

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ: ΤΙ ΔΕΙΧΝΕΙ Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

Βασίλης Θ. Ράπανος, Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών και Ερευνητής του ΚΕΠΕ

1. Εισαγωγή

Ένα από τα πιο πολυσυζητημένα θέματα της εποχής μας, τόσο διεθνώς όσο και στη χώρα μας, είναι εκείνο της αποτελεσματικότητας των δημόσιων επιχειρήσεων και του δημόσιου τομέα γενικότερα. Ιδιαίτερα στη χώρα μας, η άποψη που επικρατεί στο μέσο πολίτη είναι ότι η παραγωγή αγαθών και η παροχή υπηρεσιών από κρατικούς ή ημικρατικούς φορείς είναι πολύ αναποτελεσματική και ότι ο ιδιωτικός τομέας είναι πολύ πιο αποτελεσματικός από το δημόσιο. Η ίδια άποψη υποστηρίζεται, εκτός από το μέσο πολίτη, και από ένα ευρύ φάσμα επιχειρηματιών, διανοουμένων, δημοσιογράφων και πολιτικών.

Κανείς ίσως δεν αμφισβητεί το γεγονός ότι, σε σύγκριση με άλλες πιο ανεπτυγμένες χώρες, ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από χαμηλή παραγωγικότητα και χαμηλή ποιότητα στα αγαθά και τις υπηρεσίες που προσφέρει. Εκείνο όμως που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι ότι δεν έχει γίνει καμιά συστηματική προσπάθεια για μελέτη και μέτρηση της αναποτελεσματικότητας που πιθανολογείται ότι υπάρχει. Όλοι μιλούν με βάση τη διαίσθηση μάλλον και τις προσωπικές εμπειρίες, και όχι με βάση την τεκμηριωμένη γνώση που προκύπτει από κάποιες μελέτες θεωρητικές ή εμπειρικές. Για να μπορέσουμε επομένως να μιλήσουμε πιο συγκεκριμένα για τη χώρα μας είναι ανάγκη να γίνουν επιστημονικές μελέτες, με σύγχρονες τεχνικές, κάτι που συστηματικά γίνεται σε άλλες χώρες, ακόμη και λιγότερο ανεπτυγμένες απ' ότι η Ελλάδα.

Πέρα όμως από την απουσία μελετών, είναι πολύ χρήσιμο να δούμε τί έχει γίνει ή τί γίνεται σε άλλες χώρες, μια που το θέμα της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερα επίκαιρο και συνδέεται στενά με την πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων που ακολουθείται ή προτείνεται σε πολλές χώρες.

Πιο συγκεκριμένα, στο δεύτερο μέρος της εργασίας αυτής θα αναφερθούμε συνοπτικά στο τί μπορεί να εννοούμε με τον όρο "αποτελεσματικότητα" στις δημόσιες επιχειρήσεις και πώς αυτή μπορεί να επηρεάζεται από την ύπαρξη άλλων στόχων της δημόσιας επιχείρησης. Στο τρίτο μέρος θα γίνει αναφορά και αξιολόγηση των ευρημάτων μιας σειράς εμπειρικών εργασιών, που συγκρίνουν την αποτελεσματικότητα δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων σε άλλες χώρες. Στο τελευταίο μέρος θα γίνει σύνοψη των βασικών διαπιστώσεων και θα διατυπωθούν κάποια συμπεράσματα που μπορεί να έχουν σχέση με την ελληνική πραγματικότητα.

2. Κριτήρια Επίδοσης Δημόσιων Επιχειρήσεων

Ένα πρώτο πρόβλημα που ανακύπτει όταν εξετάζει κανείς τις επιδόσεις δημόσιων ή μη κερδοσκοπικών επιχειρήσεων είναι το ποιά κριτήρια θα χρησιμοποιηθούν για τη μέτρηση της επίδοσής τους. Ίσως το πρώτο πράγμα που πρέπει να εξετάσει κανείς είναι το ποιά είναι η σχέση μεταξύ εντολέως (principal) και εντολοδόχου (agent), δηλαδή τη σχέση μεταξύ εκείνου που έχει το άμεσο ενδιαφέρον και συμφέρον για την επίδοση της επιχείρησης και εκείνου που έχει την ευθύνη για τη λειτουργία της.

Στην ιδιωτική επιχείρηση η σχέση αυτή είναι μάλλον ξεκάθαρη. Ο εντολέας είναι ο ιδιοκτήτης της επιχείρησης και εντολοδόχος η διοίκησή της. Αν δεχτούμε ότι βασικό κίνητρο του εντολέα είναι το κέρδος, τότε αυτό μπορεί να θεωρηθεί και το βασικό κριτήριο με το οποίο θα κριθεί αν ο εντολοδόχος επιτελεί σωστά το ρόλο του. Στην πράξη όμως τα πράγματα δεν είναι τόσο απλά, ιδιαίτερα όταν ο αριθμός των μετόχων της επιχείρησης είναι πολύ μεγάλος, οπότε πρακτικά το ρόλο εντολέα παίζει ένας πολύ μικρός αριθμός μετόχων. Σε μια τέτοια περίπτωση οι επιδιώξεις των μετόχων αυτών μπορεί να είναι διαφορετικές από εκείνες της πλειοψηφίας των μετόχων και να μην αντανακλώνται μόνο στο κέρδος. Επιπλέον, αμφισβητείται από πολλούς το κατά πόσο το κέρδος είναι η μοναδική ή έστω βασική επιδίωξη της ιδιωτικής επιχείρησης.¹ Είναι γνωστό επιπλέον ότι στις επιχειρήσεις αυτές τα ανώτερα διοικητικά στελέχη αποκτούν συχνά μεγάλο βαθμό αυτονομίας και επιδιώκουν, πέρα από το κέρδος και προσωπικά οφέλη.²

Για τις δημόσιες επιχειρήσεις το πρόβλημα είναι πιο περίπλοκο. Αν δεχτούμε ότι εντολέας είναι η κυβέρνηση και ότι αυτή εκπροσωπεί το κοινωνικό σύνολο, τότε ως στόχος της επιχείρησης δεν μπορεί να θεωρηθεί η επιδίωξη κέρδους και μόνο, αλλά μια πολλαπλότητα επιδιώξεων. Μπορεί ακόμη οι διάφοροι στόχοι που επιδιώκονται να βρίσκονται σε σύγκρουση μεταξύ τους και τίθεται φυσικά και το θέμα του πώς σταθμίζονται οι στόχοι αυτοί για να αποκτήσουμε μια συνολική εικόνα της επίδοσης της επιχείρησης. Ακόμη, αν δεχτούμε τις απόψεις, που διατυπώνονται με ιδιαίτερη έμφραση τα τελευταία χρόνια, για το ρόλο και τις επιδιώξεις της γραφειοκρατίας των δημόσιων επιχειρήσεων τότε το πρόβλημα γίνεται ακόμη πιο περίπλοκο. Το να λάβουμε όλα αυτά τα στοιχεία υπόψη ίσως είναι πρακτικά αδύνατο αφού μπορεί να μην υπάρχουν στατιστικά δεδομένα που να κάνουν δυνατή την αξιολόγηση όλων αυτών των επιδιώξεων. Από αυτά γίνεται φανερό ότι η αξιολόγηση της επίδοσης μιας δημόσιας επιχείρησης είναι πολύ πιο πολύπλοκη απότι μιας αντίστοιχης ιδιωτικής.³

Με δεδομένες τις πιο πάνω δυσκολίες πολλοί ερευνητές έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι είναι ίσως σκόπιμο να επιλέξουμε ένα μόνο κριτήριο το οποίο δεν αμφισβητείται για τη σαφήνεια του ορισμού του και δεν είναι δύσκολο να μετρηθεί. Ένα τέτοιο κριτήριο είναι εκείνο της *τεχνικής ή παραγωγικής αποτελεσματικότητας*. Το κριτήριο

1. Για μια πρόσφατη και ενδιαφέρουσα επισκόπηση του θέματος βλέπε Mueller (1993)

2. Είναι γνωστές οι απόψεις του Galbraith (1967) για το ρόλο της τεχνοκρατίας, αλλά και άλλων οικονομολόγων, π.χ. Williamson (1964).

3. Είναι αλήθεια ότι αρκετοί οικονομολόγοι υποστηρίζουν ότι και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις πρέπει να κρίνονται με βάση και άλλα κριτήρια και όχι μόνο το κριτήριο του κέρδους, βλέπε π.χ. Scherer 1980 και Mueller (1993)

αυτό δεν είναι, κατ' αρχήν, ασυμβίβαστο με άλλους στόχους που πιθανό να έχει η επιχείρηση, ο υπολογισμός του στηρίζεται σε στατιστικά δεδομένα που εύκολα μπορεί να βρει κανείς και επιπλέον τα στοιχεία αυτά είναι αρκετά αξιόπιστα.⁴

Το κριτήριο της τεχνικής αποτελεσματικότητας έχει φυσικά και αυτό της αδυναμίες του. Δεν είναι δυνατό π.χ. να λάβει υπόψη του μεταβολές στην ποιότητα του παραγόμενου προϊόντος, ούτε και το κατά πόσο το παραγόμενο προϊόν πράγματι ικανοποιεί τις υπάρχουσες ανάγκες, κ.λπ. Παρά τις αδυναμίες αυτές, το κριτήριο αυτό είναι ίσως το πιο αποδεκτό από όλους τους ερευνητές.

Σχετικά με τον τρόπο υπολογισμού του κριτηρίου, δηλαδή του δείκτη τεχνικής αποτελεσματικότητας υπάρχει πλέον πολύ πλούσια αρθρογραφία και βιβλιογραφία και γίνεται κυρίως με τη μέθοδο του υπολογισμού της μεγίστης δυνατής παραγωγής (production frontiers). Οι βασικές μέθοδοι εκτίμησης είναι βασικά δύο: παραμετρικές και μη-παραμετρικές. Η διαφορά μεταξύ των δύο έγκειται στην τεχνική που χρησιμοποιείται για να υπολογιστεί το όριο (frontier) των παραγωγικών δυνατοτήτων της επιχείρησης.⁵

Το θέμα όμως των μεθόδων εμπειρικών εκτιμήσεων δεν είναι το αντικείμενο της εργασίας αυτής και γι' αυτό θα στραφούμε στα αποτελέσματα μιας σειράς εμπειρικών ερευνών για την αποτελεσματικότητα των δημόσιων επιχειρήσεων. Οι εμπειρικές εργασίες στις οποίες θα αναφερθούμε έχουν ακολουθήσει την πιο πάνω μεθοδολογία, της μέτρησης δηλαδή της αποτελεσματικότητας με βάση την εκτίμηση του ορίου μεγίστης δυνατής παραγωγής.

Αξίζει να τονιστεί πάντως ότι υπάρχει και πλήθος εργασιών που εκτιμούν την αποτελεσματικότητα χρησιμοποιώντας "παραδοσιακούς" δείκτες όπως κερδοφοριότητα, παραγωγικότητα εργασίας, κύκλος εργασιών, κ.λπ. Η προσέγγιση όμως αυτή, αν και αρκετά χρήσιμη από άποψη λεπτομερειακών πληροφοριών απαιτεί πολύ προσοχή στην ερμηνεία των αποτελεσμάτων μια που πολλές φορές συγκρίνονται τελείως ανομοιογενείς καταστάσεις. Χαρακτηριστικά δείγματα αυτής της προσέγγισης μπορεί να θεωρηθούν δύο εργασίες των Boardman and Vining (1989, 1992). Στην πρώτη από τις δύο αυτές εργασίες οι συγγραφείς πήραν τις 500 μεγαλύτερες βιομηχανικές επιχειρήσεις, εκτός ΗΠΑ και τις χώρισαν σε ιδιωτικές (409), κρατικές (57) και μεικτές (23). Με τον υπολογισμό μιας σειράς δεικτών, όπως αυτοί που προαναφέραμε, κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις έχουν πολύ καλύτερες επιδόσεις από τις δημόσιες και τις μεικτές. Με την προσέγγιση αυτή υπάρχουν αρκετά προβλήματα, όπως π.χ. ότι το δείγμα είναι δεν είναι αμερόληπτο αφού συγκρίνει τις κρατικές επιχειρήσεις με τις μεγαλύτερες ιδιωτικές που κατά τεκμήριο είναι και οι πιο επιτυχείς, αγνοεί στόχους που επιδιώκουν οι κρατικές επιχειρήσεις (π.χ. περιφερειακή ανάπτυξη, απασχόληση, κ.ά.) και επιπλέον δεν είναι γνωστό αν μέσα στο δείγμα των κρατικών επιχειρήσεων περιλαμβάνονται και επιχειρήσεις που κρατικοποιήθηκαν επειδή ήταν προβληματικές.

4. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε Gathon and Pestieau (1992), and Tulkens (1992).

5. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε την εργασία των Fare, Grosskopf and Lovell (1994) η οποία είναι αρκετά πρόσφατη και περιλαμβάνει τις πιο πρόσφατες εξελίξεις στο θέμα.

Για τους λόγους αυτούς, στην παρούσα εργασία θα περιοριστούμε σε μελέτες που αναφέρονται στη μέτρηση της παραγωγικής αποτελεσματικότητας και μόνο, έστω και αν ο δείκτης αυτός παρουσιάζει τις αδυναμίες που αναφέραμε πιο πάνω και είναι φυσικά μονοσήμαντος.

3. Αποτελεσματικότητα Δημόσιων Επιχειρήσεων: Θεωρητικές Προσεγγίσεις.

Πριν προχωρήσουμε στην παρουσίαση των ευρημάτων πολλών εμπειρικών εργασιών, είναι σκόπιμο να αναφερθούμε στις θεωρητικές απόψεις που υπάρχουν για την πιθανή διαφορά στην αποτελεσματικότητα μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων. Γενικά, θα μπορούσαμε να εξετάσουμε την αποτελεσματικότητα και το πώς αυτή επηρεάζεται από το καθεστώς ιδιοκτησίας, την ύπαρξη ή μη ανταγωνισμού και από τις ρυθμιστικές παρεμβάσεις του κράτους.

3.1. Αποτελεσματικότητα και Ιδιοκτησιακό καθεστώς

Οι περισσότεροι οικονομολόγοι φαίνεται να συμφωνούν στην άποψη ότι σ' ένα ανταγωνιστικό πλαίσιο οι ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι πιο αποτελεσματικές από τις κρατικές. Όταν όμως η λειτουργία των επιχειρήσεων είναι υπό μονοπωλιακό ή ολιγοπωλιακό καθεστώς τότε οι απόψεις διίστανται. Μια άποψη που υποστηρίζεται μεταξύ άλλων και από τον Leibenstein (1966) είναι ότι τα μονοπώλια είτε κρατικά είτε ιδιωτικά είναι πιθανό να είναι εξίσου αναποτελεσματικά (αναποτελεσματικότηταX).⁶ Σύγκριση επομένως μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων μπορεί να γίνει μόνο όταν και οι δύο μορφές επιχειρήσεων είναι υπό το ίδιο καθεστώς ανταγωνισμού.

Μια άλλη άποψη, εκείνη των *δικαιωμάτων ιδιοκτησίας*, που συνδέεται στενά με το όνομα του Alchian (1965), αλλά και πολλών άλλων συγγραφέων της Σχολής της Δημόσιας Επιλογής, είναι ότι η ύπαρξη δικαιωμάτων ιδιοκτησίας είναι βασικός παράγοντας αποτελεσματικότητας της επιχείρησης. Με την κρατική ιδιοκτησία όμως υπάρχει διάχυση αυτών των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και επομένως τα κίνητρα για σωστό έλεγχο και παρακολούθηση των διοικητικών οργάνων της επιχείρησης, πράγμα που διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα, περιορίζονται σημαντικά. Υποστηρίζεται ακόμη από άλλους (π.χ. De Alesi, 1974) ότι, οι διευθυντές των κρατικών επιχειρήσεων με το να μην υπόκεινται στην πειθαρχία της αγοράς, παρουσιάζουν την κακή διαχείριση υπό το πρόσχημα "κοινωνικών" στόχων, για να πάρουν επιδοτήσεις από την κυβέρνηση.

Η εμπειρία όμως δείχνει ότι μια τέτοια άποψη είναι δύσκολο να ελεγχθεί εμπειρικά αφού είναι σχεδόν αδύνατο να απομονώσει κανείς το ιδιοκτησιακό καθεστώς από το καθεστώς ανταγωνισμού και το πλαίσιο των ρυθμιστικών παρεμβάσεων. Με βάση αυτό το

6. Για περισσότερες λεπτομέρειες πάνω στο θέμα ατομικής ιδιοκτησίας και αναποτελεσματικότητας, βλέπε την εργασία των Vickers and Yarrow (1988). Βλέπε επίσης Estrin and Perotin (1991) και De Fraja (1993).

σκεπτικό πολύ υποστηρίζουν μάλιστα ότι το να αλλάξει το ιδιοκτησιακό καθεστώς χωρίς να αλλάξει το πλαίσιο των ρυθμιστικών παρεμβάσεων ή του ανταγωνισμού δεν θα οδηγήσει αναγκαία σε αύξηση της παραγωγικής αποτελεσματικότητας, ενώ είναι αμφίβολο αν θα αυξηθεί η *κατανομητική* αποτελεσματικότητα.⁷

3.2. Αποτελεσματικότητα και Ανταγωνισμός

Όπως προαναφέραμε η άποψη ότι ο ανταγωνισμός οδηγεί σε αύξηση της αποτελεσματικότητας είναι πεποίθηση των περισσότερων οικονομολόγων και όχι μόνο εκείνων της νεοκλασικής σχολής. Η απρόσκοπτη λειτουργία των αγορών θεωρείται ότι μέσω του συστήματος τιμών παρέχει στους οικονομικά δρώντες παράγοντες της οικονομίας όχι μόνο την αναγκαία πληροφόρηση αλλά και τα σωστά κίνητρα για μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας.

Στο θέμα αυτό φαίνεται να συμφωνούν και οι νεώτερες θεωρίες για τα οικονομικά της πληροφόρησης, που δείχνουν ότι υπό καθεστώς αβεβαιότητας και ασύμμετρης πληροφόρησης, η πίεση του ανταγωνισμού είναι ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για την προώθηση της αποτελεσματικότητας.

Όταν όμως αναφερόμαστε σε δημόσιες επιχειρήσεις και ιδιαίτερα σε εκείνες που έχουν μονοπωλιακή ή έστω ολιγοπωλιακή δύναμη στην αγορά, είναι γνωστό ότι οι επιχειρήσεις αυτές, στις περισσότερες χώρες με οικονομίες της αγοράς, έχουν δημιουργηθεί για να αντιμετωπιστούν αποτυχίες της αγοράς. Οι αγορές δηλαδή δεν οδηγούν στο κοινωνικά επιθυμητό αποτέλεσμα για λόγους που αφορούν είτε εξωτερικές οικονομίες (θετικές ή αρνητικές), ή και μονοπωλιακές καταστάσεις που μπορεί να προκύπτουν λόγω οικονομικών κλίμακας ή άλλους λόγους και γι' αυτό το κράτος ανέλαβε τη δημιουργία των επιχειρήσεων αυτών. Άρα, από τη φύση τους οι περισσότερες κρατικές επιχειρήσεις δεν λειτουργούν σε αναταγωνιστικό περιβάλλον. Το θέμα επομένως δεν είναι απλό και η ύπαρξη αναποτελεσματικοτήτων μπορεί να συνδέεται ακριβώς με την απουσία ανταγωνισμού.

Οι ραγδαίες τεχνολογικές εξελίξεις όμως των τελευταίων χρόνων επιβάλλουν μια αναθεώρηση των απόψεων στο κατά πόσο οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι από τη φύση τους μονοπωλιακές. Επιλέον, οι σχετικά πρόσφατες θεωρίες για διεκδικήσιμες αγορές (*contestable markets*), καθετοποιήσεις επιχειρήσεων, εμπόδια εισόδου στην αγορά, κ.λπ. μας επιβάλλουν να ανθεωρήσουμε πολλές από τις απόψεις που επικρατούσαν μέχρι πρόσφατα.⁸

Είναι γεγονός πάντως ότι όπως δείχνουν και οι περισσότερες θεωρητικές και εμπειρικές μελέτες η ύπαρξη του ανταγωνισμού πράγματι οδηγεί σε βελτίωση της αποτελεσματικότητας.

7. Η κατανομητική αποτελεσματικότητα είναι μεγαλύτερη όσο η τιμή είναι πλησιέστερα στο οριακό κόστος, ενώ η παραγωγική αποτελεσματικότητα είναι μεγαλύτερη όσο χαμηλότερο το επίπεδο του κόστους.

8. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε Vickers and Yarrow (1988).

3.3. Αποτελεσματικότητα υπό Καθεστώς Ρυθμιστικών Παρεμβάσεων

Με δεδομένο ότι στις αγορές αγαθών που συνήθως λειτουργούν οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν έχουμε ανταγωνισμό, ακόμη και όταν λειτουργούν ιδιωτικές επιχειρήσεις, όπως π.χ. ευρύτητα στις ΗΠΑ, οι κρατικές παρεμβάσεις είναι έντονες και αφορούν είτε ελέγχους τιμών, είτε ελέγχους στο ποσοστό απόδοσης των κεφαλαίων, κ.λπ. , με σκοπό να ληφθεί υπόψη το δημόσιο συμφέρον. Το ερώτημα που τίθεται επομένως όταν θέλουμε να αναφερθούμε στην αποτελεσματικότητα είναι το τί θα συγκρίνουμε. Θα συγκρίνουμε δηλαδή το μη ελεγχόμενο ιδιωτικό μονοπώλιο με το ελεγχόμενο ή την υπό έλεγχο ιδιωτική επιχείρηση με την κρατική επιχείρηση; Στην πρώτη περίπτωση η οικονομική θεωρία είναι μάλλον σαφής: το ελεύθερο μονοπώλιο παρουσιάζει μεγαλύτερη παραγωγική αποτελεσματικότητα από το ελεγχόμενο. Το μεγαλύτερο όμως ενδιαφέρον παρουσιάζει η δεύτερη περίπτωση, για την οποία τα τελευταία χρόνια έχει αναπτυχθεί σημαντικά η θεωρητική και πρακτική έρευνα.

Τα ευρήματα μερικών πρόσφατων θεωρητικών μελετών για το πια μορφή ιδιοκτησίας (ιδιωτική ή κρατική) είναι πιο αποτελεσματική υπό καθεστώς ρυθμιστικών κρατικών παρεμβάσεων είναι τα εξής:

Οι Shapiro and Willig (1990) δείχνουν ότι κάτω από αρκετά γενικές συνθήκες, δεν υπάρχει σημαντική διαφορά στην αποτελεσματικότητα μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής επιχείρησης, όταν η τελευταία λειτουργεί κάτω από ένα άριστο καθεστώς ρυθμίσεων και φορολογίας. Σε ένα παρόμοιο πλαίσιο ανάλυσης, με ασύμμετρη πληροφόρηση, ο Pint (1991) δείχνει ότι και οι δύο μορφές επιχειρήσεων είναι αναποτελεσματικές, αλλά με διαφορετικό τρόπο: η ιδιωτική επιχείρηση υπερχρησιμοποιεί το κεφάλαιο και η δημόσια επιχείρηση την εργασία. Τέλος, σε μια πιο πρόσφατη εργασία του, ο De Fraja (1993) δείχνει ότι σ' ένα πλαίσιο ανάλυσης εντολέως-εντολοδόχου, η κρατική επιχείρηση μπορεί να έχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα από την ιδιωτική. Θα μπορούσε να αναφέρει κανείς και άλλες εργασίες στο θέμα που όμως, λίγο πολύ, καταλήγουν στα ίδια συμπεράσματα (π.χ. Laffont and Tirole 1990, Estrin and Perotin 1991). Σε θεωρητικό επίπεδο, επομένως, δεν φαίνεται να υπάρχουν πειστικά επιχειρήματα που να συνηγορούν υπέρ της μιας μορφής ιδιοκτησίας ή της άλλης όταν και οι δύο λειτουργούν υπό κρατικό έλεγχο. Γί αυτό έχει ενδιαφέρον να εξετάσουμε τί μας δείχνουν οι εμπειρικές εργασίες στα θέματα αυτά.

4. Αποτελεσματικότητα Δημόσιων Επιχειρήσεων: Ευρήματα Εμπειρικών Εργασιών

Όπως προαναφέραμε, τα τελευταία χρόνια έχει γίνει ένας μεγάλος αριθμός εμπειρικών εργασιών για το θέμα της αποτελεσματικότητας των δημόσιων επιχειρήσεων. Η δυσκολία που υπάρχει σ' αυτές τις περιπτώσεις είναι, όπως προαναφέραμε, ότι σε πολλές περιπτώσεις δεν υπάρχει η δυνατότητα σύγκρισης μεταξύ ιδιωτικών και κρατικών επιχειρήσεων αφού σε χώρους όπως οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, π.χ. ύδρευση, ηλεκτρισμός, σιδηρόδρομοι, δεν υπάρχουν πάντα κρατικές και ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η μόνη χώρα στην οποία υπάρχουν κρατικές και ιδιωτικές επιχειρήσεις στον τομέα αυτό είναι οι ΗΠΑ και για την οποία έχουν

γίνει αρκετές έρευνες. Γι' αυτό και θα αναφερθούμε κυρίως σε μελέτες που μετρούν την παραγωγική αποτελεσματικότητα, μέτρο που δεν αναφέρεται απαραίτητα σε συγκρίσεις μεταξύ επιχειρήσεων. Για να δούμε επομένως την επίδραση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος στην αποτελεσματικότητα, μπορούμε να αναφερθούμε πολύ συνοπτικά σε μια σειρά από εργασίες που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια και θεωρούνται όχι μόνο αντιπροσωπευτικές, αλλά και δεν έχουν αμφισβητηθεί για την επιστημονική τους αρτιότητα.

Στον τομέα της *ύδρευσης* είχαν γίνει αρκετές μελέτες που δεν κατέληγαν όμως σε ξεκάθαρα συμπεράσματα. Ο βασικός λόγος ήταν η ανεπάρκεια ή η κακή ποιότητα των στατιστικών δεδομένων (π.χ. Bruggink 1982, Feigenbaum & Teemples 1983, Morgan 1977, κ.α.). Σχετικά πρόσφατα όμως οι Byrnes, Grosskopf and Hayes (1986) ακολούθησαν διαφορετική μεθοδολογία και αντί να στηριχτούν σε εκτιμήσεις με βάση τη συνάρτηση κόστους επικέντρωσαν την προσοχή τους στην τεχνική αποτελεσματικότητα. Με τη νέα αυτή προσέγγιση έδειξαν ότι στις ΗΠΑ, δεν υπήρχε στατιστικά σημαντική διαφορά μεταξύ κρατικών και ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Όπως και με την *ύδρευση* έτσι και στο χώρο της αποκομιδής απορριμμάτων οι περισσότερες μελέτες, που χρησιμοποιούσαν συναρτήσεις κόστους, δεν οδηγούσαν σε ξεκάθαρα αποτελέσματα. Οι Cubbin, Dornberger and Meadowcroft (1987), χρησιμοποιώντας στοιχεία για πολλούς δήμους της Μεγάλης Βρετανίας και μετρώντας την παραγωγική αποτελεσματικότητα, έδειξαν ότι οι δήμοι που ανέθεταν την εργασία, με διαγωνισμό, σε εργολάβους είχαν αυξημένη αποτελεσματικότητα κατά 17% σε σχέση με τους δήμους που δεν έκαναν διαγωνισμό και εκτελούσαν την εργασία οι ίδιοι με δικά τους μέσα. Στα ίδια συμπεράσματα καταλήγουν και ανάλογες μελέτες για την Ελβετία (Burgat and Jeanrenaud 1990) και το Βέλγιο (Distexhe 1993).

Στον τραπεζικό χώρο μια πρόσφατη μελέτη του Tulkens (1993) συγκρίνει τη σχετική αποτελεσματικότητα των λειτουργιών σε μηνιαία βάση 804 τραπεζικών καταστημάτων κρατικής ιδιοκτησίας με εκείνη (911) παρόμοιων ιδιωτικών καταστημάτων, του ίδιου περίπου μεγέθους στο Βελγιο, και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η αποτελεσματικότητα των κρατικής ιδιοκτησίας καταστημάτων είναι μεγαλύτερη από εκείνη των ιδιωτικών τραπεζών. Ένα σημαντικό στοιχείο που πρέπει να τονιστεί, όπως αναφέρει ο συγγραφέας, είναι ότι στον τραπεζικό χώρο ο ανταγωνισμός είναι ιδιαίτερα έντονος στο Βέλγιο. Οι ευεργετικές επιδράσεις του ανταγωνισμού στην αποτελεσματικότητα επιβεβαιώνονται και από άλλες εργασίες των Perelman and Pestieau (1988, 1993) που αναφέρονται κυρίως στο χώρο των ταχυδρομείων.

Στον τομέα του ηλεκτρισμού, έχουν γίνει αρκετές μελέτες για τις ΗΠΑ, από τις οποίες επιλέγουμε δύο σχετικά πρόσφατες, οι οποίες χρησιμοποίησαν αρκετά εξελιγμένες οικονομετρικές προσεγγίσεις και χρησιμοποιούν τα ίδια στατιστικά δεδομένα. Οι Fare, Grosskopf και Logan (1985) και οι Atkinson και Halvorsen (1986) καταλήγουν περίπου στα ίδια συμπεράσματα αν και χρησιμοποιούν διαφορετικές τεχνικές εκτίμησης της αποτελεσματικότητας. Πιο συγκεκριμένα, και οι δύο μελέτες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει στατιστικά σημαντική διαφορά μεταξύ κρατικών και ιδιωτικών επιχειρήσεων σε ό,τι αφορά την αποτελεσματική κατανομή των παραγωγικών πόρων.

Σε ό,τι αφορά την επίδραση που μπορεί να έχει το καθεστώς των ρυθμιστικών παρεμβάσεων υπό το οποίο λειτουργούν πολλές κρατικές και ιδιωτικές επιχειρήσεις, τα συμπεράσματα δεν είναι απολύτως ξεκάθαρα. Πιο συγκεκριμένα, έχουν γίνει διάφορες μελέτες που προσπαθούν να μετρήσουν τα πιθανά οφέλη από τον αποπαραρριβατισμό και τη φιλελευθεροποίηση (deregulation) που παρατηρήθηκε τα τελευταία χρόνια σε ορισμένους κλάδους. Χαρακτηριστικά μπορούμε να αναφέρουμε την εργασία των Good, Nadiri and Sickles (1991) που βρίσκει να έχει προκύψει σημαντική αύξηση στην αποτελεσματικότητα από τον αποπαραρριβατισμό στις αεροπορικές συγκοινωνίες στις ΗΠΑ. Σε μια παρόμοια μελέτη για τις επιδόσεις 26 αεροπορικών εταιριών της Ευρώπης και της Βόρειας Αμερικής οι Barla and Perelman (1989) έδειξαν ότι ενώ, κατά μέσο όρο, όλες είχαν περίπου το ίδιο επίπεδο αποτελεσματικότητας, σε περιόδους κρίσης οι Ευρωπαϊκές (κρατικές) εταιρίες είχαν καλύτερες επιδόσεις από τις αντίστοιχες Βορειο-Αμερικανικές.

Στο χώρο της απελευθέρωσης των χρηματοδοτικών υπηρεσιών, οι Fecher and Pestieau (1993) έκαναν μια εκτίμηση για τις χώρες του ΟΟΣΑ και διαπίστωσαν ότι για μια περίοδο 12 ετών η σχέση μεταξύ αποτελεσματικότητας και ρυθμιστικών παρεμβάσεων ήταν θετική.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι είναι πολύ πιθανό στην περίοδο αμέσως μετά τη φιλελευθεροποίηση να υπάρξει και μείωση της αποτελεσματικότητας όπως δείχνει και η εργασία των Sickles and Streitwieser (1991) για την απελευθέρωση του κλάδου των αγωγών φυσικού αερίου στις ΗΠΑ.

Μια άλλη μορφή απελευθέρωσης μπορεί να θεωρηθεί εκείνη του περιορισμού των κρατικών παρεμβάσεων σε ό,τι αφορά τη λήψη των αποφάσεων από τις διοικήσεις κρατικών επιχειρήσεων. Με άλλα λόγια, έχει παρατηρηθεί σε πολλές χώρες η τάση να δοθεί μεγαλύτερη αυτονομία στις διοικήσεις κρατικών επιχειρήσεων. Μερικές μελέτες που έχουν γίνει για το θέμα αυτό αφορούν κυρίως τους σιδηροδρόμους και τα ταχυδρομεία. Τα αποτελέσματα των εργασιών αυτών, π.χ. Gathon and Pestieau (1992) φαίνεται να επιβεβαιώνουν την άποψη ότι ο μεγαλύτερος βαθμός αυτονομίας των διοικήσεων αυξάνει την αποτελεσματικότητα των δημόσιων επιχειρήσεων.

5. Συμπεράσματα

Στη συνοπτική επισκόπηση που επιχειρήσαμε πιο πάνω, αναφερθήκαμε σε μια σειρά από μελέτες που προσπάθησαν να μετρήσουν τη διαφορά μεταξύ των επιδόσεων των κρατικών και ιδιωτικών επιχειρήσεων χρησιμοποιώντας κυρίως ένα δείκτη, εκείνο της παραγωγικής αποτελεσματικότητας. Τα πλεονεκτήματά του είναι ότι ο δείκτης αυτός είναι γενικότερα αποδεκτός, με την έννοια ότι η αποτελεσματικότητα είναι επιθυμητή ανεξάρτητα από τους άλλους στόχους που μπορεί να επιδιώκει η επιχείρηση. Επιπλέον, ο δείκτης αυτός μπορεί να υπολογιστεί με αρκετά αξιόπιστες οικονομετρικές τεχνικές και τα στατιστικά δεδομένα υπάρχουν και είναι σχετικά αξιόπιστα. Από την άλλη πλευρά υπάρχει φυσικά το πρόβλημα ότι δεν λαμβάνονται υπόψη άλλοι στόχοι της επιχείρησης που μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικοί και οι στόχοι αυτοί δεν μπορεί να αγνοούνται όταν εξετάζουμε τη

συνολική επίδοση των δημόσιων επιχειρήσεων. Το γεγονός μάλιστα ότι οι κρατικές επιχειρήσεις επιδιώκουν στόχους που πολλές φορές επιδρούν αρνητικά στην αποτελεσματική κατανομή των πόρων είναι κάτι που δεν αμφισβητείται και γι' αυτό θα ανέμενε κανείς ότι οι κρατικές επιχειρήσεις μάλλον υστερούν από άποψη παραγωγικότητας σε σχέση με τις ιδιωτικές.

Παρά τα προβλήματα αυτά, οι εργασίες στο χώρο αυτό δείχνουν ότι οι επιδόσεις των δημόσιων επιχειρήσεων από άποψη αποτελεσματικότητας και μόνο δεν είναι κατώτερες από εκείνες των αντίστοιχων ιδιωτικών επιχειρήσεων. Επιπλέον ένα άλλο συμπέρασμα που προκύπτει από τις εργασίες αυτές είναι ότι η εισαγωγή στοιχείων ανταγωνισμού και η αύξηση του βαθμού αυτονομίας των διοικήσεων των κρατικών επιχειρήσεων αυξάνουν την αποτελεσματικότητά τους.

Οι περισσότερες από τις εργασίες στις οποίες αναφερθήκαμε αφορούσαν φυσικά άλλες χώρες, μια που στην Ελλάδα δεν έχουν γίνει παρόμοιες μελέτες. Το ότι σε άλλες χώρες η αποτελεσματικότητα των δημόσιων και ιδιωτικών επιχειρήσεων μπορεί να μη διαφέρει σημαντικά δεν σημαίνει τίποτα για τη χώρα μας. Ίσως όμως είναι καιρός να αρχίσουμε να μελετούμε συστηματικά τα προβλήματα και τις επιδόσεις των κρατικών μας επιχειρήσεων και να μη διαμορφώνουμε πολιτική μόνο με βάση τη διαίσθηση ή τις πολιτικές επιταγές ή τις ιδεολογικές αγκυλώσεις των πολιτικών κομμάτων.

Στη χώρα μας η κρατική παρέμβαση κάποτε θεωρήθηκε και χρησιμοποιήθηκε από όλες τις κυβερνήσεις ως πανάκεια για να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες του ιδιωτικού τομέα. Πρόσφατα ο αποπαρεμβατισμός και η ιδιωτικοποίηση θεωρούνται ως οι πολιτικές που θα βγάλουν την οικονομία μας από το αδιέξοδο. Η εμπειρία όμως που υπάρχει πλέον διεθνώς δείχνει ότι το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεν είναι το καθοριστικό στοιχείο της αποτελεσματικότητας μιας επιχείρησης ή μιας οικονομίας γενικότερα. Οι οργανωτικές δομές, ο τρόπος λειτουργίας της γραφειοκρατίας, οι κοινωνικοί και πολιτικοί θεσμοί, οι πολιτιστικές και οι ιστορικές παραδόσεις, το διεθνές περιβάλλον και η λειτουργία του πολιτικού συστήματος γενικότερα, είναι παράγοντες που δεν πρέπει να αγνοούνται όταν εξετάζονται οι επιδόσεις μιας οικονομίας. Ίσως ο καλύτερος τρόπος για να κλείσει η σύντομη αυτή επισκόπηση είναι η διατύπωση του Κ. Απtow (1985), ότι:

"Αξίζει να τονιστεί ότι η παρούσα μεικτή οικονομία, με το μεγάλο αλλά όχι κυρίαρχο τμήμα της κρατικής δραστηριότητας, δεν ανέκυψε κατά τύχη ή ως αποτέλεσμα αυθαίρετων σχεδίων διεφθαρμένων πολιτικών. Η σημερινή κατάσταση είναι το αποτέλεσμα μιας σειράς ανταποκρίσεων σε υπαρκτές ανάγκες. Αυτό δεν σημαίνει ότι τα βασικά χαρακτηριστικά της μεικτής οικονομίας πρέπει να θεωρούνται ως ιδανικά. ... Είναι όμως απαραίτητο να αναγνωριστεί ότι ο δημόσιος τομέας ικανοποιεί βασικές ανάγκες. Το να υποστηρίζεται η δραστική μείωση του είναι σαν να λέμε ότι οι ανάγκες αυτές είναι μάλλον ψευδαίσθηση, ή ότι ο ιδιωτικός τομέας θα προσφέρει αμέσως εναλλακτικές λύσεις."

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Alchian, A. A. (1965), *"Some Economics of Property Rights"*, Politico, Vol. 30.
- Arrow, K., (1985), *"Distributive Justice and Desirable Ends of Economic Activity"*, in G.R. Feiwel (ed.) *Issues in Contemporary Macroeconomics and Distribution*, McMillan: London.
- Barla, P. and S. Perelman, (1989), *"Technical Efficiency in Airlines under Regulated and Deregulated Environment"*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.60.
- Boardman, A.E. and Vining, A.R. (1989), *"Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State- Owned Enterprises"*, *Journal of Law and Economics*, Vol. 32.1.
- Bruggink, T.H., (1982), *"Public versus Regulated Private Enterprise in Municipal Water Industry: A Comparison of Operating Costs"*, *Quarterly Review of Economics and Business*, Vol.22.1.
- Burgat, P. and C. Jeanrenaud, (1990), *"Mesure de l'Efficacite Productive et de l'Efficacite-Cout: Cas des Dechets Menagers en Suisse"*, Working Paper No (002,
- Byrnes, P, S. Grosskopf, and K. Hayes, (1986), *"Efficiency and Ownership: Further Evidence"*, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 68. 2.
- Cubbin, J, S. Domberger and S. Meadowcroft, (1987), *"Competitive Tendering and Refuse Collection: Identifying the Sources of Efficiency Gains"*, *Fiscal Studies*, Vol. 8.1.
- De Alessi, L. (1974), *"An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and the Evidence from the Electric Power Industry"*, *Public Choice*, Vol. 19.1.
- De Fraja, G. (1993), *"Productive Efficiency in Public and Private Firms"*, *Journal of Public Economics*, Vol. 50. 1.
- Distexhe, V., (1993), *"L'Efficacite Productive des Services d'Enlevement des Immondices en Wallonie"*, mimeo. Cahiers Economiques des Bruxelles, No 137.
- Estrin, S. and V. Perotin, (1991), *"Does Ownership always Matter?"*, *Journal of Industrial Organization*, Vol. 9.1.
- Fare, R.S., J. Grosskopf, and C.A.K. Lovell, (1984), *Production Frontiers*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Fecher, F., and P. Pestieau, (1993), *"Efficiency and Productivity Growth in OECD Financial Services"*, in: H. Fried, K. Lovell, and S.Schmidt (eds.), *The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*, Oxford, U.P., Oxford.
- Feigenbaum, S. and R. Teeple, (1983), *"Public versus Private Water-Delivery"*, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 65.3.
- Galbraith, J.K. (1967), *The New Industrial State*, Houghton Mifflin, Boston, MA.
- Gathon, H.-J., and P. Pestieu, (1992), *"Faut-il encore mesurer la performance des entreprises publiques?"* *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol.63.4.

- Good, H.D., M.I. Nadiri, and R. Sickles, (1991), *"The Structure of Production, Technical Change and Efficiency in a Multiproduct Industry: An Application to U.S. Airlines"*, NBER Working Paper No. 3939. Institut de Recherches Economiques et Regionales, Universit de Neuchatel.
- Laffont, J.-J. and J. Tirole, (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Leibenstein, H. (1966), *"Allocative Efficiency vs. X-Efficiency"*, American Economic Review, Vol. 56.2.
- Morgan, D.W. (1977), *"Investor Owned vs. Publicly Owned Water Agencies: An Evaluation of the Property Rights Theory of the Firm"*, Water Resources Bulletin, Vol. 13.
- Mueller, D.C. (1993), *"The Corporation and the Economist"*, Journal of Industrial Organisation, Vol. 10.2 .
- Pint, E.M, (1991), *"Nationalization vs. Regulation of Monopolies"*, Journal of Public Economics, Vol. 44.2 .
- Scherer, F.M. (1980), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Rand Inc.McNally, Chicago.
- Shapiro, C. and R.D. Willig, (1990), *"Economic Rationale for the Scope of Privatization"*, Discussion Paper No 41, Woodrow Wilson School, Princeton University.
- Sickles, R. And M. Streitwieser, (1991), *"Technical Inefficiency and Productive Decline in the U.S. Interstate Natural Gas Pipeline Industry under the U.S. Interstate Natural Gas Policy Act"*, Journal of Productivity Analysis, forthcoming.
- Tulkens, H. (1992), *"Economics and the Performance of the Public Sector"*, Annals of Public and Cooperative Economics, Vol.63.4.
- Tulkens, H. (1993), *"On FDH Efficiency Analysis: Some Methodological Issues and Application to Retail Banking, Courts and Urban Transit"*, Journal of Productivity Analysis, Vol. 4.2
- Vickers, J. and G. Yarrow, (1988), *Privatisation: An Economic Analysis*, Cambridge, MA.
- Vining, A.R. and A.E.Boardman, (1992), *"Ownership versus Efficiency: Efficiency in Public Enterprise"*, Public Choice, Vol. 73.2.
- Williamson, O.E. (1964), *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.