήθηκε ως υπόδειγμα για κρατικούς παρεμβατικούς οργανισμούς στη Μ. Βρετανία (IRC), στη Γαλλία (IDI), στην Αυστραλία (IDC), Καναδά (CDC) και στη δημιουργία της Σουηδικής κρατικής εταιρείας χαρτοφυλακίου. Η υιοθέτηση αυτή οφείλεται στη γενική αναγνώριση της ιταλικής μεθόδου ως παραδείγματος αυτού που διαφορετικά φαινόταν ως σχεδόν αδύνατο να πραγματοποιηθεί.

Ως εναλλακτική λύση στην απευθείας εθνικοποίηση, η ιταλική μέθοδος κρατικής μετοχικής συμμετοχής έχει αναμφισβήτητα ορισμένα πλεονεκτήματα. Εν τούτοις, είναι παράξενο να περιορίσουμε την σύγκριση σ' αυτήν την εναλλακτική λύση. Η σύγκριση πρέπει, ασφαλώς, να γίνει σε ευρεία βάση περιλαμβάνοντας όλες τις σχετικές εεσμικές εναλλακτικές λύσεις. Από την άποψη της κυριαρχίας του σε κλάδους-κλειδιά, η παρουσία του οργανισμού IRI στην ιταλική οικονομία δύσκολα μπορεί να μείνει απαρατήρητη. Ο οργανισμός αυτός ελέγχει (1986) 1078 εταιρείες σε πολλούς διαφορετικούς τομείς. Ωστόσο 848 από αυτές αντιστοιχούν μόλις στο 10% του συνολικού κύκλου εργασιών του οργανισμού. Ο εν λόγω κύκλος εργασιών ήταν το 1984 ίσως με 41131 τρισ. ιταλικές λίρες

(= \$23400 εκατ.). Περισσότερο από τα 2/3 αυτού του κύκλου εργασιών (68%) προήλθε από τρεις από τις σημαντικότερες επιχειρήσεις, που βρίσκονται υπό τον έλεγχο του IRI, και ειδικότερα από το συγκρότητα χάλυβος FINSIDER, το συγκρότητα STET που παράγει ηλεκτρονικά και τηλεπικοινωνιακό υλικό και τον μηχανολογικό όμιλο, FINMECCANICA.

Ο όμιλος εταιρειών του IRI απασχολούσε το 1986 το 3% του ιταλικού εργατικού δυναμικού (περίπου 490000 εργαζομένους). Η παρουσία του IRI είναι ιδιαίτέρως δεσπόζουσα σε ορισμένους κλάδους που αντιστοιχούν στο 100% της ιταλικής παραγωγής χυτοσιδήρου, στο 50% της παραγωγής χάλυβος, 40% όλων των ιταλικών αυτοκινητοδρόμων, 25% της παραγωγής παγωτών, 10% της παραγωγής τσιμέντου και 78% του μετοχικού κεφαλαίου της ALITALIA. Οι τράπεζες της ομάδας ελέγχουν το 15% περίπου των συνολικών καταθέσεων του ιταλικού τραπεζικού συστήματος. Ειδικότερα, ο IRI ελέγχει τα 2/3 του μετοχικού κεφαλαίου της δεύτερης σε μέγεθος τράπεζας (BANCA COMMERCIALE ITALIANA) και 54,6% της MEDIOBANCA. Προ της ιδιωτικοποίησης της ALFA ROMEO το 1986, ο οργανισμός ήλεγχε το 15% της παραγωγής αυτοκινήτων στην Ιταλία. Οι τρέχουσες επενδυτικές δραστηριότητες του IRI έχουν συγκεντρωθεί σε υψηλό βαθμό στον κλάδο των τηλεπικοινωνιών, ο οποίος απερρόφησε το 50% των επενδύσεων του IRI το 1985. Η μεγάλη συγκέντρωση του IRI σε ορισμένους κλάδους-κλειδιά δείχνει (με εξαίρεση την παραγωγή παγωτού) ότι το IRI έχει χρησιμοποιηθεί για ενθάρρυνση της εκβιομηχανίσεως και την πρόωση κλάδων στρατηγικής σημασίας. Χρησιμοποιήθηκε, όμως, και για την διάσωση απειλούμενων θέσεων εργασίας και τη μείωση της παρουσίας πολυεθνικών επιχειρήσεων στην Ιταλία.

Το κόστος πραγμάτωσης αυτών των επιδιώξεων, μέσω της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας με τη μέθοδο του IRI, δεν φαίνεται να ήταν ιδιαίτερα υψηλό κατά την διάρκεια της χρυσής περιόδου του ιταλικού οικονομικού θαύματος των δεκαετιών του '50 και του '60. Σε μια ταχέως αναπτυσσόμενη οικονομία το κόστος της οικονομικής αδράνειας και αναποτελεσματικότητας δεν είναι ιδιαίτέρως ορατά. Το τέλος της περιόδου του οικονομικού θαύματος ήγειρε ανησυχίες αναφορικά με τις αναποτελεσματικότητες και τα κόστη του κρατικού επιχειρηματικού τομέα. "Εξωτερικοί παράγοντες μάλλον παρά συνειδητή στρατηγική ήταν που ώθησαν τις δημόσιες επιχειρήσεις της Ιταλίας έξω από το πλαίσιο της αγοράς", σχολίασε το 1974 ο τωρινός πρόεδρος του IRI R. RODI. Επεσήμανε, ότι η πολιτική και χρηματοδοτική αυτονομία, τις οποίες η μέθοδος IRI θα διατηρούσε, υπενομεύθησαν σοβαρά, αφού η προσφυγή σε δημόσια χρηματοδότηση έχει αυξηθεί με την πάροδο του χρόνου με επακόλουθο αύξηση του πολιτικού ελέγχου των δραστηριοτήτων του. Ο R. RODI υπεγράμμισε (1974), ότι το ιταλικό πείραμα με τη μέθοδο IRI διασαφηνίζει την ύπαρξη μιας μορφής του Νόμου του GRESHAM που διέπει τις δραστηριότητες των κρατικών επιχειρήσεων. Η κακή συνήθεια του κρατικού επιχειρηματικού τομέα να προσφεύγει με αυξανόμενο βαθμό σε δημόσιες πηγές χρηματοδότησης καταστρέφει

τις πιθανότητες για ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής διαπερώσεως της αγοράς. Οι κανόνες της προνομιούχου αγοράς βαρυσταθώς επικρατούν και επιβάλλονται σ' όλο το οικονομικό σύστημα. Με παρόμοιο τρόπο ο MARTINELLI (1981) υπεστήριξε ανεπιφύλακτα ότι "οι δημόσιες εταιρείες που κάποτε απετέλεσαν το δυναμικότερο τμήμα του ιταλικού επιχειρηματικού τομέα και χρησίμευσαν ως υποδείγματα για τα άλλα βιομηχανικά έθνη, ταλανίζονται σήμερα από διοικητική αναποτελεσματικότητα και πολιτική διαφθορά".

Εν όψει αυτής της αυξανόμενης ανησυχίας, συστάθηκε η κοινοβουλευτική επιτροπή CHIARELLI, με σκοπό τη διερεύνηση εναλλακτικών τρόπων αναδιαπερώσεως του ιταλικού συστήματος κρατικής μετοχικής συμμετοχής. Η σημαντικότερη πρόταση της επιτροπής CHIARELLI ήταν η καθιέρωση νέων κριτηρίων για την επιλογή των διευθυντικών στελεχών των κρατικών επιχειρήσεων ούτως ώστε να διασφαλίζεται καλύτερα η διοικητική τους αυτονομία. Οι νέοι αυτοί κανόνες απαιτούν την προηγούμενη γνώμη ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής προτού προχωρήσει η κυβέρνηση στον διορισμό ενός διευθυντικού στελέχους κρατικής επιχειρήσεως. Η λύση αυτή είναι μάλλον διακοσμητική, διότι παραγνωρίζει τις θεμελιώδεις αιτίες της περιορισμένης αυτονομίας των διευθυνόντων τις κρατικές επιχειρήσεις, η οποία βρίσκεται στην ίδια τη διαδικασία αλληλεπιδράσεως της πολιτικής διαδικασίας με τον κρατικό τομέα - όπως θα εξηγηθεί στο επόμενο τμήμα. Η διακοσμητική φύση αυτής της αλλαγής διασαφηνίζεται ζωηρά στην ετήσια έκθεση του Υπουργείου Κρατικών Μετοχικών Συμμετοχών το 1981, όπου διακηρύχθηκε χωρίς περιστροφές ότι "το σύστημα μετοχικών συμμετοχών του δημοσίου, δηλαδή το κύριο εργαλείο βιομηχανικής πολιτικής που οργανώθηκε σ' αυτή τη χώρα, έχει καταστεί υπερβολικά δαπανηρό σε όρους απορροφωμένων συλλογικών πόρων, ενώ τα αποτελέσματα χειροτερεύουν μέρα με τη μέρα". Η έκθεση αυτή δείχνει περαιτέρω ότι στα πέντε χρόνια μέχρι το 1981 οι κρατικές επιχειρήσεις έχασαν περισσότερα από 9500 δισ. λίρες "με ρυθμό ανησυχητικό που δεν δείχνει σημεία μειώσεως". Οι ζημιές συνέχισαν να συσσωρεύονται έκτοτε. Εφθασαν το ισοδύναμο του 7,8% του κύκλου εργασιών του IRI το 1983 (ή 3 εκατ. ιταλικές λίρες ανά απασχολούμενο) για να μειωθούν στη συνέχεια στο 2,9% του κύκλου εργασιών το 1985.

Πρόσφατες βελτιώσεις στη συγκράτηση των ζημιών του οργανισμού οφείλονται εν μέρει σε βελτιώσεις στη μακροοικονομική επίδοση της ιταλικής οικονομίας και εν μέρει στην αναδιάρθρωση του οργανισμού μέσω ιδιωτικοποίησης των δραστηριοτήτων του. Κατά την περίοδο 1983-84 οι ακαθάριστες λειτουργικές ζημιές του IRI μειώθηκαν κατά 27%. Στο ίδιο έτος τα ακαθάριστα κέρδη των ιδιωτικών επιχειρήσεων αυξήθηκαν κατά 25% περίπου. Επομένως, η βελτίωση της θέσεως του IRI δεν είναι καλύτερη από τις βελτιώσεις που καταγράφηκαν για την υπόλοιπη οικονομία, γεγονός που συνεπάγεται ότι οι θεμελιώδεις αιτίες της επίμονης χαμηλής επιδόσεως του οργανισμού δεν έχουν αλλάξει. Οι χρηματοδοτικές δυσκολίες του κρατικού επιχειρηματικού

τομέα οδήγησαν στην εκτροπή αυξανόντως μεγάλων ποσών δημοσίου χρήματος στις δημόσιες και ημιδημόσιες επιχειρήσεις.

Μεταφορές από τον κρατικό προϋπολογισμό κατευθύνθηκαν επίσης στον ιδιωτικό τομέα (επιδότησεις κ.τ.λ.). Ωστόσο, οι λειτουργικές επιδοτήσεις προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις μειώθηκαν από 1,4% του ΑΕΠ το 1965-70 σε 0,4% το 1978-82. Έτσι, ενώ οι δημόσιες επιχειρήσεις απορροφούσαν το 40% των συνολικών μεταβιβαστικών πληρωμών μεταξύ 1965-72 έεφασαν να απορροφούν σχεδόν το 75% στα πρώτα έτη της δεκαετίας του '80. Χονδρικά, επομένως, περίπου το 1/3 του αναγκαιούντος δανεισμού του δημοσίου τομέα κατά την περίοδο 1978-82 αφορά άμέσως σε μεταβιβαστικές πληρωμές που απαιτούνται για την παροχή μετοχικής χρηματοδότησης στις δημόσιες επιχειρήσεις. Οι μεγάλες αυτές μεταβιβαστικές πληρωμές απέβλεπαν στην εξυγίανση της χρηματοδοτικής διαπερώσεως του οργανισμού IRI και των άλλων δημοσίων εταιρειών χαρτοφυλακίου, μετά την τραπεζική υπερχρέωση που είχαν συσσωρεύσει ειδικότερα στην περίοδο 1973-77. Τα χρηματοοικονομικά έξοδα του IRI μειώθηκαν πράγματι από 16% του κύκλου εργασιών το 1981 σε λίγο περισσότερο από 10% το 1985. Η αλλαγή της χρηματοδοτικής στρατηγικής του IRI, που συνίστατο στην απομάκρυνση από δανεισμό σε δολλάρια και την υιοθέτηση χαμηλότοκου δανεισμού σε ECU, συνέβαλε στην μείωση του χρηματοδοτικού της κόστους. Εν τούτοις, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι οι κυβερνητικές μεταβιβαστικές πληρωμές στο IRI κάλυψαν λειτουργικές ζημιές μάλλον παρά χρηματοδοτική αναδιάρθρωση, προσαρμογή, νέα σχήματα. Αυτό δημιουργεί σοβαρές αμφιβολίες όσον αφορά στη συνέχιση της βελτιώσεως χωρίς θεμελιώδεις διαπερωτικές αλλαγές στα πρότυπα ρυθμιστικών παρεμβάσεων και ιδιοκτησίας.

4.4.3. Δημόσιες επιχειρήσεις και διανεμητικές συμμαχίες.

Τα πλεονεκτήματα της μέθοδου IRI, όπως αυτά είχαν αξιολογηθεί στη δεκαετία του '60, δεν επαληθεύθηκαν από τα γεγονότα της δεκαετίας του '80. Μέρος της διαστάσεως αυτής μεταξύ προσδοκιών και πραγματικότητας οφείλεται σε υπερβολικούς ισχυρισμούς για την μέθοδο IRI. Εν τούτοις, ουσιώδες μέρος οφείλεται στην εσφαλμένη κατανόηση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ της πολιτικής διαδικασίας και των κρατικών επιχειρήσεων, στα πλαίσια του συστήματος μικτής οικονομίας. Ένας από τους διατυπωθέντες ισχυρισμούς για την μέθοδο κρατικής μετοχικής συμμετοχής είναι, ότι καθιστά τις κρατικές επιχειρήσεις ικανές να λειτουργούν στο περιβάλλον της αγοράς. Ωστόσο, λειτουργία εντός του αγοραίου περιβάλλοντος και συμμόρφωση στην πειθαρχία της αγοράς δεν αποτελούν αναγκαίως ταυτόσημες έννοιες. Η μέθοδος IRI δεν εγγυάται αυτομάτως την εφαρμογή των κανόνων της κεφαλαιαγοράς που λειτουργούν μέσω της απειλής της πτωχεύσεως. Επομένως, οι περιορισμοί τους οποίους επιβάλλει η κεφαλαιαγορά στη διοικητική συμπεριφορά δεν αφήνονται

να λειτουργήσουν αυτομάτως στα πλαίσια της μεθόδου IRI. Τα κίνητρα των διευθυνόντων δεν μπορεί, επομένως, να θεωρηθούν ταυτόσημα με εκείνα που επικρατούν στον ιδιωτικό τομέα. Η αναποτελεσματικότητα που χαρακτηρίζει άλλα συστήματα κρατικής ιδιοκτησίας, εξαιτίας διαρρήξεως των δεσμών μεταξύ επιδόσεως των δημοσίων επιχειρήσεων και του προσωπικού χρηματικού οφέλους του διευθυνόντος στελέχους, δεν παύει να υπάρχει με τη χρήση της μεθόδου IRI. Οι επιδιώξεις των διευθυνόντων στρέφονται περισσότερο προς εξασφάλιση της θέσεώς τους και άνετη ζωή παρά προς βελτίωση της αποτελεσματικότητας. Φυσικά, ένας τέτοιος αναπροσανατολισμός των αντικειμενικών επιδιώξεων των διευθυντικών στελεχών μπορεί να παρατηρηθεί και στο χώρο της ιδιωτικής επιχείρησης, όταν υπάρχει σοβαρός διαχωρισμός μεταξύ ιδιοκτησίας και ελέγχου (διεύθυνσης). Ωστόσο στα πλαίσια της δημοσίας επιχείρησης έχει πρόσθετα επακόλουθα. Τέτοιου είδους διευθυντική διακριτική ευχέρεια οδηγεί σε εκούσια υπαγωγή σε κυβερνητικό έλεγχο, διότι οι πολιτικοί μπορούν να εγγυηθούν προστασία στην οικονομική δύναμη των διευθυνόντων μέσω της παροχής χρηματοδοτικής υποστήριξης, με αντάλλαγμα εγκατάλειψη της διευθυντικής αυτονομίας. Αυτό επιτρέπει στις κυβερνήσεις να χρησιμοποιούν τις κρατικές επιχειρήσεις ως εργαλεία πολιτικού πατροναρίσματος. Από τη στιγμή που γίνει αντιληπτό, ότι το κράτος παρέχει σιωπηρά χρηματοδοτικές εγγυήσεις, οι κρατικές επιχειρήσεις έχουν το προνόμιο να σπαταλούν πόρους χωρίς να επωμίζονται το αντίστοιχο κόστος.

Αν και η εξασθένιση της διευθυντικής αυτονομίας αποτελεί παράγοντα εξηγητικό της χαμηλής αποδόσεως της κρατικής επιχείρησης δεν είναι, ωστόσο, σωστό ο παράγων αυτός να αναχθεί σε παράγοντα-κλειδί. Η απώλεια αποτελεσματικής διευθυντικής αυτονομίας είναι η ίδια αποτέλεσμα των πολύπλοκων διαδικασιών αλληλεπιδράσεως μεταξύ του κρατικού επιχειρηματικού τομέα και του πολιτικού συστήματος συμμετοχικής δημοκρατίας. Ο τρόπος με τον οποίο το πολιτικό σύστημα και ο τομέας κρατικών επιχειρήσεων αλληλεπιδρούν καθιστά την έρευνα για διευθυντική αυτονομία πολύ ελκυστικό στόχο. Η μεγέθυνση του δημόσιου τομέα, μέσω της αυξήσεως του αριθμού και του μεγέθους των κρατικών επιχειρήσεων, μεταθέτει κατ' ουσίαν δύναμη σε ένα ανομοιογενές μίγμα διεκδικητών, οι οποίοι επιζητούν την εξασφάλιση "οικονομικής προσόδου" στο νέο σύστημα. Εργατικά συνδικάτα, τα ίδια τα διευθυντικά στελέχη των κρατικών επιχειρήσεων και άλλες ομάδες συμφερόντων (π.χ. περιφερειακά και τοπικά συμφέροντα), τα οποία βαθμιαίως αναπτύσσονται γύρω από καθεμιά απ' αυτές τις επιχειρήσεις, καθίστανται ουσιαστικά "διανεμητικές συμμαχίες", με σκοπό να χρησιμοποιήσουν το συγκεκριμένο τμήμα του δημόσιου τομέα για αναδιανομή του κοινωνικού προϊόντος προς ίδιον όφελος. Τα μέσα που χρησιμοποιούν προς επίτευξη αυτών των διανεμητικών επιδιώξεων είναι είτε η δύναμη διαταραχής που ενδέχεται να διαθέτουν, είτε η εκλογική τους δύναμη.

Στην ιταλική περίπτωση, ο GRASSINI (1981) παρατηρεί ότι "τα εργατικά συνδικάτα στην Ιταλία είναι περισσότερο απαιτητικά απέναντι στις δημόσιες επιχειρήσεις παρά απέναντι στις ιδιωτικές επιχειρήσεις" και αναφέρει ότι ένας διευθυντής κρατικής επιχείρησης του εμπιστεύθηκε, ότι δεν ήξερε κατά πόσον τα συνδικάτα είναι σκληρότερα με τους διευθύνοντες τις δημόσιες επιχειρήσεις επειδή γνωρίζουν ότι οι επιχειρήσεις αυτές δεν πρόκειται να κλείσουν ή επειδή - όπως ακριβώς το διεικόνισε - "δεν μπορούμε να τους δωροδοκήσουμε". Με αναφορά στην ιταλική περίπτωση, υπάρχουν άλλοι που υποστηρίζουν ότι οργανωμένες επιχειρηματικές ομάδες βρίσκουν στην κρατική μετοχική συμμετοχή μια χρήσιμη τεχνική κοινωνικοποίησης των ζημιών μέσω περάσματος στον κρατικό τομέα των λιγότερο κερδοφόρων επιχειρήσεων. Γενικώς, μια σειρά από συμφέροντα επιζητούν να επηρεάσουν, μέσω του πολιτικού συστήματος, τις πολιτικές των κρατικών επιχειρήσεων. Τα συμφέροντα αυτά επιζητώντας κάποια πρόσοδο προκαλούν σπάταλες δραστηριότητες (π.χ. εξασφαλίζοντας υψηλότερους μισθούς για τους εργάτες ή υψηλές μη χρηματικές παροχές), οι οποίες οδηγούν σε αναποτελεσματικότητα και ενδημική χρηματοοικονομική απειθαρχία.

Ανεξάρτητα, όμως από την επίδραση των δραστηριοτήτων των ομάδων συμφερόντων μέσω των κυβερνήσεων, οι ίδιες οι κυβερνήσεις βρίσκουν συχνά τον κρατικό επιχειρηματικό τομέα ως ένα εύκολο υποκατάστατο για χρησιμοποίηση αντί της κανονικής νομισματικής πολιτικής ή της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η χρησιμοποίηση των κρατικών επιχειρήσεων προς επίτευξη στόχων μακροοικονομικής πολιτικής ήταν ιδιαίτερα ευδιάκριτη στην Ιταλία κατά την περίοδο 1971-75, όταν, μεταξύ άλλων αντιθέσεων, η απασχόληση στον δημόσιο τομέα αυξήθηκε κατά 170,6 χιλιάδες εργάτες καθ'ον χρόνο η απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα μειώθηκε κατά 13000. Αυτό οδήγησε σε συσσώρευση σημαντικού δημόσιου χρέους. Οι Ιταλοί συγγραφείς ανέπτυξαν την θεωρία των "μη ενδεδειγμένων επιβαρύνσεων" για να περιγράψουν αυτά τα φαινόμενα. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, η ενδημική χρηματοοικονομική απειθαρχία και αναποτελεσματικότητα των κρατικών επιχειρήσεων αποδίδεται στη διατάραξη της αρχικής ισορροπίας δυνάμεων μεταξύ πολιτικής κατευθύνσεως και διευθυντικής αυτονομίας. Ο δημόσιος μέτοχος (κράτος) υποχρεώνει τους διευθύνοντες τις δημόσιες επιχειρήσεις να διατηρούν υψηλότερα κόστη και χαμηλότερα έσοδα σε σύγκριση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η άποψη αυτή επικεντρώνεται αποκλειστικά στο αποτέλεσμα της διαδικασίας αλληλεπίδρασεως μεταξύ πολιτικού συστήματος και κρατικής επιχειρήσεως και όχι στους παράγοντες που διατηρούν αυτή τη διαδικασία. Υποστηρίζει την υιοθέτηση πολιτικής που καθιστά τον IRI ικανό να ανακτήσει την αυτονομία του χωρίς να τίθεται σε αμφιβολία η εφικτότητα διατηρήσεως μακροχρονίως της εν λόγω αυτονομίας. Αν η ανωτέρω ανάλυση είναι σωστή, η αναζήτηση διευθυντικής αυτονομίας στον τομέα των δημοσίων επιχειρήσεων αποτελεί καθεαυτή ματαιοπονία.

Σε ένα σύστημα μεικτής οικονομίας η πολιτική διαδικασία

τείνει να κυριαρχεί βαθμιαίως πάνω στην οικονομική διαδικασία αποφάσεων κατανομής των πόρων εντός του τομέα της δημοσίας επιχείρησης. Οι διευθύνοντες τις κρατικές επιχειρήσεις θα υποχρεώνονται πάντοτε να ανταποκρίνονται στις πιέσεις εξωτερικών ομάδων. Οι διευθύνοντες τις δημόσιες επιχειρήσεις, επειδή είναι υποχρεωμένοι να ικανοποιούν τις απαιτήσεις ισχυρών ομάδων συμφερόντων, υπόκεινται σε αυτό που ο ΡΗΑΤΑΚ (1969) απεκάλεσε "το σύνδρομο μη ταλαντεύσεως του σκάφους", με σημαντικά επακόλουθα για την ικανότητά τους να προσαρμόζονται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες του ανταγωνισμού. Η έλλειψη προσαρμοστικότητας της κρατικής επιχείρησης μπορεί, επομένως, να σχετισθεί άμεσα με το γεγονός ότι μια τέτοια επιχείρηση λειτουργεί κατ' ουσίαν ως "διανεμητική συμμαχία", τύπου OLSON. Λόγω της φύσεώς της, ως "διανεμητικής συμμαχίας", η δημόσια επιχείρηση χαρακτηρίζεται, επίσης, από σύγκλιση σκοπών, πολλαπλότητα στόχων και μεταβολή αντικειμενικών επιδιώξεων. Καθώς μεταβάλλεται η ισορροπία επιρροής των διαφόρων ομάδων συμφερόντων πάνω στο πολιτικό σύστημα, οι κυβερνήσεις βρίσκονται σε ετοιμότητα αλλαγής σκοπών, πολλαπλασιάζουν επιδιώξεις και παρουσιάζουν στους διευθύνοντες των κρατικών επιχειρήσεων συγκρουόμενους στόχους. Ο αναπόφευκτος μετασχηματισμός των δημοσίων επιχειρήσεων σε "διανεμητικές συμμαχίες" καθιστά, επίσης, προβληματικό τον έλεγχο των διευθυνόντων από τον δημόσιο μέτοχο (κράτος). Επειδή, όμως, και ο ίδιος ο δημόσιος μέτοχος υπόκειται στις συγκρουόμενες απαιτήσεις των ποικίλων ομάδων συμφερόντων, που επιζητούν πρόσοδο μέσα από τις δραστηριότητες των δημοσίων επιχειρήσεων, τείνει να ομιλεί με πολλές γλώσσες. Το πρόβλημα του κύριου φορέα που είναι ήδη δύσκολο να λυθεί στην περίπτωση των ιδιωτικών επιχειρήσεων που χαρακτηρίζονται από διαχωρισμό ιδιοκτησίας και διοικήσεως, καθίσταται ολοκληρωτικά συγκεκριμένο στην περίπτωση του δημόσιου τομέα. Διότι στην περίπτωση αυτή η αρχή, ο κύριος φορέας, παύει κατ' ουσίαν να υπάρχει και μετατρέπεται σε "βαβέλ γλωσσών και μη σχετιζομένων πιέσεων".

Δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούσες σε περιβάλλον μικτής οικονομίας σπανίως είναι αντιμέτωπες μιας αναμφισβήτησης αντικειμενικής συναρτήσεως ευημερίας. Το φαινόμενο αυτό είναι πρόσθετο στα προβλήματα διακριτικής ευχέρειας των διευθυνόντων, επιτείνοντας την τάση του φορέα να μεγιστοποιήσει τα δικά του συμφέροντα. Στη δημόσια επιχείρηση, οι ποικίλες ομάδες συμφερόντων γύρω από την αναφεύμενη διανεμητική συμμαχία χρησιμοποιούν την ισχύ τους για να εξαναγκάσουν την επιχείρηση να ανταποκριθεί στις ανάγκες τους. Το γεγονός αυτό προσθέτει στη διοίκηση όχι μόνο πολλαπλές επιδιώξεις που δημιουργούν σύγκυση αλλ' επίσης συνεχώς μεταβαλλόμενες επιδιώξεις, σύμφωνα με την εκάστοτε ισορροπία των κοινωνικών δυνάμεων.

Η μέθοδος IRI δεν κατάφερε να παράσχει λύση στο πρόβλημα των πολλαπλών και σύγκυση προκαουσών αντικειμενικών επιδιώξεων, που πολιορκούν τις δημόσιες επιχειρήσεις. Ωπως έχει δείξει ο

MARTINELLI (1981) "οι σημαντικότερες ομάδες συμφερόντων κατέστησαν αυξανόντως πειστικές, ανταγωνιζόμενες τις πολιτικές δυνάμεις για την προτεραιότητα των κοινωνικών σκοπών". Οι κυβερνητικές κατευθυντήριες οδηγίες και η νομοθεσία αντί να εξασφαλίσουν διευθυντική αυτονομία οδήγησαν αντιθέτως, ειδικώς από τα μέσα της δεκαετίας του '60 και εντεύθεν, σε σύγχυση ρόλων και μετασχηματισμό των κρατικών επιχειρήσεων από όργανα εθνικής βιομηχανικής ανάπτυξης σε όργανα πολιτικού ελέγχου. Η ιταλική κυβέρνηση αντιμετώπη των ογκούμενων δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα (οι οποίες το 1987 ήταν ακόμη 11,4% του ΑΕΠ) επιδόθηκε ειδικά από το 1981 και εντεύθεν σε εφαρμογή προγράμματος ριζικής αναδιαρθρώσεως του τομέα των δημοσίων επιχειρήσεων. Το πρόγραμμα αυτό μοιάζει από πολλών απόψεων με τα πειράματα ιδιωτικοποίησης στη Μ. Βρετανία και Γαλλία.

4.4.4. Ιδιωτικοποίηση του οργανισμού IRI.

Η ιδιωτικοποίηση δεν αποτελεί άγνωστη πολιτική στην Ιταλία. Έχει εφαρμοσθεί τουλάχιστον από το 1934, όταν πολλές από τις επιχειρήσεις, που είχαν αγορασθεί βάσει της νομοθεσίας που ίδρυσε τον IRI, επανεντάχθηκαν στον ιδιωτικό τομέα μετά από κάποιο βαθμού ανασυγκρότηση. Πράγματι, ήταν ουσιώδεις οι ιδιωτικοποιήσεις που συντελέσθηκαν ιδιαίτερα κατά την περίοδο 1934-36. Η πολιτική ιδιωτικοποίησης που είναι περισσότερο γνωστή ως αποκρατικοποίηση, συνεχίστηκε καθ' όλη την επακολουθήσασα περίοδο. Ωστόσο, υπάρχουν πολλές ενδείξεις ότι η πολιτική που ακολουθήθηκε από το 1981 και μετά αποτελεί κρίσιμης σημασίας απομάκρυνση από τις προηγούμενες σποραδικές "αποκρατικοποιήσεις". Πρώτον, αποτελεί τμήμα περιεκτικής στρατηγικής εξυγιάνσεως του δημόσιου τομέα. Δεύτερον, αντίθετα προς την κατάσταση που επικρατούσε πριν το 1981, όταν οι πωλήσεις επιχειρήσεων από τον IRI υστερούσαν έναντι αγορών που πραγματοποιούντο κατά την ίδια περίοδο, η μετά το 1981 κατάσταση χαρακτηρίζεται από καθαρή μείωση του μεγέθους της ομάδας επιχειρήσεων που ελέγχει ο IRI (μετρούμενο είτε σε όρους απασχολήσεως, είτε σε αριθμό επιχειρήσεων, είτε με βάση την αξία του ενεργητικού). Για παράδειγμα, στην δεκαετία 1971-80, η ομάδα επιχειρήσεων του IRI απέκτησε 55 επιχειρήσεις, ιδιωτικοποίησε 18 και έτσι αύξησε τον αριθμό των επιχειρήσεων της ομάδας κατά 37 και την απασχόληση κατά 57839 άτομα. Αντιθέτως κατά την πενταετή περίοδο 1981-85, ο IRI απέκτησε 10 νέες επιχειρήσεις αλλά ιδιωτικοποίησε 43, μειώνοντας έτσι τον αριθμό των επιχειρήσεων που βρίσκονται υπό τον έλεγχό του κατά 33 και τους απασχολούμενους στην ομάδα κατά 55000 άτομα. Η πώληση ενεργητικών στοιχείων αντιπροσώπευε την περίοδο 1978-81 μόλις το 0,2% των συνολικών πόρων του IRI. Κατά την επακολουθήσασα τετραετή περίοδο αντιπροσώπευαν 10,4%. Τρίτον, η τρέχουσα πολιτική ιδιωτικοποίησης περιλαμβάνει πρόσθετα μέτρα, πέραν της

απευθείας πωλήσεως των θυγατρικών του IRI στον ιδιωτικό τομέα. Τέτοια μέτρα είναι η προσπάθεια διευρύνσεως της ιδιοκτησίας μερικών από τις δημόσιες επιχειρήσεις με μείωση της μετοχικής συμμετοχής του IRI. Τέλος, ελήφθησαν περαιτέρω μέτρα για την άρση των νομικών εμποδίων εισόδου σε τομείς, που βρίσκονταν αποκλειστικά στο χώρο των δημισίων επιχειρήσεων, ενθαρρύνοντας έτσι θετικά την μεγέθυνση του ιδιωτικού τομέα.

Μέσω πωλήσεων στο Χρηματιστήριο του Μιλάνου η μετοχική συμμετοχή του IRI σε πολλές μείζονος σημασίας επιχειρήσεις μειώθηκε αλλά όχι κάτω του ποσοστού διατηρήσεως του ελέγχου (με εξαίρεση δύο περιπτώσεις). Στις αρχές του 1987 ο IRI απεφάσισε να ιδιωτικοποιήσει την MEDIOBANCA, ιταλική τράπεζα επενδύσεων, με μείωση της συμμετοχής των σημαντικότερων κρατικών μετόχων στο 20%. Σε ομάδα από 18 εταιρικούς επενδυτές θα επιτραπεί η απόκτηση του 13,3% των μετοχών, ενώ το υπόλοιπο 23,6% θα πωληθεί σε Ιταλούς και ξένους επενδυτές με δημόσια διάθεση μέσω του Χρηματιστηρίου Αξιών του Μιλάνου. Η ιδιωτικοποίηση αυτή μιας κερδοφόρας κρατικής επιχειρήσεως δεν έχει τα χαρακτηριστικά των παλαιών προγραμμάτων αποκρατικοποίησης. Έχει επακόλουθα για τη φύση της κρατικής παρεμβάσεως στον τραπεζικό χώρο και για την διεύρυνση της μετοχικής ιδιοκτησίας. Η ιδιωτικοποίηση είχε προγραμματισθεί για τον Νοέμβριο του 1987, αναβλήθηκε όμως όχι λόγω ελλείψεως πολιτικής εξουσιοδοτήσεως αλλά εξ αιτίας της χρηματιστηριακής κρίσεως του Οκτωβρίου 1987.

Τα αποτελέσματα άρσεως των νομικών εμποδίων εισόδου σε κλάδους, αποκλειστικά κυριαρχούμενους από κρατικές επιχειρήσεις, ήταν ιδιαίτερα εντυπωσιακά στη ραδιοφωνία-τελεόραση. Η κατάργηση των ρυθμιστικών παρεμβάσεων στη ραδιοφωνία κατά τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας είχε ως αποτέλεσμα την δημιουργία 2500 τοπικών σταθμών με 50000 αμέσως απασχολούμενους. Οι εν λόγω σταθμοί κάλυψαν από τη διαφήμιση το 90% των χρηματοδοτικών τους αναγκών.

Μπορεί, πράγματι, να υποστηριχθεί ότι η ιδιωτικοποίηση ως περιεκτική πολιτική αντιμετώπισε των προβλημάτων, που προκάλεσε η μεγέθυνση του δημοσίου τομέα, αντιμετωπίσθηκε με σοβαρότητα στην Ιταλία προτού καταστεί τμήμα της κυβερνητικής πολιτικής στη Μ. Βρετανία το 1979. Η έκθεση της Επιτροπής CHIARELLI το 1976 συνέστησε την ιδιωτικοποίηση των κρατικών μετοχικών συμμετοχών, που κατελάμβαναν οριακή θέση στο δημόσιο τομέα ή δεν επιτελούσαν χρήσιμο ρόλο στο δημόσιο τομέα. Ωστόσο, οι γενικές αυτές κατευθύνσεις δεν αποτέλεσαν σαφές πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης. Είναι, εν τούτοις, ενδιαφέρον να υπογραμμισθεί ότι η Έκθεση CHIARELLI συνέστησε οι ιδιωτικοποιήσεις αυτές να μην απαιτούν προηγούμενη έγκριση από τη Βουλή. Αργότερα, η επιτροπή AMATO πρότεινε όπως οι πωλήσεις κρατικών περιουσιακών στοιχείων υπόκεινται σε αυστηρότερο έλεγχο. Ακολούθως, ο νόμος 276/1978 περιείχε ρητές διατάξεις για την ιδιωτικοποίηση, επιτρέποντας τη διάθεση των περιουσιακών στοιχείων της EKAM εν μέρει ή εν όλω για

ποσό ίσο με την αγοραία τους αξία, υπό τον όρο ότι έχει εγκριθεί από το Υπουργείο Κρατικών Μετοχικών Συμμετοχών. Ιδιωτικοποίηση εφαρμόστηκε, επίσης, μέσω των ENI και EFIM. Στην περίοδο 1976-84 η ENI ιδιωτικοποίησε 18 επιχειρήσεις, οι περισσότερες από τις οποίες ήταν από τους κλάδους κλωστουφαντουργίας και ειδών ενδύσεως. Οι αποκρατικοποιήσεις της EFIM κάλυψαν 12 επιχειρήσεις, από τις οποίες οι 8 ανήκαν στη θυγατρική της INSUD, εταιρεία χαρτοφυλακίου που πραγματοποιούσε επενδύσεις στο Νότο.

Το ιταλικό πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης συνιστά πολιτική με συγκεκριμένη ημερησία διάταξη. Οι διευθύνοντες τις εταιρείες μετοχικών συμμετοχών τονίζουν ότι σκοπός του προγράμματος είναι η χρηματο-οικονομική αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα και η αποκατάσταση της αποτελεσματικότητας των κρατικών επιχειρήσεων. Επομένως, η ιδιωτικοποίηση θεωρείται ως μια μέθοδος επαναδημιουργίας χρηματικών πόρων προς αναδιοργάνωση του κρατικού τομέα. Με δεδομένη αυτή την περιορισμένη αντικειμενική επιδίωξη, ο Πρόεδρος του IRI R. PRODI αναφέρει ότι η ιδιωτικοποίηση θα καλύψει μόνον "μη στρατηγικής φύσεως" δραστηριότητες. Ο ορισμός της έννοιας "μη στρατηγικός" παραμένει αβέβαιος.

Μια άλλη αντικειμενική επιδίωξη της ιδιωτικοποίησης, ειδικότερα υπό τη μορφή της κοινοπραξίας με ξένες ιδιωτικές επιχειρήσεις, είναι επιταχύνουν την μεταφορά τεχνολογίας (για παράδειγμα συγγωνία κοινού μάρκετινγκ μεταξύ των SGS και AT-T, κοινό εργοστάσιο μεταξύ ALFA ROMEO και NISSAN). Ωστόσο, τα μέτρα μειώσεως της μετοχικής συμμετοχής σε μερικές επιχειρήσεις-ναυαρχίδες του IRI συνεπάγονται κάτι περισσότερο από ένα σκοπό χρηματοοικονομικής αναδιάρθρωσεως. Αντικειμενικά, εξυπηρετεί το σκοπό διευρύνσεως της ιδιοκτησίας μετοχικών τίτλων. Η διάθεση στο κοινό μετοχών "τριών τραπεζών εθνικού ενδιαφέροντος", που ανήκουν στον IRI (BANCA COMMERCIALE ITALIANA, CREDITO ITALIANO και BANCO DI ROMA), θα βοηθήσει στην ενδυνάμωση της κεφαλαιακής βάσεως των τραπεζών αλλά θα βοηθήσει, επίσης, τις απώτερες επιδιώξεις μιας ιδιοκτησιακής δημοκρατίας. Εν τούτοις, οι βελτιώσεις της κεφαλαιακής βάσεως των ανωτέρω τραπεζών άνοιξαν περισσότερες μελλοντικές ευκαιρίες για περαιτέρω επέκταση της ιδιωτικοποίησης, καθώς οι επενδύσεις αυτές αναποφεύκτως καθίστανται ελκυστικότερες μέσω αυξήσεως κεφαλαίου. Παρά τις ασάφειες της ιταλικής διαδικασίας ιδιωτικοποίησης, η μέχρι τώρα εμπειρία επιτρέπει την εξατομίκευση έξι μεθόδων, που χρησιμοποιήθηκαν για την εφαρμογή των προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεως.

Πλήρης μεταφορά ιδιοκτησίας (πλήρης ιδιωτικοποίηση) έχει χρησιμοποιηθεί στις περισσότερες από τις περιπτώσεις "αποκρατικοποιήσεως" των "μη στρατηγικών" επιχειρήσεων του IRI. Η προσέγγιση αυτή έχει βασισθεί αποκλειστικά σε άμεση πώληση σε επενδυτές μάλλον παρά σε διάθεση των μετοχών προς πώληση στο κοινό. Το μικρό μέγεθος πολλών από τις ιδιωτικοποιηθείσες επιχειρήσεις βοηθά να εξηγηθεί η προτίμηση αυτής της μεθόδου. Η

δεύτερη μέθοδος περιλαμβάνει μερική ιδιωτικοποίηση, π.χ. πώληση τμήματος των κρατικών μετοχών στο κοινό. Μερικές ιδιωτικοποιήσεις πραγματοποιήθηκαν μέσω πωλήσεων στο Ιταλικό Χρηματιστήριο Αξιών. Ωστόσο, τμήμα των μετοχών σε μερικές περιπτώσεις πωλήθηκε στο εξωτερικό, κυρίως στο Λονδίνο. Στην περίπτωση ιδιωτικοποίησης της BANCA COMMERCIALE ITALIANA, οι μισές από τις δέκα εκατομμύρια μετοχές που προσφέρθηκαν (σε τιμή 23295 ιταλικές λίρες ανά μετοχή) πωλήθηκαν στο εξωτερικό.

Η μερική ιδιωτικοποίηση πρέπει να διακρίνεται από τη βαθμιαία ιδιωτικοποίηση. Η βαθμιαία ιδιωτικοποίηση συντελείται μέσω εκδόσεως μετατρεψίμων ομολογιών. Το κοινό με τη μετατροπή των ομολογιών σε μετοχές, μπορεί βαθμιαίως να μειώσει τη συμμετοχή του IRI στις επιχειρήσεις που εκδίδουν αυτές τις μετατρέψιμες ομολογίες. Η μέθοδος εκδόσεως μετατρεψίμων ομολογιών διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη συγκράτηση τυχούσας πολιτικής εναντίωσης στην ιδιωτικοποίηση.

Η μέθοδος της αναθέσεως χρησιμοποιήθηκε με ιταλικό τρόπο. Ο κλάδος της τηλεόρασης αποτελεί παράδειγμα αλλαγής στο σύστημα μονοπωλιακής αναθέσεως, που επέτρεψε στις ιδιωτικές επιχειρήσεις να μετάσχουν σε δημοπρασία για την απόκτηση των αδειών.

Κοινοπρακτική ανάληψη επιχειρηματικών εγχειρημάτων χρησιμοποιήθηκε σε αρκετές περιπτώσεις, μερικές από τις οποίες αναφέρθηκαν ήδη στα προηγούμενα. Η τρέχουσα πολιτική του IRI ευνοεί αυτήν την οδό για ιδιωτικοποιήσεις, διότι επιτρέπει διασύνδεση με ξένες επιχειρήσεις από χώρες περισσότερο προηγμένες τεχνολογικά. Τέλος, άρση των νομικών εμποδίων εισόδου, με σκοπό την παροχή δυνατότητας στις ιδιωτικές επιχειρήσεις να ανταγωνισθούν ελεύθερα τις υπάρχουσες δημόσιες, οδήγησε σε μια νέα ισορροπία δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, σε ορισμένες δραστηριότητες, όπως η ραδιοφωνία. Σε αντίθεση προς τις πολιτικές ιδιωτικοποίησης σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες και ιδιαίτερα τη Μ. Βρετανία και τη Γαλλία, το ιταλικό πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης χαρακτηρίζεται από: α) ασάφεια στις αντικειμενικές του επιδιώξεις και β) διστακτικότητα να χρησιμοποιηθεί εκτενώς η προσφορά προς πώληση μέσω του χρηματιστηρίου.

Οι ασάφειες της πολιτικής σχετίζονται πιθανώς με τους περιορισμούς, που επιβάλλονται από το ιταλικό σύστημα κυβερνητικών συνασπισμών, σε πολιτικές που έχουν ριζοσπαστικό χαρακτήρα. Μέχρις ότου καταστεί τμήμα της νέας συναινέσεως σε διάστημα ολίγων ετών, η ιδιωτικοποίηση παραμένει μια ριζική λύση στις δυσκολίες που αντιμετωπίζει η διοίκηση του δημόσιου τομέα. Οι κυβερνήσεις συνασπισμού είναι λιγότερο πιθανό να κινηθούν αποφασιστικά προς την κατεύθυνση της ριζοσπαστικής αυτής προσεγγίσεως. Πράγματι είναι να απορεί κανείς πως κατέστη δυνατή η πραγματοποίηση μετριοπαθούς προόδου στην ιδιωτικοποίηση στην Ιταλία, δεδομένης της επικρατήσεως των πολιτικών συναινέσεως. Τα μετά των IRI σχέδια αποκρατικοποίησης βοήθησαν, φυσικά, καθώς επίσης και το βάθος των προβλημάτων που αντιμετώπιζε ο δημόσιος τομέας της

Ιταλίας.

Η διστακτικότητα να χρησιμοποιηθεί η πώληση μέσω του Χρηματιστηρίου και, επομένως, να συνδυασθούν οι βελτιώσεις στη διοίκηση του δημόσιου τομέα και η οικονομική αποτελεσματικότητα με τα πλεονεκτήματα μιας ευρύτερης μετοχικής ιδιοκτησίας, οφείλεται πιθανότητα στους φόβους των ιταλικών αρχών για την ικανότητα του ιταλικού χρηματιστηρίου να απορροφήσει μεγάλες εκδόσεις σε επαναλαμβανόμενη βάση. Προσφέροντας μικρές ποσότητες του μετοχικού κεφαλαίου μεγάλων κρατικών συγκροτημάτων, η διαδικασία ιδιωτικοποίησης καθίσταται ευκολότερη. Εν τούτοις, οι ιταλικές αρχές κατά πάσαν πιθανότητα υπεκτίμησαν την ικανότητα του χρηματιστηρίου να κινητοποιήσει τα αναγκαία κεφάλαια. Η εισαγωγή εγχωρίων αμοιβαίων κεφαλαίων στην Ιταλία προσήλκυσε ένα μέσο μηνιαίο ποσό ίσο με 1392 δισ. ιταλικών λιρών κατά το 1985. Εν τούτοις, το ιταλικό χρηματιστήριο δέχθηκε σχετικώς ισχυρό πλήγμα κατά τη χρηματιστηριακή κρίση του Οκτωβρίου του 1987. Οι τιμές των μετοχών έπεσαν το 1987 κατά 33% σε εγχώριο νόμισμα και κατά 22% σε δολλάρια. Σε σύγκριση οι τιμές των μετοχών στη Μ. Βρετανία αυξήθηκαν το 1987 κατά περίπου 5%. Οι εξελίξεις αυτές υποβάλλουν τη σκέψη ότι η στήριξη του προγράμματος ιδιωτικοποίησης σε άλλες μεθόδους, πλην της προσφοράς προς πώληση στο κοινό, ενδέχεται να αποδειχθεί χρήσιμη εμπειρία σε περίοδο που το χρηματιστήριο αξιών αντιμετωπίζει δυσχέρειες.

Μια ομοιότητα μεταξύ των ιταλικών πολιτικών ιδιωτικοποιήσεως και αντιστοίχων προγραμμάτων, ιδιαίτερα στη Μ. Βρετανία, συνιστά η προσεκτική επιλογή των προς ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεων, η προσεκτική επιλογή της μεθόδου ιδιωτικοποίησης και ο χρόνος εφαρμογής της πολιτικής. Η κύρια φροντίδα στα θέματα αυτά αφορούσε στην εκλογή περιπτώσεων, που μεγιστοποιούν την υποστήριξη του κοινού και εξουδετερώνουν την αντίσταση των επικρατουσών "διανεμητικών συμμαχιών" γύρω από κάθε δημόσια επιχείρηση. Η επιλογή των ελεγχόμενων από τον IRI τραπεζών για ιδιωτικοποίηση μέσω πωλήσεων στο χρηματιστήριο απεδείχθει ότι ήταν απόφαση που δεν προκάλεσε διχογνωμίες και επί πλέον ήταν ελκυστική στο αποταμιευτικό κοινό. Οι βιομηχανικές θυγατρικές του IRI δεν ήταν ελκυστικές στους ιδιώτες επενδυτές ενόψει της πολύ μεγάλης ικανότητας πραγματοποίησης ζημιών από ορισμένες απ' αυτές. Οι τράπεζες απεδείχθησαν ελκυστικές επενδύσεις και για τους μικρούς αποταμιευτές και για τους θεσμικούς επενδυτές. Η απελευθέρωση του τραπεζικού συστήματος βοήθησε, επίσης, προς αυτήν την κατεύθυνση.

Τέλος, οι διασυνδέσεις μεταξύ ιδιωτικοποίησης και καταργήσεως των ρυθμιστικών παρεμβάσεων δεν φαίνεται να σταθμίζονται πάντοτε σωστά. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στην περίπτωση της ραδιοφωνίας όπου η ιδιωτικοποίηση προχώρησε χωρίς να υπάρχει νομικό πλαίσιο ανταγωνισμού στη ραδιοφωνία. Η διαφανομένη κυριαρχία μιας ιδιωτικής επιχειρήσεως ενδέχεται να οδηγήσει βαθμιαίως σε διαμόρφωση κοινής γνώμης εχθρικής προς την ιδιωτικοποίηση.

Μετά το 1981 ιταλική εμπειρία στην ιδιωτικοποίηση είναι μετριοπαθής σε σύγκριση με τις αντίστοιχες πολιτικές στη Μ. Βρετανία και τη Γαλλία. Εν τούτοις, παρά το μέχρι τώρα περιορισμένο της μέγεθος, η σπουδαιότητά της δεν πρέπει να υπεκτιμάται. Διότι συντελέστηκε σε πολιτικό περιβάλλον, το οποίο δύσκολα βοηθά ριζικές αποκλίσεις από την καθιερωμένη συναίνεση της μικτής οικονομίας, και σε πνευματικό περιβάλλον το οποίο καλλιέργησε για πολλά χρόνια την αυταπάτη ότι η μέθοδος κρατικής μετοχικής συμμετοχής έχει κατ' ουσία λύσει τα προβλήματα διοικήσεως-διαχειρίσεως του δημόσιου τομέα.

Η διαδικασία ιδιωτικοποίησης από το 1981 και μετά έχει γεννήσει αβεβαιότητα όσον αφορά τη λειτουργία των κρατικών επιχειρήσεων χαρτοφυλακίου στην ιταλική οικονομία. Τώρα, που η μεταπολεμική συναίνεση αναφορικά με το ρόλο της κρατικής επιχείρησης στην ιταλική οικονομία έχει διαταραχθεί, επικρατεί αβεβαιότητα σχετικά με τα όρια της κρατικής-ιδιωτικής δράσεως. Όσο περισσότερο επιτυχή αποδειχθούν τα επί μέρους μέτρα ιδιωτικοποίησης τόσο περισσότερο η διαδικασία επαναπροσδιορισμού των ορίων θα κινείται προς την κατεύθυνση ενός μικρότερου δημόσιου τομέα.

Τ.Ε.Λ. ΠΑΤ.
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Π Ε Μ Π Τ Ο

Η ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

5.1 Μέγεθος και Τάσεις του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα.

Η Ελληνική εμπειρία όσον αφορά την εξέλιξη του μέγεθους του δημόσιου τομέα κατά την μεταπολεμική περίοδο, δεν διαφέρει ουσιαστικά από την διεθνή ως προς την κατεύθυνση. Απλώς βρίσκεται στην πρωτοπορεία, τουλάχιστον σε σχέση με χώρες παραπλήσιου βαθμού ανάπτυξης, αναφορικά τόσο με το μέγεθος όσο και με το ρυθμό αύξησης του εν ευρεία και στενή έννοια δημόσιου τομέα. Οι συνολικές δημόσιες δαπάνες, τρέχουσες και επενδύσεων χωρίς τα χρεολύσια, ανήλθαν το 1987 σε 55,8% του Α.Ε.Π σε τιμές κόστους συντελεστών παραγωγής. Το αντίστοιχο ποσοστό το 1960 χωρίς τα χρεολύσια ήταν της τάξης του 26%. Έχουμε, δηλαδή, υπερδιπλασιασμό του σχετικού μεγέθους του δημόσιου τομέα σε περίοδο 27 ετών και αύξηση 72% κατά την τελευταία δεκαπενταετία. Είναι, επίσης αξιοσημείωτο, ότι στην πιο πρόσφατη περίοδο κατά την οποία στις περισσότερες χώρες, υπό την πίεση των γνωστών οικονομικών αδιεξόδων, ασκήθηκε πολιτική με κάποιου βαθμού δημοσιονομική πειθαρχία, στην χώρα μας, η δημοσιονομική επέκταση συνεχίστηκε. Μεταξύ 1980 και 1987 οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν κατά 38%. Κατά την ίδια αυτή περίοδο, σημειωτέον, συντελέστηκε και αύξηση του επιχειρησιακού δημόσιου τομέα, είτε υπό την μορφή των προβληματικών επιχειρήσεων που εντάχθηκαν στον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων, είτε υπό την μορφή Ελέγχου της πλειοψηφίας του μετοχικού κεφαλαίου από κρατικές εμπορικές και επενδυτικές τράπεζες. Σημειωτέον, ότι σε όρους απασχόλησης οι βιομηχανικές επιχειρήσεις που υπάχθησαν στις ρυθμίσεις του Ν.1386/83 ανέρχεται στο 6,5% της απασχόλησης στην μείζονα βιομηχανία. Συνολικά, οι δημόσιες μεταποιητικές επιχειρήσεις αντιπροσωπεύουν σήμερα το 12% περίπου της μεταποιητικής παραγωγής αν συνυπολογισθεί και το προϊόν των επιχειρήσεων που ελέγχεται μετοχικά από τις κρατικές τράπεζες. Για το σύνολο της οικονομίας ο δημόσιος επιχειρηματικός τομέας αντιπροσωπεύει, σε όρους προστιθέμενης αξίας, πάνω από το 11% του ΑΕΠ, ποσοστό σαφώς κατώτερο σε σύγκριση με άλλες χώρες, αλλά σημαντικό σε σπουδαιότητα. Κρίσιμοι τομείς της οικονομίας, όπως ο χρηματοπιστωτικός - ασφαλιστικός, οι μεταφορές και επικοινωνίες, η ενέργεια, βρίσκονται υπό τον ιδιοκτησιακό έλεγχο του Κράτους. Αλλά και μόνη η κρατικομονοπωλιακή ιδιοκτησία στο τραπεζικό - πιστωτικό τομέα θα είναι αρκετή για να προσδώσει στο οικονομικό σύστημα το χαρακτήρα της εξάρτησης από το Κράτος, με όλες τις αρνητικές συνέπειες που εκπορεύονται από την εν λόγω εξάρτηση. Ο χρηματοπιστωτικός - ασφαλιστικός τομέας που ελέγχεται ιδιοκτησιακά από το κράτος αντιπροσωπεύει 80% περίπου του συνόλου του τομέα. Στις μεταφορές - επικοινωνίες το ποσοστό ανέρχεται στο 44% ενώ στην ενέργεια είναι το 100%.

Για το σύνολο της οικονομίας το ποσοστό της προστιθέμενης αξίας που παράγεται άμεσα από το δημόσιο τομέα είναι 25% του ΑΕΠ.

Είναι ιδιαίτέρως σημαντικό να υπογραμμισθεί ο κρίσιμος ρόλος του πιστωτικού συστήματος. Όπως προέκυψε από την ανάλυση των εισοδηματικών μεριδίων το κρατικό τραπεζικό σύστημα είχε μεγάλη ευθύνη για τις διαστάσεις που έλαβε η υπερχρέωση πολλών επιχειρήσεων. Η πολύ ταχύτερη σε σχέση με την παραγωγικότητα αύξηση των πραγματικών μισθών που συντελέστηκε από το μετά το 1974 περίοδο εμείωσε δραστικά την αμοιβή του κεφαλαίου και της επιχειρηματικότητας με συνέπεια την πτώση των επενδύσεων και την βαθμιαία γήρανση του παραγωγικού δυναμικού τόσο από την τεχνολογική άποψη όσο και από άποψη παραγωγικού προσανατολισμού. Το STOCK αυτό δεν ήταν δυνατόν να απορροφηθεί από μεγάλο αριθμό επιχειρήσεων που λειτούργησε στο όριο, με συνέπεια την μαζική εμφάνιση ζημιογόνων καταστάσεων που με αρκετή χρονική υστέρηση - εξελίχθηκαν σε προβληματικές. Η εξέλιξη των μεριδίων των αμοιβών συνδέεται αναμφισβήτητα και στενά με το φαινόμενο που είναι γνωστό ως "προβληματικές επιχειρήσεις". Η υπερχρέωση προς τις τράπεζες που ακολούθησε είναι το κόστος διατήρησης σε ζωή επιχειρήσεων που είχαν καταστεί οικονομικά μη βιώσιμες. Με τραπεζικό σύστημα μη κρατικό, με χρηματοπιστωτικό χώρο όπου λειτουργούν οι δυνάμεις της αγοράς ελεύθερα, η υποχρέωση στο βαθμό τουλάχιστον που συντελέστηκε, θα έχει αποφευχθεί. Αυτό θα είχε και το ενδεχόμενο ενεργητικό αποτέλεσμα μίας έγκαιρης ανανεώρησης της μακροοικονομικής πολιτικής.

Καθ' όσον αφορά, επομένως, στο δημόσιο επιχειρησιακό τομέα δεν είναι μόνο το μέγεθος του κάθε αυτό που έχει σημασία. Μεγαλύτερη, ίσως σπουδαιότητα από άποψη κλάδων στους οποίους αναφέρεται. Η Κρατική επιχειρησιακή δραστηριότητα είναι ιδιαίτερα επιβλαβής αν αφορά σε κλάδους κλειδιά για την οικονομική ανάπτυξη σε κλάδους δηλαδή με σημαντικές διασυνδέσεις με άλλους κλάδους παραγωγής, ή σε κλάδους, όπως ο χρηματοπιστωτικός, του οποίου η συμπεριφορά, το κόστος και η ποικιλία των υπηρεσιών που προσφέρει είναι καθοριστικά στοιχεία για την κατεύθυνση και την ορμή της ανάπτυξης.

Σχηματικά κάπως και κατά προσέγγιση ο δημόσιος επιχειρησιακός τομέας περιλαμβάνει τις παρακάτω επιχειρήσεις.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 4
ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

Κλάδος	ΑΡ.ΕΠΙΧ.	% ΕΠΙ ΣΥΝΟΛ.ΚΛΑΔΟΥ
I. Μεταποίηση	123	12,2
1. Δημόσιες Επιχειρήσεις	11	5,4
2. Επιχειρ. πλειοψηφίας κρατικών τραπεζών	76	

3. Προβληματικές N.1386/83	36	6,8
II. Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας	6	100,0
III. Μεταφορές-Επικοινωνίες	14	44,5
IV. Εμπόριο - Υπηρεσίες	40	
1. Δημόσιες επιχειρήσεις	21	
2. Επιχ. Πλειοψηφίας κρατ.τραπ.	16	επουσιώδες
3. Προβληματικές N. 1386/83	3	
V. Τράπεζες - Ασφάλειες	38	79,0
VI. Ορυχεία - Μεταλλεία	--	16,0
Σύνολο	360	
Αμέσως ελεγχόμενες	(222)	11,0
Εμμέσως ελεγχόμενες	(138)	

5.2 Πολιτική Αποδημοσιοποίηση της Οικονομίας.

Από τα παραταθέντα στοιχεία προκύπτει αβίαστα ότι η ανάγκη για μείωση της παρουσίας του δημόσιου τομέα στην οικονομική ζωή είναι τρισδιάστατη και αναφέρεται : στην απελευθέρωση της οικονομίας από τις ρυθμιστικές εκείνες παρεμβάσεις που αποτελούν αντικίνητρα για την ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα και καταστρέφουν ή απλώς νοθεύουν την λειτουργία των μηχανισμών της ελεύθερης αγοράς, στις λειτουργίες του μη επιχειρησιακού δημόσιου τομέα ιδίως του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης και στο δημόσιο επιχειρησιακό τομέα. Από άποψη χειρισμού των θεμάτων που εμπλέκονται σε μία τέτοια πολυδιάστατη πολιτική πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ : α) υπηρεσιών για την παροχή των οποίων - όχι παραγωγή - ενδείκνυται να έχει την ευθύνη η πολιτεία, β) των αγαθών και υπηρεσιών που εμπíπτουν στο χώρο που αναμφισβήτητα πρέπει να παραμείνει δημόσιος (Δικαιοσύνη, και συναφή) και γ) αγαθών και υπηρεσιών τα οποία μπορούν να παρέχονται και να παράγονται παράλληλα από την δημόσια και ιδιωτική οικονομία (παιδεία, υγεία). Φυσικά, για όσες ποσοτικές δραστηριότητες κριθεί ότι ενδείκνυται να αποτελούν συνολική ή μερική ευθύνη του κράτους παραμένει το σοβαρό πρόβλημα της αποτελεσματικής λειτουργίας της αναμόρφωσης του πλαισίου λειτουργίας και της καλλιέργειας κριτηρίων αποτελεσματικότητας, ώστε να μειωθεί το κόστος παροχής και να βελτιωθεί η ποιότητα.

Για να μειωθεί σε εύλογο χρόνο και ουσιαστικά το υπερτροφικό μέγεθος του δημόσιου τομέα με στενή και ευρεία έννοια θα απαιτηθεί μεσοχρόνια στρατηγική, που πρέπει να στηριχθεί στις ακόλουθες βασικές σκέψεις.

Το μέγεθος του δημόσιου τομέα με τα τεράστια ελλείματα που συνεπάγεται αποτελεί μόνομη πηγή ισχυρών πληθωριστικών πιέσεων και ζήτησης κεφαλαίων για την κάλυψη τους. Αυτά με την σειρά του συντηρεί υψηλά επιτόκια και εκτοπίζει χρηματοδοτικά τουλάχιστον τον ιδιωτικό τομέα. Έτσι η οικονομική ανάπτυξη παρεμποδίζει αφού όλες οι διαθεσίμες ενδείξεις στηρίζουν (τουλάχιστον για την χώρα μας) επιχειρηματολογία για χαμηλότερη αποτελεσματικότητα στην χρησιμοποίηση των παραγωγικών πόρων από την δημόσια οικονομία. Όχι μόνο έχουμε απώλεια ευημερίας από το υψηλό ποσοστό οικονομικών πόρων που διαχειρίζεται το δημόσιο, αλλά και από την δυναμική άποψη αποθεαρρύνεται το τμήμα της οικονομίας με την υψηλή παραγωγικότητα να αναπτύχεται με ταχύ ρυθμό.

Το άλλο σημαντικό σκέλος της ενδεδειγμένης στρατηγικής αφορά στην συνειδητοποίηση ότι δεν πρέπει να γίνεται σύγχυση ελλειμάτων και μεγέθους του δημόσιου τομέα, αν και υπάρχει άμεση συνάρτηση μεταξύ τους. Ακόμα και αν ήταν τεχνικώς εφικτό να εξαλειφθούν τα ελλείματα χωρίς μείωση του μεγέθους των δαπανών σε σχέση με τον ΑΕΠ, οικονομικώς με τέτοια λύση θα είναι εσφαλμένη. Όπως εμπειρικά υποστηρίζεται σε άλλη μελέτη τα περιθώρια για αύξηση των φορολογικών εσόδων και την διεύρυνση της φορολογικής βάσης και την σύλληψη της φοροδιαφυγής δεν επιτρέπουν κάλυψη του τεράστιου δημοσιονομικού ελλείματος. Το δημοσιονομικό έλλειμα ως τάξη μεγέθους, είναι αναμφισβήτητα διαπερωτικό. Η φορολογική επιβάρυνση της οικονομίας υπερβαίνει κατά πολύ τα όρια που συμβιβάζονται με ταχύρρυθμη ανάπτυξη και νομισματική σταθερότητα, ενώ το μέγεθος του δημόσιου τομέα έχει υπερβεί κατά πολύ το "ενδεδειγμένο μέγεθος", δηλαδή ένα μέγεθος που είναι συμβατό με ικανοποιητικό ρυθμό ανάπτυξης και κοινωνικές συνθήκες, όπως η εργαστηριακή και κοινωνική ειρήνη, που καθιστούν το ρυθμό αυτό διατηρήσιμο. Στη στρατηγική μείωσης του δημόσιου τομέα πρέπει επομένως να κυριαρχεί η ιδέα σχετικής μείωσης των δαπανών με παράλληλη διευθέτηση της φορολογικής πολιτικής ώστε να μειώνεται η φορολογική επιβάρυνση καθ'όν χρόνο θα διευρύνεται η φορολογική βάση και θα περιστέλλεται η φοροδιαφυγή. Η μείωση των δημοσιονομικών ελλειμάτων θα ακολουθήσει ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα αυτής της δημοσιονομικής πολιτικής.

Φυσικά, υπάρχει πρόβλημα καθορισμού προτεραιοτήτων. Ποιές δημόσιες δαπάνες είναι εφικτό και ενδεδειγμένο να περικοπούν και με ποιιά χρονική κλιμάκωση, ενόψει του υψηλού βαθμού ανελαστικότητας που χαρακτηρίζει μεγάλες κατηγορίες αυτών - αμοιβές υπαλλήλων, δαπάνες εξυπηρέτησης δημόσιου χρέους.

Η έκταση της ενδεδειγμένης μείωσης των δημόσιων δαπανών προσδιορίζεται από το μέγεθος του διαπερωτικού δημοσιονομικού ελλείματος η κατά προσέγγιση οριοθέτηση του οποίου είναι εμπειρικά

εφικτή. Αυτό που απαιτεί σοβαρή προσπάθεια και μελέτη είναι η προετοιμασία του κοινού και η σωστή πληροφόρησή του για την ανάγκη παραγωγικού προσανατολισμού της οικονομικής συμπεριφοράς και αναβάθμιση της κοινωνικής αξίας την οποία εγκλείει η οικονομική επίδοση, η οικονομική αποτελεσματικότητα. Πρέπει να γίνει ευρύτατα συνειδητό στον πληθυσμό ότι οικονομική πρόοδος και αξιοπρεπής επιβίωση στα πλαίσια της σύγχρονης οργάνωσης και των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας μας είναι ανέφικτα ενόσω το δημόσιο εξακολουθεί να διαχειρίζεται το 65% των πόρων της οικονομίας. Επίσης πρέπει να καταστεί ευρύτατα γνωστό, ότι η ποσότητα και ποιότητα των παρεχομένων δημόσιας φύσεως υπηρεσιών όχι μόνο δεν θα μειωθεί, αλλά είναι δυνατό - και προσδοκώμενο - να αυξηθεί παράλληλα με την σχετική μείωση των δαπανών. Φαίνεται ότι η παραγωγική διαδικασία στο δημόσιο, από κάποιο μέγεθος τουλάχιστον και πέρα, κυριαρχείται από μεγάλες αρνητικές οικονομίες κλίμακας, χωρίς να είναι βέβαιο ότι η σχετική συνάρτηση παραγωγής διαθέτει τμήμα στο οποίο να είναι εμφανής η παρουσία θετικών οικονομιών κλίμακας.

Στο δημόσιο επιχειρηματικό τομέα, με λίγες εξαιρέσεις, πρέπει να προχωρήσει παράλληλα αλλά σοβαρότατα μελετημένη απελευθέρωση, υπό την διττή έννοια της ιδιωτικοποίησης ή της κατάργησης των υφισταμένων μονοπωλιακών συνθηκών λειτουργίας του. Τα μαθήματα από την διεθνή εμπειρία πρέπει να αξιοποιηθούν σε μέγιστο βαθμό στην κατάστρωση της στρατηγικής και τον σχεδιασμό της τακτικής που θα υιοθετηθούν. Πολλές από τις δυνατότητες και ευκαιρίες για ιδιωτικοποίηση που υπάρχουν σε ορισμένες χώρες καθώς και πολλές από τις εμπειρίες τους ενδέχεται να μην προσφέρονται για αξιοποίηση σε μικρές αναπτυσσόμενες χώρες, όπως είναι η Ελλάδα. Ωστόσο, μια σειρά από διαπιστώσεις και αξιολογήσεις, αποτελούν κοινό παρανομαστή σ' όλες τις προς ιδιωτικοποίηση περιπτώσεις. Είναι αυτές που αφορούν στην ανάγκη ενημέρωσης του ευρύτερου κοινού, των καταναλωτών για τα οφέλη που αναμένεται να προέλθουν από την λειτουργία ορισμένων δημόσιων επιχειρήσεων σε ανταγωνιστικό περιβάλλον, με κριτήρια την οικονομική αποτελεσματικότητα για δεδομένη ποσότητα και ποιότητα προϊόντος. Είναι η συνειδητοποίηση ότι υπάρχει πρακτικά μεγάλος αριθμός εναλλακτικών προσεγγίσεων στο πρόβλημα της ιδιωτικοποίησης, οι οποίες πρέπει να επιλέγονται με κριτήριο την καταλληλότητά τους σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση και όχι με βάση το γεγονός της επιτυχίας τους σε άλλες χώρες. Είναι η συνειδητοποίηση ότι η μη σύμπτωση του πολιτικού κύκλου με την ευνοϊκή κατανομή εντός αυτού του κόστους και των ωφελειών από την ιδιωτικοποίηση δεν πρέπει να αποτελεί αποτρεπτικό παράγοντα για την εφαρμογή σχετικώς φιλόδοξης πολιτικής ιδιωτικοποίησης. Το παράδειγμα της Μ. Βρετανίας είναι εν προκειμένω πολύ διδακτικό για τα ενεργητικά οφέλη που μπορούν να προκύψουν από μια επιτυχή προσπάθεια ιδιωτικοποιήσεων και αναβαθμίσεων της κοινωνικής αξίας που εγκλείει η έννοια του "επιχειρείν".

Για σκοπούς οργάνωσης ορισμένων σκέψεων, που θα μπορούσε κανείς να διατυπώσει αναφορικά προς τις χρονικές και ουσιαστικές προτεραιότητες που ενδείκνυται να χαρακτηρίζουν ένα πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης, γίνεται διάκριση των υπό κρατικό ιδιοκτησιακό έλεγχο οικονομικών δραστηριοτήτων και επιχειρήσεων στις ακόλουθες κατηγορίες:

α) Δραστηριότητες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης και αφορούν σε παροχή δημόσιας φύσης υπηρεσιών (υπηρεσίες λειτουργίας των πόλεων, όπως συντήρηση κήπων, αποκομιδή απορριμμάτων, συγκοινωνίες κ.τ.λ.)

β) Δραστηριότητες που εμπίπτουν και στην περιοχή ευθύνης του κράτους ως παροχή αλλά μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο οργάνωσης παραγωγής της ιδιωτικής οικονομίας

γ) Τράπεζες

δ) Δημόσιες επιχειρήσεις δραστηριοποιούμενες σε τομείς που δεν αποτελούν παραδοσιακές περιοχές δημόσιας δραστηριότητας (λιπάσματα, εργοστάσια ζαχαρώδους κ.α.)

ε) Επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας ή γενικότερα επιχειρήσεις που παραδοσιακά εξαρτώνται ιδιοκτησιακά από το κράτος (τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρισμός κ.α.)

στ) Επιχειρήσεις προβληματικές Ν. 1386

ζ) Επιχειρήσεις ελεγχόμενες άμεσα ή έμμεσα από τις τράπεζες.

5.3 Η Πώληση της Ιδέας της Ιδιωτικοποίησης στην Ελληνική Πολιτική Αγορά.

Μπορεί κανείς να εξατομικεύσει τουλάχιστον τρεις χωριστές και κατά το πλείστον αλληλοσυγκρουόμενες κατηγορίες αγοραστών: το ευρύ κοινό, τους απασχολούμενους στις υπό ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεις και τους συνδικαλιστές. Δεν περιλαμβάνουμε στην ταξινόμηση τους διοικούντες, διότι, υπό τις παρούσες συνθήκες, έχουν διοριστεί με πολιτικά κριτήρια που ανήκουν κατά το πλείστον στο μηχανισμό του κυβερνώντος κόμματος. Από τις κατηγορίες αυτές, η ευκολότερη να πεισθεί για την ορθότητα της ιδέας της ιδιωτικοποίησης είναι το ευρύ κοινό. Θα ήταν αρκετό να υποκινηθούν να συνειδητοποιήσουν τα τεράστια ελλείματα που υποχρεώνονται να καλύπτουν, για πολύ χαμηλής ποιότητας αντιπαροχή υπηρεσιών, και να συνειδητοποιήσουν, επίσης, πόσο βραδύτερα θα αυξανόταν οι τιμές του ηλεκτρικού ρεύματος, των τηλεφωνικών υπηρεσιών και των εισιτηρίων. Επωδύνως γνωρίζουν ότι μεταξύ του 1981 και 1987 οι τιμές των εν λόγω υπηρεσιών αυξήθηκαν κατά 200- 340%.

Οι απασχολούμενοι και οι οικογένειες τους θα έπρεπε, πρώτον να πεισθούν ότι δεν απειλούνται οι θέσεις τους, και δεύτερον ότι υπό αποτελεσματική ιδιωτική διοίκηση, είναι πιο πιθανό να δουν το πραγματικό τους εισόδημα να αυξάνεται ικανοποιητικά, το οποίο κατά τα δύο τελευταία έτη μειώθηκε με ρυθμό 12-15% συνολικά.

5.4 Οι συνθήκες που επικρατούν στην Ελλάδα.

Οι παράγοντες που κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο επηρεάζουν την πολιτική της ιδιωτικοποίησης αναγνωρίσθηκαν πιο πάνω χωρίς αναφορά στις συνθήκες που επικρατούν σε συγκεκριμένη χώρα. Γι' αυτό και ήταν αδύνατο να λεχθεί οτιδήποτε για το μέγεθος της επίδρασης που ασκεί ο καθένας τους επί της ταχύτητας και του βαθμού αποδοχής της υπό συζήτηση πολιτικής. Προκειμένου λοιπόν να σταθμισθεί η επίδραση του καθενός από τους παράγοντες που προαναφέρθηκαν, η ανάλυση εδώ θα επικεντρωθεί στις συνθήκες που επικρατούν σε λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες όπως είναι η Ελλάδα.

5.4.1 Οι διεθνείς πολιτικές και οικονομικές επιλογές.

Όπως είναι γνωστό, η χώρα μας είναι ενταγμένη αμυντικά στο Σύμφωνο των Χωρών του Βόρειου Ατλαντικού (NATO). Επιπλέον πιο πρόσφατα, έγινε και πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), αναλαμβάνοντας σαφείς υποχρεώσεις προσαρμογής της οικονομίας μας στις οικονομίες των άλλων ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών χωρών. Από αυτές τις επιλογές, και με την υπόθεση ότι είναι εντελώς απίθανο στο προβλεπτό μέλλον να αναθεωρηθούν, προκύπτει σαν αναπόδραστο λογικό συμπέρασμα ότι η χώρα μας θα υπάγεται με την πάροδο του χρόνου, όλο και πιο πολύ στους κανόνες των διεθνών αγορών και οργανισμών.

Έτσι αν και δεν υπήρχε το ενδιαφέρον που εκδηλώνεται υπέρ της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης, στην Ελλάδα θα είχε δημιουργηθεί λόγω της ένταξης της χώρας στην ΕΟΚ. Μετά την επιλογή αυτή η έκταση της ανάμειξης του κράτους στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών δεν μπορεί παρά να συρρικνωθεί τουλάχιστον στο επίπεδο των ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών χωρών.

Όμως, με ποιό ρυθμό θα γίνει η συρρίκνωση εξαρτάται από την ετοιμότητα με την οποία θα αντιμετωπισθεί το πρόβλημα από τα κόμματα. Εάν οι υπάρχουσες ενδείξεις συνεχισθούν η εκτίμηση είναι ότι τα κύρια κόμματα θα συναινέσουν σε ρυθμούς ιδιωτικοποίησης που θα περιορίζονται μόνο από το ρυθμό αποδοχής της από το κοινό.

5.4.2 Το Εξωτερικό Δημόσιο Χρέος.

Την εκτίμηση αυτή υπαγορεύει πρώτα απ' όλα η διαπίστωση ότι το δημόσιο εξωτερικό χρέος της χώρας έχει φθάσει σε τέτοιο ύψος ώστε τα περιθώρια πολιτικών ελιγμών στο πεδίο της οικονομίας έχουν πράγματι στενέψει. Με περίπου \$ 18 δισ. δημόσιο εξωτερικό χρέος, το οποίο απαιτεί για την εξυπηρέτησή του πάνω από 30% των συνολικών εξαγωγών, οι αρχές έχουν μόνο δύο επιλογές. Είτε να συνεχίσουν την πολιτική των τελευταίων ετών και να βρουν τους αναγκαίους πόρους υποθηκεύοντας την σχετική πολιτική ανεξαρτησία της χώρας, είτε να σταματήσουν την πολιτική αυτή και να προσφύγουν στις διεθνείς κεφαλαιγορές μόνο για τη χρηματοδότηση επενδύσεων με άμεσο εξαγωγικό αποτέλεσμα. Επειδή, 1. η πρώτη επιλογή είναι εθνικά ασύμφορη 2. μόνο ο ιδιωτικός τομέας είναι

ικανός να κάνει επενδύσεις με άμεσο εξαγωγικό αποτέλεσμα και 3. τα περιθώρια για δανειακούς πόρους που παρέχουν οι διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί πρέπει να διατηρηθούν σαν δυνατότητες τελευταίας προσφυγής, η περαιτέρω άντληση διεθνών χρηματικών πόρων για να αναβληθεί η διαρθρωτική αναπροσαρμογή της ελληνικής οικονομίας μάλλον πρέπει να αποκλεισθεί. Κατά συνέπεια, η εξάντληση των περιθωρίων δανεισμού από το εξωτερικό, από δω και μπρος, φέρνει και πάλι στο προσκήνιο την άμεση σχέση που υπάρχει μεταξύ αποδοτικότητας στη χρήση των διαθέσιμων πόρων, οικονομικής ανάπτυξης και δυνατοτήτων άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Η επέκταση της ασκούμενης κοινωνικής πολιτικής ή ακόμα και η συνέχιση της στα παρόντα επίπεδα, προυποθέτει την ταχύτατη ανάπτυξη της εθνικής μας οικονομίας, μέσα στα πλαίσια που έχουν διαμορφώσει ήδη οι στρατηγικές επιλογές στις διεθνείς πολιτικές και οικονομικές σχέσεις. Με την σειρά της η ανάγκη για ταχύτατη οικονομική ανάπτυξη χρειάζεται αναπόδραστα την άντληση δανειακών πόρων από το εξωτερικό. Οι πόροι αυτοί όμως, λόγω της εξαιρετικής διόγκωσης του εξωτερικού δημόσιου χρέους υποχρεωτικά πλέον θα κατευθύνονται προς τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

Ετσι η ύπαρξη του μεγάλου εξωτερικού δημόσιου χρέους σε συνδιασμό με την επιθυμία όλων για καλύτερη κοινωνική πολιτική μέσα από τα περιθώρια που θα αφήνει η οικονομική ανάπτυξη της χώρας, θα πιέζει συνεχώς πλέον για ταχύτατη αναδιάρθρωση της συνεισφοράς των διαφόρων κλάδων της οικονομίας στο εθνικό προϊόν, υπέρ των κλάδων του ιδιωτικού τομέα.

5.4.3 Οι Προοπτικές της Οικονομίας.

Στο διάστημα από το 1980 και μετά η ελληνική οικονομία εξελίσσεται αντίθετα απ' ότι απαιτούν οι επιλογές της χώρας στις διεθνείς πολιτικές και οικονομικές σχέσεις. Πιο συγκεκριμένα, ενώ όλα αυτά τα χρόνια η κοινότητα των ανεπτυγμένων χωρών γενικά και εκείνων της ΕΟΚ ειδικότερα, τιθάσευσαν τον πληθωρισμό, συμπίεσαν ή τουλάχιστον συγκράτησαν την ανεργία, εξισορρόπησαν με σχετική επιτυχία τα ισοζύγια των εξωτερικών τους συναλλαγών, και πέτυχαν ικανοποιητικούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης, η χώρα μας έμεινε στάσιμη ή και οπισθοχώρησε. Η σχέση του πληθωρισμού εδώ προς τον πληθωρισμό των εν λόγω χωρών πολλαπλασιάστηκε, η ανεργία και το ισοζύγιο των εξωτερικών συναλλαγών χειροτέρευσε σημαντικά και η αναπτυξιακή διαδικασία περιήλθε σε στασιμότητα. Το αποτέλεσμα όλων αυτών των εξελίξεων ήταν η απόσταση που μας χωρίζει από τις ανεπτυγμένες χώρες της ΕΟΚ να μεγαλώσει αντί να κλείσει. Με άλλα λόγια χάσαμε έδαφος σε μία περίοδο που η διεθνής συγκυρία ήταν γενικά ευνοϊκή για διαρθρωτικές αλλαγές και εμπέδωση της πειρασμένης οικονομικής ανάπτυξης στη χώρα μας.

Με βάση τις συνέπειες των πρόσφατων εξελίξεων, που άλλοι πολύ και άλλοι λιγότερο αισθάνονται έχει δημιουργηθεί ένα κλίμα απαισιοδοξίας και όλοι ανησυχούν για τις προοπτικές. Γι' αυτό και

η στροφή που παρατηρήθηκε στην οικονομική πολιτική του Οκτωβρίου του 1985 έγινε γενικά δεκτή με διάχυτα αισθήματα υπομονής και ελπίδας. Εντούτοις, στα δύο χρόνια που πέρασαν, οι μακροχρόνιες τάσεις της ελληνικής οικονομίας συνεχίζουν να είναι ανησυχητικές και η ανάκαμψη δεν φαίνεται πουθενά στον κοντινό ορίζοντα. Κάτω από αυτές τις συνθήκες είναι ζήτημα χρόνου για την ψυχολογία των πολιτών να ωριμάσει και να γίνει ανεκτική στο κόστος που συνοδεύει τις μεγάλες διαρθρωτικές αλλαγές.

Από το γεγονός λοιπόν ότι η παρούσα διάθρωση της οικονομίας είναι ασυνεπής προς τις προϋποθέσεις μίας ανοικτής ανταγωνιστικής οικονομίας, καθώς και από το συνεπακόλουθο της ανυπαρξίας προοπτικών οικονομικής ανάκαμψης κάτω από οποιαδήποτε παραδοσιακή μακροοικονομική πολιτική, προκύπτει η εκτίμηση ότι οι περιορισμοί για μεγάλα ανοίγματα προς την κατεύθυνση της ιδιωτικοποίησης εξουδετερώνονται με ταχύτατους ρυθμούς. Με άλλα λόγια, λαμβάνοντας υπόψη τις στρατηγικές επιλογές στις διεθνείς σχέσεις και το τεράστιο εξωτερικό δημόσιο χρέος, η μοναδική διέξοδος που απομένει για μεγαλύτερες κοινωνικές παροχές είναι η αναδιάρθρωση της οικονομίας με στόχο την οικονομική ανάπτυξη. Ο ρυθμός με τον οποίο αυτή η προπόθεση γίνεται αντιληπτή από τους πολίτες, προσδιορίζει και το ρυθμό αποδοχής της ιδιωτικοποίησης.

5.4.4 Οι Πολιτικοί και Οικονομικοί Θεσμοί.

Η χώρα μας διαθέτει όλους τους πολιτικούς θεσμούς που συναντώνται στις προεδρευόμενες πολυκομματικές δημοκρατίες των ανεπτυγμένων χωρών της Δύσης. Όπως και εκείνες, έχει: α) τις τρεις ανεξάρτητες και αμοιβαία αυτοπεριορισμένες αρχές οι οποίες είναι επιφορτισμένες με τη νομοθετική, τη δικαστική και την εκτελεστική εξουσία, β) τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, σαν ρυθμιστή του πολιτεύματος, γ) τα κομμάτια τα οποία με τους εκλεγμένους αντιπροσώπους τους προσδιορίζουν τη σύνθεση της Βουλής και παρέχουν ψήφο εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση και δ) την τοπική αυτοδιοίκηση η οποία ασκείται σε επίπεδο δήμου και κοινότητας. Επομένως, τυπικά τουλάχιστον, το πολιτικό σύστημα είναι διαρθρωμένο έτσι ώστε να εξασφαλίζει συνθήκες για πειθαρχημένη κοινωνική αλλαγή σε ικανοποιητικό βαθμό.

Πέρα όμως από τις εξελιγμένες μορφές των λειτουργιών και των οργάνων που έχει, το πολιτικό σύστημα τα τελευταία 14 χρόνια έδειξε επίσης αρκετή σταθερότητα. Πιο συγκεκριμένα, διευκόλυνε τη διαδοχή των κομμάτων στη εξουσία, επέτρεπε ανώριμες αλλαγές βασισμένες σε φανατισμούς, και με εξαίρεση μερικές μεμονωμένες περιπτώσεις αποτυχίας, έβαλε αξιοσημείωτες βάσεις για την δημιουργία μιας σεβαστής κοινοβουλευτικής παράδοσης. Οι περισσότερες ενδείξεις συνεπώς είναι ότι, στο βαθμό που η πολιτική της ιδιωτικοποίησης γίνεται αποδεκτή από τους πολίτες, το πολιτικό σύστημα είναι σε θέση να ανταποκριθεί. Γι' αυτό αν υπάρχει αμφιβολία για την ετοιμότητα των θεσμών να διευκολύνουν τις

αναγκαίες μεταβολές προς την κατεύθυνση της ιδιωτικοποίησης η αμφιβολία αφορά κυρίως στους οικονομικούς θεσμούς.

Πιο συγκεκριμένα, η αμφιβολία προέρχεται από την έλλειψη ανεπτυγμένων και ευέλικτων αγορών χρήματος και κεφαλαίων, την ανυπαρξία ανεξάρτητου συνδικαλιστικού κινήματος που να εξασφαλίζει τα καλώς εννοούμενα συμφέροντα των εργαζομένων αλλά και των ανέργων, την ύπαρξη ενός αγορονομικού κώδικα ο οποίος διευκολύνει το "κλείσιμο" παρά το "άνοιγμα" των αγορών στον ανταγωνισμό, την απουσία δομών εξέλιξης και εφαρμογής της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, την υποανάπτυξη των κέντρων παραγωγής ιδεών και πληροφόρησης, καθώς και των αναγκαίων δικτύων για τη διασπορά τους κ.λ.π. Και αυτό γιατί, με ανύπαρκτους ή και υποβαθμισμένους όλους αυτούς τους θεσμούς λείπει το πλαίσιο εύρυθμης λειτουργίας των αγορών, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η προώθηση της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης. Για απόδειξη αυτού του ισχυρισμού, έστω τα εξής δύο παραδείγματα. Σύμφωνα με τον αγορονομικό κώδικα, οι αρχές έχουν την ευχέρεια, και την έχουν χρησιμοποιήσει επανειλημμένα και εν πολλοίς αυθαίρετα, να ανακατατάξουν τα παραγόμενα αγαθά και τις υπηρεσίες από την κατηγορία εκείνων των οποίων οι τιμές δεν ελέγχονται με διοικητικούς τρόπους. Ενώσω όμως οι αρχές διατηρούν αυτό το δικαίωμα οι υπολογισμοί των επιμέρους επιχειρηματιών γίνονται κάτω από καθεστώς αβεβαιότητας ως προς την προβλεπόμενη εξέλιξη των τιμών. Συνεπώς η αυξημένη αβεβαιότητα σχετικά με την σταθερότητα του οικονομικού περιβάλλοντος είναι λογικό να τους αποθαρρύνει και να τους αποτρέπει από επενδυτικές ενέργειες οι οποίες θα μπορούσαν να επιταχύνουν και την πολιτική της ιδιωτικοποίησης.

Το δεύτερο παράδειγμα πηγάζει από την πρακτική και την νομοθεσία που την στηρίζει, επιχειρήσεις και άτομα με όμοια επαγγελματικά συμφέροντα να ομαδοποιούνται σε συνασπισμούς με τίτλους όπως "σύνδεσμος", "σύλλογος", "επιμελητήριο", "σωματείο", κ.λ.π. και από κοινού να επιβάλλουν ομοιόμορφη συμπεριφορά στα μέλη τους. Όλες οι ομαδοποιήσεις αυτού του τύπου που ξεπερνούν τα όρια μιας ενιαίας παραγωγικής μονάδας αποτελούν μηχανισμούς μείωσης του ανταγωνισμού και δρουν κατασταλτικά στην είσοδο νέων επιχειρήσεων και νέων εργαζομένων στους διάφορους κλάδους. Με τον τρόπο όμως αυτό χαμηλώνει η κινητικότητα του κεφαλαίου και του εργατικού δυναμικού και επιβραδύνεται έτσι ο ρυθμός μεγέθυνσης και προσαρμογής των αγορών στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της διεθνούς και εγχώριας οικονομίας. Σε τελευταία ανάλυση το αποτέλεσμα είναι και πάλι ανασταλτικό για την πολιτική της ιδιωτικοποίησης.

Το συμπέρασμα που βγαίνει από την ανάλυση είναι ότι, σε χώρες όπως η Ελλάδα, οι θεσμοί μεταξύ των οποίων κυρίως οι οικονομικοί, επηρεάζουν άμεσα το ρυθμό αποδοχής και υλοποίησης της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης. Έτσι επιβεβαιώνεται η αναφορά από τους ειδικούς των ανεπτυγμένων χωρών στις δυσχέρειες που πρέπει να αναμένονται από την έλλειψη ανεπτυγμένων χρηματαγορών και κεφαλαιαγορών σε τέτοιες χώρες. Θα πρέπει να τονισθεί όμως ότι οι

δυσχέρειες δεν προκύπτουν μόνο εξ αυτού του λόγου αλλά και από όλες τις άλλες θεσμικές ρυθμίσεις που μειώνουν τον ανταγωνισμό και την κινητικότητα των πόρων από τον ένα κλάδο της οικονομίας στον άλλο.

5.4.5 Η στροφή προς τις νέες αντιλήψεις.

Όπως ελέγχη στο πρώτο τμήμα, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται στον τομέα των ιδεών μια ανοικτή μεταστροφή της κατάστασης που επικρατούσε για πολλές δεκαετίες. Ειδικότερα, οι φιλοσοφικές, οικολογικές, πολιτικές κ.λ.π. αντιλήψεις στις οποίες βασίστηκε η γιγάντωση του δημόσιου τομέα βρίσκονται σε σαφή υποχώρηση, ενώ οι ιδέες και η επιχειρηματολογία των θεωρητικών της "ανοικτής κοινωνίας" βρίσκουν όλο και μεγαλύτερη απήχηση σ' όλον τον κόσμο. Ο ρυθμός όμως με τον οποίο πραγματοποιείται η μεταστροφή αυτή δεν είναι ομοιόμορφος. Στις ανεπτυγμένες χώρες της Δύσης και της Απω Ανατολής, η διεύθυνση των νέων αντιλήψεων έφτασε μέχρι του σημείου ώστε να επηρεάζει την καθημερινή πρακτική των κυβερνήσεων τους και μάλιστα να οδηγούν σε πολιτικές οι οποίες θα ήταν αδύνατες μέχρι πριν λίγα χρόνια. Αντίθετα, σε χώρες όπως η Ελλάδα, η πρόοδος που σημειώνεται είναι βραδύτερη.

Ένας από τους βασικότερους λόγους γι' αυτό είναι ότι, η μεταφορά και η διάδοση σε μια χώρα ιδεών και αντιλήψεων από άλλες χώρες και όταν ακόμα δεν υπάρχει κατασταλτική παρέμβαση κ μέρους των αρχών της, παίρνει χρόνο. Η υστέρηση που διαπιστώνεται συνήθως έχει να κάνει με την ίδια τη φύση του ανθρώπου αλλά και με τους θεσμούς. Προφανώς, αφού η αλλαγή στη σκέψη και τη νοοτροπία απαιτεί κάποια απόκλιση από τα παραδεδειγμένα, συνοδεύεται με ένα ψυχολογικό και υλικό κόστος. Το κόστος αυτό άλλοι άνθρωποι το δέχονται ευκολότερα και άλλοι δυσκολότερα. Στην κοινωνική πυραμίδα έχει παρατηρηθεί γενικά οι μεταβολές του τύπου που μιλάμε περνούν κυρίως μέσα από τις καινούργιες γενεές. Αρχικά, επομένως, και μέχρι ότου εμβολιασθούν μερικές γενεές ώστε να αρχίσει η διαδικασία της αυτόνομης διασποράς τους, οι νέες ιδέες και αντιλήψεις είναι φυσιολογικό να γίνονται δεκτές με χαμηλούς ρυθμούς.

Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και από την διαπίστωση ότι:
α) πριν οι νέες ιδέες και αντιλήψεις φθάσουν υπό μορφή μηνυμάτων στους πολίτες, φιλτράρονται από διάφορους κοινωνικούς θεσμούς, και
β) οι θεσμοί μέσα από τους οποίους περνούν οι πληροφορίες που απευθύνονται στους νέους είναι γενικά πιο επιλεκτικοί.

Προς επιβεβαίωση, έστω πρώτα το παράδειγμα του θεσμού της "ελευθεροτυπίας" ο οποίος αφορά όλους τους πολίτες. Λόγω του μικρού μεγέθους της αγοράς, στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, οι εφημερίδες, τα έντυπα, και τα μέσα εξατομικευμένης ενημέρωσης γενικά, εξαρτώνται έμμεσα σε κάποιο βαθμό από τις επιδοτήσεις που τους χορηγούν οι αρχές, ενώ τα μέσα μαζικής ενημέρωσης βρίσκονται συνήθως κάτω από κρατικό μονοπώλιο. Έτσι τα μηνύματα που

διαταράσσουν το STATUS QUO με δυσκολία περνούν προς τους πολίτες και η αποδοχή τους επιβραδύνεται.

Το δεύτερο παράδειγμα αφορά τους νέους γιατί σχετίζεται με το εκπαιδευτικό σύστημα. Στις χώρες που μας ενδιαφέρουν, η εκπαίδευση σε όλα τα επίπεδα γίνεται με βάση εκπαιδευτικά προγράμματα τα οποία σχεδιάζονται από "ειδικούς" κάτω από συνθήκες πλήρους ελλείψεως ανταγωνισμού. Το τελευταίο έχει σαν συνέπεια τα προγράμματα να είναι χαμηλού διδακτικού και ερευνητικού επιπέδου, να μην αναπροσαρμόζονται γρήγορα, και σε τελευταία ανάλυση να επιτέπουν την αναπαραγωγή γνώσεων χωρίς αντικειμενικό πληροφοριακό περιεχόμενο. Αλλά έτσι το πέρασμα στους νέους των σύγχρονων επιστημονικών ιδεών και αντιλήψεων καθυστερεί και η προσαρμοστικότητα της κοινωνίας στις νέες συνθήκες της έρευνας και της τεχνολογίας επιβραδύνεται.

Δεδομένου λοιπόν ότι η συμπεριφορά των ατόμων ως προς τις ευσφίες που απαιτούν οι νέες ιδέες και αντιλήψεις αλλάζει μόνο σε μακρύτερα χρονικά διαστήματα, οι δυνάμεις που επιβραδύνουν την στροφή προς την επιθυμητή κατεύθυνση στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες είναι κυρίως θεσμικές. Η επισήμανση αυτή είναι σημαντική και γι' αυτό θα πρέπει να ληφεί ιδιαίτερα υπόψη.

5.4.6 Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

Στη χώρα μας τα μαζικά μέσα ενημέρωσης αποτελούσαν κρατικό μονοπώλιο. αυτό σήμαινε ότι καμιά άλλη ιδιωτική επιχείρηση δεν μπορούσε να ιδρυθεί σε εθνικό τουλάχιστον επίπεδο ραδιοφωνικό ή τηλεοπτικό σταθμό και να τον λειτουργήσει επί εμπορικής βάσης. Επομένως τα θέματα που επιλέγονταν για παρουσίαση και τα σχετικά μηνύματα που μεταδίδονταν προς τους πολίτες φιλτράρονταν έτσι ώστε όσοι εκτίθενταν σ' αυτό να επηρεάζονταν ευνοικά προς την κατεύθυνση που επιθυμούσαν οι εποπτεύουσες κρατικές αρχές.

Τα νέα που συνεχώς μεταδίδονταν μεγένθυναν τις οποιεσδήποτε μικρές επιτυχίες των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών και απόκρυπταν ή περνούσαν στα πολύ "ψηλά γράμματα" τις χονδροειδές αποτυχίες τους. Η καχυποψία εναντίον των επιχειρηματιών του ιδιωτικού τομέα και των ξένων επενδυτών καλλιεργιόταν συστηματικά και επί μονίμου βάσεως, ενώ αποδεδειγμένα σκάνδαλα τεραστίων διαστάσεων ούτε καν αναφέρονταν μη τυχόν και φθάσουν στα απομακρυσμένα χωριά της χώρας. Και ότι δεν πήγαινε καλά και τα φίλτρα άφηναν να περάσουν μερικά ανεπιθύμητα μηνύματα, οι αρμόδιες αρχές επέμβαιναν για την άμεση αντικατάστασή τους.

Το ερώτημα που μπαίνει στο σημείο αυτό είναι εάν υπήρχαν προοπτικές αλλαγής της κατάστασης και ποιές ήταν αυτές οι προοπτικές. Η πολιτική των μαζικών μέσων ενημέρωσης ήταν αρνητική ως προς την ιδέα της ιδιωτικοποίησης, μακροχρόνια όμως οι δυνάμεις που επενεργούν επί της εθνικής μας ζωής ήταν τέτοιες ώστε τελικά η κατάσταση αντιστράφηκε.

5.4.7 Η ακολουθούμενη οικονομική πολιτική.

Ξεκινώντας από τη διαπίστωση που διατυπώθηκε πιο πάνω ότι δεν υπάρχουν περιθώρια επεκτάσεως των κοινωνικών παροχών χωρίς ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας και συνεκτιμώντας τους περιορισμούς που θέτουν το υψηλότατο εξωτερικό δημόσιο χρέος και η χαμηλή παραγωγικότητα του δημόσιου τομέα, η κύρια άποψη είναι ότι η πρόσφατη στροφή που παρατηρήθηκε στην οικονομική πολιτική κινείται προς την σωστή κατεύθυνση και όρτι έχει μόνιμο χαρακτήρα. Με άλλα λόγια και αν ακόμα δια της μαγικής ράβδου η κυβέρνηση κατάφερνε να λύσει το πρόβλημα των προβληματικών επιχειρήσεων, η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης θα συνεχιζόταν να εξαπλώνεται και σε δραστηριότητες που οι κρατικιστές θεωρούν τα "Άγια των Αγίων" του κράτους. Η βασική δικαιολογία για αυτή είναι, και πάλι, ότι δεν υπάρχουν άλλες επιλογές που θα ενισχύουν την ανάκαμψη της οικονομίας χωρίς σμίκρυνση του δημόσιου τομέα.

5.4.8 Ανακεφαλαίωση των δυσχερειών.

Στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, όπως η Ελλάδα, οι συνθήκες που επικρατούν επενεργούν έτσι ώστε οι διάφοροι παράγοντες της ιδιωτικοποίησης να έχουν διαφορετική επιβραδυντική ή ενισχυτική επίδραση απ' ότι στις ανεπτυγμένες χώρες. Έτσι διαμορφώθηκε ο ακόλουθος πίνακας.

Τέλος αναφορικά με το αποτέλεσμα της συνολικής επίδρασης τους, η εκτίμηση είναι ότι κινείται ευνοικά υπέρ της πολιτικής της ιδιωτικοποίησης, αλλά με ρυθμό χαμηλότερο του μετρίου στη βάση της κλίμακας που χρησιμοποιείται στον παρακάτω πίνακα.

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 5
Παράγοντες της ιδιωτικοποίησης σε λιγότερο
αναπτυγμένες χώρες

ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ	Κατεύθυνση επιδράσεως		Βαθμός επιδράσεως	
	Ενισχυτική	Επιβρα- δυντική	Μεγάλος	Μέτριος
I. ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΟΙ				
1. Επιλογές "ανοικτής οικονομίας" στις διεθνείς σχέσεις	X		X	
2. Το εξωτερικό δημόσιο χρέος	X		X	
3. Οι προοπτικές της οικονομίας	X			X

4. Οι πολιτικοί θεσμοί	X		X
5. Οι Οικονομικοί θεσμοί		X	X
6. Το εκπαιδευτικό σύστημα		X	X
7. Τα εξατομικευμένα μέσα ενημέρωσης	X		X

II. ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΟΙ

1. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης		X	X
2. Η ακολουθούμενη οικονομική πολιτική		X	X

5.5 Η σημασία των δημόσιων επιχειρήσεων στην οικονομία μας.

Με βάση τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία, η κρατική επιχειρηματική παρουσία στην Ελλάδα είναι λιγότερο σημαντική σε σχέση με χώρες όπως η Ιταλία, η Γαλλία και η Μ. Βρετανία. Τα σχετικά μεγέθη αντικατοπτρίζουν όμως την προιούσα διεύρυνση της κρατικής παρουσίας κυρίως κατά τα έτη της δεκαετίας του 1970. Ειδικότερα, το ποσοστό συμμετοχής των δημόσιων επιχειρήσεων στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν έφθανε το 1979 στο 7% ενώ το ποσοστό συμμετοχής στην συνολική απασχόληση (του μη αγροτικού τομέα) ξεπερνούσε ελαφρά το 8,5%. Η κρατική επιχειρηματικότητα εκδηλώνεται κυρίως στους τομείς της ενέργειας, της ύδρευσης, των συγκοινωνιών και των επικοινωνιών. Ιδιαίτερα σημαντική θεωρείται, πάντως, η έκταση της κρατικής συμμετοχής στο χρηματοπιστωτικό τομέα.

Το μέσο (κατά δημόσια επιχείρηση) πάγιο κεφάλαιο έφθανε το 1979 σε 10.439 δρχ., έναντι μέσου παγίου κεφαλαίου (κατά βιομηχανική επιχείρηση μορφής Α.Ε) 118 εκατ. δρχ.. Το μέσο, δηλαδή μέγεθος των δημόσιων επιχειρήσεων, από απόψεως κεφαλαίου, ήταν 88 περίπου φορές μεγαλύτερο από εκείνο των ιδιωτικών βιομηχανικών εταιρειών. Το γεγονός αυτό ερμηνεύεται φυσικά σε κάποιο βαθμό, από το φαινόμενο των οικονομιών κλίμακας που χαρακτηρίζει τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας. Είναι, άλλωστε, χαρακτηριστικό ότι οι μεγαλύτερες δημόσιες επιχειρήσεις, από πλευράς ύψους παγίων, λειτουργούν στο χώρο της κοινής ωφελείας.

Το ποσοστό των ίδιων προς τα συνολικά κεφάλαια ήταν το έτος 1979 21% για τις δημόσιες και 27% για τις βιομηχανικές επιχειρήσεις μορφής Α.Ε. Η συγκριτικά χαμηλότερη σχέση ιδίως προς

συνολικά κεφάλαια των δημόσιων επιχειρήσεων οφείλεται μερικά στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, στα οποία η αναλογία αυτή διαμορφώνεται σε πολύ χαμηλά επίπεδα.

Το ποσοστό των βραχυπρόθεσμων κεφαλαίων στο σύνολο των ξένων κεφαλαίων ήταν 21% για τις δημόσιες και 70% για τις μεγάλες (ιδιωτικές) βιομηχανικές επιχειρήσεις. Τα παραπάνω μεγέθη υποδηλώνουν ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις, σε αντίθεση με τις ιδιωτικές δανείζονται κυρίως μακροπρόθεσμα κεφάλαια. Εξαιρέση στον κανόνα αυτό αποτελούν τα Ε.Λ.Τ.Α, η ΟΑ, ο ΟΛΠ και η Ελληνική Εταιρεία Ζακκάρως. Αν δεν ληφθούν υπόψη τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, οι δημόσιες επιχειρήσεις που προσφεύγουν σε μεγάλης εκτασης μακροπρόθεσμο δανεισμό είναι η ΔΕΗ, ο ΟΤΕ, η ΕΥΔΑΠ και ο ΟΤΕ.

5.6 Προβλήματα τιμολογιακής πολιτικής.

Το ζήτημα της ενδεδειγμένης τιμολόγησης των αγαθών λαο υπηρεσιών που παράγουν οι δημόσιες επιχειρήσεις παρουσιάζει τεράστιο θεωρητικό και πρακτικό ενδιαφέρον. Σε θεωρητικό επίπεδο, προϋπόθεση για την αποτελεσματική κατανομή των πόρων στην οικονομία θεωρείται η τιμολόγηση με βάση το οριακό κόστος. Μεταπολεμικά καταβλήθηκε προσπάθεια, ως αποτέλεσμα των θεωρητικών εξελίξεων, να εφαρμοστούν κανόνες τιμολόγησης που να στηρίζονται στο οριακό κόστος. Τέτοιες προσπάθειες καρποφόρησαν κυρίως στην Μ. Βρετανία και την Γαλλία.

Η πολιτική των τιμών και παραγωγής μίας δημόσιας επιχείρησης προσδιορίζεται βασικά από τον κύριο στόχο, στην πραγματοποίηση του οποίου αποβλέπει. Γενικά η μεγιστοποίηση των κερδών φαίνεται να αποτελεί την κύρια επιδίωξη των δημόσιων επιχειρήσεων που αποβλέπουν σε καθαρά ταμειευτικούς σκοπούς, ενώ η εξυπηρέτηση του στόχου της οικονομικής αποτελεσματικότητας αποτελεί ουσιαστικά την δικαιολογητική βάση της λειτουργίας δημόσιων επιχειρήσεων στους κλάδους φθίνοντας κόστους καθώς και στις δραστηριότητες που συνεπάγονται εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις.

Η τιμολόγηση με βάση το οριακό κόστος, απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, οδηγεί σε ζημιά τις επιχειρήσεις που λειτουργούν σε κλάδους φθίνοντας κόστους (επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας). Η κάλυψη της ζημιάς μπορεί να γίνει : α) με κρατική επιδότηση, β) με την εφαρμογή πολλαπλού τιμολογίου και γ) με την χρησιμοποίηση πολιτικής διακριτικών τιμών. Η κρατική επιδότηση σημαίνει ουσιαστικά χρηματοδότηση του ελλείματος με φορολογικά έσοδα. Στο βαθμό που οι φόροι προκαλούν αρνητικές επιδράσεις στην κατανομή των πόρων, επιβάλλοντας τιμολόγηση με βάση το οριακό κόστος, ενώ ταυτόχρονα να χρησιμοποιείται μέγεθος χρηματοδότησης του ελλείματος (φορολογικά έσοδα), που συνδέεται με επιβλαβείς επιδράσεις στην κατανομή των πόρων. Πρόσθετο μειονέκτημα της πρώτης, σε σύγκριση με τις δύο άλλες μεθόδους κάλυψης της ζημιάς, είναι ότι το έλλειμα δεν

χρηματοδοτείται από τους ίδιους τους καταναλωτές του προϊόντος της δημόσιας επιχείρησης.

5.7 Φορολογική αντιμετώπιση των δημόσιων επιχειρήσεων.

Τίθεται συχνά ζήτημα φορολογήσεως των κερδών των δημόσιων επιχειρήσεων, όχι τόσο εκείνων που λειτουργούν σε τομείς κοινής ωφέλειας και συνεπώς εμφανίζουν έλλειμα, αλλά εκείνων που ασχολούνται με εμπορικές βιομηχανικές και χρηματοπιστωτικές δραστηριότητες. Η εξέταση της διεθνούς εμπειρίας οδηγεί, γενικά, στο συμπέρασμα ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις είτε φορολογούνται με τους ίδιους ακριβώς όρους όπως και οι ιδιωτικές, είτε απαλλάσσονται πλήρως. Στις χώρες που επιφυλάσσουν την ίδια φορολογική μεταχείριση ανήκουν η Γαλλία, η Δ. Γερμανία, η Μ. Βρετανία, η Ισπανία. Ανάμεσα στις χώρες που επιφυλάσσουν διαφορετική φορολογική μεταχείριση στις δημόσιες και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις ανήκουν κυρίως η ΗΠΑ, η Ν. Αφρική, η Ιταλία, η Αυστραλία.

Το πιο ισχυρό ίσως επιχείρημα υπέρ της ίσης φορολογικής μεταχείρισης των κερδών των δημόσιων και των ιδιωτικών επιχειρήσεων αφορά στην αποτελεσματικότητα της κατανομής πόρων. Η φορολογική απαλλαγή των κερδών των δημόσιων επιχειρήσεων οδηγεί σε μία πλασματική άνοδο της κεφαλαιακής τους αποδοτικότητας και επομένως σε υπερεκτίμηση του κόστους ευκαιρίας του κεφαλαίου που χρησιμοποιούν. Φυσική συνέπεια των παραπάνω μπορεί να είναι μία αδικαιολόγητα υψηλή διοχέτευση δανειακών κεφαλαίων και η παράβλεψη του στόχου της οικονομικής αποτελεσματικότητας.

Στην Ελλάδα ορισμένες από τις δημόσιες επιχειρήσεις που λειτουργούν σε τομείς κοινής ωφέλειας (π.χ. ΟΛΠ, ΕΥΔΑΠ) εξαιρούνται από την υποχρέωση πληρωμής φόρου εισοδήματος. Η εξαίρεση αυτή επεκτείνεται συνήθως και σε άλλες κατηγορίες φόρων (π.χ. εισαγωγικοί δασμοί, τέλη). Αρκετές επιχειρήσεις (ΔΕΗ, ΕΛΤΑ, ΕΡΤ, ΗΣΑΠ, ΟΑ, ΗΛΠΑΠ, ΟΣΕ, ΟΤΕ) υπόκεινται σε φόρο εισοδήματος, παρά το γεγονός ότι η χρόνια ελλειμματικότητα πολλών απ' αυτές δεν τους επέτρεπε ουσιαστικά να πληρώσουν κάποιο ποσό φόρου. Δημόσιες επιχειρήσεις που δεν υπόκεινται σε φόρο εισοδήματος είναι και οι: ΔΕΘ, ΕΟΜΜΕΧ, ΚΤΕ, ΟΠΕ, ΑΤΕ και Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο. Τέλος άλλες επιχειρήσεις (ΟΤΕ, Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων) καταβάλλουν στο δημόσιο, μέρος. Είναι, πάντως αξιοσημείωτο ότι η απαλλαγή από την φορολογία εισοδήματος ενός αριθμού δημόσιων επιχειρήσεων δεν καταλήγει σε βάρος αντιστοίχων ιδιωτικών, αφού οι πρώτες δεν ανταγωνίζονται, στους κλάδους που λειτουργούν, με ομοειδείς ιδιωτικές.

5.8 Το σύστημα ελέγχων των δημόσιων επιχειρήσεων.

Ο έλεγχος των δημόσιων επιχειρήσεων από την κεντρική διοίκηση είναι απαραίτητος και αποβλέπει στη διασφάλιση του στόχου λειτουργίας τους, δηλαδή την εξυπηρέτηση του "δημόσιου συμφέροντος". Ο έλεγχος εκδηλώνεται διαζευτικά ή συμπληρωματικά, με α) την επιλογή της νομικής μορφής και του οργανωτικού σχήματος της επιχείρησης, β) τον έλεγχο της χρηματοδότησης και τις δεσμεύσεις στην τιμολογιακή και την επενδυτική πολιτική που ακολουθείται και γ) τον καθορισμό ενός πλαισίου γενικών κατευθυντήριων αρχών στις οποίες καλείται να προσαρμόσει τη λειτουργία της κάθε επιχείρησης.

Το σύστημα ελέγχου που έχει υιοθετηθεί στην Ελλάδα περιλαμβάνει τις δύο πρώτες μόνο μορφές. Αναφορικά με την επιλογή του οργανωτικού σχήματος, οι περισσότερες επιχειρήσεις λειτουργούν ως ΝΠΙΔ και μάλιστα με την μορφή της ανώνυμης εταιρείας. Το νομικό αυτό σχήμα θεωρείται, γενικά ότι εξασφαλίζει τη διοικητική και την οικονομική αυτοτέλεια της επιχείρησης και συνεπώς την απαραίτητη ευκαμψία στη διασπασία λήψης και υλοποίησης των αποφάσεων. Στην πραγματικότητα όμως τα πλεονεκτήματα αυτά έχουν θεωρητική μόνο και όχι πρακτική σημασία. Αυτό οφείλεται στο ότι τα αρμόδια υπουργεία επεμβαίνουν συχνά όχι μόνο σε βασικά αλλά και σε δευτερεύοντα θέματα, πολλές φορές μάλιστα παραβιάζοντας την ισχύουσα νομοθεσία, με αποτέλεσμα να καταργείται ουσιαστικά η αυτοτέλεια της επιχείρησης. Οι συνεχείς παρεμβάσεις του κράτους αποδυναμώνουν την αποτελεσματικότητα της διοίκησης της επιχείρησης και οδηγούν σε σοβαρές αποκλίσεις από την αρχή της "εμπορικότητας" αρχή που θεσπίζεται με ρητές ιδρυτικές διατάξεις.

Οι αποκλίσεις από τα γνωστά "ιδιωτικοοικονομικά" κριτήρια οφείλονται εξάλλου και στις εξωεπιχειρηματικές επιβαρύνσεις που επιβάλλει το κράτος στις επιχειρήσεις στα πλαίσια της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής του. Σε αντίθεση με την διεθνή πρακτική στην Ελλάδα δε φαίνεται να έχει γίνει πλήρως κατανοητό ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν θα πρέπει να επωμίζονται το βάρος της άσκησης της κυβερνητικής οικονομικής πολιτικής. Το βάρος αυτό θα πρέπει αναγκαστικά, να βαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό. Έτσι οι δημόσιες επιχειρήσεις επιφορτίζονται συχνά με καθήκοντα και επιβαρύνονται με δαπάνες, γεγονός που οδηγεί σε παραβίαση της αρχής της εμπορικότητας, δυσκαμψία, χαλάρωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης και γενικά εμφάνιση ανακριβούς εικόνας για την πραγματική οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων.

Η δεύτερη μορφή ελέγχου που χρησιμοποιείται αφορά στις δικαιοδοσίες της κεντρικής διοίκησης που προβλέπονται με ρητές ιδρυτικές διατάξεις των δημόσιων επιχειρήσεων. Οι δικαιοδοσίες αυτές είναι ουσιαστικές και καλύπτουν ένα ευρύ πλέγμα δραστηριοτήτων. Πράγματι, εκτός από το δικαίωμα διορισμού των μελών του διοικητικού συμβουλίου και του προέδρου ή διοικητή της επιχείρησης, το αρμόδιο υπουργείο, καθώς και τα υπουργεία Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, διατηρούν αποφασιστική αρμοδιότητα σε θέματα τιμολόγησης, επένδυσης, σύναψης δανείων και γενικού

προγραμματισμού. Στην πραγματικότητα όμως, λειτουργεί παράλληλα ένα άτυπο σύστημα ελέγχου, περιορισμών, παρεμβάσεων και πιέσεων από μέρους της κεντρικής διοίκησης που καταργεί ουσιαστικά την αυτοτέλεια της επιχείρησης, αφού συχνά καλύπτει και τρέχουσα διαχειριστικά ζητήματα. Το καθεστώς αυτό μετατρέπει την επιχειρηματική διοίκηση σε παθητικό δέκτη εντολών, αποβαρύνει την ανάληψη πρωτοβουλιών και εξασθενίζει το αίσθημα ευθύνης των στελεχών.

Σοβαρές αρνητικές συνέπειες φαίνεται να έχει επίσης και το γεγονός ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η ευθύνη εποπτείας και ελέγχου των επιχειρήσεων διαμοιράζεται σε περισσότερα από ένα υπουργεία. Υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις που μία μόνο επιχείρηση είναι υποχρεωμένη να συνεργάζεται ταυτόχρονα με τρία ή και περισσότερα υπουργεία ή φορείς. Επειδή όμως η επικοινωνία ανάμεσα στα αρμόδια υπουργεία δεν είναι πάντα η επιθυμητή, είναι επόμενο οι εντολές και οι οδηγίες που παρέχονται να μην διαπνέονται από ενότητα αντιλήψεως.

Οι μορφές προληπτικού ελέγχου που έχουν υιοθετηθεί οδηγούν συχνά σε αποτελέσματα αντίθετα από εκείνα στα οποία αποβλέπει η θέσπιση του ελέγχου, δηλαδή την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Περισσότερο αποτελεσματική θα ήταν αντίθετα μία κατασταλτική μορφή ελέγχου, όπως εκείνη που έχει υιοθετηθεί σε άλλες ανεπτυγμένες χώρες. Η μορφή αυτή αφορά στη διατύπωση ενός πλέγματος κατευθυντήριων οδηγιών, στις οποίες είναι κάθε επιχείρηση υποχρεωμένη να συμμορφώνεται. Τον έλεγχο της σχολαστικής εφαρμογής των οδηγιών διατηρούν, με το σύστημα αυτό, τα αρμόδια υπουργεία και οι φορείς. Η λεπτομερής διατύπωση ενός πλέγματος γενικών κατευθυντήριων εντολών αφορά κυρίως στην πολιτική επενδύσεων, τιμών και στον προσδιορισμό σαφών χρηματοοικονομικών στόχων.

5.9 Χρηματοοικονομικά χαρακτηριστικά.

Από την ανάλυση των ισολογισμών και των αποτελεσμάτων χρήσεως των δημοσίων επιχειρήσεων προκύπτουν εξαιρετικά ενδιαφέροντα και χρήσιμα συμπεράσματα, που αφορούν σε συγκεκριμένες μικροοικονομικές πτυχές. Οι τελευταίες συνδέονται με την χρηματοοικονομική επίδοση των επιχειρήσεων και αναφέρονται ειδικότερα: α) στην αποδοτικότητα του κεφαλαίου, β) στις επενδύσεις, γ) στις χρηματοδοτικές ανάγκες και δ) στην καθαρή επιχορήγηση από το κράτος.

Από την επεξεργασία των ποσοτικών μεγεθών προέκυψε ότι οι επιχειρήσεις στους τομείς της ενέργειας (ΔΕΗ, ΔΕΜ), της μεταποίησης (Ελληνική Εταιρεία Ζαχαρώς, Ελληνικά Διυλιστήρια Ασπρόπυργου) και στο χρηματοπιστωτικό σύστημα (ΑΤΕ, ΕΤΒΑ, Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο) παρουσίασαν κατά την δεκαετία 1971 - 1980 θετικούς δείκτες ακαθάριστου

υπόλοιπου. Αυτό σημαίνει βέβαια ότι στις τελευταίες δε δημιουργήθηκαν κεφάλαια για την δυνατότητα αντικατάστασης του φεαρέντος κεφαλαίου.

Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι το αρνητικό ακαθάριστο υπόλοιπο ορισμένων από τις παραπάνω επιχειρήσεις διαμορφώθηκε σε αρκετά υψηλά επίπεδα σε σχέση με την μέση οικονομική τους δραστηριότητα. (π.χ ΕΑΣ, ΕΛΤΑ, ΟΣΕ, ΕΥΔΑΠ, ΕΟΜΜΕΧ, ΚΤΕ, ΟΠΕ)

Αν από το ακαθάριστο υπόλοιπο αφαιρεθούν οι αποσβέσεις προκύπτει το καθαρό εισοδήματος μίας επιχείρησης. Αρνητικοί δείκτες καθαρού εισοδήματος διαμορφώθηκαν όχι μόνο για τις μεταφορικές επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις ύδρευσης-αποχέτευσης, αλλά και για αρκετές άλλες, όπως η ΔΕΠ (1976-1977), η ΔΕΗ (1975), ο ΟΤΕ (1980), η Ελληνική Εταιρεία Ζαχάρως (1971-73 και 1977) και τα Ελληνικά Διυλιστήρια Ασπρόπυργου (1975 και 1977). Όλοι, πάντως, ανεξάρτητα οι χρηματοπιστωτικοί Οργανισμοί, καθώς και ο ΟΛΠ, παρουσίασαν θετικό μέγεθος καθαρού εισοδήματος όλα τα έτη της περιόδου 1971-1980 ενώ η ΔΕΗ, ο ΟΤΕ, η Ελληνική Εταιρεία Ζαχάρως και τα Ελληνικά Διυλιστήρια Ασπρόπυργου παρουσίασαν θετικό καθαρό εισόδημα τα περισσότερα χρόνια της παραπάνω περιόδου.

Μερικές από τις μεγαλύτερες δημόσιες επιχειρήσεις πραγματοποίησαν σημαντικού ύψους επενδύσεις, οι οποίες πλησίασαν σε μερικές περιπτώσεις ή και ξεπέρασαν την μέση οικονομική δραστηριότητα τους (το ημίαθροισμα των τρέχοντων εσόδων και των τρέχοντων εξόδων). Τέτοια είναι, για παράδειγμα, η περίπτωση της ΔΕΗ και του ΟΤΕ. Η ΔΕΗ πραγματοποίησε την τριετία 1971-1974 επενδύσεις που έφθασαν σχεδόν ή ξεπέρασαν ελαφρά την μέση οικονομική της δραστηριότητα. Το ίδιο συνέβη και με τον ΟΤΕ κατά τα πρώτα έτη της δεκαετίας του 1970. Οι δημόσιες εκείνες επιχειρήσεις που πραγματοποίησαν σημαντικού ύψους επενδύσεις αναγκάστηκαν να δανειστούν μεγάλα ποσά για την χρηματοδότησή τους. Είναι φανερό ότι οι επιχειρήσεις εκείνες που πραγματοποίησαν επενδύσεις και οι οποίες παρουσίασαν παράλληλα αρνητικό καθαρό εισόδημα αντιμετώπισαν οξύτερες χρηματοδοτικές ανάγκες.

Αν στο ακαθάριστο υπόλοιπο προστεθούν οι επενδύσεις, το αποτέλεσμα που προκύπτει εμφανίζει το μέγεθος των χρηματοδοτικών αναγκών της επιχείρησης από εξωτερικές πηγές. Ανάγκη χρηματοδοτικής κάλυψης αντιμετωπίζεται στην περίπτωση που οι επενδύσεις υπερβαίνουν το πιθανό θετικό ακαθάριστο υπόλοιπο. Πράγματι οι περισσότερες και οι μεγαλύτερες δημόσιες επιχειρήσεις βρέθηκαν στην ανάγκη κάλυψης τέτοιων χρηματοδοτικών αναγκών. Με μερικές εξαιρέσεις, οι επιχειρήσεις που σημείωσαν αρνητικό ακαθάριστο υπόλοιπο δεν πραγματοποίησαν σημαντικού ύψους επενδύσεις, γεγονός που περιορίσε την αισθητή διόγκωση των χρηματοδοτικών τους αναγκών από εξωτερικές πηγές. Τα στοιχεία υποδηλώνουν, γενικά την ύπαρξη κάποιας θετικής συσχέτισης ανάμεσα στο μέγεθος της αποδοτικότητας και το ύψος των επενδύσεων μίας επιχείρησης. Μία τέτοια σχετική συσχέτιση επαληθεύεται στην

περίπτωση των μεταφορικών επιχειρήσεων, της ΔΕΗ, των ΕΛΤΑ, του ΟΛΠ, και του ΟΤΕ, ενώ αντίθετα δεν φαίνεται να επαλυθεύεται στην περίπτωση του ΟΣΕ, της ΟΑ και των ελληνικών Διυλιστηρίων Ασπροπύργου.

Η Κεντρική διοίκηση επιχορηγεί συχνά ορισμένες δημόσιες επιχειρήσεις, ενώ σε μεμονωμένες περιπτώσεις μεταβιβάζονται στο κράτος πόροι με την μορφή έμμεσων φόρων και χορηγήσεων. Επιχειρήσεις, οι οποίες δεν επιχορηγούνται από την κυβέρνηση, τουλάχιστον άμεσα και δεν πληρώνουν έμμεσους φόρους και τέλη είναι η ΔΕΠ, η ΕΡΤ, ο ΟΑΣ, ο ΟΛΠ, η ΕΥΔΑΠ, η ΑΤΕ, και η ΕΤΒΑ.

Όλες οι άλλες επιχειρήσεις παρουσιάζουν ένα (θετικό ή αρνητικό) μέγεθος καθαρής μεταβίβασης από το κράτος. Σημαντική επιχορήγηση δέχονται η ΕΑΣ, τα ΕΛΤΑ, τα ΗΠΑΠ, οι ΗΣΑΠ, ο ΟΣΕ, η ΔΕΘ, ο ΕΟΜΜΕΧ, η ΚΕΔ και ΟΠΕ ενώ μικρότερης κλίμακος επιχορήγησης έλαβε η ΔΕΗ. Αντίθετα ένας μικρότερος αριθμός επιχειρήσεων μεταβιβάζει π, ρους, σε μεγαλύτερο η μικρότερο βαθμό, στο κράτος (ΟΤΕ, Ελληνική Εταιρεία Ζαχαρώς, Ελληνικά Διυλιστήρια Ασπροπύργου και Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων).

5.10 Οι Δημόσιες επιχειρήσεις ως μέσο για την επίτευξη των στόχων της οικονομικής πολιτικής.

Η λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων αποβλέπει σύμφωνα με ρητές ιδρυτικές διατάξεις, στην εξυπηρέτηση του "δημόσιου συμφέροντος". Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος δεν διευκρινίζεται βέβαια σαφώς, θα μπορούσε όμως να αναφέρεται στην επίτευξη των στόχων της κυβερνητικής πολιτικής. Έτσι οι στόχοι, στην πραγματοποίηση των οποίων καλούνται να συμβάλλουν με τη λειτουργία τους οι δημόσιες επιχειρήσεις, αφορούν πρωταρχικά στην οικονομική αποτελεσματικότητα, τη δικαιότερη διανομή του εισοδήματος, τη σταθεροποίηση του οικονομικού συστήματος και την οικονομική μεγέθυνση.

Η έννοια της αποτελεσματικότητας αφορά τόσο στην τεχνολογική όσο και στην καταναλωτική πλευρά. Οι έννοιες της τεχνολογικής και της οικονομικής αποτελεσματικότητας συνδέονται στενά ανάμεσά τους, αφού προϋπόθεση για την δεύτερη είναι η ύπαρξη της πρώτης. Την επιδίωξη τεχνολογικής αποτελεσματικότητας υπαγορεύει η διάταξη των ιδρυτικών νόμων του συνόλου σχεδόν των δημόσιων οργανισμών που τους υποχρεώνει να λειτουργούν με βάση ιδιωτικοοικονομικά και εμπορικά κριτήρια. Η λειτουργία ενός μεγάλου αριθμού δημόσιων επιχειρήσεων δε φαίνεται πάντως, να διασφαλίζει τεχνολογική αποτελεσματικότητα, αν ληφθεί υπόψη, ότι το κόστος λειτουργίας τους είναι αδικαιολόγητα υψηλό, γεγονός που οφείλεται: α) στην ύπαρξη πλεονάζοντος προσωπικού, β) στην πολιτική μισθών που ακολουθείται και γ) στην απουσία ορθολογικής κατανομής των δαπανών τους. Τόσο η ύπαρξη πλεονάζοντος προσωπικού όσο και η πολιτική

των μισθών που ακολούθησε σε μερικές περιπτώσεις είχαν ως συνέπεια τη διαμόρφωση των αμοιβών προσωπικού σε υψηλά επίπεδα. Αυτό μάλιστα συμβαίνει σε επιχειρήσεις οι οποίες θα έπρεπε λογικά να είναι εντάσεως κεφαλαίου. Αναφορικά με το καθεστώς μισθολογίου, ειδικότερα, σημειώνεται ότι στους περισσότερους οργανισμούς είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και ανορθόλογο, γεγονός που περιορίζει παράλληλα και την αποτελεσματικότητα της εισοδηματικής πολιτικής του κράτους.

Η συμμόρφωση των δημόσιων επιχειρήσεων στις επιταγές της οικονομικής (καταναμητικής) αποτελεσματικότητας προϋποθέτει την τιμολόγηση με βάση το οριακό κόστος. Οι ιδρυτικοί νόμοι των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών δεν υποχρεώνουν τη σύνδεση τιμολογίου και οριακού κόστους. Στην καθημερινή πρακτική, η τιμολόγηση συνδέεται βέβαια με κάποια ασαφή έννοια κόστους, δεν φαίνεται όμως να υπάρχει συγκεκριμένη πολιτική που αποβλέπει στην τήρηση του κανόνα της τιμολόγησης με βάση το οριακό κόστος. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να αποδοθεί: α) στη μη υποχρέωση των επιχειρήσεων, είτε από πλευράς κράτους είτε από τις διατάξεις των ιδρυτικών τους νόμων, να εφαρμόζουν τιμολόγια που να στηρίζονται στο οριακό κόστος, β) την πιθανή ανεπάρκεια των οικονομικών υπηρεσιών των επιχειρήσεων να υπολογίσουν το οριακό κόστος και γ) στη μη συνειδητοποίηση, ίσως από την επιχειρηματική διοίκηση ότι η τιμολόγηση με βάση την παραπάνω αρχή υπαγορεύεται από την επιδίωξη της οικονομικής αποτελεσματικότητας. Το γεγονός βέβαια ότι ο στόχος της οικονομικής αποτελεσματικότητας αποτελεί κυρίως μέλημα της κυβερνητικής πολιτικής και όχι τόσο των επιμέρους επιχειρήσεων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η υποχρέωση τιμολόγησης με βάση το οριακό κόστος θα έπρεπε να θεσμοθετηθεί με ρητή δέσμευση-προδιαγραφή του κράτους προς το σύνολο των δημόσιων επιχειρήσεων.

Η πολιτική που ακολουθούν οι δημόσιες επιχειρήσεις επηρεάζει, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, την διανομή του εισοδήματος τόσο σε προσωπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Ο ανορθόλογα υψηλός αριθμός προσλήψεων ευνόησε, για παράδειγμα, ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων και υπήρξε το αποτέλεσμα μίας συνειδητής κοινωνικής πολιτικής. Η πολιτική όμως κατέληξε, τελικά σε βάρος της τεχνολογικής και της οικονομικής αποτελεσματικότητας. Η κατήλωση, εξάλλου, των τιμών των υπηρεσιών αρκετών δημόσιων επιχειρήσεων κατά τα τελευταία έτη της δεκαετίας του 1970, όχι μόνο δεν απέδωσε θετικό αναδιανεμητικό αποτέλεσμα, αλλά αναζωπύρωσε έμμεσα και τις πληθωριστικές πιέσεις μέσω της ανάγκης κάλυψης ενός διευρυνόμενου ελλείματος.

Η πολιτική των τιμών επενδύσεων και μισθών που ακολούθησαν οι δημόσιες επιχειρήσεις επηρέασε άλλοτε θετικά και άλλοτε αρνητικά την επιδίωξη της οικονομικής σταθεροποίησης. Η σημασία της συμβολής των δημόσιων επιχειρήσεων στο στόχο αυτό απορρέει από το μέγεθος της σχετικής τους θέσης στην οικονομία.

Οι επενδύσεις των δημόσιων επιχειρήσεων σημείωσαν

μακροχρόνια, σημαντική άνοδο, με αποτέλεσμα να βελτιωθεί αισθητά το ποσοστό τους στο σύνολο των δημόσιων επενδύσεων. Το ποσοστό, συγκεκριμένα, ήταν 21% το 1960 και 55% το 1980. Ανεξάρτητα πάντως, από την σημαντική ανισομέρια που εμφανίζεται μεταξύ επιμέρους επιχειρήσεων, οι συνολικές επενδύσεις των δημόσιων οργανισμών σημείωσαν σημαντική κάμψη κατά την περίοδο 1974-1977, ως αποτέλεσμα των περικοπών που αποφασίστηκαν στα πλαίσια της αντιπληθωριστικής πολιτικής. Οι περικοπές αυτές φαίνεται ότι δεν υπήρξαν αποτελεσματικό όπλο στην αντιμετώπιση του πληθωρισμού. Αυτό οφείλεται όχι μόνο στην έλλειψη ευκαμψίας που χαρακτηρίζει τα επενδυτικά προγράμματα, αλλά και στην συχνά απρογραμμάτιστη και περιοριστική ματαίωση ή αναβολή έργων. Η αρρυθμία που σημειώθηκε όμως στις επενδύσεις των οργανισμών, κυρίως των μεταφορικών, συνέβαλε στην διόγκωση των λειτουργικών εξόδων και την επιδείνωση της ελλειμματικότητας τους. Η διεύρυνση της ελλειμματικότητας δεν βοήθησε φυσικά στην άμβλυνση των ανατιμητικών τάσεων και των εισοδηματικών ανισοτήτων.

Η σημαντική διόγκωση των λειτουργικών εξόδων των δημόσιων επιχειρήσεων που οφείλεται σε τεχνολογική αναποτελεσματικότητα και στην αρρυθμία των επενδυτικών τους προγραμμάτων, σε συνδυασμό με την τιμολογιακή πολιτική που υποχρεώθηκαν να ακολουθήσουν τα τελευταία χρόνια, οδήγησαν σε μία συνεχή διεύρυνση των ελλειμάτων τους. Το έλλειμα των δημόσιων επιχειρήσεων έφθανε να αντιπροσωπεύει το 1980 το 31% του συνολικού ελλείματος του Δημοσίου. (έναντι 18% για το έτος 1977) Η πληθωριστική έξαρση της τελευταίας περιόδου συνδέθηκε πράγματι σε μία αξιοσημείωτη άνοδο του ποσοστού του ελλείματος του δημοσίου τομέα στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν. Αν ληφθεί υπόψη ότι η οικονομία λειτούργησε στην περίοδο εκείνη σε υψηλό επίπεδο απασχόλησης, το έλλειμα φαίνεται ότι ενίσχυσε την υπερβάλλουσα ζήτηση.

5.11 Επιπτώσεις από την χρηματοδότηση των ελλειμμάτων.

Για την αξιολόγηση των επιπτώσεων του ελλείματος είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη και οι μέθοδοι χρηματοδότησης που χρησιμοποιήθηκαν. Ένα μέρος των δαπανών ορισμένων επιχειρήσεων και οργανισμών (ΟΣΕ, ΟΠΕ, ΔΕΘ, ΕΟΜΜΕΧ, ΚΕΔ) καλύπτεται με κρατική επιχορήγηση, δηλαδή γμε γενικά φορολογικά έσοδα του κράτους. Το γεγονός, βέβαια, ότι οι κρατικές επιδοτήσεις χρηματοδοτούνται με φορολογικά έσοδα δεν σημαίνει ότι δεν ασκείται πληθωριστική επίδραση, λόγω της (απολύτως) μικρότερης πολλαπλασιαστικής επίδρασης των φόρων.

Το έλλειμα των δημόσιων επιχειρήσεων καλύφθηκε σε μεγάλο βαθμό με εσωτερικό δανεισμό, κυρίως από ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς (Ταχυδρομικό Ταμειούτήριο και Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων) και εμπορικές Τράπεζες.

Ο ρυθμός της χρηματοδότησης των παραπάνω χρηματοπιστωτικών

ιδρυμάτων προς τις δημόσιες επιχειρήσεις κινήθηκε σε υψηλά επίπεδα ολόκληρη σχεδόν την περίοδο 1965-1980. Ο ρυθμός μάλιστα εκείνος σημείωσε κάποια επιτάχυνση μετά το 1977, περίοδο κατά την οποία ο ρυθμός ανόδου της χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα εμφάνιζε καθοδική πορεία. Είναι αξιοσημείωτο ότι η ΔΕΗ και ο ΟΤΕ απορροφούν το μεγαλύτερο ποσοστό (90-95%) του συνολικού ποσού της χρηματοδότησης προς τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Σχετικά με τις οικονομικές επιδράσεις των μεθόδων χρηματοδότησης του ελλείμματος των δημόσιων επιχειρήσεων από εσωτερικές πηγές επισημαίνονται τα ακόλουθα: Η έκδοση ομολογιακών δανείων, η πιο συσταλτική κατηγορία δανεισμού, χρησιμοποιήθηκε σε μεμονωμένες περιπτώσεις και σε συγκριτικά μικρή κλίμακα. Επίσης, αποφασίστηκε από τις νομισματικές Αρχές η κάλυψη ενός μέρους των καφαιαικών αναγκών των δημόσιων επιχειρήσεων με την έκδοση ομολόγων από τις εμπορικές τράπεζες (ποσοστό 2% των νέων καταθέσεων). Το γεγονός, όμως ότι επιβάλλεται δέσμευση στις εμπορικές τράπεζες για την διάθεση ενός συγκεκριμένου ποσοστού των καταθέσεων τους σε ομόλογα, επιχειρήσεων, σε συνδιασμό με τον καθορισμό ενός ανωτάτου ύψους επιτοκίου, δημιουργεί σαφείς αναλογίες ανάμεσα στα έντοκα γραμμάτια του Δημοσίου και τα ομόλογα των Δημόσιων επιχειρήσεων.

Είναι έτσι πιθανό να έχει δημιουργηθεί και ένα αποτέλεσμα χρηματοδοτικής εκτόπισης σε βάρος των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Η χρηματοδότηση των δημόσιων επιχειρήσεων από τις εμπορικές τράπεζες και τους ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς δεν έγινε κατά την δεκαετία 1970-1980 με επιτόκια χαμηλότερα εκείνων των ιδιωτικών επιχειρήσεων, σε αντίθεση με τα έντοκα γραμμάτια του Δημοσίου. Ποιοτικοί όμως πιστωτικοί περιορισμοί σε βάρος του ιδιωτικού τομέα και άρα μία μορφή αποτελέσματος εκτόπισης, μπορεί να υπήρξαν το αποτέλεσμα μίας ανεπίσημης έστω, επιλεκτικότητας από μέρους των πιστωτικών ιδρυμάτων υπέρ των δημόσιων επιχειρήσεων.

Βασική διαφορά ανάμεσα στην Ελλάδα και τις άλλες χώρες αποτελεί το γεγονός ότι, στην ελληνική περίπτωση, το αποτέλεσμα εκτόπισης δεν εκδηλώνεται μέσω της ύψωσης του επιτοκίου και της έμμεσης αποθάρρυνσης της ιδιωτικής ζήτησης για δανειακά κεφάλαια, αφού τα επιτόκια είναι κατευθυνόμενα και όχι ελεύθερα, αλλά μέσω μίας διαδικασίας ποσοτικών πιστωτικών περιορισμών. Τέτοιας μορφής περιορισμοί πλήττουν φυσικά ορισμένες ιδιωτικές επιχειρήσεις που βρίσκονται με ανεπαρκή χρηματοδότηση.

Σε εξωτερικό δανεισμό έγινε προσφυγή από ένα μικρό αριθμό μεγάλων δημόσιων επιχειρήσεων (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΑΤΕ και ΕΤΒΑ). Η εισροή κεφαλαίων για τις παραπάνω επιχειρήσεις, κυρίως για την ΔΕΗ, κινήθηκε με έντοκα ανοδικό ρυθμό μετά το 1975. Είναι εξάλλου, αξιοσημείωτο ότι και η εκροή κεφαλαίων στο εξωτερικό (τοκοχρεωλύσια) κυμάνθηκε σε υψηλά επίπεδα κατά την περίοδο 1975-1980, ως αποτέλεσμα της σημαντικής διάγκωσης του εξωτερικού χρέους των επιχειρήσεων αυτών. Ο εξωτερικός δανεισμός δεν ασκεί βέβαια πληθωριστική επίδραση, δημιουργεί όμως συναλλαγματική