

# Προβλήματα ταυτότητας της Δημόσιας Επιχείρησης με ειδική αναφορά στον σιδηρόδρομο: Πιθανά διδάγματα από τη διεθνή εμπειρία

ΙΟΥΔΑΝΗΣ Κ. ΠΑΡΑΔΕΙΣΟΠΟΥΛΟΣ

## 1. Πρόλογος

**Η** ΚΑΚΟΔΑΙΜΟΝΙΑ των περισσότερων ελληνικών δημοσίων επιχειρήσεων θεωρείται συνήθως συνάρτηση της περιορισμένης τεχνολογικής τους δυνατότητας. Στην ειδική περίπτωση των Ελληνικών Σιδηροδρόμων, τόσο ο ίδιος ο ΟΣΕ όσο και επιστημονικές δημοσιεύσεις, ημερίδες κ.λπ., έχουν, αν όχι επαρκώς, πάντως σε μεγάλο βαθμό ασχοληθεί με τα επιθυμητά τεχνολογικά χαρακτηριστικά ενός ανεπτυγμένου σιδηροδρόμου, κυρίως σε ό,τι αφορά τα επιμέρους λειτουργικά του υποσυστήματα (Εκμετάλλευση, Εξή/Τροχαίο Υλικό, Γραμμή/Μόνιμες Εγκαταστάσεις, Σηματοδότηση/Τηλεπικοινωνίες). Ο υπερτονισμός της πραγματικής ή υποτιθέμενης τεχνολογικής ανεπάρκειας έχει επιβάλει πλήρη συσκότιση σχεδόν άλλων προβλημάτων, αιτίων της αναποτελεσματικότητας της δημόσιας επιχείρησης, εξίσου, αν όχι περισσότερο, βασικών. Στο παρόν δημοσίευμα θα εξεταστούν τρεις κατηγορίες τέτοιων προβλημάτων: (1) προβλήματα που σχετίζονται με το χαρακτήρα της δημόσιας επιχείρησης και ειδικότερα του σιδηροδρόμου, (2) προβλήματα που σχετίζονται με τους σκοπούς ύπαρξης της δημόσιας επιχείρησης, και (3) προβλήματα που σχετίζονται με τον έλεγχο της δημόσιας επιχείρησης από την πλευρά του κράτους-ιδιοκτήτη. Το άρθρο ταξινομεί και παρουσιάζει απόψεις που συναντήθηκαν κατά την εξέταση της διεθνούς βιβλιογραφίας των σιδηροδρομικών και άλλων δημοσίων επιχειρήσεων και σχηματοποιεί, έτσι, ένα πιθανό πεδίο προβληματισμού και σύγκρουσης απόψεων, που θα μπορούσε να καταστήσει γονιμότερο το διάλογο για το μέλλον των ελληνικών δημοσίων επιχειρήσεων, και ειδικότερα αυτών του τομέα των μεταφορών.

## 2. Το ιδιοκτησιακό καθεστώς της δημόσιας επιχείρησης

Υπάρχουν δύο ειδών απαντήσεις στο ερώτημα γιατί θα έπρεπε να υπάρχουν δημόσιες επιχειρήσεις. Ο πρώτος τύπος απάντησης σχετίζεται με την ιδεολογία και

την πάλη των τάξεων. Ο δεύτερος με την οικονομία και/ή την κοινωνική αποτελεσματικότητα.<sup>1</sup> Ο διαχωρισμός αυτός δεν είναι πλήρης στο βαθμό που ο δεύτερος τύπος απάντησης περιλαμβάνεται (ή, τουλάχιστον, θα έπρεπε να περιλαμβάνεται) στον πρώτο. Ας εξετάσουμε λοιπόν εδώ μόνο τον δεύτερο τύπο απάντησης, με την ελπίδα ότι έτσι διευκολύνουμε και τη διάσπαση των πρακτικών συνεπειών του πρώτου. Ο περιορισμός αυτός δικαιολογείται επιπροσθέτως από το γεγονός ότι στις δυτικές κοινωνίες το μεγαλύτερο μέρος των εθνικοποιήσεων δεν πραγματοποιήθηκε υπό την επίδραση ιδεολογικών όρων, αλλά μάλλον από εκτιμήσεις οικονομικής και κοινωνικής αποτελεσματικότητας.<sup>2</sup>

### 2.1. Η ανάγκη για ένα ρυθμιζόμενο περιβάλλον

Η παρούσα ιστορική περίοδος χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια αναβίωσης του «φιλελεύθερου» μοντέλου ανάπτυξης τόσο σε οικονομικούς, όσο και σε ιδεολογικούς και πολιτικούς όρους. Οι επιπτώσεις της υιοθέτησης αυτού του μοντέλου στον τομέα των μεταφορών θα μπορούσαν σε γενικές γραμμές να περιγραφούν σαν μια κίνηση προς την κατεύθυνση της κατάργησης ελέγχων και περιορισμών (deregulation). Η κατεύθυνση αυτή, που συνεπάγεται αυξημένο ανταγωνισμό και δραστηριότητες μεταφορών καθοριζόμενες από τους νόμους της αγοράς, συνδέεται συνήθως με την ιδιωτικοποίηση μεγάλων δημοσίων επιχειρήσεων μεταφορών (π.χ. British Airways).

Παρά την ύπαρξη της σύγχρονης αυτής τάσης για υιοθέτηση του «φιλελεύθερου», σε αντίθεση με το «κεϋνσιανό», μοντέλου ανάπτυξης των δυτικών κοινωνιών, δεν έχει συζητηθεί πολύ η περίπτωση της κατάργησης της κρατικής παρέμβασης στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών. Η μοναδική σχεδόν εμπειρία στο θέμα αυτό προέρχεται από τις ΗΠΑ,<sup>3</sup> αλλά αναφέρεται σε ένα εντελώς ειδικό περιβάλλον, που χαρακτηριζόταν από την ύπαρξη πλήθους ανταγωνιζόμενων σιδηροδρομικών εταιρειών. Επιπλέον, σε αυτό το περιβάλλον, η κατάργηση των κρατικών παρεμβάσεων αναφέρεται μόνο στις εμπο-



ρευματικές μεταφορές (οι οποίες αποτελούν και το κύριο προϊόν των αμερικανικών σιδηροδρόμων) και φαίνεται ότι θα οδηγήσει: (1) σε παραπέρα συγχωνεύσεις σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, που αντικειμενικά θα διευκολύνουν μελλοντικά μονοπωλιακές καταστάσεις, και (2) σε ορθολογικοποίηση του μεγέθους του σιδηροδρομικού δικτύου, με την κατάργηση πολλαπλών συνδέσεων ανάμεσα σε τεμαχικά σημεία.<sup>4</sup>

Υπάρχουν όμως και σοβαρά θέματα που δεν έχουν επιλυθεί από τη νομοθεσία για κατάργηση των περιορισμών (deregulation legislation), κυριότερα από τα οποία είναι: (1) πόσο μεγάλη αύξηση του σιδηροδρομικού κομίστρου θα επιτραπεί, (2) σε ποιο βαθμό θα επιτραπεί σε νέες, σιδηροδρομικές ή μη, επιχειρήσεις να εισέλθουν στην ελκυστική αγορά της μεταφοράς άνθρακα, (3) ποια θα είναι η φορολογική πολιτική και η πολιτική επιδοτήσεων προς τους σιδηροδρόμους και τα ανταγωνιστικά μέσα μεταφοράς, (4) πώς θα αντιμετωπιστούν θεσμικά προβλήματα όπως οι συγχωνεύσεις σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, η συνδικαλιστική πρακτική κ.λπ., και (5) με ποιο τρόπο θα ληφθούν υπόψη εξωτερικοί παράγοντες, όπως η εξοικονόμηση ενέργειας, η προστασία του περιβάλλοντος και η εθνική άμυνα.<sup>5</sup>

Σε οικονομικούς όρους, ο κρατικός περιορισμός (regulation) ιδιωτικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, ακραία μορφή του οποίου είναι η κρατικοποίηση, δικαιολογείται στην περίπτωση που υπάρχει ένα φυσικό μονοπώλιο. Όταν η είσοδος σε (ή η έξοδος από) μια αγορά είναι εύκολη, ακόμα κι ένα φυσικό μονοπώλιο έχει τα χαρακτηριστικά ανταγωνιστικής αγοράς, ελαχιστοποιώντας έτσι την ανάγκη για κρατικό έλεγχο. Ένα τέτοιο μονοπώλιο έχει ονομαστεί «υπό αμφισβήτηση μονοπώλιο» (contestable monopoly).<sup>6</sup> Αν ο σιδηρόδρομος ήταν ένα «υπό αμφισβήτηση μονοπώλιο», το καθήκον της ρύθμισης του (regulation) θα απλοστενούνταν, αφού η αγορά θα μπορούσε να αναλάβει το μεγαλύτερο μέρος, αν όχι ολόκληρο το στόχο για την επίτευξη αποτελεσματικής τιμολόγησης και επένδυσης κεφαλαίων. Όμως, η σιδηροδρομική βιομηχανία δεν είναι ένα υπό αμφισβήτηση μονοπώλιο. Η είσοδος στην αγορά προϋποθέτει μακρά και επίπονη διαδικασία αγοράς γης. Η μελέτη και η κατασκευή μιας σιδηροδρομικής γραμμής προϋποθέτει μεγάλο χρόνο και δαπάνες. Η έξοδος από την αγορά είναι επίσης δύσκολη, τόσο εξαιτίας στοιχείων της κυβερνητικής πολιτικής ελέγχου, όσο και γιατί εμπλέκονται μεγάλες επενδυτικές δαπάνες που χρηματοδοτήθηκαν συνήθως μέσω δανεισμού, και οι οποίες δεν μπορούν εύκολα να μεταβιβαστούν σε άλλες αγορές. «Αν και οι γέφυρες, το έρμα, οι σιδηροτροχιές και οι συν-



δεσμοί μπορούν να μεταφερθούν από μια θέση σε μια άλλη, αυτό μπορεί να γίνει μόνο με πολύ μεγάλη δαπάνη».<sup>7</sup> Υπάρχει λοιπόν ανάγκη κυβερνητικού ελέγχου των σιδηροδρομικών δραστηριοτήτων. Εναλλακτικές εκδοχές αυτού του ελέγχου υφίστανται ή έχουν προταθεί, ανήκοντας σε γενικές γραμμές στις κατηγορίες που παρουσιάζονται στην επόμενη ενότητα.

## 2.2. Μορφές κρατικής παρέμβασης στις σιδηροδρομικές δραστηριότητες

### 2.2.1. Κρατικός έλεγχος ιδιωτικών σιδηροδρομικών εταιρειών

Το καθεστώς αυτό χαρακτηρίζει την περίοδο από την εμφάνιση των σιδηροδρόμων έως περίπου τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Μεταπολεμικά διατηρήθηκε σχεδόν μόνο στις ΗΠΑ, όπου στη δεκαετία του 1980 ξεκίνησε μια προσπάθεια για εξάλειψη των κυβερνητικών παρεμβάσεων και επιβολή ενός περισσότερο «φιλελεύθερου» πλαισίου λειτουργίας των σιδηροδρόμων. Το μεγαλύτερο μέρος των κρατικών περιορισμών στη λειτουργία των σιδηροδρόμων πηγάζει από τον μεσαιωνικό Βρετανικό Κοινό Νόμο (British Common Law), ο οποίος ίσχυε και για τους σιδηροδρόμους ως κοινούς μεταφορείς (common carriers).<sup>8</sup> Εκείνη την εποχή, δόθηκαν στους ιδιοκτήτες μεταφορικών αμαξών και αργότερα στις εταιρείες καναλιών δικαιώματα λειτουργίας, ονομαζόμενα πιστοποιητικά κοινής διευκόλυνσης και α-

ναγκαιότητας. Τα δικαιώματα αυτά, χορηγούμενα από την κυβέρνηση, εξέφραζαν την ευρέως διαδεδομένη οικονομική έννοια καρτέλ, που λάμβανε χώρα μέσω του συστήματος των μεσαιωνικών συντεχνιών. Η έννοια όμως της κοινής μεταφοράς και των πιστοποιητικών για παροχή δικαιωμάτων κοινής μεταφοράς σε εταιρείες επέζησε ακόμα και μετά την εξαφάνιση των συντεχνιών. Αιτίες που εξηγούν τη συνέχιση των κυβερνητικών ελέγχων σε θέματα μεταφορών κατά τη διάρκεια του 16ου, 17ου και 18ου αιώνα σχετίζονται με: (1) Το ταξίδι μέσα από επικίνδυνες περιοχές: η κυβέρνηση πίστευε ότι σε ανάλλαγμα των παρεχόμενων δικαιωμάτων μεταφοράς και των συνεπαγόμενων κερδών, οι μεταφορικές εταιρείες θα αναλάμβαναν τους αντίστοιχους κινδύνους και την ευθύνη για ζημιές ή καταστροφές. (2) Την ανάγκη συντήρησης τακτικής και αξιόπιστης υπηρεσίας μεταφοράς: η ανάγκη αυτή ήταν τόσο σημαντική, που απαιτούσε την προστασία μέσω νομοθετικής ρύθμισης, πάνω και πέρα από τις δυνατότητες και τις επιθυμίες της αγοράς, υπηρεσιών μεταφοράς, και (3) Τη δυνατότητα απόκτησης δικαιώματος διέλευσης: η μεταφορική εταιρεία χρειαζόταν κάποια εξουσία, η οποία δεν ήταν συνήθως απαραίτητη σε άλλες ιδιωτικές επιχειρήσεις, ώστε να επιβάλει στους ιδιοκτήτες γης, με αντιστάθμισμα κάποια λογική αποζημίωση, την παραχώρηση της γης τους με στόχο την κατασκευή του συγκοινωνιακού άξονα.<sup>9</sup>

τόσο ο Βρετανικός Νόμος Καναλιών και Σιδηροδρόμων του 1854 όσο και ο Αμερικανικός Νόμος του Διαπολιτειακού Εμπορίου του 1887 προσπάθησαν να καταστήσουν σαφείς ορισμένες νομικές αρχές που περιλαμβάνονταν στον κοινό νόμο, και να διευκολύνουν την εφαρμογή τους.



Η λογική λοιπόν της έννοιας της κοινής μεταφοράς ήταν ότι η κυβέρνηση θα παραχωρούσε στις εταιρείες μεταφορών εξουσίες και προνόμια, και σε αντάλλαγμα οι εταιρείες θα αναλάμβαναν συγκεκριμένες υποχρεώσεις, όπως: (1) τη μη άρνηση προσφοράς υπηρεσιών, (2) την προσφορά υπηρεσιών σε λογικές τιμές, (3) την προσφορά ίσων υπηρεσιών σε όλους, και (4) την ευθύνη της ασφαλούς μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων.

Ένα άλλο στοιχείο της κυβερνητικής πολιτικής απέναντι στους σιδηροδρόμους που έχει σχέση με την εκχώρηση προνομίων και την ανάληψη υποχρεώσεων, είναι η κρατική επιδότηση. Τέλος, η τιμολογιακή συμπεριφορά των σιδηροδρόμων από τα μέσα του 19ου αιώνα καθιστούσε τον έλεγχο των σιδηροδρομικών τιμολογίων πολιτικά όλο και περισσότερο αναγκαίο. Σε μονοπωλιακές διαδρομές τα κόμιστρα παρέμεναν πολύ υψηλά. Οι σιδηροδρομικές εταιρείες απέφευγαν τον πόλεμο κομιστρών και προσπαθούσαν να συγκροτούν καρτέλ και να συμφωνούν σε υπηρεσίες και κόμιστρα ώστε να αποφεύγουν αυτόν τον πόλεμο. Οι πελάτες των μονοπωλιακών γραμμών δυσανασχτούσαν με τη δομή των κομιστρών, γιατί αναγκάζονταν να πληρώνουν πολύ υψηλότερο κόμιστρο από αυτό που πλήρωναν σε μη μονοπωλιακές διαδρομές για τις ίδιες ακριβώς υπηρεσίες.

Οι καταστάσεις αυτές προκάλεσαν την ανάγκη κυβερνητικού ελέγχου στα σιδηροδρομικά κόμιστρα και υπηρεσίες. Έτσι,

Η νομοθεσία αυτή τροποποιήθηκε σε μεταγενέστερες περιόδους, τόσο στις ΗΠΑ όσο και στη Μεγάλη Βρετανία. Παρ' όλα αυτά το βασικό χαρακτηριστικό της, ο κρατικός δηλαδή έλεγχος, διατηρήθηκε στον ένα ή τον άλλο βαθμό.

### 2.2.2. Κρατικές σιδηροδρομικές επιχειρήσεις

Την επόμενη φάση ανάπτυξης των σιδηροδρόμων χαρακτηρίζει η μετάβαση από το καθεστώς κρατικού ελέγχου ιδιωτικών εταιρειών στην ευρεία κρατικοποίηση των σιδηροδρόμων. Ας οικιαγραφίσουμε τη διαδρομή αυτή, όσων φυσικά σιδηροδρομικών εταιρειών δεν λειτούργησαν εξαρχής σαν κρατικές, παίρνοντας και πάλι ως βάση το παράδειγμα των παλαιότερων σιδηροδρόμων, δηλαδή των βρετανικών.<sup>10</sup>

Στη διάρκεια του Α' Παγκοσμίου Πολέμου οι ιδιωτικοί σιδηροδρομοί διοικήθηκαν κεντρικά από την Εκτελεστική Επιτροπή Σιδηροδρόμων, την οποία αποτελούσαν οι διοικητές των δέκα μεγαλύτερων εταιρειών. Με αυτόν τον τρόπο, τόσο οι σιδηροδρομικοί όσο και οι πολιτικοί πείσθηκαν για τις σοβαρές οικονομίες κλίμακας, που προέκυπταν από τις συγχωνεύσεις. Αμέσως μετά τον πόλεμο, και αφού απορρίφθηκε η ιδέα της κρατικοποίησης των σιδηροδρόμων, ο Σιδηροδρομικός Νόμος του 1921 δημιούργησε τέσσερις μεγάλους ομίλους στη θέση των 120 ανεξάρτητων εταιρειών. Όταν οι σιδηροδρομοί αντιμετώπισαν τον οδικό αν-

ταγωνισμό στη δεκαετία του 1920, η αντίδρασή τους ήταν σε μεγάλο βαθμό αμυντική. Υπήρχαν περιορισμένα κεφάλαια, αφού στη διάρκεια του μεσοπολέμου οι σιδηροδρομοί δεν κατάφεραν να κερδίσουν το εισόδημα στο οποίο απροσκόπωσε η νέα τιμολογιακή πολιτική – και συνακόλουθα δεν γίνονταν επενδύσεις. Η αντίδραση των σιδηροδρόμων στον οδικό ανταγωνισμό εκφράστηκε με: (1) την είσοδο στον τομέα των οδικών μεταφορών – πριν από την έναρξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου οι σιδηροδρομοί ήταν οι μεγαλύτεροι φορείς οδικών εμπορευματικών και λεωφορειακών μεταφορών –, και (2) την αίτηση των σιδηροδρόμων προς την κυβέρνηση για την επιβολή αντίστοιχων νομικών υποχρεώσεων και στους οδικούς ανταγωνιστές. Η αίτηση αυτή εξετάστηκε από τη Βασιλική Επιτροπή Μεταφορών (1928-1930) και είχε αποτέλεσμα αφενός το Νόμο Οδικών Μεταφορών του 1930, που δημιούργησε ένα σύστημα χορήγησης αδειών για λεωφορειακές γραμμές, και αφ' ετέρου το Νόμο των Οδικών και Σιδηροδρομικών Μεταφορών του 1933, που δημιούργησε ένα σύστημα χορήγησης αδειών για οδικές εμπορευματικές μεταφορές. Η νομοθεσία όμως αυτή δεν κατάρθωσε να βελτιώσει τη θέση των σιδηροδρόμων.

Στη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου οι σιδηροδρομοί, πάσχοντας ήδη από αποεπένδυση στη μεσοπολεμική περίοδο, αποστραγγίστηκαν εντελώς από την πολεμική προσπάθεια. Αν και είχαν πολύ καλή απόδοση, τόσο σε οικονομικούς όρους όσο και σε σχέση με το μεταφορικό τους έργο, η φυσική τους κατάσταση ήταν πολύ κακή το 1945, και ήταν προφανές ότι απαιτούνταν πολύ μεγάλες δαπάνες για τον εκσυγχρονισμό τους. Η μόνη προφανής πηγή χρηματοδότησης ήταν το ίδιο το κράτος. Έτσι, η κρατικοποίηση, που θα ήταν απαραίτητη οποιαδήποτε κι αν ήταν η μεταπολεμική κυβέρνηση, έγινε αναπόφευκτη με την ανάληψη της εξουσίας από το Εργατικό Κόμμα.

Κάτω από αντίστοιχες συνθήκες χρεοκοπίας των ιδιωτικών σιδηροδρόμων, οι περισσότερες χώρες στον κόσμο κατέληξαν στο μοντέλο της μιας κρατικής σιδηροδρομικής επιχείρησης, με το οποίο θα ασχοληθούμε στη συνέχεια, αφού προηγουμένως εξετάσουμε τον διαφορετικό δρόμο που ακολουθήθηκε στις ΗΠΑ, σε ό,τι αφορά την κρατική παρέμβαση στη σιδηροδρομική λειτουργία.

### 2.2.3. Ελαχιστοποίηση των κρατικών παρεμβάσεων

Στις ΗΠΑ, στη διάρκεια του Α' Παγκοσμίου Πολέμου η ομοσπονδιακή κυβέρνηση ανέλαβε τη λειτουργία των σιδηροδρόμων. Μετά το τέλος του πολέμου, το Κογκρέσο επεξεργάστηκε τη νομοθεσία ε-

πιστροφής των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Εκτός από αυτό, ο Νόμος για τις Μεταφορές του 1920 τροποποίησε τον Διαπολιτειακό Εμπορικό Νόμο του 1887, αυξάνοντας σημαντικά τις εξουσίες της Διαπολιτειακής Επιτροπής Εμπορίου (Interstate Trade Commission - ICC) να καθορίζει το ελάχιστο κόμιστρο, να εγκρίνει ή να απορρίπτει αιτήσεις για συγχώνευση σιδηροδρομικών εταιρειών, να επιδοτεί τις ασθενέστερες εταιρείες κ.λπ.<sup>11</sup> Στη διάρκεια των δεκαετιών του 1920 και του 1930, καθώς μεγάλωνε ο οδικός ανταγωνισμός με την κατασκευή του εθνικού οδικού δικτύου, οι σιδηρόδρομοι ζήτησαν να τεθούν και οι οδικές μεταφορές στον αντίστοιχο με αυτούς κρατικό έλεγχο. Αυτό έγινε με το Νόμο για τις Οδικές Μεταφορές του 1940, που επεξέτεινε τη δικαιοδοσία της ICC και επί των οδικών μεταφορών.

Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, το σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών απέναντι στους σιδηροδρόμους συντέλεσε στη βαθμιαία μείωση του μεταφορικού τους έργου. Οι προσπάθειες των σιδηροδρόμων να αντιδράσουν μειώνοντας τα τιμολόγια τους συνάντησαν την άρνηση της ICC, που χαρακτήρισε τις μειώσεις αδικαιολόγητες. Η συνεχιζόμενη πίεση των σιδηροδρόμων οδήγησε στο Νόμο για τις Μεταφορές του 1958, ο οποίος σε γενικές γραμμές έκανε τον έλεγχο της ICC περισσότερο ενισχυτικό του συναγωνισμού και υποβοηθητικό των σιδηροδρόμων. Στο τέλος της δεκαετίας του 1960 και στην αρχή της δεκαετίας του 1970 οι σιδηρόδρομοι απαλλάχθηκαν τόσο από την υποχρέωση για παροχή υπηρεσιών μεταφοράς επιβατών, όσο και από τον έλεγχο του ελάχιστου κομίστρου. Το μεγαλύτερο μέρος των επιβατικών υπηρεσιών το ανέλαβε η Amtrak. Αν και οι σιδηρόδρομοι πλήρωσαν σημαντικές αποζημιώσεις προκειμένου να μεταβιβάσουν το επιβατικό τους έργο στην Amtrak, και μολονότι η Amtrak πιθανόν δεν αποζημιώνει επαρκώς τις σιδηροδρομικές εταιρείες για τις υπηρεσίες που της παρέχουν (σιδηροδρομικό δίκτυο και τροχαίο υλικό), οι σιδηροδρομικές εταιρείες ανακουφίστηκαν από τον «μπελά» των επιβατικών μεταφορών. Η ανακούφιση από τους περιορισμούς στο ελάχιστο κόμιστρο ήρθε από τον πληθωρισμό. Δεδομένου ότι ο δείκτης τιμών καταναλωτή αυξήθηκε στην περίοδο 1967-1974 κατά 50% και τα καύσιμα ακόμα περισσότερο, οι σιδηρόδρομοι μπόρεσαν να πετύχουν αποτελεσματική τιμολόγηση εύκολα, με το να μην αναπροσαρμόζονταν τα κόμιστρα. Έτσι, στη δεκαετία του 1970, το βασικό εμπόδιο στην εμπορική πολιτική των σιδηροδρόμων δεν ήταν πια το ελάχιστο κόμιστρο, αλλά οι περιο-

ρισμοί της ICC όσον αφορά το μέγιστο κόμιστρο.

Την ίδια περίοδο του 1970 η οικονομική κατάσταση των σιδηροδρομικών εταιρειών χειροτέρευε. Γινόταν όλο και περισσότερο φανερό ότι χρειαζόταν καινούργια νομοθεσία, η οποία ξεκίνησε με



τη δημιουργία της Amtrak το 1971 και συνεχίστηκε με το Νόμο Περιφερειακής Αναδιοργάνωσης των Σιδηροδρόμων του 1973, το Νόμο Σιδηροδρομικής Αναζωογόνησης και Νομοθετικής Μεταρρύθμισης του 1976 και τον Σιδηροδρομικό Νόμο του Staggers του 1980. Ο Νόμος Περιφερειακής Αναδιοργάνωσης των Σιδηροδρόμων του 1973 (δρυσε μία υπηρεσία, τη Σιδηροδρομική Ένωση, με στόχο τη μελέτη της αναδιοργάνωσης και της κρατικοποίησης των σιδηροδρόμων στις βορειοανατολικές πολιτείες. Με βάση οικονομικά και κοινωνικά κριτήρια η Ένωση θα προσδιόριζε ποια τμήματα του βορειοανατολικού σιδηροδρομικού δικτύου ήταν βιώσιμα και θα έκανε επενδυτικές προτάσεις, τόσο για τη βραχυπρόθεσμη βελτίωση του δικτύου, όσο και για τη μελλοντική του ανάκαμψη. Συγκροτήθηκε έτσι η κρατική σιδηροδρομική εταιρεία Conrail μέσα από τη συγχώνευση (consolidation) της Penn Central και άλλων μικρότερων εταιρειών στη βορειοανατολική περιοχή. Περί το 1976 ήταν προφανές ότι το σιδηροδρομικό πρόβλημα δεν αφορούσε μόνο τη βορειοανατολική περιοχή. Έτσι ψηφίστηκε ο Νόμος Σιδηροδρομικής Αναζωογόνησης και Νομοθετικής Μεταρρύθμισης του 1976 με σκοπό: (1) την παροχή κυβερνητικών επιχορηγήσεων στις ζημιωμένες γραμμές, επενδύσεων για τον εκσυγχρονισμό των κύριων γραμμών των αδύνατων εταιρειών, και εγγυημένων δανείων, και (2) την αναμόρφωση της νομοθεσίας για τον κυβερνητικό έλεγχο προς

την κατεύθυνση της εξάλειψης των περισσότερων κυβερνητικών παρεμβάσεων. Ο Νόμος Staggers του 1980 επιβεβαιώνει αυτή την κατεύθυνση για ελαχιστοποίηση των κυβερνητικών παρεμβάσεων σε ό,τι αφορά τις εμπορευματικές μεταφορές, εισάγοντας τις αρχές μιας «φιλελεύθερης» οικονομικής πολιτικής στον ιστορικά συσχετισμένο με την κρατική παρεμβατικότητα τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών.

#### 2.2.4. Κρατικό σιδηροδρομικό δίκτυο - Ιδιωτικές εταιρείες

Στο πλαίσιο της μελέτης του σιδηροδρομικού προβλήματος των ΗΠΑ στη διάρκεια της δεκαετίας του 1970 διατυπώθηκε μια εναλλακτική πρόταση, που υποδείκνυε την αγορά, από πλευράς της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, μεγάλων τμημάτων του σιδηροδρομικού δικτύου και των δικαιωμάτων κυκλοφορίας σε αυτό, με στόχο την ανάπτυξη ενός σύγχρονου σιδηροδρομικού δικτύου υψηλών ταχυτήτων για κοινή χρήση.<sup>12</sup> Οι ιδιωτικές σιδηροδρομικές εταιρείες θα συνέχιζαν να κατέχουν και να λειτουργούν τις δικές τους ιδιωτικές γραμμές. Θα είχαν επίσης την ευθύνη για την κατασκευή των σταθμών διαλογής, καθώς και των γραμμών που θα συνέδεαν το δικό τους ιδιωτικό δίκτυο με το ομοσπονδιακό σιδηροδρομικό δίκτυο. Οι σιδηροδρομικές λειτουργίες στο δημόσιο σιδηροδρομικό δίκτυο θα έπρεπε να ακολουθούν τους ομοσπονδιακούς κανονι-

αύξηση του κόστους των παγίων εγκαταστάσεων, εξαιτίας της παρεμβολής στις διευθυντικές δραστηριότητες μικροπολιτικών και γραφειοκρατικών προβλημάτων (5) πολιτικοποιούσε εν γένει αποφάσεις σχετικές με τη συντήρηση και βελτίωση των μονίμων εγκαταστάσεων, το



σμούς λειτουργίας. Η ρύθμιση της κυκλοφορίας μέσω συστημάτων σηματοδότησης θα παρείχετο από ομοσπονδιακούς ρυθμιστές κυκλοφορίας, με ρόλο αντίστοιχο προς αυτόν των ελεγκτών εναερίου κυκλοφορίας. Η τιμολόγηση των χρηστών του δημόσιου σιδηροδρομικού δικτύου θα γινόταν με βάση τη χρήση του δικτύου από κάθε εταιρεία, μετατρέποντας τις σταθερές δαπάνες της σιδηροδρομικής εκμετάλλευσης σε μεταβλητές δαπάνες, με τρόπο αντίστοιχο προς αυτόν της δομής κόστους των ιδιωτικών οδικών μεταφορέων.<sup>13</sup>

Οι κυριότερες αντιθέσεις σ' αυτή την πρόταση προήλθαν από τις ίδιες τις σιδηροδρομικές εταιρείες. Η Ένωση Αμερικανικών Σιδηροδρόμων<sup>14</sup> ισχυρίστηκε ότι η κρατική ιδιοκτησία της υποδομής: (1) περιέπλεκε το πρόβλημα της βελτιστοποίησης της κατασκευής σιδηροδρομικών γραμμών και των προτύπων συντήρησης, συντελώντας σε αύξηση του συνολικού κόστους των σιδηροδρομικών μεταφορών (2) δημιουργούσε προβλήματα ελέγχου της κυκλοφορίας, που κατ' ανάγκη θα οδηγούσαν σε αύξηση των δαπανών για την εγκατάσταση και τη λειτουργία συστημάτων ελέγχου κυκλοφορίας και την κατασκευή νέων συνδετηρίων γραμμών (3) παρουσίαζε ειδικές δυσκολίες στο σχεδιασμό των τερματικών εγκαταστάσεων και των λειτουργιών, που επίσης θα οδηγούσαν σε αύξηση τόσο του λειτουργικού κόστους, όσο και του κόστους κεφαλαίου (4) εξασφάλιζε σε γενικές γραμμές

κλείσιμο αντιοικονομικών γραμμών, κ.λπ., και (6) άνοιγε το δρόμο για τη χρήση του σιδηροδρομικού δικτύου από ιδιωτικούς μεταφορείς ή μεταφορείς ενός ειδικού εμπορεύματος, οι οποίοι, εισερχόμενοι στην αγορά σιδηροδρομικών μεταφορών με το πρόσημα της παροχής αυξημένου ανταγωνισμού, θα καρπώνονταν το καλύτερο κομμάτι του εμπορευματικού μεταφορικού έργου (μεγάλου όγκου, μεγάλης διαδρομής και ενός τύπου φορτίου μεταφορικό έργο), προς αποκλειστικό όφελος των μεγάλων βιομηχανικών συγροημάτων.<sup>15</sup>

### 2.3. Εμφυτα μειονεκτήματα της δημόσιας επιχείρησης

Η κρατική ιδιοκτησία των σιδηροδρόμων αποτελεί την ακραία μορφή κυβερνητικού ελέγχου. Θεωρώντας ότι ο κύριος λόγος (ή ένας από τους κύριους λόγους) της κρατικής ιδιοκτησίας επιχειρήσεων είναι ότι με αυτό τον τρόπο λειτουργούν αποτελεσματικότερα σε σχέση με ό,τι συνήθως αποκαλείται «κοινωνικό όφελος υπό καθορισμένη κρατικοποίηση»,<sup>16</sup> προφανώς δεν υπάρχει σοβαρός λόγος κρατικής ιδιοκτησίας των σιδηροδρόμων, εκτός αν πραγματικά ο όρος «κοινωνικό όφελος» έχει κάποιο πρακτικά αντιληπτό νόημα. Το νόημα αυτό, αν υπάρχει, σχετίζεται προφανώς με κάποια πιθανή σύγκρουση ανάμεσα στην επιδίωξη κέρδους και κάποια προφανώς επιθυμητή δραστηριότητα ή παράλειψη, που η επιδίωξη αυτή συ-

νεπάγεται. Γιατί αν το ερώτημα αναφερόταν απλώς στην οικονομική αποδοτικότητα, οποιοσδήποτε ιδιώτης ή εταιρεία θα μπορούσε να προσφέρει σιδηροδρομικές υπηρεσίες, και ούτε πρόβλημα θα υπήρχε ούτε οικονομική αιτιολόγηση της κρατικής ιδιοκτησίας. Πρέπει λοιπόν να μελετηθεί η πιθανή ύπαρξη σημαντικών εξωτερικών οικονομικών ή κοινωνικών επιδράσεων που πηγάζουν από τις σιδηροδρομικές δραστηριότητες, και να αποδειχθεί ότι με βάση αυτές τις επιδράσεις η επιδίωξη ιδιωτικού κέρδους γίνεται αποπροσανατολιστικό κριτήριο. Μια τέτοια ανάλυση θα πρέπει να γίνει με μεγάλη προσοχή και ειλικρίνεια, ακριβώς γιατί η κρατική ιδιοκτησία δεν ενδείκνυται από την άποψη της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Μερικά από τα μειονεκτήματα της κρατικής ιδιοκτησίας, σε σχέση πάντοτε με την ιδιωτική, παρουσιάζονται στη συνέχεια.

#### 2.3.1. Μονοπωλιακές επιπτώσεις στην αγορά

Αν ζητηθεί από ένα κρατικό μονοπώλιο να λειτουργήσει «εμπορικά», αυτό θα τείνει να συμπεριφερθεί ακριβώς όπως ένα ιδιωτικό μονοπώλιο. Στην πραγματικότητα, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι θα είναι χειρότερο: Γιατί ένα ιδιωτικό μονοπώλιο επιβλέπεται κατά κανόνα από κάποιου είδους εποπτεύουσα αρχή, ώστε να παρεμποδίζεται η κατάχρηση της προνομιακής του θέσης. Σε μερικές περιπτώσεις υπάρχουν και επιβεβλημένες νομικές υποχρεώσεις. Όταν ένα μονοπώλιο βασίζεται σε νομική κάλυψη, θεωρείται φυσικό να υφίσταται συγκεκριμένους περιορισμούς. Από την άλλη πλευρά, ιδιωτικά μονοπώλια που δεν προστατεύονται από κάποια νομική προνομιακή σχέση, προσαθούν πάντοτε να προσφέρουν την ελάχιστη ικανοποίηση στον καταναλωτή, ώστε να αποφεύγουν την κατάληψη της «περιοχής» τους από ανταγωνιστές. Αντίθετα, ένα δημόσιο «εμπορικό» μονοπώλιο υπόκειται σε ελάχιστους περιορισμούς: του ζητείται να παρουσιάζει κέρδη (ή, τουλάχιστον, όχι ζημιές) και αποφεύγεται η παρέμβαση στις καθημερινές του δραστηριότητες. Πρέπει λοιπόν να αναμένεται ότι αυτό θα φερθεί όπως ακριβώς θα φερόταν ένα ανεξέλεγκτο ιδιωτικό μονοπώλιο, εάν επιπλέον προστατεύονταν και διά νόμου από τον ανταγωνισμό.<sup>17</sup>

#### 2.3.2. Αδυναμία των στελεχών των ΔΕ να λειτουργήσουν «εμπορικά»

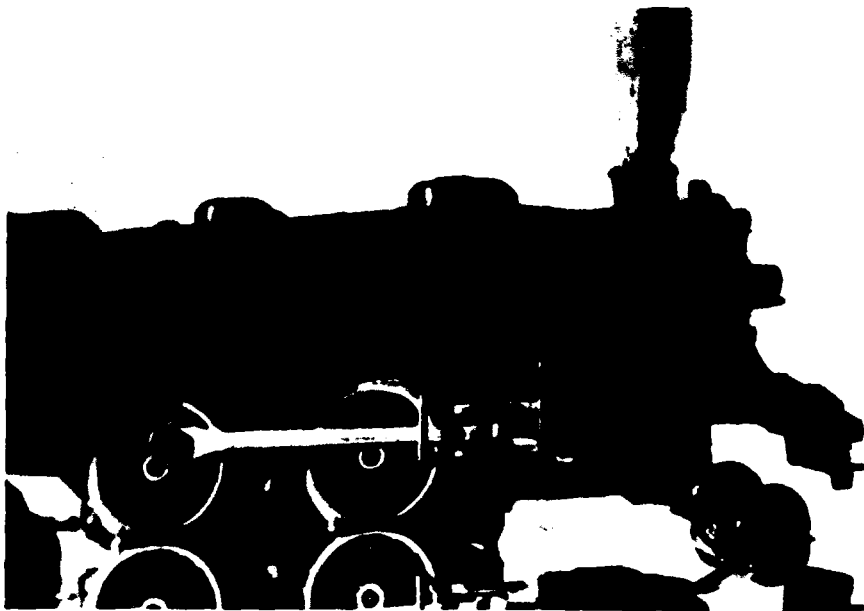
Ενώ οι περισσότερες αποφάσεις που λαμβάνονται στον ιδιωτικό τομέα θεωρείται θεμιτό να προϋποθέτουν εναλλακτικές λύσεις με επακριβώς προκαθορισμένα αποτελέσματα, συναρτώμενα με επακριβώς καθορισμένες ποσότητες, πολλές αποφά-

σεις που πρέπει να ληφθούν από τα στελέχη του δημόσιου τομέα, ακόμα κι από αυτά των χαμηλότερων βαθμίδων των δημοσίων επιχειρήσεων, θέτουν θέματα «αξιών» και έχουν συγκεκριμένες κοινωνικοπολιτικές επιπτώσεις. Τα περισσότερα στελέχη του ιδιωτικού τομέα, εκτός από τα ευρισκόμενα στις υψηλότερες θέσεις της ιεραρχίας, προστατεύονται από τέτοιες καταστάσεις από την «ομπρέλα της βεβαιότητας» υπό την οποία λειτουργούν. Μπορούν λοιπόν να συμπεριφέρονται ωσάν το σύστημα των φαινομένων με το οποίο ασχολούνται να ήταν εντελώς ντετερμινιστικό. Αντίθετα, όλα σχεδόν τα προβλήματα που ανακύπτουν σε μια δημόσια επιχείρηση περιέχουν στοιχεία αβεβαιότητας, που σε μεγάλο βαθμό είναι άγνωστα στο μέσο στέλεχος του ιδιωτικού τομέα. Οι δημόσιες επιχειρήσεις πολύ συχνά ασχολούνται με θέματα που αναφέρονται στην κοινωνική ευημερία, το κοινό καλό, την αξιοπρέπεια των ανθρωπίνων όντων, και άλλες αντίστοιχες ασαφείς έννοιες. Το στέλεχος της δημόσιας επιχείρησης πρέπει λοιπόν να αντιμετωπίζει κάθε καταναλωτή του προϊόντος του σαν διακεκριμένο πελάτη, με όλη την ασάφεια και την ηθική υπευθυνότητα που μια τέτοια αντιμετώπιση συνεπάγεται. Από την άλλη πλευρά, το στέλεχος της ιδιωτικής επιχείρησης είναι σε μεγάλο βαθμό απελευθερωμένο από κάθε ευθύνη «πίστης» απέναντι στον καταναλωτή και, σε πολλές περιπτώσεις, ο σύνδεσμος ανάμεσα στον υπεύθυνο παραγωγής και τον καταναλωτή είναι επιμήκης και όχι άμεσος. Τελικά, ο ιδιότητα επιχειρηματίας θεωρείται θεμιτό να ενδιαφέρεται μόνο για την ευημερία της επιχείρησής του, ενώ το στέλεχος του δημόσιου τομέα, για συγκεκριμένους πολιτικούς και φιλοσοφικούς λόγους, πρέπει να έχει διπλό στόχο: την ευημερία τόσο του πελάτη όσο και της επιχείρησης.<sup>18</sup>

### 2.3.3. Αντίθεση μεταξύ γραφειοκρατίας και αξιολόγησης της απόδοσης

Ίσως το μεγαλύτερο εμπόδιο για την αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων επιχειρήσεων είναι ότι τα προγράμματά τους διεκπεραιώνονται από γραφειοκρατικούς οργανισμούς. Στην πραγματικότητα η γραφειοκρατική οργάνωση και η αξιολόγηση είναι ενδοχόμενως έννοιες αντίθετες. Η γραφειοκρατική οργάνωση υπάρχει για τη σταθερότητα, το status quo. Η αξιολόγηση αναζητά την αλλαγή. Η γραφειοκρατική οργάνωση εκφράζει τη νομιμοφροσύνη και την αφοσίωση, η αξιολόγηση προϋποθέτει εξονυχιστική έρευνα και σκεπτικισμό. Η αξιολόγηση της απόδοσης κάποιου, εφόσον μάλιστα τα συμπεράσματα αυτής της αξιολόγησης πρόκειται να γίνουν γνωστά σε ευρύ ακροατήριο, είναι γι' αυτόν δυσάρεστη εμπειρία.<sup>19</sup>

Σκοπός της δημόσιας επιχείρησης είναι να ελέγξει το περιβάλλον της, επηρεάζοντάς το με τέτοιο τρόπο, ώστε να το κάνει να αντιστοιχίσει με το είδωλο που η ίδια η επιχείρηση έχει εσωτερικά κατασκευάσει για το περιβάλλον αυτό. Το να υπηρετείς την κοινωνία, λοιπόν, είναι



ένας από τους τρόπους για να την ελέγχεις, αφού οι υπηρεσίες δεν παρέχονται σε άμεση σχέση με τις επιθυμίες ή τις απαιτήσεις του περιβάλλοντος, αλλά σύμφωνα με σχέδια που γίνονται αντιληπτά από την επιχείρηση, που αντιστοιχούν δηλαδή στην εσωτερική της αναπαράσταση του περιβάλλοντος. Στο βαθμό που οι επιθυμίες και απαιτήσεις του περιβάλλοντος συμβαδίζουν με τα σχέδια της επιχείρησης, το προϊόν ικανοποιεί τις ανάγκες και δικαιολογεί την υπηρεσία. Στο βαθμό που δεν συμβαδίζουν, δεν είναι δεδομένο ότι οι ανάγκες θα ικανοποιηθούν. Συνήθεις εξηγήσεις για την άρνηση προσφοράς υπηρεσίας είναι ότι οι κανονισμοί δεν προβλέπουν κάτι τέτοιο, ή ότι τέτοια υπηρεσία δεν είναι σύμφωνη με τις λειτουργίες της δημόσιας επιχείρησης ή τέλος, ότι κάτι τέτοιο δεν είναι προς το συμφέρον της κοινωνίας. Με άλλα λόγια, η δημόσια επιχείρηση συμπεριφέρεται έτσι, ώστε να ικανοποιείται στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό η δική της άποψη για το περιβάλλον. Έχει δηλαδή τη δυνατότητα αυτοσταθεροποίησης.<sup>20</sup>

### 2.3.4. Απουσία ξεκάθαρων στόχων για την αξιολόγηση της απόδοσης

Το στέλεχος του δημόσιου τομέα δεν αρκεί να διοικεί την επιχείρησή του με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο. Πρέπει να την διοικεί και με τρόπο πολιτικά ορθολογικό, παίρνοντας δηλαδή υπόψη του την πολιτική πραγματικότητα. Η βι-

βλιογραφία των δημοσίων επιχειρήσεων τονίζει τη σπουδαιότητα των ξεκάθαρων στόχων. Στην πραγματικότητα όμως, τα προγράμματα των δημοσίων επιχειρήσεων είναι προϊόντα ασταθών συνθηκών, και προέκυψαν ως αποτέλεσμα μιας πολιτικής συμφωνίας, που συνήθως επιτεύ-



χθηκε αφού οι στόχοι εκφράστηκαν σε τέτοιο επίπεδο αφαιρέσης, ώστε να μπορέσουν να συμφωνήσουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι. Το τελικό αποτέλεσμα είναι στόχοι ασαφείς και ένα πρόγραμμα, που πιθανότατα δεν θα είχε συμφωνηθεί αν το στέλεχος της δημόσιας επιχείρησης προσπάθουσε να πείσει όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να συμφωνήσουν σε συγκεκριμένους λειτουργικούς στόχους. Συνεπώς, τα στελέχη του δημόσιου τομέα πρέπει να είναι προετοιμασμένα να ζουν με ασαφείς στόχους και την προοπτική της μειωμένης αποτελεσματικότητας, που η ασάφεια αυτή συνεπάγεται.<sup>21</sup> Εφόσον, λοιπόν, η συνολική κοινωνική ευημερία δεν αποτελεί απλώς το άθροισμα των χρησιμότητων που καταλογίζουν οι άνθρωποι στα διάφορα αγαθά και εφόσον, ατυχώς, η βέλτιστη διανομή του προϊόντος της κοινωνίας δεν μπορεί να προσδιοριστεί με βάση τη θεωρία αλλά σύμφωνα με την ηθική, ο ορισμός του είδους της αντικειμενικής συνάρτησης, της κατάλληλης για μια κοινωνία ή μια δημόσια επιχείρηση, πρέπει να παραμένει πάντοτε σχετικά ασαφής.<sup>22</sup>

#### 2.3.5. Επίδραση μικροπολιτικών υπολογισμών

Η Οικονομική Σχολή του Σικάγου, που έχει παράσχει τη θεωρητική βάση του νεοφιλελευθερισμού, παρουσιάζει μια θεωρία ελέγχου (regulation), σύμφωνα με την οποία η οικονομική αποδοτικότητα δεν είναι ο κύριος σκοπός του ρυθμιστή (regulator). Κατά συνέπεια μια έγκυρη θεω-

ρία ελέγχου πρέπει να προχωρήσει πέρα από τη θεωρία του κοινωνικού οφέλους.<sup>23</sup> Κατά τον Stigler (1971), υπάρχει μια «αγορά» για έλεγχο μέσα στην πολιτική διαδικασία, και για όσους είναι έτοιμοι να πληρώσουν γι' αυτήν, το πολιτικό σύστημα είναι έτοιμο να την προσφέρει. Ο Stigler σημειώνει για παράδειγμα ότι οι παραγωγοί προϊόντων και υπηρεσιών έχουν κίνητρο να «αγοράζουν» έλεγχο, ακριβώς γιατί ο έλεγχος αυτός μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την απαγόρευση εισόδου άλλων στη συγκεκριμένη αγορά και για την ανύψωση των τιμών – συνεπώς και των κερδών και των αμοιβών των συντελεστών παραγωγής. Με βάση αυτή τη λογική θεωρεί λοιπόν αυτονόητο το γεγονός, ότι οι ρυθμιστές σχεδόν κατά κανόνα αποτυγχάνουν να προωθήσουν στόχους κοινωνικού οφέλους, όπως η συνολική οικονομική αποδοτικότητα.<sup>24</sup> Επεκτείνοντας τις εργασίες των Stigler και Posner, ο Peltzman (1976) παρουσίασε μια γενική και τυποποιημένη θεωρία ελέγχου, σύμφωνα με την οποία ο ρυθμιστής μεγιστοποιεί τη συνάρτηση πολιτικής υποστήριξης, στην οποία οι τιμές και οι ποιότητες των υπηρεσιών για διάφορους χρήστες είναι απλώς μεταβλητές. Κατά τον Peltzman, επιδότηση ενός δολαρίου προς έναν χρήστη ή παραγωγό θα πρέπει να συνεπάγεται τουλάχιστον την αντίστοιχη πολιτική υποστήριξη.<sup>25</sup>

### 3. Ο σκοπός ύπαρξης της δημόσιας επιχείρησης

Οι λόγοι που οδηγούν τις κυβερνήσεις στη συγκρότηση και διατήρηση δημοσίων επιχειρήσεων έχουν συνοψισθεί στον παρακάτω κατάλογο: (1) οικονομική σταθερότητα (έλεγχος πληθωρισμού, εξασφάλιση τροφίμων για τον πληθυσμό, απόσβεση οικονομικών κραδασμών με ειδική αναφορά σε εξάρσεις της ανεργίας)· (2) οικονομική ανάπτυξη (μεγέθυνση των απολύτων μεγεθών επενδύσεων, παραγωγής, εξαγωγών, εισοδήματος και απασχόλησης, επιτάχυνση της εκβιομηχάνισης)· (3) αναδιανομή του εισοδήματος (προώθηση μικροπαραγωγών μέσω δανεισμού, άλλες μέθοδοι κάθετης αναδιανομής του εισοδήματος, γεωγραφική ανακατανομή και προώθηση της περιφερειακής ισότητας)· (4) εντοπιότητα (πηγών εφοδιασμού, ιδιοκτησίας και ελέγχου, απασχόλησης, λήψης αποφάσεων), και (5) διάφοροι άλλοι λόγοι.<sup>26</sup>

Χωρίς να εξετάσουμε αν όλοι ή μερικοί από τους λόγους που αναφέρθηκαν διευκολύνονται πραγματικά από την ύπαρξη και τη λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων, μπορούμε βέβαια να υποθέσουμε ότι κάθε κυβέρνηση, στο βαθμό που δεν αποφασίζει την ιδιωτικοποίηση μιας δη-

μόσιας επιχείρησης, θα την χρησιμοποιήσει με στόχο την επίτευξη κάποιων από τους παραπάνω μη εμπορικούς σκοπούς. Είναι λογικό, λοιπόν, να αναζητήσουμε στους διατυπωμένους σκοπούς ύπαρξης μιας δημόσιας σιδηροδρομικής επιχείρησης κάποια αναφορά στα δύο παρακάτω κύρια χαρακτηριστικά, δηλαδή (1) στη φύση της ως δημόσιας επιχείρησης, ως εργαλείου δηλαδή στα χέρια της κυβέρνησης για την προώθηση ευρύτερων μη εμπορικών σκοπών, και (2) στη φύση της ως επιχείρησης κοινής ωφέλειας, η οποία στοχεύει στην παραγωγή σιδηροδρομικών υπηρεσιών και στην προσφορά τους στο ευρύτερο κοινό, υπό τον βέλτιστο συνδυασμό χαρακτηριστικών ποιότητας και τιμής.

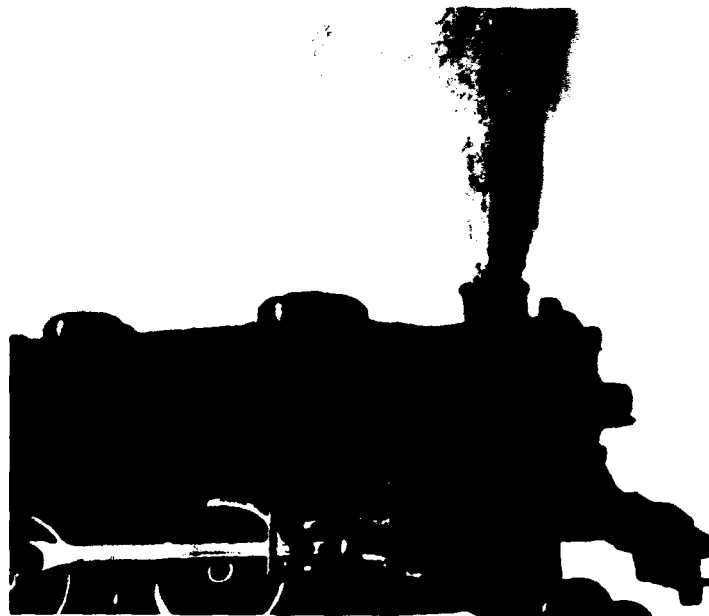
### 3.1. Κυβερνητική ασάφεια στη διατύπωση των σκοπών του σιδηροδρόμου

Η βιβλιογραφία για τις δημόσιες επιχειρήσεις αμφισβητεί έντονα τη δυνατότητα προσδιορισμού τέτοιων αντικειμενικών σκοπών μέσω μιας σαφούς κυβερνητικής διατύπωσης. Το κυβερνητικό ενδιαφέρον για τις δημόσιες επιχειρήσεις περιορίζεται συνήθως σε τρία θέματα: (1) τη διασφάλιση της πειθαρχίας των δημοσίων επιχειρήσεων στους στόχους της μακροοικονομικής πολιτικής, και ιδιαίτερα στην αποφυγή υπερβολικής κατανάλωσης της εθνικής αποταμίευσης και επένδυσης· (2) τη διασφάλιση της συνεισφοράς των δημοσίων επιχειρήσεων στην αποτελεσματική κατανομή των πόρων, και ιδιαίτερα τη σωστή σύνδεση της τιμολογιακής τους πολιτικής με τις δαπάνες τους ώστε να παρουσιάζουν και επαρκή απόδοση των επενδυτικών κεφαλαίων, και (3) τη διασφάλιση της εσωτερικής αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων με την παροχή επαρκών υπηρεσιών, διατηρώντας χαμηλές τις δαπάνες τους.<sup>27</sup> Τα τρία παραπάνω θέματα προφανώς συνδέονται. Η «ορθή» κατανομή επενδυτικών πόρων στις δημόσιες επιχειρήσεις εξαρτάται από την επιτυγχάνομενη απόδοση, η οποία με τη σειρά της εξαρτάται από τα τιμολόγια και τις δαπάνες. Είναι κατ' αρχήν δυνατό να υπάρχει ένα σύνολο εργαλείων για την προώθηση των θεμάτων αυτών με ενιαίο και λογικό τρόπο. Στην πράξη όμως, σε διαφορετικές χρονικές περιόδους δίνεται διαφορετική έμφαση σε θέματα μακροοικονομικά, κατανομής επενδύσεων και εξασφάλισης της εσωτερικής αποδοτικότητας των επιχειρήσεων αντίστοιχα.

### 3.2. Η δημόσια σιδηροδρομική επιχείρηση κατασκευάζει πλαίσιο στόχων

Η κυβερνητική ασάφεια στη διατύπωση των αντικειμενικών σκοπών της δημόσιας

σιδηροδρομικής επιχείρησης αναγκάζει την επιχείρηση να συγκροτήσει μόνη της ένα σύνολο διεκδικούμενων στόχων. Ο Duval (1982) αναφέρει ότι οι δύο κύριοι στόχοι των Γαλλικών Σιδηροδρόμων (SNCF) είναι: «(1) Να προσφέρουν τις καλύτερες υπηρεσίες στις εθνικές, περιφε-



ρειακές και τοπικές κοινότητες, να βελτιώνουν τις συνθήκες εργασίας και να προωθούν την ανθρώπινη ποιότητα όπως αποτελούν τη σιδηροδρομική επιχείρηση, και (2) να έχουν ανστηρή και ανταγωνιστική διαχείριση σε εμπορική βάση».<sup>28</sup> Ο Hausler (1982) αναφερόμενος στους Γερμανικούς Ομοσπονδιακούς Σιδηροδρόμους (DB) σημειώνει ότι η κυβερνητική κατεύθυνση κατά την οποία «οι DB είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των περιορισιακών τους στοιχείων με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, με σκοπό την προσφορά των καλύτερων δυνατών υπηρεσιών σύμφωνα με τις αρχές της επιχειρηματικής δραστηριότητας και με τρόπο ώστε τα έσοδα να υπερκαλύπτουν τις δαπάνες» οδήγησε στη διατύπωση του παρακάτω στόχου της επιχείρησης:

«Αποτελεσματική διασφάλιση του μέλλοντος των DB ως μεταφορικής εταιρείας, μέσα από: (1) τον περιορισμό της κυβερνητικής βοήθειας σε σημείο δικαιολογημένο από τη σκοπιά ολόκληρης της εθνικής οικονομίας, και (2) τη σταθεροποίηση και βελτίωση των οικονομικών αποτελεσμάτων».<sup>29</sup> Ο Lapsley (1983) επισημαίνει ότι η βάση του Νόμου για τις μεταφορές του 1962 ευρύτερη υποχρέωση των Βρετανικών Σιδηροδρόμων (BR) «να παρέχουν σιδηροδρομικές υπηρεσίες... δίνοντας προσοχή... στην αποδοτικότητα, την οικονομία και την ασφάλεια των σιδηροδρομικών δραστηριοτήτων» αποτελεί επί λέξει αντιγραφή της διατύπωσης του αντίστοιχου Νόμου του 1947. Πέρα από

τη διατύπωση αυτή, οι BR ουδέποτε είχαν σαφή κυβερνητική διατύπωση των μη οικονομικών τους σκοπών δυνάμει να εκφραστεί με τη μορφή μετρήσιμων μεταβλητών, που θα διευκόλυναν την αξιολόγηση της μη οικονομικής τους απόδοσης.<sup>30</sup> Τέλος ο Holtgreffe (1982), καταγράφοντας την εμπειρία των Ολλανδικών Σιδηροδρόμων (NS), σημειώνει ότι η διατύπωση των σκοπών της εταιρείας γίνεται σε γενικές γραμμές με ασαφείς όρους. Η προσπάθεια για διαχρονική επιβίωση, βέλτιστη χρήση των περιορισμένων κυβερνητικών επιδοτήσεων, προσφορά στους πελάτες ανθρώπινης εξυπηρέτησης και η διεκπεραίωση μιας επαρκούς κοινωνικής λειτουργίας δεν μπορούν να αξιολογηθούν με βάση τα ετήσια οικονομικά αποτελέσματα. Χρειάζονται ξεκάθαροι και μετρήσιμοι στόχοι.<sup>31</sup>

### 3.3. Ένας τρόπος για την υπέρβαση της αντίφασης σκοπών-στόχων

Τα πιο πάνω παραδείγματα, σύμφωνα με την άποψη περί απουσίας σαφώς διατυπωμένων σκοπών της δημόσιας επιχείρησης που αναφέρθηκε σε προηγούμενη παράγραφο, υποδεικνύουν πιθανή αντίφαση ανάμεσα στην πραγματικότητα της δημόσιας επιχείρησης και την ανάγκη για σαφή διατύπωση στόχων, όπως αυτή συναντάται στη βιβλιογραφία:

«...Αν θεωρήσουμε ότι κάποια κοινωνικά συστήματα δημιουργούνται από τον άνθρωπο για ειδικές αιτίες ή



ξη ενός στόχου. Διατυπώσεις που υποτίθεται ότι περιγράφουν την κατεύθυνση ενός συστήματος χωρίς να έχουν και τα τέσσερα παραπάνω χαρακτηριστικά θα πρέπει να θεωρούνται κατευθυντήριες οδηγίες περιορισμένης αξίας. Ένα σύστημα που λει-

καθορίζει τους σκοπούς της επιχείρησης. Η φύση μιας επιχείρησης ως συστήματος είναι το αποτέλεσμα διεκπεραίωσης ενός συνόλου στόχων. Τα όρια όμως της επιχείρησης είναι συνάρτηση των ειδικών σκοπών τους οποίους αποδίδουν σε αυτή οι άνθρωποι, θεωρώντας την από διαφορετικές απόψεις (π.χ. επιχείρηση μεταφορών, δημόσια επιχείρηση, οικολογικό μεταφορικό μέσον, πεδίο ταξικών συγκρούσεων, κ.λπ.). Μπορούμε λοιπόν να δεχθούμε ότι η λειτουργική άποψη όσον αφορά τους στόχους παραγωγής της σιδηροδρομικής επιχείρησης δεν έχει αλλάξει στη διάρκεια των 150 χρόνων ύπαρξής της, και ότι ακόμα και σήμερα μπορεί να περιγραφεί ως εξής:

«Η προσφορά υπηρεσιών μεταφοράς, μέσα στα όρια μιας ανταγωνιστικής τιμολόγησης, πρέπει να προσαρμόζεται προς τη ζήτηση με τέτοιο τρόπο, ώστε να παραμένουν ανικανοποίητες όσο το δυνατόν λιγότερες επιθυμίες της αγοράς».<sup>34</sup>

Η συνεχής αλλαγή του περιβάλλοντος και της ιδίας της επιχείρησης σημαίνει ότι το πρόβλημα αυτό δεν μπορεί να λυθεί «μα κι έξω». Πρέπει να λύνεται κάθε φορά, συνεχώς. Η πραγματοποίηση λοιπόν του σκοπού ύπαρξης της σιδηροδρομικής επιχείρησης μετατρέπεται έτσι σ' ένα πρόβλημα συνεχούς προσαρμογής και επίτευξης λειτουργικών στόχων.

#### 4. Ο «από τα έξω» έλεγχος της δημόσιας σιδηροδρομικής επιχείρησης

Στο βαθμό που η σχετική με τους κρατικούς σιδηροδρόμους βιβλιογραφία αμφισβητεί τη δυνατότητα ύπαρξης ξεκάθαρων και σαφώς διατυπωμένων σκοπών ή ακόμα και λειτουργικών στόχων της σιδηροδρομικής επιχείρησης, θα πρέπει να υπάρχει κάποιος άλλος τρόπος, που να καθορίζει τη διαπραγμάτευση πόρων ανάμεσα στο κράτος-ιδιοκτήτη και τον σιδηρόδρομο.

##### 4.1. Οικονομικά κριτήρια

Ο οικονομικός έλεγχος είναι ο περισσότερο διαδεδομένος από αυτούς τους τρόπους. Κατά τον Heald (1980), έχει αναπτυχθεί πληθώρα συστημάτων οικονομικού ελέγχου επί των δημοσίων επιχειρήσεων, που δεν λαμβάνει υπόψη της την αλληλεξάρτηση μεταξύ των συστημάτων αυτών και των κανόνων τιμολόγησης και επενδύσεων. Εξετάζοντας πέντε από αυτές τις παραμέτρους-στοιχεία ενός κυβερνητικού συστήματος για τον έλεγχο των δημοσίων επιχειρήσεων, δηλαδή τους οικονομικούς στόχους, την αυτοχρηματοδότηση, τα ταμειακά όρια, τις μεθόδους



σκοπούς, αυτό σημαίνει ότι ο σχεδιασμός και η δημιουργία αυτών των συστημάτων προϋποθέτει και κάποιο μέτρο ελέγχου. Η αξιολόγηση και ο έλεγχος υφίστανται πάντοτε σε σχέσεις προϊσταμένου-υφισταμένου και διευκολύνονται από τους στόχους... Όταν απουσιάζουν οι στόχοι, τα κριτήρια αξιολόγησης, και κατά συνέπεια ο έλεγχος, εξαρτώνται από δομές αξιών, οι οποίες με τη σειρά τους είναι συχνά ιδιοσυγκρασιακές, υπόκεινται σε περιορισμούς και έχουν απροσδιόριστα δυναμική φύση... Οι στόχοι είναι σαφείς διατυπώσεις που περιγράφουν την ειδική κατάσταση στην οποία πρέπει να περιέλθει το προσλαμβανόμενο σύστημα σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Οι στόχοι διευκολύνουν δύο λειτουργίες των σύνθετων συστημάτων, όπως είναι οι κοινωνικοί οργανισμοί: την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων σε σχέση με τα προσλαμβανόμενα συστήματα, και τον έλεγχο της συμπεριφοράς των συστημάτων. Για να παράσχουν αυτή τη διευκόλυνση, οι στόχοι θα πρέπει να έχουν τα παρακάτω χαρακτηριστικά: (1) να είναι σαφώς διατυπωμένοι, (2) να είναι αρκετά εξειδικευμένοι ώστε να μην επιτρέπουν υποκειμενική ερμηνεία, (3) να εστιάζονται στο προσλαμβανόμενο σύστημα, και (4) να προσδιορίζουν μία χρονική διάσταση. Καθένα από τα παραπάνω χαρακτηριστικά είναι απαραίτητο για την ύπαρ-

τουργεί βάσει τέτοιων οδηγιών θα πρέπει να θεωρείται σύστημα κινούμενο προς κάποιον στόχο. Η αξιολόγηση και ο έλεγχος κινουμένων-προς-στόχο συστημάτων θα πρέπει να θεωρείται ότι βασίζονται σε υπονοούμενες δομές αξιών, όχι σε σκοπούς».<sup>32</sup>

Μια σύγκριση ανάμεσα στον παραπάνω ορισμό των στόχων ενός συστήματος και στην πραγματικότητα μιας σιδηροδρομικής επιχείρησης, όσον αφορά τις σχέσεις της με το κράτος, δείχνει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις ούτε διατυπωμένοι σκοποί ύπαρξης αλλά ούτε και στόχοι του είδους αυτού υφίστανται. Εκφράζεται λοιπόν η επιφύλαξη μήπως η αναζητούμενη σαφήνεια στη διατύπωση των σκοπών ενός συστήματος, οσοδήποτε χρήσιμη κι αν είναι ως στοιχείο ενός θεωρητικού πλαισίου, αποτελεί περισσότερο ένα σημείο αναφοράς για θεωρητικούς σκοπούς, παρά την αναγκαία συνθήκη για τον προσδιορισμό του συστήματος. Στην πραγματικότητα, το πρόβλημα ενός συστήματος, όπως η δημόσια σιδηροδρομική επιχείρηση, θα μπορούσε να είναι η αποκάλυψη των υπονοούμενων επιχειρησιακών στόχων. Η μελέτη σύνθετων κοινωνικών συστημάτων, όπως είναι η δημόσια σιδηροδρομική επιχείρηση, υποδεικνύει μια διάκριση ανάμεσα στους σκοπούς ύπαρξης και τους λειτουργικούς στόχους.<sup>33</sup> ενώ οι στόχοι αποτελούν τυπικά διατυπωμένα καθήκοντα που η επιχείρηση πρέπει να διεκπεραιώσει, η υποκειμενική κατανόηση των στόχων αυτών

λογιστικής και τη δομή του κεφαλαίου, σημειώνει.<sup>35</sup>

**1. Οι οικονομικοί στόχοι είναι λιγότερο αρεστοί** στους οικονομολόγους απ' ό,τι στους πολιτικούς, τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης ή τις ίδιες τις δημόσιες επιχειρήσεις, για τους παρακάτω λόγους: (1) Οι ίδιοι οι οικονομικοί στόχοι δεν παρέχουν καμιά εγγύηση αποτελεσματικότητας, την οποία μάλιστα είναι δυνατό να παρεμποδίζουν. (2) Οι οικονομικοί στόχοι ενδέχεται να παρεμποδίζουν αποφάσεις για επενδύσεις. (3) Οι δημόσιες επιχειρήσεις βλέπουν κυρίως τους οικονομικούς στόχους σαν κριτήρια τιμολογιακής πολιτικής. (4) Η συνηθισμένη αντίδραση των δημοσίων επιχειρήσεων στην αποτυχία τους να πετύχουν τους οικονομικούς στόχους είναι η αίτηση προς την κυβέρνηση για αυξήσεις τιμολογίων.

**2. Όσον αφορά την αυτοχρηματοδότηση,** ένας ποσοστιαίος στόχος αυτοχρηματοδότησης μπορεί να ενθαρρύνει την υιοθέτηση σχετικά μη αποδοτικών επενδύσεων, τη στιγμή που τα κέρδη θα μπορούσαν να επενδυθούν αποδοτικότερα κάπου αλλού. Από την άλλη πλευρά, ένα αυθαίρετα υψηλότερο ποσοστό αυτοχρηματοδότησης από αυτό που θα προέκυπτε από μια αποτελεσματική τιμολογιακή και επενδυτική πολιτική ισοδυναμεί με έμμεσο φόρο στους καταναλωτές του αγαθού. Όταν σκοπός είναι η χρηματοδότηση επενδύσεων, αυτό σημαίνει ότι οι σημερινοί καταναλωτές επιδοτούν τους μελλοντικούς. Κάτι τέτοιο θέτει προβλήματα ισότητας ανάμεσα στις γενεές.

**3. Η αυστηρή εφαρμογή ενός συστήματος ταμειακών ορίων,** κατά το οποίο κάθε υπέρβαση του ορίου προϋποθέτει υπουργική έγκριση, μικραίνει τον χρονικό ορίζοντα του οικονομικού ελέγχου επί των δημοσίων επιχειρήσεων και θέτει σε αυτές το πρόβλημα του πολιτικού κόστους της εξωτερικής χρηματοδότησης.

**4. Πέρα από τον τρόπο με τον οποίο τα πάγια περιουσιακά στοιχεία μειώνονται με την υιοθέτηση συγκεκριμένων λογιστικών μεθόδων,** οι οποίες δεν κεφαλαιοποιούν τόκους σε υπό κατασκευή εγκαταστάσεις ή υιοθετούν βραχείς χρόνους απόσβεσης, σημαντική είναι και η έννοια της συμπληρωματικής απόσβεσης. Μερικές φορές προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι η συμπληρωματική απόσβεση χρεώνεται για να καλυφθεί το άνοιγμα ανάμεσα στο ιστορικό κόστος και το κόστος αντικατάστασης αφ' ενός, και την πρόωγη αχρήστευση αφ' ετέρου. Παρ' όλ' αυτά, όταν μεγάλες αυξήσεις τιμολογίων παρουσιάζουν τις δημόσιες επιχειρήσεις κερδοφόρες, δύσκολα μπορεί να αντιμετωπιστεί ο ισχυρισμός ότι ο κύριος λόγος χρέωσης συμπληρωματικής απόσβεσης είναι η μείωση των δημοσιευόμενων κερδών, τόσο για να αποφευχθούν κριτικές για κερ-

δοσκοπία, όσο και για να δικαιολογηθούν αιτήσεις για αυξήσεις τιμολογίων.

**5. Σε αντίθεση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις,** οι δημόσιες χρηματοδοτούνται κατ' εξοχήν με βάση τα χρέη τους, πράγμα που έχει τις εξής συνέπειες: (1) Καθώς οι τόκοι δανείων αφαιρούνται από τα φορολο-



γητέα κέρδη, οι φορολογικές υποχρεώσεις των δημοσίων επιχειρήσεων είναι μη-δαμινές. (2) Οι τόκοι πρέπει να πληρώνονται κάθε χρόνο, ανεξάρτητα από την οικονομική απόδοση της επιχείρησης, σε αντίθεση με την περίπτωση των ιδιωτικών εταιρειών, οι οποίες μπορούν να μειώσουν την απόδοση των μερισμάτων σε περιόδους χαμηλής αποδοτικότητας. Ειδικότερα, στην περίπτωση των δημοσίων επιχειρήσεων επηρεαζόμενων έντονα από τον οικονομικό κύκλο, η οικονομική δομή θα υπερτονίζει τις αυξομειώσεις των δημοσιευόμενων οικονομικών αποτελεσμάτων.

Η σημασία των οικονομικών κριτηρίων ως βασικών δεικτών που επηρεάζουν την κυβερνητική πολιτική για τους σιδηροδρόμους έχει εξεταστεί σε σχέση με χρονολογικά σημεία - σταθμούς της ιστορίας των Βρετανικών Σιδηροδρόμων.<sup>36</sup> με αφορμή την κριτική κατά τον πιο πρόσφατου κειμένου βρετανικής σιδηροδρομικής πολιτικής, της Αναφοράς Serpell.<sup>37</sup> Το κείμενο αυτό κατηγορήθηκε ότι βασιζόταν εξ ολοκλήρου σε οικονομικά κριτήρια, και κατά συνέπεια παρέιχε εντελώς ανεπαρκή βάση για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με το μέλλον των Βρετανικών Σιδηροδρόμων. Κατηγορήθηκε ότι αγνοούσε την ύπαρξη σοβαρών κοινωνικών ωφελημάτων προερχομένων από τη συνέχιση της λειτουργίας των Βρετανικών Σιδηροδρόμων με τη σημερινή τους μορφή. Πράγματι, υπάρχουν αποδείξεις ότι το κοινωνικό κόστος των σιδηροδρομικών

λειτουργιών (θόρυβος, τραυματισμοί και θάνατοι από ατυχήματα, υπερβολική κατανάλωση σπάνιων ενεργειακών πόρων) είναι μηδαμινό. Είναι ίσως επίσης σωστό (αν και όχι ακαταμάχητο) το επιχείρημα ότι η ύπαρξη ενός σιδηροδρομικού δικτύου συνιστά ένα μείζον κοινωνικό όφελος, που εκφράζεται με τη συντήρηση συγκοινωνιακών συνδέσμων με τις ακραίες περιφέρειες της εθνικής οικονομίας, με τη μείωση της κυκλοφοριακής συμφόρησης, την προσφορά δυνατοτήτων απασχόλησης και τη συντήρηση στρατηγικής επένδυσης, που επιτρέπει στην κοινωνία να διατηρεί τη δυνατότητα επιλογής μεταφορικών μέσων στην παρούσα και τις επερχόμενες γενεές.

Παρ' όλ' αυτά, μεγάλο μέρος από την αντίδραση ενάντια στην αναφορά Serpell θεωρήθηκε αποπροσανατολιστικό, για δύο κυρίως λόγους: (1) καθ' όλη τη διάρκεια της ύπαρξης των Βρετανικών Σιδηροδρόμων κυβερνήσεις διαφορετικών πολιτικών προσανατολισμών, παρά τις διάφορες διακηρύξεις τους, στην πράξη όλες βασίστηκαν σε οικονομικές ή λογιστικές πληροφορίες προκειμένου να επεξεργαστούν και να εισηγηθούν μεταβολές της πολιτικής απέναντι στους σιδηροδρόμους, και (2) η αιτία αυτής της εμπιστοσύνης σε οικονομικά ή λογιστικά κριτήρια (ανεξάρτητα από το κυβερνητικό κόμμα) οφείλεται ουσιαστικά σε κυβερνητική παράλειψη ή αμέλεια. Οι οικονομικοί στόχοι και τα οικονομικά αποτελέσματα διατήρησαν τον κεντρικό τους ρόλο τόσο εξ αι-

στις μέρες μας, η τεχνική της ανάλυσης κόστους-ωφελειών περιορίζεται στην αξιολόγηση επενδυτικών προτάσεων. Η χρησιμοποίηση τέτοιων τεχνικών για τη μέτρηση των κοινωνικών ωφελημάτων μιας ολόκληρης βιομηχανίας, όπως ο σιδηρόδρομος, παρουσιάζει αζεπέραστες δυσκολίες. Με δεδομένες αυτές τις δυσκολίες και με δεδομένη την αναγκαιότητα κρατικής επιχορήγησης των σιδηροδρόμων, αναπτύσσονται πιέσεις για τη διαπραγμάτευση της επιδότησης με την υιοθέτηση μη οικονομικών δεικτών παραγωγικής αποδοτικότητας. Η παραγωγική αποδοτικότητα ορίζεται σε γενικές γραμμές ως η ελάχιστη απαιτούμενη εισροή πόρων για την παραγωγή ενός προϊόντος ή υπηρεσίας δεδομένης στάθμης. Συνε-

πώς, η έννοια αυτή έχει άμεση σχέση με το πρόβλημα τόσο της εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας των επιδοτούμενων σιδηροδρομικών δραστηριοτήτων όσο και της παροχής κατευθυντηρίων προς τις διοικήσεις των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων.

Το ενδιαφέρον για την έννοια της παραγωγικής αποδοτικότητας πήγασε από τη σοβαρή αμφισβήτηση μιας βασικής παραδοχής της οικονομικής θεωρίας, κατά την οποία οι επιχειρήσεις αυτοοργανώνονται με τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο, έτσι ώστε να ελαχιστοποιούνται οι δαπάνες τους. Ουσιαστικό ρόλο στην αμφισβήτηση αυτής της θέσης έπαιξε η άποψη ότι πολλές επιχειρήσεις δεν λειτουργούν ακριβώς ή κοντά στο όριο της

τίας της κυβερνητικής απραξίας, όσον αφορά την εκπόνηση μιας πρωτοποριακής συγκοινωνιακής πολιτικής, όσο και λόγω της ύπαρξης σύνθετων προβλημάτων μέτρησης, όσον αφορά τη διαχείριση πληροφορίας περισσότερο σχετικής με τη διατύπωση και την εφαρμογή σιδηροδρομικής πολιτικής. Ο τρόπος επαναπροσδιορισμού της ισορροπίας μεταξύ των μέσων με τα οποία εφαρμόζεται μια σιδηροδρομική πολιτική είναι, λοιπόν, προφανής. Αν οι κυβερνήσεις δείξουν για τους ευρύτερους σκοπούς μιας πολιτικής μεταφορών το ίδιο ενδιαφέρον που δείχνουν για τους οικονομικούς δείκτες, υπάρχουν σοβαρές ελπίδες ότι το πρόβλημα θα λυθεί ικανοποιητικά.

#### 4.2. Μη οικονομικό κριτήριο

Υπάρχουν λοιπόν πρακτικοί λόγοι για τους οποίους είναι σκόπιμη η εξάρτηση από οικονομικά κριτήρια, τα οποία, αν και δεν αντανακλούν άμεσα τα κοινωνικά οφέλη της σιδηροδρομικής λειτουργίας, έχουν άλλα χαρακτηριστικά, που συντείνουν στη γενίκευση της υιοθέτησής τους, δηλαδή είναι άμεσα διαθέσιμα, εύκολα επαληθεύσιμα και ευρέως χρησιμοποιούμενα τόσο στον δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Ο προφανέστερος τρόπος βελτίωσης των οικονομικών κριτηρίων που αφορούν την απόδοση της σιδηροδρομικής επιχείρησης θα ήταν μια ανάλυση κόστους-ωφελειών των σιδηροδρομικών δραστηριοτήτων. Όμως,

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ	Επιβατικές Μεταφορές	1 μέσο κόμιστρο ανά επιβατοχιλιόμετρο 2 επιδότηση "υπηρεσίας κοινής ωφέλειας" ανά επιβατοχιλιόμετρο 3 επιδότηση "υπηρεσίας κοινής ωφέλειας" σαν ποσοστό του ΑΕΠ σε τιμές συντελεστών 4 άμεσες δαπάνες επιβατικών μεταφορών ανά φορτωμένο επιβατικό τρινοχιλιόμετρο 5 έσοδα ανά 1000 στερλίνες πληρωτέων λογαριασμών
	Εμπορευματικές Μεταφορές	6 έσοδα εμπορευματικών μεταφορών ανά φορτάμξο 7 δαπάνες τερματικών και κυκλοφορίας ανα φορτωμένο εμπορευματικό τρινοχιλιόμετρο 8 έσοδα ανά 1000 στερλίνες πληρωτέων λογαριασμών
	Μόνιμες Εγκαταστάσεις	9 κόστος συντήρησης γραμμής ανά χιλιόμετρο γραμμής 10 κόστος συντήρησης σηματοδότησης ανά χιλιόμετρο γραμμής 11 συνολικές διοικητικές δαπάνες ανά φορτωμένο τρινοχιλιόμετρο
ΜΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ	Επιβατικές Μεταφορές	12 χιλιμετρικοί επιβάτες ανά φορτωμένο επιβατικό τρινοχιλιόμετρο 13 επιβατικά τρέινα που φτάνουν στην ώρα τους ή με καθυστέρηση μικρότερη των 5' (% του συνόλου των επιβατικών τρέινων) 14 ακυρωμένα επιβατικά τρέινα σαν ποσοστό των αναγραφόμενων στους πίνακες δρομολογίων 15 φορτωμένα τρινοχιλιόμετρα ανά μέλος πληρώματος συρμών (εμπορευματικών και επιβατικών) 16 χιλιμετρικοί επιβάτες ανά μέλος του συνολικού προσωπικού της επιχείρησης
	Εμπορευματικές Μεταφορές	17 μέσο φορτίο φορτάμξος 18 καθαρά τρινοχιλιόμετρα ανά φορτωμένο εμπορευματικό τρινοχιλιόμετρο 19 φορτωμένα τρινοχιλιόμετρα ανά μέλος πληρώματος συρμών 20 καθαρά τρινοχιλιόμετρα ανά μέλος του συνολικού προσωπικού της επιχείρησης
	Μόνιμες Εγκαταστάσεις	21 φορτωμένα τρινοχιλιόμετρα ανά χιλιόμετρο γραμμής

Πίνακας 1: Δείκτες Απόδοσης Βρεταννικών Σιδηροδρόμων (BR)

παραγωγικής τους δυνατότητας, αλλά σε χαμηλότερο επίπεδο παραγωγής, εξαιτίας της απουσίας πιέσεων να γίνουν αποτελεσματικότερες. Η άποψη αυτή έδωσε κυρίως προσοχή στη χρήση (και όχι στις τιμές) των εισροών της παραγωγής και στις πιέσεις (εσωτερικές ή εξωτερικές) προς τη διοίκηση της επιχείρησης να οργανωθεί αποτελεσματικά. Η αποφυγή της σπατάλης των εισροών αυτών ονομάστηκε «x-αποδοτικότητα» (x-efficiency).<sup>38</sup>

Παρόμοιες απόψεις έχουν υποστηριχθεί τόσο στη βιβλιογραφία, όσο και ως μέρος της κυβερνητικής πολιτικής απέναντι στις δημόσιες επιχειρήσεις. Είναι δυνατόν, όμως, να εκφραστούν επιφυλάξεις όσον αφορά: (1) τη δυνατότητα εφαρμογής τους στη σιδηροδρομική επιχείρηση, (2) την ποιότητα των εμπειρικών αποδείξεων οι οποίες στηρίζουν την «x-αποδοτικότητα», και (3) τη δυνατότητα κατασκευής ενός εφαρμόσιμου μέτρου της «x-αποδοτικότητας» των σιδηροδρομικών δραστηριοτήτων.<sup>39</sup> Η παραγωγική αποδοτικότητα μιας σιδηροδρομικής επιχείρησης, αν και πρακτικά είναι αδύνατο να υπολογισθεί μέσω ενός αλγορίθμου, μπορεί να εκτιμηθεί με τη βοήθεια μερικών δεικτών, αναφερόμενων είτε στις εισροές είτε στις εκροές των σιδηροδρομικών λειτουργιών.

Ο πίνακας 1 παρέχει τους δείκτες απόδοσης που δημοσιεύονται από τους Βρετανικούς Σιδηροδρόμους, με βάση τις κυβερνητικές οδηγίες. Οι δείκτες αυτοί αναφέρονται τόσο σε εισροές (εργασίας και κεφαλαίου) όσο και σε εκροές («ποιότητα προσφερόμενων υπηρεσιών»). Όσον αφορά την εισροή εργασίας, οι δείκτες (15), (16), (19) και (20) αποτελούν τόσο χονδρικά μέτρα της απαιτούμενης εισροής εργασίας για την παραγωγή υπηρεσίας δεδομένης στάθμης, ώστε η υιοθέτησή τους από μια επιβλέπουσα αρχή θα οδηγούσε πιθανώς στην εξαγωγή αυθαίρετων συμπερασμάτων. Επιπλέον, επιχειρώντας να προσδιορίσει το περιεχόμενο της αποτελεσματικής εκμετάλλευσης της εργασίας, η επιβλέπουσα αρχή θα υπεισερχόταν στις λεπτομέρειες της διοίκησης των επιμέρους σιδηροδρομικών λειτουργιών, πράγμα που αναγκαστικά θα οδηγούσε σε ραγδαία μεταβολή των υφιστάμενων τυπικών σχέσεων ανάμεσα στους σιδηροδρόμους και τις κυβερνήσεις. Όμως, αν αυτή η μεταβολή επιδιωχθεί τελικά, ο αριθμός των οδηγιών και ο βαθμός της λεπτομέρειας που απαιτούνται για αποφάσεις επί της βέλτιστης αξιοποίησης του εργατικού δυναμικού θα ήταν τέτοιος, που θα υπήρχε στην πράξη υπαγωγή της δραστηριότητας της διοίκησης του σιδηροδρόμου από την επιβλέπουσα αρχή. Το ίδιο θα ίσχυε και στην περίπτωση των εισροών κεφαλαίου.

Σχετικά με τις εισροές κεφαλαίου, οι

μη οικονομικοί δείκτες του πίνακα 1 δίνουν έμφαση στο συντελεστή πληρότητας (δείκτες 12 και 18) και στο βαθμό χρησιμοποίησης του σιδηροδρομικού δικτύου (21). Οι δείκτες αυτοί έχουν μεγάλη σημασία για τον προσδιορισμό της αποδοτικότητας μιας σιδηροδρομικής επιχείρησης.



Έχει όμως υποστηριχθεί ότι η βελτίωση του κυβερνητικού ελέγχου της σιδηροδρομικής επιχείρησης δεν μπορεί να επιτευχθεί με την απλή σύνδεση ενός οικονομικού στόχου με επιθυμητές τιμές συντελεστών πληρότητας και/ή βαθμού χρησιμοποίησης του σιδηροδρομικού δικτύου, με τρόπο δηλαδή που εξαφανίζει πιθανές επιμέρους ελλείψεις αποδοτικότητας των δραστηριοτήτων παραγωγής. Η μεγαλύτερη δυσκολία στην κατεύθυνση αυτή είναι ο προσδιορισμός της «επιθυμητής στάθμης» αποδοτικότητας των εισροών κεφαλαίου, όπως αυτή εκφράζεται από τους μη οικονομικούς δείκτες (12), (18) και (21). Υπάρχουν διάφοροι τρόποι για τον προσδιορισμό της «επιθυμητής στάθμης» αποδοτικότητας, όπως: (1) η διατύπωση της άποψης της διοίκησης της σιδηροδρομικής επιχείρησης σε σχέση με τα επιθυμητά μεγέθη των δεικτών αυτών, (2) η σύγκριση με αντίστοιχα μεγέθη άλλων σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, και (3) η συμπλήρωση των υφιστάμενων δεικτών με πληροφορίες σχετικές με τις σιδηροδρομικές λειτουργίες. Κανένας όμως από τους παραπάνω τρόπους δεν είναι χωρίς αρνητικά χαρακτηριστικά.<sup>40</sup>

Ο πίνακας 2 παρουσιάζει δείκτες εκροών, όπως αυτοί προτάθηκαν για λογαριασμό της σιδηροδρομικής εταιρείας ελιβατικών μεταφορών Amtrak, στις ΗΠΑ.<sup>41</sup> Εδώ η ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών έχει δύο συνιστώσες: την άνεση των επιβατών και την αξιοπιστία των δρομολογίων. Δύο δείκτες στον πίνα-

βλήθηκαν σχεδόν αποκλειστικά για την «τήρηση των δρομολογίων».<sup>43</sup> Η έρευνα αυτή έδειξε ότι οι σιδηροδρομικές εταιρείες τροποποίησαν τα δρομολόγια ώστε να τα καταστήσουν ευκολότερα επιβλέψιμα. Ετσι, καθώς η αξιοπιστία των δρομολογίων μετριόταν μόνο με βάση τον τελικό προορισμό, οι σιδηρόδρομοι εισήγαγαν μεγαλύτερους χρόνους διαδρομής για τους συρμούς που έφταναν σε αυτόν τον προορισμό, έτσι ώστε τα τρένα να φτάνουν στην ώρα τους. Στην πραγματικότητα, η μέση ωριαία ταχύτητα ταξιδιού της Amtrak έπεσε από 51,5 μίλια/ώρα το 1971 στα 45 μίλια/ώρα το 1977.

Ένα δεύτερο και ίσως σημαντικότερο πρόβλημα είναι κατά πόσον αυτοί οι δείκτες μπορούν να χρησιμοποιηθούν αξιό-

πιστα ως βάση για την πληρωμή επιδοτήσεων. Και αυτό, γιατί έτσι η πληρωμή επιδοτήσεων βασίζεται σε παράγοντες, που πολλές φορές είναι πέρα από τις δυνατότητες ελέγχου της διοίκησης της σιδηροδρομικής εταιρείας. Τέτοιοι παράγοντες ποικίλουν από πλήρως ελεγχόμενους, όπως η συχνότητα καθαρισμού των συρμών, έως εντελώς ανεξέλεγκτους, όπως οι δυσμενείς καιρικές συνθήκες. Μια ακόμα άποψη του ίδιου προβλήματος έχει σχέση με το βαθμό επιρροής που η διοίκηση της εταιρείας μπορεί να ασκήσει στο είδος του εξοπλισμού που διαθέτει. Ο εξοπλισμός αυτός επηρεάζει αποφασιστικά τόσο την άνεση των επιβατών όσο και την αξιοπιστία των δρομολογίων. Κατά συνέπεια, μπορεί το μέγεθος της επιδότησης να είναι

κα αυτό χρειάζονται επιπλέον επεξήγηση: (1) Τα οριακά κίνητρα-πριμ αναφέρονται σε πληρωμή επιπλέον πριμ σε σταθερά ποσά για κάθε μοναδιαία ποσοστιαία υπέρβαση από μια σιδηροδρομική εταιρεία της «σταθερής βάσης» αξιοπιστίας που έχει συμφωνηθεί. Η σταθερή αυτή βάση ορίζεται ως το ποσοστό επιβατικών συρμών που φτάνουν στο τέρμα στην ώρα τους. (2) Η παράμετρος υπερβάλλουσας καθυστέρησης αναφέρεται στην ανοχή για καθυστερήσεις στους χρόνους διαδρομής. Ειδικότερα, ένας συρμός θεωρείται ότι έχει φτάσει στον τελικό του προορισμό στην ώρα του, αν δεν έχει καθυστέρηση μεγαλύτερη των 5' για κάθε 100 μίλια ταξιδιού, με όριο τα 30' ανεξάρτητα από την απόσταση που κάλυψε.<sup>42</sup>

Η χρησιμότητα των δεικτών «ποιότητας προσφερόμενων υπηρεσιών» της Amtrak μπορεί να αμφισβητηθεί από δύο πλευρές. Κατ' αρχήν οι ενδοιασμοί που εκφράστηκαν σε προηγούμενη παράγραφο όσον αφορά τα μερικότερα μέτρα παραγωγικής αποδοτικότητας ισχύουν και εδώ. Συγκεκριμένα, η θέση προδιαγραφών περικλείει πάντοτε τον κίνδυνο πρόκλησης οργανωτικής χαλαρότητας. Αναφέρεται ότι οι αμερικανικές σιδηροδρομικές εταιρείες που ελέγχονταν με βάση αυτά τα κριτήρια απόδοσης έχουν οδηγηθεί σε οργανωτική χαλαρότητα. Μια έρευνα αποκάλυψε ότι καμιά σιδηροδρομική εταιρεία δεν ανταποκρίθηκε στο κίνητρο της «βελτίωσης δρομολογίων» και ότι τα οικονομικά κίνητρα στις εταιρείες κατα-

Παράμετρος Ποιότητας	Δείκτης Ποιότητας	Βάση Αξιολόγησης Απόδοσης και Υπολογισμού Επιδότησης
Άνεση επιβατών	1. Καθαριότητα οχημάτων	Το κόστος καθαρισμού ενός οχήματος
	2. Λειτουργικότητα εξοπλισμού	Απαιτούμενα χαρακτηριστικά: 2.1. Ένα όχημα για το πλήρες ταξίδι χωρίς βλάβες 2.2. Θερμοκρασία (t) οχήματος εντός των ορίων: $62^{\circ} < t < 82^{\circ}$ (°F) 2.3. Επαρκής φωτισμός για διάβαση
Αξιοπιστία δρομολογίων	1. Τήρηση δρομολογίων	1.1. Σταθερή βάση ακρίβειας δρομολογίου 1.2. Οριακά επιδόματα κινήτρων
	2. Υπερβάλλουσα καθυστέρηση	(πραγματικός χρόνος ταξιδιού - δρομολογιακός χρόνος - συντελεστής ανοχής "υπερβάλλουσας καθυστέρησης")
	3. Βελτίωση δρομολογίου	$M$ $= T \times \frac{R}{Sch.T}$ , όπου: T = αριθ. ταξιδιών τριάντου με βελτιωμένο δρομολόγιο M = συντόμηση δρομολογίου σε πρώτα λεπτά Sch.T = δρομολογιακός χρόνος ταξιδιού σε πρώτα λεπτά R = κατηγορία συρμού (προσδιορισμένη κατά διαδρομή)
	4. Διαθεσιμότητα τροχ.υλικού	Ένας αριθμός/στόχος των απαιτούμενων ελκτικών μονάδων και οχημάτων για την διαξήγηση των προγραμματισμένων δρομολογίων

Πίνακας 2: Δείκτες Ποιότητας Σιδηροδρομικών Υπηρεσιών της Amtrak

συνάρτηση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών, αλλά και η ποιότητα των υπηρεσιών να είναι συνάρτηση του μεγέθους της επιδότησης. Κάτι τέτοιο είναι πολύ πιθανό να συμβεί στις περιπτώσεις όπου η κρατική επιδότηση για σιδηροδρομικές υπηρεσίες αποτελεί το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησής τους.<sup>44</sup>

Ανακεφαλαιώνοντας, υπάρχει η δυνατότητα άσκησης ελέγχου με την υιοθέτηση μη οικονομικών δεικτών απόδοσης, που πηγάζουν από την έννοια της παραγωγικής δυνατότητας. Όμως, πρέπει να επισημανθεί ότι μια πολιτική που εξαρτά τις επιδοτήσεις από συγκεκριμένες τιμές των μη οικονομικών δεικτών απόδοσης συνεπάγεται μια δραστική μεταβολή της σχέσης ανάμεσα στη σιδηροδρομική εταιρεία και την εποπτεύουσα αρχή. Για να είναι μια τέτοια πολιτική αποτελεσματική θα πρέπει η εποπτεύουσα αρχή να ασχοληθεί σε βάθος με τις λεπτομέρειες της διεύθυνσης των επιμέρους σιδηροδρομικών δραστηριοτήτων. Παραδόξως, τέτοια αντιμετώπιση θα ναρκοθετούσε ακόμα περισσότερο τα καθαρώς οικονομικά κριτήρια απόδοσης που αποτέλεσαν την πηγή των δυσκολιών, καθώς θα γινόταν ολοένα και δυσκολότερο να διαχωρισθούν στα δημοσιεύσιμα οικονομικά αποτελέσματα οι συνέπειες των πρωτοβουλιών της διοίκησης της επιχείρησης από τις αντίστοιχες της εποπτεύουσας αρχής.

#### 4.3. Κατάργηση των κριτηρίων απόδοσης

Έχει επίσης εκφραστεί η άποψη ότι στο βαθμό που δεν υπάρχει κίνδυνος χρεοκοπίας ή εξαγοράς μιας δημόσιας επιχείρησης και καθώς πολλές από αυτές λειτουργούν υπό μονοπωλιακό ή σχεδόν μονοπωλιακό καθεστώς, πρέπει να αναπτυχθούν κάποιοι άλλοι μηχανισμοί, που θα ελέγξουν τις δραστηριότητες των δημοσίων επιχειρήσεων και θα τις καταστήσουν υπεύθυνες για την απόδοσή τους. Η άποψη αυτή, εξετάζοντας το ισχύον πλαίσιο ελέγχου, καταλήγει ότι το πλαίσιο αυτό δεν παρέχει ικανοποιητική βάση για την οικοδόμηση ενός αυστηρού συστήματος υπευθυνότητας. Για τις μονοπωλιακές ή σχεδόν μονοπωλιακές δημόσιες επιχειρήσεις προτείνεται η κατάργηση των οικονομικών στόχων και της μέτρησης των εσόδων. Για τη βελτίωση της υπευθυνότητας και του ελέγχου προτείνεται να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή σε πληροφορίες για την ταμειακή ροή και στην έκταση των δραστηριοτήτων λογιστικού ελέγχου (audit). Προφανώς, θα εξακολουθήσει να απαιτείται πληροφορία σχετική με τους οικονομικούς πόρους και τις υποχρεώσεις της επιχείρησης στο τέλος κάθε οικονομικού έτους, ώστε να παρέχεται ένδειξη της δυνατότητας της επιχείρησης να συνεχίζει να παρέχει υπηρεσίες. Συζητώντας την

περίπτωση των μη οικονομικών κριτηρίων η ίδια άποψη καταλήγει: «Φαίνεται ότι έχει δοθεί ελάχιστη προσοχή στην πιθανή σύγκρουση ανάμεσα στη μέτρηση της απόδοσης με βάση δείκτες ποιότητας υπηρεσιών και στην ευρύτερη αντίληψη περί κοινωνικού οφέλους. Για παράδειγ-



μα, ίσως είναι προτιμότερο να λειτουργεί μια σιδηροδρομική γραμμή με αναξιόπιστο τροχαίο υλικό που προξενεί καθυστερήσεις, παρά να κλείσει εντελώς, ακόμα κι αν αυτό οδηγεί στη χειροτέρευση της συνολικής απόδοσης, μετρούμενης με βάση τον αριθμό των συρμών που φτάνουν στην ώρα τους».<sup>45</sup>

## 5. Επίλογος

Το άρθρο έθεσε προβλήματα τα οποία, στο πλαίσιο της ελληνικής σιδηροδρομικής επιχείρησης και των εμπλεκόμενων φορέων (κυβέρνηση, συνδικάτα, άλλα ενδιαφερόμενα μέρη), δεν έχουν συζητηθεί επαρκώς. Αποδείχθηκε ότι, αν και η κρατική ιδιοκτησία των σιδηροδρόμων αποτελεί την ακραία περίπτωση ελέγχου, κάποιου είδους κυβερνητικός έλεγχος είναι απαραίτητος, εξαιτίας των ίδιων των χαρακτηριστικών της σιδηροδρομικής βιομηχανίας. Ο ΟΣΕ λοιπόν μάλλον δεν αποτελεί εν δυνάμει πεδίο εφαρμογής νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων. Ταυτόχρονα όμως τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του ελληνικού σιδηροδρόμου (απουσία δικτύου και υπηρεσιών προαστιακών μεταφορών, έλλειψη εγκαταστάσεων ανάληψης αξιόλογου εμπορευματολογικού έργου, κ.λπ.) θέτουν σε αμφισβήτηση το χαρακτήρα του ΟΣΕ ως δημόσιας επιχείρησης, με στόχο την προαγωγή του κοινωνικού οφέλους. Οι μοναδικές διαστάσεις του κοινωνικού οφέλους που θα μπορούσαν να

γίνουν αντιληπτές στο πλαίσιο της σημερινής λειτουργίας του ΟΣΕ σχετίζονται με την εξασφάλιση απασχόλησης στις 15.000 του προσωπικού του και με την παροχή δυνατοτήτων μεταφοράς στις ασθενέστερες οικονομικά τάξεις, λόγω των πολύ χαμηλών τιμολογίων του.

Διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις είτε θεώρησαν τα παραπάνω χαρακτηριστικά επαρκείς αιτιολογήσεις της κρατικής ιδιοκτησίας των σιδηροδρόμων, είτε αναζήτησαν την επίτευξη κάποιων πρωτευόντων στοιχείων του κοινωνικού οφέλους του εξυπηρετούμενου από την λειτουργία του ΟΣΕ. Ο εκσυγχρονισμός αυτός, πέρα από το ότι είναι μερικός αφού αναφέρεται αποκλειστικά στην τεχνολογική υποδομή, καθίσταται και κατά περιόδους έντονα προβληματικός, λόγω της έλλειψης των απαιτούμενων κεφαλαίων.

Όμως, ακόμα κι αν εξασφαλιστούν οι πιστώσεις (όπως έγινε πρόσφατα με την ένταξη μέρους των έργων στα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) και ολοκληρωθούν οι προγραμματισμένες εργασίες, η κρατική ιδιοκτησία, κάτω από τις κυρίαρχες σήμερα αντιλήψεις για τις σχέσεις κυβέρνησης και κοινωνίας, θα συντηρεί τα έμφυτα μειονεκτήματα που επιστημάνθηκαν στη βιβλιογραφία και τα οποία στην περίπτωση του ΟΣΕ θα σχετίζονται λιγότερο με τυχόν μονοπωλιακές επιπτώσεις στην αγορά, και κυρίως με: (1) την επίδραση μικροπολιτικών υπολογισμών σε βασικές ή δευτερεύ-

## ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. A. Nove, 1973: *Efficiency Criteria for*

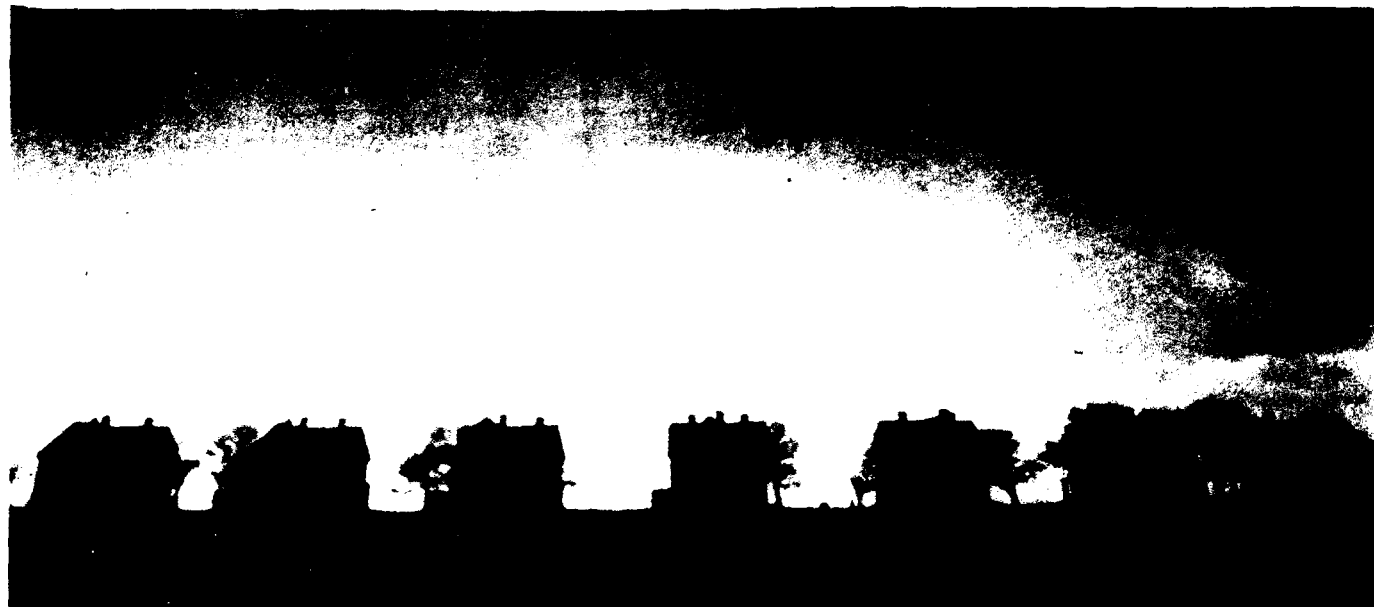


ουσες επιλογές (κριτήρια επιλογής των μετακλητών μελών της ανώτατης διοίκησης της επιχείρησης, προσλήψεις, προμήθειες, πολιτική αξιοποίησης του στελεχικού δυναμικού κ.λπ.): (2) την απουσία κυβερνητικών στόχων, βάσεων για την αξιολόγηση της απόδοσης της επιχείρησης, καθώς και συστημάτων παρακολούθησης αυτής της απόδοσης· (3) την αντίθεση ανάμεσα στη γραφειοκρατική οργάνωση και την ανάγκη για αξιολόγηση της απόδοσης, η οποία αντίθεση δεν φαίνεται να επιλύθηκε με τη μετατροπή των σιδηροδρόμων από κυβερνητική υπηρεσία (ΣΕΚ) σε αυτόνομη δημόσια επιχείρηση (ΟΣΕ), και (4) την αδυναμία των στελεχών της επιχείρησης να λειτουργήσουν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, τόσο γιατί δίνεται πάντοτε μεγάλη έμφαση στην ανάπτυξη της τεχνολογικής υποδομής, όσο και γιατί ο εμπορικός προσανατολισμός και οι αντίστοιχες δραστηριότητες της επιχείρησης είναι ουσιαστικά μηδαμνές. Και τα τέσσερα παραπάνω χαρακτηριστικά παραπέμπουν ευθέως στο είδος των σχέσεων του ΟΣΕ με το κράτος και, συνεπώς, δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν επαρκώς από την ίδια την επιχείρηση. Η καθυστέρηση έναρξης διαλόγου και λήψης αποφάσεων σχετικών με τις διαστάσεις της δημόσιας σιδηροδρομικής επιχείρησης, που συζητήθηκαν εδώ, μειώνει σημαντικά τις πιθανότητες πρακτικών ωφελειών από τον επιχειρούμενο τεχνολογικό εκσυγχρονισμό. Είναι σχεδόν βέβαιο ότι τα ίδια ακριβώς προβλήματα, σε μι-

- Nationalised Industries* (Allen and Unwin, London).
2. R.P. Short, 1984: «The Role of Public Enterprises: An International Statistical Comparison», στο R.H. Floyd, C.S. Gray and R.P. Short, 1984: *Public Enterprises in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects* (International Monetary Fund, Washington D.C.), σελ. 110-196.
  3. Ο Νόμος Σιδηροδρομικής Αναζωογόνησης και Νομοθετικής Μεταρρύθμισης (Railway Revitalisation and Regulatory Reform Act - 4R) του 1976 και, κυρίως, ο Σιδηροδρομικός Νόμος Staggers (Staggers Rail Act) του 1980, παρέχουν τη βάση της «φιλέλευθεροποίησης» της αμερικανικής σιδηροδρομικής βιομηχανίας.
  4. Βλέπε R.G. Harris and C. Grimm, 1985: «Revitalisation of the US Freight Industry: an Organizational Perspective», στο K.J. Button and D.E. Pitfield (eds.): *International Railway Economics: Studies in Management and Efficiency* (Gower, Aldershot), σελ. 49-84.
  5. T.E. Keeler, 1983: *Railroad, Freight and Public Policy* (The Brookings Institution, Washington D.C.): Chapter Five: Regulatory Reform and its Consequences.
  6. W.J. Baumol and J.C. Panzar: *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* (Harcourt Brace Jovanovich, New York).
  7. T.E. Keeler, 1983: σελ. 48.
  8. T.E. Keeler, 1983: Chapter Two: A Capsule History of Railroad Regulation.
  9. T.E. Keeler, 1983.
  10. A.W.J. Thomson and L.C. Hunter, 1973: *The Nationalised Transport Industries* (Heinemann, London), σελ. 125-130.
  11. T.E. Keeler, 1983.
  12. D.D. Wyckoff, 1973: «Public Tracks, Private Users», *Transportation and Distribution Management*, April, σελ. 38-40.
  13. Η πρόταση αναφέρεται στην ειδική περίπτωση των Αμερικανικών Σιδηροδρόμων, την εποχή που λειτουργούσαν 68 εταιρείες Α' κατηγορίας και μερικές εκατοντάδες μικρότερες (D.D. Wyckoff, 1976: *Railroad Management*, Lexington Books, Lexington Mass., σελ. 20). Ο αριθμός αυτός μειώνεται συνεχώς μετά τη νομοθετική αναμόρφωση, κυρίως λόγω συγχωνεύσεων ή πτωχεύσεων σιδηροδρομικών εταιρειών. Αν και η πρόταση εκφράστηκε ως εναλλακτική λύση στην, κατά τον εμπνευστή της, αναπόφευκτη κρατικοποίηση του αμερικανικού σιδηροδρομικού συστήματος, έχει θεωρητική αξία, ιδιαίτερα όταν αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της ανάπτυξης του σιδηροδρόμου κάτω από «νεοφιλέλευθερη» οπτική.
  14. D.D. Wyckoff, 1976: σελ. 132-133.
  15. Association of American Railroads, 1974: *Government Ownership of Railroad Fixed Plant*, Working Memorandum, 74-10, October 22, σελ. 4-6.
  16. A. Nove, 1973.
  17. A. Nove, 1973, σελ. 19.
  18. J.W. Sutherland, 1978: «Accountability in Public Enterprise», στο J.W. Sutherland (ed.): *Management Handbook for Public Administrators* (Van Nostrand Reinhold, New York), σελ. 689-719.
  19. C.T. Grubb, 1977: *Program Evaluation and Local Administration*. University of North Carolina, Institute for Social Services Planning, School of Social Work.
  20. M. Pavlidou, 1978: «Dynamic Control of Hierarchic Public Systems», στο G. Klir (ed.): *Applied General Systems Research*:

tional Planning" to the Planning and Control of an Undertaking, on the example of the DB», *Rail International*, May, σελ. 33-46.

30. I. Lapsley, 1983: «The Influence of Financial Measures on UK Rail Policy», *Journal of Public Policy*, vol. 3, no. 3, σελ. 285-300.



- Recent Developments and Trends* (Plenum Press, New York), σελ. 811-819.
21. C.P. McLoughlin, 1978: «Productivity and Effectiveness in Government», στο J.W. Sutherland (ed.): *Management Handbook for Public Administrators* (Van Nostrand Reinhold, New York), σελ. 626-662.
22. R. de Neufville and J.H. Stafford, 1971: *Systems Analysis for Engineers and Managers* (McGraw-Hill, New York), σελ. 227.
23. Βλέπε για παράδειγμα: R.A. Posner, 1971: «Taxation by Regulation», *Bell Journal of Economics*, vol. 2, Spring, σελ. 22-50, και R.A. Posner, 1974: «Theories of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics*, vol. 5, Autumn, σελ. 335-358.
24. G.J. Stigler, 1971: «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics*, vol. 2, Spring, σελ. 3-21.
25. S. Peltzman, 1976: «Towards a More General Theory of Regulation», *The Journal of Law and Economics*, vol. 19, no. 2, August, σελ. 211-240.
26. C.S. Gray, 1984: «Towards a Conceptual Framework for Macro-Economic Evaluation of Public Enterprise in Mixed Economies» στο R.H. Floyd, C.S. Gray and R.P. Short: *Public Enterprise in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects* (International Monetary Fund, Washington D.C.), σελ. 35-109.
27. I.C. Bryatt, 1984: «The Framework of Government Control», στο J. Smith (ed.): *Strategic Planning in Nationalised Industries* (Macmillan Press, London), σελ. 67-87.
28. P. Duval, 1982: «Elements of Information Processing Policy and Personnel Management at the SNCF», *Rail International*, June, σελ. 41-50.
29. U. Hausler, 1982: «Contribution of "Operational Planning" to the Planning and Control of an Undertaking, on the example of the DB», *Rail International*, May, σελ. 33-46.
30. I. Lapsley, 1983: «The Influence of Financial Measures on UK Rail Policy», *Journal of Public Policy*, vol. 3, no. 3, σελ. 285-300.
31. A.A.I. Holtgreffe, 1982: «Aids and Means for Planning and Control in a Railway Company», *Rail International*, August, σελ. 79-86.
32. R.L. Morasky, 1977: «Defining Goals: A Systems Approach», *Long Range Planning*, vol. 10, no. 2, σελ. 85-90.
33. C. Davis, A. Demb and R. Espejo, 1979: *Organisation for Program Management* (Wiley, Chichester), σελ. 74.
34. K. Pierick, 1982: «Electronic Data Processing Models for the Support of the Production of Modern Railway Undertakings», *Rail International*, May, σελ. 75-78.
35. D.S. Heald, 1980: «The Economic and Financial Control of the UK Nationalised Industries», *The Economic Journal*, vol. 90, June, σελ. 243-265.
36. I. Lapsley, 1983.
37. Department of Transport, 1983: *Railway Finances: Report of a Committee chaired by Sir David Serpell* (HM Stationery Office, London).
38. H. Leibenstein, 1966: «Allocative Efficiency versus X-Efficiency», *American Economic Review*, vol. 56, σελ. 392-415.
39. I. Lapsley, 1984: «Financial Objectives, Productive Efficiency and the Regulation of a Subsidised State Monopoly», *Accounting and Business Research*, Summer, σελ. 217-227.
40. I. Lapsley, 1984.
41. Οι δείκτες αυτοί προσδιορίζουν την «ποιότητα των υπηρεσιών» επιδοτούμενων σιδηροδρομικών επιβατικών μεταφορών, που παρέχονται από σιδηροδρομικές επιχειρήσεις των ΗΠΑ για λογαριασμό της Amtrak. Με βάση τη συμφωνία αυτή, έχουν τεθεί προδιαγραφές για κάθε χαρακτηριστικό της «ποιότητας υπηρεσιών» και η πληρωμή των επιδοτήσεων εξαρτάται από το βαθμό υλοποίησης των προδιαγραφών αυτών.
42. W.J. Baumol, 1975: «Payment by Performance in Rail Passenger Transportation», *Bell Journal of Economics*, Spring, σελ. 281-298.
43. General Accounting Office, 1977: *Amtrak's Incentive Contracts with Railroads: Considerable Costs, Few Benefits* (Report No. CED-77-69).
44. I. Lapsley, 1984: σελ. 227.
45. J.R. Davis and W.M. McInnes, 1982: «The Efficiency and the Accountability of UK Nationalised Industries», *Accounting and Business Research*, Winter, σελ. 29-41.