

# ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

## Παρούσα κατάσταση / Προβλήματα / Προοπτικές

Υπό Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ

Καθηγητού Τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών των Αθηνών

### 1. Εισαγωγικά τινά<sup>1</sup>

Τα θέματα των Δημοσίων Επιχειρήσεων είναι πολλά και ποικίλα, αλλά δεν έχουν τύχει μέχρι τούδε της αυτής προσοχής τόσοσ επί επιστημονικού<sup>2</sup>, όσον και επί πολιτικού επιπέδου. Μερικά εξ αυτών απετέλεσαν αντικείμενο συστηματικών και ενδεδειγμένων διερευνήσεων (π.χ. θέματα τιμολογιακής πολιτικής), ενώ άλλα θίγονται ακροθιγώς ή μετά συστολής (π.χ. θέματα οριοθέτησης της έννοιας της Δημόσιας Επιχείρησης, θέματα ιδιοκτησιακού καθεστώτος), με αποτέλεσμα, λήγοντος του εικοστού αιώνας, η Χώρα μας να εμφανίζει επί του συγκεκριμένου πεδίου εικόνα ασαφή, ετερόκλητη, καρκινοβατούσα μεταξύ του «περισσότερον» ή «ολιγώτερον» Κράτος κ.ά..

Εξ αυτών των πολλών και ποικίλων θεμάτων επιχειρείται εν συνεχεία η προσέγγιση μερικών, όπως π.χ. το «ζέον» θέμα της έννοιας της Δ.Ε., των πολιτικών ενημέρωσης των Πολιτών περί της αναγκαιότητας των Δ.Ε., του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και της κοινωνικής αποδοχής των Δ.Ε., της επιμόρφωσης του Προσωπικού των Δημοσίων Επιχειρήσεων κ.ά..

Εξυπακούεται, ότι το συνοπτικόν του κειμένου δεν επιτρέπει καλλιέπεια ύφους και ευρύτερες προσεγγίσεις όλου του φάσματος των, μεγάλου άλλως τε ενδιαφέροντος, θεμάτων των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Προσδοκάται όμως βασίμως, ότι τα παρατιθέμενα στοιχεία θα αποτελέσουν, ακόμη και υπό καθεστώς προθέσεων «αντίκρουσης»,

---

1. Το κείμενο αποδίδει τα κύρια σημεία Εισήγησης, η οποία έγινε σε Ειδικό Σεμινάριο για Στελέχη του Δημόσιου Τομέα, που οργάνωσε ο Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας τον παρελθόντα Οκτώβριο με Συντονιστή τον κ. Ι. Μυλωνά, Μ. Sc., Περιφερειολόγο.

2. Βλ. εν εκτάσει: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Θεσμικό Πλαίσιο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Τ.Α΄. Αθήναι, 1990.

αφορμή και αφετηρία γονίμων, δημιουργικών και λυσιτελών προβληματισμών, πρωτοβουλιών και ενδεχομένως, εφαρμογών.

## **2. Εμφάνιση της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας**

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

Οι παράγοντες που οδήγησαν σ' αυτή την εξέλιξη είναι ιδιαίτερος ανομοιογενείς και δεν απαντώνται ούτε υπό την αυτή μορφή, ούτε και υπό την ίδια έκταση και ένταση στις διάφορες Χώρες, ακόμη και σ' εκείνες απ' αυτές που εμφανίζουν κοινά πολιτικά, οικονομικά, δημογραφικά κ.ά. στοιχεία.

Οι ασχοληθέντες με το θέμα ειδικοί μνημονεύουν δεκάδες λόγων που οδήγησαν στην άμεση ανάληψη από το Κράτος επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, μερικοί των οποίων αναφέρονται απλώς εν συνεχεία:

- Πολιτικοί λόγοι: η ανάληψη από το Κράτος επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ήταν αποτέλεσμα πολιτικών επιλογών.

- Οικονομίες κλίμακας (φυσικό μονοπώλιο).

- Μονοψώνιο και υπερκανονικά κέρδη.

- Εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις.

- Μείωση της εξάρτησης από το εξωτερικό.

- Αδυναμία ή απροθυμία του ιδιωτικού κεφαλαίου για ανάληψη επιχειρηματικών πρωτοβουλιών σε ορισμένους τομείς, όχι ιδιαίτερος κερδοφόρους, τουλάχιστον στα πρώτα στάδια της επένδυσης.

- Επιθυμία του Κράτους να παράσχει μία σειρά υπηρεσιών προς τους πολίτες του για την καλύτερη εξυπηρέτησή τους.

Επισημαίνεται, ότι προς δύο θεμελιώδεις κατευθύνσεις τείνει η πρωτοφανής αυτή αύξηση της δράσης της πολιτικής εξουσίας: αφ' ενός μεν προς την εξυπηρέτηση των ομάδων των διοικουμένων σε νέους πάντοτε πολυπληθείς τομείς αναγκών... αφ' ετέρου δε προς την επικουρία, που η κρατική εξουσία παρέχει στην ιδιωτική πρωτοβουλία και δραστηριότητα, ακριβώς για να μπορέσουν να επιτύχουν οι επί μέρους εθνικές οικονομίες την τόσο ποθητή, ύστερα από τον τερματισμό του πολέμου των ετών 1939-1945, εκβιομηχάνιση και οικονομική ανάπτυξη. (Γ. Μ. Παπαχατζή: Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου. Αθήνα, 1983, στ' έκδ., σ. 287).

## **3. Συνταγματικές ρυθμίσεις για θέματα οικονομικής δραστηριότητας: α) στην Ελλάδα και β) σε άλλες χώρες**

Τα τελευταία ελληνικά Συντάγματα περιλαμβάνουν κατά κανόνα και ρυθμίσεις για θέματα οικονομικών δραστηριοτήτων, τόσον του ίδιου του Κράτους, όσον και των ιδιωτών (και όχι μόνο των Ελλήνων υπηκόων, αλλά και υπηκόων άλλων Χωρών, στους οποίους παρέχεται η δυνατότητα άσκησης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων εντός της ελληνικής επικράτειας).

Ευνόητο είναι, ότι οι ρυθμίσεις αυτές ποικίλλουν από Σύνταγμα σε Σύνταγμα, τόσο ως προς τους στόχους, όσο και ως προς την έκταση και το εύρος.

Ενδεικτικώς παρατίθενται εδώ οι ρυθμίσεις του Συντάγματος του έτους 1975/1986. Ακολουθούν σχετικές ρυθμίσεις Συνταγμάτων μερικών ευρωπαϊκών Χωρών, για να δοθεί στους ενδιαφερομένους η ευκαιρία και η δυνατότητα συγκρίσεων.

## **A. ΕΛΛΑΔΑ**

Σύνταγμα του έτους 1975/1986: ρυθμίσεις περί οικονομικής γενικώς δραστηριότητας.

### **Άρθρο 17**

Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα εξ αυτής όμως δικαιώματα δεν δύνανται να ασκούνται εις βάρος του γενικού συμφέροντος. Ουδείς στερείται της ιδιοκτησίας αυτού ει μη δια δημοσίαν ωφέλειαν προσηκόντως αποδεδειγμένην, όταν και όπως ο νόμος ορίζει, πάντοτε δε προηγουμένης πλήρους αποζημιώσεως... Προκειμένης της εκτελέσεως έργων κοινής ωφελείας ή γενικωτέρας σημασίας διά την οικονομίαν της Χώρας, νόμος δύναται να επιτρέψη την υπέρ του Δημοσίου απαλλοτριώσιν ευρύτερων ζωνών, πέραν των εκτάσεων των αναγκαιουσών διά την κατασκευήν των έργων.

### **Άρθρο 18**

Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα της ιδιοκτησίας και διαθέσεως των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπογείων υδάτων και του υπογείου εν γένει πλούτου...

### **Άρθρο 106**

Προς εδραίωσιν της κοινωνικής ειρήνης και προστασίαν του γενικού συμφέροντος, το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομικήν δραστηριότητα εν τη Χώρα, επιδιώκον την εξασφάλισιν της οικονομικής αναπτύξεως όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα προς αξιοποίησιν των πηγών του εθνικού πλούτου...

## **B. ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ**

### **ΓΑΛΛΙΑ**

Σύνταγμα της Γαλλικής Δημοκρατίας της 4ης Οκτωβρίου 1958 (τελευταία αναθεώρηση 30 Δεκεμβρίου 1963):

Άρθρο 34... Ο νόμος θέτει τους κανόνες τους σχετικούς με τις εθνικοποιήσεις επιχειρήσεων και την μετατροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων σε ιδιωτικές... Προγραμματικοί νόμοι καθορίζουν τους αντικειμενικούς σκοπούς της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας του Κράτους. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου μπορούν να διασαφηνίζονται και να συμπληρώνονται με οργανικό νόμο.

### **ΙΡΛΑΝΔΙΑ**

Σύνταγμα της Ιρλανδίας της 29 Δεκεμβρίου 1937 (τελευταία αναθεώρηση 7 Δεκεμβρίου 1972):

Άρθρο 45: 2... III. Ιδιαίτερος η εφαρμογή της αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού δεν επιτρέπεται σε τέτοια έκταση, που να καταλήξει στην συγκέντρωση της ιδιοκτησίας ή του ελέγχου των βασικών αγαθών στα χέρια ενός μικρού αριθμού ατόμων προς βλάβη του κοινού συμφέροντος. IV. Σχετικά με τον έλεγχο στην χορήγηση (κρατικών δανείων) ο αμετάθετος και κυρίαρχος σκοπός θα είναι η ευημερία του λαού στο σύνολό του.

## **ΙΤΑΛΙΑ**

Σύνταγμα της Ιταλικής Δημοκρατίας της 1 Ιανουαρίου 1948 (τελευταία αναθεώρηση 22 Νοεμβρίου 1967):

Άρθρο 41: Η ιδιωτική πρωτοβουλία είναι ελεύθερη. Δεν μπορεί να ασκείται αντίθετα με το κοινωνικό συμφέρον ή με τρόπο που να προσβάλλει την ασφάλεια, την ελευθερία και την ανθρώπινη αξία.

Ο νόμος θέτει το οικονομικό πρόγραμμα και τον απαραίτητο έλεγχο, έτσι, που η δημόσια και ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα να κατευθύνεται και να συντονίζεται σε κοινωνικούς σκοπούς.

Άρθρο 47: Η Δημοκρατία... ρυθμίζει, συντονίζει και ελέγχει την παροχή πιστώσεων.

Ευνοεί την λαϊκή αποταμίευση... και για την άμεση ή έμμεση επένδυση σε μετοχές παραγωγικών επιχειρήσεων της Χώρας.

### **4. Πεδία άσκησης της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας**

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

Η προηγηθείσα αναφορά πρέπει να θεωρηθεί ως εντελώς ενδεικτική των αντικειμένων επιχειρηματικής δραστηριότητας του Κράτους, δεδομένου, ότι τούτο ανά πάσα στιγμή έχει την ευχέρεια να διευρύνει ή να συρρικνώνει τα πεδία δραστηριότητάς του αναλόγως, είτε των διεθνών πολιτικών, οικονομικών κ.λ. συγκυριών, είτε των εσωτερικών συνθηκών πολιτικής, οικονομικής, κοινωνικής κ.λ. υφής. Έτσι, παρατηρείται συχνά το φαινόμενο, κατά την ίδια χρονική περίοδο, άλλα Κράτη να επιχειρούν διεύρυνση του λεγόμενου «Δημόσιου Τομέα» (π.χ. Ελλάδα, Γαλλία - μέχρι του έτους 1985 - κ.λ.) και άλλα συρρικνωσή του (π.χ. Αγγλία, Γαλλία, - μετά το έτος 1986 - κ.λ.).

### **5. Η νομοθετική οριοθέτηση του Δημόσιου Τομέα στην Ελλάδα**

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

Έτσι, βάσει του άρθρου 1 του Ν.1256/1982. Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαυών στον Δημόσιο Τομέα καθώς και

το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις, (με το οποίο ερμηνεύθηκε αυθεντικώς η παράγρ. 1 του άρθρου 9 του Ν.1232/1982 Περί επαναφοράς σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις), ο Δημόσιος Τομέας περιλαμβάνει «όλους τους κρατικούς φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου, που τους διέπει».

Αναλυτικότερα στην έννοια του Δημόσιου Τομέα περιλαμβάνονται:

.....

Β. Οι Κρατικοί ή Δημόσιοι Οργανισμοί ως Κρατικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.

Γ. Οι κρατικές ή Δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις, όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, η Ελληνική Ραδιοφωνία-Τηλεόραση κ.λ..

.....

Ε. Οι Τραπεζικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες στις οποίες είτε κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις Νομικά Πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου, είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση, όπως η Τράπεζα της Ελλάδος, η Αγροτική Τράπεζα, η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, η Κτηματική Τράπεζα της Ελλάδος, η Εμπορική Τράπεζα της Ελλάδος, η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως κ.ά..

ΣΤ. Τα Κρατικά Νομικά Πρόσωπα, που έχουν χαρακτηριστεί από το νόμο ή τα δικαστήρια ως Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου, όπως ο Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος, ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός κ.ά., που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από οποιοδήποτε των προαναφερομένων Νομικών Προσώπων.

Ζ. Οι θυγατρικές ανώνυμες εταιρείες των ανωτέρων Νομικών Προσώπων των εδαφίων Α - ΣΤ αυτής της παραγράφου, που ελέγχονται αμέσως ή εμμέσως απ' αυτά.

Η ένταξη των εν λόγω φορέων κ.λ. στην έννοια του Δημοσίου Τομέα συνεπάγεται μία σειρά ειδικότερων ρυθμίσεων γι' αυτούς, όπως π.χ. διατάξεις για την απόλυση του προσωπικού λόγω τριακονταπενταετίας κ.λ..

## **6. Μορφές άσκησης κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας**

Έχουν αναφερθεί ήδη τα «προσφιλή» πεδία άσκησης της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας και έχει επισημανθεί τόσο το μεγάλο, όσο και το ετερογενές και το ετερόκλητο εύρος τους. Στο σημείο αυτό επιχειρείται μία συνοπτική αναφορά των μορφών, υπό τις οποίες είναι δυνατή η εκδήλωση της επιχειρηματικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας του Κράτους.

Ευθύς εξ αρχής πρέπει να σημειωθεί, ότι το θέμα δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο ιδιαίτερας εξονυχιστικών μελετών και ότι οι σχετικές αναφορές στην προσιτή σχετικώς βιβλιογραφία δεν είναι εξόχως διαφωτιστικές.

Πάντως, μία πρώτη και ενδεχομένως και συστηματική προσέγγιση του όλου θέματος οδηγεί στην διατύπωση, ότι για την αναφορά των μορφών της (δυνατής) κρατικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας λαμβάνονται υπ' όψη τρία βασι-

κά σημεία: ο «παραγωγός» της υπηρεσίας ή του αγαθού, ο «διαμεσολαβητής» για την διοχέτευση προς την κατανάλωση της υπηρεσίας ή του αγαθού και ο τελικός καταναλωτής της υπηρεσίας ή του αγαθού.

Έτσι, η σχέση μεταξύ «παραγωγού», «διαμεσολαβητή» και «καταναλωτή» της υπηρεσίας ή του αγαθού της κρατικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας μπορεί να εμφανισθεί και να εξυπηρετηθεί με τις μορφές:

α. Κρατική Υπηρεσία / Παραγωγή υπηρεσιών ή αγαθών / Καταναλωτής.

β. Δι-Υπηρεσιακή συνεργασία βάσει ελεύθερης συμφωνίας των ενδιαφερομένων μερών: π.χ. ανάθεση υπό της κρατικής Ελληνικής Τηλεόρασης Α.Ε. (ανώνυμης εταιρείας που «ανήκει εξ ολοκλήρου στο Κράτος») στην Κρατική Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (Οργανισμό που «ανήκει εξ ολοκλήρου στο Ελληνικό Δημόσιο») της είσπραξης των συνδρομών των (τεκμαιρομένων) καταναλωτών των υπηρεσιών της πρώτης, έναντι αμοιβής, ομοίως Ε.Υ.Δ.Α.Π. - Ε.Λ.Τ.Α. κ.λ..

γ. Ανάθεση παρά του Κράτους σε Νομικά Πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού Δικαίου ή Ιδιώτες επί πληρωμή, του δικαιώματος παροχής υπηρεσιών προς συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών-καταναλωτών: π.χ. ανάθεση παρά του Κράτους στο Εθνικό Ίδρυμα Νεότητας του δικαιώματος λειτουργίας των Φοιτητικών Εστιών με κάλυψη του σχετικού κόστους από το Κράτος, ανάθεση παρά του Κράτους σε ιδιώτες εστιατορες του δικαιώματος σίτισης φοιτητών έναντι καταβολής του σχετικού «συμπεφωνημένου» αντιτίμου κατά γεύμα.

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

ε. Επιδοτήσεις σε παραγωγούς: επιδότηση παρά του Κράτους των πλοιοκτητών για την εξυπηρέτηση των λεγόμενων «άγονων γραμμών» που συνδέουν μικρά νησιά, επιδότηση ιδιωτών επενδυτών για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας σε περιοχές ειδικώς επιλεγείσες από το Κράτος (π.χ. ακριτικές, νησιωτικές, ορεινές κ.λ.)<sup>3</sup>.

στ. Επιδοτήσεις σε καταλωτές: χαρακτηριστική περίπτωση η σίτιση φοιτητών.

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

η. (Ιδιότυπη) ανώνυμη εταιρεία συγκεκριμένων σκοπών και στόχων: π.χ. «ιδρύεται από της 1ης Ιανουαρίου 1976 Νομικόν Πρόσωπον Ιδιωτικού Δικαίου υπό την μορφήν της ανωνύμου εταιρείας και υπό την επωνυμίαν Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι Αθηνών - Πειραιώς Α.Ε. (Η.Σ.Α.Π.) εδρεύον εν Αθήναις... Οι Η.Σ.Α.Π. αποτελούν Δημόσιαν Επιχείρησιν, λειτουργούσαν χάριν του Δημοσίου Συμφέροντος, κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και απολαμβάνουσαν διοικητικής αυτοτέλειας... Οι Η.Σ.Α.Π. ανήκουν εξ ολοκλήρου εις το Ελληνικόν Δημόσιον, επ' ονόματι του οποίου θέλει εκδοθεί 1 τίτλος παριστών το μετοχικό κεφάλαιον αυτού» (Πράξις Νομ. Περιεχ. Προεδρ. Δημοκρ. ΦΕΚ 30 Α', 12.2.1976).

3. Βλ. εν εκτάσει: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Νομοθεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αθήναι, τ.Α' 1981, τ.Β' 1982, τ.Γ' 1984. Του Αυτού: Τα χρηματοδοτικά κίνητρα. Αθήναι, 1985, Γ' έκδ. 1993. Του Αυτού: Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Τόμος Α', Β', Γ', έκδ. Αθήναι, 1996.

Εξ άλλου, υπό έποψη καθαρώς Διοικητικού Δικαίου οι μορφές των φορέων της κρατικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας και δραστηριότητας είναι δυνατόν να ταξινομηθούν κατά τον ακόλουθο τρόπο:

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

- Ανήκουσες στην άμεση διαχείριση του Κράτους ή Ν.Π.Δ.Δ. (συνήθως Ο.Τ.Α.).
- «Περιβεβλημένες» την μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου.

Β. Υπηρεσίες οικονομικού χαρακτήρα, που η οργάνωση, η λειτουργία και οι δραστηριότητές τους «διέπονται» από κανόνες του Ιδιωτικού Δικαίου (π.χ. Εμπορικού κ.λ.):

- «Περιβεβλημένες» την μορφή Νομικού Προσώπου Ιδιωτικού Δικαίου.

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

- Λειτουργούσες ως μεικτές οικονομικές επιχειρήσεις (Entreprises d' économie mixte: il s' agit dans ce cas de sociétés anonymes de droit commercial, caractérisées par le fait que leur capital appartient en partie à une ou plusieurs personnes publiques d' une part, et a une ou plusieurs personnes privées d' autre part): Κράτος / (Ο.Τ.Α.) - Ιδιώτης ή ιδιώτες.

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

Γ. Υποχρεωτικές εκ του νόμου Κοινοπραξίες ιδιωτών, αναγκαστικές ενώσεις επιχειρήσεων, αναγκαστικοί συνεταιρισμοί (π.χ. ΚΤΕΛ - Ν.2119/1952 Περί των διά των λεωφορείων αυτοκινήτων συγκοινωνιών κ.λ.).

## 7. Η εμφάνιση και εξέλιξη του θεσμού των Δημοσίων Επιχειρήσεων

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

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

Η Δημόσια Επιχείρηση αριθμεί ήδη βίο δύο περίπου αιώνων για ορισμένα δυτικά Κράτη: 1878 Γαλλία: κρατικό δίκτυο σιδηροδρόμων· 1919 Δ. Γερμανία: αυτόνομη επιχείρηση σιδηροδρόμων· 1905 Ιταλία: ίδρυμα ασφαλειών ζωής· 1933 Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής: Tennessee valley authority<sup>4</sup> κ.λ..

4. Βλ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: Νομοθεσία Περιφερειακής Ανάπτυξης: η ελληνική εμπειρία των τελευταίων τριάντα χρόνων. Αθήναι, 1984, σ. 9.

Στην Ελλάδα, ως πρώτη εκδήλωση του κρατικού ενδιαφέροντος στον τομέα των Δημοσίων Επιχειρήσεων, πρέπει να θεωρηθεί η σύσταση κατά το έτος 1919 μ.Χ. του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων.

Δημόσιες Επιχειρήσεις, με πλήρη τα χαρακτηριστικά στοιχεία της μορφής αυτής επιχειρηματικής δραστηριότητας του Κράτους, απαντώνται κυρίως ευθύς αμέσως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο: 1949 Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, 1950 Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού, 1951 Δημοτική Επιχείρηση Φωταερίου Αθηνών, 1960 Ελληνική Βιομηχανία Ζαχάρεως, 1964 Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξεως κ.λ..

### **8. Έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης**

Παρά το λεγόμενο, ότι η έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης είναι από τις έννοιες εκείνες, που η σημασία τους είναι πασίγνωστη αλλά ο ορισμός τους (με την αληθή έννοια του όρου «ορισμός») σχεδόν αδύνατος, θα επιχειρηθεί εδώ να εξευρεθεί τουλάχιστον ένας «ορισμός εργασίας» για την έννοια αυτή.

Όπως για πολλά θέματα σε διάφορους επιστημονικούς τομείς, έτσι και για την έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης, οι ειδικοί δεν έχουν συμφωνήσει σε ένα κοινώς παραδεκτό, πλήρη και λεπτομερή ορισμό, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται ο μελετητής των σχετικών θεσμών, ο εφαρμοστής των κανόνων δικαίου και πολύ περισσότερο ο πρακτικώς δρών.

Σημειώνεται, ότι το πρόβλημα έχει προσελκύσει ήδη την προσοχή των νομικών, των οικονομολόγων, των διοικητικών και κυβερνητικών στελεχών, των πολιτικών, των βιομηχάνων και άλλων ασχολούμενων με οικονομικές π.χ. δραστηριότητες.

Αναλόγως της οπτικής γωνίας υπό την οποία επιχειρεί ο ενδιαφερόμενος να προσεγγίσει την έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης, προτείνει, επιλέγει και χρησιμοποιεί διάφορα στοιχεία, άλλοτε από την σφαίρα του Δικαίου, άλλοτε από την σφαίρα της Οικονομίας, άλλοτε από τον χώρο της Νομολογίας των Δικαστηρίων, άλλοτε από τον χώρο των Κοινωνικών Επιστημών, άλλοτε από την διεθνή πρακτική κ.λ..

Το αποτέλεσμα αυτών των ετερόκλητων και μεμονωμένων προσεγγίσεων οδηγεί εκ του ασφαλούς σε «ανομοιογενές» τελικό προϊόν.

Έτσι, το πρόβλημα του ορισμού της «γνωστής» έννοιας της Δημόσιας Επιχείρησης καθίσταται επιτακτικότερο και εκ του λόγου, ότι ούτε στην επιστημονική σφαίρα, ούτε στην νομοθεσία, ο όρος Δημόσια Επιχείρηση χρησιμοποιείται με την αυτή σημασία, το αυτό περιεχόμενο και το ίδιο εύρος, τόσο στο Εσωτερικό όσο και στο Διεθνές Δίκαιο.

Να υποδηλώνεται με τον όρο Δημόσια Επιχείρηση κάθε «νέο είδος νομικού προσώπου, το οποίο συνιστάται υπό του Κράτους διά την άσκησιν βιομηχανικής ή εμπορικής επιχειρήσεως κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος, έχει ευρείαν διοικητικήν ανεξαρτησίαν, διέπεται κατ' αρχάς υπό του ιδιωτικού δικαίου και υπόκειται εις τον δημόσιο έλεγχο», είναι μία κατ' αρχάς δυνατή λύση, αλλά το πρόβλημα εξακολουθεί να υπάρχει, τουλάχιστον μερικώς,

Εξ άλλου, σε νομοθετικό επίπεδο ενώ είναι ευχερής ο ισχυρισμός, ότι ο όρος Δημόσια Επιχείρηση χρησιμοποιείται αδιακρίτως κατά καιρούς κατά την σύσταση Δημοσίων Επιχειρήσεων, είτε αυτές έχουν μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, είτε την μορφή ανώνυμης εταιρείας κ.λ., προσεκτικός έλεγχος των νομικών κειμένων θα απεκάλυπτε την παντελή απουσία ορισμού, τουλάχιστον στο ελληνικό δικαιοσύστημα, την «εν παρενθέσει» συνήθως παράθεση ορισμού στο δίκαιο άλλων Χωρών και την παράθεση αναλυτικού ορισμού στο Κοινοτικό Δίκαιο.

Κατόπιν αυτών, η προσφυγή σε επιστημονικά και σε νομοθετικά κείμενα καθίσταται αναγκαία για μία πρώτη, αν όχι και οριστική, προσέγγιση της έννοιας της Δημόσιας Επιχείρησης.

Α. Ο όρος Δημόσια Επιχείρηση αναφέρεται σε πολλά άρθρα στο ισχύον σήμερα στην Ελλάδα Σύνταγμα του έτους 1975/1986 μ.Χ..

Έτσι, στο άρθρο 23 παρ. 2 σημειώνεται, ότι το δικαίωμα της απεργίας «τελεί υπό περιορισμούς για το προσωπικό των πάσης μορφής επιχειρήσεων δημοσίου χαρακτήρος ή κοινής ωφελείας, η λειτουργία των οποίων έχει ζωτική σημασία δια την εξυπηρέτησιν βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου...».

Στο άρθρο 29 παρ. 3 αναφέρεται, ότι απαγορεύονται οι εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων «και η ενεργός υπέρ κόμματος δράσις των υπαλλήλων των Δημοσίων Επιχειρήσεων...» κ.ά..

Παρά την συχνή αναφορά του όρου «Δημόσια Επιχείρηση» σε έξι (6) άρθρα του ισχύοντος Συντάγματος δεν δίνεται σε κανένα σημείο (ούτε σε ερμηνευτική δήλωση) των σχετικών διατάξεων ορισμός της, η δε αναζήτηση σχετικών στοιχείων στα Πρακτικά των Συζητήσεων για την σύνταξη του νέου Συντάγματος, ουδέν νεώτερο προσάγει.

Β. Σε μία σειρά νόμων, νομοθετικών διαταγμάτων κ.λ., εξ άλλου, με τους οποίους έχουν συσταθεί στην Ελλάδα διάφορες Δημόσιες Επιχειρήσεις, αναφέρεται ο όρος Δημόσια Επιχείρηση, αλλά δεν δίνεται κανένας ορισμός:

α. Ν.1486/1950 περί Δ.Ε.Η.: άρθρο 1, παρ. 1 και 2: ιδρύεται Οργανισμός υπό την επωνυμία Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού... «Ο οργανισμός αποτελεί Δημόσιαν Επιχείρησιν ανήκουσα εξ ολοκλήρου εις το Ελληνικό Δημόσιον...».

β. Ν.Δ. 4366/1964 κ.ά., περί Ε.Τ.Β.Α.: άρθρο 1 και 2: «Η Ε.Τ.Β.Α. είναι Δημόσια Επιχειρήσις, ανήκουσα εξ ολοκλήρου εις το Ελληνικόν Δημόσιον...» κ.ά..

Γ. Εξ άλλου, αποφάσεις ελληνικών Δικαστηρίων αναφερομένων στην έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης δέχονται απλώς, ότι αυτή αποτελεί Δημόσιο Οργανισμό: Στ.Ε. 2772/1969, Α.Π. 771/1974 κ.λ..

Δ. Σε άλλες Χώρες, π.χ. Γαλλία, ο συνταγματικός νομοθέτης χρησιμοποιεί τον όρο «Δημόσια Επιχείρηση» χωρίς να προσδιορίζει το περιεχόμενό του, αλλά το κενό αυτό το καλύπτει (όχι πάντοτε βεβαίως) ο κοινός νομοθέτης.

Έτσι, στο ισχύον Σύνταγμα της Γαλλικής Δημοκρατίας της 4ης Οκτωβρίου 1958 (τελευταία αναθεώρησή του 30 Δεκεμβρίου 1963), αναφέρεται μεταξύ άλλων (άρθρο 34): «...ο νόμος θέτει ακόμα τους κανόνες τους σχετικούς με..., τις εθνικοποιήσεις επιχειρήσεων και την μετατροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων σε ιδιωτικές».

Κάτω από την συνταγματική αυτή ρύθμιση, ο κοινός νομοθέτης προσδιόρισε την έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης σε σειρά νομοθετημάτων, (ρυθμίσεις των ετών 1948, 1969, 1983 κ.λ.).

Τέλος, ο Ν. της 26/7/1983 Περί του εκδημοκρατισμού του Δημοσίου Τομέα, κατατάσσει τις Δημόσιες Επιχειρήσεις της Γαλλίας σε δύο μεγάλες κατηγορίες:

α. Δημόσιες Επιχειρήσεις πρώτης τάξης (premier rang):

- Δημόσιοι Οργανισμοί βιομηχανικού και εμπορικού χαρακτήρα.

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

β. Δημόσιες Επιχειρήσεις δεύτερης τάξης (second rang):

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

Στην Γερμανία, εξ άλλου, Επιχειρήσεις του Δημοσίου Τομέα θεωρούνται κατά την τρέχουσα πρακτική:

A. Οι ίδιες εκμεταλλεύσεις του Δημοσίου.

B. Οι χωριστές περιουσιακές ενότητες του Κράτους.

Γ. Τα Ιδρύματα Δημοσίου Δικαίου.

Δ. Οι Δημόσιες Εταιρείες.

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

Στο Ηνωμένο Βασίλειο ως Δημόσιες Επιχειρήσεις θεωρούνται:

A. Οι Δημόσιες Εταιρείες, οι οποίες δημιουργούνται με νόμο (Statutory Corporations).

B. Οι Δημόσιες Εταιρείες, οι οποίες δημιουργούνται με πράξη του αρχηγού της εκτελεστικής εξουσίας (Chartered Corporations).

Γ. Οι Εμπορικές Εταιρείες, οι οποίες συνιστώνται βάσει των διατάξεων της κοινής εμπορικής νομοθεσίας (Limited Companies registered under the Companies Acts).

Άλλες Χώρες, τέλος, ανέθεσαν κατά καιρούς σε ειδικές Επιτροπές την μελέτη θεμάτων των Δημοσίων Επιχειρήσεων, της οριοθέτησης της σχετικής έννοιας περιλαμβανομένης στην αποστολή τους. Αναφέρεται εδώ ενδεικτικώς η περίπτωση της Νιγηρίας (με την επισήμανση της σχετικής βρετανικής επιρροής).

Στην Νιγηρία συγκροτήθηκαν κατά καιρούς διάφορες Επιτροπές από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση για την μελέτη των θεμάτων των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Ενδεικτικώς αναφέρονται εδώ οι Επιτροπές των ετών 1974 (Rapport Udoji) και 1981 (Rapport Onodose).

Η πρώτη διακρίνει 4 τύπους οργανισμών:

- Les «Public utilities» ou les entreprises à vocation de service public.

- Les institutions financières.

- Les entreprises industrielles et commerciales.
- Les organismes de service et de régulation.

Η δεύτερη Επιτροπή αύξησε τον αριθμό των κατηγοριών των Δημοσίων Επιχειρήσεων σε 5.

Ε. Η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τέλος, σε ειδική Οδηγία της (Οδηγία της Επιτροπής της 25ης Ιουνίου 1980 Περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των Κρατών Μελών και των Δημοσίων Επιχειρήσεων) θεωρεί ως Δημόσια Επιχείρηση «κάθε επιχείρηση στην οποία το Δημόσιο δύναται να ασκήσει αμέσως ή εμμέσως λόγω κυριότητας, οικονομικής συμμετοχής ή δυνάμει διατάξεων που την διέπουν, αποφασιστική επιρροή».

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

α. Διαθέτει την πλειοψηφία του καλυφθέντος κεφαλαίου της επιχείρησης.

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

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

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προχώρησε στην οριοθέτηση της έννοιας της Δημόσιας Επιχείρησης (και στις άλλες ρυθμίσεις) με βάση το άρθρο 90 παρ. 3 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (1957) εκτιμώντας:

- ότι οι Δημόσιες Επιχειρήσεις διαδραματίζουν ένα σημαντικό ρόλο στην οικονομία των Κρατών Μελών.

- ότι η Συνθήκη ΕΟΚ (1957) δεν θίγει το καθεστώς ιδιοκτησίας στα Κράτη Μέλη και συνεπώς πρέπει να εξασφαλισθεί η ίση μεταχείριση Δημοσίων και ιδιωτικών Επιχειρήσεων (αφού εννοείται οριοθετηθούν σαφώς οι πρώτες).

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

- ότι ο πολύπλοκος χαρακτήρας των οικονομικών σχέσεων του Δημοσίου με τις Δημόσιες Επιχειρήσεις τείνει να εμποδίσει την εκπλήρωση της αποστολής αυτής,

.....

- ότι η διαφάνεια στον τομέα των Δημοσίων Επιχειρήσεων πρέπει να επιτρέπει την σαφή διάκριση μεταξύ της δράσης του Κράτους ως Δημοσίου και ως Ιδιοκτήτου.

Στ. Από τα παρατεθέντα στοιχεία συνάγεται, ότι σαφής προσδιορισμός της έννοιας της Δημόσιας Επιχείρησης κατά τρόπο μη επιδεχόμενο ισχυρές (εννοιολογικές) αμφισβητήσεις απαντάται στην Οδηγία της Επιτροπής της ΕΟΚ.

Αυτό φυσικά σημαίνει a contrario, ότι παν ό,τι δεν εμπίπτει σε μία από τις λεπτομερώς καθοριζόμενες περιπτώσεις Δημοσίων Επιχειρήσεων δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί (κατά την Οδηγία) Δημόσια Επιχείρηση.

Ζ. Με βάση αυτόν λοιπόν τον ορισμό μπορεί να οδηγηθεί κάποιος στην επισήμανση των ακολούθων στοιχείων, ως στοιχείων «συστατικών» της έννοιας της Δημόσιας Επιχείρησης.

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

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

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

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

Η αυτοτέλεια αυτή όμως συνεπάγεται ενίοτε και υποχρεώσεις: Ν.1468/1950, άρθρο 1 παρ. 3: «ειδικώς η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού υποχρεούται όπως: α) διασφαλίζει την οικονομική αυτάρκεια αυτής· β) παρέχει την παραγομένην ηλεκτρικήν ενέργειαν προς τους... πληθυσμούς εις την ευθυνοτέραν δυνατήν τιμήν, ενεργούσα βάσει υγιών εμπορικών αρχών... κ.λ.».

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

αα. Ν.735/1977 Περί Ιδρύσεως Ανωνύμου Εταιρείας υπό την επωνυμίαν Διεθνής Έκθεσις Θεσσαλονίκης Ανώνυμος Εταιρεία, άρθρο 3: «αρχικόν κεφάλαιον της Διεθνούς Εκθέσεως Θεσσαλονίκης Α.Ε., είναι η εις δραχμάς καθαρά θέσις, ήτις ήθελε προκύψει εκ της καταργουμένης Διεθνούς Εκθέσεως Θεσσαλονίκης, εκδιδομένου επ' ονόματι του Ελληνικού Δημοσίου ενός ονομαστικού αναπαλλοτριώτου τίτλου».

ββ. Ελληνική Βιομηχανία Ζαχαρέως Α.Ε.: Καταστατικόν, ΦΕΚ 153/9.5.1960, τ.Α', κ.λ.: άρθρο 28: «εκ του... αναγραφόμενου μετοχικού κεφαλαίου... το μεν Ελληνικόν Δημόσιον, υποκατασταθέν ήδη... εκάλυψε και κατέβαλε 40.000.000 δραχμές εν συνόλω, ήτοι ποσοστόν 10% επί του όλου μετοχικού κεφαλαίου, η δε Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος 360.000.000 δραχμές, ήτοι ποσοστόν 90% επί του όλου μετοχικού κεφαλαίου».

γγ. Α.Ν. 1563/1939 Περί συστάσεως Ειδικού Ταμείου Υδρεύσεως Θεσσαλονίκης, άρθρο 2 παρ. 1: «σκοπός του Ταμείου είναι η διοίκησης και διαχείρισις ιδίας περιουσίας...».

στ. Η Δημόσια Επιχείρηση συνιστάται με σκοπό την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, η δε σύστασή της με τέτοιο στόχο είναι ιδιαιτέρως δηλωτική της τάσης για ιδιωτικοποίηση του Δημοσίου Δικαίου.

ζ. Η Δημόσια Επιχείρηση συνιστάται «χάριν του δημοσίου συμφέροντος», όπως μόνιμως αναφέρεται στους ιδρυτικούς νόμους όλων σχεδόν των Δημοσίων Επιχειρήσεων

και Οργανισμών (τουλάχιστον στην Ελλάδα): η Δημόσια Επιχείρηση αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου και όχι στην άσκηση κερδοσκοπικής δραστηριότητας.

Σε σπάνιες περιπτώσεις το Κράτος, που ίδρυσε Δημόσια Επιχείρηση, «λειτουργούσαν χάριν του δημοσίου συμφέροντος κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας» (άρθρο 1 παρ. 1 Ν.Δ. 768/1970 περί συστάσεως των ΗΛΠΑΠ - Ηλεκτροκίνητα Λεωφορεία Περιοχής Αθηνών - Πειραιώς) επιδιώκει να καρπωθεί μέρος των κερδών της: «ποσοστόν πενήτηκοντα τοις εκατόν (50%) των κατ' έτος καθαρών κερδών των ΗΛΠΑΠ περιέρχεται εις το Ελληνικόν Δημόσιον, του υπολοίπου αγομένου εις αύξησιν του αποθεματικού κεφαλαίου....» (άρθρο 8 παρ. 7 Ν.Δ. 768/1970 Περί συστάσεως των ΗΛΠΑΠ).

η. Η Δημόσια Επιχείρηση υπάγεται στην εποπτεία και στον έλεγχο του Κράτους. Η εποπτεία, ως είναι ευνόητο, είναι ευρύτερα του ελέγχου, ο οποίος μπορεί να είναι «εσωτερικός», «εκ των υστέρων» κ.λ..

### **9. Ειδικότεροι λόγοι ίδρυσης Δημοσίων Επιχειρήσεων**

Συνήθως κάθε Δημόσια Επιχείρηση οφείλει την δημιουργία της σε ιδιαίτερους λόγους, αλλά σε μία πρώτη, αν όχι και οριστική, προσέγγιση αυτών των λόγων, μία δυνατή ταξινόμησή τους είναι η ακόλουθη:

- Επιθυμία του Κράτους να διασφαλίσει τον (απόλυτο ει δυνατόν) έλεγχο σε τομείς ιδιαίτερος ζωτικής σημασίας για την οικονομία του.
- Επιδίωξη δημιουργίας από το Κράτος της απαραίτητης υποδομής βάσης για την οικονομική και βιομηχανική ανάπτυξή του.
- Παροχή δημοσίων κοινωνικών υπηρεσιών στους πολίτες.
- Αρωγή του Κράτους προς την ιδιωτική επιχειρηματική πρωτοβουλία με την παροχή διαφόρων διευκολύνσεων κ.λ. μέσω Δημοσίων Επιχειρήσεων.
- Αύξηση των κρατικών εσόδων μέσω της δραστηριότητας Δημοσίων Επιχειρήσεων κ.λ.

### **10. Είδη Δημοσίων Επιχειρήσεων**

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

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

- Δημόσιες Επιχειρήσεις ανώνυμες κρατικές εταιρείες: στην κατηγορία αυτή εντάσσονται εκείνες οι Δημόσιες Επιχειρήσεις οι οποίες είναι μετοχικές με μόνο μέτοχο το Κράτος ή μόνους μετόχους το Κράτος και άλλη ή άλλες Δημόσιες Επιχειρήσεις. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις Δημοσίων Επιχειρήσεων αυτής της κατηγορίας: α) Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου. β) Ελληνική Βιομηχανία Ζαχάρεως.

- Δημόσιες Επιχειρήσεις ανώνυμες εταιρείες, των οποίων οι μετοχές, πλην του Κράτους, μπορούν να κατέχουν και ιδιώτες (εξυπακούεται ότι την πλειοψηφία των μετοχών διαθέτει το Κράτος).

- Δημόσιες Επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών: Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση.
- Δημόσιες Επιχειρήσεις παραγωγής αγαθών: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού.

Ευνόητο είναι, ότι οι Δημόσιες Επιχειρήσεις, οι οποίες είναι και ανώνυμες εταιρείες έχουν «άνευ άλλου τινός» και την εμπορική ιδιότητα (και) εκ μόνου του λόγου, ότι είναι ανώνυμες: άρθρο 1 Ν.2190/1920 (Β.Δ. 174/1963).

### **11. Παρούσα κατάσταση των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην Ελλάδα. Το καθεστώς ιδιοκτησίας**

Αμέσως μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου ιδρύθηκαν στην Ελλάδα πολλές Δημόσιες Επιχειρήσεις με ποικίλα αντικείμενα δραστηριότητας: την ενέργεια, τις τηλεπικοινωνίες, το πετρέλαιο, την στέγαση, τις αστικές συγκοινωνίες των Αθηνών, την βιοτεχνία και χειροτεχνία, την προώθηση των εξαγωγών, την καταγραφή και κτηματογράφηση ακινήτων του Δημοσίου κ.λ..

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

Το θέμα του καθεστώτος ιδιοκτησίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερος οξύ και ταυτοχρόνως σημαντικό. Αντί άλλης προσέγγισης παρατίθεται εδώ η θέση, την οποία διετύπωσε εν προκειμένω κατά μήνα Ιούλιο 1995 μ.Χ. η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, ανταποκρινόμενη σε σχετικό αίτημα του τότε Υπουργού Εθνικής Οικονομίας.

Όπως είναι ευνόητο, πέραν αυτών των «θέσεων», υπάρχει μεγάλο πεδίο περαιτέρω προβληματισμού, η δε «καταφυγή» στην αλλοδαπή εμπειρία ίσως αποδειχθή «λυσιτελής».

«Κάτω από τις νέες συνθήκες, οι στόχοι για τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ μπορούν να επιτευχθούν μακροχρονίως μόνο με ριζική αλλαγή αντίληψης ως προς τις δραστηριότητες που πρέπει να καλύπτονται από το Δημόσιο. Ακόμη και για τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας (υποδομής), η ανάγκη του εκσυγχρονισμού κάτω από τις νέες συνθήκες απαιτεί να αντιμετωπισθεί ρεαλιστικώς ο παράγοντας του ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Η έννοια του φυσικού μονοπωλίου συρρικνώνεται με το άνοιγμα των αγορών, τα διεθνή δίκτυα και την εξέλιξη της τεχνολογίας. Έτσι, οι σημερινές συνθήκες απαιτούν την αποκρατικοποίηση μεγάλου αριθμού των ΔΕΚΟ.

Η Ο.Κ.Ε. ζήτησε από την Κυβέρνηση να προσδιορίσει ποιές ΔΕΚΟ θα παραμείνουν υπό τον έλεγχο του Δημοσίου, και γιατί, και να αποκρατικοποιήσει τις υπόλοιπες.

Περαιτέρω, για εκείνες τις ορισμένες ΔΕΚΟ, για τις οποίες θα αποφασισθεί να παραμείνουν υπό τον έλεγχο του Δημοσίου, η Ο.Κ.Ε. προτρέπει την Κυβέρνηση να εξετάσει ρεαλιστικώς την μετοχοποίησή τους και την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο μετοχικό τους κεφάλαιο.

Με αυτόν τον τρόπο θα επιτευχθεί εκ των πραγμάτων η λειτουργία των ΔΕΚΟ ως Ανωνύμων Εταιριών (Α.Ε.), που «επιχειρούν» με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και

που ελέγχονται από τα γνωστά όργανα ελέγχου και διοίκησης των Α.Ε. όπως ορίζονται από τον σχετικό νόμο. Οι θεσμοί της συμμετοχής ιδιωτών μετόχων στη Γενική Συνέλευση της Ανωνύμου πια Εταιρείας και των δικαιωμάτων της μειοψηφίας για εκπροσώπηση στο Διοικητικό Συμβούλιο κατά το Νόμο 2190/1920 Περί Ανωνύμων Εταιρειών θα συμβάλουν αποφασιστικά ώστε να υλοποιηθούν στην πράξη οι στόχοι του εκσυγχρονισμού των ΔΕΚΟ.

Σημειώνεται ιδιαίτερα η ανάγκη για αυξημένη ευθύνη και ευλυσία των διοικήσεων και η δυνατότητα αντλήσεως κεφαλαίων από το Χρηματιστήριο για τις αναπτυξιακές τους ανάγκες» (άποψη Εργοδοτών).

Οι ΔΕΚΟ που διαχειρίζονται βασικές υποδομές ή τομείς στρατηγικής σημασίας θα πρέπει να παραμείνουν υπό δημόσιο έλεγχο.

Η εξυπηρέτηση των μεγάλων επενδυτικών<sup>5</sup> τους προγραμμάτων θα πρέπει να γίνεται με την επιλογή του καταλληλότερου κατά περίπτωση τρόπου άντλησης πόρων, ώστε να μην υπονομεύεται το μέλλον της επιχείρησης αλλά και να μην τίθεται σε αμφισβήτηση το ιδιοκτησιακό καθεστώς και η διοίκησή της» (άποψη Εργαζομένων).

(Το ως άνω κείμενο είναι απόσπασμα από την Γνώμη της Ολομέλειας της Ο.Κ.Ε. επί του θέματος του θεσμικού εκσυγχρονισμού των ΔΕΚΟ).

## 12. Επίλογος

Οι εραστές των θετικών Επιλόγων έχουν την ευχέρεια να θεωρήσουν τις παρατιθέμενες εν συνεχεία σκέψεις ως «θετικές», «ρεαλιστικές», «εφαρμόσιμες» ή στην πλέον «αρνητική» αντιμετώπισή τους ως «αφετηρία» δημιουργικού προβληματισμού.

- Η συνεισφορά των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην εν γένει ανάπτυξη της Χώρας πρέπει να θεωρηθεί σημαντική έως αποφασιστική.

- Μερικές Δημόσιες Επιχειρήσεις λειτουργούν ήδη, υπό καθεστώς ανταγωνισμού και το γεγονός αυτό πρέπει να ληφθεί σοβαρώς υπ' όψει κατά τον σχεδιασμό των πολιτικών τους.

- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις έχουν λόγω διεθνούς συγκυρίας, σημαντικές «ευκαιρίες» για επικερδείς επεκτάσεις και εκτός Ελλάδος, ιδίως εντός των Βαλκανίων.

- Οι επικρατούσες τάσεις, ιδίως εντός του χώρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι εκείνες της διαφάνειας της λειτουργίας της Δημόσιας Επιχείρησης, του ανοίγματος των αγορών, της ενίσχυσης του εν γένει ανταγωνισμού.

- Το Ανθρώπινο Σχολείο της Δημόσιας Επιχείρησης είναι ό,τι πολυτιμότερο αυτή διαθέτει, επομένως, πέραν των «λογικών» προς αυτό οικονομικών και λοιπών παροχών, πρέπει να έχει την δυνατότητα συνεχούς επιμόρφωσης και ενημέρωσης.

- Η Δημόσια Επιχείρηση λειτουργούσα εν πολλοίς εντός κλίματος «βεβαιότητας» και «ασφάλειας», πρέπει να «πείσει» για την, λήγοντος του εικοστού αιώνας, «αναγκαιότητά» της τους Πολίτες, προς τους οποίους απευθύνεται, λαμβανομένου σοβαρώς υπ' όψει του γεγονότος, ότι αυτοί ήδη ζουν, κινούνται και διακατέχονται υπό συναισθημάτων ανασφαλείας εντός ενός κόσμου εξόχως επισφαλούς...

5. Βλ. γενικώς Βασ. Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ: *Το νομικό καθεστώς προστασίας ξένων κεφαλαίων και επενδύσεων αναπτυξιακού χαρακτήρα στην Ελλάδα. Αθήναι, 1996.*