

**Πάντειο Πανεπιστήμιο
Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Σχολή Κοινωνικών Επιστημών
Τμήμα Κοινωνιολογίας**

**Σταύρος Χρήσιμος
Α.Μ. 305034**

**Διδακτορική διατριβή με θέμα:
«Η επιχειρηματική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης ως
τρόπος παροχής κοινωνικών-συλλογικών αγαθών»**

**Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή:
Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος, Καθηγητής τμ. Κοινωνιολογίας
Ιωάννης Βαβούρας: Καθηγητής τμ. Δημόσιας Διοίκησης (Ομότιμος)
Χαράλαμπος Οικονομίδης: Καθηγητής τμ. Δημόσιας Διοίκησης**

Αθήνα

2018

*Στη μνήμη του William J. Gillen (Univ. of Windsor), που με δίδαξε ακαδημαϊκή
δεοντολογία*

*Στους πανεπιστημιακούς δασκάλους Γιώργο Σταμάτη, Μιχάλη Ψαλιδόπουλο, Στάθη
Τσοτσουρό, Θόδωρο Σακελλαρόπουλο, που με τον τρόπο του ο καθένας συνέβαλε στην
ολοκλήρωση αυτής της μελέτης*

Στη μνήμη της μάνας μου, που με δίδαξε ήθος και λογική

Στη Νατάσα που με παρότρυνε και με ανέχτηκε διαχρονικά

Περίληψη

Η παρούσα μελέτη έχει ως στόχο την απάντηση σε δύο βασικά ερωτήματα, το ένα θεωρητικό και το άλλο εμπειρικό. Το θεωρητικό ερώτημα αφορά στον προσδιορισμό της φύσης των τοπικών συλλογικών αγαθών για τα οποία δικαιολογείται η άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας από την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και της πλέον αποτελεσματικής μορφής/οργάνωσης που μπορεί να έχει αυτή η επιχειρηματική δράση. Το εμπειρικό ερώτημα –το οποίο διερευνάται στο πλαίσιο των πορισμάτων που προκύπτουν από τη διερεύνηση του θεωρητικού ερωτήματος- αφορά στην αξιολόγηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, και έχει δύο σκέλη: (α) την αξιολόγηση στο σύνολο της χώρας, και (β) την αξιολόγηση στο δήμο Καλαμάτας, ως μελέτη περίπτωσης.

Η μελέτη φιλοδοξεί να συμβάλλει στην κάλυψη της έλλειψης μιας συνολικής και σφαιρικής αξιολόγησης της δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα κατά τη μεταπολίτευση. Η μελέτη της επιχειρηματικής δράσης του δήμου Καλαμάτας παρέχει μια αντιπροσωπευτική μικρογραφία της συνολικής εικόνας, καθώς ο εν λόγω Δήμος επέδειξε όχι μόνο πλούσια επιχειρηματική δράση -και τυπική του μοντέλου δημοτικής επιχειρηματικότητας που ακολουθήθηκε μεταπολιτευτικά-, αλλά, επιπλέον, θεωρήθηκε, και προβλήθηκε σε επίπεδο χώρας, ως πρότυπος Δήμος.

Τα συμπεράσματα της έρευνας συνοψίζονται στα εξής σημεία. (i) Επιχειρηματική δράση για την τοπική αυτοδιοίκηση δικαιολογείται μόνο στα εμπορεύσιμα τοπικά συλλογικά αγαθά, ή στις τοπικές «υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος», κατά την ορολογία και τυπολογία της ΕΕ. (ii) Η πλέον αποτελεσματική μορφή αυτής της επιχειρηματικής δράσης είναι οι «τοπικές μεικτές επιχειρήσεις». (iii) Το μοντέλο της δημοτικής επιχειρηματικής δράσης που ακολουθήθηκε στην Ελλάδα δεν εκπλήρωσε τους στόχους που είχαν τεθεί, και απέκλινε σημαντικά από το θεωρητικό πρότυπο, αλλά και από την πρακτική των άλλων χωρών της ΕΕ, καθώς η δράση των δημοτικών επιχειρήσεων: ήταν περιορισμένη στα εμπορεύσιμα τοπικά συλλογικά αγαθά· ήταν εκτεταμένη σε υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα και μη εμπορεύσιμες, που ανήκουν στον πυρήνα των ΟΤΑ· στους κλάδους της ιδιωτικής οικονομίας ήταν επίσης περιορισμένη, προσχηματική και αναποτελεσματική –σε αντίθεση με τους διακηρυγμένους στόχους· δεν συνέβαλλε ουσιαστικά στην τοπική ανάπτυξη. (iv) Η

επιχειρηματική δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα εξυπηρετήσε, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας 2000, μια εν μέρει υποκατάσταση της λειτουργίας των ΟΤΑ, μια μετάθεση αρμοδιοτήτων από τον πυρήνα των ΟΤΑ προς τις ευέλικτες δημοτικές επιχειρήσεις –μία «οργανωτική ιδιωτικοποίηση»- με στόχους: την παράκαμψη του δύσκαμπτου πλαισίου της δημόσιας διοίκησης, και της επιχειρησιακής αδυναμίας των μητρικών ΟΤΑ· την εξυπηρέτηση ιδιοτελών σκοπιμοτήτων. (v) Οι δημοτικές επιχειρήσεις λειτούργησαν κυρίως ως πολιτικές οντότητες, και όχι με επιχειρηματική φιλοσοφία και με κριτήρια επιχειρηματικών-οικονομικών μονάδων. (vi) Οι εσωτερικές αντιφάσεις και οι παθογένειες του συστήματος οδήγησαν στη συσσώρευση οικονομικών και λειτουργικών προβλημάτων στις δημοτικές επιχειρήσεις, τα οποία με τη σειρά τους οδήγησαν στην αλλαγή του μοντέλου στο δεύτερο μισό της δεκαετίας 2000. Η μεταρρύθμιση που ακολούθησε εξορθολόγισε σε ένα βαθμό το προηγούμενο σύστημα, αλλά δεν αντιμετώπισε βασικές παθογένειές του, όπως τη μετάθεση αρμοδιοτήτων από το βασικό πυρήνα του δήμου προς τις επιχειρήσεις του, κάτι που διαιωνίζεται και σήμερα με τις «κοινοφελείς» επιχειρήσεις. (vii) Παράλληλα, ο θεσμός των τοπικών μεικτών επιχειρήσεων, ο οποίος εξαπλώνεται γρήγορα σε άλλες χώρες, δεν έχει βρει καμία ανταπόκριση στην Ελλάδα. (viii) Σαν αποτέλεσμα, ο θεσμός της δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα, διαχρονικά, δεν έχει διαδραματίσει το ρόλο που θα μπορούσε να διαδραματίσει. (ix) Τα κύρια συμπεράσματα για το σύνολο της χώρας επιβεβαιώνονται με εμφατικό τρόπο και στη μελέτη περίπτωσης, στην επιχειρηματική δραστηριότητα του Δήμου Καλαμάτας.

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη	iv
Πίνακας περιεχομένων.....	vi
Ευρετήριο πινάκων	viii
Ευρετήριο σχημάτων	xi
Ακρωνύμια.....	xii
Εισαγωγή.....	1
Το υπόβαθρο και σκεπτικό της μελέτης	1
Σκοπός, ερευνητικά ερωτήματα και σχεδιασμός της έρευνας	4
Διάρθρωση και σύνοψη της μελέτης	9
1 Ζητήματα θεωρίας και πρακτικής	16
1.1 Μια γενική θεώρηση για το ρόλο του κράτους στην οικονομία	17
1.1.1 Ιστορικές φάσεις.....	17
1.1.2 Οι θεωρητικές απόψεις για το ρόλο του κράτους στην οικονομία	30
1.2 Τυπολογία των αγαθών και τρόποι παροχής	60
1.2.1 Τυπολογία των αγαθών.....	61
1.2.2 Η διάκριση παραγωγής-παροχής και οι εναλλακτικοί τρόποι παροχής των δημοσίων υπηρεσιών	70
1.2.3 Δημόσια αγαθά και δημόσιες υπηρεσίες: μία σύνθεση	88
1.3 Ανακεφαλαίωση.....	100
2 Το δημόσιο ως επιχειρηματίας.....	102
2.1 Εισαγωγή.....	102
2.2 Η θεωρία της επιχείρησης στο δημόσιο	104
2.2.1 Γενικό πλαίσιο	104
2.2.2 Η σημασία του ανταγωνισμού	114
2.2.3 Η σημασία της εταιρικής διακυβέρνησης	117
2.2.4 Η σημασία της συμπεριφοράς των συντελεστών του κράτους	123
2.2.5 Σύνοψη θεωρητικής συζήτησης για τις δημόσιες επιχειρήσεις	128
2.3 Ιστορική εξέλιξη των δημοσίων επιχειρήσεων	131
2.3.1 Η ανάπτυξη και επέκταση των δημοσίων επιχειρήσεων	131
2.3.2 Τα προβλήματα των δημοσίων επιχειρήσεων και οι ιδιωτικοποιήσεις.....	137
2.4 Επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΤΑ).....	143
2.4.1 Γενικό πλαίσιο	143
2.4.2 Τοπικές μεικτές επιχειρήσεις	155
2.4.3 Σύνοψη αξιολόγησης των εναλλακτικών τρόπων παραγωγής των εμπορεύσιμων υπηρεσιών	163
2.5 Ανακεφαλαίωση.....	166
2.6 Σύνοψη ιστορικής-θεωρητικής συζήτησης: Παρεμβατισμός και δημόσια επιχειρηματικότητα	168
3 Η επιχειρηματική δραστηριότητα της ΤΑ στην Ελλάδα.....	180
3.1 Γενικό πλαίσιο.....	180
3.2 Ανασκόπηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.....	184
3.2.1 Τα πρώτα 150 χρόνια.....	184
3.2.2 Η περίοδος της μεταπολίτευσης	189
3.3 1 ^η περίοδος δημοτικής επιχειρηματικότητας: 1950-1980	195
3.4 2 ^η περίοδος δημοτικής επιχειρηματικότητας: 1980-2006	198
3.4.1 Θεσμικό-ιστορικό πλαίσιο	199
3.4.2 Θεωρητικά ζητήματα και πολιτική διαχείριση	205
3.4.3 Δεδομένα και αποτελέσματα λειτουργίας των ΕΤΑ.....	212
3.4.4 Αξιολόγηση των ΕΤΑ.....	218
3.5 3 ^η περίοδος δημοτικής επιχειρηματικότητας: 2006-σήμερα.....	228
3.5.1 Η κριτική του επίσημου κράτους στο προηγούμενο καθεστώς	228
3.5.2 Βασικές διατάξεις του νέου θεσμικού πλαισίου για τις ΕΤΑ	231
3.5.3 Αξιολόγηση του νέου τοπίου για τις ΕΤΑ	234

3.6	Οι επιχειρήσεις της ΤΑ στην ΕΕ: μια σύγκριση με την Ελλάδα	241
3.7	Η επιχειρηματικότητα της ΤΑ στην Ελλάδα: Σύνοψη αποτελεσμάτων έρευνας	248
4	Η Επιχειρηματική Δραστηριότητα του Δήμου Καλαμάτας	255
4.1	Εισαγωγή.....	255
4.1.1	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου & Ιδρύματα του δήμου Καλαμάτας.....	259
4.1.2	Ο χάρτης των επιχειρήσεων του δήμου Καλαμάτας.....	260
4.2	Δημοτική Επιχείρηση Πολιτιστικής Ανάπτυξης Καλαμάτας (ΔΕΠΑΚ).....	263
4.2.1	Λειτουργικά στοιχεία ΔΕΠΑΚ	265
4.2.2	Οικονομική ανάλυση ΔΕΠΑΚ	267
4.3	Δημοτικό Περιφερειακό Θέατρο Καλαμάτας (ΔΗΠΕΘΕΚ)	288
4.3.1	Λειτουργικά στοιχεία ΔΗΠΕΘΕΚ	288
4.3.2	Οικονομική ανάλυση ΔΗΠΕΘΕΚ	289
4.4	Δημοτική Επιχείρηση Τουριστικής Ανάπτυξης Καλαμάτας (ΔΕΤΑΚ)	292
4.4.1	Λειτουργικά στοιχεία ΔΕΤΑΚ.....	292
4.4.2	Οικονομική ανάλυση ΔΕΤΑΚ.....	294
4.5	Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ).....	295
4.5.1	Λειτουργικά στοιχεία ΚΕΚ.....	295
4.5.2	Οικονομική ανάλυση ΚΕΚ.....	296
4.6	Η νέα επιχείρηση ΦΑΡΙΣ: συγχώνευση των ΔΕΠΑΚ, ΔΗΠΕΘΕΚ, ΔΕΤΑΚ, ΚΕΚ	298
4.6.1	Συνοπτική εικόνα των τεσσάρων συγχωνευόμενων επιχειρήσεων συνολικά.....	298
4.6.2	Σχεδιασμός λειτουργίας της ΦΑΡΙΣ.....	306
4.6.3	Αποτελέσματα λειτουργίας της ΦΑΡΙΣ.....	311
4.7	Αναπτυξιακή Δημοτική Επιχείρηση Καλαμάτας (ΑΔΕΚ).....	321
4.7.1	Σχεδιασμός και προβλέψεις λειτουργίας της ΑΔΕΚ	321
4.7.2	Λειτουργικά στοιχεία της ΑΔΕΚ.....	325
4.7.3	Οικονομική ανάλυση της ΑΔΕΚ	327
4.7.4	Αξιολόγηση της ΑΔΕΚ	331
4.8	Η νέα επιχείρηση ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: η μετεξέλιξη της ΑΔΕΚ	335
4.8.1	Σχεδιασμός & προβλέψεις λειτουργίας της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ (2010-2013)	336
4.8.2	Αποτελέσματα λειτουργίας της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ (2010-2014).....	340
4.9	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης Καλαμάτας (ΔΕΥΑΚ)	353
4.9.1	Λειτουργικά στοιχεία ΔΕΥΑΚ	353
4.9.2	Οικονομική ανάλυση ΔΕΥΑΚ	357
4.10	Βιομηχανικά Σφαγεία – Αγορά Καλαμάτας (ΒΙΣΦΑΚΑ)	366
4.10.1	Οικονομική ανάλυση ΒΙΣΦΑΚΑ	367
4.11	Η επιχειρηματικότητα στο Δήμο Καλαμάτας: Σύνοψη αποτελεσμάτων έρευνας	369
5	Συμπεράσματα.....	380
5.1	Η δημοτική επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα.....	380
5.2	Η επιχειρηματικότητα στο δήμο Καλαμάτας	387
5.3	Προς ένα νέο μοντέλο παροχής τοπικών υπηρεσιών;	392
6	Αναφορές.....	6-1
7	Παράρτημα	7-1

Ευρετήριο πινάκων

Πίνακας 1-1: Οι τέσσερις βασικές περιπτώσεις της φύσης ενός αγαθού - 1	61
Πίνακας 1-2: Οι τέσσερις βασικές περιπτώσεις της φύσης ενός αγαθού - 2	62
Πίνακας 1-3. Μια διευρυμένη τυπολογία των αγαθών, με παραδείγματα.....	65
Πίνακας 1-4. Τυπολογία ΤΣΑ: χαρακτηριστικά παραδείγματα ανά κατηγορία	69
Πίνακας 1-5. Επιμέρους συνιστώσες των διαδικασιών παροχής - παραγωγής	72
Πίνακας 1-6. Πλαίσιο εναλλακτικών τρόπων παραγωγής, διανομής & χρηματοδότησης των αγαθών .	75
Πίνακας 1-7. Ανοικτή & συμμετοχική διακυβέρνηση στην παροχή υπηρεσιών: Συνεργασία μέσω αλληλεπίδρασης	87
Πίνακας 1-8. Τομείς & δραστηριότητες που δεν παράγουν ΥΓΣ – nace1.1/ΣΤΑΚΟΔ91 (ανταγωνιστικοί τομείς/δραστηριότητες)	95
Πίνακας 1-9. Υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ) – nace1.1/ΣΤΑΚΟΔ91	96
Πίνακας 1-10. Κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ΚΥΚΩ) – nace1.1/ΣΤΑΚΟΔ 91	96
Πίνακας 2-1. Αξιολόγηση της επίδοσης των δημοσίων επιχειρήσεων: Ομαδοποίηση παραμέτρων ...	110
Πίνακας 2-2. Χαρακτηριστικά δημοσίων έναντι ιδιωτικών επιχειρήσεων	130
Πίνακας 2-3. Λόγοι/κίνητρα δημιουργίας και ανάπτυξης των δημοσίων επιχειρήσεων	137
Πίνακας 2-4. Επιλογές παραγωγής/παροχής τοπικών συλλογικών αγαθών	144
Πίνακας 2-5. Εναλλακτικοί τρόποι παροχής/παραγωγής των τοπικών συλλογικών αγαθών	147
Πίνακας 2-6. Ενδεικτικές/βασικές εμπορεύσιμες τοπικές υπηρεσίες	148
Πίνακας 2-7. Ταξινόμηση/μορφές των ΕΤΑ	154
Πίνακας 2-8. Εναλλακτικά μοντέλα παραγωγής των τοπικών εμπορεύσιμων αγαθών. Σύνοψη αξιολόγησης	163
Πίνακας 3-1. Αναλογία εσόδων ΤΑ/κεντρικής διοίκησης.....	188
Πίνακας 3-2: Αριθμός ΕΤΑ και διάκριση σε ενεργές-αδρανείς, 1997-2001	212
Πίνακας 3-3: Νομική μορφή των ΕΤΑ, 2001	212
Πίνακας 3-4: Αντικείμενο δραστηριότητας των ΕΤΑ κατά αύξουσα σειρά, 2001	213
Πίνακας 3-5: ΕΤΑ Ανά τομέα παραγωγής, 2001	214
Πίνακας 3-6: Στοιχεία διοίκησης & οργάνωσης των επιχειρήσεων της ΤΑ, 2001.....	214
Πίνακας 3-7: Αριθμός ενεργών επιχειρήσεων της ΤΑ και εργαζόμενοι, 1997, 2000, 2004.....	215
Πίνακας 3-8: Βασικοί κλάδοι απασχόλησης για τις επιχειρήσεις της ΤΑ, 2001	215
Πίνακας 3-9: Απασχόληση ανά τομέα παραγωγής, 2001	216
Πίνακας 3-10: Οικονομικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων της ΤΑ (2000): Σύνοψη.....	217
Πίνακας 3-11: Σύγκριση αποτελεσμάτων δημοτικών επιχειρήσεων κατά τα έτη 2000-2004.....	218
Πίνακας 3-12: Επιχειρήσεις του Γ'γενή τομέα κατά αύξοντα αριθμό ανά δραστηριότητα (2000).....	223
Πίνακας 3-13. Οι ΕΤΑ του Μητρώου σε ανταγωνιστικούς και μη ανταγωνιστικούς κλάδους.....	224
Πίνακας 3-14. Οι επιχειρήσεις του Μητρώου σε καθαρά ανταγωνιστικούς κλάδους	225
Πίνακας 3-15: Οι επιχειρήσεις του Μητρώου σε κλάδους με ΥΓΣ. Διάκριση σε ΥΓΟΣ/‘Γκρι’ υπηρεσίες	226
Πίνακας 3-16: Οικονομικά αποτελέσματα επιχειρήσεων ανταγωνιστικών κλάδων και ΥΓΣ, 2001	227
Πίνακας 3-17: Οικονομικά αποτελέσματα επιχειρήσεων ΥΓΣ: Διάκριση σε ΥΓΟΣ & ‘γκρι’, 2001 ...	228
Πίνακας 3-18. Προβλεπόμενες μορφές επιχειρήσεων με βάση το Π.Δ.410/1995 και το ν.3463/2006	235
Πίνακας 3-19: Αριθμός ΕΤΑ, 2017	240
Πίνακας 3-20: Κατανομή δραστηριοτήτων των ΕΤΑ με βάση τη φύση των αγαθών στις 25 χώρες της ΕΕ (2004)*	245
Πίνακας 3-21: Βασικά στοιχεία των δημοτικών επιχειρήσεων στις 25 χώρες της ΕΕ (2004).....	247
Πίνακας 3-22: Οι δημοτικές επιχειρήσεις στην ΕΕ κατά μέσο κύκλο εργασιών (2004).....	247
Πίνακας 3-23: Οι δημοτικές επιχειρήσεις στην ΕΕ κατά μέση απασχόληση (2004)	247
Πίνακας 4-1. Εξέλιξη ΝΠΔΔ δήμου Καλαμάτας κατά την περίοδο 2007-2015	259
Πίνακας 4-2. Επιχειρήσεις που ίδρυσε ο δήμος Καλαμάτας κατά την περίοδο 1982-2007	261
Πίνακας 4-3. Επιχειρήσεις του δήμου Καλαμάτας το 2007	262
Πίνακας 4-4. Επιχειρήσεις του δήμου Καλαμάτας το 2009	262
Πίνακας 4-5. Προβλεπόμενο οργανόγραμμα ΔΕΠΑΚ	264
Πίνακας 4-6. Ενεργοί τομείς/δραστηριότητες ΔΕΠΑΚ, 2007.....	265
Πίνακας 4-7. Προσωπικό της ΔΕΠΑΚ ανά ειδικότητα & τομέα απασχόλησης (2007)	266
Πίνακας 4-8. Διοικητικό προσωπικό της ΔΕΠΑΚ ανά τομέα μισθοδοσίας (2007)	267
Πίνακας 4-9. Διοικητικό προσωπικό της ΔΕΠΑΚ ανά τομέα απασχόλησης & ειδικότητα	267

Πίνακας 4-10. Ακίνητα του δήμου Καλαμάτας παραχωρηθέντα στη ΔΕΠΑΚ κατά χρήση	268
Πίνακας 4-11. Συνοπτικός ισολογισμός όπως ΔΕΠΑΚ, 31/12/2007	270
Πίνακας 4-12. Ίδια κεφάλαια ΔΕΠΑΚ (31/12/2007)	270
Πίνακας 4-13. Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις ΔΕΠΑΚ (31/12/2007).....	271
Πίνακας 4-14. Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ΔΕΠΑΚ (31/12/2007)	271
Πίνακας 4-15. Αποτελέσματα χρήσης της ΔΕΠΑΚ, 1985-2007 (σε ευρώ)	271
Πίνακας 4-16. Αποτελέσματα λειτουργίας ΔΕΠΑΚ, 2003-2007	272
Πίνακας 4-17. Αμοιβές ΔΕΠΑΚ, 2003 – 2007	272
Πίνακας 4-18. Βασικοί δείκτες ΔΕΠΑΚ, 2003 – 2007	272
Πίνακας 4-19. Έσοδα ΔΕΠΑΚ από επιχορηγήσεις	274
Πίνακας 4-20. Υπόλοιπα απαιτήσεων της ΔΕΠΑΚ από επιχορηγήσεις (τέλος 2007)	275
Πίνακας 4-21. Ανάλυση αποτελεσμάτων ΔΕΠΑΚ ανά τομέα δραστηριότητας, 2007.....	277
Πίνακας 4-22. Κόστος προσωπικού ΔΕΠΑΚ - 2007	278
Πίνακας 4-23. Οι «προτάσεις Μαλαπάνη» για την αναδιάρθρωση των σχολών της ΔΕΠΑΚ (2005) .	285
Πίνακας 4-24. Μηνιαίο κόστος διδακτικού προσωπικού ΔΕΠΑΚ & έσοδα από δίδακτρα, σχολ. έτος 2004-2005.....	286
Πίνακας 4-25. Βασικά δεδομένα μουσικού σχολείου, σχολ. έτος 2007-08.....	287
Πίνακας 4-26. Προσωπικό ΔΗΠΕΘΕΚ - 2007	288
Πίνακας 4-27. Συνοπτικός ισολογισμός του ΔΗΠΕΘΕΚ, 31/12/2007.....	290
Πίνακας 4-28. Κυκλοφορούν ενεργητικό ΔΗΠΕΘΕΚ (31/12/2007)	290
Πίνακας 4-29. Ίδια κεφάλαια ΔΗΠΕΘΕΚ (31/12/2007).....	290
Πίνακας 4-30. Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ΔΗΠΕΘΕΚ (31/12/2007).....	291
Πίνακας 4-31. Αποτελέσματα λειτουργίας ΔΗΠΕΘΕΚ, 2005-2007	291
Πίνακας 4-32. Βασικοί δείκτες ΔΗΠΕΘΕΚ, 2005 - 2007	292
Πίνακας 4-33. Συνοπτικός ισολογισμός ΔΕΤΑΚ, 31/12/2007	294
Πίνακας 4-34. Ίδια κεφάλαια ΔΕΤΑΚ, 31/12/2007	294
Πίνακας 4-35. Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ΔΕΤΑΚ, 31/12/2007	294
Πίνακας 4-36. Αποτελέσματα λειτουργίας ΔΕΤΑΚ, 2005-2007	295
Πίνακας 4-37. Βασικοί δείκτες ΔΕΤΑΚ, 2005 – 2007.....	295
Πίνακας 4-38. Συνοπτικός ισολογισμός ΚΕΚ, 31/12/2007	296
Πίνακας 4-39. Ίδια κεφάλαια ΚΕΚ, 31/12/2007	297
Πίνακας 4-40. Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ΚΕΚ, 31/12/2007	297
Πίνακας 4-41. Αποτελέσματα λειτουργίας ΚΕΚ, 2005-2007	297
Πίνακας 4-42. Βασικοί δείκτες ΚΕΚ, 2005 - 2007	298
Πίνακας 4-43. Προσωπικό συγχωνευόμενων επιχειρήσεων, 2007	299
Πίνακας 4-44. Συγκεντρωτικός ισολογισμός (31.12.2007)	300
Πίνακας 4-45. Συσσωρευμένες ζημιές, Υποχρεώσεις, Απαιτήσεις (31.12.2007)	301
Πίνακας 4-46. Συγκεντρωτικά αποτελέσματα (2005-2007).....	301
Πίνακας 4-47. Συνοπτική ανάλυση αποτελεσμάτων Τομέα Πολιτισμού - 2007.....	303
Πίνακας 4-48. Συνοπτική ανάλυση αποτελεσμάτων Τομέα Διοίκησης – 2007	304
Πίνακας 4-49. Συγκεντρωτική συνοπτική ανάλυση αποτελεσμάτων - 2007.....	305
Πίνακας 4-50. Τομείς και δραστηριότητες της ΦΑΡΙΣ	306
Πίνακας 4-51. Αναμορφωμένος συγκεντρωτικός ισολογισμός συγχωνευόμενων, 31/12/2007	308
Πίνακας 4-52. Αύξηση μετοχικού κεφαλαίου της ΦΑΡΙΣ	309
Πίνακας 4-53. Προβλεπόμενα έσοδα της ΦΑΡΙΣ, 2009-2010	310
Πίνακας 4-54. Προβλεπόμενα έξοδα της ΦΑΡΙΣ, 2009-2010.....	310
Πίνακας 4-55. Προβλεπόμενα αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ, 2009-2010	311
Πίνακας 4-56. Χρηματική εισφορά Δήμου (διετές πρόγραμμα δράσης 2009-2010)	311
Πίνακας 4-57. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Διαδικασίες/Οργάνωση.....	314
Πίνακας 4-58. Προβλέψεις – Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έσοδα, 2009-2010	315
Πίνακας 4-59. Προβλέψεις – Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έξοδα 2009-2010.....	316
Πίνακας 4-60. Προβλέψεις – Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έσοδα-Έξοδα/Σύνοψη, 2009-2010.....	316
Πίνακας 4-61. Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έσοδα, 2011-2014	319
Πίνακας 4-62. Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έξοδα 2011-2014.....	319
Πίνακας 4-63. Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έσοδα-Έξοδα/Σύνοψη, 2011-2014.....	320
Πίνακας 4-64. Κύκλος εργασιών & έξοδα της ΦΑΡΙΣ ανά τομέα δραστηριότητας, 2011-2014	320
Πίνακας 4-65. Προβλεπόμενο επενδυτικό πρόγραμμα της ΑΔΕΚ για το ΒΙΟΠΑ	323
Πίνακας 4-66. Προβλεπόμενο επενδυτικό πρόγραμμα της ΑΔΕΚ για το ΒΙΟΠΑ	323

Πίνακας 4-67. Προβλεπόμενες δανειακές ροές του επενδυτικού προγράμματος της ΑΔΕΚ.....	324
Πίνακας 4-68. Προβλεπόμενα αποτελέσματα ΑΔΕΚ, 1990-1997	324
Πίνακας 4-69. Συνοπτικός ισολογισμός της ΑΔΕΚ, 31/12/2008	328
Πίνακας 4-70. Αποτελέσματα ΑΔΕΚ, έτη 1990-2008	329
Πίνακας 4-71. Αποτελέσματα λειτουργίας ΑΔΕΚ, 2005-2008.....	330
Πίνακας 4-72. Έσοδα ΔΙΟΚΛΗΣ, 2009-2013.....	338
Πίνακας 4-73. Έξοδα ΔΙΟΚΛΗΣ, 2009-2013.....	338
Πίνακας 4-74. Τακτοποίηση δοσοληψιών ΑΔΕΚ-Δήμου	339
Πίνακας 4-75. Προβλεπόμενα αποτελέσματα νέας επιχείρησης, 2009-2013.....	339
Πίνακας 4-76. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Προβλεπόμενη / πραγματοποιηθείσα αναπροσαρμογή αξίας παγίων	341
Πίνακας 4-77. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Διευθέτηση απαιτήσεων	341
Πίνακας 4-78. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Προβλεπόμενες επενδύσεις	342
Πίνακας 4-79. Προβλέψεις μηνιαίων μισθωμάτων της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Νέα ακίνητα.....	343
Πίνακας 4-80. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Προσωπικό	345
Πίνακας 4-81. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Στόχοι - Διαδικασίες/Οργάνωση ...	346
Πίνακας 4-82. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Έσοδα από μισθώματα	348
Πίνακας 4-83. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Έξοδα λειτουργίας.....	349
Πίνακας 4-84. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Αποτελέσματα χρήσης	349
Πίνακας 4-85. Βασικά λειτουργικά/τεχνικά στοιχεία της ΔΕΥΑΚ:.....	354
Πίνακας 4-86. Προσωπικό της ΔΕΥΑΚ, επιλεγμένα έτη.....	356
Πίνακας 4-87. Ταξινόμηση εσόδων των ΔΕΥΑ	358
Πίνακας 4-88. Αποτελέσματα ΔΕΥΑΚ, όλα τα έτη 1985-2014 (σε ευρώ)	360
Πίνακας 4-89. Συνοπτικός ισολογισμός της ΔΕΥΑΚ, 31/12/2014	362
Πίνακας 4-90. Ισολογισμοί ΔΕΥΑΚ (επιλεγμένα στοιχεία), όλα τα έτη 1985-2014 (σε ευρώ).....	363
Πίνακας 4-91. Συγκριτικοί δείκτες μεσοσταθμικών τιμών γενικού τιμολογίου ύδρευσης, (2003 & 2016)	366
Πίνακας 4-92. Αποτελέσματα χρήσης ΒΙΣΦΑΚΑ 2001-2014.....	368
Πίνακας 7-1. Τομείς & δραστηριότητες στην οικονομία που παράγουν υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (ΥΓΣ) – nace1.1/ΣΤΑΚΟΔ91	7-1
Πίνακας 7-2. Μητρώο ΚΕΔΚΕ: Απασχόληση στις επιχειρήσεις της ΤΑ κατά κλάδο (2001)	7-3
Πίνακας 7-3. Μητρώο ΚΕΔΚΕ: Οικονομικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων της ΤΑ ανά κλάδο και δραστηριότητα (2000)	7-5
Πίνακας 7-4. Μητρώο ΚΕΔΚΕ: Κατανομή ΕΤΑ σε ανταγωνιστικούς τομείς και τομείς με ΥΓΣ, κατά κλάδο δραστηριότητας (2000).....	7-8
Πίνακας 7-5. Ο χάρτης των ΕΤΑ, με βάση το θεσμικό πλαίσιο κατά την 3 ^η περίοδο επιχειρηματικής δράσης (2006-σήμερα)	7-10
Πίνακας 7-6. Μουσικό Σχολείο. Δίδακτρα & έσοδα σχολικής περιόδου 2007-2008.....	7-11
Πίνακας 7-7. Μουσικό Σχολείο. Αύξηση διδασκτρών μεταξύ 2007/08 και 2008/09.....	7-13
Πίνακας 7-8. Προσωπικό της ΔΕΥΑΚ, διαχρονικά	7-15
Πίνακας 7-9. Ενδεικτικά στοιχεία Γενικού τιμολογίου ύδρευσης της ΔΕΥΑΚ, Έτη 2003 & 2016.....	7-16

Ευρετήριο σχημάτων

Σχήμα 1-1: Η φύση των αγαθών.....	64
Σχήμα 1-2. Ταξινόμηση δημοσίων υπηρεσιών (‘Υπηρεσίες Γενικού Συμφέροντος’) στην ΕΕ	91
Σχήμα 1-3: Τα χαλαρά όρια της τυπολογίας των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος (ΥΓΣ) στην ΕΕ	93
Σχήμα 2-1. Εναλλακτικοί τρόποι παροχής/παραγωγής των τοπικών συλλογικών αγαθών	146
Σχήμα 4-1. Οργανόγραμμα ΔΕΥΑΚ	355

Ακρωνύμια

AC	Μέσο κόστος
ASD	Alternative Service Delivery
MB	Οριακό όφελος
MC	Οριακό κόστος
MPB	Οριακό ιδιωτικό όφελος
MPC	Οριακό ιδιωτικό κόστος
MRS	Οριακός λόγος υποκατάστασης
MSB	Οριακό κοινωνικό όφελος
MSC	Οριακό κοινωνικό κόστος
P	Τιμή
PPP	Public-Private Partnerships
ΑΔΕΚ	Αναπτυξιακή Δημοτική Επιχείρηση Καλαμάτας
ΒΙΟΠΑ	Βιοτεχνικό Πάρκο
ΒΙΣΦΑΚΑ	Βιομηχανικά Σφαγεία Δημοτική Αγορά Καλαμάτας
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΔΑ	Δημοσιονομική Αποκέντρωση
ΔΕ	Δημόσια Επιχείρηση
ΔΕΠΑΚ	Δημοτική Επιχείρηση Πολιτιστικής Ανάπτυξης Καλαμάτας
ΔΕΤΑΚ	Δημοτική Επιχείρηση Τουριστικής Ανάπτυξης Καλαμάτας
ΔΕΥΑΚ	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης Καλαμάτας
ΔΗΠΕΘΕΚ	Δημοτικό Περιφερειακό Θέατρο Καλαμάτας
ΔΚ	Δήμος Καλαμάτας
ΔΚΚ	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΓΛΣ	Ελληνικό Γενικό Λογιστικό Σχέδιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΟΜΜΕΧ	Ελληνικός Οργανισμός Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων & Χειροτεχνίας
ΕΠΤΑ	Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕΠΥ	Εναλλακτική Παροχή Υπηρεσιών
ΕΤΑ	Επιχειρήσεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης / Δημοτικές επιχειρήσεις
ΙΤ	Ιδιωτικός Τομέας
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΕΚ	Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης
ΚΥΚΩ	Κοινωνικές Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας
ΜΕ	Μεικτές Επιχειρήσεις
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΜΟΥΓΣ	Μη Οικονομικές Υπηρεσίες Γενικού Συμφέροντος

ΝΔ	Νέα Δημοκρατία
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠ	Νομικό Πρόσωπο
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΤ	Παγκόσμια Τράπεζα
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα
ΣΛΕΕ (TFEU)	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΠ	Συμβάσεις Παραχώρησης
ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΜΕ	Τοπικές Μεικτές Επιχειρήσεις
ΤΠκΔ	Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων
ΤΣΑ	Τοπικά Συλλογικά Αγαθά
ΥΓΟΣ	Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος
ΥΓΣ	Υπηρεσίες Γενικού Συμφέροντος

Εισαγωγή

Το υπόβαθρο και σκεπτικό της μελέτης

Ένα από τα θεμελιώδη ζητήματα που έχουν διαχρονικά απασχολήσει την πολιτική οικονομία, από τη γέννησή της μέχρι σήμερα, είναι ο προσδιορισμός των ορίων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, μεταξύ κράτους και αγοράς. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, έχοντας θέσει αρχικά τα όρια μεταξύ των δύο τομέων, τα βασικά ζητήματα στο επίκεντρο του προβληματισμού σχετικά με την οικονομική λειτουργία του κράτους είναι ο τρόπος παροχής και χρηματοδότησης όσων αγαθών δεν εντάσσουμε στη σφαίρα της ιδιωτικής οικονομίας, δηλαδή των δημοσίων υπηρεσιών. Στα ζητήματα αυτά, τόσο των ορίων των δύο τομέων όσο και του τρόπου παροχής και χρηματοδότησης των δημοσίων υπηρεσιών, έχουν διαχρονικά δοθεί διαφορετικές απαντήσεις, σε θεωρητικό επίπεδο αλλά και στο επίπεδο άσκησης πολιτικής. Οι απαντήσεις αυτές είναι το αποτέλεσμα της συνισταμένης πολλών παραγόντων που συγκροτούν την εκάστοτε ιστορική συγκυρία.

Το ζήτημα του διαχωρισμού κράτους-αγοράς τέθηκε συστηματικά για πρώτη φορά με τη γέννηση της πολιτικής οικονομίας. Οι κλασικοί οικονομολόγοι αναγνώριζαν τα πλεονεκτήματα της αγοράς ως ενός μηχανισμού κατανομής, αλλά επίσης υποστήριζαν ότι η αγορά θα μπορούσε να λειτουργήσει ικανοποιητικά –εναρμονίζοντας το ατομικό με το κοινωνικό όφελος- εντός ενός πλαισίου θεσμικών, πολιτικών, και ηθικών περιορισμών. Σε αυτό το πλαίσιο, η προσέγγιση των κλασικών σχετικά με τον οικονομικό ρόλο του κράτους, ήταν πραγματιστική· ενδιαφέρονταν για τον προσδιορισμό των πολιτικών που θα προωθούσαν τα συμφέροντα της κοινωνίας συνολικά, και εναντιώθηκαν σε πολιτικές που θεωρούσαν ότι εξυπηρετούσαν τα συμφέροντα επιμέρους ομάδων σε βάρος των πολλών.

Με την κυριαρχία της οριακής επανάστασης στην οικονομική επιστήμη, τα ζητήματα του ρόλου του κράτους έπαψαν να αποτελούν μέρος της ανάλυσης. Το κράτος εισήλθε πάλι ως στοιχείο της οικονομικής ανάλυσης κατά το μεσοπόλεμο, με αφορμή την κρίση του '30 και την εμφάνιση του κεϋνσιανισμού που κυριάρχησε μεταπολεμικά στην

οικονομική επιστήμη και στην άσκηση οικονομικής πολιτικής. Ο κεϋνσιανισμός, που στράφηκε κατά της νεοκλασικής ορθοδοξίας με τις αποτυχημένες συνταγές της για την καταπολέμηση της μεγάλης οικονομικής κρίσης στις αρχές της δεκαετίας του 1930, αναδεικνύει το επιχείρημα ότι η απεριόριστη ελευθερία του οικονομικού ανταγωνισμού δεν συνεπάγεται, όπως προέβλεπε η νεοκλασική προσέγγιση, την εξισορρόπηση των αγορών και τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Αντίθετα, οδηγούσε στην εμφάνιση περιοδικών οικονομικών κρίσεων, χρόνιας ανεργίας, υποαπασχόλησης του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού και όξυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων. Η καταπολέμηση των προβλημάτων αυτών μπορούσε να γίνει μόνο με την άσκηση παρεμβατικής οικονομικής πολιτικής· με συνδυασμένα μέτρα δημοσιονομικής, νομισματικής, εισοδηματικής και αναπτυξιακής πολιτικής καθώς και με την επιβολή κοινωνικών κριτηρίων στη διαμόρφωση των επενδυτικών σχεδίων, δημοσίων και ιδιωτικών. Σε αυτό το πλαίσιο, λαμβάνει χώρα μια ταχεία επέκταση του κράτους κατά τις δεκαετίες 1960 και 1970.

Αλλά πέρα από τα μακρο-οικονομικά επιχειρήματα του κεϋνσιανισμού, η επέκταση του κράτους είχε και μικρο-οικονομική θεωρητική θεμελίωση: τις ατέλειες της αγοράς, με σημαντικότερες τα δημόσια αγαθά, τις εξωτερικότητες, και τα φυσικά μονοπώλια. Πέρα από την απ' ευθείας παραγωγή και παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και τις ρυθμίσεις, το κράτος μπορούσε να παρεμβαίνει διορθωτικά στις ατέλειες των αγορών και με τις δημόσιες επιχειρήσεις. Έτσι, το επιχείρημα των ατελειών της αγοράς χρησιμοποιήθηκε ως θεωρητική αιτιολόγηση για τη δημόσια ιδιοκτησία και για την παροχή αρκετών αγαθών και υπηρεσιών από το κράτος. Κατά τα μεταπολεμικά χρόνια η δημόσια ιδιοκτησία ήταν εκτεταμένη, όπως και η ρύθμιση των αγορών στις οποίες δεν είχε επεκταθεί η δημόσια ιδιοκτησία. Αλλά από τη δεκαετία του 1970, οι άσχημες επιδόσεις των δημοσίων επιχειρήσεων οδήγησαν σε διάφορες ενέργειες με στόχο τη βελτίωση των επιδόσεων αυτών. Η αποτελεσματικότητα όμως αυτών των προσπαθειών αμφισβητήθηκε, και σαν αποτέλεσμα τα επιχειρήματα επικεντρώθηκαν στη σημασία και στο ρόλο της δημόσιας ιδιοκτησίας. Κατά τις δεκαετίες 1980 και 1990 (και ιδίως κατά τη δεύτερη), οι ιδιωτικοποιήσεις είχαν γίνει ένα βασικό συστατικό των πολιτικών οικονομικής μεταρρύθμισης παγκοσμίως, τόσο σε αναπτυγμένες όσο και σε αναπτυσσόμενες χώρες. Οι προσπάθειες ερμηνείας των άσχημων επιδόσεων των δημοσίων επιχειρήσεων έθεσαν στο προσκήνιο, εκ νέου, τη θεωρία της επιχείρησης.

Τα νέα ρεύματα στη θεωρία της επιχείρησης –δικαιώματα ιδιοκτησίας, προσέγγιση εντολέα-εντολοδόχου, κόστη συναλλαγών, οργανωσιακές θεωρίες- έθεσαν σε ευθεία αμφισβήτηση τον ιδεατό τύπο της δημόσιας επιχείρησης που είχε ενσωματώσει το νεοκλασικό μοντέλο για τη διόρθωση των ατελειών της αγοράς, και χρησίμευσαν ως ερμηνευτική βάση για τις κακές επιδόσεις των δημοσίων επιχειρήσεων στις πολλές εμπειρικές έρευνες που εκπονήθηκαν.

Παράλληλα, άλλες θεωρητικές εξελίξεις όπως το νέο δημόσιο μανάτζμεντ και μια ευρύτερη κριτική στο νεοκλασικό υπόδειγμα από νέα ρεύματα (οικονομική της πληροφόρησης, δημόσια επιλογή, νέα πολιτική οικονομία, κ.λπ.), έθεταν σε νέες βάσεις τις απόψεις για το ρόλο του κράτους και για τις σχέσεις των δύο τομέων συνολικά. Η έμφαση από τη συρρίκνωση του δημόσιου τομέα και τις ιδιωτικοποιήσεις πέρασε στην αναδιάρθρωση, στις συνεργασίες, στην εταιρική διακυβέρνηση, και στην ανοιχτή και συμμετοχική διακυβέρνηση· το εκκρεμές από την παλινδρόμηση στα δύο άκρα –δημόσιο μοντέλο / ιδιωτικό μοντέλο- άρχισε να κινείται προς το κέντρο, προς το ‘μεικτό μοντέλο’. Οι νέες μορφές διακυβέρνησης στο πλαίσιο του μεικτού μοντέλου είναι η μια σημαντική εξέλιξη στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής τα τελευταία χρόνια. Το εκτεταμένο κύμα δημοσιονομικής και πολιτικής αποκέντρωσης που έλαβε χώρα παγκόσμια συνιστά τη δεύτερη σημαντική εξέλιξη. Στο πλαίσιο της αποκέντρωσης, οι επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΤΑ) άρχισαν να κερδίζουν έδαφος και να διαδραματίζουν ένα αναβαθμισμένο ρόλο. Και παρά την οπισθοχώρηση του θεσμού κατά τη φάση των γενικευμένων ιδιωτικοποιήσεων, οι ΕΤΑ άρχισαν να επανέρχονται στο προσκήνιο κατά τον τρέχοντα αιώνα, κυρίως με τη μορφή των ‘μεικτών επιχειρήσεων’, μέσα από συνεργασίες τοπικής αυτοδιοίκησης και ιδιωτικού τομέα. Στο νέο πλαίσιο που έχει αρχίσει να διαμορφώνεται διεθνώς, ο συνδυασμός των δύο παραπάνω εξελίξεων –νέες μορφές διακυβέρνησης και αποκέντρωση- ορίζει ένα νέο παράδειγμα στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών.

Οι παραπάνω τάσεις δεν επηρέασαν με τον ίδιο τρόπο και στην ίδια ένταση τις εξελίξεις στις διάφορες χώρες. Στην Ελλάδα οι πολιτικές αποκέντρωσης καθυστέρησαν και ήταν λιγότερο ολοκληρωμένες σε σχέση με τις άλλες χώρες στην Ευρώπη. Αυτό όμως δεν εμπόδισε την πολιτεία από το να παράσχει ενισχυμένες δυνατότητες και ευκαιρίες στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) για άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, σε μια ιστορική φάση που η τοπική αυτοδιοίκηση (ΤΑ) ήταν ακόμη

αδύναμη. Και όταν οι πολιτικές αποκέντρωσης άρχισαν να προωθούνται πιο ολοκληρωμένα και η επιχειρησιακή ικανότητα των ΟΤΑ να ενισχύεται, η πολιτεία άρχισε να περιορίζει, θεσμικά, τις δυνατότητες άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας από τους ΟΤΑ. Γενικότερα, η επιχειρηματική δράση των ΟΤΑ στην Ελλάδα παρουσιάζει αρκετές ιδιαιτερότητες και αποκλίνει σημαντικά από την πρακτική που έχουν ακολουθήσει άλλες χώρες στην Ευρώπη, με πιο αναπτυγμένα συστήματα αποκέντρωσης. *Το πώς μπορεί να ερμηνευθεί και να αξιολογηθεί το μοντέλο επιχειρηματικής δράσης των ΟΤΑ στην Ελλάδα, στο πλαίσιο των γενικότερων εξελίξεων και τάσεων που σκιαγραφήσαμε παραπάνω, είναι ένα σημαντικό ζήτημα που έδωσε το έναυσμα για την παρούσα μελέτη.*

Σκοπός, ερευνητικά ερωτήματα και σχεδιασμός της έρευνας

Στο πλαίσιο του σκεπτικού που αναπτύχθηκε ανωτέρω, η διατριβή αυτή θέτει, αρχικά, το εξής θεωρητικό ερώτημα: *πώς, και αν, θα πρέπει να ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα η ΤΑ;* Το ερώτημα αυτό εξειδικεύεται περαιτέρω ως εξής: (α) *ποια αγαθά μπορεί να παρέχει η ΤΑ μέσω επιχειρήσεων που ιδρύει;* (β) *ποιους άλλους εναλλακτικούς τρόπους μπορεί να χρησιμοποιήσει για την παροχή των αγαθών αυτών;*

Ο προβληματισμός αυτός έχει προκύψει από την επισκόπηση της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της μεταπολίτευσης. Ενώ μέχρι τη δεκαετία του 1980, η δράση αυτή ήταν από υποτυπώδης έως ανύπαρκτη –παρόλο που υπήρχε η θεσμική δυνατότητα-, από τις αρχές της δεκαετίας αυτής ξεκίνησε μια φάση ταχείας ανάπτυξης της επιχειρηματικής δραστηριότητας της ΤΑ, η οποία κορυφώθηκε στις αρχές της δεκαετίας 2000. Η ανάπτυξη όμως αυτή συνοδεύτηκε από πολλά προβλήματα. Σαν αποτέλεσμα αυτών των προβλημάτων, από τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας ξεκίνησε μία αντίστροφη πορεία συρρίκνωσης και διαφοροποίησης της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ. Παρόλο που οι διακυμάνσεις στη δράση αυτή έχουν επηρεασθεί καθοριστικά από το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο και από άλλους παράγοντες της εκάστοτε ιστορικής συγκυρίας, η θεσμική-ιστορική προσέγγιση δεν συνιστά ένα επιστημονικά επαρκές πλαίσιο για την ερμηνεία αυτών των διακυμάνσεων. Η θεσμική-ιστορική προσέγγιση θα πρέπει να συνοδεύεται από ένα θεωρητικό ερμηνευτικό πλαίσιο. *Σκοπός αυτής της μελέτης είναι να συνθέσει το*

θεωρητικό αυτό πλαίσιο, και να το χρησιμοποιήσει στη συνέχεια για την ερμηνεία και αξιολόγηση της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ στην Ελλάδα.

Με βάση τα παραπάνω, το θέμα της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης διερευνάται από δύο σκοπιές: τη θεωρητική και την εμπειρική. Η θεωρητική έρευνα συνδέεται οργανικά με την εμπειρική, καθώς τα πορίσματα της πρώτης εισέρχονται ως εισροή στη δεύτερη: προσδιορίζοντας το κατάλληλο πλαίσιο της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, το χρησιμοποιούμε στη συνέχεια για να αξιολογήσουμε τα αποτελέσματα της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά την περίοδο αναφοράς. Η εμπειρική έρευνα εστιάζει στην αξιολόγηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα που έλαβε χώρα από τη δεκαετία του 1980 και ύστερα. Η έρευνα αυτή γίνεται σε δύο επίπεδα: σε εθνικό και σε τοπικό. Σε εθνικό επίπεδο λαμβάνονται υπόψη τα διαθέσιμα δεδομένα για το σύνολο της χώρας ενώ σε τοπικό επίπεδο επιλέγεται ως μελέτη περίπτωσης ο δήμος Καλαμάτας. Η παράλληλη διερεύνηση στα δύο επίπεδα χρησιμεύει για να δείξει αν η ειδική περίπτωση επιβεβαιώνει τη γενική ή όχι, αλλά και για να αναδείξει και να αξιολογήσει τα ιδιαίτερα ζητήματα ανάπτυξης της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε έναν προβεβλημένο δήμο.

Με βάση την παραπάνω ανάλυση του σκοπού και του αντικειμένου της μελέτης, προκύπτουν και τα **ερευνητικά ερωτήματα**. Η θεωρητική έρευνα εστιάζει σε τρεις παραμέτρους της παροχικής/παρεμβατικής δράσης της ΤΑ: στη φύση των αγαθών, στους τρόπους παροχής, και στους τρόπους οργάνωσης της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ (στις μορφές των επιχειρήσεων). Τα τοπικά συλλογικά αγαθά –ή τοπικές δημόσιες υπηρεσίες- δεν είναι ομοιογενή ως προς τα χαρακτηριστικά τους αλλά διαφοροποιούνται σημαντικά. Αυτό θέτει και το πρώτο ερευνητικό θεωρητικό ερώτημα:

- 1. Μπορούμε μέσα από μια τυπολογία των τοπικών συλλογικών αγαθών να προσδιορίσουμε κατηγορίες αγαθών τα οποία έχουν τα χαρακτηριστικά που τα καθιστούν κατάλληλα για να αποτελέσουν αντικείμενο επιχειρηματικής δράσης φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης;*

Το να προσδιορίσουμε όμως το πεδίο επιχειρηματικής δράσης της αυτοδιοίκησης, πού μπορεί να δραστηριοποιείται, δεν σημαίνει ότι *πρέπει* και να δραστηριοποιείται. Υπάρχουν εναλλακτικοί τρόποι στην παροχή/παραγωγή των τοπικών δημοσίων υπηρεσιών για την τοπική αυτοδιοίκηση. Η παράμετρος αυτή θέτει και το δεύτερο ερευνητικό ερώτημα:

2. *Ποιες εναλλακτικές έχει η τοπική αυτοδιοίκηση στην παροχή/παραγωγή των τοπικών συλλογικών αγαθών, και πως συνδέονται αυτές οι εναλλακτικές με τη φύση των αγαθών;*

Πέρα όμως από τη διαφοροποίηση και τις εναλλακτικές στους τρόπους παροχής/παραγωγής των τοπικών δημοσίων υπηρεσιών εν γένει, και οι ίδιες οι επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να διαφοροποιούνται. Οι μορφές των επιχειρήσεων αυτών χρήζουν διερεύνησης στο βαθμό που επηρεάζουν μεταβλητές όπως η παραγωγικότητα, η ποιότητα, και το κόστος των υπηρεσιών. Τίθεται ως εκ τούτου το τρίτο ερευνητικό ερώτημα:

3. *Υπάρχουν ειδικές διευθετήσεις στις δημοτικές επιχειρήσεις που διαφοροποιούν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά τους;*

Υπό το πρίσμα των πορισμάτων της θεωρητικής έρευνας και των απαντήσεων στα τρία πρώτα ερευνητικά ερωτήματα, και με βάση τη διερεύνηση στην εξέλιξη της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ στην Ελλάδα -συνολικά και διαχρονικά- που κάνουμε στη συνέχεια, επιχειρούμε να απαντήσουμε στο τέταρτο –και πλέον σημαντικό- ερευνητικό ερώτημα:

4. *Πως μπορεί να ερμηνευθεί η εξέλιξη της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και πως αξιολογούνται τα αποτελέσματα και οι επιπτώσεις της δράσης αυτής;*

Προς μια πιο ολοκληρωμένη αξιολόγηση της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα συμβάλλει η σύγκρισή της με την εμπειρία άλλων χωρών. Η δυνατότητα αυτή γίνεται εφικτή από τη διαθεσιμότητα συγκρίσιμων στοιχείων στο πλαίσιο των χωρών της ΕΕ κατά την περίοδο που η δημοτική επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα ήταν στην ακμή της. Μέσα από αυτή τη συγκριτική μελέτη, μπορούμε να απαντήσουμε στο επόμενο ερευνητικό ερώτημα:

5. Στο πλαίσιο του προηγούμενου ερωτήματος, ως υποερώτημα: Πως συγκρίνεται η επιχειρηματική δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα με αυτήν σε άλλες χώρες της Ευρώπης;

Η εστίαση της μελέτης περίπτωσης στην εξέλιξη και αξιολόγηση της επιχειρηματικής δράσης του δήμου Καλαμάτας έχει διπλή στόχευση: την αφ' εαυτού καταγραφή και αξιολόγηση της επιχειρηματικότητας ενός προβεβλημένου δήμου, και τη σύγκριση της μακρο-ανάλυσης (χώρα) με τη μικρο-ανάλυση (Καλαμάτα) -ή του γενικού με το ειδικό. Το ερευνητικό ερώτημα που τίθεται προς απάντηση είναι το ακόλουθο:

6. Πως αναλύεται και τεκμηριώνεται η εξέλιξη της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα στο μικρο-περιβάλλον της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσα από την αξιολόγηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας ενός αντιπροσωπευτικού μεταπολιτευτικού δήμου;

Η ουσιαστική συμβολή της παρούσας μελέτης στην έρευνα και στη βιβλιογραφία είναι η συνολική και σφαιρική διερεύνηση και αξιολόγηση της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ στην Ελλάδα. Η ερμηνεία της δράσης αυτής δεν είναι, κατά τη γνώμη μας, επαρκής, αλλά ούτε και η αξιολόγησή της είναι πλήρης. Η αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού δεν έχει τύχει μιας συνολικής, θεωρητικής και εμπειρικής, διερεύνησης. Σε επίπεδο διδακτορικής διατριβής, έχουν εκπονηθεί λίγες μελέτες που καταπιάνονται με το θέμα των επιχειρήσεων των ΟΤΑ (Κοκκίδου, 1992; Τριανταφυλλοπούλου, 2004; Μαυραγάνη, 2009).¹ Αλλά και σε αυτές τις μελέτες η προσέγγιση του θέματος είναι θεσμική-νομική και δεν αξιολογείται η επιχειρηματική δράση της ΤΑ με βάση ένα θεωρητικό πλαίσιο και με αξιοποίηση των λειτουργικών και οικονομικών δεδομένων των επιχειρήσεων. Αντιθέτως, στην παρούσα μελέτη γίνεται μια συνολική και σφαιρική διερεύνηση της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ στην Ελλάδα, καλύπτοντας αφ' ενός όλο το διάστημα ανάπτυξής της από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα και αφ' ετέρου όλες τις πτυχές του θέματος, ήτοι: το θεωρητικό πλαίσιο και τα εμπειρικά δεδομένα: την γενική περίπτωση (σύνολο χώρας) και τη μελέτη περίπτωσης (δήμος Καλαμάτας)· την οικονομική αλλά και τη θεσμική ανάλυση (επεκτείνοντας την ανάλυση τόσο στο προ «Καποδίστρια» πλαίσιο όσο και σε αυτό που διαμορφώθηκε με

¹ Με βάση την αναζήτηση στη βάση του ΕΚΤ (<http://www.ekt.gr/el/library/didaktorika>).

τα προγράμματα «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης»). Το δεύτερο θέμα στο οποίο η παρούσα μελέτη έχει πρωτότυπη συμβολή είναι στη θεωρητική οριοθέτηση του αντικειμένου της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ, ένα θέμα που δεν έχει μελετηθεί ιδιαίτερα ούτε στη διεθνή βιβλιογραφία. Αναλύοντας τη φύση των αγαθών και συνδέοντάς τα με τις εναλλακτικές στους τρόπους παροχής, καταλήγουμε σε μια τυπολογία βάσει της οποίας προσδιορίζεται η κατηγορία αγαθών για τα οποία αιτιολογείται η άσκηση επιχειρηματικής δράσης από την ΤΑ. Στη συνέχεια, η σύνδεση των αγαθών/δραστηριοτήτων με τους κωδικούς ΣΤΑΚΟΔ της Eusostat/Ελστατ μας επιτρέπει να αξιολογήσουμε την επιχειρηματική δράση της ΤΑ στην Ελλάδα, ενσωματώνοντας έτσι το θεωρητικό πλαίσιο στην εμπειρική ανάλυση.

Η *μεθοδολογία* που ακολουθείται είναι ένας συνδυασμός πρωτογενούς και δευτερογενούς έρευνας. Στο θεωρητικό μέρος (κεφ. 1 & 2), πέρα από την ανασκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας η δευτερογενής έρευνα στη θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία χρησιμεύει για να τεκμηριώσει τις απαντήσεις στα τρία πρώτα ερευνητικά ερωτήματα: ποια αγαθά προσφέρονται για επιχειρηματική δράση της ΤΑ, ποιες είναι οι εναλλακτικές μέθοδοι παροχής, και ποια είναι η πλέον αποτελεσματική μορφή επιχειρηματικής δράσης. Στο εμπειρικό μέρος επίσης, η δευτερογενής έρευνα χρησιμοποιείται για να απαντήσουμε στα ερευνητικά ερωτήματα 4 και 5: πως ερμηνεύεται και αξιολογείται η επιχειρηματική δράση της ΤΑ στην Ελλάδα και πως συγκρίνεται με την αντίστοιχη σε άλλες χώρες της Ευρώπης. Στη διερεύνηση αυτή πέρα από εμπειρικές μελέτες χρησιμοποιούνται και βάσεις δεδομένων σχετικά με τη δραστηριότητα των δημοτικών επιχειρήσεων τόσο στην Ελλάδα όσο και στις άλλες χώρες της ΕΕ. Τέλος, η μελέτη περίπτωσης βασίζεται κυρίως σε πρωτογενή δεδομένα: η ανάλυση και αξιολόγηση διενεργείται με βάση τα οικονομικά και λειτουργικά αποτελέσματα των δημοτικών επιχειρήσεων του δήμου Καλαμάτας για την περίοδο 2005-2014, αλλά και με δημοσιευμένες μελέτες για την προ 2005 περίοδο καθώς και για τις προβλέψεις που συνόδευσαν την αναδιάρθρωσή τους κατά την περίοδο 2008-2010.

Διάρθρωση και σύνοψη της μελέτης

Η μελέτη είναι διαρθρωμένη σε 2 μέρη και 4 κεφάλαια. Το **πρώτο μέρος** περιλαμβάνει τη θεωρητική έρευνα και χωρίζεται σε 2 κεφάλαια (1^ο & 2^ο). Το **δεύτερο μέρος** περιλαμβάνει την εμπειρική έρευνα και χωρίζεται επίσης σε 2 κεφάλαια (3^ο & 4^ο).

Το **πρώτο κεφάλαιο (Ζητήματα θεωρίας και πρακτικής)** αποτελεί τον πυρήνα της θεωρητικής ανάλυσης. Στην προσπάθεια να απαντήσουμε στα δύο πρώτα ερευνητικά ερωτήματα, διερευνάμε το μεταβαλλόμενο ρόλο του κράτους στην οικονομία και τη φύση των αγαθών. Αρχικά κάνουμε μια επισκόπηση στις ιστορικές συγκυρίες και στα θεωρητικά ρεύματα και επιχειρήματα που έχουν διαχρονικά διαμορφώσει την παρεμβατικότητα του κράτους. Η επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης για τους δύο τελευταίους αιώνες (1.1.1) μας επιτρέπει να διακρίνουμε τρεις γενικές φάσεις στην παρεμβατικότητα του κράτους: (α) τη συρρίκνωσή του κατά το 19^ο αιώνα σε σχέση με την μερκαντιστική περίοδο, που διήρκεσε μέχρι το μεσοπόλεμο, (β) την αλματώδη επέκτασή του από τη δεκαετία του 1930 και για 50 περίπου χρόνια, και (γ) την αναδίπλωσή του από τη δεκαετία του 1980 και μετά, με την συρρίκνωσή του στις περιπτώσεις αρκετών χωρών και με ποιοτικές αναζητήσεις ενός νέου ρόλου. Στην επισκόπηση της θεωρητικής βιβλιογραφίας για τον οικονομικό ρόλο του κράτους που ακολουθεί (1.1.2), εστιάζουμε στην εξέλιξη των θεωρητικών απόψεων για τα δημόσια αγαθά και τις εξωτερικότητες και στην ολοκλήρωση του υποδείγματος της οικονομικής της ευημερίας με τη θεωρία των δημοσίων αγαθών του Samuelson. Η επισκόπηση της θεωρητικής αυτής συζήτησης κλείνει με την κριτική που έχει ασκηθεί στο υπόδειγμα της οικονομικής της ευημερίας με κυριότερα τα ρεύματα της δημόσιας επιλογής και της νέας πολιτικής οικονομίας (1.1.2.2.2). Το θεωρητικό αυτό πλαίσιο μας επιτρέπει να αναπτύξουμε στη συνέχεια μια *τυπολογία* για τα αγαθά (1.2.1). Η τυπολογία αυτή, σε συνδυασμό και με τη διάκριση παραγωγής-παροχής (1.2.2.1), θέτει το θεωρητικό πλαίσιο των δυνατοτήτων και των επιλογών στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, το χαρακτηριζόμενο και ως *εναλλακτική παροχή υπηρεσιών* (1.2.2.2), με τα τρία κυρίαρχα μοντέλα της που έχουν δοκιμαστεί μέχρι σήμερα: του δημόσιου τομέα (1.2.2.2.1), του ιδιωτικού τομέα (1.2.2.2.2), και το μεικτό μοντέλο (1.2.2.2.3). Οι παραπάνω θεωρητικές και ιστορικές εξελίξεις έχουν οδηγήσει σε μια σύνθεση των εννοιών δημόσια αγαθά και δημόσιες υπηρεσίες που έχει επιχειρηθεί στην ΕΕ, και σε μια νέα τυπολογία υπό τον γενικό τίτλο *‘υπηρεσίες γενικού συμφέροντος’*. Κάνουμε

μία επισκόπηση της τυπολογίας αυτής στην ενότητα (1.2.3). Στο πλαίσιο αυτής της μελέτης η τυπολογία αυτή είναι σημαντική γιατί προσδιορίζει με κωδικούς ΣΤΑΚΟΔ τις ‘υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος’, εκείνες δηλαδή τις υπηρεσίες που είναι εμπορεύσιμες και ταυτόχρονα εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, καθώς οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ταξινόμηση των ‘υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος’ με κωδικούς ΣΤΑΚΟΔ χρησιμεύει στη συνέχεια της μελέτης για την αξιολόγηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο (Το δημόσιο ως επιχειρηματίας)**, με το οποίο ολοκληρώνεται η θεωρητική έρευνα, κάνουμε μια ανασκόπηση στη θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία για την επιχειρηματικότητα στο δημόσιο τομέα. Διακρίνουμε αυτή τη λειτουργία σε κεντρικό επίπεδο –με τις δημόσιες επιχειρήσεις εν γένει (ΔΕ)-, και σε τοπικό επίπεδο –με τις επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΤΑ) που μας ενδιαφέρουν ειδικότερα σε αυτή τη μελέτη, ως υποπερίπτωση των ΔΕ. Με δεδομένο ότι οι ΔΕ έχουν λειτουργήσει ιστορικά ως ένα από τα πιο βασικά εργαλεία του παρεμβατικού κράτους, η διερεύνηση που επιχειρούμε αποτελεί συνέχεια και ολοκλήρωση της έρευνας στο προηγούμενο κεφάλαιο. Τελικός στόχος της ανασκόπησης είναι να αναδείξουμε τα όποια πλεονεκτήματα και τους περιορισμούς στην άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας από το δημόσιο –κεντρικό και τοπικό κράτος.

Κάνουμε αρχικά μια ανασκόπηση στη θεωρητική βιβλιογραφία για τις ΔΕ (2.2). Το βασικό ερώτημα στη συζήτηση για τη δημόσια επιχείρηση -ως μέρος της ευρύτερης συζήτησης για τη δημόσια έναντι της ιδιωτικής ιδιοκτησίας- είναι η *σχέση ιδιοκτησίας-αποδοτικότητας*: αν δηλαδή η δημόσια επιχείρηση είναι εγγενώς λιγότερο αποδοτική από την ιδιωτική λόγω της ‘φύσης’ της, δηλαδή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, ή αν οι διαφοροποιήσεις που έχουν ιστορικά παρατηρηθεί στην αποδοτικότητα μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων οφείλονται κατά κύριο λόγο σε άλλους παράγοντες, όπως η δομή της αγοράς. Η επικρατούσα στην οικονομική βιβλιογραφία (νεοκλασική) άποψη επί του ζητήματος αυτού ήταν ότι η ιδιοκτησία δεν επηρεάζει την αποδοτικότητα, γι’ αυτό και δεν είχε ενσωματωθεί ως οργανικό στοιχείο της ανάλυσης. Το αντίθετο μάλιστα, στη νεοκλασική οικονομική βιβλιογραφία η δημιουργία των

δημοσίων επιχειρήσεων έχει θεωρηθεί απαραίτητη για τη διόρθωση των ατελειών της αγοράς. Μία σύνοψη των απόψεων αυτών κάνουμε στην ενότητα (2.2.1). Η άποψη αυτή έχει δεχθεί οξεία κριτική, κυρίως από τα θεωρητικά ρεύματα: δικαιώματα ιδιοκτησίας / κόστη συναλλαγών / εντολέα-εντολοδόχου / ατελή συμβόλαια, και δημόσια επιλογή. Κάνουμε μια ανασκόπηση στα κύρια σημεία της κριτικής αυτής, και ειδικότερα στο πώς το καθεστώς ιδιοκτησίας επηρεάζει τους παράγοντες που καθορίζουν την αποδοτικότητα, ήτοι (α) τον ανταγωνισμό (2.2.2), (β) την ικανότητα της διοίκησης (2.2.3), και (γ) τη συμπεριφορά των συντελεστών του κράτους (2.2.4). Τα συμπεράσματα της κριτικής αυτής, τα οποία συνοψίζουμε στην ενότητα (2.2.5), είναι ότι η δημόσια ιδιοκτησία επηρεάζει αρνητικά την αποδοτικότητα της δημόσιας επιχείρησης, έναντι της ιδιωτικής.

Την ανασκόπηση των θεωρητικών θέσεων ακολουθεί μια ανασκόπηση της ιστορικής εξέλιξης των ΔΕ (2.3). Εξετάζονται αρχικά οι λόγοι και οι ιστορικές συγκυρίες ανάπτυξης και επέκτασης των ΔΕ, τόσο στις αναπτυγμένες χώρες (δεκαετίες 1930, 1940 και 1950) όσο και στις αναπτυσσόμενες μεταπολεμικά (2.3.1). Ιστορικά, οι λόγοι δημιουργίας και ανάπτυξης των ΔΕ είναι σύνθετοι και η δημιουργία και επέκτασή τους δεν ακολούθησε, κατά κανόνα, έναν προσεκτικό σχεδιασμό. Και παρά την θεωρητική αιτιολόγηση περί ατελειών της αγοράς ως το κύριο επιχείρημα υπέρ της κρατικής επιχειρηματικότητας, στην πράξη οι κυρίαρχοι λόγοι δημιουργίας των ΔΕ ήταν αρκετά σύνθετοι (οικονομικοί, κοινωνικοί, ιστορικοί, και πολιτικοί-ιδεολογικοί), και η βασική διαδικασία δημιουργίας τους ήταν η εθνικοποίηση (ιδίως στις αναπτυγμένες χώρες). Στη συνέχεια κάνουμε μια ανασκόπηση στα προβλήματα των ΔΕ και στις διαδικασίες ιδιωτικοποίησης και αναδιάρθρωσης που ακολούθησαν από τη δεκαετία του 1980 (2.3.2).

Ακολουθεί μια επισκόπηση της βιβλιογραφίας για τις ΕΤΑ (2.4). Γίνεται αρχικά μια παρουσίαση και ανάλυση των εναλλακτικών τρόπων που έχει στη διάθεσή της η ΤΑ για την παροχή/παραγωγή των τοπικών συλλογικών αγαθών, ένας εκ των οποίων είναι και οι επιχειρήσεις της (2.4.1). Συνεχίζουμε με τον προσδιορισμό, ενδεικτικά, των τοπικών υπηρεσιών που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν επιχειρηματική δραστηριότητα της ΤΑ (είναι στην ουσία υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, τοπικής εμβέλειας). Κατόπιν κάνουμε μια επισκόπηση στην έννοια των ΕΤΑ, στον ιστορικό τους ρόλο και εξέλιξη, στο περιβάλλον εντός του οποίου μπορούν

να λειτουργούν, και στις μορφές τους. Από τις μορφές των ΕΤΑ, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι «τοπικές μεικτές επιχειρήσεις» (ΤΜΕ), στη μετοχική σύνθεση των οποίων συμμετέχουν και το δημόσιο και ιδιώτες. Λόγω της συμμετοχής και του ιδιωτικού τομέα στην παροχή τοπικών δημοσίων υπηρεσιών, οι μεικτές επιχειρήσεις εντάσσονται στις μεθόδους εναλλακτικής παροχής υπηρεσιών (1.2.2.2). Η ανασκόπηση της βιβλιογραφίας -θεωρητικής και εμπειρικής- για τις τοπικές μεικτές επιχειρήσεις (2.4.2), αναδεικνύει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους και τη σημασία που διαδραματίζουν σήμερα στην παροχή των εμπορεύσιμων τοπικών συλλογικών αγαθών. Από το δημόσιο μοντέλο (παραγωγή/παροχή από το δημόσιο) και το ιδιωτικό μοντέλο στη συνέχεια (ιδιωτικοποιήσεις και συμβάσεις παραχώρησης), η μετάβαση στο μεικτό μοντέλο σε τοπικό επίπεδο (τοπικές μεικτές επιχειρήσεις) που παρατηρείται από τη δεκαετία του 2000, διαθέτει σημαντικά πλεονεκτήματα σε τρεις βασικές παραμέτρους: χρηματοδότηση, κόστος, και έλεγχος. Το κεφάλαιο κλείνει με μία συνοπτική αξιολόγηση των τριών αυτών εναλλακτικών μοντέλων (δημοσίου, ιδιωτικού, μεικτού) στην παραγωγή των τοπικών εμπορεύσιμων συλλογικών αγαθών (2.4.3).

Στο **τρίτο κεφάλαιο** (Η επιχειρηματική δραστηριότητα της ΤΑ στην Ελλάδα), με το οποίο ξεκινά η εμπειρική έρευνα, διερευνάται η εξέλιξη της δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα μεταπολεμικά. Στόχος της διερεύνησης αυτής είναι να δώσουμε απαντήσεις στα ερευνητικά ερωτήματα 4 και 5: ερμηνεία και αξιολόγηση της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, και πώς συγκρίνεται με αυτήν σε άλλες χώρες της Ευρώπης. Για την απάντηση σε αυτά τα ερωτήματα χρησιμοποιούμε τα θεωρητικά πορίσματα που έχουμε συνάγει στα προηγούμενα: το πεδίο δράσης των ΕΤΑ με βάση τη φύση των αγαθών, τους εναλλακτικούς τρόπους παροχής, και τα πλεονεκτήματα-μειονεκτήματα των ΕΤΑ.

Αρχικά κάνουμε μια συνολική ανασκόπηση στο ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο της αυτοδιοίκησης (3.2), δίνοντας έμφαση στην περίοδο της μεταπολίτευσης (3.2.2). Η κατανόηση αυτού του πλαισίου, σε συνδυασμό με την θεωρητική ανάλυση που έχει προηγηθεί για τη λειτουργία του κράτους και την επιχειρηματική του δράση, βοηθούν στην καλύτερη ερμηνεία της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης που ακολουθεί. Τη δράση αυτή την διακρίνουμε σε τρεις περιόδους: 1^η περίοδος (1950-1980), 2^η περίοδος (1980-2006), και 3^η περίοδος (2006-σήμερα). Η έμφαση της ανάλυσης δίνεται στη δεύτερη περίοδο καθώς είναι η κατ' εξοχήν περίοδος της

δημοτικής επιχειρηματικότητας. Κατά την πρώτη περίοδο (3.3), το θεσμικό πλαίσιο εισήγαγε τη δημοτική επιχειρηματικότητα αλλά δεν υπήρξε θετική ανταπόκριση από τους ΟΤΑ. Κατά τη δεύτερη περίοδο (3.4) η δημοτική επιχειρηματικότητα γνώρισε μεγάλη άνθιση, κυρίως λόγω των ευνοϊκών κινήτρων (φορολογικά, επενδυτικά, προσλήψεις προσωπικού, προμήθειες, αναθέσεις έργων/υπηρεσιών από τους ΟΤΑ) για τη δημιουργία δημοτικών επιχειρήσεων αλλά και λόγω της δυνατότητας μετάθεσης αρμοδιοτήτων από τον πυρήνα των ΟΤΑ στις επιχειρήσεις τους. Αρχικά γίνεται ανασκόπηση του θεσμικού πλαισίου, και των θεωρητικών ζητημάτων που ανακύπτουν από την επιχειρηματική δράση των ΟΤΑ γενικότερα και από τη δραστηριοποίησή τους στους κλάδους της ιδιωτικής οικονομίας ειδικότερα (3.4.1 & 3.4.2). Στη συνέχεια εξετάζονται και αξιολογούνται τα οικονομικά και λειτουργικά αποτελέσματα των δημοτικών επιχειρήσεων με βάση την καταγραφή τους στο 'Μητρώο των ΕΤΑ' της ΚΕΔΚΕ για την περίοδο 1997-2004 (3.4.3). Η αξιολόγηση των στοιχείων του Μητρώου αναδεικνύει την πληθώρα και τη σοβαρότητα των προβλημάτων που αντιμετώπιζαν οι ΕΤΑ κατά την περίοδο της ακμής τους. Μία πρόσθετη ανάλυση των δεδομένων του Μητρώου αφορά τη φύση των δραστηριοτήτων των δημοτικών επιχειρήσεων (3.4.4), με βάση την τυπολογία των δημοσίων υπηρεσιών στην ΕΕ που έχουμε διερευνήσει στο θεωρητικό μέρος (1.2.3). Η ανάλυση αυτή αποκαλύπτει ότι η δημοτική επιχειρηματικότητα επικεντρώθηκε, κυρίως, σε τυπικές υπηρεσίες του πυρήνα των δήμων, και πολύ λιγότερο σε ανταγωνιστικούς κλάδους της ιδιωτικής οικονομίας ή σε «εμπορεύσιμες» δημοτικές υπηρεσίες: σε μεγάλο βαθμό, οι δημοτικές επιχειρήσεις λειτουργούσαν ως όχημα για τη μετάθεση τυπικών υπηρεσιών των ΟΤΑ από τον πυρήνα τους, με στόχο την παράκαμψη των εμποδίων του δημόσιου τομέα. Ακολουθεί η επισκόπηση της τρίτης περιόδου, κατά την οποία γίνεται μια θεσμική αναδίπλωση και συρρίκνωση της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ (3.5). Είχε γίνει πλέον ευρέως αποδεκτό ότι τα προβλήματα των δημοτικών επιχειρήσεων ήταν δομικής φύσεως και απαιτείτο ως εκ τούτου ριζική αναδιάρθρωση του θεσμικού πλαισίου και της λειτουργίας τους. Τα προβλήματα, σύμφωνα με την επίσημη αποτίμηση της κατάστασης από την πολιτεία, εντοπίζονταν τόσο στη λειτουργία των επιχειρήσεων όσο και στις ασήμαντες επιπτώσεις τους στις τοπικές κοινωνίες. Βασικός στόχος της μεταρρύθμισης ήταν ο «πλήρης εξορθολογισμός» και το «νοικοκύρεμα» των δημοτικών επιχειρήσεων. Βασικά μέτρα της μεταρρύθμισης ήταν ο δραστικός

περιορισμός του αριθμού των ΕΤΑ, η αυστηροποίηση και απλοποίηση του θεσμικού πλαισίου (νομικές μορφές, σκοποί, πηγές χρηματοδότησης), η έμφαση στα κριτήρια βιωσιμότητας, και η ενίσχυση των διαδικασιών διαφάνειας. Στην επόμενη ενότητα (3.6) κάνουμε μια συγκριτική αξιολόγηση της δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα, κατά τη 2^η περίοδο της ακμής της, με την αντίστοιχη στην ΕΕ, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία από την DEXIA. Η σύγκριση αυτή καταδεικνύει την υστέρηση της δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα έναντι των άλλων χωρών, τόσο σε ποσοτικά μεγέθη όσο και σε ποιοτικά χαρακτηριστικά.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο** (*Η Επιχειρηματική Δραστηριότητα του Δήμου Καλαμάτας*) επιχειρείται, ως μελέτη περίπτωσης, η αναλυτική καταγραφή και αξιολόγηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του δήμου Καλαμάτας. Στόχος αυτού του σκέλους της έρευνας είναι να απαντήσει στο τελευταίο ερευνητικό ερώτημα, αλλά και να αναδείξει –αυτόνομα– τα χαρακτηριστικά και τα προβλήματα της επιχειρηματικότητας στο δήμο Καλαμάτας. Έμφαση δίνεται στην οικονομική και λειτουργική ανάλυση των επιχειρήσεων του δήμου κατά το 2^ο μισό της δεκαετίας 2000, στις ενέργειες αναδιάρθρωσής τους, και στην αξιολόγηση αυτής της αναδιάρθρωσης με βάση τα αποτελέσματά των επιχειρήσεων που προέκυψαν απ' αυτήν. Με δεδομένο ότι ο δήμος Καλαμάτας έχει υπάρξει ένας από τους πλέον προβεβλημένους και επιχειρηματικά δραστήριους δήμους της χώρας, η δραστηριότητα του οποίου συνιστά ένα τυπικό παράδειγμα της επιχειρηματικής δραστηριότητας που άσκησε η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, η μελέτη αυτή περίπτωσης χρησιμεύει ως η *μικρο-ανάλυση* στο πλαίσιο της *μακρο-ανάλυσης*, του γενικού δηλαδή πλαισίου για το σύνολο της χώρας που διερευνάται στο πρώτο σκέλος της έρευνας. Συστηματική και πλήρης ανάλυση της δραστηριότητας των επιχειρήσεων γίνεται για το διάστημα 2005-2014, ενώ για την προηγούμενη περίοδο λειτουργίας τους χρησιμοποιούνται δευτερογενή στοιχεία, όπου ήταν διαθέσιμα.

Σημείο καμπής για τη δημοτική επιχειρηματικότητα στην Καλαμάτα, όπως και για το σύνολο της χώρας, ήταν το θεσμικό πλαίσιο που εισήχθη το 2006 και εγκαινίασε την 3^η περίοδο επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα (3.5). Γι' αυτό και η έμφαση της έρευνας είναι στην ανάλυση των δημοτικών επιχειρήσεων πριν και μετά την εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου. Ο δήμος κατά την περίοδο προσαρμογής στο νέο θεσμικό πλαίσιο διέθετε επτά ενεργές επιχειρήσεις, από τις οποίες οι πέντε προσαρμόστηκαν στο νέο

καθεστώς δημιουργώντας δύο νέες επιχειρήσεις, ενώ για τις δύο δεν υπήρξαν μεταβολές: έτσι, στο νέο τοπίο επιχειρηματικής δράσης ο δήμος έχει τέσσερις επιχειρήσεις. Η παρουσίαση της ανάλυσης ακολουθεί την εξής σειρά: μετά τις ιστορικές και εισαγωγικές πληροφορίες σχετικά με το δήμο και τις επιχειρήσεις του (4.1), ακολουθεί η ανάλυση των τεσσάρων επιχειρήσεων που συγχωνεύτηκαν στη νέα επιχείρηση ΦΑΡΙΣ, ήτοι των ΔΕΠΑΚ (4.2), ΔΗΠΕΘΕΚ (4.3), ΔΕΤΑΚ (4.4), ΚΕΚ (4.5). Η πλέον σημαντική από αυτές, και η ‘ναυαρχίδα’ των δημοτικών επιχειρήσεων του δήμου, ήταν η ΔΕΠΑΚ, γι’ αυτό και στην ανάλυση δίνουμε ιδιαίτερη έμφαση σε αυτήν. Το σχεδιασμό της νέας επιχείρησης ΦΑΡΙΣ, τις προβλέψεις, καθώς και τα αποτελέσματα λειτουργίας της μέχρι σήμερα διερευνούμε στην επόμενη ενότητα (4.6). Δίνουμε ιδιαίτερη έμφαση επίσης και κάνουμε εκτεταμένη ανάλυση στην, πολύ σημαντική στους σχεδιασμούς του δήμου, ΑΔΕΚ (4.7), και ακολουθεί η ανάλυση της ΔΙΟΚΛΗΣ που προέκυψε από τη μετεξέλιξη της ΑΔΕΚ (4.8). Η ανάλυση των επιχειρήσεων ολοκληρώνεται με τις δύο επιχειρήσεις εκτός προσαρμογής στο νέο θεσμικό πλαίσιο, των ΔΕΥΑΚ (4.9) και ΒΙΣΦΑΚΑ (4.10). Για όλες τις επιχειρήσεις γίνεται αξιολόγηση, με βάση τα οικονομικά τους αποτελέσματα και τα λειτουργικά τους δεδομένα.

Στο **τελευταίο μέρος** αυτής της μελέτης (**Συμπεράσματα**) συνοψίζουμε τα αποτελέσματα και τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν τόσο από τη θεωρητική όσο και από την εμπειρική έρευνα.

ΜΕΡΟΣ Ι

ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ & ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1 Ζητήματα θεωρίας και πρακτικής

Η τοπική αυτοδιοίκηση –ως τοπικό κράτος– παρέχει σήμερα ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών. Παρόλο που ορισμένες από αυτές τις υπηρεσίες έχουν τα χαρακτηριστικά των δημοσίων αγαθών, στην πλειοψηφία τους είναι ένα μείγμα δημοσίων και ιδιωτικών αγαθών, ή αγαθά με εξωτερικότητες, και σε αρκετές περιπτώσεις είναι καθαρά ιδιωτικά αγαθά. Τα δημόσια αγαθά περιορισμένης γεωγραφικής εμβέλειας καταχωρούνται στη βιβλιογραφία και ως τοπικά συλλογικά αγαθά (ΤΣΑ). Τα τοπικά συλλογικά αγαθά εντάσσονται εννοιολογικά στο ευρύτερο πεδίο των δημοσίων αγαθών και άρα η θεωρητική ανασκόπησή τους δεν μπορεί παρά να εντάσσεται στην ευρύτερη συζήτηση για τα δημόσια αγαθά και το ρόλο του κράτους που βασίζεται στη θεωρία των δημοσίων αγαθών (“the public goods theory of the state”). Ο ρόλος όμως του κράτους στην οικονομία ούτε περιορίζεται στην, ούτε δικαιολογείται αποκλειστικά από την ύπαρξη των δημοσίων αγαθών. Οι οικονομικές θεωρίες για το κράτος βασίζονται στη γενικότερη έννοια των ατελειών (ή αποτυχιών)² της αγοράς για να αιτιολογήσουν την κρατική παρέμβαση.

Παρουσιάζουμε ως εκ τούτου παρακάτω τα θεωρητικά και πρακτικά ζητήματα που συνδέονται με τις ατέλειες της αγοράς, με ιδιαίτερη έμφαση στα δημόσια αγαθά και στις εξωτερικότητες. Η επισκόπηση αυτή μας επιτρέπει να καταλήξουμε σε μια γενική τυπολογία των αγαθών -ανάλογα με τη φύση τους τα χαρακτηριστικά τους-, στη βάση της οποίας προσδιορίζονται και τα ΤΣΑ. Στη συνέχεια γίνεται μια διερεύνηση στις σύγχρονες τάσεις παροχής των ΤΣΑ, με έμφαση στην έννοια δημόσιες υπηρεσίες (πολύ γενικότερη από την έννοια των δημοσίων αγαθών), στη διάκριση παροχής-παραγωγής, και στις εναλλακτικές μεθόδους παροχής. Το κεφάλαιο κλίνει με μια επισκόπηση της

² Στην ελληνική βιβλιογραφία εκτός από τον όρο «ατέλεια της αγοράς», χρησιμοποιείται συχνά και ο όρος «αποτυχία της αγοράς» για να αποδώσει την αγγλική ορολογία «market failure». Στην παρούσα μελέτη, υιοθετούμε, κατά κανόνα, τον όρο «ατέλεια της αγοράς».

προσπάθειας εννοιολογικής και στατιστικής τυποποίησης της παροχής δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), τυποποίηση η οποία χρησιμοποιείται για την κατανόηση και οριοθέτηση του ρόλου των δημοτικών επιχειρήσεων που αποτελεί το αντικείμενο έρευνας στα επόμενα κεφάλαια της μελέτης.

1.1 Μια γενική θεώρηση για το ρόλο του κράτους στην οικονομία

1.1.1 Ιστορικές φάσεις

Από την καθιέρωση της οικονομικής επιστήμης ως ανεξάρτητης επιστήμης, δηλαδή από τη γέννηση της πολιτικής οικονομίας, ο ρόλος του κράτους στην οικονομία έχει υπάρξει το κεντρικό ζήτημα.³ Ενώ στα προ πολιτικής οικονομίας στάδια της οικονομικής βιβλιογραφίας το κράτος και η οικονομία αποτελούν οργανικά συνδεδεμένες εκφάνσεις του κοινωνικού συστήματος, με την πολιτική οικονομία, που ξεκινά ουσιαστικά με τον Πλούτο των Εθνών του Adam Smith, το κράτος και η οικονομία –ή το κράτος και η αγορά– θεωρούνται κατά κανόνα ως ανεξάρτητες σφαίρες δράσης. Στη βάση αυτής της σύγχρονης αντίληψης περί διαχωρισμού μεταξύ κράτους (ή δημόσιου τομέα) και αγοράς τίθενται και τα αντίστοιχα ερωτήματα σχετικά με το πόσο θα πρέπει να εισχωρήσει ο ένας τομέας στον άλλον (Medema, 2003, σ. 428).

Τα θεωρητικά ερωτήματα σχετικά με τον οικονομικό ρόλο του κράτους προέκυψαν από μία εν εξελίξει πραγματικότητα κατά την οποία οι εξουσίες στα αναδυόμενα έθνη-κράτη χρειάζονταν πόρους για την επιβολή και τη διατήρηση της ισχύος τους. Όπως υποδηλώνει άλλωστε και ο αρχικός χαρακτηρισμός της επιστήμης ως ‘πολιτική οικονομία’, η δημιουργία της επιστήμης αυτή καθ’ εαυτή υποκινήθηκε από την αυξανόμενη ανάγκη για την παροχή συμβουλών πολιτικής στις κυβερνήσεις των αναδυόμενων εθνών-κρατών, ο ρόλος των οποίων γινόταν όλο και πιο καθοριστικός στην ανάπτυξη του καπιταλισμού στη Δ. Ευρώπη. Αυτό δεν έρχεται σε αντίφαση με τη

³ Για γενικές αναφορές στο θέμα, βλ., για παράδειγμα, (Blaug, 1978), (Musgrave, 1959). Για πιο εξειδικευμένες αναφορές, βλ. (Medema, 2003, σ. 428), (Sandmo, 2003, σ. 87), (Tanzi, 2009, σ. 2), (Hillman, 2009, σ. 3). Αλλά πέρα από την ιστορικά πρόσφατη (σχετικά) διαμάχη για τον οικονομικό ρόλο του κράτους, το θέμα του ρόλου του κράτους αποτελεί κεντρικό ερώτημα στην αρχαιότερη και συνεχιζόμενη ως τις μέρες μας διαμάχη της πολιτικής φιλοσοφίας (βλ. για παράδειγμα (Hughes, 2003, σ. 83)).

θέση των κλασικών οικονομολόγων υπέρ μιας περιορισμένης οικονομικής παρέμβασης του κράτους.⁴ Η θέση αυτή ήταν εν μέρει αντίδραση στις πρακτικές των μερκαντιλιστών, καθώς ο 18^{ος} αιώνας είχε χαρακτηριστεί από ευρεία παρέμβαση του κράτους στη λειτουργία των αγορών, η οποία παρεμπόδιζε την οικονομική δραστηριότητα και την οικονομική μεγέθυνση.⁵ Ο συνδυασμός μάλιστα της αρχής 'laissez-faire' με την ταυτόχρονη παραγωγή κατευθύνσεων και μέτρων πολιτικής με βάση τα πορίσματα της νέας επιστήμης, ήρθε να ενισχύσει μια πρωτοφανή ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων που έλαβε χώρα στην Ευρώπη από τα τέλη του 18^{ου} αιώνα και καθ' όλη τη διάρκεια του 19^{ου}. Οι κύριοι παράγοντες αυτής της ανάπτυξης, παρόλα τα πολλά προβλήματα που υπήρχαν,⁶ ήταν οι ελεύθερες αγορές, η ελεύθερη επιχείρηση και η ατομική ιδιοκτησία, θεσμοί δηλαδή που υποστηρίχθηκαν με πειστικά επιχειρήματα από την κλασική πολιτική οικονομία, σαν αποτέλεσμα θεωρητικής ανάλυσης αλλά και της εμπειρικής ανάλυσης των οικονομικών δεδομένων της εποχής.

Οι απόψεις αυτές των κλασικών οικονομολόγων περί περιορισμένης κρατικής παρεμβατικότητας και με κυρίαρχη οικονομική φιλοσοφία την αρχή laissez-faire, αλλά και η δυναμική των κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και τεχνολογικών εξελίξεων στο πλαίσιο της βιομηχανικής επανάστασης, είχαν σαν αποτέλεσμα ο οικονομικός ρόλος του κράτους κατά τον 19^ο αιώνα να είναι πολύ πιο περιορισμένος σε σχέση με τον προηγούμενο αιώνα.⁷ Παρόλο που με την κυριαρχία στην επιστήμη του νεοκλασικού ρεύματος από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα έγινε προσπάθεια να εξοβελιστεί το πολιτικό στοιχείο από την οικονομική ανάλυση (είναι ενδεικτικό το ότι στη θέση του όρου 'πολιτική οικονομία' επικράτησε πλέον ο όρος 'οικονομική επιστήμη'), το κράτος επανήλθε στην οικονομική θεωρία και στην άσκηση πολιτικής με ένα δραματικό τρόπο κατά την περίοδο του μεσοπολέμου. Αυτό έγινε εφικτό αφενός με την ανάπτυξη της 'οικονομικής της ευημερίας' ως ενός νέου κλάδου της οικονομικής

⁴ Η άποψη ότι οι κλασικοί οικονομολόγοι ήταν υπέρ μιας περιορισμένης κρατικής παρεμβατικότητας υποστηρίζεται πρακτικά από το σύνολο των σχολιαστών της κλασικής πολιτικής οικονομίας. Βλέπε ενδεικτικά, (Blaug, 1978), (Medema, 2003), (O'Brien, 2004), (Burbridge, 2005), (Tubaro, 2010).

⁵ Βλ. για παράδειγμα, (Magnusson, 2003), (Magnusson, 1993), (Roncaglia, 2005).

⁶ Τα προβλήματα αυτά υπήρχαν τόσο μεταξύ των κρατών όσο και στο εσωτερικό τους. Μεταξύ των χωρών εθνικές αντιπαλότητες οδήγησαν σε πολιτικές εντάσεις, κούρσες εξοπλισμών και πολεμικές συρράξεις. Εντός των χωρών υπήρξαν εξεγέρσεις κατά της σκληρότητας που επέφερε η βιομηχανική ανάπτυξη και των αντιθέσεων μεταξύ πλούτου και εξαθλίωσης (βλ., για παράδειγμα, (Honenberg, 1968)).

⁷ Για παράδειγμα, στις περισσότερες βιομηχανικές χώρες οι δημόσιες δαπάνες αποτελούσαν κατά τον 19^ο αιώνα το 10% περίπου του ΑΕΠ (Tanzi & Schuknecht, 1997).

επιστήμης⁸ και αφετέρου –και κυρίως– μέσω της ‘κεϋνσιανής επανάστασης’, έναυσμα της οποίας αποτέλεσε η μεγάλη ύφεση του μεσοπολέμου (Chang, 2003, pp. 17-39).

Ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου του κράτους οδήγησε σε μια σταδιακή αλλά μεγάλη επέκτασή του στην οικονομία κατά τον 20^ο αιώνα. Μετρούμενης ως ποσοστό των δημοσίων δαπανών στο ΑΕΠ, η κρατική παρέμβαση από 12% το 1913 έφθασε σε περίπου 45% το 1995 για τις βιομηχανικές χώρες (Tanzi, 1997, σ. 9), ενώ αν συνυπολογιστούν και οι κρατικές ρυθμίσεις το εύρος της παρέμβασης είναι σημαντικά μεγαλύτερο. Οι επιμέρους λόγοι αυτής της επέκτασης μπορούν να ενταχθούν σε δύο κατηγορίες: (α) ιδεολογικοί–θεωρητικοί, και (β) ιστορικοί και πολιτικοί.⁹ Οι λόγοι της πρώτης κατηγορίας ήταν σημαντικοί γιατί διαμόρφωσαν τις ευρύτερες απόψεις στην κοινωνία για το ρόλο του κράτους και το κατάλληλο κλίμα για την επέκτασή του.

Οι πλέον σημαντικοί *ιδεολογικοί–θεωρητικοί λόγοι* ήταν: (i) Η μαρξιστική και σοσιαλιστική σκέψη, με την έμφαση που έδινε στα ζητήματα ισότητας στην κατανομή του εισοδήματος, η οποία δημιούργησε ισχυρές πιέσεις στις κυβερνήσεις των αναπτυγμένων κυρίως χωρών για την υιοθέτηση πολιτικών αναδιανομής και άλλων παρεμβάσεων στην οικονομία, μετατρέποντας έτσι τις οικονομίες από ‘οικονομίες της αγοράς’ σε ‘μεικτές οικονομίες’. Ως απότοκος του ρεύματος αυτού, αλλά και με αφορμή το παράδειγμα του υπαρκτού σοσιαλισμού, αναπτύχθηκε μια ευρύτερη συζήτηση στις δεκαετίες 1930 και 1940 μεταξύ των οικονομολόγων σχετικά με τον καπιταλισμό, το σοσιαλισμό και το ρόλο του σχεδιασμού στην οικονομία της αγοράς, με ζητούμενο αν η αγορά ή ο κεντρικός σχεδιασμός εγγυάται τη μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα. Με σημαντικές θεωρητικές αναλύσεις εξέχοντες οικονομολόγοι επιχειρηματολόγησαν υπέρ ή κατά του σοσιαλισμού, ή κράτησαν μια ενδιάμεση στάση, με σημαντικότερους εκπροσώπους της κάθε μίας από τις τρεις αυτές τάσεις τους Oscar Lange και Abba Lerner, Friedrich Hayek και Joseph Schumpeter, αντίστοιχα.¹⁰ Είναι ενδεικτικό του κλίματος που επικρατούσε στους κύκλους της

⁸ Κλάδος στον οποίο πρωτοστάτησε ο Arthur Pigou με το ομώνυμο έργο του (Pigou, 1932 [1920]).

⁹ Ο (Chang, 2003) κατατάσσει τους λόγους επέκτασης της κρατικής παρεμβατικότητας σε τρεις κατηγορίες: πολιτικοί, ιδεολογικοί και οικονομικοί.

¹⁰ Οι Oscar Lange (Lange, 1936) και Abba Lerner (Lerner, 1944) επιχειρηματολόγησαν υπέρ της ανωτερότητας του σοσιαλισμού στον τομέα του σχεδιασμού, ο Friedrich Hayek στο μνημειώδες έργο του *The Road to Serfdom* (Hayek, 1944) εναντιώθηκε έντονα στο σοσιαλισμό και ο Joseph Schumpeter στο επίσης μνημειώδες έργο του *Capitalism, Socialism and Democracy* (Schumpeter, 1942) τήρησε μια

οικονομικής επιστήμης ότι ακόμη και πολλοί νεοκλασικοί οικονομολόγοι έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση μόνο στην διασφάλιση ανταγωνιστικών τιμών για την επίτευξη αποδοτικής κατανομής των πόρων, αποδεχόμενοι ακόμη και την κρατική ιδιοκτησία σε κλάδους που δεν ήταν ανταγωνιστικοί.¹¹ (ii) Η κεϋνσιανή σχολή σκέψης, σύμφωνα με την οποία η αντι-κυκλική παρέμβαση του κράτους για την τόνωση της ενεργού ζήτησης και την αντιμετώπιση των υφέσεων είχε σαν αποτέλεσμα την αύξηση των δημοσίων δαπανών, τόσο αυτών για αγαθά και υπηρεσίες όσο και για μεταβιβαστικές πληρωμές. (iii) Οι θεωρητικές εξελίξεις στην οικονομική επιστήμη –πέρα από τον κεϋνσιανισμό-, που έλαβαν χώρα στη διάρκεια του μεσοπολέμου και κατά την πρώιμη μεταπολεμική περίοδο και ολοκλήρωσαν το θεωρητικό υπόδειγμα της οικονομικής της ευημερίας, με σημαντικότερες αυτές για τα δημόσια αγαθά και τις εξωτερικότητες. (iv) Οι θεωρίες οικονομικής μεγέθυνσης και ανάπτυξης που αναπτύχθηκαν κατά την πρώιμη μεταπολεμική περίοδο και αποτέλεσαν εργαλεία άσκησης πολιτικής στις αναπτυσσόμενες κυρίως χώρες. Ο Ha-Joon Chang χαρακτηρίζει συνολικά τις θεωρητικές εξελίξεις (κεϋνσιανισμός, οικονομική της ευημερίας και την πρώιμη ‘οικονομική της ανάπτυξης’) που οδήγησαν στην αναθεώρηση του δόγματος *laissez-faire* που κυριάρχησε στο μεσοπόλεμο και στην αύξηση της παρεμβατικότητας του κράτους, ως «παρεμβατικές θεωρίες» οι οποίες ταυτίζονται με τον «χρυσό αιώνα της οικονομικής» (Chang, 2001, p. 1). Οι θεωρίες αυτές ταυτοποίησαν μια σειρά από αποτυχίες της αγοράς και δικαιολογούσαν την παρέμβαση του κράτους για τη διόρθωσή τους. Παρόλο που οι προτάσεις παρέμβασης διέφεραν, ήταν γενικώς αποδεκτό ότι μια «μεικτή οικονομία» της μιας ή της άλλης μορφής ήταν επιθυμητή και απαραίτητη.

Στους ιστορικούς και πολιτικούς λόγους, εκτός από τους πολέμους και τη μεγάλη ύφεση του μεσοπολέμου θα πρέπει να συνυπολογίσουμε και την άνοδο στην εξουσία μεταπολεμικά σοσιαλδημοκρατικών κυβερνήσεων στις κυριότερες ευρωπαϊκές χώρες.

ενδιάμεση στάση, υποστηρίζοντας στην ουσία τη θέση ότι ο σοσιαλισμός είναι κακός αλλά αναπόφευκτος καθώς ο καπιταλισμός θα μείνει από καύσιμα.

¹¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα ο Henry Simons ο οποίος συνιστούσε να περάσουν στην κυβέρνηση των ΗΠΑ οι σιδηρόδρομοι, οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και όσες βιομηχανίες δεν μπορούσαν να εξασφαλίσουν ανταγωνιστικές τιμές (Simons, 1948, σ. 51). Επίσης οι (Pigou, 1932 [1920]), (Schumpeter, 1942) και (Robbins, 1947) δεν ήταν ξεκάθαρα ενάντια στην κρατική ιδιοκτησία, παρόλο που ο Pigou αναγνώριζε τους κινδύνους της γραφειοκρατίας. Ακόμη και ο Paul Samuelson εστιάζει αποκλειστικά στον κατανομητικό ρόλο των τιμών και δεν κάνει καμία αναφορά στο ρόλο της ιδιοκτησίας (Shleifer, 1998, σ. 134).

Στον μεταπολεμικό ταξικό συμβιβασμό που προέκυψε, οικοδομήθηκαν νέες πολιτικές συμμαχίες με ισχυρή εκπροσώπηση της οργανωμένης εργασίας και ενσωμάτωση της αριστεράς, που είχε εν τω μεταξύ νομιμοποιηθεί μέσα από τον αγώνα της κατά του φασισμού. Στην κορυφή της πολιτικής ατζέντας τέθηκαν ζητήματα όπως η πλήρης απασχόληση και οι κοινωνικές παροχές του κράτους.¹² Επιπλέον, η μεγάλη ύφεση που είχε οδηγήσει στο φασισμό και τα νέα εργαλεία της κεϋνσιανής πολιτικής έκαναν την ενεργό κρατική παρέμβαση για την εξομάλυνση των διακυμάνσεων του οικονομικού κύκλου να φαίνεται αυτονόητη.¹³ Σε αρκετές χώρες μάλιστα, η επιτυχία του πολεμικού σχεδιασμού οδήγησε την κρατική παρέμβαση, πέρα από τη μακροοικονομική διαχείριση της ζήτησης, σε σχεδιασμό της οικονομικής δραστηριότητας μέσα από πενταετή ενδεικτικά σχέδια βιομηχανικής πολιτικής και συντονισμού των επενδύσεων, με στόχο την αλλαγή της δομής των οικονομιών.¹⁴ Μια σχετική με την παραπάνω έννοια του σχεδιασμού, αλλά όχι ταυτόσημη, που υιοθέτησαν πολλά κράτη και επέκτειναν το εύρος της παρέμβασής τους είναι η έννοια του *κράτους-επιχειρηματία*: το κράτος αποτελεί το βασικό μηχανισμό μεγέθυνσης, την οποία προσπαθεί να επιτύχει είτε με εθνικοποιημένους κλάδους, ή παρεμβαίνοντας αποφασιστικά στη λειτουργία των ιδιωτικών επιχειρήσεων (Hanke, 1987b, p. 47).

¹² Για μια γενική, ιστορική και θεωρητική, επισκόπηση του πώς επηρεάστηκε η κοινωνική πολιτική από τα κύρια ρεύματα της οικονομικής επιστήμης, βλ. (Ψαλιδόπουλος, 2002). Για μια σύνοψη της συζήτησης σχετικά με την κρίση του κράτους-πρόνοιας από τη δεκαετία του 1990 και εντεύθεν, και μια επισκόπηση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, βλ. (Σακελλαρόπουλος, 1999; Σακελλαρόπουλος, 1993).

¹³ Το μήνυμα πολιτικής στη *Γενική Θεωρία* (Keynes, 1964 [1936]), είναι να διατηρηθεί το επίπεδο επένδυσης υψηλά, με την κρατική παρέμβαση να δικαιολογείται όταν η συνολική ζήτηση υπολείπεται του εισοδήματος πλήρους απασχόλησης. Αυτό δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως μια έκκληση ή συνταγή για τη χρηματοδότηση δημοσίων έργων με ελλειμματικούς προϋπολογισμούς, αλλά κυρίως ως ένα μήνυμα για τη σταθεροποίηση της επιχειρηματικής εμπιστοσύνης (Kregel, 1985). Η ερμηνεία από πολλούς σχολιαστές που θεωρούν τις ιδέες του Keynes να βρίσκονται πίσω από τη μεγάλη επέκταση του μεταπολεμικού κράτους, και όχι την επεξεργασία και την περαιτέρω ανάπτυξη των ιδεών του από τους οπαδούς και διαδόχους του, δεν ευσταθεί (Peacock, 1993, p. 28). Ο Keynes πίστευε ότι η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική δεν θα έπρεπε να οδηγεί σε ένα αυξανόμενο δημόσιο χρέος (Dimsdale, 1988, p. 334).

¹⁴ Βλ., ενδεικτικά, (Cohen S., 1977) σχετικά με τη Γαλλία, και (Johnson, 1982) σχετικά με την Ιαπωνία, ενώ ακόμη και σε χώρες αντίθετες στην ιδέα μιας κρατικής βιομηχανικής πολιτικής -όπως οι ΗΠΑ και η Μ. Βρετανία- η κρατική ανάμιξη στη βιομηχανική ανάπτυξη ήταν σημαντική (Thomson, 1989). Στη Ελλάδα επίσης, από τη δεκαετία του 1960 -με την ίδρυση του ΚΕΠΕ (1959)- επικρατεί η ιδεολογία της αναγκαιότητας του αναπτυξιακού σχεδιασμού ως θεσμού της κρατικής λειτουργίας. Η άποψη αυτή επικρατεί αρχικά ως τεχνοκρατική και ενσωματώνεται δευτερευόντως στο πρώτο πενταετές πρόγραμμα ανάπτυξης (1960-64), ενώ από τα μέσα της δεκαετίας επικρατεί και καθιερώνεται ως πολιτική επιλογή (Αργύρης, 1986). Για μια κλασική επιχειρηματολογία υπέρ της κρατικής παρέμβασης μέσω των πενταετών προγραμμάτων βλ. (Καράγιωργας, 1966), ενώ για μια γενική αλλά περιεκτική σύνοψη της οικονομικής πολιτικής στη μεταπολεμική Ελλάδα, βλ. (Ψαλιδόπουλος, 1990, σσ. 48-70).

Οι παραπάνω λόγοι επηρέασαν τις δημόσιες οικονομικές πολιτικές λίγο-πολύ σε όλες τις χώρες. Υπήρξαν όμως πρόσθετοι λόγοι της κρατικής παρέμβασης στις αναπτυσσόμενες χώρες, όπου, σύμφωνα με την πρώιμη βιβλιογραφία της οικονομικής ανάπτυξης,¹⁵ ο δημόσιος τομέας υποκαθιστούσε τις ικανότητες ή τους πόρους που έλειπαν από τον ιδιωτικό τομέα για την εκκίνηση και προώθηση της ανάπτυξης, συνήθως με πολιτικές εκβιομηχάνισης και υποκατάστασης των εισαγωγών μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων. Οι ελλείψεις αυτές του ιδιωτικού τομέα αναφέρονταν κυρίως στις διοικητικές δεξιότητες, στα κεφάλαια για μεγάλης κλίμακας έργα ή παρεμβάσεις και στην απαιτούμενη πληροφόρηση για την επιτυχή διαχείριση ορισμένων δραστηριοτήτων (Tanzi, 1997, σ. 12). Πέρα από το θεωρητικό αυτό πλαίσιο της οικονομικής ανάπτυξης, σημαντική ήταν και η επίδραση άλλων παραγόντων, με σημαντικότερους τους ακόλουθους: οι εθνικοποιήσεις επιχειρήσεων και περιουσιακών στοιχείων που ακολούθησαν την ανεξαρτητοποίηση πολλών πρώην αποικιών, καθώς πολλές μεγάλες επιχειρήσεις σε σημαντικούς κλάδους ήταν στην κατοχή ιδιωτών από τις αποικιακές χώρες· η ύπαρξη έντονων αντικαπιταλιστικών συναισθημάτων και διαθέσεων που ευνοούσαν την κρατική παρέμβαση και τον κεντρικό σχεδιασμό, όταν δεν τάσσονταν απευθείας υπέρ του σοσιαλισμού· η έμφαση στην κάλυψη των βασικών αναγκών σε ευρεία στρώματα του πληθυσμού· και τέλος, η κακή λειτουργία των θεσμών της ιδιωτικής οικονομίας (αστική τάξη, επιχειρηματίες/επιχειρηματικότητα, θεσμικό πλαίσιο, ανάπτυξη αγορών, πολιτική κινήτρων, εποπτικές αρχές, κ.λπ.).¹⁶

Οι δεκαετίες 1940 και 1950 χαρακτηρίστηκαν από συγκεντρωτισμό, με την ενίσχυση της κεντρικής εξουσίας και των ιεραρχικών δομών του κράτους. Από τη δεκαετία του 1970 όμως έκαναν αισθητή την παρουσία τους τα προβλήματα και οι περιορισμοί του συγκεντρωτικού μοντέλου, και η δυναμική της μεταπολεμικής μεγέθυνσης άρχισε να εξαντλεί τα περιθώριά της.¹⁷ Πέρα από την ανακοπή των ρυθμών μεγέθυνσης και τα φαινόμενα στασιμότητας –και συχνά στασιμοπληθωρισμού–, πολλές χώρες άρχισαν να αντιμετωπίζουν σοβαρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς και προβλήματα αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων

¹⁵ Ορισμένα από τα βασικότερα κείμενα αυτής της βιβλιογραφίας είναι: (Kaldor, 1966), (Nurske, 1952), (Scitovsky, 1954), (Rosenstein-Rodan, 1943), (Hirschman, 1958).

¹⁶ Βλ., ενδεικτικά, (Chang, 2003, σσ. 21-23).

¹⁷ Για μια περιεκτική ανάλυση της χρυσής εποχής του καπιταλισμού μεταπολεμικά και της θεωρητικής συζήτησης που ακολούθησε, βλ. (Marglin & Schor, 1990).

και την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών. Οι αρνητικές αυτές εξελίξεις συνδυάστηκαν με δυο επιπλέον παράγοντες: (α) με τεχνολογικές εξελίξεις σε κλάδους όπως οι τηλεπικοινωνίες και η ηλεκτρική ενέργεια που κατέστησαν τη μονοπωλιακή οργάνωση παροχής των υπηρεσιών αυτών απηρχαιωμένη και την απελευθέρωση της αγοράς επιβεβλημένη, και (β) με τους περιορισμούς και τις δυσκολίες που αντιμετώπιζαν οι δημόσιες επιχειρήσεις στην πρόσβασή τους στις παγκοσμιοποιημένες πλέον χρηματοοικονομικές αγορές ((Larbi, 1999), (OECD, 2003, pp. 8-9), (Cheema & Rondinelli, 2007)).

Σαν αντίδραση στα παραπάνω, με την άνοδο συντηρητικών κυβερνήσεων στην εξουσία που είχαν ξεκάθαρες θέσεις κατά της εκτεταμένης κρατικής παρέμβασης από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 υπήρξαν ευρείες αντιδράσεις κατά της επέκτασης και της αναποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, με αιχμή σε πρώτη φάση τις *ιδιωτικοποιήσεις* και την *απορρύθμιση* των αγορών.¹⁸ Οι ιδιωτικοποιήσεις επικεντρώθηκαν αρχικά στο θέμα της ιδιοκτησίας, οδηγώντας στην πώληση, εξ ολοκλήρου ή εν μέρει, των περιουσιακών στοιχείων δημοσίων επιχειρήσεων.¹⁹ Στη συνέχεια οι πρακτικές ιδιωτικοποίησης διευρύνθηκαν και συμπεριέλαβαν την ανάθεση της διοίκησης σε ιδιώτες μέσω συμβολαίων, την ανακατανομή των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας από το κράτος στα άτομα (χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν στην Κίνα), τις συμβάσεις παραχώρησης για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα, την άρση ρυθμίσεων που εμποδίζαν τον ανταγωνισμό στις αγορές, και τη χρηματοδότηση περισσότερων δημοσίων υπηρεσιών από τους χρήστες μέσω της επιβολής τελών (Berg & Shirley, 1987, σ. 2).

Οι εξελίξεις αυτές διευκολύνθηκαν από μια εις βάθος αναθεώρηση των ιδεολογικών και θεωρητικών θέσεων περί της κρατικής παρέμβασης που ήταν ήδη σε εξέλιξη. Είχαν ήδη τεθεί νέα ζητήματα στη θεωρητική συζήτηση σχετικά με τις ατέλειες της αγοράς και του κράτους από την εμφάνιση των νέων ρευμάτων σκέψης, όπως η δημόσια επιλογή, η θεωρία του κόστους των συναλλαγών και των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, και η θεωρία της οικονομικής της πληροφόρησης με την ανάλυση της λήψης αποφάσεων

¹⁸ Η βιβλιογραφία σχετικά με τις ιδιωτικοποιήσεις είναι τεράστια. Μια επισκόπηση σε αυτή, για να αναδείξουμε το σκεπτικό πίσω από τις πολιτικές ιδιωτικοποίησης και για έναν απολογισμό τους, κάνουμε στην ενότ. 2.3.2 στη συνέχεια.

¹⁹ Για μια γενική επισκόπηση της βιβλιογραφίας σχετικά τις διάφορες έννοιες που έχουν δοθεί στον όρο 'ιδιωτικοποίηση' κατά την πρώιμη περίοδό τους, βλ. (Voytek, 1991).

υπό συνθήκες κινδύνου και αβεβαιότητας. Τα ρεύματα αυτά λειτούργησαν ενισχυτικά στη νεοκλασική προσέγγιση -που είχε ήδη αρχίσει να έρχεται πάλι στο προσκήνιο από τις αρχές της δεκαετίας του 1970-, και από κοινού οδήγησαν στην αναθεώρηση των παλαιότερων απόψεων σχετικά με τη λειτουργία των αγορών και των μορφών κρατικής παρέμβασης.²⁰ Η νεοκλασική προσέγγιση άρχισε να επηρεάζει καθοριστικά και τη θεωρία και τις πολιτικές της οικονομικής ανάπτυξης. Σε αντίθεση με την παρεμβατική προσέγγιση που κυριάρχησε στις δεκαετίες 1950 και 1960, από τη δεκαετία του 1970 το νεοκλασικό αναπτυξιακό υπόδειγμα έδινε έμφαση στο ρόλο που παίζουν οι αγορές και ο μηχανισμός των τιμών στην αναπτυξιακή διαδικασία. Σημαντική ανάμεσα στις συνταγές πολιτικής ήταν η άρση των παραγόντων που εμποδίζουν τον ανταγωνισμό στις αγορές αγαθών/ υπηρεσιών και συντελεστών παραγωγής, καθώς διαστρέβλωναν τα σήματα που μετέδιδε ο μηχανισμός των τιμών (Chang, 2001; Chang, 2003; Adhikari & Kirkpatrick, 1990).

Ένα παράλληλο κύμα μεταρρυθμίσεων έδωσε έμφαση στην *αποκέντρωση*. Η αποκέντρωση είναι μια σύνθετη έννοια διαφοροποιούμενη διατοπικά, διαχρονικά και μεθοδολογικά.²¹ Τα Ηνωμένα Έθνη, σε μια προσπάθεια να κάνουν μια δειγματοληπτική καταγραφή των διαφόρων ορισμών και ερμηνειών του όρου, διατυπώνουν την άποψη ότι «..η αποκέντρωση δεν είναι τόσο μια θεωρία, όσο μια κοινή και μεταβαλλόμενη πρακτική στις περισσότερες χώρες για να επιτύχουν ένα σύνολο στόχων σχετικών με τη διακυβέρνηση και την αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης...μια επισκόπηση της βιβλιογραφίας δείχνει ότι δεν υπάρχει κοινά αποδεκτός ορισμός ή ερμηνεία της αποκέντρωσης. ...Η αποκέντρωση σημαίνει διαφορετικά πράγματα σε διαφορετικούς ανθρώπους, ανάλογα με την εφαρμογή της..» (UNDP, 1999, σ. 1). Για τις ανάγκες ανάλυσης στην παρούσα εργασία, ο γενικός και απλός ορισμός της αποκέντρωσης ως η μεταβίβαση δικαιοδοσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων από το κέντρο σε κατώτερα επίπεδα διοίκησης ή σε αποκεντρωμένες δομές του κράτους (Cheema & Rondinelli, 2007, σ. 1), είναι επαρκής. Παρόλο που διαδικασίες αποκέντρωσης είχαν ήδη ξεκινήσει στις ανεπτυγμένες χώρες από τις δεκαετίες 1960

²⁰ Σχετικά με τα νέα αυτά ρεύματα, βλ. ενδεικτικά, (Wolf, 1986), (Mueller, 2003), (Gamble, 1995), (Dollery & Worthington, 1996), (Hardin R., 1997), (Stiglitz, 2003). Σχολιασμός σε επιμέρους από αυτά τα ζητήματα θα γίνει σε επόμενες ενότητες.

²¹ Μια ενδελεχής μεθοδολογική ερμηνεία του όρου γίνεται από τους (Cohen & Peterson, 1999).

και 1970, οι τάσεις αυτές ενισχύθηκαν από τη δεκαετία του 1980, όταν πλέον είχαν συνειδητοποιηθεί τα προβλήματα του συγκεντρωτικού μοντέλου αλλά παράλληλα είχαν ωριμάσει και τα θεωρητικά ρεύματα που διερευνούσαν την αποκέντρωση.²² Οι κυβερνήσεις, τόσο στις περισσότερες όσο και στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, άρχισαν να αποκεντρώνουν τις ιεραρχικές δομές τους και τη γραφειοκρατία σε μια προσπάθεια να κάνουν την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών πιο αποδοτική και να διευρύνουν την κάλυψη του πληθυσμού, παρέχοντας περισσότερες αρμοδιότητες σε αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες. Έως και τα τέλη περίπου της δεκαετίας του 1980, οι βασικές μορφές αποκέντρωσης ήταν η αποσυγκέντρωση, η ανάθεση αρμοδιοτήτων και η εκχώρηση δικαιοδοσιών/εξουσίας. Η *αποσυγκέντρωση (deconcentration)*, ως η πρώτη και η πλέον πρωτόλεια μορφή αποκέντρωσης, περιλάμβανε τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο σε αποκεντρωμένες κυβερνητικές δομές και οργανισμούς, όπως σε περιφερειακά τμήματα φορέων της κεντρικής διοίκησης. Η *ανάθεση αρμοδιοτήτων και λειτουργιών (delegation)*, που γινόταν σε ημι-αυτόνομους οργανισμούς του ευρύτερου δημόσιου τομέα όπως περιφερειακοί φορείς σχεδιασμού και ανάπτυξης και οι δημόσιες επιχειρήσεις, αποτελούσε μια πιο εξελιγμένη σε σχέση με την αποσυγκέντρωση μορφή αποκέντρωσης. Την πλέον ολοκληρωμένη όμως μορφή αποκέντρωσης, κυρίως από τη δεκαετία του 1980, έχει αποτελέσει η *εκχώρηση δικαιοδοσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων (devolution)* στην πολιτικά αυτόνομη τοπική αυτοδιοίκηση για την παροχή υπηρεσιών και υποδομών, την προστασία της δημόσιας υγείας και ασφάλειας και την υλοποίηση τοπικών πολιτικών ανάπτυξης.²³

Από τα μέσα της δεκαετίας 1980, και κυρίως τη δεκαετία του 1990, η έννοια της αποκέντρωσης εμπλουτίστηκε με νέα ποιοτικά χαρακτηριστικά που προήλθαν από τη θεωρητική σχολή σκέψης *Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ* (NDM) και από την ανάπτυξη της έννοιας *διακυβέρνηση*. Οι νέες απόψεις για το NDM επηρέασαν και τις εφαρμοζόμενες

²² Η θεωρητική συζήτηση περί αποκέντρωσης, ως προς το δημοσιονομικό της σκέλος, είχε ξεκινήσει με το σημαντικό άρθρο του Charles Tiebout «A Pure Theory of Local Expenditures» (Tiebout, 1956), και ακολούθησε η επίσης σημαντική συμβολή του Wallace Oates «Fiscal federalism» (Oates, 1972).

²³ Για την ερμηνεία των όρων αυτών και τις πολιτικές αποκέντρωσης που εφαρμόστηκαν, βλ. ενδεικτικά, (Rondinelli & Cheema, 1983), (Cohen & Peterson, 1999), (Cheema & Rondinelli, 2007), (Ahmad, Brosio, & Tanzi, 2008), (Dubois & Fattore, 2009).

πολιτικές.²⁴ Το κράτος θα έπρεπε να γίνει πιο παραγωγικό, πιο 'επιχειρηματικό' και πιο ευέλικτο. Όπως επισημαίνει ο David Osborne «σε ένα περιβάλλον γρήγορων αλλαγών τα παραδοσιακά, με ιεραρχική γραφειοκρατία, μονοπώλια που παρέχουν τυποποιημένες υπηρεσίες δεν είναι αποτελεσματικά. Για να είναι αποτελεσματικός ένας οργανισμός σήμερα ...θα πρέπει να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πελατών του, να προσαρμόζεται στις αλλαγές, να είναι σε θέση να βελτιώνει συνεχώς την παραγωγικότητά του. Με άλλα λόγια, πρέπει να είναι επιχειρηματικός και όχι γραφειοκρατικός. 'Επιχειρηματικός' δεν σημαίνει κερδοσκοπικός» (Osborne, 1993, p. 351). Το ΝΔΜ εισήγαγε τεχνικές διοίκησης από τον ιδιωτικό τομέα. Στα βασικά του στοιχεία περιλαμβάνονται η αποκέντρωση της διοίκησης στις δημόσιες υπηρεσίες (όπως με τη δημιουργία αυτόνομων φορέων και την εκχώρηση οικονομικής αυτονομίας και χρηματοοικονομικού ελέγχου), η αυξανόμενη χρήση των αγορών και του ανταγωνισμού στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών (με διάφορους τρόπους, όπως συμβάσεις παραχώρησης σε ιδιώτες, η χρηματοδότηση των υπηρεσιών με τέλη, κ.ά.), και η αυξανόμενη έμφαση στην αποδοτικότητα, στις εκροές και στην πελατο-κεντρική προσέγγιση ((Osborne, 1993), (Larbi, 1999), (Gruening, 2001), (Araujo, 2001)).

Η έννοια της διακυβέρνησης, που εισήχθηκε για πρώτη φορά από την Παγκόσμια Τράπεζα το 1989 και εξειδικεύτηκε περαιτέρω το 1992 και το 1994 ((World Bank, 1989), (World Bank, 1992), (World Bank, 1994)), χρησιμοποιήθηκε στη βιβλιογραφία της ανάπτυξης για να προδιαγράψει πως ο δημόσιος τομέας και οι θεσμοί του θα έπρεπε να διαχειρίζονται τις δημόσιες υποθέσεις και τους δημόσιους πόρους για την ικανοποίηση των αναγκών των μαζών, σε αντιδιαστολή με τις ανάγκες επιμέρους ομάδων. Σύμφωνα με την τεράστια βιβλιογραφία που αναπτύχθηκε γύρω από την έννοια αυτή και τις εφαρμογές της, ο στόχος της καλής διακυβέρνησης προϋποθέτει τη λήψη συλλογικών αποφάσεων με τη συνεργασία και την ενεργοποίηση όλων των ενδιαφερόμενων μερών απ' όλους τους τομείς της οικονομίας: του δημόσιου, του ιδιωτικού, και του κοινωνικού (της κοινωνίας των πολιτών). Παρόλη την ευρύτητά της, η έννοια της διακυβέρνησης έχει συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση της μεταβαλλόμενης φύσης του κράτους σχετικά με τους ρόλους, τις δικαιοδοσίες, τις

²⁴ Σημαντική επίδραση στις τοπικές δημόσιες πολιτικές τη δεκαετία του 1990, στο πλαίσιο του ΝΔΜ, άσκησαν οι απόψεις που διατυπώθηκαν από τους Osborne και Gaebler στο έργο τους Reinventing Government (Osborne & Gaebler, 1992).

λειτουργίες και τις αρμοδιότητές του στην οικονομία και την κοινωνία.²⁵ Μια παρεμφερής με τη διακυβέρνηση έννοια –και εξ ίσου γενική στο περιεχόμενό της– που χρησιμοποιήθηκε παράλληλα από τους διεθνείς οργανισμούς είναι η *αποκεντρωμένη συνεργασία*. Χωρίς να μπορεί να ορισθεί με ακρίβεια και αυτή η έννοια, το κοινό χαρακτηριστικό στις διάφορες χρήσεις του όρου είναι η ανάμιξη μη κρατικών φορέων²⁶ στις διαδικασίες ανάπτυξης και παροχής υπηρεσιών που παραδοσιακά εκτελούνταν από το δημόσιο.²⁷

Οι νέες τάσεις αποκέντρωσης και διοίκησης στο δημόσιο τομέα προωθήθηκαν περαιτέρω από τις κυρίαρχες εξελίξεις που λάμβαναν χώρα σε διεθνές επίπεδο από τη δεκαετία του 1980, όπως: η παγκοσμιοποίηση· οι αυξανόμενες διεθνείς ροές εμπορίου και επενδύσεων· οι τεχνολογικές εξελίξεις στις τηλεπικοινωνίες, τις μεταφορές και στη διάδοση της γνώσης και της πληροφορίας· η κατάρρευση των συγκεντρωτικών και αυταρχικών καθεστώτων στη Λατινική Αμερική τη δεκαετία του 1980 και στο σοβιετικό μπλοκ τη δεκαετία του 1990· και ο μετασχηματισμός με ταχείς ρυθμούς των οικονομιών της Άπω Ανατολής σε οικονομίες της αγοράς με δημοκρατικά πολιτεύματα. Σημαντική επίσης συμβολή στις νέες τάσεις είχαν οι νέες θεωρίες και στρατηγικές βιώσιμης ανάπτυξης, οι οποίες απομακρύνθηκαν από τη λογική του κεντρικού οικονομικού σχεδιασμού και έδιναν πλέον έμφαση σε τοπικές αναπτυξιακές πολιτικές που στόχευαν στην κάλυψη των βασικών ανθρώπινων αναγκών, στο συνδυασμό μεγέθυνσης και κοινωνικής δικαιοσύνης, και στις συμμετοχικές αναπτυξιακές διαδικασίες ((UNDP, 2005), (World Bank, 1999b), (World Bank, 2000), (Strange & Bayley, 2008)). Τις νέες αυτές αναπτυξιακές στρατηγικές, αλλά και γενικότερα την έννοια και τις διαδικασίες αποκέντρωσης, υιοθέτησαν και προώθησαν στις αναπτυσσόμενες χώρες οι διεθνείς οργανισμοί αναπτυξιακής βοήθειας.²⁸

²⁵ Μία επισκόπηση της βιβλιογραφίας σχετικά με την έννοια της διακυβέρνησης και της εφαρμογής της στην άσκηση πολιτικών –σε διάφορα πλαίσια, όπως της δημόσιας διοίκησης, της παγκοσμιοποίησης, ή της ανάπτυξης–, γίνεται στο (Kitthananan, 2006). Για τη σημασία και τη χρήση του όρου στο πλαίσιο της παροχής τοπικών συλλογικών αγαθών, θα κάνουμε αναφορά σε επόμενες ενότητες.

²⁶ Στους μη κρατικούς φορείς περιλαμβάνονται: ο ιδιωτικός τομέας, οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι (όπως οι εργατικές ενώσεις) και οι διάφορες μορφές της κοινωνίας των πολιτών (όπως η εκκλησία, φιλανθρωπικές οργανώσεις, ομάδες αυτοεξυπηρέτησης, εθελοντικές ομάδες, κοινωνικές οργανώσεις και σύλλογοι, ανεξάρτητα ερευνητικά και ακαδημαϊκά ιδρύματα, κ.ά.)

²⁷ Για μια περιεκτική ανάλυση των διαφόρων εννοιών στη χρήση του όρου ‘αποκεντρωμένη συνεργασία’, βλ. (United Nations, 2008).

²⁸ Για μια περιεκτική αναφορά στο ρόλο των οργανισμών αναπτυξιακής βοήθειας, βλ. (Clark, Huxley, & Mountford, 2010).

Οι παράγοντες που σκιαγραφήθηκαν παραπάνω –τάσεις ιδιωτικοποίησης, αποκέντρωση, ΝΔΜ, διακυβέρνηση, αποκεντρωμένη συνεργασία, νέες θεωρίες οικονομικής ανάπτυξης, τάσεις παγκοσμιοποίησης, τεχνολογικές εξελίξεις, φιλελευθεροποίηση συγκεντρωτικών καθεστώτων, διάχυση της φιλοσοφίας της αγοράς-, άρχισαν να επηρεάζουν, κυρίως από τη δεκαετία του 1990, το σχεδιασμό και την άσκηση δημοσίων πολιτικών. Η στόχευση ήταν η βελτίωση της αποδοτικότητας στην κατανομή των πόρων, αλλά και στην ποιότητα και επάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών με κριτήριο την κάλυψη των βασικών κοινωνικών αγαθών σε ευρεία κλίμακα. Ποικίλες νέες διευθετήσεις παροχής υπηρεσιών που περιλάμβαναν τον ιδιωτικό και τον κοινωνικό τομέα άρχισαν να εφαρμόζονται ευρέως, όπως συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα,²⁹ δελτία, εθελοντισμός, αυτοεξυπηρέτηση, επιδόματα σε επιμέρους κοινωνικές ομάδες, κοινωνικές επιχειρήσεις, συμπαραγωγή, κ.ά. Η πληθώρα των νέων μορφών παροχής δημοσίων υπηρεσιών έχει γίνει ευρέως γνωστή ως ‘εναλλακτική παροχή υπηρεσιών’ (ΕΠΥ) και κωδικοποιήθηκε στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία με το ακρωνύμιο ASD (alternative service delivery).³⁰ Οι Ford και Zussman ορίζουν την εναλλακτική παροχή υπηρεσιών ως «...μια δημιουργική και δυναμική διαδικασία αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα η οποία βελτιώνει την παροχή υπηρεσιών στους χρήστες με το να μοιράζεται λειτουργίες διακυβέρνησης με άτομα, κοινωνικές ομάδες και άλλους κρατικούς φορείς» (Ford & Zussman, 1997, p. 6). Η ΕΠΥ δεν αποκλείει καμία μορφή παροχής· περιλαμβάνει την ιδιωτικοποίηση καθώς και την αναδιάρθρωση του παραδοσιακού δημόσιου τομέα.³¹

Συνοψίζοντας την παραπάνω επισκόπηση, διακρίνουμε δύο κύριες φάσεις στις πρόσφατες προσπάθειες αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα και στην παροχή υπηρεσιών. Κατά την πρώτη φάση, δεκαετίες 1980 και 1990 (και κυρίως στη δεύτερη), δόθηκε έμφαση στην ιδιωτικοποίηση κυρίως δημοσίων επιχειρήσεων, με την μερική ή ολική μεταφορά των περιουσιακών στοιχείων τους και της διοίκησης στον ιδιωτικό τομέα. Παρόλο που ως διαδικασία (μέθοδοι, στόχοι, κλίμακα, μέσα, κλάδοι, κ.λπ.) τα

²⁹ Γνωστές στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία κυρίως με το ακρωνύμιο PPP ή 3P (public-private partnerships).

³⁰ Ο όρος ASD χρησιμοποιήθηκε αρχικά στον Καναδά, ενώ σε άλλες χώρες έχουν χρησιμοποιηθεί άλλες ορολογίες πιο περιορισμένης αποδοχής και αναγνωρισιμότητας.

³¹ Για μια διερεύνηση, ανάλυση και αξιολόγηση των μορφών εναλλακτικής παροχής υπηρεσιών, βλ. (Savas, 1987), (Ford & Zussman, 1997), (Skelly, 1997), (Peteri, 1997), (Armstrong, 1999), (Wilkins, 2003), (Kitchen, 2005), (World Bank, 2009), (OECD, 2011d).

προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων διέφεραν μεταξύ χωρών και μεταξύ χρονικών σημείων, η συνολική αποτίμηση των συμπερασμάτων από τις εμπειρικές μελέτες είναι ότι «...οι ιδιωτικοποιήσεις είχαν θετική επίπτωση στην αποδοτικότητα και στις επιδόσεις των επιχειρήσεων, ιδίως σε ανταγωνιστικούς κλάδους, και μια σημαντική επίπτωση στην ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών. Παρόλο που υπάρχουν μεικτές ενδείξεις σχετικά με τις επιπτώσεις τους στην απασχόληση και στη διανομή εισοδήματος, έχουν συμβάλλει σημαντικά στη χρηματοδότηση των κυβερνητικών προϋπολογισμών» (OECD, 2003, p. 19). Στη φάση που τελείωνε, η έμφαση είχε δοθεί πρωτίστως στη συρρίκνωση του δημόσιου τομέα μέσω της μεταβίβασης περιουσιακών του στοιχείων και λειτουργιών στον ιδιωτικό τομέα. Από τη δεκαετία του 2000, όπου ξεκινούσε και η νέα φάση, η έμφαση μετατοπίστηκε στο να καταστεί ο δημόσιος τομέας πιο αποτελεσματικός, λειτουργικός, ευέλικτος, επιτελικός, ανοικτός, συνεργάσιμος, δημιουργικός και πελατοκεντρικός, λειτουργώντας με διαφάνεια, λογοδοσία, έλεγχο/ παρακολούθηση, και προσανατολισμό στα αποτελέσματα (και όχι στις εισροές). Οι τάσεις αυτές στηρίχθηκαν στις νέες ιδέες και στα νέα ρεύματα που είχαν αναπτυχθεί στα χρόνια της αλλαγής παραδείγματος και περιγράψαμε παραπάνω, με την ώθηση να προέρχεται από τις κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα στα τέλη του 20^{ου} αιώνα· οι κοινωνίες, ούσες δυναμικές, είχαν αναπτύξει πλέον νέες, διαφορετικές προσδοκίες και το κράτος θα έπρεπε να προσαρμοστεί. Στις αναδιαρθρώσεις που έλαβαν χώρα, η χρήση μηχανισμών τύπου αγοράς ήταν σημαντικός παράγοντας για την εξασφάλιση ωφελειών αποδοτικότητας. Η εφαρμογή όμως τέτοιων μηχανισμών στη δημόσια σφαίρα έχει τους κινδύνους της, καθώς δεν θα πρέπει να συγχέεται το ιδιωτικό κέρδος με το δημόσιο συμφέρον, ή να συσκοτίζεται η δημόσια ευθύνη ή η λογοδοσία. Παράδειγμα ενός τέτοιου κινδύνου είναι και ο ευαίσθητος τομέας της απασχόλησης στο δημόσιο. Στις περιπτώσεις αρκετών χωρών, οι ρυθμίσεις για την απασχόληση στο δημόσιο έχουν προσαρμοστεί στο πλαίσιο του ιδιωτικού τομέα, αναμορφώνοντας το εργασιακό καθεστώς και τις συνθήκες απασχόλησης· οι εξατομικευμένες πολιτικές απασχόλησης, με τη χρήση συμβάσεων εργασίας και πολιτική αμοιβών συνδεδεμένων με την απόδοση, έχουν γίνει κοινός τόπος. Όλα τα παραπάνω, και ειδικότερα η εισαγωγή πρακτικών ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα, έχουν εισαγάγει πολυπλοκότητα η οποία είχε υποεκτιμηθεί από τους θιασώτες των νέων ρευμάτων και πολιτικών. Το σύνθετο νέο αυτό πλαίσιο κάνει την επίτευξη

μιας συλλογικής συναίσθησης και κουλτούρας πιο δύσκολη υπόθεση. Από την άλλη όμως, η προσκόλληση σε παραδοσιακές και ξεπερασμένες πολιτικές δεν αποτελεί βιώσιμη εναλλακτική (OECD, 2005b), (OECD, 2011d).

Πέρα όμως από τις πρόσφατες αλλαγές στις μορφές κρατικής παρέμβασης, η επισκόπηση της συνολικής εικόνας για τους δύο τελευταίους αιώνες που σκιαγραφήσαμε παραπάνω μας επιτρέπει να διακρίνουμε τρεις γενικές φάσεις στην παρεμβατικότητα του κράτους: (α) τη συρρίκνωσή του κατά το 19^ο αιώνα σε σχέση με την μερκαντιλιστική περίοδο, που διήρκεσε μέχρι το μεσοπόλεμο, (β) την αλματώδη επέκτασή του από τη δεκαετία του 1930 και για 50 περίπου χρόνια, και (γ) την αναδίπλωσή του από τη δεκαετία του 1980 και μετά, με την συρρίκνωσή του στις περιπτώσεις αρκετών χωρών και με ποιοτικές αναζητήσεις ενός νέου ρόλου. Στις επόμενες ενότητες γίνεται μια προσπάθεια ερμηνείας του ρόλου του σύγχρονου κράτους μέσα από μία θεωρητική προσέγγιση. Η ερμηνεία αυτή κρίνεται απαραίτητη για την κατανόηση του κράτους ως ενός βασικού –και συμπληρωματικού στην αγορά– μηχανισμού κατανομής των πόρων της κοινωνίας στην παροχή των τοπικών συλλογικών αγαθών, που διαπραγματευόμαστε στη συνέχεια.

1.1.2 Οι θεωρητικές απόψεις για το ρόλο του κράτους στην οικονομία

Η ιστορική ανασκόπηση του οικονομικού ρόλου του κράτους που προηγήθηκε δεν αποτελεί επαρκές πλαίσιο για την κατανόηση αυτού του πολυσχιδούς ρόλου· απαιτείται ένα θεωρητικό πλαίσιο με ερμηνευτικά εργαλεία για το σκοπό αυτό. Η θεωρητικοποίηση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία δεν αποτέλεσε μέρος της κλασικής πολιτικής οικονομίας. Αντίθετα, βασιζόμενη στα εργαλεία της οριακής ανάλυσης της νεοκλασικής οικονομικής που κυριάρχησε στο τελευταίο τέταρτο του 19^{ου} αιώνα, η θεωρητική αιτιολόγηση της κρατικής παρέμβασης έκανε την εμφάνισή της τον 20^ο αιώνα με το υπόδειγμα της οικονομικής της ευημερίας. Και παρόλο που η οικονομική της ευημερίας –η ‘παλαιά’ και η ‘νέα’– αποτέλεσε το κυρίαρχο θεωρητικό υπόδειγμα, δεν μονοπώλησε τη θεωρητική ανάλυση. Με επίκεντρο την ανάλυση των δημοσίων αγαθών, των εξωτερικοτήτων και των ατελειών της αγοράς εν γένει –όπως και στην οικονομική της ευημερίας–, αναπτύχθηκαν εναλλακτικά θεωρητικά υποδείγματα για την ερμηνεία και την αιτιολόγηση (ή μη αιτιολόγηση) της κρατικής παρέμβασης. Τα σημαντικότερα από αυτά τα εναλλακτικά υποδείγματα είναι η

δημόσια επιλογή, η οικονομική της πληροφόρησης, και η νέα πολιτική οικονομία. Αντικείμενο αυτής της ενότητας είναι η επισκόπηση των βασικών θεωρητικών ρευμάτων που σχετίζονται με τη λειτουργία του κράτους στην οικονομία.

1.1.2.1 Οικονομική της ευημερίας: το ιδεατό μοντέλο

Η κατανόηση της σταδιακά αυξανόμενης σημασίας του κράτους στην κατανομή των πόρων που έλαβε χώρα κατά τον 20^ο αιώνα αποτελεί ένα μείζον θέμα, για την ερμηνεία του οποίου έχουν επιχειρηθεί διάφορες θεωρητικές προσεγγίσεις. Με την επικράτηση στην οικονομική επιστήμη της οριακής επανάστασης η έμφαση στη βιβλιογραφία μετατοπίστηκε από την ανάλυση του συνόλου της οικονομίας –και άρα και του ρόλου του κράτους-, στην ανάλυση των αγορών και στις προϋποθέσεις επίτευξης αποδοτικότητας, με την οικονομική θεωρία να διαχωρίζεται από την πολιτική. Με την οικονομική της ευημερίας όμως, κλάδος στην ανάπτυξη του οποίου συνέβαλλε η οριακή επανάσταση, το κράτος έγινε πάλι μέρος της ανάλυσης αλλά μέσα από μια δεοντολογική προσέγγιση.³² Θεωρητικοί οικονομολόγοι παγίωσαν το διαχωρισμό μεταξύ δεοντολογικής ανάλυσης από τη μία και θετικής ανάλυσης –σχετιζόμενης με την άσκηση εφαρμοσμένων πολιτικών- από την άλλη, με σημαντικότερους από τους πλέον πρόσφατους τους Samuelson, Little και Archibald ([Mongin, 2002, σ. 145](#)). Στη νομιμοποίηση αυτής της διάκρισης είχε συμβάλλει η μεθοδολογική συνεισφορά του Lionel Robbins ([Robbins, 1935 \[1932\]](#)) περί διαχωρισμού της επιστήμης από την ηθική.³³ Με βάση αυτό το διαχωρισμό, η κατανομή των πόρων και οι επιπτώσεις της στην αποδοτικότητα αποτελούσε αντικείμενο της οικονομικής επιστήμης καθώς επιδέχονταν αντικειμενικής ανάλυσης, ενώ τα ζητήματα διανομής ενέπιπταν στη σφαίρα της ηθικής.³⁴ Η υιοθέτηση της δεοντολογικής ανάλυσης από την οικονομική

³² Είναι οξύμωρο το γεγονός ότι ενώ η οριακή επανάσταση συνέβαλλε στο διαχωρισμό οικονομικής θεωρίας και πολιτικής, και άρα στην ‘αποβολή’ του κράτους από την ανάλυση, η ίδια η οριακή επανάσταση επέτρεψε την τεκμηρίωση των ατελειών της αγοράς και την ανάπτυξη της οικονομικής της ευημερίας, η οποία εν τέλει επανέφερε το κράτος ως στοιχείο της ανάλυσης, έστω και ως εξωγενές. Την άποψη αυτή υποστηρίζει μεταξύ άλλων, ο Medema ([Medema, 2009; Medema, 2003](#)).

³³ Του Lionel Robbins είχε προηγηθεί ο έτερος μεγάλος μεθοδολογιστής, ο John Neville Keynes (πατέρας του John Maynard Keynes), ο οποίος στο κλασικό του έργο *The Scope and Method of Political Economy* διέκρινε μεταξύ θετικής επιστήμης, δεοντολογικής ή κατευθυντήριας επιστήμης και τέχνης (‘ένα σύνολο κανόνων για την επίτευξη ενός δεδομένου αποτελέσματος’) ([Keynes, 1999 \[1890\]](#)).

³⁴ Για μια κριτική ανάλυση της μεθοδολογικής προσέγγισης του Lionel Robbins, βλ. ([Backhouse R. , 2009](#)).

της ευημερίας, δεν της επέτρεψε να ενσωματώσει στοιχεία για την πολιτική οργάνωση της κοινωνίας, μια θεωρία για το κράτος. Όπως επισημαίνει ο Francis Bator,

...στα κλασικά κείμενα οι προτεινόμενες λύσεις και η ανάλυση αποτελούν μια ενιαία ενότητα, η υποκείμενη φιλοσοφία είναι ο ωφελιμισμός, και το κεντρικό δεοντολογικό ζήτημα είναι η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού της αγοράς. Σε αντίθεση, η ανάπτυξη της σύγχρονης οικονομικής της ευημερίας μπορεί να κατανοηθεί ως μια προσπάθεια να διαχωρίσει την ηθική από την επιστήμη, και την αποδοτικότητα κατανομής από επιμέρους τρόπους κοινωνικής οργάνωσης. (Bator, 1957, p. 57).

Έτσι, η νεοκλασική σχολή σκέψης που ως θεωρητικό ρεύμα κυριάρχησε στην οικονομική επιστήμη μεταπολεμικά δεν διέθετε μια θεωρία για το κράτος. Το νεοκλασικό υπόδειγμα της οικονομικής της ευημερίας, η *νέα οικονομική της ευημερίας*, όπως ολοκληρώθηκε από τον Paul Samuelson στην παράδοση του Arthur Pigou,³⁵ ενσωμάτωσε ως κεντρική του θέση την ‘αρχή Pareto’.³⁶ Στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης, η αιτιολόγηση της κρατικής παρέμβασης βασιζόταν κυρίως στην ύπαρξη ατελειών της αγοράς³⁷ -αποκλίσεων μεταξύ της πραγματικότητας των αγορών και του κατά Pareto προσδιορισμού της άριστης λύσης σε αυτές-, και στόχευε στη βελτίωση της κατανομής των πόρων. Ειδικότερα, η κρατική παρέμβαση για την παροχή δημοσίων αγαθών –τη σημαντικότερη ατέλεια αγοράς- αποτελούσε τον ελάχιστο κοινό τόπο μεταξύ των οικονομολόγων, παρά τις σημαντικές διαφωνίες τους γενικότερα (Atkinson & Stiglitz, 1980; Bator, 1957; Blaug, 2007). Σε συνδυασμό με άλλες κρατικές παρεμβάσεις σε αγορές με ατελή ανταγωνισμό (όπως αντιμονοπωλιακές

³⁵ Ο Francis Bator τραβά τη διαχωριστική γραμμή μεταξύ της ‘παλιάς’ και της ‘νέας’ οικονομικής της ευημερίας, τοποθετώντας τον Pigou πάνω στο όριο καθώς αναφέρει ότι «*Η κλασική παράδοση έφθασε στο απόγειό της με το Wealth and Welfare του Pigou. Αλλά ο Pigou, ο τελευταίος από τους μεγάλους της παλιάς σχολής, ήταν...ανάμεσα στους πρώτους από τους σύγχρονους.*» (Bator, 1957, p. 57). Στους θεμελιωτές της ‘νέας οικονομικής της ευημερίας’ ο Bator συγκαταλέγει, εκτός του Pigou, τους Pareto, Barone, Lerner, Bergson και Samuelson. Ο (Hands, 2013, p. 3) οριοθετεί τον Pigou στην παλιά οικονομική της ευημερίας (μαζί με τον Marshall) και θεωρεί ότι η νέα οικονομική της ευημερίας αρχίζει με τον Pareto αλλά διατυπώνεται ολοκληρωμένα και καθιερώνεται ως κλάδος των οικονομικών με τη συνεισφορά κυρίως των Bergson, Lange και Samuelson. Ο Paul Samuelson περιλαμβάνει στους πρόδρομους της νέας οικονομικής της ευημερίας τους Pareto, Hotelling, Lerner, Kaldor, και Hicks και στη γενιά που ολοκλήρωσε το υπόδειγμα κυρίως τον Bergson και (ως αυτούς που ανέπτυξαν περαιτέρω τη συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας του Bergson) τους Lange, Graaff και τον εαυτό του (Samuelson, 1967, p. vii). Για μια καλή σύνοψη και παρουσίαση της νέας οικονομικής της ευημερίας (με τα εύσημα του Paul Samuelson στον πρόλογο) στην πρώιμη φάση της, βλ. (Graaff, 1967 [1957]).

³⁶ Η κατανομή των πόρων -και άρα η αποδοτικότητα- είναι άριστη κατά Pareto όταν είναι αδύνατο να βελτιωθεί η ευημερία ενός ατόμου (με βάση την ατομική του συνάρτηση χρησιμότητας), χωρίς να επιδεινωθεί η ευημερία ενός άλλου ατόμου. Για μια περιεκτική ανάλυση βλ., για παράδειγμα, (Bator, 1957), (Bator, 1958).

³⁷ Ο Cowen διατυπώνει αυτή τη θέση με απλότητα και σαφήνεια: «Ο ισχυρισμός των ατελειών της αγοράς είναι πιθανώς το πιο σημαντικό επιχείρημα υπέρ της κρατικής παρέμβασης» (Cowen, 1992, σ. 1).

ρυθμίσεις), σε κλάδους με εξωτερικότητες (ρυθμίσεις ή πολιτικές επιδομάτων/φόρων) και σε κλάδους φθίνοντος κόστους (επιδοματικές πολιτικές ή εθνικοποίηση, ή και τα δύο), το οικονομικό σύστημα –βασιζόμενο κυρίως στη λειτουργία ανταγωνιστικών αγορών– μπορούσε να προσεγγίσει την άριστη κατά Pareto κατανομή των πόρων, ικανοποιώντας έτσι το κριτήριο της αποδοτικότητας. Και παρόλο που το θέμα της αναδιανομής ήταν ένα ‘ηθικό’ ζήτημα, θα μπορούσε να ικανοποιηθεί και το κριτήριο της κοινωνικής δικαιοσύνης αν ακολουθούνταν κατάλληλες πολιτικές αναδιανομής που θα ήταν ουδέτερες στην κατανομή των πόρων, και άρα στην αποδοτικότητα. Η παραπάνω σύνοψη αποτελεί την ουσία της οικονομικής της ευημερίας σχετικά με τη λειτουργία της οικονομίας και τον οικονομικό ρόλο του κράτους.³⁸

Η κριτική κατά του νεοκλασικού υποδείγματος της οικονομικής της ευημερίας είναι πλούσια και πολύπλευρη, τόσο ως προς τη θεωρητική του δομή όσο και στη νομιμοποίηση και καθοδήγηση που παρείχε στο σχεδιασμό και την άσκηση οικονομικής πολιτικής. Είναι κυρίως το χαρακτηριστικό του ανιστόρητου διαχωρισμού μεταξύ οικονομίας και πολιτικής και μεταξύ θεωρητικής ανάλυσης και ιστορικής πραγματικότητας, που έχει αποτελέσει την αχίλλειο πτέρνα του νεοκλασικού υποδείγματος και έχει συγκεντρώσει τα βέλη των επικριτών του. Η σχετική βιβλιογραφία επικεντρώνεται κυρίως σε δύο ζητήματα: στις *περιοριστικές υποθέσεις* του υποδείγματος σχετικά με τη λειτουργία των αγορών, και στην *απουσία μιας ρεαλιστικής προσέγγισης για τη φύση του κράτους*.³⁹ Στη βάση των δύο αυτών πεδίων κριτικής έχει δει το φως μια εκτενής βιβλιογραφία που προτείνει εναλλακτικές και πιο ρεαλιστικές προσεγγίσεις για τον οικονομικό ρόλο του κράτους, σε σχέση με τη νεοκλασική προσέγγιση.⁴⁰ Υπάρχουν, όμως, και σημαντικά εννοιολογικά ζητήματα στο υπόδειγμα της νέας οικονομικής της ευημερίας που έχουν γίνει αντικείμενο κριτικής. Σε ένα γενικό επίπεδο, όπως το θέτει ο Philippe Mongin, «είναι πολύ δύσκολο να πει κανείς τι είναι η δεοντολογική οικονομική [οικονομική της ευημερίας] –ευημερία ή επιλογή, αξιολογικές κρίσεις ή μελέτη των αξιολογικών κρίσεων, οικονομική πολιτική

³⁸ Η ανάλυση αυτή είναι η τυπική που περιλαμβάνεται στα ακαδημαϊκά εγχειρίδια (βλ., για παράδειγμα, (Atkinson & Stiglitz, 1980), (Καράγιωργας, 1981α), (Hillman, 2009), (Baumol & Blinder, 2009)), αλλά και σε πιο εξειδικευμένες αναλύσεις, (π.χ. (Cowen, 1988), (Cowen & Crampton, 2002)).

³⁹ Υπάρχουν και γενικότερα πεδία κριτικής που δεν αποτελούν όμως πεδία διερεύνησης στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Για παράδειγμα, για μια κριτική από μια μαρξιστική προσέγγιση βλ., ενδεικτικά, (Gintis, 1972), (Bowles & Gintis, 2000).

⁴⁰ Στην κριτική αυτή και στη σχετική βιβλιογραφία κάνουμε μια επισκόπηση παρακάτω.

ή αξιολόγηση του καναπέ» (Mongin, 2002, p. 145). Η πιο σημαντική κριτική αυτού του είδους προέρχεται από το ρεύμα της *κοινωνικής επιλογής* (social choice). Ειδικότερα, ο Amartya Sen έχει αμφισβητήσει τα ίδια τα θεμέλια της οικονομικής της ευημερίας, τον ωφελμισμό. Έχει υποστηρίξει ότι η έννοια της ευημερίας δεν μπορεί να ορίζεται στενά με βάση το ΑΕΠ και ότι η οικονομική ανάλυση θα πρέπει να ξεφύγει από τον ‘ευημερισμό’ (welfarism), αμφισβητώντας την κλασική ωφελμιστική προσέγγιση πάνω στην οποία στηρίχθηκε η οικονομική της ευημερίας (βλ. κυρίως, (Sen, 1970), (Sen, 1973), (Sen, 1992)). Ο (Atkinson, 1999, p. 174) επισημαίνει ότι το γεγονός ότι σήμερα οι οικονομολόγοι αντιμετωπίζουν την ευημερία ως μια ευρύτερη έννοια, οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη συνεισφορά του Sen.⁴¹ Τέλος, ένα πρόσθετο πεδίο κριτικής προέρχεται από την πλευρά της θεσμικής οικονομικής (institutional economics), που ως ετερόδοξος κλάδος των οικονομικών υιοθετεί μια προσέγγιση που βρίσκεται σε αντίθεση τόσο με το ορθόδοξο νεοκλασικό υπόδειγμα όσο και με το κυρίαρχο εναλλακτικό υπόδειγμα της δημόσιας επιλογής.⁴²

Σκιαγραφήσαμε παραπάνω τα βασικά στοιχεία του υποδείγματος της νέας οικονομικής της ευημερίας και τα σημεία επί των οποίων του έχει ασκηθεί κριτική. Παρά την κριτική που έχει δεχτεί, το υπόδειγμα παραμένει κυρίαρχο όχι μόνο στους ακαδημαϊκούς κύκλους αλλά και στα σώματα άσκησης δημόσιας πολιτικής. Οι λόγοι αυτής της απήχησης είναι ποικίλοι· πέρα από τη σαφήνεια και την κομψότητά του –σε όρους μαθηματικής διατύπωσης-, το πλαίσιο αυτό μπορεί να είναι αρκετά χρήσιμο και ως μια ένδειξη της απόκλισης της πραγματικής οικονομίας από το βέλτιστο. Η γνώση των αποκλίσεων αυτών σε επιμέρους αγορές θα βοηθούσε να προσδιοριστούν οι καταστάσεις στις οποίες η παρέμβαση *θα μπορούσε* να επιφέρει βελτίωση του αποτελέσματος των αγορών. Η διαπίστωση αυτή όμως δεν δικαιολογεί την σε κάθε περίπτωση κρατική παρέμβαση και δεν θα έπρεπε να χρησιμοποιείται ως ένα διαγνωστικό εργαλείο που προσδιορίζει με ακρίβεια τον τύπο και το εύρος αυτής της

⁴¹ Για μια συνοπτική αλλά περιεκτική παρουσίαση των θέσεων της κοινωνικής επιλογής σχετικά με την ευημερία, βλ. (Suzumura, 2002).

⁴² Τις πρωτοπόρες συνεισφορές των Thorstein Veblen (Veblen, 1899) και Walton Hamilton (Hamilton, 1919) που έθεσαν τα θεμέλια της θεσμικής οικονομικής, πλαισίωσαν στη συνέχεια συγγραφείς όπως οι John Commons (Commons, 1934), Gunnar Myrdal (Myrdal, 1958), και John Kenneth Galbraith (Galbraith, 1969). Για μια σύγχρονη σύνοψη των θέσεων της θεσμικής οικονομικής βλ. (Hodgson, 2000). Σημαντικές σύγχρονες συνεισφορές στη θεσμική οικονομική έχουν γίνει από τον Mancur Olson, καθώς και από τους θεμελιωτές της συμπεριφορικής οικονομικής Amos Tversky και Daniel Kahneman (βλ. κατωτέρω).

παρέμβασης, όπως συχνά συνιστά η οικονομική θεωρία (Zerbe & McCurdy, 1999). Στην επόμενη ενότητα κάνουμε μια επισκόπηση στη θεωρητική συζήτηση, για τα δημόσια αγαθά και τις εξωτερικότητες, όπως διαμορφώθηκε ιστορικά και ολοκληρώθηκε με το υπόδειγμα της οικονομικής της ευημερίας, καθώς και στα βασικά ρεύματα κριτικής που ακολούθησαν. Η περιήγηση αυτή μας βοηθά να εισάγουμε τα σύγχρονα ρεύματα που προτείνουν εναλλακτικές ερμηνείες του ρόλου του κράτους και εναλλακτικούς τρόπους παροχής των συλλογικών αγαθών.

1.1.2.2 Η θεωρητική συζήτηση για τα δημόσια αγαθά και τις εξωτερικότητες

1.1.2.2.1 Η οικοδόμηση της θεωρίας των δημοσίων αγαθών

Στο πλαίσιο του ερμηνευτικού πλαισίου για την αιτιολόγηση της κρατικής παρέμβασης που προηγήθηκε, ανάμεσα στις ατέλειες της αγοράς την κυρίαρχη θέση έχουν τα δημόσια αγαθά.⁴³ Η άποψη αυτή στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία είναι γνωστή ως ‘The public goods theory of the state’ και δεν απαντάται μόνο στην οικονομική επιστήμη, ή στην καθαρά οικονομική προσέγγιση, αλλά και στην προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας, ή, όπως χαρακτηρίζεται από ορισμένους σχολιαστές, στα ‘οικονομικά της πολιτικής’ (political economics)⁴⁴ (Hardin R. , 1997).

Η έννοια του δημόσιου αγαθού όμως δεν είναι ούτε νέα ούτε χωρίς θεωρητικές αμφισημίες. Η άποψη ότι η βασική λειτουργία του κράτους είναι η παροχή δημοσίων αγαθών, τα οποία οι αγορές είτε αποτυγχάνουν να παρέχουν ή τα παρέχουν μη αποδοτικά, ανάγεται στην πρώτη φάση της πολιτικής οικονομίας. Από τον Hobbes και την «τραγωδία των κοινών», σύμφωνα με τη διατύπωση του Garrett Hardin (Hardin G. , 1968), στον Hume, μετέπειτα στον Adam Smith με τα τρία «καθήκοντα του πρίγκηπα» (άμυνα, δικαιοσύνη, βασικά έργα υποδομής), και στη συνέχεια στον Mill

⁴³ Βλ., για παράδειγμα, (Medema, 2003), (Hardin R. , 1997), (Zerbe & McCurdy, The Failure of Market Failure, 1999), (Musgrave R. , 1996), (Musgrave, 1985), (Randall, 1983), (Le Grand, 1991b).

⁴⁴ Τα ‘οικονομικά της πολιτικής’ έχουν ως αντικείμενο την οικονομική ανάλυση της πολιτικής, όπως και η ‘δημόσια επιλογή’. Οι υποστηρικτές όμως της σχολής αυτής ισχυρίζονται ότι τα ‘οικονομικά της πολιτικής’ δεν είναι ένα συμπλήρωμα της δημόσιας επιλογής αλλά ο διάδοχός της, ένα νέο παράδειγμα που αντικαθιστά αυτό της δημόσιας επιλογής. Για μια σύγκριση και κριτική ανάλυση των δύο παραδειγμάτων, βλ. (Blankart & Koester, 2006). Με τη χρήση του ευρύτερου όρου ‘πολιτική οικονομία’ που χρησιμοποιούμε σε αυτή την εργασία, αναφερόμαστε σε όλα τα επιμέρους ρεύματα που συνδυάζουν την οικονομική και την πολιτική επιστήμη για να διερευνήσουν την κατανομή των πόρων στο δημόσιο τομέα.

και στον Sidgwick, είχε τεθεί το ζήτημα των δημοσίων αγαθών χωρίς παρόλα αυτά να τύχει μιας συστηματικής θεωρητικής ανάλυσης. Οι παλαιότεροι θεωρητικοί της οικονομικής επιστήμης αντιλαμβάνονταν ότι η επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς δεν μπορούσε να καλύψει όλες τις κοινωνικά επιθυμητές συναλλαγές, καθώς υπάρχουν αγαθά τα οποία είτε (α) δεν τα παρέχει καθόλου η αγορά, είτε (β) δεν τα παρέχει αποδοτικά. Οι δύο αυτές περιπτώσεις συνδέονται αντίστοιχα με τα δημόσια αγαθά και τις εξωτερικότητες, όπως αυτές οι έννοιες αναπτύχθηκαν θεωρητικά και μας είναι γνωστές σήμερα. Η πρώτη περίπτωση, της μη παροχής από την αγορά, αφορά στις περιπτώσεις όπου ο ιδιώτης επιχειρηματίας, αν αναλάμβανε το ρίσκο της παροχής, δεν θα μπορούσε να εισπράξει αντίτιμο για την παροχή του αγαθού. Όπως το είχε θέσει ο Adam Smith *«το τρίτο και τελευταίο καθήκον του μονάρχη ή της πολιτείας είναι αυτό της ανέγερσης ή της διατήρησης εκείνων των δημόσιων θεσμών ή των δημόσιων έργων τα οποία, παρόλο που μπορεί να είναι πολύ ευεργετικά για την κοινωνία, είναι τέτοιας φύσεως που το κέρδος δεν θα μπορούσε να καλύψει το κόστος για ένα άτομο ή για μια μικρή ομάδα ατόμων, και ως εκ τούτου δεν μπορούμε να αναμένουμε ότι ένα άτομο ή μικρή ομάδα ατόμων θα δημιουργήσει ή θα διατηρήσει»* (Smith, 2005 [1776], σσ. book 1, ch. 5). Αναγνωρίζεται εδώ από τον Adam Smith το χαρακτηριστικό της μη εξαιρεσιμότητας από την κατανάλωση των δημοσίων αγαθών (της δυνατότητας κατανάλωσης χωρίς τη συμμετοχή στο κόστος) και το φαινόμενο της εμφάνισης του ‘δωρεάν χρήστη’ (free rider), που θα καθιστούσε την ιδιωτική παραγωγή τους ασύμφορη.

Ο Adam Smith δεν ήταν ο πρώτος θεωρητικός που διατύπωσε την άποψη ότι ο βασικός ρόλος του κράτους είναι η παροχή δημοσίων αγαθών. Οι Thomas Hobbes και David Hume πριν από αυτόν, είχαν, από τη σκοπιά της πολιτικής φιλοσοφίας και με διαφορετικό τρόπο ο καθένας, υποστηρίξει την αναγκαιότητα της κρατικής παρέμβασης λόγω της ύπαρξης των δημοσίων αγαθών. Το επιχείρημα του Hobbes υπέρ του δεσποτισμού στο έργο του *Λεβιάθαν*, σύμφωνα με την ερμηνεία πολλών σχολιαστών (βλ. ενδεικτικά, (Kavka, 1986), (Hampton, 1986)), έχει μικρότερη βαρύτητα και ενδιαφέρον από το επιχείρημά του ότι η ζωή σε μια πολιτικά οργανωμένη κοινωνία κάνει τη ζωή για όλους καλύτερη σε σχέση με τη ζωή σε μια «κατάσταση της φύσης», και ως εκ τούτου το κράτος είναι αυτό καθ’ εαυτό ένα δημόσιο αγαθό και, επιπλέον, πιθανός πάροχος δημοσίων αγαθών. Στο πλαίσιο του σύγχρονου

επιστημονικού κλάδου των οικονομικών της πολιτικής ο Hobbes υποστήριξε στην ουσία μια «συνεργατική θεωρία του κράτους» (coordination theory of the state), τα οφέλη από την οποία ήταν η τάξη και η δυνατότητα της ιδιοκτησίας και των συναλλαγών· η συνεργασία αυτή θα μπορούσε να προκύψει είτε μέσω μιας κοινωνικής συμφωνίας είτε να έρθει ως κληρονομιά από το παρελθόν, από κατάκτηση ή επανάσταση (Hardin R. , 1997, σ. 23).

Ο Hume, μέσα από το πολύ γνωστό εδάφιο του της αποστράγγισης του λιβαδιού, διατύπωσε με τον δικό του τρόπο το επιχείρημα του Smith για το ρόλο του κράτους ως παρόχου δημοσίων αγαθών, υποστηρίζοντας ότι «...είναι πολύ δύσκολο, και μάλιστα αδύνατο, αν χιλιάδες άτομα θα πρέπει να συμφωνήσουν σε μια τέτοια ενέργεια [αποστράγγιση του λιβαδιού]· είναι δύσκολο για αυτούς να συνεννοηθούν σε ένα τόσο πολύπλοκο σχέδιο, και ακόμα πιο δύσκολο να το εκτελέσουν· ενώ ο κάθε ένας θα αναζητά ένα πρόσχημα για να απελευθερωθεί από τον κόπο και τη δαπάνη, και θα μεταθέτει όλο το βάρος στους άλλους. Η πολιτική οργάνωση της κοινωνίας εύκολα θεραπεύει και τα δύο αυτά προβλήματα» (Hume, 1739, pp. book III, part 2, sect. VII). Ο Hume, όπως προκύπτει με σαφήνεια από αυτό το απόσπασμα, θέτει αφενός το θέμα της δυσκολίας συνεργασίας για αγαθά τα οφέλη των οποίων διαχέονται σε πολλούς και αφετέρου το ζήτημα του ‘δωρεάν χρήστη’.

Στο πλαίσιο της κλασικής πολιτικής οικονομίας, η επόμενη αξιοσημείωτη συμβολή στην εξέλιξη της παροχής-δημοσίων-αγαθών-θεωρίας περί κράτους ήταν αυτή του John Stuart Mill, ως ο τελευταίος εκπρόσωπος της κλασικής σχολής, κυρίως μέσα από το έργο του The Principles of Political Economy (1^η έκδοση το 1848) (Mill, 2004 [1871]). Όπως συνέβαινε και με τους πριν από αυτόν θεωρητικούς, η προσέγγιση του Mill για το ρόλο του κράτους είναι πραγματιστική, καθώς δεν υπάρχει ένας γενικά αποδεκτός κανόνας ή αρχή για τον προσδιορισμό των λειτουργιών του κράτους (Mill, 2004 [1871], p. 278). Η μόνη αρχή που μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως αιτιολόγηση της κρατικής παρέμβασης είναι η αρχή της πραγματιστικής προσέγγισης (expediency):

...οι λειτουργίες του κράτους περιλαμβάνουν ένα πολύ ευρύτερο πεδίο απ’ ότι θα μπορούσε να περιληφθεί σε...έναν περιοριστικό κατάλογο, και είναι απίθανο να προσδιορίσουμε ένα κοινό πεδίο αιτιολόγησης για τις λειτουργίες αυτές, εκτός από μια γενική περιεκτική πραγματιστική προσέγγιση (comprehensive one of general expediency)· ούτε θα πρέπει να περιορίσουμε την κρατική παρέμβαση με κάποιον καθολικό κανόνα, εκτός από τον απλό και γενικό κανόνα ότι δεν θα πρέπει να επιτρέπεται εκτός εάν είναι απόλυτα επιβεβλημένη με βάση την πραγματιστική προσέγγιση (when the case of expediency is strong) (Mill, 2004 [1871], p. 210).

Ο Mill προσδιορίζει δύο τύπους κρατικής παρέμβασης: την εξουσιαστική, όταν το κράτος ελέγχει την ελεύθερη βούληση των ατόμων (επιβάλλει, υπαγορεύει ή απαγορεύει) και την μη εξουσιαστική, όταν παρέχει υπηρεσίες, πληροφορεί ή συμβουλεύει τα άτομα αλλά δεν πλήττει την ατομική ελευθερία επιλογής (Mill, 2004 [1871], p. 278). Στο πεδίο δράσης της ατομικής ελευθερίας εμπίπτει ό,τι «_δεν επηρεάζει τα συμφέροντα των άλλων, ή τα επηρεάζει μόνο μέσω της ηθικής επιρροής του παραδείγματος» (Mill, 2004 [1871], p. 279). Ισχύει δηλαδή η ατομική ελευθερία επιλογής στο βαθμό που οι δραστηριότητες των ατόμων δεν προκαλούν εξωτερικότητες.⁴⁵ Όταν όμως η δράση των ατόμων επηρεάζει τα συμφέροντα των άλλων, ή το κοινό συμφέρον -όταν δηλαδή προκαλούνται εξωτερικότητες-, δικαιολογείται η κρατική παρέμβαση. Ο Mill διακρίνει τρεις κατηγορίες περιπτώσεων που δικαιολογούν την κρατική παρέμβαση: (α) τα άτομα δεν είναι σε θέση να αξιολογήσουν τη χρησιμότητα επιμέρους αγαθών (π.χ. βασική εκπαίδευση)· (β) για τις περιπτώσεις δεσμευτικών συμβολαίων, τις συνέπειες των οποίων δεν μπορούν να προβλέψουν ή να αξιολογήσουν τα άτομα· (γ) απαιτούνται ρυθμίσεις στις περιπτώσεις που τα άτομα αναθέτουν τη λήψη αποφάσεων σε τρίτους, όπως συμβαίνει στα διοικητικά συμβούλια των εταιρειών (ιδίως στα μονοπώλια, στα κέρδη των οποίων θα πρέπει να συμμετέχει και το κράτος) (Musgrave, 1985, σ. 6). Στις περιπτώσεις όμως που δικαιολογείται δημόσια παροχή καθώς οι μηχανισμοί της ελεύθερης βούλησης των ατόμων δεν εξασφαλίζουν την παροχή στις απαιτούμενες ποσότητες -όπως στη βασική εκπαίδευση-, δεν θα πρέπει να γίνεται η μονοπώληση της παροχής από το κράτος (Mill, 2004 [1871], σ. 289). Επίσης ο Mill διακρίνει τις κρατικές λειτουργίες σε 'κανονικές' (ordinary) και 'προαιρετικές' (optional) (βιβλίο V, κεφ. VIII-X). Στις κανονικές περιλαμβάνεται, πρώτα και κύρια, η παροχή του θεσμικού πλαισίου που εξασφαλίζει την προστασία της ζωής, της περιουσίας και την εφαρμογή των συμβολαίων και των νόμων. Αλλά και αυτές οι κλασικές λειτουργίες δεν είναι απλές. Για παράδειγμα, στην ιδιοκτησία περιλαμβάνονται, εκτός από το προϊόν της εργασίας, και η κληρονομιά της ανθρωπότητας (όπως οι φυσικοί και πολιτιστικοί πόροι). Απαιτείται επομένως μια ρυθμιστική παρέμβαση για κοινή χρήση/απόλαυση αυτής της κληρονομιάς.

⁴⁵ Την ίδια άποψη εκφράζει και στο έργο του *On Liberty*, υποστηρίζοντας ότι «Όταν υπάρχει συγκεκριμένη ζημιά, ή ο κίνδυνος πιθανής ζημιάς, είτε σε ένα άτομο είτε στο κοινό, το ζήτημα τίθεται εκτός του πλαισίου της ελευθερίας και τοποθετείται στο πλαίσιο της ηθικής ή του νόμου» (Mill, 2001 [1859], p. 75).

Αναγνωρίζει δηλαδή ο Mill τους κοινόκτητους πόρους ως δημόσιο αγαθό (ή ως αγαθό με εξωτερικότητες) (Mill, 2004 [1871], σ. 207).

Πέρα όμως από τις κανονικές λειτουργίες, «υπάρχει μια πληθώρα περιπτώσεων στις οποίες το κράτος...ασκεί εξουσία και εκτελεί λειτουργίες για τις οποίες η μόνη αιτιολόγηση είναι ότι συμβάλλουν σε μια γενική ευκολία» (Mill, 2004 [1871], σ. 209). Ο Mill αναφέρει αρκετές περιπτώσεις ως παραδείγματα, όπως το νόμισμα, τα μέτρα και τα σταθμά, το φωτισμό των δρόμων, τη βασική εκπαίδευση, την υγεία, την επιστημονική έρευνα, το τραπεζικό σύστημα, τα ταχυδρομεία, την κατασκευή λιμανιών, φραγμάτων, φάρων, κ.λπ. Ο κατάλογος παραμένει ανοικτός και περιορίζεται μόνο από τη γενική αρχή ότι «η κρατική παρέμβαση δεν θα πρέπει να επιτρέπεται εκτός εάν είναι απόλυτα επιβεβλημένη με βάση μια πραγματιστική προσέγγιση». Ο Mill ανέλυσε λεπτομερώς αρκετές από τις λειτουργίες που θα μπορούσε ή/και θα έπρεπε να αναλαμβάνει το κράτος, καθώς και τις προϋποθέσεις της κρατικής παρέμβασης. Η ανάλυσή του βασίστηκε σε αυτήν του Smith που είχε προηγηθεί, την οποία όμως διευρύνει περαιτέρω καθώς αναγνωρίζει στο κράτος ένα ευρύτερο πεδίο δράσης. Προδιαγράφει τα δημόσια αγαθά αλλά και τα αγαθά με εξωτερικότητες (χωρίς να τις ορίζει εννοιολογικά ή να τις προσδιορίζει με κάποια εξειδικευμένη ορολογία). Σύμφωνα με τον Richard Musgrave, στην ανάλυση του Mill περιλαμβάνονται άρρητα ως έννοιες -εκτός από τις έννοιες των δημοσίων αγαθών και των εξωτερικοτήτων-, το πρόβλημα του «δωρεάν χρήστη», το δίλημμα του φυλακισμένου, και η αδιαιρετότητα, καταστάσεις που δικαιολογούν κρατική παρέμβαση (Musgrave, 1985, σσ. 6-9).

Παρόλη την εκτενή του ανάλυση για το ρόλο του κράτους, ο Mill είναι δύσπιστος και πεσιμιστής σχετικά με την ικανότητα του κράτους να βελτιώσει τις καταστάσεις που καλείται να αντιμετωπίσει. Καθώς το κράτος δεν διαθέτει το κατάλληλο επίπεδο οργάνωσης, ή την απαιτούμενη πληροφόρηση και τα κίνητρα, δεν μπορεί να επιτελέσει τις λειτουργίες που θα έπρεπε. Οι ατομικές ενέργειες και προσπάθειες καταλήγουν ως εκ τούτου να είναι ανώτερες από αυτές του κράτους (Mill, 2004 [1871], σσ. book V, ch. XI; Medema, 2003, σ. 437). Έτσι, χωρίς να διακατέχεται από κάποιον laissez-faire δογματισμό (O'Brien, 2003, p. 126), ο Mill καταλήγει στη μελέτη του ότι «η αρχή laissez-faire θα πρέπει να είναι η γενική πρακτική: κάθε απόκλιση από αυτή, εκτός αν απαιτείται για κάποιο σημαντικό λόγο, είναι σίγουρα ένα κακό» (Mill, 2004 [1871], σ. 285). Παρόλο που, σύμφωνα με τα παραπάνω, ο Mill ήταν υπέρμαχος του οικονομικού

φιλελευθερισμού, κινήθηκε παράλληλα στο ρεύμα του 'κοινωνικού φιλελευθερισμού' υποστηρίζοντας την ανάγκη κρατικής παρέμβασης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής (σε αντίθεση με τους προ αυτού κλασικούς οικονομολόγους). Νομιμοποίησε έτσι την κοινωνική πολιτική που οδήγησε στο κοινωνικό κράτος στον 20^ο αιώνα (Ψαλιδόπουλος, 2002, σσ. 97-105; Σακελλαρόπουλος, 1999).

Ο J. S. Mill συνέδεσε την κλασική παράδοση του A. Smith για τις βασικές λειτουργίες του κράτους με τη μεταγενέστερη νεοκλασική θέση περί ατελειών της αγοράς. Αναγνώρισε ότι το σύστημα της φυσικής ελευθερίας οδηγεί συχνά στην απόκλιση του ιδιωτικού από το κοινωνικό συμφέρον και ανέλυσε αρκετές περιπτώσεις δραστηριοτήτων με τέτοιες αποκλίσεις (δημοσίων αγαθών και εξωτερικοτήτων, με τη σύγχρονη έννοια των όρων). Αναγνώρισε επίσης ότι η κρατική παρέμβαση θα μπορούσε να διορθώσει αρκετές από αυτές τις αποκλίσεις, αν και ήταν απαισιόδοξος σχετικά με τις πραγματικές προοπτικές μιας τέτοιας παρέμβασης. Τις απόψεις αυτές υιοθέτησε και ανέπτυξε περαιτέρω ο Henry Sidgwick (Sidgwick, 2011 [1887]). Ο Sidgwick πρόβλεψε το πρόβλημα του κοινωνικού κόστους του Ronald Coase, επισήμανε την ανάγκη ρύθμισης των φυσικών πόρων εφαρμόζοντας τα εργαλεία της οριακής ανάλυσης, και υποστήριξε ότι οι πατερναλιστικές παρεμβάσεις του κράτους δικαιολογούνται στις περιπτώσεις που τα άτομα δεν μπορούν να δουν το συμφέρον τους και να δράσουν σύμφωνα με αυτό, ή στις περιπτώσεις που η επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος δεν θα έχει επωφελή αποτελέσματα για την κοινωνία. Για την υποστήριξη αυτών των θέσεων ανέπτυξε παραδείγματα πολλών δραστηριοτήτων όπως: κανόνες υγιεινής στα τρόφιμα· άδειες στους γιατρούς (και σε άλλα επαγγέλματα)· κανόνες ασφάλειας στην εργασία· περιορισμοί στη σύναψη συμβολαίων· μειωμένα κίνητρα για επενδύσεις σε πιο παραγωγικές δραστηριότητες, στις περιπτώσεις που οι επενδυτές μπορούν να εκμεταλλευτούν μονοπωλιακές καταστάσεις (που εξασφαλίζουν αυξημένα κέρδη). Ανέπτυξε επίσης το επιχείρημα της αναγκαιότητας κρατικής παρέμβασης για τις δραστηριότητες εκείνες που δεν εξασφαλίζουν επαρκείς αποδόσεις και άρα θα υπάρξει υποεπένδυση (ή παντελής απουσία ιδιωτικής δραστηριότητας). Τέτοιες περιπτώσεις είναι: οι φάροι· τα δάση· η κατάρτιση των εργαζομένων· οι έρευνα/εφευρέσεις· και μια σειρά από διάφορους θεσμούς, όπως το νόμισμα και τα δημόσια έργα, που διευκολύνουν τις συναλλαγές και την ανάπτυξη της οικονομίας. Στα δημόσια έργα ο Sidgwick κάνει αναφορά σε βασικές υποδομές (δρόμοι, κανάλια,

σιδηρόδρομοι) αλλά και στις σύγχρονες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ταχυδρομεία, τηλεφωνία, ηλεκτρική ενέργεια, ύδρευση). Όπως όμως και ο Mill, ο Sidgwick θεωρεί ότι η κρατική παρέμβαση έχει μειονεκτήματα και άρα δεν είναι πάντα σε θέση να επιλύσει τα προβλήματα που δημιουργεί η αρχή της φυσικής ελευθερίας. Ως τα σημαντικότερα μειονεκτήματα της κρατικής παρέμβασης ο Sidgwick αναφέρει τη διαφθορά, την έλλειψη κινήτρων, τις ομάδες συμφερόντων, τα προβλήματα ελέγχου και εποπτείας, το κόστος της φορολογίας, και τις πληθωρικές δημόσιες δαπάνες. Ταυτόχρονα όμως θεωρεί ότι, ως αποτέλεσμα της ηθικής και πολιτικής προόδου, τα μειονεκτήματα αυτά θα βαίνουν συνεχώς μειούμενα, αναβαθμίζοντας έτσι την αποτελεσματικότητα της κρατικής παρέμβασης σε σχέση με τα αποτελέσματα της αγοράς στις δραστηριότητες που παρουσιάζουν εξωτερικότητες.⁴⁶

Παρόλο που, όπως είδαμε παραπάνω, η ύπαρξη εξωτερικοτήτων είχε αναγνωριστεί και αναλυθεί κυρίως από τους Mill και Sidgwick,⁴⁷ ήταν ο Arthur Pigou αυτός που διατύπωσε πρώτος μια αναλυτική θεωρία για τις εξωτερικότητες, στο πλαίσιο της κυρίαρχης πλέον (στις αρχές του 20^{ου} αιώνα) οριακής ανάλυσης. Συνδέοντας ευθέως την ‘οικονομική ευημερία’ με το ΑΕΠ (το ‘εθνικό μέρισμα’),⁴⁸ ο Pigou αναλύει την απόκλιση μεταξύ του ιδιωτικού και κοινωνικού καθαρού προϊόντος. Σύμφωνα με τον Pigou, κάθε τέτοια απόκλιση μειώνει το ΑΕΠ και άρα και την ευημερία και οι αποκλίσεις μπορεί να οφείλονται σε διάφορους παράγοντες: *«Όταν υπάρχει απόκλιση μεταξύ των δύο [ιδιωτικού και κοινωνικού οριακού προϊόντος], η επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος...δεν θα τείνει να μεγιστοποιήσει το εθνικό μέρισμα...Είναι ως εκ τούτου σημαντικό να διερευνήσουμε σε ποιες συνθήκες οι αξίες του κοινωνικού και του ιδιωτικού οριακού προϊόντος θα διαφέρουν μεταξύ τους, είτε προς τη μία ή προς την άλλη*

⁴⁶ Για μια περιεκτική σύνοψη των απόψεων του Sidgwick επί του θέματος, βλ. (O'Donnell, 1979), (Backhouse, 2006), (Medema, 2009, σσ. 26-53), (Medema, 2003, σσ. 437-439).

⁴⁷ Σύμφωνα με τον Frank Knight (Knight, 1923) την ύπαρξη εξωτερικών επιδράσεων είχαν αναγνωρίσει πριν από τον Pigou, εκτός του Sidgwick, και οι Marshall, Wicksell, Edgeworth, παραδεχόμενοι ότι οι ανταγωνιστικές αγορές δεν θα καταναείμουν πάντα τους πόρους στις χρήσεις που θα είχαν τη μεγαλύτερη παραγωγικότητα –έτσι ώστε η συμβολή τους στο ‘κοινωνικό μέρισμα’ να είναι η μέγιστη δυνατή-, ούτε και θα ανταμείψουν πάντα τα άτομα με αυτό που τους αναλογεί από τη συνεισφορά τους στην παραγωγική διαδικασία. Ο Alfred Marshall είχε χρησιμοποιήσει για τις εξωτερικότητες τον όρο external economies.

⁴⁸ Στην εισαγωγή της τρίτης έκδοσης της Οικονομικής της ευημερίας (1928), ο Pigou γράφει: *«η οικονομική ευημερία μιας κοινότητας δεδομένου μεγέθους αναμένεται να είναι μεγαλύτερη (1) όσο μεγαλύτερο είναι το ύψος του εθνικού μερίσματος, και (2) όσο μεγαλύτερο είναι το απόλυτο τμήμα αυτού του μερίσματος που αποκομίζουν οι φτωχοί»* (Pigou, 1932 [1920], σ. εισαγωγή 3ης έκδ.).

κατεύθυνση» (Pigou, 1932 [1920], σσ. part II, ch. IX, §1). Από τους διάφορους παράγοντες που διερευνά ο Pigou ως αιτίες αυτών των αποκλίσεων (μεταξύ των οποίων ιδιαίτερο βάρος δίνεται στις μονοπωλιακές καταστάσεις), αυτός που έχει καταγραφεί στη βιβλιογραφία ως ο πιο σημαντικός είναι οι εξωτερικότητες (Medema, 2003, p. 439). Οι εξωτερικότητες είναι καταστάσεις όπου «ένα άτομο *A* που παρέχει μια υπηρεσία, για την οποία γίνεται πληρωμή, σε ένα άτομο *B*, τυχαία παρέχει επίσης θετικά ή αρνητικά οφέλη σε άλλα άτομα (που δεν είναι παραγωγοί της ίδιας υπηρεσίας) τέτοιου είδους για τα οποία δεν μπορεί να απαιτηθεί πληρωμή από αυτούς που ωφελούνται ή να δοθεί αποζημίωση σε αυτούς που βλάπτονται» (Pigou, 1932 [1920], σσ. part II, ch. IX, §10). Στην περίπτωση που το άτομο *B* ωφελείται η εξωτερικότητα είναι θετική και στην περίπτωση που το άτομο *B* βλάπτεται η εξωτερικότητα είναι αρνητική.⁴⁹ Στις θετικές εξωτερικότητες ο Pigou περιλαμβάνει παραδείγματα όπως οι φάροι, τα πάρκα, οι δρόμοι, η αναδάσωση, ο φωτισμός των δρόμων, η μείωση της ρύπανσης, η επιστημονική έρευνα, και στις αρνητικές εξωτερικότητες παραδείγματα όπως η συμφόρηση από τη συγκέντρωση ανθρώπινης δραστηριότητας, οι βλάβες στους δρόμους από τα αυτοκίνητα, η παραγωγή και πώληση αλκοολούχων ποτών, οι επιδράσεις στα παιδιά από την εργασία των γυναικών στα εργοστάσια.

Για τη διόρθωση των εξωτερικοτήτων, ο Pigou υποστήριξε τη χρήση κρατικής παρέμβασης, με τη μορφή φόρων, επιδοτήσεων ή ρυθμίσεων. Αναγνώριζε όμως ταυτόχρονα ότι η κρατική παρέμβαση μπορεί να αποτύχει καθώς υπάρχουν ατέλειες στο κράτος, όπως άγνοια, διαφθορά και η πίεση από ομάδες συμφερόντων, γι' αυτό και η παρέμβαση είναι μια εκ πρώτης όψεως περίπτωση, η οποία θα πρέπει να αξιολογηθεί περαιτέρω: «_υπάρχει μια εκ πρώτης όψεως περίπτωση για κρατική παρέμβαση. Η περίπτωση, παρ' όλα αυτά, δεν μπορεί να είναι κάτι παραπάνω από μια εκ πρώτης όψεως, μέχρις ότου να εξετάσουμε τις ιδιότητες που απαιτούνται να κατέχουν οι κρατικοί φορείς» (Pigou, 1932 [1920], σσ. Part II, ch. XX, §4). Παρ' όλα αυτά, η άποψη του Pigou «_είναι αισιόδοξη και όχι απαισιόδοξη, σχετικά με τις προοπτικές του κράτους να βελτιώσει τα αποτελέσματα της αγοράς» (Medema, 2003, σ. 440).

⁴⁹ Στην πρώτη περίπτωση, σύμφωνα με την ορολογία του Pigou, το οριακό κοινωνικό καθαρό προϊόν υπερβαίνει το οριακό ιδιωτικό καθαρό προϊόν, ενώ στη δεύτερη περίπτωση συμβαίνει το αντίστροφο (στη σύγχρονη ορολογία, έχουμε, αντίστοιχα, $MSB > MPB$ και $MSC > MPC$).

Παρόλο που ο Pigou δεν μπόρεσε να διακρίνει αναλυτικά τα δημόσια αγαθά από τα αγαθά με εξωτερικότητες, έθεσε τα θεμέλια της συστηματικής ανάλυσης για τον προσδιορισμό των δραστηριοτήτων τις οποίες η αγορά δεν παρέχει αποδοτικά ή δεν παρέχει καθόλου. Η περίπτωση των εξωτερικοτήτων τις οποίες ανέλυσε ο Pigou αποτελούν τη γενική κατηγορία, υποπερίπτωση της οποίας αποτελούν τα δημόσια αγαθά. Ειδικότερα, όταν ο Pigou αναλύει την περίπτωση όπου το καθαρό ιδιωτικό προϊόν ισούται με μηδέν, έτσι ώστε το καθαρό κοινωνικό προϊόν ισούται με την εξωτερικότητα και η παροχή του αγαθού απαιτεί πλήρη δημόσια χρηματοδότηση, πλησιάζει πολύ στο να προσδιορίσει τα κριτήρια παροχής των δημοσίων αγαθών, κάτι όμως που τελικά δεν θα κάνει και θα το ολοκληρώσει ο Samuelson το 1954 (Musgrave, 1985, σ. 11).⁵⁰ Η ανάλυση του Pigou ότι οι αποκλίσεις μεταξύ ιδιωτικού και κοινωνικού συμφέροντος οδηγούν σε αποτυχίες της αγοράς βασίστηκε σε λογικά επιχειρήματα, και η θέση του ότι το κράτος μπορεί να διορθώσει τις αποκλίσεις αυτές ήταν απλά ένας ισχυρισμός· απουσίαζε η αυστηρή εννοιολογική και μαθηματική διατύπωση. Την αυστηρή διατύπωση παρείχε η μαθηματική επεξεργασία που ακολούθησε, η οποία έδειξε: (α) τις απαραίτητες συνθήκες για άριστη λύση από την αγορά, (β) τους παράγοντες που προκαλούν απόκλιση από την άριστη λύση, δηλαδή τις ατέλειες της αγοράς, και (γ) τις μορφές κρατικής παρέμβασης για τη διόρθωση των ατελειών της αγοράς.⁵¹ Έτσι, με αφορμή την ανάλυση του Pigou κατέστη δυνατό να ‘αποδειχτούν’ οι περιορισμοί στο σύστημα των ελεύθερων συναλλαγών και η δυνατότητα του κράτους να παράξει βέλτιστο κατά Pareto αποτέλεσμα. Όπως επισημαίνει ο Medema η θεωρία του Pigou, όπως εξελίχθηκε, «_απέδειξε ότι οι τέλειες αγορές λειτουργούν τέλεια, οι ατελείς αγορές λειτουργούν ατελώς, και ότι το τέλειο κράτος μπορεί να κάνει τις ατελείς αγορές να λειτουργούν επίσης τέλεια. Αυτό έγινε η τυπική ανάλυση στα ακαδημαϊκά εγχειρίδια. Ενδοιασμοί σχετικά με την ικανότητα του κράτους να διορθώσει στην πράξη τις αποτυχίες της αγοράς, τόσο προφανείς [οι

⁵⁰ Στους λόγους που αναφέρει ο Musgrave στη συγκεκριμένη αναφορά (σ. 12) για την αδυναμία του Pigou να προσδιορίσει τα κριτήρια άριστης παροχής των δημοσίων αγαθών, περιλαμβάνεται και το ότι δεν ήταν ενήμερος για τις εξελίξεις στη δημόσια οικονομική που είχαν λάβει χώρα στην Αυστρία και τη Σουηδία τρεις δεκαετίες νωρίτερα.

⁵¹ Η συζήτηση στη συνέχεια διεξήχθη στο πλαίσιο της νέας οικονομικής της ευημερίας, ιδίως μετά το άρθρο του Abram Bergson που εισήγαγε τη συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας (Bergson, 1938), στο πλαίσιο της αναλυτικής προσέγγισης του Pareto σύμφωνα με την οποία δεν ήταν απαραίτητες οι διαπροσωπικές συγκρίσεις χρησιμότητας. Σημαντικές επίσης υπήρξαν οι συνεισφορές: (Lange, 1942), (Debreu, 1954), (Meade, 1952).

ενδοιασμοί] στην κλασική πολιτική οικονομία, εξαφανίσθηκαν» (Medema, 2003, σ. 440). Ειδικότερα στις δεκαετίες 1930 και 1940, ανάμεσα στους πρωτοπόρους οικονομολόγους ήταν κοινός τόπος η θέση ότι αν έχεις προσδιορίσει μια ατέλεια της αγοράς έχεις ταυτόχρονα προσδιορίσει την περίπτωση μιας κρατικής παρέμβασης (βλ., π.χ. (Shleifer, 1998)).

Σύμφωνα με την παραπάνω επισκόπηση, το ζήτημα των δημοσίων αγαθών –είτε με τη σημερινή έννοια του όρου ή με την έννοια των εξωτερικοτήτων- είναι από τα πρώτα ζητήματα που έθεσε η οικονομική επιστήμη. Η διατύπωση όμως μιας θεωρίας των δημοσίων αγαθών είναι σχετικά σύγχρονη. Η αναλυτική θεμελίωση που έγινε από τον Paul Samuelson πριν από 60 χρόνια (Samuelson, 1954; Samuelson, 1955), θεωρείται ως η πρώτη ολοκληρωμένη παρουσίαση αυτής της θεωρίας. Σύμφωνα με τον Agnar Sandmo (Sandmo, 2008), ο Samuelson δίνει μια ολοκληρωμένη απάντηση και στα τρία ουσιαστικά προβλήματα που τίθενται από την ύπαρξη των δημοσίων αγαθών: (α) πως θα τα ορίσουμε, (β) ποια είναι η άριστη κατανομή των πόρων για την παραγωγή τους, και (γ) πως θα σχεδιάσουμε ένα αποδοτικό σύστημα φόρων για τη χρηματοδότησή τους.⁵² Τα ερωτήματα αυτά απαντώνται από τον Samuelson σε ένα *θεωρητικό επίπεδο* και η ανάλυση διενεργείται *σε τεχνικό και όχι σε θεσμικό επίπεδο*. (Χωρίς αναφορά, άμεση ή έμμεση, στο ποιος φορέας θα παρέχει τα δημόσια αγαθά, αν δηλαδή παρέχονται από το κράτος ή όχι. Οι μοναδικές υποθέσεις της ανάλυσης είναι η γνώση των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας και οι προτιμήσεις των καταναλωτών.) Ο Samuelson διακρίνει όλα τα αγαθά σε δύο κατηγορίες, ιδιωτικά και δημόσια,⁵³ και προσδιορίζει ως δημόσιο αγαθό εκείνο για το οποίο «_η κατανάλωση ενός ατόμου από το αγαθό αυτό δεν μειώνει την κατανάλωση οποιουδήποτε άλλου ατόμου από το αγαθό αυτό» (Samuelson, 1954, σ. 387), ορίζει δηλαδή το δημόσιο αγαθό μόνο με βάση το χαρακτηριστικό της μη ανταγωνιστικής χρήσης (jointness in consumption ή non-rivalry). Σύμφωνα με την οριακή ανάλυση στη δεκαετία του 1880, για αποδοτική κατανομή των πόρων, το οριακό κόστος θα έπρεπε να ισούται με το οριακό όφελος για

⁵² Η απάντηση στο 3ο πρόβλημα είναι εφάπαξ φόροι σταθερού ποσού που είναι ανεξάρτητοι απ' όλα τα στοιχεία προσφοράς και ζήτησης για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά. Το πόρισμα αυτό ήταν γνωστό από την ανάλυση για την άριστη λύση σε μια οικονομία χωρίς δημόσια αγαθά, αλλά επιβεβαιώθηκε και στο πλαίσιο ανάλυσης που περιλαμβάνει και τα δημόσια αγαθά.

⁵³ Ο Samuelson χρησιμοποιεί αρχικά τον όρο «συλλογικό αγαθό» ('collective consumption good') (Samuelson, 1954, σ. 387) ενώ στο επόμενο άρθρο του χρησιμοποιεί τον όρο «δημόσιο αγαθό» ('public consumption good') (Samuelson, 1955, p. 350).

όλα τα αγαθά. Ο Samuelson όμως έδειξε ότι οι σχέσεις αποδοτικής κατανομής διαφέρουν μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων αγαθών. Ενώ για τα ιδιωτικά αγαθά η συνθήκη αριστοποίησης είναι η ισότητα μεταξύ του οριακού λόγου υποκατάστασης (MRS) του εισοδήματος για το αγαθό και του οριακού λόγου υποκατάστασης στην παραγωγή για κάθε αγαθό και για κάθε άτομο (η ισότητα δηλαδή μεταξύ οριακού οφέλους και οριακού κόστους, $MB=MC$), για τα δημόσια αγαθά η συνθήκη αριστοποίησης είναι το άθροισμα του οριακού ιδιωτικού οφέλους (ή ο οριακός λόγος υποκατάστασης του εισοδήματος για το αγαθό) για όλα τα n άτομα να ισούται με το οριακό κόστος παραγωγής μιας επιπλέον μονάδας του αγαθού ($\sum_{i=1}^n MRS_i = MC$). Αυτό όμως που θα ίσχυε στην πράξη, αν η παροχή του αγαθού γινόταν από την αγορά, θα ήταν $\sum_{i=1}^n MRS_i > MC$,⁵⁴ και άρα μη άριστη κατά Pareto παραγωγή του δημόσιου αγαθού από την αγορά. Το κύριο πρόβλημα δηλαδή που δημιουργεί η μη ανταγωνιστική χρήση είναι ότι η χρέωση για την κατανάλωση ενός επιπλέον χρήστη παραβιάζει την αρχή της άριστης κατανομής των πόρων, $MB = MC$ · από τη στιγμή που το οριακό κόστος ενός επιπλέον χρήστη είναι μηδέν (ή αμελητέο), η χρέωση τιμής για την κατανάλωσή του από επιπλέον άτομα είναι οικονομικά μη ορθολογική. Αν το δημόσιο αγαθό προσφέρεται από την αγορά, θα υποπροσφέρεται, έτσι ώστε η προσφερόμενη ποσότητα θα είναι μικρότερη από την κοινωνικά άριστη.

Στη σύγχρονη βιβλιογραφία η πλειοψηφία των οικονομολόγων⁵⁵ δέχεται τη σύνθεση που έκανε ο John Head (Head, 1962) σύμφωνα με την οποία το δημόσιο αγαθό έχει, εκτός από τη μη ανταγωνιστική χρήση που προσδιόρισε μαθηματικά ο Samuelson, και το χαρακτηριστικό της μη εξαιρεσιμότητας (non-excludability) που είχε συνθέσει

⁵⁴ Η λογική πίσω από αυτή τη σχέση είναι η ακόλουθη: το κάθε άτομο μεγιστοποιώντας την ατομική του χρησιμότητα θα συνεισέφερε στη χρηματοδότηση του αγαθού μέχρι του σημείου που θα εξίσωνε το οριακό του όφελος με το οριακό κόστος του αγαθού. Εφόσον όμως στην κοινωνία υπάρχουν και άλλα άτομα που θα ωφελούνταν, χωρίς η κατανάλωση των τελευταίων να μειώνει το όφελος των αρχικών καταναλωτών (με βάση το χαρακτηριστικό της μη ανταγωνιστικής χρήσης), αυτό συνεπάγεται ότι θα παραχθεί χαμηλότερη ποσότητα από την κοινωνικά επιθυμητή, ή $\sum_{i=1}^n MRS_i > MC$.

⁵⁵ Τόσο στα εξειδικευμένα επιστημονικά άρθρα όσο και στα κυρίαρχα ακαδημαϊκά εγχειρίδια. Για την αρθρογραφία, βλ. ενδεικτικά (Sandmo, Public Goods, 1987), (Cornes & Sandler, 1994), (Sturm, 1998), (Ver Eecke, 1999). Τα ακαδημαϊκά εγχειρίδια είναι πολλά. Ενδεικτικά αναφέρουμε (με αύξουσα δυσκολία): (Καράγιωργας, 1981α), (Ράπανος, Καπλάνογλου, Rosen, & Gayer, 2009), (Myles, 2003), (Cornes & Sandler, 1996), (Stiglitz, 2000), (Hindriks & Myles, 2006), (Gruber, 2011), (Lipsey, Ragan, & Storer, 2007), (Nicholson & Snyder, 2008), (Varian, 1992).

εννοιολογικά ο Richard Musgrave.⁵⁶ Από τη στιγμή που παράγεται ένα δημόσιο αγαθό, η μη εξαιρεσιμότητα καθιστά αδύνατο (ή οικονομικά ασύμφορο) τον αποκλεισμό από τη χρήση του των ατόμων που δεν είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν για το αγαθό, και ως εκ τούτου δεν είναι δυνατόν να λειτουργήσει ένα σύστημα τιμών. Ακόμη και αν ήταν τεχνικά εφικτό να εφαρμοστεί ένα αποδοτικό σύστημα διαφοροποιημένης τιμολόγησης, όπου ο καθένας θα πλήρωνε μια τιμή-φόρο ίση με το ατομικό οριακό όφελος από τη χρήση του αγαθού (οι γνωστές τιμές Lindahl, ή τα μερίδια φόρου που αντιστοιχούν στα άτομα), τα άτομα θα είχαν κίνητρο να μην αποκαλύψουν τις πραγματικές τους προτιμήσεις (και άρα το οριακό τους όφελος) για το αγαθό, καθώς θα μπορούσαν να το καταναλώσουν δωρεάν λόγω της μη εξαιρεσιμότητας, κι έτσι η χρέωση αποδοτικών τιμών θα ήταν ανέφικτη. Αυτό εισάγει το πρόβλημα του ‘δωρεάν χρήστη’ (free rider). Παρόλο που, όπως είδαμε παραπάνω, το χαρακτηριστικό της μη εξαιρεσιμότητας είχε αναγνωριστεί στη βιβλιογραφία από τους κλασικούς οικονομολόγους, ήταν ο Richard Musgrave⁵⁷ από τους σύγχρονους οικονομολόγους αυτός που το συνέθεσε εννοιολογικά και το συνέδεσε με τη μη αποκάλυψη των προτιμήσεων και με το φαινόμενο του δωρεάν χρήστη⁵⁸ (Dougherty, 2003). Αρχικά αυτό έγινε στην κριτική του Musgrave στο μοντέλο ‘εκούσιων συναλλαγών’ (voluntary exchange) των Wicksell-Lindahl, υποστηρίζοντας ότι η θεωρία αυτή δεν μπορεί να έχει κάποια εφαρμογή στη δημόσια οικονομία διότι τα άτομα δεν θα αποκαλύψουν τις προτιμήσεις τους για δημόσιες υπηρεσίες, αφού δεν μπορούν να αποκλειστούν από την κατανάλωση των υπηρεσιών αυτών (Musgrave, 1939; Musgrave, 1941). Στη συνέχεια, ο Musgrave ενσωμάτωσε τη μη εξαιρεσιμότητα ως το δεύτερο χαρακτηριστικό των δημοσίων αγαθών (των ‘κοινωνικών αγαθών’ σύμφωνα με την ορολογία του), αν και αναγνώριζε ως πιο σημαντικό τη μη ανταγωνιστική χρήση (Musgrave & Musgrave,

⁵⁶ Στη βιβλιογραφία αναφέρεται ενίοτε και ένα τρίτο χαρακτηριστικό, η «αδυναμία να αποφύγει κάποιος τα οφέλη» (non-rejectability) ενός δημόσιου αγαθού (βλ., για παράδειγμα, (Barr, 2012, σ. 51)). Οι αναφορές όμως αυτές αποτελούν την εξαίρεση και όχι τον κανόνα.

⁵⁷ Βλ. την αναλυτική βιβλιογραφική έρευνα για τον Musgrave στο (Desmarais-Tremblay, 2013).

⁵⁸ Ο Samuelson το ζήτημα της απόκρυψης των προτιμήσεων και του δωρεάν χρήστη δεν το ενσωμάτωσε, αρχικά, ευθέως στην ανάλυσή του. Το ενσωμάτωσε όμως έμμεσα, όπως υποδηλώνει η αναφορά του σε αυτό 4 χρόνια αργότερα, συνοψίζοντας τα συμπεράσματα των δυο κλασικών άρθρων του, του 1954 και 1955: «_συμφέρει κάθε ορθολογικό άνθρωπο να υποκριθεί, προσπαθώντας να αποκρύψει τις προτιμήσεις του για τα δημόσια αγαθά και να εμπλακεί σε κινήσεις στρατηγικής παιγνίων οι οποίες, αν γίνονται απ’ όλους, θα οδηγήσουν σε υπερβάλλον βάρος την κοινωνία» (Samuelson, 1958, p. 334). Επίσης, σε διάφορα κείμενά του έχει αναγνωρίσει την πρωτότυπη συνεισφορά του Musgrave σε σχέση με το ζήτημα αυτό.

2003, p. xiii)⁵⁹. Συνολικά, ο Musgrave πιστώνεται ουσιαστικά όχι μόνο με την καθιέρωση της μη εξαιρεσιμότητας ως του δεύτερου χαρακτηριστικού των δημοσίων αγαθών, αλλά και με τη σύνθεση της σύγχρονης έννοιας των δημοσίων αγαθών, όπως εκλαϊκεύτηκε στα ακαδημαϊκά εγχειρίδια (Pickhardt, 2006, σ. 448).

Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα ενός δημόσιου αγαθού που αναφέρεται συχνά στη βιβλιογραφία που διαθέτει και τα δύο αυτά χαρακτηριστικά είναι η εθνική άμυνα. Ο συνδυασμός βέβαια των δύο χαρακτηριστικών αποτέλεσε το πεδίο για τον περαιτέρω προσδιορισμό μιας πλειάδας ενδιάμεσων (ή μεικτών) αγαθών, αγαθών δηλαδή που κατέχουν το ένα ή και τα δύο χαρακτηριστικά σε κάποιο βαθμό (αντί να κατέχουν και τα δύο σε απόλυτο βαθμό). Τα αγαθά «_για τα οποία δεν υπάρχει αντιπαλότητα στην κατανάλωση και για τα οποία ο αποκλεισμός είναι αδύνατος» (Stiglitz, 2000, σ. 128), που κατέχουν δηλαδή και τα δύο χαρακτηριστικά σε απόλυτο βαθμό, καθιερώθηκαν στη βιβλιογραφία ως *αμιγή δημόσια αγαθά*. Στο άλλο άκρο, τα αγαθά που κατέχουν σε απόλυτο βαθμό τα αντίθετα χαρακτηριστικά (ανταγωνιστική χρήση και εξαιρεσιμότητα) καθιερώθηκαν ως *αμιγή ιδιωτικά αγαθά*. Όλες οι άλλες περιπτώσεις αγαθών χαρακτηρίζονται ως *ημι-δημόσια*, ή *ημι-ιδιωτικά*, ή *μεικτά*.⁶⁰

Σύμφωνα, επομένως, με το χαρακτηριστικό της μη ανταγωνιστικής χρήσης, η αγορά είναι μη αποδοτική, έτσι ώστε, *αν ένα δημόσιο αγαθό θα πρέπει να παρέχεται*, η κατάλληλη μορφή παρέμβασης θεωρείται γενικά η δημόσια παροχή του. Αν μάλιστα λάβουμε υπόψη μας και το φαινόμενο του δωρεάν χρήστη, στο βαθμό που ο αποκλεισμός από την κατανάλωση είναι αδύνατος, η αγορά πλέον δεν είναι καν σε θέση να παρέχει το δημόσιο αγαθό (λόγω της αδυναμίας είσπραξης τιμής). Σε αντιδιαστολή, αν τα δημόσια αγαθά τα παρέχει το κράτος δεν παραβιάζονται οι συνθήκες αριστοποίησης κατά Pareto. Με την ανάλυση του Samuelson, έπαψαν πλέον τα δημόσια αγαθά να αποτελούν την αιτία που η οικονομία δεν θα μπορούσε να

⁵⁹ Βλ. επίσης, στην έρευνα για τον Richard Musgrave (Desmarais-Tremblay, 2013, σ. 14). Στη βιβλιογραφία η μη ανταγωνιστική χρήση θεωρείται το βασικό χαρακτηριστικό των δημοσίων αγαθών. Για παράδειγμα ο Oakland σημειώνει: «_καθώς η αδυναμία του αποκλεισμού χωρίς κόστος επιτείνει τα προβλήματα αποδοτικότητας της ιδιωτικής παροχής των δημοσίων αγαθών, δεν είναι ουσιαστική για την ατέλεια της αγοράς [τα δημόσια αγαθά]. Το γεγονός ότι το οριακό κόστος των επιπλέον χρηστών είναι μηδέν αρκεί να διασφαλίσει την ατέλεια της αγοράς» (Oakland, 1987, σ. 486).

⁶⁰ Οι περιπτώσεις των ενδιάμεσων αγαθών αναλύονται στην επόμενη ενότητα, καθώς αποτελούν την πλειοψηφία των ΤΣΑ που απασχολούν ερευνητικά αυτή τη μελέτη. Για μια θεωρητική ανάλυση της σχέσης των αμιγών δημοσίων αγαθών με τα μεικτά αγαθά, βλ. (Oakland, 1987).

επιτύχει το βέλτιστο, αφού πλέον η παροχή και των δημοσίων αγαθών ικανοποιούσε τις συνθήκες του μοντέλου γενικής ισορροπίας των Arrow-Debreu για επίτευξη αριστοποίησης κατά Pareto (Arrow, 1951; Debreu, 1954; Arrow & Debreu, 1954; Debreu, 1959).⁶¹

Η θεωρία των δημοσίων αγαθών του Samuelson έχει θέσει τα ερευνητικά ερωτήματα της συζήτησης που ακολούθησε έκτοτε σχετικά με τις ατέλειες της αγοράς και το ρόλο του κράτους, και η οποία συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Βασικό χαρακτηριστικό της θεωρίας αυτής είναι ότι αποτελεί επέκταση της οικονομικής της ευημερίας: το κεντρικό ερώτημα που έθεσε προς απάντηση είναι η άριστη κατανομή των πόρων σε μια οικονομία που παρέχει και δημόσια αγαθά. Και δεν θα μπορούσε να έχει αναπτυχθεί χωρίς την προηγούμενη ανάπτυξη της νέας οικονομικής της ευημερίας, η οποία –με την υιοθέτηση της αρχής Pareto– έκανε εφικτό τον προσδιορισμό των συνθηκών άριστης κατανομής των πόρων σε μια οικονομία αγοράς· ο προσδιορισμός αυτός κατέστησε στη συνέχεια δυνατή την ανάδειξη των ατελειών της αγοράς, και την ανάπτυξη της θεωρίας των δημοσίων αγαθών. Έτσι, με βάση την ανάλυση του Samuelson τα δημόσια αγαθά έγιναν μια υποπερίπτωση του γενικότερου ζητήματος προσδιορισμού των συνθηκών αριστοποίησης κατά Pareto (Sandmo, 2008; Musgrave, 1985). Η ανάλυση του Samuelson έδειξε *κυρίως* ότι το πρόβλημα που δεν μπορούσε να λύσει η αγορά, την αποδοτική παροχή των δημοσίων αγαθών, θα μπορούσε να το λύσει η δημόσια παροχή χωρίς να διαταραχθούν οι συνθήκες της κατά Pareto αριστοποίησης. Η θέση αυτή αποτελεί στην ουσία ολοκλήρωση και εξειδίκευση της αρχικής άποψης που είχε διατυπώσει ο Pigou περί της δυνατότητας του κράτους να διορθώσει τις εξωτερικότητες, γι' αυτό και χαρακτηρίζεται στη βιβλιογραφία ως η 'παράδοση Pigou-Samuelson' (βλ. για παράδειγμα, (Inman, 1987, σ. 648)).

⁶¹ Οι Kenneth Arrow και Gerard Debreu στο περίφημο μοντέλο τους γενικής ισορροπίας (Arrow-Debreu model, ή A-D model) έδειξαν μαθηματικά τις προϋποθέσεις για την επίτευξη της γενικής walrasian ισορροπίας, με άριστη κατανομή κατά Pareto. Το μοντέλο προϋποθέτει την ύπαρξη μιας οικονομίας με πλήρεις αγορές. Σε μια πλήρη αγορά έχουμε αμελητέα κόστη συναλλαγών (και άρα τέλεια πληροφόρηση), και τιμές για όλα τα αγαθά/ περιουσιακά στοιχεία στην οικονομία (<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5900>). Στις προϋποθέσεις επίτευξης άριστης κατανομής περιλαμβάνονται συνθήκες τέλειου ανταγωνισμού, και η απουσία δημοσίων αγαθών και εξωτερικотήτων.

1.1.2.2.2 Η κριτική στην παράδοση Pigou-Samuelson

Η θεωρία όμως του Samuelson έχει επικριθεί, όπως έχουμε επισημάνει παραπάνω, σε δύο κυρίως επίπεδα: ως προς τις προτάσεις πολιτικής (ή την έλλειψη προτάσεων πολιτικής, ανάλογα με την ερμηνεία που δίνεται) που, όντως *άρρητα*, πηγάζουν από αυτή, και ως προς τη θεωρητική της δομή. Κατ' αρχήν, ο δεοντολογικός της χαρακτήρας και η αφαίρεση από το πραγματικό πλαίσιο λειτουργίας της οικονομίας δεν την καθιστά μια θετική θεωρία άσκησης πολιτικής, μια θεωρία δημοσίων δαπανών ή ερμηνείας των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα (βλ., π.χ., (Buchanan, 1968), (Holcombe, 1997), (Oakland, 1987)). Αλλά αυτό είναι και ένα βασικό της μειονέκτημα, που σχετίζεται με το πρώτο σκέλος κριτικής. Παρά την έλλειψη όμως μιας θετικής κατεύθυνσης, τα θεωρητικά πορίσματα του Samuelson χρησιμοποιήθηκαν ως πλατφόρμα για την αιτιολόγηση μιας ευρείας γκάμας πολιτικών δημοσίων δαπανών.⁶² Στο νεοκλασικό μοντέλο γενικότερα, το επιχείρημα υπέρ της κρατικής παρέμβασης βασίζεται στην αποδοχή του τέλει ανταγωνισμού ως του μέτρου αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών, με βάση το κριτήριο Pareto. Ξεκινώντας με τον Pigou και ολοκληρώνοντας με τον Samuelson, καλλιεργήθηκε και έγινε ευρέως αποδεκτή η ιδέα ότι τις αποκλίσεις από την άριστη κατά Pareto κατανομή των πόρων που δημιουργούνται από τις εξωτερικότητες και τα δημόσια αγαθά μπορεί να τις αντιμετωπίσει η κρατική παρέμβαση. Από τη διατύπωση της θεωρίας των δημοσίων αγαθών του Samuelson και μετά, υπάρχει μια έκρηξη στη βιβλιογραφία που αιτιολογεί διάφορες κρατικές λειτουργίες στη βάση της επίτευξης οικονομικής αποδοτικότητας (Brownstein, 1980, p. 93). Και μόνο το γεγονός ότι αποδείχτηκε θεωρητικά η *δυνατότητα* να παρέχει το κράτος τα δημόσια αγαθά αποδοτικά, είχε σαν αποτέλεσμα την αναγωγή του θεωρητικού αυτού πορίσματος σε άξονα πολιτικής στις συνθήκες της πραγματικής οικονομίας (Zerbe & McCurdy, 1999). Η μεταφορά του θεωρητικού πορίσματος του Samuelson στο επίπεδο άσκησης δημοσίων πολιτικών, δεν έγινε μόνο για τα κατά τεκμήριο δημόσια αγαθά (με την κατά τους Musgrave και Head διευρυμένη έννοιά τους), αλλά και για τις δημόσιες υπηρεσίες γενικότερα. Όπως επισημαίνει ο

⁶² Ενδεικτική περίπτωση της τάσης αυτής είναι ο Richard Musgrave, ο οποίος στο μνημειώδες έργο του *The Theory of Public Finance* (Musgrave, 1959), στο μοντέλο των τριών οικονομικών λειτουργιών του κράτους που ανέπτυξε, ενσωμάτωσε την έννοια του δημόσιου αγαθού στη λειτουργία της κατανομής, αιτιολογώντας έτσι θεωρητικά ένα ευρύ πεδίο κρατικής παρέμβασης.

Randall Holcombe, σε αρκετές περιπτώσεις η παράφραση του όρου δημόσια αγαθά είναι τέτοια ώστε «*Το όνομα δημόσια αγαθά [να] υποδηλώνει παραγωγή από το δημόσιο*» (Holcombe, 1997, p. 4) (βλ. και (Anomaly, 2015)). Η αναγωγή αυτή -του θεωρητικού πλαισίου του Samuelson στο επίπεδο άσκησης δημοσίων πολιτικών- έγινε από τους οικονομολόγους της νεοκλασικής σχολής με αρκετή δόση αυθαιρεσίας, λαμβάνοντας υπόψη και τη γενικότερη μεταπολεμική φιλοσοφία υπέρ της κρατικής παρέμβασης, όπως αυτή εκφραζόταν κυρίως μέσα από την κυριαρχία του κεϋνσιανισμού.

Σε σχέση με τη θεωρητική της δομή, η παράδοση Pigou-Samuelson έχει αμφισβητηθεί από διάφορες σχολές σκέψης, με το κύμα αμφισβήτησης να διακρίνεται σε δύο κατηγορίες: την προερχόμενη από τη *βιβλιογραφία για τις ατέλειες της αγοράς*, και την προερχόμενη από την *προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας*. Στη βιβλιογραφία για τις ατέλειες της αγοράς διακρίνουμε δύο περαιτέρω τάσεις: (i) τις απόψεις ότι δεν χρειάζεται το κράτος για την αποδοτική παροχή των δημοσίων αγαθών καθώς αυτό είναι εφικτό μέσω της αγοράς ('the private production of public goods'), και (ii) την άποψη ότι οι ατέλειες της αγοράς είναι τόσο εκτεταμένες που θα πρέπει η κρατική παρέμβαση να επεκτείνεται πολύ πέρα από τις περιπτώσεις των δημοσίων αγαθών και των κλασικών εξωτερικοτήτων. Η προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας (iii) υποστηρίζει ότι οι ατέλειες της αγοράς είναι, συνολικά, το αποτέλεσμα της αδυναμίας των αγορών να επιβάλουν συνεργατική συμπεριφορά μεταξύ των συναλλασσομένων μερών. Το κράτος είναι ένας θεσμός που θα μπορούσε να επιβάλει την απαραίτητη συνεργασία, γι' αυτό και ενσωματώνεται η πολιτική διαδικασία ως μέρος της ανάλυσης: η *αναζήτηση του αποδοτικού κράτους* ανάγεται σε βασικό στόχο της προσέγγισης αυτής. Τα ρεύματα αυτά κριτικής συνοψίζουμε στη συνέχεια σε τρεις κατηγορίες: (i) *The private production of public goods*, (ii) η κριτική με βάση τις νέες ατέλειες της αγοράς, και (iii) η κριτική με βάση την προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας.

(i) *The private production of public goods*. Έχει υποστηριχθεί στη βιβλιογραφία ότι και η αγορά θα μπορούσε, κάτω από αυστηρές υποθέσεις –όπως άλλωστε συμβαίνει και με την νεοκλασική άποψη για την κρατική παρέμβαση-, να επιτύχει άριστη κατανομή των πόρων στις περιπτώσεις των δημοσίων αγαθών και των αγαθών με εξωτερικότητες. Παρόλο που έχουν υπάρξει διάφορα επιμέρους θεωρητικά

υποδείγματα που υποστηρίζουν αυτή τη άποψη,⁶³ η πιο σημαντική συνεισφορά έχει προέλθει από τον Ronald Coase (Coase, 1960), οι απόψεις του οποίου συνοψίστηκαν στο λεγόμενο *θεώρημα Coase*.⁶⁴ Η παραδοσιακή νεοκλασική άποψη για τη λειτουργία των ανταγωνιστικών αγορών ενσωματώνει, άρρητα, τη μη ρεαλιστική υπόθεση ότι τα κόστη των συναλλαγών είναι μηδενικά. Ο Coase υποστήριξε ότι σε έναν τέτοιο (μη ρεαλιστικό, νεοκλασικό) κόσμο, για τις δραστηριότητες που δημιουργούν εξωτερικότητες, δεν είναι απαραίτητες οι θεραπείες κατά Pigou (φόροι, επιδόματα) για να επιτύχουμε άριστη κατανομή κατά Pareto· αρκεί να γίνει η ανάθεση (μέσω νόμου) δικαιωμάτων ιδιοκτησίας για την εξωτερικότητα σε ένα από τα δύο συναλλασσόμενα μέρη. Η αγορά θα λειτουργήσει πλέον όπως λειτουργεί και για τα κανονικά (χωρίς εξωτερικότητες) αγαθά, για τα οποία τα δικαιώματα ιδιοκτησίας είναι σαφώς προσδιορισμένα. Οποιαδήποτε περαιτέρω θεραπεία κατά Pigou θα έκανε τα πράγματα χειρότερα ((Coase, 1993), (Medema & Zerbe, 2000, p. 839)). Η έμφαση του Coase στα δικαιώματα ιδιοκτησίας και στα κόστη συναλλαγών άλλαξε τον τρόπο που βλέπουμε τις εξωτερικότητες. Ο Coase υποστήριξε ότι η χρήση του μηχανισμού των τιμών έχει κόστος, γι' αυτό και τα άτομα δημιουργούν επιχειρήσεις με σκοπό να μειώσουν το κόστος συναλλαγών που σχετίζεται με τη χρήση του μηχανισμού των τιμών (Coase, 1937; Coase, 1960). Με βάση την αρχική συμβολή του Coase, αναπτύχθηκε περαιτέρω η *θεωρία του κόστους των συναλλαγών και των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας*.⁶⁵ Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής τα κόστη συναλλαγών ορίζονται ως οι πόροι που είναι απαραίτητοι για τη μεταβίβαση, τη θεσμοθέτηση και τη διατήρηση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας (Allen, 1991, σ. 4). Καθώς τα δικαιώματα ιδιοκτησίας διευρύνονται, τα κόστη συναλλαγών μειώνονται και, αντίστροφα, καθώς μειώνονται τα κόστη συναλλαγών τα δικαιώματα ιδιοκτησίας γίνονται πιο ολοκληρωμένα καθώς κοστίζει λιγότερο να τα υπερασπιστείς ή να τα μεταβιβάσεις. Μόνο σε έναν κόσμο με τέλεια

⁶³ Ιδίως τα υποδείγματα των: Charles Tiebout (Tiebout, 1956) στο πλαίσιο μιας τοπικής οικονομίας, Harold Demsetz (Demsetz, 1970) σύμφωνα με το υπόδειγμα του οποίου ο μηχανισμός μιας ανταγωνιστικής αγοράς μπορεί να κατανείμει αποδοτικά ακόμη και ένα αμιγές δημόσιο αγαθό, και William Oakland (Oakland, 1969) ο οποίος ανέπτυξε ένα μοντέλο για τις εξωτερικότητες. Για μια περιεκτική παρουσίαση αυτών των ρευμάτων κριτικής, βλ. (Inman, 1987).

⁶⁴ Ο George Stigler ήταν ο πρώτος που διατύπωσε την ιδέα του Coase ως *θεώρημα* με την ακόλουθη διατύπωση: «Το *θεώρημα Coase*... υποστηρίζει ότι σε συνθήκες τέλει ανταγωνισμού τα ιδιωτικά και κοινωνικά κόστη θα είναι ίσα» (Stigler, 1966, p. 113).

⁶⁵ Για πρωτότυπες συνεισφορές, αλλά και για μια περιεκτική σύνοψη, βλ. ενδεικτικά, (Demsetz, 1967; Alchian, 1965; Barzel, 1985; Allen, 1991; Demsetz, 1996).

δικαιώματα ιδιοκτησίας θα εξαφανίζονταν τα κόστη συναλλαγών, καθώς σε έναν τέτοιο ιδανικό κόσμο θα υπήρχαν αγορές για τα πάντα και όλες οι αγορές θα ισορροπούσαν, παράγοντας τις αποδοτικά άριστες λύσεις (Arrow, 1969). Με άλλη διατύπωση, η άριστη κατανομή των πόρων κατά Pareto μπορεί να επιτευχθεί μόνο σε έναν κόσμο όπου υπάρχουν πλήρη δικαιώματα ιδιοκτησίας και όπου το κόστη συναλλαγών είναι μηδενικά (Zerbe, 1976; Medema & Zerbe, 2000). Η απουσία ενός τέτοιου ιδανικού κόσμου κάνει τις εξωτερικότητες να είναι πανταχού παρούσες: εμφανίζονται όταν οι συναλλαγές δεν μπορούν να ενσωματώσουν τα κόστη που δημιουργούνται κατά τη διενέργειά τους, επειδή «_τα κόστη συναλλαγών για απορρόφησή τους είναι πολύ υψηλά. Με αυτή την έννοια, κάθε ιστορία σχετικά με τις εξωτερικότητες είναι επίσης μια ιστορία για τα κόστη συναλλαγών" (Zerbe & McCurdy, 1999, σ. 562).

(ii) Η κριτική με βάση τις νέες ατέλειες της αγοράς. Η έρευνα σε νέους τομείς ατελειών της αγοράς επέκτεινε τα όρια κριτικής στη νεοκλασική άποψη περί ατελειών της αγοράς και περί κράτους. Αυτοί οι τομείς έρευνας αμφισβήτησαν τις κλασικές υποθέσεις της τέλεια πληροφόρησης, της ύπαρξης αγοράς για όλες τις επιθυμητές συναλλαγές, και της ορθολογικής συμπεριφοράς των ατόμων, πάνω στις οποίες στηρίζεται η λειτουργία των ανταγωνιστικών αγορών και η επίτευξη της αριστοποίησης κατά Pareto. Καθοριστικής σημασίας για τα πορίσματα αυτά υπήρξαν οι εξελίξεις στην οικονομική της πληροφόρησης, οι οποίες επηρέασαν καθοριστικά την έρευνα και στους τρεις τομείς που προαναφέρθηκαν. Ακολουθεί μια περιεκτική σύνοψη της έρευνας στους τομείς αυτούς.

Ατελής πληροφόρηση. Οι Bruce Greenwald και Joseph Stiglitz έδειξαν 30 περίπου χρόνια αργότερα από τους Kenneth Arrow και Gerard Debreu⁶⁶ ότι όποτε δεν υπάρχει τέλεια πληροφόρηση ή πλήρεις αγορές –δηλαδή πάντα-, οι αγορές δεν παράγουν το άριστο κατά Pareto αποτέλεσμα (Greenwald & Stiglitz, 1986). Βασική έννοια στην ανάλυση της ατελούς πληροφόρησης είναι η ασύμμετρη πληροφόρηση. Οι βασικές έρευνες στην ασύμμετρη πληροφόρηση άλλαξαν τον τρόπο με τον οποίο οι οικονομολόγοι αντιλαμβάνονται τη λειτουργία των αγορών. Η ασύμμετρη

⁶⁶ Οι Arrow και Debreu είχαν δείξει μαθηματικά στη δεκαετία του 1950 τις προϋποθέσεις για την επίτευξη άριστης κατανομής κατά Pareto (τέλειος ανταγωνισμός, απουσία δημοσίων αγαθών και εξωτερικοτήτων) (Arrow, 1951; Debreu, 1954; Debreu, 1959).

πληροφόρηση δημιουργεί, κατά κανόνα, τα προβλήματα της δυσμενούς επιλογής (Akerlof, 1970) και του ηθικού κινδύνου.⁶⁷ Ο ηθικός κίνδυνος μπορεί να προκύψει όταν το ένα από τα συναλλασσόμενα μέρη που κατέχει περισσότερη πληροφόρηση σχετικά με τις ενέργειές του ή τις προθέσεις του, έχει την τάση ή το κίνητρο να συμπεριφερθεί με έναν τρόπο που επιβαρύνει το άλλο μέρος με τη λιγότερη πληροφόρηση. Στις περιπτώσεις αυτές, η συμπεριφορά του ενός μέρους μπορεί να αλλάξει σε βάρος του άλλου, αφού έχει συναφθεί η συναλλαγή. Σύμφωνα με την κλασική ανάλυση του Holmstrom, «η πηγή του ηθικού κινδύνου...είναι μια ασυμμετρία πληροφόρησης μεταξύ ατόμων που προκύπτει επειδή ατομικές ενέργειες δεν είναι παρατηρήσιμες και ως εκ τούτου δεν μπορούν να συμβολαιοποιηθούν» (Holmstrom, 1979, p. 74). Στο πλαίσιο της ανάλυσης εντολέα-εντολοδόχου, ο ηθικός κίνδυνος προκύπτει όταν οι ενέργειες ή η προσπάθεια του εντολοδόχου δεν είναι παρατηρήσιμες από τον εντολέα, ενώ η δυσμενής επιλογή προκύπτει όταν ο τύπος του εντολοδόχου δεν είναι παρατηρήσιμος από τον εντολέα (Aghion & Holden, 2011, p. 182). Οι αναλυτικές μέθοδοι που αναπτύχθηκαν με επίκεντρο την έννοια αυτή έχουν εφαρμογή σε μια σειρά αγορών όπως οι τομείς των ασφαλειών και της ιατρικής περίθαλψης (με έναν από τους πρωτοπόρους τον Keneth Arrow (Arrow, 1971a; Arrow, 1963)), άλλων προϊόντων που περιέχουν σύνθετη πληροφορία, καθώς και στην αγορά εργασίας. Ευρεία εφαρμογή έχουν επίσης σε διάφορους τύπους συμβολαίων, όπως τα ατελή συμβόλαια (Hart & Moore, 1988). Το φαινόμενο του ηθικού κινδύνου είναι επίσης εκτεταμένο στη διοίκηση και λειτουργία των επιχειρήσεων.

Ανυπαρξία αγοράς. Μια οικονομία βέλτιστων συνθηκών θα παρέχει όλα τα αγαθά, τρέχοντα και μελλοντικά, για τα οποία οι καταναλωτές είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν μια τιμή που καλύπτει το κόστος τους. Αυτό όμως δεν συμβαίνει καθώς υπάρχουν αρκετά αγαθά, πέρα από τα δημόσια αγαθά, που δεν τα παρέχουν οι αγορές όπως: η μη ασφάλιση ορισμένων κινδύνων, η μη χορήγηση ορισμένων δανείων από τις χρηματαγορές (π.χ. φοιτητικά δάνεια), ορισμένα από τα αγαθά που βασίζονται σε συμβόλαια μελλοντικής εκπλήρωσης (futures), ή αγαθά που δεν παρέχονται λόγω της απουσίας μιας συμπληρωματικής αγοράς.⁶⁸ Μια περίπτωση όμως απουσίας αγοράς

⁶⁷ Βλ. (Rowell & Connelly, 2012) για μια βιβλιογραφική-ιστορική επισκόπηση στην έννοια του ηθικού κινδύνου.

⁶⁸ Τέτοια προβλήματα, χαρακτηριζόμενα ως ‘προβλήματα συλλογικής δράσης’ (collective action problems), μπορούν να ανακύψουν όταν πρέπει να συντονιστούν δραστηριότητες μεγάλης κλίμακας,

που έχει ευρύτερες επιπτώσεις στην παροχή κοινωνικών αγαθών (και άρα και στη λειτουργία του κοινωνικού κράτους) είναι όταν υπάρχουν *ατελή συμβόλαια* (incomplete contracts), συνήθως σε καταστάσεις ασύμμετρης πληροφόρησης.⁶⁹ Ένα ερώτημα που τίθεται για πολλά κοινωνικά αγαθά -όπως η υγεία, η εκπαίδευση, η συλλογή και αποκομιδή των απορριμμάτων, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες-, είναι ο τρόπος παραγωγής και παροχής τους. Υπάρχουν γενικά τρεις εναλλακτικοί τρόποι παραγωγής/παροχής⁷⁰ σε αυτές τις περιπτώσεις: (α) από τον ιδιωτικό τομέα, με ορισμένες κρατικές ρυθμίσεις, (β) από το δημόσιο τομέα, (γ) με συμβάσεις παραχώρησης σε συμβαλλόμενους ιδιώτες, στο πλαίσιο ενός ρυθμιστικού πλαισίου που προσδιορίζει το κράτος. Σε περιπτώσεις που οι ατέλειες της αγοράς είναι ασήμαντες, η πρώτη επιλογή είναι ίσως η πλέον ενδεδειγμένη. Στις περιπτώσεις όμως που υπάρχουν σημαντικές ατέλειες της αγοράς, η θεωρία των ατελών συμβολαίων προσφέρει ένα αναλυτικό πλαίσιο για την επιλογή μεταξύ των (β) και (γ), δηλαδή μεταξύ δημόσιας παραγωγής και της παραγωγής από ιδιώτες μέσω παραχώρησης⁷¹ (βλ. (Grossman & Hart, 1986), (Hart, 1995a), (Shleifer, 1998), (Aghion & Holden, 2011)). Εκτενής ανάλυση αυτού του ζητήματος επιλογής μεταξύ των εναλλακτικών τρόπων παροχής γίνεται σε επόμενες ενότητες, καθώς συνδέεται άμεσα με το κύριο θέμα της μελέτης, δηλαδή με την παροχή τοπικών συλλογικών αγαθών.

*Μη ορθολογική συμπεριφορά.*⁷² Στο ιδεατό μοντέλο η υπόθεση της τέλειας πληροφόρησης έχει την έννοια ότι οι καταναλωτές έχουν τη διττή ικανότητα: (α) να

όπως π.χ. σε περιπτώσεις περιβαλλοντικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων. Βλ., ενδεικτικά, (Rydin & Pennington, 2000).

⁶⁹ Τα ατελή συμβόλαια είναι μέρος της θεωρίας συμβολαίων. Η θεωρία συμβολαίων στα οικονομικά διερευνά πως τα συναλλασσόμενα μέρη συνάπτουν συμβολαιακές συμφωνίες όταν υπάρχει ασύμμετρη πληροφόρηση. Ένα πλήρες συμβόλαιο είναι αυτό που προσδιορίζει τις νομικές συνέπειες όλων των καταστάσεων της φύσης (των πιθανών ενδεχομένων). Στις περιπτώσεις που οι καταστάσεις της φύσης χαρακτηρίζονται από αβεβαιότητα ή κίνδυνο, όπως στην περίπτωση διαφόρων επενδύσεων, είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και ακριβό να συνάψουν τα συναλλασσόμενα μέρη πλήρη συμβόλαια, και άρα τα συμβόλαια είναι ατελή. Στις περιπτώσεις αυτές ο νόμος παρέχει εξ ορισμού (default) κανόνες για να καλυφθούν τα κενά της συμφωνίας. Ο Oliver Hart είναι από τους πρωτοπόρους στη θεωρία των ατελών συμβολαίων (βλ. την κλασική εργασία επί του θέματος των (Hart & Moore, 1988)). Για μία εμπεριστατωμένη επισκόπηση της θεωρίας των ατελών συμβολαίων βλ. (Aghion & Holden, 2011).

⁷⁰ Η διάκριση μεταξύ παραγωγής και παροχής αναλύεται σε επόμενες ενότητες.

⁷¹ Καθώς η παραχώρηση από το κράτος σε ιδιώτες της λειτουργίας παραγωγής/παροχής διαφόρων δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί μια μορφή ιδιωτικοποίησης, η θεωρία των ατελών συμβολαίων έχει αποτελέσει ένα σημαντικό θεωρητικό εργαλείο στην ανάλυση και στη θεωρητική διαμάχη περί ιδιωτικοποιήσεων των δημοσίων επιχειρήσεων κατά τα τελευταία 30 περίπου χρόνια. Βλ. και ανάλυση στο επόμενο κεφάλαιο το οποίο αναφέρεται στις δημόσιες επιχειρήσεις.

⁷² Για μια γενική επισκόπηση βλ. ((Kahneman, Slovic, & Tversky, 1982), (Starmer, 2000))

διαμορφώνουν σχέδια κατανάλωσης που μεγιστοποιούν τη χρησιμότητα, (β) να μετατρέπουν τα σχέδια αυτά σε πράξη. Η ύπαρξη όμως ατελούς πληροφόρησης, που είδαμε παραπάνω, θέτει εμπόδια σε αυτή την ορθολογική συμπεριφορά. Η βιβλιογραφία στη συμπεριφορική οικονομική (behavioural economics) αμφισβητεί και τις δύο έννοιες της υπόθεσης της τέλει πληροφόρησης.⁷³ Αμφισβητεί το κατά πόσο οι άνθρωποι γνωρίζουν τις επιλογές που μεγιστοποιούν τη χρησιμότητά τους, αλλά και στην περίπτωση που τις γνωρίζουν μπορεί να μην έχουν τη θέληση να τις υλοποιήσουν. Μια σημαντική διάκριση είναι μεταξύ του προβλήματος πληροφόρησης και του προβλήματος επεξεργασίας της πληροφορίας· ένα πρόβλημα πληροφόρησης λύνεται με την παροχή της πληροφορίας, όταν όμως η πληροφορία είναι πολύπλοκη το άτομο δεν μπορεί να την επεξεργαστεί και ως εκ τούτου οδηγείται σε μη ορθολογικές επιλογές. Περιπτώσεις μη ορθολογικής επιλογής προκύπτουν σε αρκετές περιπτώσεις. Το κύριο μέτρο πολιτικής που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αντιμετώπιση του προβλήματος των μη ορθολογικών επιλογών είναι ρυθμίσεις για την απλοποίηση των επιλογών που αντιμετωπίζουν οι άνθρωποι, όπως ο περιορισμός των επιλογών ή η σήμανση εγκεκριμένων προϊόντων με ένα σύμβολο (ρυθμίσεις αυτού του είδους είναι ιδιαίτερα ενδεδειγμένες για χρηματοπιστωτικά προϊόντα). Σε περιπτώσεις που το πρόβλημα είναι σοβαρό, η δημόσια παροχή μπορεί να συνιστά μια επιλογή.

(iii) Η κριτική με βάση την προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας. Η βιβλιογραφία για τις ατέλειες της αγοράς που συνοψίσαμε παραπάνω διερευνά πότε οι αγορές λειτουργούν και πότε όχι. Ο λόγος για τον οποίο οι αγορές έχουν ατέλειες, συνολικά, είναι διότι *δεν μπορούν να επιβάλλουν μια συνεργατική συμπεριφορά μεταξύ των συναλλασσομένων μερών* στις περιπτώσεις που απαιτείται η *λήψη συλλογικών αποφάσεων*: οι συναλλασσόμενοι δεν αποκαλύπτουν πληροφορίες σχετικά με τα κόστη και τα οφέλη που έχουν, καθώς αυτή η πληροφόρηση θα μπορούσε να αποβεί εις βάρος τους. Έτσι, η κυρίαρχη στρατηγική των συναλλασσομένων που επιδιώκουν το ατομικό

⁷³ Η συμπεριφορική οικονομική είναι ένα διεπιστημονικό πεδίο που συνδυάζει στοιχεία από την ψυχολογία και την οικονομική επιστήμη. Το σημαντικό άρθρο που θέτει τα παραπάνω ζητήματα είναι το (Kahneman & Tversky, 1979). Τα εμπειρικά δεδομένα του Kahneman (που εκτός από τη συμπεριφορική οικονομική έχει διακριθεί ως ψυχολόγος για τη δουλειά του στις ψυχολογικές διαστάσεις της διαδικασίας λήψης αποφάσεων) αμφισβητούν την υπόθεση της ορθολογικής συμπεριφοράς του homo economicus που κυριαρχεί στη σύγχρονη οικονομική θεωρία. Για τη συμβολή του στην συμπεριφορική οικονομική του απονεμήθηκε το βραβείο Νόμπελ το 2002 (από κοινού με τον Vernon Smith).

τους συμφέρον είναι η μη συνεργασία. Το ζήτημα της μη συνεργασίας,⁷⁴ που έχει ως συνέπεια τις ατέλειες της αγοράς, προσεγγίζεται και αναλύεται στη σύγχρονη βιβλιογραφία με το δίλημμα του φυλακισμένου.⁷⁵ Το κράτος είναι ένας θεσμός που *θα μπορούσε* να επιβάλλει την απαιτούμενη συνεργασία που λείπει. Άρα, όταν δεν λειτουργούν οι αγορές, υπάρχει η *δυνατότητα* για διορθωτικές παρεμβάσεις του κράτους. Το *αν* και το *πώς* θα πρέπει να παρεμβαίνει το κράτος δεν μπορεί όμως να έχει μια απλοϊκή και μονοσήμαντη απάντηση, όπως στο νεοκλασικό μοντέλο. Γι' αυτό και η προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας δεν αρκείται σε προτάσεις πολιτικής με την πεποίθηση ότι αυτές θα τύχουν νομοθετικής ρύθμισης και εφαρμογής. Οι κυβερνήσεις είναι κοινωνικοί θεσμοί, με τη δική τους εσωτερική ατζέντα, και δεν μπορούμε να θεωρούμε ότι αυτόματα θα υιοθετήσουν τις πολιτικές που βελτιώνουν την αποδοτική κατανομή των πόρων και θα απορρίψουν αυτές που την επιδεινώνουν. Αντίθετα, ένα σημαντικό πεδίο έρευνας για την προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας είναι οι *θεσμικές μεταρρυθμίσεις* οι οποίες θα διευκολύνουν την υιοθέτηση των καλών πολιτικών και θα εμποδίσουν την υιοθέτηση των μη θετικών για την κοινωνία. Όπως το θέτει ο Timothy Besley «*Η καλή κυβέρνηση συνδέεται εν μέρει με το σχεδιασμό ενός θεσμικού πλαισίου που επηρεάζει τα κίνητρα αυτών που παίρνουν τις πολιτικές αποφάσεις*» (Besley, 2006, σ. 10). Γι' αυτό και στα βασικά ερωτήματα που τίθενται προς διερεύνηση είναι η ερμηνεία της δράσης των κυβερνήσεων – πώς σχεδιάζονται, αποφασίζονται και υλοποιούνται οι επιμέρους δημόσιες πολιτικές και ποια είναι τα αποτελέσματά τους. Η πολιτική διάσταση –πέρα από την οικονομική– εισάγεται ως συστατικό στοιχείο της ανάλυσης και τα ζητήματα λειτουργίας του κράτους αποτελούν, σε κάθε περίπτωση, αντικείμενο εμπειρικής και διεπιστημονικής διερεύνησης. Αυτά είναι τα σημεία που συγκροτούν τη βασική θέση στην προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας.

Διάφορα θεωρητικά ρεύματα και σχολές σκέψης συναντώνται στην προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας, με σημαντικότερα: τη θεωρία της εκούσιας ανταλλαγής και της

⁷⁴ Στη βιβλιογραφία το πρόβλημα της μη συνεργασίας έχει αρχικά επισημανθεί από τον David Hume με το παράδειγμα της αποστράγγισης του λιβαδιού (βλ. αναφορά ανωτέρω).

⁷⁵ Σύμφωνα με τον (Hardin R. , 1982), τα προβλήματα των συλλογικών αποφάσεων συνδέονται συχνά με το δίλημμα του φυλακισμένου. Για μια έξοχη ανάλυση της άποψης ότι οι ατέλειες της αγοράς είναι συνέπεια της μη συνεργασίας, και της μοντελοποίησης αυτής της άποψης ως παίγνιο, στο πλαίσιο του διλήμματος του φυλακισμένου, βλ. (Inman, 1987, σσ. 649-672).

κοινωνικής επιλογής, το παράδειγμα της δημόσιας επιλογής, και τη νέα πολιτική οικονομία.⁷⁶ Η *θεωρία της εκούσιας ανταλλαγής* (theory of voluntary exchange) των Wicksell-Lindahl ήταν η πρώτη ολοκληρωμένη θεώρηση του ερωτήματος της αποδοτικής κατανομής των πόρων στο δημόσιο.⁷⁷ Ο (Johansen, 1963) διατύπωσε τη διαδικασία για τον προσδιορισμό των τιμών Lindahl σε ένα απλό μοντέλο γενικής ισορροπίας. Το μοντέλο αυτό δείχνει πως μπορεί να επιτευχθεί η κατά Pareto αποδοτική κατανομή του δημόσιου αγαθού (το σημείο ισορροπίας Lindahl), αλλά ταυτόχρονα αποκαλύπτει και γιατί η προτεινόμενη λύση είναι μη ρεαλιστική. Όπως είχε επιχειρηματολογήσει ο Musgrave (βλ. ανωτέρω) και έδειξε ο (Malinvaud, 1971), η μη αποκάλυψη των πραγματικών προτιμήσεων των ατόμων σχετικά με τα οφέλη-κόστη από το δημόσιο αγαθό, υπονομεύει την άριστη λύση. Έτσι, η διαδικασία Wicksell-Lindahl καταλήγει σε ένα παίγνιο τύπου 'δίλημμα του φυλακισμένου', όπου η μη συνεργατική συμπεριφορά έχει μεταφερθεί από την αγορά στο κράτος (Inman, 1987, σσ. 680-681).

Παρόλο που η προτεινόμενη λύση με τις τιμές Lindahl είναι μη ρεαλιστική, η προσέγγιση της εκούσιας ανταλλαγής έθεσε το βασικό ερώτημα το οποίο διερεύνησε στη συνέχεια η σύγχρονη εκδοχή της, η προσέγγιση της κοινωνικής επιλογής: μπορεί μια διαδικασία λήψης συλλογικών αποφάσεων να ικανοποιεί την αποδοτικότητα κατά Pareto, και αν ναι, κάτω από ποιες προϋποθέσεις; Η πρώτη σύγχρονη αναλυτική διατύπωση του ερωτήματος της εκούσιας παροχής συλλογικών αγαθών έγινε από τον Mancur Olson στο έργο του *The Logic of Collective Action* (Olson, 1965). Ο Olson διερεύνησε τη σχέση μεταξύ του μεγέθους μιας ομάδας ανθρώπων και της συλλογικής παροχής, παίρνοντας ως τυπικό παράδειγμα ένα αμιγές δημόσιο αγαθό και ταυτόσημους καταναλωτές. Παρόλο που η ανάλυση του Olson έδειξε ότι τουλάχιστον ένα μέρος του δημόσιου αγαθού παρέχεται εκούσια από τα μέλη της ομάδας, το σημαντικό συμπέρασμα της ανάλυσης είναι ότι η εθελούσια παροχή του δημόσιου αγαθού δεν είναι άριστη κατά Pareto: το δημόσιο αγαθό θα υποπροσφέρεται (αν και το μέγεθος του προβλήματος μειώνεται, καθώς μειώνεται το μέγεθος της ομάδας). Τα

⁷⁶ Για μια εισαγωγική παρουσίαση των αρχών της νέας πολιτικής οικονομίας βλ. (Barr, 2012), (Hillman, 2009), ενώ για μια πιο προχωρημένη ανάλυση βλ. (Inman, 1987), (Gamble, 1995), (Besley, 2006), (Besley, 2007).

⁷⁷ Για τη σύνδεση της θεωρίας των Wicksell-Lindahl με τις σύγχρονες εξελίξεις στη θεωρία των δημοσίων αγαθών, βλ. (Silvestre, 2003).

άτομα που επιδιώκουν το ατομικό τους συμφέρον δεν προωθούν παράλληλα το συλλογικό συμφέρον, ή «_ο ατομικός ορθολογισμός δεν είναι επαρκής για την επίτευξη συλλογικού ορθολογισμού» (Sandler, 1992, p. 3). Αυτό, από πρώτη άποψη, έρχεται σε αντίθεση με το ‘αόρατο χέρι’ του Adam Smith, αλλά ο ισχυρισμός του Olson για τις ατέλειες της συλλογικής δράσης δεν αναφέρεται στα ιδιωτικά αγαθά αλλά στα δημόσια αγαθά (αμιγή και μη) και σε αγαθά με εξωτερικότητες.⁷⁸ Νωρίτερα ο Kenneth Arrow είχε δείξει, με το περίφημο θεώρημα αδυναμίας, ότι μια δημοκρατική κοινωνία δεν μπορεί να πάρει συνεπείς συλλογικές αποφάσεις που να ικανοποιούν ένα ελάχιστο σύνολο βασικών λογικών κριτηρίων (Arrow, 1963 [1951]). Με άλλα λόγια, ο Arrow έδειξε ότι, αν αποκλείσουμε την περίπτωση δικτατορικής λύσης, δεν υπάρχει δημοκρατική συλλογική διαδικασία λήψης αποφάσεων που να διασφαλίζει την άριστη κατανομή των πόρων στην κοινωνία, όταν οι αγορές αποτυγχάνουν. Ως εκ τούτου, «κάθε μηχανισμός λήψης συλλογικών αποφάσεων που θα μπορούσαμε να σχεδιάσουμε θα είναι ατελής: είτε αποδοτικός αλλά δικτατορικός, είτε δημοκρατικός αλλά μη αποδοτικός» (Inman, 1987, σ. 682).

Με δεδομένη την προτίμηση των κοινωνιών υπέρ της δημοκρατίας, το ζήτημα είναι να βρούμε τις πλέον αποδοτικές διαδικασίες συλλογικών επιλογών που να είναι συνεπείς με αυτό το κριτήριο. Το ζήτημα αυτό, τη λειτουργία ενός δημοκρατικά οργανωμένου κράτους ως μηχανισμού κατανομής των πόρων, εξετάζει το παράδειγμα της δημόσιας επιλογής. Το παράδειγμα της δημόσιας επιλογής είναι η πλέον σημαντική αμφισβήτηση των νεοκλασικών απόψεων περί κρατικής παρέμβασης και έχει διαφοροποιήσει ριζικά τα μοντέλα άσκησης δημοσίων πολιτικών.⁷⁹ Σύμφωνα με τον James Buchanan, έναν

⁷⁸ Η συλλογική δράση μπορεί να ορισθεί ως «_σχεδιασμένη προσπάθεια από δύο ή περισσότερα μέρη να δράσουν από κοινού για ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα που θεωρείται επιθυμητό από όλους» (UNIDO, 2008). Ο Olson έθεσε τα θεμέλια για τη συμπεριφορά του δωρεάν χρήστη, δημιούργησε μια τυπολογία των ομάδων, και επέκτεινε τα προβλήματα που συνδέονται με τη συλλογική δράση σε μια ευρεία τάξη οικονομικών και μη οικονομικών φαινομένων (Dougherty, 2003). Για μια διεξοδική ανάλυση της συνεισφοράς του Olson στα ζητήματα συλλογικής δράσης και της συμπεριφοράς των ομάδων, και πως αυτή επηρέασε την έρευνα περαιτέρω (όχι μόνο στα οικονομικά αλλά και στην πολιτική επιστήμη, την κοινωνιολογία, την ανθρωπολογία, και τις δημόσιες πολιτικές), βλ. (Sandler, 1992), (Sandler, 2015).

⁷⁹ Η βιβλιογραφία στη δημόσια επιλογή είναι τεράστια. Πρωτοπόροι του παραδείγματος, από τον 18ο αιώνα, θεωρούνται οι Γάλλοι Comte de Borda και Marquis de Condorcet. Σύγχρονοι κλασικοί θεμελιωτές είναι οι Duncan Black, James Buchanan, Kenneth Arrow, και Gordon Tullock. Ως κλασικό έργο του παραδείγματος θεωρείται το *The Calculus of Consent* (Buchanan & Tullock, 1962). Για μια επισκόπηση και ανάλυση των απόψεων και θέσεων της σχολής της δημόσιας επιλογής, βλ. ενδεικτικά, (Tullock, Seldon, & Brady, 2002), (Mueller, 2003), (Mueller, 2008), (Buchanan, 2003), (Butler, 2012), (Ostrom & Ostrom, 1971), (Boettke & Edward, 2002).

εκ των θεμελιωτών του παραδείγματος, «ο σκληρός πυρήνας στη δημόσια επιλογή μπορεί να συνοψιστεί σε τρεις προϋποθέσεις: (1) μεθοδολογικός ατομικισμός, (2) ορθολογική επιλογή, και (3) η πολιτική-ως-ανταλλαγή» (Buchanan, 2003, p. 1). Η κεντρική θέση της δημόσιας επιλογής σχετικά με το ρόλο του κράτους είναι ότι δεν μπορούμε να θεωρήσουμε το κράτος ως ένα αμερόληπτο, καλοκάγαθο και παντοδύναμο θεματοφύλακα του δημόσιου συμφέροντος και της κοινωνικής ευημερίας, κάτι που χρησιμοποιείται ως υπόθεση στην οικονομική της ευημερίας. Αντίθετα, υποστηρίζεται ότι το κράτος είναι ένας οργανισμός στελεχωμένος από ιδιοτελείς πολιτικούς και γραφειοκράτες οι οποίοι, εκτός από την επιδίωξη του δικού τους ατομικού συμφέροντος, τελούν υπό πίεση και για την εξυπηρέτηση οργανωμένων ομάδων συμφερόντων. Η ατελής φύση του κράτους έχει ως εκ τούτου σαν αποτέλεσμα, αντίστοιχα με τις ατέλειες της αγοράς, τις *ατέλειες του κράτους (government failures)*: προσοδοθηρία, διαφθορά, ακύρωση του κανονιστικού πλαισίου, κ.λπ. Το κόστος των ατελειών του κράτους είναι μεγαλύτερο από αυτό των ατελειών της αγοράς. Είναι επομένως προτιμότερο να μην προσπαθήσει το κράτος να διορθώσει τις ατέλειες της αγοράς, καθώς το αποτέλεσμα μπορεί να είναι ακόμη χειρότερο.⁸⁰

Η επισκόπηση των θεωρητικών απόψεων για τον παρεμβατικό ρόλο του κράτους την οποία επιχειρήσαμε παραπάνω, με έμφαση στα δημόσια αγαθά και τις εξωτερικότητες, ανέδειξε τις προσπάθειες των θεωρητικών να ερμηνεύσουν μια σύνθετη ιστορική πραγματικότητα κρατικής παρέμβασης διαχρονικά, αλλά και το σημαντικό ρόλο που έχουν διαδραματίσει οι θεωρητικές εξελίξεις στη διαμόρφωση αυτής της ιστορικής πραγματικότητας. Το κυρίαρχο για πολλές δεκαετίες νεοκλασικό υπόδειγμα σχετικά με ένα κράτος που με την παρέμβασή του διορθώνει τις ατέλειες της αγοράς και μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία –το οποίο σε συνδυασμό και με άλλους παράγοντες της ιστορικής συγκυρίας είχε συμβάλλει στη γιγάντωση του μεταπολεμικού κράτους- δέχθηκε έντονη κριτική από το τελευταίο τέταρτο του προηγούμενου αιώνα και μετά. Στο επίκεντρο αυτής της κριτικής βρίσκονται οι

⁸⁰ Για τον Ha-Joon Chang, έναν από τους κύριους σύγχρονους υποστηρικτές του παραδείγματος της θεσμικής οικονομικής, η δημόσια επιλογή είναι το αποτέλεσμα της σύγκλισης της νεοκλασικής οικονομικής σχολής με τη φιλελεύθερη Αυστριακή σχολή, η οποία παρείχε το υπόβαθρο της πολιτικής επιστήμης και της ηθικής φιλοσοφίας. Ο Chang υποστηρίζει ότι η σύγκλιση των δύο σχολών, που συγκρότησε το νεοφιλελευθερισμό, ήταν μια ‘ανίερη συμμαχία’ καθώς η απόσταση μεταξύ τους είναι σημαντική, όπως προκύπτει, για παράδειγμα, από την καυστική κριτική του Hayek στη νεοκλασική οικονομική σχολή (Chang, 2001, p. 1).

απλουστευτικές υποθέσεις του νεοκλασικού υποδείγματος, αφενός για τις ατέλειες της αγοράς και αφετέρου για το «καλοπροαίρετο» κράτος. Στο πλαίσιο αυτό όμως παραμένουν ανοικτά αρκετά ζητήματα· αφού η κρατική παρέμβαση δεν είναι η αδιαμφισβήτητη θεραπεία στις ατέλειες της αγοράς, πότε και πώς θα πρέπει να γίνεται αυτή η παρέμβαση; Τα ζητήματα αυτά γίνονται πιο σύνθετα αν εισάγουμε στην ανάλυση ως πρόσθετη παράμετρο και τη φύση των αγαθών. Με δεδομένο ότι ελάχιστες από τις δημόσιες υπηρεσίες που παρέχει το κράτος είναι αμιγή δημόσια αγαθά, γίνεται προφανές ότι οι τρόποι παραγωγής/παροχής των υπηρεσιών αυτών επιτρέπουν μεγαλύτερη διαφοροποίηση σχετικά με το κλασικό μοντέλο εναλλακτικής παραγωγής/παροχής από το δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα. Τα ζητήματα αυτά εξετάζουμε στη συνέχεια.

1.2 Τυπολογία των αγαθών και τρόποι παροχής

Είδαμε παραπάνω ότι είναι δύσκολο να βρεθούν πολλά αγαθά που εμπίπτουν στην αυστηρή κατηγορία των αμιγών δημοσίων αγαθών. Πολλά από τα αγαθά στα οποία εμπλέκεται το δημόσιο είναι διαιρετά, ανταγωνιστικά στην κατανάλωση ή/και εξαιρέσιμα. Για παράδειγμα, οι οδικές υποδομές μπορεί να είναι εξαιρέσιμες μέσω των διοδίων στους δρόμους και επίσης υπάρχει αντιπαλότητα καθώς από ένα σημείο και μετά παρατηρείται συμφόρηση στη χρήση των δρόμων που επηρεάζει την κατανάλωση των άλλων. Ο συνδυασμός των βασικών χαρακτηριστικών των αγαθών (εξαιρεσιμότητα, ανταγωνιστική χρήση) αλλά και ο *βαθμός* στον οποίο τα επιμέρους αγαθά κατέχουν το ένα ή/και το άλλο χαρακτηριστικό, παράγουν μια πολλαπλότητα συνδυασμών. Η πολλαπλότητα αυτή καθιστά αναγκαία μια τυπολογία των αγαθών, καθώς τα χαρακτηριστικά τους συνδέονται με τα δύο βασικά ζητήματα τα οποία βρίσκονται στο επίκεντρο του προβληματισμού σχετικά με τη λειτουργία του κράτους: τον τρόπο παροχής και τον τρόπο χρηματοδότησης όσων αγαθών δεν ανήκουν αδιαμφισβήτητα στη σφαίρα της ιδιωτικής οικονομίας. Τα χαρακτηριστικά των αγαθών σαφώς σχετίζονται, επομένως, με την ίδια τη φύση και το ρόλο του δημόσιου τομέα και με τα σχετικά ερωτήματα που έχουν τεθεί στο διάλογο, όπως αναδιάρθρωση, ιδιωτικοποιήσεις, και συνεργασίες με ιδιωτικό τομέα. Γι' αυτό και στην ενότητα αυτή θα κάνουμε μια επισκόπηση στη βιβλιογραφία σχετικά με τη φύση των αγαθών αρχικά,

και με τους τρόπους παροχής στη συνέχεια. Υπάρχει στενή συσχέτιση μεταξύ των δύο αυτών συνιστωσών, καθώς τα χαρακτηριστικά των αγαθών προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό και τους τρόπους παροχής. Θα κλείσουμε την ενότητα με μια σύνθεση μεταξύ δύο εννοιών που χρησιμοποιούνται ευρέως, πολλές φορές και εναλλακτικά, δημιουργώντας εννοιολογική και λειτουργική σύγχυση: δημόσια αγαθά και δημόσιες υπηρεσίες. Η σύνθεση αυτή μας βοηθά προσδιορίσουμε εκείνες τις υπηρεσίες στις οποίες θα μπορούσε να ασκήσει επιχειρηματική δραστηριότητα ο δημόσιος τομέας γενικότερα, και άρα και η τοπική αυτοδιοίκηση.

1.2.1 Τυπολογία των αγαθών

Οι δύο κατηγορίες αγαθών όπως τις όρισε ο Samuelson, του αμιγούς ιδιωτικού αγαθού και του αμιγούς δημόσιου, αποτελούν τις ακραίες περιπτώσεις, αλλά η πλειοψηφία των αγαθών εμπίπτει στο ενδιάμεσο. Όπως το διατύπωσε ο James Buchanan «_ενώ ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες μπορεί λογικά να χαρακτηριστούν ως αμιγή ιδιωτικά...είναι σαφές ότι αυτά που ικανοποιούν τις συνθήκες των αμιγών δημοσίων αγαθών, αν υπάρχουν, θα είναι ελάχιστα» (Buchanan, 1965, σ. 2). , ενώ σε μια μεταγενέστερη διατύπωσή του υποστήριξε ότι κανένα αγαθό ή υπηρεσία δεν ικανοποιεί πλήρως τις δύο ακραίες περιπτώσεις των αμιγών αγαθών (Buchanan, 1999, p. 48). Στην απλούστερη θεωρητική περίπτωση, τα ενδιάμεσα αγαθά εμπίπτουν σε δύο κατηγορίες, και μαζί με τις ακραίες περιπτώσεις απαρτίζουν ένα σύνολο τεσσάρων συνδυασμών (επόμενος πίνακας).

Πίνακας 1-1: Οι τέσσερις βασικές περιπτώσεις της φύσης ενός αγαθού - 1

Εξαιρεσιμότητα Κατανάλωση	Εφικτή	Μη εφικτή
	Εφικτή	Μη εφικτή
Ανταγωνιστική	1	2
Μη ανταγωνιστική	3	4

Πηγή: (Musgrave & Musgrave, 1973, p. 54)

Οι συνδυασμοί 1 & 4 αντιπροσωπεύουν τα αμιγή ιδιωτικά και αμιγή δημόσια αγαθά του Samuelson, αντίστοιχα, και οι συνδυασμοί 2 & 3 τις ενδιάμεσες περιπτώσεις: τα αγαθά του συνδυασμού 2 είναι ανταγωνιστικά στη χρήση αλλά μη εξαιρέσιμα, ενώ αυτά του συνδυασμού 3 έχουν μη ανταγωνιστική χρήση αλλά είναι εξαιρέσιμα. Η σύνθεση αυτή στη συγκεκριμένη μορφή εισήχθη αρχικά από τους Richard και Peggy

Musgrave στο έργο τους *Public Finance in Theory and Practice*.⁸¹ Στη συνέχεια η μορφή του πίνακα τροποποιήθηκε, με την αντικατάσταση των αριθμών με κατηγορίες (και παραδείγματα) αγαθών ([Ostrom & Ostrom, 1977](#)). Η μορφή αυτή πλέον καθιερώθηκε και αναπαράγεται ως η τυπική απλή εκδοχή στα εγχειρίδια δημόσιας οικονομικής (επόμενος πίνακας).

Πίνακας 1-2: Οι τέσσερις βασικές περιπτώσεις της φύσης ενός αγαθού - 2

Χαρακτηριστικό αγαθού → ↓	Εξαιρεσιμότητα	Μη εξαιρεσιμότητα
Ανταγωνιστική χρήση	Αμιγές ιδιωτικό αγαθό	Κοινόκτητο αγαθό
Μη ανταγωνιστική χρήση	Αγαθό λésχης	Αμιγές δημόσιο αγαθό

Πηγή: Εγχειρίδια δημόσιας οικονομικής

Οι περιπτώσεις 2 & 3 των ενδιάμεσων αγαθών χαρακτηρίζονται στη βιβλιογραφία ως κοινόκτητα αγαθά (ή πόροι) και αγαθά λésχης, αντίστοιχα.⁸² Τα *κοινόκτητα αγαθά* είναι μη εξαιρέσιμα⁸³ αλλά είναι ανταγωνιστικά στη χρήση, έτσι ώστε ο καθένας μπορεί να έχει πρόσβαση στο αγαθό αλλά η κατανάλωσή του ενός μειώνει την κατανάλωση των άλλων. Κλασικά παραδείγματα αποτελούν οι υδάτινοι πόροι, τα ψάρια στις θάλασσες, οι βοσκότοποι, τα δάση, η ατμόσφαιρα και άλλες κατηγορίες φυσικών πόρων. Η ανεξέλεγκτη κατανάλωσή τους μπορεί να οδηγήσει στην «τραγωδία των κοινών», όπως είχε αρχικά επισημάνει ο David Hume (βλ. προηγούμενα): το κοινό αγαθό που είναι ελεύθερα διαθέσιμο υπερκαταναλώνεται, καθώς τα άτομα δεν λαμβάνουν υπόψη τους τις επιπτώσεις της κατανάλωσής τους στα άλλα μέλη της κοινωνίας. Στους κοινόκτητους πόρους μπορεί να υπάρχουν δικαιώματα ιδιοκτησίας (κεντρικού/περιφερειακού κράτους, κοινοτήτων, ή ιδιωτικών φορέων), ή όχι: στη δεύτερη περίπτωση χαρακτηρίζονται ως πόροι ανοικτής πρόσβασης. Καθοριστικής σημασίας για την ανάδειξη των κρίσιμων ζητημάτων σχετικά με τους κοινόκτητους πόρους ήταν η έρευνα της Elinor Ostrom (βλ., ενδεικτικά, ([Ostrom E. , 1990](#); [Ostrom E. , 2003](#); [Ostrom E. , 2010](#))).⁸⁴ Αλλά και η καθιέρωση των κοινόκτητων πόρων ως της

⁸¹ Σύμφωνα με τους συγγραφείς ([Musgrave & Musgrave, 1973, p. 54](#)), οι περιπτώσεις 2, 3 & 4 αντιστοιχούν σε ατέλειες της αγοράς, οι οποίες και αιτιολογούν κρατική παρέμβαση.

⁸² Η ορολογία στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία παρουσιάζει μια ποικιλομορφία. Για τα κοινόκτητα αγαθά χρησιμοποιούνται οι όροι common-pool resources, common resources, ή common goods. ([Troger, 2005, p. 177](#)). Επίσης, για τα αγαθά λésχης χρησιμοποιούνται οι όροι club goods και toll goods.

⁸³ Στην ουσία είναι εξαιρέσιμα αλλά με υψηλό κόστος.

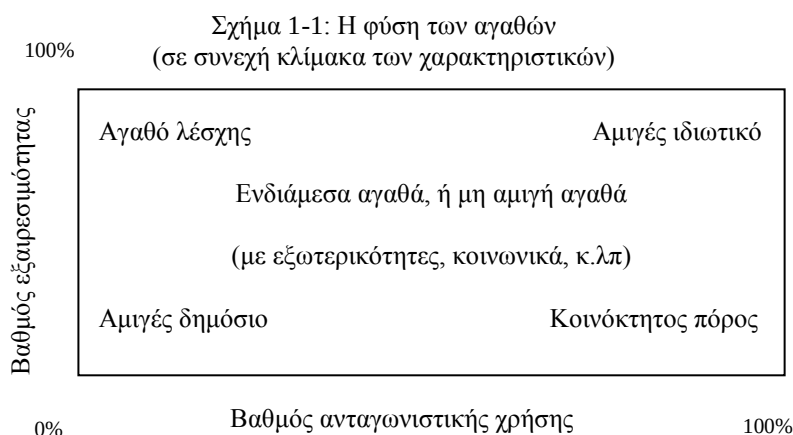
⁸⁴ Για τη συνεισφορά της στην οικονομική διακυβέρνηση των κοινών πόρων, της απονεμήθηκε το βραβείο Νόμπελ στα οικονομικά το 2009 (από κοινού με τον Oliver Williamson, για την οικονομική διακυβέρνηση σχετικά με τα όρια της επιχείρησης).

βασικής κατηγορίας ανταγωνιστικών στη χρήση αλλά μη εξαιρέσιμων αγαθών, στην παραπάνω τυπική τετράπτυχη απεικόνιση, οφείλεται στους Elinor και Vincent Ostrom ([Desmarais-Tremblay, 2013, p. 28](#)).

Τα *αγαθά λésχης* έχουν το χαρακτηριστικό τη μη ανταγωνιστικής χρήσης αλλά είναι εξαιρέσιμα. Η κατανάλωση ενός ατόμου δεν επηρεάζει την κατανάλωση των υπολοίπων, αλλά τα άτομα αποκλείονται από την κατανάλωση εφόσον δεν ανήκουν σε μια συγκεκριμένη ομάδα, στη «λέσχη». Μία λέσχη «είναι μια εκούσια ομαδοποίηση ατόμων που αντλεί αμοιβαία οφέλη μοιραζόμενη ένα ή περισσότερα από τα εξής: κόστη παραγωγής, τα χαρακτηριστικά των μελών, ή ένα αγαθό που χαρακτηρίζεται από εξαιρέσιμα οφέλη» ([Sandler & Tschirhart, 1997, p. 335](#)). Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η συνδρομητική τηλεόραση, οι κινηματογράφοι, τα ιδιωτικά πάρκα, οι λέσχες του γκολφ, οι υπηρεσίες ιδιωτικής αστυνόμευσης. Η θεωρία των λεσχών αναπτύχθηκε αναλυτικά από τον James Buchanan. ([Buchanan, An Economic Theory of Clubs, 1965](#)), αλλά οι βασικές της αρχές είχαν επίσης τεθεί από τον Mancur Olson το ίδιο έτος στο έργο του *The logic of collective action* ([Sandler, 1992](#)).

Παρόλο όμως που η παραπάνω τυπολογία με τις τέσσερις κατηγορίες αγαθών συνιστά βελτίωση έναντι του πολύ περιοριστικού δίπολου αμιγή δημόσια – αμιγή ιδιωτικά, παραμένει αρκετά απλουστευτική και μη επαρκής για την απεικόνιση της σύνθετης πραγματικότητας. Ο *πρώτος λόγος* είναι ότι ένα αγαθό μπορεί να εντάσσεται στη μία ή στην άλλη κατηγορία, ανάλογα με τις εκάστοτε επικρατούσες συνθήκες. Για παράδειγμα, ένας δρόμος με διόδους αλλά με χαμηλή κυκλοφορία είναι ένα αγαθό λέσχης, καθώς η χρήση του δεν είναι ανταγωνιστική, αλλά αν παρουσιάζει συμφόρηση (π.χ. σε ώρες αιχμής) μετατρέπεται σε ιδιωτικό αγαθό. Αν ο δρόμος είναι χωρίς διόδους (ένας κοινός δρόμος σε μια αστική περιοχή), και άρα είναι μη εξαιρέσιμος, είναι ένα κοινόκτητο αγαθό αν έχει συμφόρηση. Χωρίς συμφόρηση όμως είναι ένα αμιγές δημόσιο αγαθό. Ένας *δεύτερος λόγος* είναι η τεχνολογία. Τεχνολογικές εξελίξεις μπορεί να μετατρέψουν τη φύση ενός αγαθού. Για παράδειγμα η ψηφιακή τεχνολογία μπορεί να μετατρέψει ένα αγαθό από αμιγές δημόσιο σε αγαθό λέσχης, ή από μη δημόσιο σε δημόσιο. Ένας *τρίτος λόγος* είναι ότι στην πράξη οι συνδυασμοί δεν εξαντλούνται στις τέσσερις διακριτές περιπτώσεις καθώς τα χαρακτηριστικά της εξαιρεσιμότητας και της ανταγωνιστικής χρήσης παρουσιάζουν μια συνέχεια και όχι μια διακριτότητα στα διάφορα αγαθά (επόμενο σχήμα) ([Buchanan, 1965, p. 1](#); [Stiglitz, 2000, p. 133](#); [Hyman,](#)

2011, p. 154). Στην ουσία, στον πραγματικό κόσμο λίγα αγαθά θα μπορούσαμε να προσδιορίσουμε που να είναι απόλυτα ανταγωνιστικά ή απόλυτα μη ανταγωνιστικά στη χρήση. Η μεγάλη πλειοψηφία βρίσκεται μεταξύ των δύο άκρων. Ο βασικός λόγος είναι οι εξωτερικότητες. Το ίδιο ισχύει και για την εξαιρεσιμότητα. Το οδικό δίκτυο είναι καλό παράδειγμα που συνδυάζει τα δύο χαρακτηριστικά σε συνεχή (και όχι σε διακριτή) κλίμακα, και σε μεταβαλλόμενο βαθμό, ανάλογα με τον τύπο του δικτύου, το χρόνο, το χώρο, και λοιπές παραμέτρους (Troger, 2005, pp. 181-182). Το επόμενο σχήμα απεικονίζει τα χαρακτηριστικά της εξαιρεσιμότητας και της ανταγωνιστικής χρήσης, καθώς και τους συνδυασμούς τους, σε συνεχή κλίμακα. Κάθε σημείο του σχήματος αντιστοιχεί σε ένα συνδυασμό που αντανάκλα κάποια κατηγορία αγαθών/υπηρεσιών της πραγματικής οικονομίας. Στις ενδιάμεσες περιπτώσεις απαντάται μια μεγάλη κατηγορία αγαθών, πολλά από τα οποία θα μπορούσαμε να τα χαρακτηρίσουμε και ως κοινωνικά αγαθά. Το γενικό χαρακτηριστικό των αγαθών αυτών είναι οι εξωτερικότητες.



Τα κοινωνικά αγαθά συχνά συγχέονται συχνά με τα δημόσια αγαθά. Ένα κοινωνικό αγαθό είναι εκείνο όπου η κατανάλωση ενός ατόμου από αυτό έχει θετικό αντίκτυπο σε άλλους. Για παράδειγμα, η υγεία και η εκπαίδευση δεν ωφελεί μόνο το άτομο αλλά ταυτόχρονα μειώνει το κόστος της υγειονομικής περίθαλψης και βελτιώνει την ανταγωνιστικότητα. Σε περίπτωση μη δημόσιας παρέμβασης στην παραγωγή και κατανάλωση αυτών των αγαθών, θα υπάρξει υπο-επένδυση και υπο-κατανάλωση στα εν λόγω αγαθά και η κοινωνία συνολικά θα βρεθεί σε χειρότερη θέση. Μπορεί επίσης να υπάρξουν προβλήματα παρασιτισμού -γιατί να επενδύσει μια επιχείρηση στην εκπαίδευση και στις δεξιότητες του εργατικού δυναμικού της, αν θα μπορούσε κάποια

άλλη επιχείρηση να αρπάζει τους υπαλλήλους της και να επωφεληθεί από την εκπαίδευσή τους; Το κράτος μπορεί να παρέμβει με την παροχή κινήτρων στην παραγωγή ή την κατανάλωση των αγαθών αυτών, ή με την παροχή των αγαθών αυτών σε επιδοτούμενες τιμές.

Η απεικόνιση των αγαθών σε συνεχή κλίμακα ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα (και επιτρέπει την ανάλυση, θεωρητικά, οποιασδήποτε κατηγορίας αγαθών), αλλά δεν εξυπηρετεί στη διαμόρφωση μιας τυπολογίας που να είναι αφενός απλή, έτσι ώστε να είναι κατανοητή, αλλά ταυτόχρονα και λειτουργική. Προς αυτή την κατεύθυνση, η τυπολογία στον πίνακα που ακολουθεί συνιστά μια βελτίωση του απλού πίνακα των τεσσάρων συνδυασμών, καθώς εισάγει και ενδιάμεση κατάσταση μεταξύ των δύο ακραίων καταστάσεων για κάθε χαρακτηριστικό. Μπορεί έτσι να γίνει απεικόνιση περισσότερων πραγματικών περιπτώσεων αγαθών, τα οποία επιδέχονται διαφορετικού μείγματος ρυθμίσεις στην άσκηση των δημοσίων πολιτικών. Στην τυπολογία αυτή τα αγαθά λέσχης είναι μερικώς ανταγωνιστικά στη χρήση. Η μερικώς ανταγωνιστική χρήση διασφαλίζει ότι ο αποκλεισμός από τη χρήση δεν δημιουργεί μη αποδοτικές καταστάσεις, καθώς η χρέωση των μελών της λέσχης εσωτερικοποιεί το οριακό κόστος συμφοράς (που συνδέεται με τη χρήση μιας επιπλέον μονάδας). Η διαδικασία αυτή εσωτερικοποίησης του κόστους μπορεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αυτοχρηματοδοτήσει ένα άριστο επίπεδο παροχής του αγαθού λέσχης (Sandler, 2004). Η χρήση του αγαθού από τα μέλη αποκαλύπτει τις προτιμήσεις τους: αυτοί που έχουν μεγαλύτερη προτίμηση για το αγαθό θα το χρησιμοποιούν συχνότερα και άρα θα συμβάλλουν περισσότερο στη χρηματοδότησή του (καθώς όλοι οι χρήστες έχουν την ίδια χρέωση ανά χρήση). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρόσβαση σε μια συνδρομητική διαδικτυακή ή τηλεοπτική υπηρεσία. Αλλά και για το χαρακτηριστικό της εξαιρεσιμότητας, η δυνατότητα αποκλεισμού μπορεί να είναι μερική, όπως συμβαίνει, π.χ., με ορισμένες κατηγορίες πληροφόρησης.

Πίνακας 1-3. Μια διευρυμένη τυπολογία των αγαθών, με παραδείγματα

Χαρακτηριστικά	Ανταγωνιστική χρήση	Μερικώς ανταγωνιστική χρήση	Μη ανταγωνιστική χρήση
Δυνατότητα αποκλεισμού	Αμιγή ιδιωτικά αγαθά Αυτοκίνητα, τρόφιμα	Αγαθά λέσχης Θαλάσσιοι δρόμοι, κανάλια, διεθνής διαστημικός σταθμός, δορυφόροι τηλεπικοινωνιών	Σταθμοί παρακολούθησης του καιρού

Χαρακτηριστικά	Ανταγωνιστική χρήση	Μερικώς ανταγωνιστική χρήση	Μη ανταγωνιστική χρήση
Αδυναμία αποκλεισμού	Κοινόκτητα αγαθά Αεροδιάδρομοι, περιοχές κυνηγίου, ελεύθεροι δρόμοι, βοσκότοποι ελεύθερης πρόσβασης	Μη αμιγή δημόσια αγαθά Ψάρεμα στους ωκεανούς, Καταπολέμηση παράσιτων	Αμιγή δημόσια αγαθά Βασική έρευνα, Στρατηγικά όπλα, Έλεγχος της μόλυνσης του περιβάλλοντος, Προγράμματα εξαφάνισης ασθενειών, Σταθερό χρηματοοικονομικό περιβάλλον
Μερική δυνατότητα αποκλεισμού	Μη αμιγή δημόσια (ημι-δημόσια) αγαθά Διάχυση πληροφόρησης		

Πηγή: Προσαρμογή από (Kaul, Grunberg, & Stern, 1999, p. 5), και (Sandler, 2002, p. 86).

Μια άλλη διάσταση των δημοσίων αγαθών -ιδιαίτερα σημαντική για το θέμα αυτής της μελέτης- είναι η χωρική, με βάση την οποία τα διακρίνουμε σε τρεις κατηγορίες: *διεθνή (ή παγκόσμια), εθνικά, και τοπικά*. Βασική παράμετρος σε αυτή τη διάκριση είναι η ομάδα που απολαμβάνει τα οφέλη. Αν τα οφέλη αφορούν έναν τοπικό πληθυσμό το δημόσιο αγαθό είναι τοπικό (όπως τα φανάρια κυκλοφορίας)- αν τα οφέλη αφορούν όλο τον πληθυσμό ενός κράτους αναφερόμαστε σε ένα εθνικό δημόσιο αγαθό (όπως η εθνική άμυνα)- όταν τα οφέλη από τα δημόσια αγαθά που παρέχει μια χώρα διαχέονται σε άλλες χώρες τα δημόσια αγαθά μετατρέπονται σε διεθνή, και αν δεν έχουν χωρικό περιορισμό γίνονται παγκόσμια.⁸⁵ Μια σημαντική διάσταση της χωρικής διάκρισης των δημοσίων αγαθών έχει να κάνει με την κατανομή των οφελών και της χρηματοδότησής τους. Με την αποκάλυψη των προτιμήσεων των πολιτών μέσω του μηχανισμού της ψηφοφορίας, ο προσδιορισμός της περιοχής ωφέλειας από τα δημόσια αγαθά προσδιορίζει, σύμφωνα με την αρχή του οφέλους, και αυτούς που θα πρέπει να τα χρηματοδοτήσουν.⁸⁶ Αυτό συνεπάγεται ότι τα δημόσια αγαθά με περιορισμένο εύρος οφέλους θα πρέπει να ψηφίζονται και να χρηματοδοτούνται τοπικά, τα εθνικής

⁸⁵ Η παγκοσμιοποίηση –η αύξηση στις διασυνοριακές ροές όλων των τύπων- έχει επιτείνει την ανάγκη για διεθνή δημόσια αγαθά. Τα διεθνή δημόσια αγαθά μπορεί να είναι και ‘κακά’, καθώς ορίζονται ως «_δημόσια αγαθά με οφέλη –ή κόστη, στην περίπτωση ‘κακών’ όπως το έγκλημα και η βία- που εκτείνονται σε χώρες και περιοχές, σε πλούσιες και φτωχές πληθυσμιακές ομάδες, και ακόμη μεταξύ γενεών» (Kaul, Conceicao, Goulven, & Mendoza, 2003b, p. 3). Δύο περιεκτικές συλλογές συνεισφορών στο θέμα των διεθνών δημοσίων αγαθών είναι: (Kaul, Grunberg, & Stern, 1999; Kaul, Conceicao, Goulven, & Mendoza, 2003a), ενώ μια εμπειριστατωμένη ανάλυση και σύνδεση των διεθνών δημοσίων αγαθών με την οικονομική ανάπτυξη γίνεται από τα Ηνωμένα Έθνη στο (UNIDO, 2008).

⁸⁶ Για μια γενική ανάλυση της αρχής του οφέλους στη χρηματοδότηση των δημοσίων υπηρεσιών, βλ., π.χ., (Musgrave, 1985; Musgrave, 1996; Hettich & Winer, 2004). Για μια εξειδίκευση της αρχής αυτής στην τοπική οικονομία και στα τοπικά δημόσια αγαθά, βλ., π.χ., (Blankart & Borck, 2004).

εμβέλειας θα πρέπει να παρέχονται κεντρικά, και αυτά με παγκόσμια οφέλη να παρέχονται παγκόσμια. Στην πράξη όμως οι διαχωριστικές αυτές γραμμές δεν είναι ευκρινείς, όπως διατείνεται η θεωρία. Ένα βασικό πρόβλημα είναι ότι οι ωφελούμενες περιοχές μπορεί να μην συμπίπτουν με τις διοικητικές διαιρέσεις ή με τις πολιτικές οριοθετήσεις. Αυτό συνεπάγεται ότι οι μηχανισμοί παροχής των δημοσίων αγαθών μπορεί να απαιτούν το σχεδιασμό και προσδιορισμό ορίων αρμοδιότητας, ή/και συνεργασίες διαφόρων μορφών και επιπέδων.

Η επισκόπηση των χαρακτηριστικών και της τυπολογίας των αγαθών που κάναμε παραπάνω μας βοηθά να εξειδικεύσουμε την ανάλυση και στο επίπεδο της τοπικής δημόσιας οικονομίας. Τα τοπικά συλλογικά αγαθά (ΤΣΑ), *τα δημόσια αγαθά -σε όλες τις αποχρώσεις τους- με οφέλη τοπικής εμβέλειας*, προσδιορίζονται τυπικά από το θεσμικό πλαίσιο που κατανέμει τις αρμοδιότητες του δημόσιου τομέα μεταξύ των επιπέδων διοίκησης.⁸⁷ Στην πράξη όμως τα ΤΣΑ προσδιορίζονται από τις λειτουργίες που ασκεί η ΤΑ. Οι ασκούμενες λειτουργίες από την ΤΑ δεν ταυτίζονται κατά κανόνα με τις εκχωρούμενες σε αυτή αρμοδιότητες: μπορεί να ασκεί λειτουργίες που δεν προσδιορίζονται ρητά στο θεσμικό πλαίσιο ή να μην ασκεί κάποιες από τις προβλεπόμενες αρμοδιότητες. Στην ουσία, οι έννοιες αρμοδιότητες και λειτουργίες έχουν διαφορετικό περιεχόμενο: *«οι λειτουργίες αναφέρονται σε αυτά που κάνουν οι κυβερνήσεις ή στα πεδία δραστηριοτήτων που παίζουν ένα de facto ρόλο...[...]...οι αρμοδιότητες αναφέρονται στις δικαιοδοσίες που κατανέμονται, συνήθως με νόμο, στις δημόσιες αρχές σε κάθε πεδίο δραστηριότητας»* (Parrado, 2005, σ. 5). Οι λειτουργίες ταυτίζονται, με μια στενή έννοια, με τις πολιτικές και τις παρεχόμενες υπηρεσίες από την ΤΑ (π.χ. παιδεία, υγεία, δημόσια μέσα μεταφοράς).

Οι αρμοδιότητες της ΤΑ ταξινομούνται σε επιμέρους κατηγορίες, οι οποίες στα αναπτυγμένα συστήματα αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν αρκετές ομοιότητες.⁸⁸ Μία αρκετά γενική αλλά αντιπροσωπευτική καταγραφή τους είναι η ακόλουθη:

⁸⁷ Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης είναι η πρώτη φάση στις διαδικασίες (και στη θεωρία) δημοσιονομικής αποκέντρωσης. Βλ., ενδεικτικά, (Oates, 1972), (Bird, Dafflon, Jeanrenaud, & Kirchgassner, 2003), (Dafflon, 2006), (Ferrazzi & Rohdewohld, 2009).

⁸⁸ Βλ. ενδεικτικά: για τις χώρες Γαλλία, Γερμανία, Ισπανία, Πορτογαλία (Parrado, 2005), για τον Καναδά (Kitchen, 2004), για την Ελλάδα (Council of Europe, 2012) και ν.3463 (άρθρο 75).

- Ασφάλεια & προστασία (δικαστήρια, αστυνόμευση, πυροσβεστική, κανονιστικά μέτρα/ρυθμίσεις, πολιτική προστασία, προστασία καταναλωτή)
- Τοπική δημόσια διοίκηση και δημοκρατικές λειτουργίες
- Μεταφορές (οδικό δίκτυο, στάθμευση / κυκλοφορία, δημόσιες μεταφορές)
- Υγεία (α' βάθμια & β' βάθμια)
- Παιδεία
- Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη (υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα βρεφικής, παιδικής και τρίτης ηλικίας, υποστήριξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων και των οικονομικά αδύναμων, κ.λπ.)
- Τοπική ανάπτυξη / Διαχείριση πόρων (αγροτικός τομέας, ενέργεια, τουρισμός, εμπόριο, βιομηχανική ανάπτυξη)
- Περιβάλλον (νερό, αποχέτευση, απορρίμματα, ανακύκλωση, προστασία φυσικού περιβάλλοντος)
- Αναψυχή/πολιτισμός (πάρκα, ανοικτοί κοινόχρηστοι χώροι, αθλητισμός, πολιτισμός)
- Κατοικία
- Χωροταξικός/πολεοδομικός σχεδιασμός & ανάπτυξη περιοχών (χωροταξία, πολεοδομία, ανάπτυξη περιοχών)
- Κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο (π.χ. δημοτολόγιο, ληξιαρχείο, διαδικασίες εκλογικής νομοθεσίας, κ.λπ.)

Το πλαίσιο αυτό προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων και λειτουργιών της ΤΑ μας επιτρέπει να εφαρμόσουμε μια τυπολογία για τα τοπικά συλλογικά αγαθά αντίστοιχη με αυτή που χρησιμοποιήσαμε για τα δημόσια αγαθά εν γένει, όπως απεικονίζεται στον πίνακα που ακολουθεί. Τα χαρακτηριστικά της ανταγωνιστικής χρήσης και της εξαιρεσιμότητας διαβαθμίζονται σε τρεις κατηγορίες (χαμηλή μέτρια, υψηλή), παράγοντας εννέα συνδυασμούς, και για κάθε συνδυασμό παρατίθενται χαρακτηριστικά παραδείγματα ΤΣΑ. Ο συνδυασμός 'χαμηλή-χαμηλή' αντιστοιχεί στα αμιγή τοπικά δημόσια αγαθά και ο συνδυασμός 'υψηλή-υψηλή' στα τοπικά ιδιωτικά αγαθά που παρουσιάζουν όμως εξωτερικότητες. Οι υπόλοιποι συνδυασμοί αντιστοιχούν στις ενδιάμεσες περιπτώσεις αγαθών, στα 'μεικτά αγαθά'.

Από μια τέτοια τυπολογία, έχει σημασία να προσδιορίσουμε τα αγαθά που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας της ΤΑ, τα εμπορεύσιμα

αγαθά. *Εμπορεύσιμα* είναι τα αγαθά για τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν τέλη ή οι τιμές χρήσης, εκείνα δηλαδή για τα οποία υπάρχει η δυνατότητα αποκλεισμού των ‘δωρεάν χρηστών’. Άρα, ένα εμπορεύσιμο αγαθό πρέπει να έχει υψηλή εξαιρεσιμότητα, άσχετα με το αν είναι ανταγωνιστικό στη χρήση ή όχι. Η μη ανταγωνιστική χρήση (ακόμη και η μέτρια) δεν εμποδίζει ένα αγαθό από το να είναι εμπορεύσιμο· απλά κάνει τη χρέωση τιμής οικονομικά μη ορθολογική. Γι’ αυτό και στις περιπτώσεις αυτές –με υψηλή εξαιρεσιμότητα και ανταγωνιστική χρήση χαμηλή ή μέτρια- δεν είναι σκόπιμο να χρεώνεται τιμή που να καλύπτει το κόστος παροχής καθώς κάτι τέτοιο θα περιόριζε τη συνολική κοινωνική ευημερία ($MC < MB$)· η ενδεδειγμένη πρακτική είναι είτε χαμηλή χρέωση ($P < AC$) ή καθόλου χρέωση (στις περιπτώσεις που η υπηρεσία έχει σημαντικές θετικές εξωτερικότητες, όπως στις δημόσιες βιβλιοθήκες).

Πίνακας 1-4. Τυπολογία ΤΣΑ: χαρακτηριστικά παραδείγματα ανά κατηγορία

		Ανταγωνιστική χρήση		
		Δημόσιο αγαθό →	→	→ Ιδιωτικό αγαθό
Εξαιρεσιμότητα	Δημόσιο αγαθό	Χαμηλή	Μέτρια	Υψηλή
		Φωτισμός οδών, Φανάρια κυκλοφορίας, Σήματα κυκλοφορίας πεζών και οχημάτων, Πάρκα και εθνικοί δρυμοί, Πολιτική άμυνα, Δημόσια υγεία και ασφάλεια (π.χ. κάμερες ασφαλείας), Δημοκρατικές, αντιπροσωπευτικές και ρυθμιστικές λειτουργίες (τοπική δημόσια διοίκηση)	Δρόμοι χαμηλής χρήσης, Μονοπάτια, Ποδηλατόδρομοι	Αντιμετώπιση της θαλάσσιας ρύπανσης, Βιοασφάλεια (παράσιτα και επιβλαβή φυτά), Αφαίρεση γκράφιτι από δημόσιες εγκαταστάσεις και δημόσιους χώρους
		Μέτρια	Προστασία από πλημμύρες	Αθλητικές εγκαταστάσεις, Δημόσια αποχωρητήρια, Λεωφορειόδρομοι
	Ιδιωτικό αγαθό	Υψηλή	Μουσεία, χώροι τέχνης	Δρόμοι υψηλής χρήσης, Προώθηση τουρισμού, Οικονομική ανάπτυξη, Λιμάνια
			Δημόσιες βιβλιοθήκες, Πισίνες, Κλειστοί χώροι αναγνώσεως, Δημόσιοι χώροι συνάντησης	Υδρευση, Αποχέτευση, Απορρίμματα, Νεκροταφεία, Αεροδρόμια Μέσα μαζικής μεταφοράς Χώροι στάθμευσης αυτοκινήτων, Παροχή στέγης, Ενέργεια (ηλεκτρισμός, φυσικό αέριο)

Εμπορεύσιμο αγαθά

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Με βάση τα παραπάνω, από τα εμπορεύσιμα αγαθά η μόνη κατηγορία με δυνατότητα πλήρους χρέωσης (με τιμολόγηση νεκρού σημείου) είναι αυτά για τα οποία η εξαιρεσιμότητα και η ανταγωνιστική χρήση είναι στην κλίμακα ‘υψηλή’, δηλαδή στα τοπικά ιδιωτικά αγαθά με εξωτερικότητες.⁸⁹ Αυτά είναι και τα αγαθά τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως προκύπτει και από την περαιτέρω ανάλυση. Από τα παραδείγματα που παρατίθενται παρατηρούμε ότι πολλά από τα αγαθά αυτά ανήκουν στην κατηγορία των ‘αγαθών κοινής ωφέλειας’. Ένας λεπτομερέστερος προσδιορισμός τους θα γίνει στο τέλος αυτού του κεφαλαίου. Σημαντική παράμετρο στον προσδιορισμό αυτό αποτελεί και η διάκριση μεταξύ παραγωγής-παροχής, καθώς και το φάσμα των εναλλακτικών τρόπων παροχής που αυτή η διάκριση διευκολύνει. Τα ζητήματα αυτά προσεγγίζουμε στη συνέχεια.

1.2.2 Η διάκριση παραγωγής-παροχής και οι εναλλακτικοί τρόποι παροχής των δημοσίων υπηρεσιών

1.2.2.1 Το θεωρητικό πλαίσιο

Με βάση την ανάλυση που έχει προηγηθεί, ο παροχικός ρόλος του κράτους θέτει σημαντικά ερωτήματα προς απάντηση, τα οποία θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε, με πρακτικούς όρους, στα εξής: (i) Ποιες υπηρεσίες; (ii) Ποια τα πρότυπα των υπηρεσιών αυτών; (iii) Ποιοι είναι οι πλέον κατάλληλοι μηχανισμοί για την παροχή των υπηρεσιών αυτών; Η απάντηση στο τρίτο ερώτημα που αφορά στην παροχή επηρεάζεται από την απάντηση στα δύο πρώτα. Η απάντηση στα δύο πρώτα ερωτήματα σχετίζεται με την ανάλυση που έχει προηγηθεί για τη φύση των αγαθών. Επίσης, οι μηχανισμοί, ή οι εναλλακτικές στους τρόπους παροχής, επηρεάζονται από τη διάκριση μεταξύ παραγωγής και παροχής. Η διάκριση παροχής - παραγωγής έγινε αρχικά από τον Richard Musgrave ο οποίος το 1959 έγραφε: «Η παροχή των δημοσίων αγαθών...δεν απαιτεί δημόσια παραγωγή, με τον ίδιο τρόπο που η δημόσια παραγωγή δεν απαιτεί την παροχή των δημοσίων αγαθών. Ισχύουν εντελώς διαφορετικά κριτήρια στον προσδιορισμό της κατάλληλης έκτασης του καθενός» (Musgrave, 1959, σ. 15). Η

⁸⁹ Για τις δυνατότητες και τις επιλογές στη χρέωση των δημοσίων υπηρεσιών βλ., ενδεικτικά, την αναλυτική και εμπεριστατωμένη μελέτη: (Bird & Tsiopoulos, 1997).

διάκριση αυτή αποτέλεσε το έναυσμα για τη θεωρητική συζήτηση που ακολούθησε - και συνεχίζεται μέχρι τις μέρες μας- σχετικά με τους εναλλακτικούς τρόπους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, και στη συνέχεια βρήκε το δρόμο της πρακτικής εφαρμογής, με διάφορες παραλλαγές. Ήδη από το 1961 οι Vincent Ostrom, Charles Tiebout και Robert Warren υποστήριζαν τη σημασία που έχει αυτή η διάκριση σε μητροπολιτικές περιοχές, επισημαίνοντας ταυτόχρονα τη σημασία του δημόσιου ελέγχου και την ύπαρξη ανταγωνισμού για την επίτευξη αποδοτικότητας, γράφοντας:

Η διάκριση μεταξύ της παροχής των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών και της παραγωγής επιτρέπει να αναπροσδιορίσουμε τις οικονομικές λειτουργίες στο πλαίσιο μιας οικονομίας δημοσίων υπηρεσιών. Ο δημόσιος έλεγχος μπορεί να διατηρείται στην παροχή των υπηρεσιών σε σχέση με τα κριτήρια απόδοσης, ενώ ταυτόχρονα επιτρέπει έναν αυξανόμενο ανταγωνισμό να αναπτύσσεται ανάμεσα στους φορείς που τις παράγουν (Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961, σ. 838).

Η παροχή, σε γενικές γραμμές, αναφέρεται σε συλλογικές επιλογές που προσδιορίζουν τα ακόλουθα: (α) ποια αγαθά και υπηρεσίες θα παρέχει ο δημόσιος τομέας (και ποιά απομένουν, ως εκ τούτου, στον ιδιωτικό τομέα), (β) ποιες ιδιωτικές δραστηριότητες θα υπόκεινται σε ρύθμιση, καθώς και το είδος και ο βαθμός της ρύθμισης, (γ) το ύψος και τις πηγές χρηματοδότησης (όπως διάφορες πηγές φόρων, ή επιβαρύνσεις στους χρήστες των υπηρεσιών), (δ) πόσο να παραχθεί και ποιες θα είναι οι ποιοτικές προδιαγραφές των παρεχόμενων υπηρεσιών, (ε) πως θα γίνει η παραγωγή των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η παραγωγή, σε αντιδιαστολή με την παροχή, αναφέρεται σε μια πιο τεχνική διαδικασία, του μετασχηματισμού εισροών σε εκροές – ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας. Μέρος της παροχής είναι η διασύνδεση με τους παραγωγούς, αλλά όχι απαραίτητα η οργάνωση της παραγωγής.⁹⁰ Σε απλούς όρους: «*Παροχή είναι η ευθύνη για την ύπαρξη μιας υπηρεσίας στην οποία έχουν δικαίωμα πρόσβασης οι πολίτες· παραγωγή είναι η πραγματική παράδοση της υπηρεσίας*» (Parrado, 2005, σ. 5), ή «*η παροχή αναφέρεται σε αποφάσεις που προσδιορίζουν ποια αγαθά και υπηρεσίες θα είναι διαθέσιμα σε μια κοινότητα. Η παραγωγή αναφέρεται στο πως αυτά τα αγαθά και υπηρεσίες θα είναι διαθέσιμα*» (ACIR, 1987, p. 1). Η διάκριση αυτή παρουσιάζεται σχηματικά στον ακόλουθο πίνακα.

⁹⁰ Για μια εκτενή και εμπειριστατωμένη ανάλυση της διάκρισης παροχή-παραγωγή για τις δημόσιες υπηρεσίες και των επιπτώσεών της, βλ. (Ostrom & Ostrom, 1977), (Kolderie, 1983), (Kolderie, 1984), (Kolderie, 1986). Για τη διάκριση αυτή στις υπηρεσίες που παρέχει η ΤΑ βλ., ενδεικτικά, (Parrado, 2005).

Πίνακας 1-5. Επιμέρους συνιστώσες των διαδικασιών παροχής - παραγωγής

Παροχή	Παραγωγή
Ποια υπηρεσία Σε ποιες ποσότητες Ύψος δαπάνης Πηγές χρηματοδότησης Προδιαγραφές υπηρεσίας Παρακολούθηση & έλεγχος της παράδοσης Διασφάλιση λογοδοσίας σε σχέση με τις προδιαγραφές	Μετατροπή εισροών σε εκροές Παράδοση υπηρεσίας

Πηγή: ίδια επεξεργασία.

Η βασική επιλογή στο θέμα της παροχής είναι αν ο δημόσιος φορέας θα παρέχει μια υπηρεσία ή όχι. Αν δεν υπάρχει δημόσια παροχή, είναι προφανές ότι η όποια παροχή αποτελεί μια ιδιωτική υπόθεση. Στην τοπική αυτοδιοίκηση για παράδειγμα ορισμένοι ΟΤΑ επιλέγουν να παρέχουν εξειδικευμένες υπηρεσίες αναψυχής ενώ άλλοι όχι, αφήνοντας την παροχή τους στον ιδιωτικό τομέα. Εάν η απόφαση είναι υπέρ της δημόσιας παροχής μιας υπηρεσίας, το επόμενο θέμα είναι ο τρόπος παροχής. Για παράδειγμα, για ορισμένες υπηρεσίες υγείας μπορεί το κράτος να διατηρήσει την παροχή (ευθύνη και χρηματοδότηση) ενώ η παραγωγή να γίνεται από ιδιωτικούς (ή μη κυβερνητικούς) φορείς/οργανισμούς.⁹¹ Παρόλο που οι όροι παραγωγή-παροχή έχουν διακριτές έννοιες και αναφέρονται σε διαφορετικές λειτουργίες, υπάρχει σύγχυση στη χρήση τους και συχνά χρησιμοποιούνται εναλλακτικά: καθώς η παραγωγή είναι πιο εμφανής στους πολίτες και απορροφά τη μεγάλη αναλογία των πόρων, καλλιεργείται η άποψη ότι το κράτος παράγει και όχι ότι παρέχει (Kirlin, 1984; Kolderie, 1984). Τυπικά, υπάρχει ένα φάσμα των μηχανισμών παροχής. Οι δημόσιες αρχές δεν είναι αντιμέτωπες με την επιλογή μεταξύ των ακραίων καταστάσεων δημόσια παροχή έναντι ιδιωτικοποίησης αλλά μάλλον με ένα συνεχές φάσμα επιλογών που επιτρέπουν διαφορετικούς τύπους ιδιωτικής συμμετοχής στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών. Η αυξημένη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα μπορεί να αφορά είτε την παραγωγή ή τη χρηματοδότηση δημοσίων υπηρεσιών, και μπορεί να επιτευχθεί κατά κανόνα με τους ακόλουθους τρόπους:⁹²

Ιδιωτική παραγωγή. Η κλασική διάκριση παραγωγής-παροχής μπορεί να υλοποιηθεί με δύο κυρίως τρόπους: (α) το κράτος δίνει δελτία στους ‘δικαιούχους’ και οι

⁹¹ Η διάκριση αυτή έχει γενικότερα σημασία για τις διαδικασίες ιδιωτικοποίησης (βλ. αναφορά στο επόμενο κεφάλαιο για τις δημόσιες επιχειρήσεις).

⁹² Βλ., για παράδειγμα, (Gilbert, 2005).

δικαιούχοι αγοράζουν από ιδιωτικούς φορείς τις υπηρεσίες, ή (β) το κράτος αναθέτει σε ιδιώτες την παραγωγή με «συμβάσεις παραχώρησης» (contracting out). Στην πρώτη περίπτωση χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν τα δελτία τροφίμων, εκπαίδευσης, βρεφονηπιακών σταθμών, και ενοικίου. Στη δεύτερη περίπτωση οι τομείς εφαρμογής είναι πάρα πολλοί. Οι συμβάσεις παραχώρησης είναι ίσως ο πλέον διαδεδομένος τρόπος ιδιωτικοποίησης (με την ευρεία έννοια του όρου, όπου ιδιωτικοποίηση σημαίνει ‘περισσότερη αγορά και λιγότερο κράτος’).⁹³

Ιδιωτική χρηματοδότηση. Η μετάθεση μέρους της χρηματοδότησης των δημοσίων υπηρεσιών από το δημόσιο ταμείο στους ιδιώτες μπορεί, γενικά, να γίνει με τρεις τρόπους: (α) *Με φορολογικά κίνητρα.* Πέρα από την ενεργοποίηση των συναισθημάτων φιλανθρωπίας των ιδιωτών, το κράτος μπορεί να παρέχει φορολογικά κίνητρα σε ιδιωτικούς οργανισμούς (ιδρύματα/επιχειρήσεις), επιστρέφοντας έτσι ένα μέρος από τις δωρεές των οργανισμών αυτών. Αυτή η πολιτική είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική στον τομέα των υπηρεσιών κοινωνικής αλληλεγγύης. (β) *Με χρέωση των υπηρεσιών.* Τα τέλη χρήσης για την κάλυψη μέρους του κόστους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών έχουν τύχει εφαρμογής σε πολλούς τομείς κοινωνικών υπηρεσιών, με χαρακτηριστικά παραδείγματα την υγεία και την παιδεία. Το σκεπτικό αυτών των μέτρων πολιτικής δεν περιορίζεται απλά στη μείωση των δημοσίων δαπανών αλλά και στον περιορισμό της άσκοπης χρήσης/σπατάλης των υπηρεσιών που συνεπάγεται η δωρεάν παροχή τους. (γ) *Με νομοθετικά μέτρα.* Είναι αρκετές οι περιπτώσεις όπου το κράτος επιβάλλει σε ιδιωτικούς φορείς μέτρα πολιτικής που πριν αποτελούσαν δημόσια υποχρέωση, με χαρακτηριστικά παραδείγματα από το χώρο της ασφάλισης κατά διαφόρων κινδύνων (π.χ. υγείας και απασχόλησης) και το χώρο των συνταξιοδοτικών προγραμμάτων.

Ο πίνακας που ακολουθεί συνοψίζει σχηματικά τις βασικές επιλογές που προκύπτουν σχετικά με τη διάκριση παραγωγής-παροχής, σε συνδυασμό και με τα χαρακτηριστικά των αγαθών. Η ταξινόμηση των αγαθών στην απεικόνιση του πίνακα δεν ακολουθεί αυστηρά την τετράπτυχη κλασική ταξινόμηση των εγχειριδίων, αλλά οι ενδιάμεσες περιπτώσεις είναι τροποποιημένες έτσι ώστε να καλύπτεται πιο ρεαλιστικά μια

⁹³ Εκτενής αναφορά σε αυτές τις μορφές εναλλακτικής παροχής, ανάμεσα σε άλλες, γίνεται στη συνέχεια (1.2.2.2).

ευρύτερη γκάμα κοινωνικών-συλλογικών αγαθών. Η κατηγορία *‘κοινωνικά αγαθά με δυνατότητα αποκλεισμού’* καλύπτει βασικά κοινωνικά αγαθά με εξωτερικότητες τα οποία είναι εξαιρεσιμα και ουσιαστικά ανταγωνιστικά στη χρήση (όπως η εκπαίδευση, η υγεία και οι μεταφορές), και η κατηγορία *‘δημόσια αγαθά με μερικώς ανταγωνιστική χρήση’* καλύπτει περιπτώσεις αγαθών που είναι ανταγωνιστικά στη χρήση από μια κλίμακα και πάνω και για τα οποία υπάρχει γενικώς η δυνατότητα εξαίρεσης (όπως οι υπηρεσίες ψυχαγωγίας, άθλησης, και οι δρόμοι). Για όλες τις κατηγορίες αγαθών υπάρχει η δυνατότητα *παραγωγής* και από το κράτος και από τον ιδιωτικό τομέα: ακόμη και στην περίπτωση των αμιγών δημοσίων αγαθών μπορεί ο ιδιωτικός τομέας να τα παράγει για λογαριασμό του κράτους μέσω συμβάσεων, όπως συμβαίνει με ένα σημαντικό μέρος της εθνικής άμυνας.

Οι *μέθοδοι διανομής* μπορεί να είναι από την αγορά με χρέωση ανά μονάδα (είτε η παραγωγή είναι από τον ιδιωτικό ή από το δημόσιο τομέα), ή εκτός αγοράς (με συλλογικές-πολιτικές διαδικασίες) χωρίς χρέωση ανά μονάδα. Αλλά και στην περίπτωση της διανομής μέσω αγοράς, η χρέωση μπορεί να μην καλύπτει το κόστος παροχής, με τη διαφορά να καλύπτεται από επιδότηση (στην περίπτωση των κοινωνικών αγαθών). Στη μόνη περίπτωση που η αγορά δεν μπορεί να παίζει κάποιο ρόλο στη διανομή είναι στα αμιγή δημόσια αγαθά. Οι δυνατότητες στις *μεθόδους χρηματοδότησης* είναι συνάρτηση της φύσης των αγαθών και των τρόπων διανομής: στις περιπτώσεις που η διανομή γίνεται μέσω της αγοράς η χρηματοδότηση γίνεται, γενικά, από τα έσοδα πωλήσεων, ενώ στις περιπτώσεις διανομής εκτός αγοράς οι φόροι είναι η βασική πηγή χρηματοδότησης. Αλλά ακόμη και στην περίπτωση των αμιγών δημοσίων αγαθών στη διανομή των οποίων η αγορά δεν μπορεί να παίζει κάποιο ρόλο, μπορούν να χρησιμοποιηθούν, εκτός από το κλασικό εργαλείο των φόρων, τέλη και εισφορές σε ορισμένες περιπτώσεις για τη χρηματοδότησή τους.

Πίνακας 1-6. Πλαίσιο εναλλακτικών τρόπων παραγωγής, διανομής & χρηματοδότησης των αγαθών

Χαρακτηριστικά του αγαθού/ υπηρεσίας	Τρόποι παραγωγής	Μέθοδοι διανομής	Μέθοδοι χρηματοδότησης	Παραδείγματα	
				Ιδιωτικά	Δημόσια
Αμιγή ιδιωτικά αγαθά Όχι εξωτερικότητες Χαμηλού κόστους εξαιρεσιμότητα	1 Ιδιωτικές επιχειρήσεις, Κράτος	Αγορές Άμεση χρέωση ανά μονάδα	Έσοδα πωλήσεων	Ρούχα, τρόφιμα, αυτοκίνητα	Κρατικά καταστήματα πώλησης οινοπνευματωδών ποτών, Κρατικό μονοπώλιο καπνού
	2 Κράτος, Ιδιωτικές επιχειρήσεις για λογαριασμό του κράτους (π.χ. με συμβάσεις παραχώρησης)	Μη άμεση χρέωση ανά μονάδα. Πολιτικός προσδιορισμός του δικαιώματος κατανάλωσης διαφόρων ποσοτήτων	Φόροι		Υπηρεσίες κοινωνικής αλληλεγγύης από το κράτος σε πολίτες χαμηλού εισοδήματος (π.χ. παροχή τροφίμων, στέγης, φροντίδα ηλικιωμένων, προσχολική φροντίδα)
Κοινωνικά αγαθά με δυνατότητα αποκλεισμού (Εξαιρέσιμα) Εξωτερικότητες στην παραγωγή ή στην κατανάλωση Χαμηλού κόστους εξαιρεσιμότητα	1 Ιδιωτικές επιχειρήσεις, Κράτος	Αγορές Άμεση χρέωση ανά μονάδα (μπορεί να επιδοτούνται)	Έσοδα πωλήσεων Φόροι	Σχολεία, νοσοκομεία, μεταφορές	Δημόσια μέσα μεταφοράς, δημόσια νοσοκομεία
	2 Κράτος, Ιδιωτικές επιχειρήσεις για λογαριασμό του κράτους	Μη άμεση χρέωση ανά μονάδα. Κατανάλωση σε ποσότητες και ποιότητα που προσδιορίζονται συλλογικά	Φόροι		Δημόσια εκπαίδευση, δημόσια υγεία, εμβολιασμοί
Δημόσια αγαθά με μερικώς ανταγωνιστική χρήση Τα οφέλη από τη συλλογική χρήση υπόκεινται σε συμφόρηση Δυνατότητα εξαίρεσης	1 Ιδιωτικές επιχειρήσεις, Κράτος	Τέλη για το δικαίωμα χρήσης της υπηρεσίας, πώληση μέσω της αγοράς	Έσοδα πωλήσεων	Λέσχες, θέατρα, ψυχαγωγία, πάρκα, αθλητικές δραστηριότητες	Δρόμοι
Αμιγή δημόσια αγαθά Μη ανταγωνιστική χρήση, χωρίς συμφόρηση Υψηλού κόστους εξαιρεσιμότητα	1 Ιδιωτικές επιχειρήσεις, Κράτος	Μη άμεση χρέωση ανά μονάδα. Η ποσότητα εξαρτάται από τα έσοδα που συλλέγονται	Τέλη, εισφορές	Ιδιωτική φιλανθρωπία	Δημόσιο ραδιόφωνο/ τηλεόραση
	2 Κράτος, Ιδιωτικές επιχειρήσεις για λογαριασμό του κράτους	Μη άμεση χρέωση ανά μονάδα. Προσδιορισμός ποσότητας & ποιότητας με συλλογικές διαδικασίες	Φόροι		Εθνική άμυνα, Περιβαλλοντική προστασία

Πηγή: Προσαρμογή από (Hyman, 2011, σ. 153)

1.2.2.2 *Εναλλακτικοί τρόποι παροχής*

Η διάκριση παραγωγής-παροχής, σε συνδυασμό με τα χαρακτηριστικά των αγαθών που εξετάσαμε παραπάνω, θέτει το θεωρητικό πλαίσιο των δυνατοτήτων και των επιλογών στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά οι επιλογές που κάνουν οι κοινωνίες ιστορικά είναι η συνισταμένη πολλών παραγόντων και αντανακλούν συγκεκριμένες συγκυρίες.⁹⁴ Γενικότερα, το πώς παρέχονται οι δημόσιες υπηρεσίες σε μια κοινωνία αντανακλά τις δομές, τους ρόλους και τις σχέσεις που διέπουν τη λειτουργία της. Το μοντέλο διακυβέρνησης του δημόσιου τομέα έχει περάσει από διάφορες φάσεις κατά το παρελθόν. Ενώ κατά τον 18^ο αιώνα οι φιλελεύθερες αξίες ήταν κυρίαρχες, στον 19^ο και, κυρίως, τον 20^ο αιώνα οι δυτικές δημοκρατίες εξελίχθηκαν σε κράτη πρόνοιας.⁹⁵ Αλλά το κράτος δεν είναι ο μόνος πάροχος των δημόσιων υπηρεσιών. Ιδίως αν εστιάσουμε στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, τομέας στον οποίο η κρατική παρεμβατικότητα σήμερα είναι εκτεταμένη, αυτά έχουν ιστορικά δομηθεί σε ένα μείγμα δημόσιας και ιδιωτικής ευθύνης.⁹⁶ Μετά την περίοδο της απόλυτης κυριαρχίας του κράτους πρόνοιας μεταπολεμικά και την εμφάνιση των προβλημάτων δημοσιονομικής ασφυξίας, η επικράτηση πολιτικών ιδιωτικοποίησης και απελευθέρωσης σε ορισμένους τομείς ανέδειξε και πάλι τις δυνατότητες εναλλακτικής παροχής των δημοσίων υπηρεσιών. Παλαιότεροι θεσμοί όπως η φιλανθρωπία, ο

⁹⁴ Για μια γενική επισκόπηση των εναλλακτικών μεθόδων παροχής δημοσίων υπηρεσιών, βλ., ενδεικτικά, (Savas, 2000), (Kitchen, 2005). Πέρα από τις ιδιωτικοποιήσεις με τη στενή έννοια (που μεταφέρουν την ευθύνη παροχής στον ιδιωτικό τομέα), βασικοί μηχανισμοί εναλλακτικής παροχής που έχουν χρησιμοποιηθεί ιστορικά είναι οι συμβάσεις παραχώρησης, τα δελτία, η δικαιοχρησία, ειδικές επιχορηγήσεις, ο εθελοντισμός, η αυτο-εξυπηρέτηση, και οι μη κερδοσκοπικοί φορείς.

⁹⁵ Για μία εμπεριστατωμένη και σφαιρική ανασκόπηση του επιστημονικού διαλόγου σχετικά με την εμφάνιση του κράτους πρόνοιας κατά το 19^ο αιώνα και την μετέπειτα εξέλιξή του βλ. (Σακελλαρόπουλος, 1999), και για μια ανάλυση της κοινωνικής πολιτικής στο μεταπολεμικό ευρωπαϊκό τοπίο βλ. (Σακελλαρόπουλος, 1993).

⁹⁶ Για το διαχρονικό ρόλο του ιδιωτικού τομέα στα ζητήματα κοινωνικής προστασίας και τη μετάβαση στο σύγχρονο κράτος πρόνοιας βλ., ενδεικτικά: (Trattner, 1999) από το 'νόμο των φτωχών' στην Αγγλία του 1601 στη σύγχρονη πραγματικότητα· (Alber, 2003) για το πώς θρησκευτικές οργανώσεις παρείχαν υπηρεσίες πρόνοιας στη Γερμανία πριν ο Bismark θεσμοθετήσει το πρώτο σύστημα κρατικής συνταξιοδότησης το 1889· (Leiby, 1978) σχετικά με το δίκτυο κοινωνικής προστασίας στις ΗΠΑ που παραδοσιακά στηριζόταν στην τοπική κοινότητα, με τη συνεργασία φιλανθρωπικών οργανώσεων, τοπικής αυτοδιοίκησης, οικογένειας και γειτόνων. Οι (Wollmann & Marcou, 2010; Wollman, 2011) εστιάζουν στις ιστορικές διαδικασίες σχετικά με τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες: πώς και γιατί δραστηριοποιήθηκε αρχικά η τοπική αυτοδιοίκηση στην παροχή τους, πώς άρχισαν να περνούν στον ιδιωτικό τομέα με την επικράτηση του ΝΔΜ στα τέλη του 20^{ου} αιώνα και πώς στη συνέχεια άρχισαν να επιστρέφουν στην τοπική αυτοδιοίκηση μετά τα προβλήματα που συνόδευσαν το 'ιδιωτικό μοντέλο' (βλ. κατωτέρω).

εθελοντισμός, και η αυτοεξυπηρέτηση έκαναν και πάλι την εμφάνισή τους. Ο εθελοντικός τομέας έκανε ιδιαίτερα αισθητή την παρουσία του στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών κατά τη δεκαετία του 1980. Η αυτοεξυπηρέτηση -μια σημαντική έννοια της κοινωνικής πολιτικής κατά τον 19^ο αιώνα, με τις αμοιβαίες οργανώσεις και τους συνεταιρισμούς- αναβίωσε και πάλι ως κοινωνική καινοτομία. Άλλα παραδείγματα περιλαμβάνουν τις προσπάθειες περιφερειοποίησης και τοπικοποίησης στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών, με τη συμμετοχή του τοπικού πληθυσμού σε ένα ευρύ φάσμα πολιτικών αποφάσεων μέσω πρωτοβουλιών ‘από τα κάτω’, ή την ανάπτυξη συνεργασιών δημόσιου-ιδιωτικού τομέα για την παροχή καινοτόμων λύσεων.

Το πιο σημαντικό χαρακτηριστικό των μηχανισμών εναλλακτικής παροχής είναι ότι *η φύση του αγαθού/υπηρεσίας (ο βαθμός στον οποίο είναι δημόσιο ή ιδιωτικό) δεν προσδιορίζει και την οργανωτική μορφή της παραγωγής του*. Αυτό σημαίνει ότι μια δημόσια υπηρεσία δεν είναι ανάγκη να ακολουθήσει την παραδοσιακή πεπατημένη της δημόσιας παραγωγής αλλά μπορεί να παραχθεί και από ιδιωτικούς φορείς, με διάφορους εναλλακτικούς τρόπους. Η διερεύνηση και αξιολόγηση των εναλλακτικών τρόπων παροχής-παραγωγής είναι σκόπιμη καθώς επηρεάζουν την ποσότητα, την ποιότητα και το κόστος των δημοσίων υπηρεσιών. Η αξιολόγηση αυτή θα πρέπει, ως εκ τούτου, να γίνεται από τη σκοπιά της αποδοτικότητας, των κινήτρων και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Γενικότερα, η εναλλακτική παροχή των δημοσίων υπηρεσιών εντάσσεται στο γενικότερο ρεύμα του περιορισμού του ρόλου του κράτους και της στροφής όλο και περισσότερο στους θεσμούς του ιδιωτικού τομέα (αγορά, κοινωνία των πολιτών, οικογένεια) για την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών, όπως σκιαγραφήθηκε στα προηγούμενα. Οι μηχανισμοί εναλλακτικής παροχής εμφανίστηκαν στη δεκαετία του 1980, μαζί με τη φιλοσοφία του ΝΑΜ (Ford & Zussman, 1997; Wilkins, 2003). Η ιδέα ήταν να γίνει διαχωρισμός του σχεδιασμού πολιτικής από την εφαρμογή της: ο σχεδιασμός θα παρέμενε στην ευθύνη του κράτους ενώ η παράδοση της υπηρεσίας θα μπορούσε να γίνει μέσω εναλλακτικών μηχανισμών. Εμπειρικά, έχουν υπάρξει τρία βασικά μοντέλα στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών: (i) του δημόσιου τομέα, (ii) του ιδιωτικού τομέα, και (iii) το μεικτό μοντέλο (με τη συνεργασία των δύο τομέων).

1.2.2.2.1 Το δημόσιο μοντέλο

Μέχρι την εμφάνιση της φιλοσοφίας του ΝΔΜ και των απόψεων περί διαχωρισμού της παροχής από την παραγωγή, το κυρίαρχο μοντέλο μεταπολεμικά στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών ήταν αυτό του δημόσιου τομέα. Στο μοντέλο αυτό, το κράτος, άμεσα ή έμμεσα μέσω οργανισμών/δημοσίων φορέων ή δημοσίων επιχειρήσεων που δημιουργούσε και ήλεγχε, παρήγαγε και παρείχε την υπηρεσία χρησιμοποιώντας πόρους που κατείχε, αγόραζε ή απασχολούσε, και την χρηματοδοτούσε κυρίως με γενικούς φόρους.⁹⁷ Τα μειονεκτήματα του μοντέλου δημόσιας παραγωγής-παροχής, όπως έχουμε επισημάνει σε διάφορα σημεία στην ανάλυση που έχει προηγηθεί, είναι πολλά και σημαντικά. Παρόλο που από αρκετούς σχολιαστές θεωρείται ότι μπορεί να παράγει τις υπηρεσίες χωρίς κατασπατάληση πόρων, δεν είναι αποδοτικό από πλευράς κόστους όσο άλλοι εναλλακτικοί τρόποι, όπως προκύπτει από τη θεωρητική ανάλυση αλλά και από εμπειρικές μελέτες.⁹⁸ Τα όποια θεωρητικά πλεονεκτήματα της δημόσιας παραγωγής-παροχής χάνονται στις σύνθετες γραφειοκρατικές ιεραρχίες, στις πρακτικές απασχόλησης στο δημόσιο τομέα και στην τάση εγκαθίδρυσης ‘φυσικών’ μονοπωλίων (Howlett & Ramesh, 2009; Bozeman & Rainey, 1998). Στα δημόσια μονοπώλια αναπτύσσονται κίνητρα για αύξηση του κόστους (όπως και στα ιδιωτικά), και για διαφθορά (βλ. ενδεικτικά, (Carver, 1989; Chung-An, 2009)). Επίσης, αρνητικά επηρεάζεται το κόστος και η αποδοτικότητα από την έλλειψη υποκίνησης στους εργαζόμενους του δημόσιου τομέα, τις παρεμβάσεις των συνδικαλιστικών ενώσεων και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, τη χαμηλή καινοτομία, και τις μη ορθολογικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων (βλ. ενδεικτικά, (Barbieri & Salvatore, 2010; Rainey & Chun, 2007)).

1.2.2.2.2 Το ιδιωτικό μοντέλο

Στο μοντέλο παροχής των δημοσίων υπηρεσιών από τους θεσμούς του ιδιωτικού τομέα, οι μηχανισμοί παροχής είναι πολλοί αλλά οι μορφές που έχουν χρησιμοποιηθεί

⁹⁷ Βλ., για παράδειγμα, μια ανάλυση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα στον Καναδά στο (Strick, 1999).

⁹⁸ Για τα αποτελέσματα εμπειρικών μελετών βλ., ενδεικτικά, (Rainey & Chun, 2007), (Fernandez, 2009), (Bae, 2009).

πρωτίστως είναι οι ιδιωτικοποιήσεις και οι συμβάσεις παραχώρησης (ΣΠ).⁹⁹ Το πρώτο κύμα των εναλλακτικών μηχανισμών παροχής εστίαζε σε αυτές τις δύο μορφές (και σε μικρότερο βαθμό στην επέκταση των τελών χρήσης). Αφήνοντας κατά μέρος τις ιδιωτικοποιήσεις, οι ΣΠ έχουν αποτελέσει το πλέον σημαντικό στοιχείο του ιδιωτικού μοντέλου (Slyke, 2003, p. 296), γι' αυτό και στη βιβλιογραφία το ιδιωτικό μοντέλο ταυτίζεται εν πολλοίς με τις ΣΠ ((Bel & Fageda, 2007), (Bel, Hebdon, & Warner, 2007), (Bel & Fageda, 2010)). Στο υπόλοιπο της ενότητας αυτής γίνεται μια επισκόπηση της βιβλιογραφίας σχετικά με τις ΣΠ.

Το ερώτημα 'παράγω' (ένα αγαθό ή μια υπηρεσία εντός της παραγωγικής μονάδας) ή 'αγοράζω' (παραχωρώ με σύμβαση—contract out— την παραγωγή του εκτός της μονάδας) απασχολεί σε συνεχή βάση τους δημόσιους φορείς και τις ιδιωτικές παραγωγικές μονάδες.¹⁰⁰ Στην περίπτωση των δημοσίων φορέων «*Σύμβαση παραχώρησης (contracting out) είναι όταν ο αγοραστής (το κράτος) πληρώνει ένα τρίτο μέρος (μη κρατικό οργανισμό) να εκτελέσει ένα καθήκον που εξειδικεύεται σε μια τυπική συμφωνία (τη σύμβαση), η οποία επιβάλλεται με νόμο*» (OECD, 2010a, p. 16). Ο μη κρατικός οργανισμός μπορεί να είναι ιδιωτική επιχείρηση, μη κερδοσκοπικός οργανισμός, ή εθελοντική οργάνωση.¹⁰¹ Τα καθήκοντα που μπορεί να παραχωρηθούν (ή οι τύποι των συμβάσεων) διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: (α) διοίκηση (π.χ. η διαχείριση ενός αυτοκινητόδρομου, ή μιας επιχείρησης ύδρευσης), (β) υπηρεσίες (π.χ. η καθαριότητα ενός νοσοκομείου, ή η έκδοση των λογαριασμών ύδρευσης), (γ) έργα/προμήθειες (η πλέον απλή και βραχυπρόθεσμη μορφή παραχώρησης, π.χ. προμήθεια φαρμακευτικού υλικού, κατασκευή ενός κτιρίου, κατάρτιση) (OECD, 2010a, pp. 38-40). Οι βασικοί προσδιοριστικοί παράγοντες υπέρ του 'παράγω' ή 'αγοράζω' είναι, κατά κανόνα, οι ακόλουθοι (World Bank, 2004, pp. 12-16): (α) τα κόστη και οφέλη της παραχώρησης, (β) οι ελλείψεις σε πόρους και ικανότητες

⁹⁹ Για την αρχική έμφαση στην ορολογία 'ιδιωτικοποίηση' βλ. ενδεικτικά (Savas, 1987), (Savas, 1989). Οι ιδιωτικοποιήσεις, εννοούμενες στη στενή τους έννοια ως η μεταφορά περιουσιακών στοιχείων από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα (Zussman, 2002), είχαν ευρεία εφαρμογή στις δημόσιες επιχειρήσεις, ένα θέμα που διερευνούμε στο επόμενο κεφάλαιο.

¹⁰⁰ Το οικονομικό πλαίσιο των αποφάσεων 'παράγω ή αγοράζω' έχει τεθεί αρχικά από τον Ronald Coase (Coase, 1937). Για τις πρακτικές εφαρμογές των συμβάσεων παραχώρησης βλ., ενδεικτικά, (Brueck, 1995), (Donahue, 1989).

¹⁰¹ Με μια οριοθέτηση ευρύτερη από αυτή του ΟΟΣΑ, οι ΣΠ μπορούν να εφαρμόζονται όχι μόνο μεταξύ δημόσιου και φορέων του ιδιωτικού τομέα αλλά και μεταξύ φορέων του ίδιου τομέα (π.χ. μεταξύ ΟΤΑ και δημοτικών επιχειρήσεων, ή μεταξύ δύο ΟΤΑ) (Bish, 1986).

(competency gap), (γ) η μείωση του κόστους, για το ίδιο επίπεδο ποιότητας, και (δ) η διατήρηση των βασικών λειτουργιών εντός του οργανισμού και η παραχώρηση των υπολοίπων. Η παραχώρηση συνεπάγεται υψηλότερα κόστη συναλλαγών (συμβολαιοποίησης και παρακολούθησης), και μείωση του κόστους πρόσληψης εξειδικευμένου προσωπικού μακροχρόνια (ιδίως στην περίπτωση που το εξειδικευμένο προσωπικό χρειάζεται περιστασιακά και τον υπόλοιπο χρόνο υποαπασχολείται). Επίσης απαιτεί ένα ελάχιστο επίπεδο εξειδικευμένου προσωπικού εντός του οργανισμού για τη διαχείριση της διαδικασίας παραχώρησης. Ο παράγοντας των ελλείψεων σε πόρους και ικανότητες συνδέεται επίσης με εξειδικευμένο προσωπικό, συνήθως, και άρα με τα κόστη και οφέλη του πρώτου παράγοντα. Τα οφέλη από την παραχώρηση προέρχονται από το συνδυασμό εξειδίκευσης και ανταγωνισμού. Η μείωση στο κόστος από το συνδυασμό αυτό υπερκαλύπτει κατά κανόνα τα αυξημένα κόστη συναλλαγών. Η διατήρηση των βασικών λειτουργιών και η παραχώρηση των δευτερευουσών (τέταρτος παράγοντας) είναι μια επιχειρηματική πρακτική με ευρεία εφαρμογή στις ιδιωτικές επιχειρήσεις,¹⁰² η οποία έχει σταδιακά επεκταθεί και στο δημόσιο τομέα.

Οι ΣΠ πρέπει να γίνονται με βάση τις εκροές μιας υπηρεσίας, οι οποίες είναι μετρήσιμες, και όχι με βάση τις εισροές. Με αυτό τον τρόπο μπορεί ο πάροχος να ρυθμίζει τις εισροές του αυτόνομα για την επίτευξη οικονομιών, να ελέγχεται η ποιότητα της υπηρεσίας, και να προβλέπονται ρήτρες για μη τήρηση των όρων της σύμβασης (Bish, 1986). Η παραχώρηση των υπηρεσιών αυτή καθ' εαυτή δεν εγγυάται τη βελτίωση του αποτελέσματος έναντι της δημόσιας παροχής· βασικοί παράγοντες που αυξάνουν τις πιθανότητες επιτυχίας της παραχώρησης είναι οι ακόλουθοι: (α) ο εκ των προτέρων ακριβής προσδιορισμός του καθήκοντος ή του αποτελέσματος, (β) η ευκολία μέτρησης και αξιολόγησης της επίδοσης, (γ) η ύπαρξη ανταγωνισμού μεταξύ των παρόχων, (δ) αν η παραχωρούμενη υπηρεσία είναι δευτερεύουσα και όχι βασική, (ε) όταν η ζήτηση μεταβάλλεται διαχρονικά, (στ) αν οι ιδιώτες πάροχοι μπορούν να προσλάβουν εξειδικευμένο προσωπικό πιο εύκολα απ' ό,τι ο δημόσιος φορέας, (ζ) αν

¹⁰² Για τον εννοιολογικό προσδιορισμό των κύριων λειτουργιών μιας επιχείρησης, αλλά και για τη σημασία τους στην απόκτηση ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος, βλ. (Prahalad & Hamel, 1990).

οι ιδιώτες πάροχοι έχουν μεγαλύτερες οικονομίες κλίμακας (σε σχέση με το δημόσιο φορέα) ([Donahue, 1989](#); [Kelman, 2002](#)).

Οι ΣΠ έχουν ευρεία εφαρμογή στην τοπική αυτοδιοίκηση. Χαρακτηριστικοί τομείς είναι η ύδρευση-αποχέτευση, οι νομικές υπηρεσίες, τα απορρίμματα (συλλογή/αποκομιδή) και η ανακύκλωση. Οι δυνατότητες συνεργασίας περιλαμβάνουν τους ΟΤΑ με φορείς του ιδιωτικού τομέα, άλλους ΟΤΑ ή δημοτικές επιχειρήσεις, μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, και εθελοντικές οργανώσεις. Το βασικό αναμενόμενο όφελος είναι η μείωση του μέσου κόστους παροχής λόγω της εισαγωγής στοιχείων ανταγωνισμού. Ο τρόπος παραχώρησης που είναι ενδεδειγμένος είναι μέσω ανταγωνιστικών προσφορών, με κριτήριο τη χαμηλότερη τιμή (ή την καλύτερη προσφορά). Όπου δεν υπάρχουν οικονομίες κλίμακας, μπορεί να γίνει χωρική οριοθέτηση της παραχώρησης έτσι ώστε να μπορούν και μικρές (τοπικές) ιδιωτικές επιχειρήσεις να πάρουν μέρος, ή ακόμη και άλλοι ΟΤΑ ([Kitchen, 2005, pp. 128-133](#)).

Παρά την ευρεία εφαρμογή τους, έχουν διατυπωθεί αρκετές αντιρρήσεις και επιχειρήματα κατά των ΣΠ. Κατ' αρχήν, το πλεονέκτημα του ανταγωνισμού δεν είναι αυτονόητο. Ο ανταγωνισμός ούτε ελεύθερος και εκτεταμένος είναι, ούτε εύκολα διασφαλίζεται, όπως υπονοούν οι υπέρμαχοι των ΣΠ. Η υπόθεση ότι η παραχώρηση γίνεται σε μια μεγάλη αγορά με πολλούς ανταγωνιστές, και οδηγεί σε σημαντική μείωση του κόστους, δεν επαληθεύεται απαραίτητα ([Slyke, 2003](#); [Donahue, 2009](#)). Το πρόβλημα του περιορισμού του ανταγωνισμού είναι πιο έντονο στις περιπτώσεις αγαθών η παροχή των οποίων οργανώνεται με παραχώρηση ως 'φυσικό μονοπώλιο' ([Chung-An, 2009](#); [Slyke, 2003](#)). Επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις τα οφέλη από την εξειδίκευση και τον ανταγωνισμό δεν αντισταθμίζουν τα αυξημένα κόστη συναλλαγών. Στις περιπτώσεις μάλιστα όπου η σύμβαση είναι ανεπαρκώς ή κακώς σχεδιασμένη, οι πάροχοι τείνουν να επιδεικνύουν καιροσκοπική συμπεριφορά. Σε συνδυασμό και με την έλλειψη πόρων για επαρκή παρακολούθηση και έλεγχο, ο πάροχος έχει κίνητρο να ενεργήσει με ιδιοτέλεια, με αποτέλεσμα υψηλότερα κόστη, χαμηλότερη ποιότητα, και μειωμένη διαφάνεια και λογοδοσία (([Marvel & Marvel, 2007](#)), ([Fernandez, 2009](#)), ([Slyke, 2003](#))). Μια σοβαρή επίσης κριτική εστιάζει στο ότι το ιδιωτικό μοντέλο περιορίζει την ενεργοποίηση και συμμετοχή των πολιτών, με αρνητικές επιπτώσεις στη λογοδοσία, στη διαφάνεια και στις διαδικασίες παράδοσης της υπηρεσίας καθώς δεν υπάρχει ανατροφοδότηση από τους πολίτες ([Warner, 2008](#); [Warner & Hefetz, 2008](#);

Nutt, 1999; Rainey & Chun, 2007). Πρόσθετες κριτικές έχουν εκφραστεί στην τοπική αυτοδιοίκηση (ιδίως στη βάση ότι δεν διασφαλίζεται η ποιότητα) τόσο από συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων (Dijkgraaf, Gradus, & Melenberg, 2003) όσο και από αιρετά συμβούλια των ΟΤΑ. Επιπλέον υποστηρίζεται ότι υπάρχει απώλεια θέσεων εργασίας, ο ιδιωτικός τομέας αποκομίζει κέρδη από τα ΤΣΑ, και ότι συνολικά δεν προκύπτουν οφέλη αποδοτικότητας γιατί προκύπτουν πρόσθετα κόστη, λόγω δημοπρασιών, διαπραγματεύσεων, εποπτείας, επιμόρφωσης εργαζομένων, καθώς και κοινωνικά κόστη (απόλυση εργαζομένων από τον πάροχο όταν λήξει η ΣΠ) (Sauter, Weisman, & Percy, 1988; Kitchen, 2005).

Ο αντίλογος υπέρ των ΣΠ είναι ότι η ποιότητα μπορεί να διασφαλίζεται με την εποπτεία και τον έλεγχο από πλευράς του δημόσιου φορέα. Αλλά δεν υπάρχει κάποιος α priori λόγος για να θεωρούμε ότι ο έλεγχος αυτός θα είναι πιο αποτελεσματικός από μια πολιτική ανταγωνιστικών προσφορών που διενεργείται σε τακτά χρονικά διαστήματα (ανά έτος έως ανά τρία έτη, το πολύ). Αντίθετα, η διαδικασία των δημοπρασιών με ανταγωνιστικές προσφορές δημιουργεί κίνητρο για τον ιδιώτη να διατηρήσει το επίπεδο ποιότητας, αν ενδιαφέρεται για τη διασφάλιση μιας συνέχειας στην παροχή. Επίσης, ως πρόσθετα οφέλη καταγράφονται η ευελιξία της διοίκησης στην κατανομή των ανθρώπινων πόρων, η αύξηση της παραγωγικότητας και αποδοτικότητας (ιδίως όταν η παροχή συνοδεύεται από αντίστοιχα κίνητρα προς τους εργαζομένους), και η δυνατότητα πρόσληψης εξειδικευμένου προσωπικού (Bish, 1986), (Dijkgraaf, Gradus, & Melenberg, 2003), (World Bank, 2004), (Kitchen, 2005), (OECD, 2010a).

Τα πορίσματα εμπειρικών μελετών από την εφαρμογή συμβάσεων παραχώρησης είναι μεικτά. Η πρώιμη βιβλιογραφία είχε συνδέσει την ιδιωτικοποίηση των ΤΣΑ με τη μείωση του κόστους και την αποδοτικότητα ((Savas, 1987), (Domberger & Jensen, 1997), (Domberger & Rimmer, 1994)). Σε μια τέτοια μελέτη είχε εκτιμηθεί εμπειρικά ότι η συνολική μείωση του κόστους, για το ίδιο επίπεδο ποιότητας της υπηρεσίας, είναι της τάξης 10-20% (Domberger, 1998, p. 163), ενώ από άλλες εμπειρικές μελέτες (π.χ. στη συλλογή και αποκομιδή των απορριμμάτων) προκύπτουν σημαντικά οφέλη αποδοτικότητας από ΣΠ σε ιδιώτες, από 15 – 60% (Kitchen, 2005, pp. 129-130). Ωστόσο, τα πορίσματα σχετικά με τη μείωση του κόστους είναι αμφίσημα σε αρκετές μελέτες, ενώ τίθενται και θεωρητικά-μεθοδολογικά ζητήματα σχετικά τη σύνδεση των ΣΠ με τις προσδοκίες μειωμένου κόστους (Hirsch, 1995; Boyne, 1998; Hodge, 2000).

Σε μια ευρύτερη ανασκόπηση των εμπειρικών πορισμάτων από διάφορες περιοχές του κόσμου, οι (Bel & Warner, 2008a) καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι δεν διαπιστώνεται άμεση και συστηματική σχέση μεταξύ της ιδιωτικής παραγωγής δημοσίων υπηρεσιών και της εξοικονόμησης πόρων ή αυξημένης παραγωγικότητας.

1.2.2.2.3 Το μεικτό μοντέλο

Τα προβλήματα με το δημόσιο και το ιδιωτικό μοντέλο και οι περιορισμοί τους έχουν οδηγήσει στην ανάπτυξη και υιοθέτηση ενός τρίτου, ενδιάμεσου μοντέλου για την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, του μεικτού μοντέλου. Χαρακτηριστικό στοιχείο στο μεικτό μοντέλο είναι η συνεργασία στην παραγωγή των δημοσίων υπηρεσιών.¹⁰³ Ο δημόσιος τομέας συνεργάζεται με τον ιδιωτικό ή/και με τον κοινωνικό τομέα, ή και με τους χρήστες, για την παραγωγή και παράδοση της υπηρεσίας. Οι μορφές συνεργασίας μπορεί να είναι διάφορες, αλλά στη συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού τομέα –την κυρίαρχη συνεργασία- οι βασικές μορφές είναι δύο: κοινή παραγωγή στο επίπεδο της αγοράς, και κοινή παραγωγή στο επίπεδο της επιχείρησης. Στην πρώτη περίπτωση μια δημόσια και μια ιδιωτική επιχείρηση λειτουργούν παράλληλα σε διαφορετικά τμήματα μιας αγοράς, ενώ στη δεύτερη ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας συμμετέχουν από κοινού σε μια μεικτή επιχείρηση. Η κοινή παραγωγή σε επίπεδο αγοράς έχει ευρεία εφαρμογή στις ΗΠΑ, ενώ οι μεικτές επιχειρήσεις επεκτείνονται κυρίως στην Ευρώπη. Με τις μεικτές επιχειρήσεις δεν θα ασχοληθούμε εδώ καθώς τις διερευνούμε αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο (2.4.2). Θα αναφερθούμε συνοπτικά παρακάτω στην κοινή παραγωγή σε επίπεδο αγοράς, και στην ανοιχτή και συμμετοχική διακυβέρνηση, μορφή συνεργασίας στην οποία συμμετέχουν ενεργά στην παραγωγή των δημοσίων υπηρεσιών και οι πολίτες-χρήστες.

Στο μοντέλο της κοινής παραγωγής σε επίπεδο αγοράς, ένας ΟΤΑ διαιρείται σε ζώνες ή περιοχές και σε κάποιες από αυτές γίνεται παράδοση της υπηρεσίας από το δημόσιο φορέα και στις υπόλοιπες από ιδιωτικούς φορείς, ανάλογα με την επικράτηση των παρόχων στη βάση ανταγωνιστικών προσφορών. Η ευθύνη παροχής παραμένει συνολικά στο δημόσιο, όπως άλλωστε συμβαίνει και με τα άλλα δύο μοντέλα ((Bel,

¹⁰³ Για την υιοθέτηση της ορολογίας ‘συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα’, αλλά και για τη μεταστροφή στην προσέγγιση από την ιδιωτικοποίηση στις συνεργασίες και στην αναδιάρθρωση του δημοσίου, βλ. ενδεικτικά (Savas, 2005), (UNIDO, 1996), (World Bank, 2009), (OECD, 2011d).

Hebdon, & Warner, 2007), (Warner & Hefetz, 2008), (Hefetz & Warner, 2012), (Warner & Clifton, 2013)). Το βασικό χαρακτηριστικό του μοντέλου είναι η συγκριτική διοίκηση (ή αξιολόγηση επιδόσεων - benchmarking) για τη σύγκριση οργανωσιακών διαδικασιών και επιδόσεων, με στόχο τη λειτουργία του ανταγωνισμού μεταξύ των τομέων για τη μείωση του κόστους, τη βελτίωση της ποιότητας, τη λογοδοσία, και τη διαφάνεια. Η συγκριτική διοίκηση αυξάνει τον έλεγχο του δημόσιου φορέα επί των λειτουργιών και μειώνει την ασύμμετρη πληροφόρηση. Ο δημόσιος πάροχος είναι υποχρεωμένος να παραδώσει τις υπηρεσίες σε κόστος αντίστοιχο των ιδιωτών παρόχων, και αντίστροφα ((Miranda & Lerner, 1995), (Jeong, 2007)). Το βασικό πλεονέκτημα του μοντέλου είναι ο διευθυνόμενος (managed) ανταγωνισμός μεταξύ των δύο τομέων, κάτι που κατά κανόνα λείπει από τα δύο άλλα μοντέλα (Hefetz & Warner, 2008), (Bel & Warner, 2008b). Ο (Blum, 2009) υποστηρίζει ότι αυτό το είδος ανταγωνισμού μπορεί να βελτιώσει την επίδοση του παρόχου, είτε είναι ιδιώτης ή ο δημόσιος φορέας, και να μειώσει το κόστος μέχρι και 40%. Ένα επιπλέον πλεονέκτημα του μεικτού μοντέλου είναι ότι διασφαλίζει την χωρίς κενά παράδοση των υπηρεσιών: στην περίπτωση που ο ιδιωτικός τομέας αδυνατεί να παρέχει την υπηρεσία, μπορεί να καλύψει το κενό ο δημόσιος τομέας. Επιτρέπει επίσης στο δημόσιο τομέα να έχει το συνολικό έλεγχο χωρίς να συνεισφέρει το κεφάλαιο και χωρίς να καλύψει τα λειτουργικά έξοδα που απαιτούνται για το σύνολο της περιοχής ευθύνης του. Καθώς η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι πιο ανοικτή, διαφανής, και ανταγωνιστική σε σχέση με τα άλλα δύο μοντέλα, επιτρέπει και την ενεργή συμμετοχή των πολιτών, γεγονός που συμβάλλει στην καλή διακυβέρνηση στην παροχή των υπηρεσιών. Σημαντικά είναι, τέλος, τα πλεονεκτήματα και στον τομέα της απασχόλησης: η ενσωμάτωση νέων δεξιοτήτων από τον ιδιωτικό τομέα εισάγει στοιχεία καινοτομίας, και η ανταγωνιστική τιμολόγηση της εργασίας συνεπάγεται βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Περιορίζονται επίσης οι απολύσεις εργαζομένων που θα συνέβαιναν αν εφαρμοζόταν το ιδιωτικό μοντέλο, ένα ζήτημα που αποτελεί αιτία έντονης διαμάχης και συγκρούσεων. Υπάρχουν, έτσι, λιγότερες αντιδράσεις από τους εργαζόμενους και τα σωματεία τους καθώς μέρος του εργατικού δυναμικού παραμένει υπό δημόσιο έλεγχο (Miranda & Lerner, 1995).

Ένα κομβικό στοιχείο του μεικτού μοντέλου είναι η συστηματική διασύνδεση με τους πολίτες-χρήστες. Η ενεργοποίηση και η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες

παροχής των υπηρεσιών προϋποθέτει την ενδυνάμωσή τους. Η ενδυνάμωση έχει να κάνει με την ενίσχυση της δυνατότητας, και του κινήτρου, των πολιτών και των κοινοτήτων να συμμετάσχουν στη δημόσια σφαίρα για να προωθήσουν τα ατομικά τους καθώς και τα συλλογικά συμφέροντα και οφέλη (European Commission, 2013a). Ένας βασικός τρόπος επίτευξης του κοινωνικού στόχου της ενδυνάμωσης είναι μέσω της διαφάνειας και της εξατομίκευσης των υπηρεσιών για μεμονωμένους χρήστες.

Στενά συνδεδεμένη με την έννοια της ενδυνάμωσης είναι και η έννοια της δημόσιας αξίας. *Δημόσια αξία*, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «είναι η συνολική κοινωνική αξία που δεν μπορεί να μονοπωληθεί από άτομα, αλλά αποτελεί κοινό κτήμα όλων των συντελεστών στην κοινωνία και είναι το προϊόν όλων των αποφάσεων που σχετίζονται με την κατανομή των πόρων» (European Commission, 2013a, σ. 2). Ανεξάρτητα από το μηχανισμό της παροχής υπηρεσιών, για να γίνουν οι δημόσιες υπηρεσίες πιο αποτελεσματικές και αποδοτικές, πρέπει να εστιάσουν και στη μεγιστοποίηση των θετικών αποτελεσμάτων από τη σκοπιά της δημόσιας αξίας και όχι απλώς στην ελαχιστοποίηση του κόστους. Άλλωστε, στην παροχή των ΤΣΑ οι τοπικές διοικήσεις ενδιαφέρονται για ζητήματα πέρα από τα κόστη (Carver, 1989; Bel & Fageda, 2007; Hefetz & Warner, 2007).

Παρόλο που το κράτος, ιστορικά, δεν είναι ο μόνος φορέας παροχής δημόσιων υπηρεσιών, έχει υπάρξει παραδοσιακά υπεύθυνο για την υποστήριξη της διαδικασίας δημιουργίας δημοσίας αξίας. Στο παράδειγμα διακυβέρνησης που προωθείται κατά τον 21^ο αιώνα στην ΕΕ, η παροχή δημοσίων υπηρεσιών είναι προσανατολισμένη στις δύο κομβικές έννοιες που προαναφέραμε, στη δημιουργία δημόσιας αξίας και στην ενδυνάμωση των χρηστών (European Commission, 2011). Ο προσανατολισμός αυτός ενισχύεται από τις τρέχουσες κοινωνικές, τεχνολογικές, και οικονομικές αλλαγές, οι οποίες δημιουργούν προκλήσεις και προσδοκίες σχετικά με τις δημόσιες υπηρεσίες. Δεδομένου ότι οι προκλήσεις αυτές είναι αλληλένδετες, το όραμα για το μέλλον των δημοσίων υπηρεσιών θα πρέπει να βασίζεται σε μια *διεπιστημονική* προσέγγιση. Αυτό οδηγεί ως λύση στο μοντέλο της *‘ανοικτής κυβέρνησης’*, στη βάση της συνεργασίας, της διαφάνειας και της συμμετοχής, με στόχο τη μεγιστοποίηση της δημόσιας αξίας. Αυτό το μοντέλο της ανοικτής και συμμετοχικής διακυβέρνησης χρησιμοποιεί ανοικτά δεδομένα, ανοικτές υπηρεσίες και ανοικτές αποφάσεις. Σε αυτό το πλαίσιο, εκτός από την ενδυνάμωση, σημαντικό στοιχείο είναι και η *καινοτομία*. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ,

η καινοτομία «...μπορεί να συμβάλλει στη βελτίωση της επίδοσης των δημοσίων υπηρεσιών σε όρους εκροών, αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας, δικαιοσύνης και ανταπόκρισης στις ανάγκες των χρηστών...[Οι στόχοι αυτοί μπορούν να επιτευχθούν]...μέσω της ενεργού συμμετοχής των πολιτών και των τελικών χρηστών» (OECD, 2011d, σ. 16). Απαιτείται ενδυνάμωση όλων των συμμετεχόντων μερών, ατομικά και συλλογικά, και καινοτομία μέσα από συμμετοχικά επιχειρηματικά μοντέλα και με τη συμμετοχή των πολιτών, για την εκμετάλλευση ακινητοποιημένων πόρων εντός και εκτός του δημόσιου τομέα (Osborne, 1993; Accenture, 2011). Η διασύνδεση και συνεργασία όλων των επιπέδων και φορέων κυβερνητικής δράσης (επικουρούμενων από τις νέες τεχνολογίες) και η αλληλεπίδρασή τους με όλους τους ιδιωτικούς φορείς και τους πολίτες, μπορούν να εξασφαλίσουν τις καλύτερες επιδόσεις σε όρους οικονομικής μεγέθυνσης και κοινωνικής ευημερίας. Το παραπάνω σκεπτικό συνοψίζεται από τον ΟΟΣΑ ως εξής:

Οι κυβερνήσεις που παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες αντιμετωπίζουν πρόσφατα δημοσιονομικές πιέσεις, καθώς και νέες απαιτήσεις και πολιτικές προτεραιότητες, στο πλαίσιο πιο γερασμένων και διαφοροποιημένων κοινωνιών. Το σφιχτό δημοσιονομικό περιβάλλον θέτει πρωτοφανείς περιορισμούς στη δυνατότητα των κυβερνήσεων να διατηρήσουν τα υποδείγματα παροχής υπηρεσιών στα τρέχοντα επίπεδα. Σύνθετα κοινωνικά προβλήματα (π.χ. γηράσκοντες πληθυσμοί, κλιματική αλλαγή, και η διασπορά χρόνιων ασθενειών) δημιουργούν νέες προκλήσεις και απαιτούν οι δημόσιοι υπάλληλοι να κάνουν περισσότερα με λιγότερα μέσα. Η αναζήτηση για αποδοτικούς, αποτελεσματικούς και βιώσιμους τρόπους οργάνωσης και παροχής των δημοσίων υπηρεσιών μας δίνει την ευκαιρία να ξανασκεφτούμε τα παραδοσιακά υποδείγματα παροχής υπηρεσιών, επαναπροσδιορίζοντας τα όρια κράτους και αγοράς και κράτους και κοινωνίας. Οι κυβερνήσεις προσβλέπουν στην εισροή των πολιτών ως μια πηγή καινοτομίας και αλλαγής. Η σημασία καινοτόμων προσεγγίσεων για την οικοδόμηση ενός πιο αποδοτικού και αποτελεσματικού δημόσιου τομέα αποτελεί τον πυρήνα της κυβερνητικής ατζέντας σήμερα. Συγκρινόμενη με τις υπάρχουσες λύσεις της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα, η νέα έμφαση στην εις βάθος και συστηματική διασύνδεση με τους πολίτες μετασχηματίζει τη σχέση μεταξύ των χρηστών των υπηρεσιών και των παρόχων –γνωστή και ως συμπαραγωγή– διασφαλίζοντας τον έλεγχο και την ιδιοκτησία από τους χρήστες (OECD, 2011d, σ. 11).

Μια σχηματική απεικόνιση των επιλογών παροχής στο πλαίσιο της συμμετοχικής και ανοικτής διακυβέρνησης, σύμφωνα με το πλαίσιο που υποστηρίζει και προωθεί η ΕΕ,¹⁰⁴ περιλαμβάνει ο πίνακας που ακολουθεί. Η παροχή διακρίνεται σε τρεις φάσεις: σχεδιασμός, εκτέλεση, παρακολούθηση. Η αλληλεπίδραση στην παροχή εμπλέκει τους πολίτες και την κυβέρνηση σε μία αμφίδρομη διαδικασία με τρεις ροές

¹⁰⁴ Αλλά και οι διεθνείς οργανισμοί ΗΕ, ΟΟΣΑ, ΠΤ. Βλ. ενδεικτικά, (OECD, 2002), (OECD, 2010a), (OECD, 2011d) (OECD, 2011a), (World Bank, 2004), (World Bank, 2009), (UNDP, 2005), (United Nations, 2008).

πόρων/πληροφόρησης: από τους πολίτες προς το κράτος (C2G), από το κράτος στους πολίτες (G2C), και από τους πολίτες στους πολίτες (C2C).

Πίνακας 1-7. Ανοικτή & συμμετοχική διακυβέρνηση στην παροχή υπηρεσιών: Συνεργασία μέσω αλληλεπίδρασης

Παροχή υπηρεσιών ▼	Άντληση πόρων από τους πολίτες (C2G)	Η κυβέρνηση λειτουργεί ως πλατφόρμα (G2C)	Μια κυβέρνηση του τύπου «καν' το μόνος σου» (C2C)
Σχεδιασμός	Διαβούλευση με το κοινό (π.χ. διαδικτυακή συμμετοχή)	Πληροφορώντας και νουθετώντας (χρησιμοποιώντας η κυβέρνηση τη συμπεριφορική οικονομική για να σχεδιάσει υπηρεσίες που ενθαρρύνουν την κοινωνικά άριστη επιλογή, π.χ. μέσω της εξόρυξης δεδομένων)	Αυτο-οργάνωση (π.χ. διαδικτυακή πύλη της κοινότητας)
Εκτέλεση	Πληθοπορισμός (crowdsourcing) και μαζική παροχή (διαδικασία εύρεσης λύσης σε ένα πρόβλημα μέσα από τη γνώση των πολιτών και την εξατομίκευση των υπηρεσιών)	Ενσωμάτωση στο οικοσύστημα (κυβερνητικοί φορείς γίνονται μέρος της κοινότητας, π.χ. μοιραζόμενοι διάφορα περιουσιακά στοιχεία, όπως δημόσια πληροφόρηση ή υποδομές. Έχουμε δηλαδή παροχή ανοικτής πρόσβασης).	Αυτο-εξυπηρέτηση (η κυβέρνηση αναμένει από τους πολίτες να παρέχουν τη δημόσια υπηρεσία οι ίδιοι, ενώ η κυβέρνηση παρέχει το πλαίσιο. Π.χ. οι συνεπιβίβαση στα Ι.Χ. αυτοκίνητα αποτελεί το 2 ^ο μεγαλύτερο σύστημα προαστικής μεταφοράς πολιτών στις ΗΠΑ).
Παρακολούθηση	Διαδικασία αναφορών από τους πολίτες (π.χ. Fix My Street)	Κυβέρνηση τύπου «ανοικτό βιβλίο» (διάδοση προληπτικής πληροφόρησης, ενδυνάμωση των πολιτών για να προκαλούν και να διατηρούν τη λογοδοσία της κυβέρνησης, π.χ. η πλατφόρμα diavgeia.gr)	Αυτο-παρακολούθηση (άμεσες διαδικτυακές μαρτυρίες)

Πηγή: Προσαρμογή από (European Commission, 2013a, p. 7), (Linders, 2012)

Τα οφέλη από αυτή την αλληλεπίδραση είναι προφανή και πολλαπλά, όπως προκύπτει από την επισκόπηση του πίνακα. Στην *άντληση πόρων από τους πολίτες* το κοινό βοηθά την κυβέρνηση να είναι πιο ευαίσθητη και πιο αποτελεσματική. Την κύρια ευθύνη την έχει η κυβέρνηση, αλλά οι πολίτες επηρεάζουν την κατεύθυνση, τα αποτελέσματα, και τον τρόπο που προσλαμβάνει την κατάσταση η κυβέρνηση, και μπορεί επιπλέον να συμβάλλουν σε καθημερινή βάση στην παράδοση των υπηρεσιών. Στην περίπτωση που η κυβέρνηση λειτουργεί ως *πλατφόρμα*, μπορεί να κάνει διαθέσιμες τις ψηφιακές υποδομές και τη γνώση που βασίζεται στους υπολογιστές, μιας και το οριακό κόστος είναι περίπου μηδενικό και οι πολίτες έχουν πληρώσει για την ανάπτυξη των συστημάτων. Μπορεί έτσι το κράτος να βοηθήσει τους πολίτες να βελτιώνουν την παραγωγικότητά τους, τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, και την ευημερία τους. Το κράτος δεν είναι υπεύθυνο για τις ιδιωτικές δραστηριότητες και τα αποτελέσματά τους, αλλά μπορεί να μοχλεύσει την όλη διαδικασία και να δημιουργήσει μεγαλύτερη δημόσια αξία. Στην τρίτη περίπτωση του *καν' το μόνος σου* (citizen to citizen), οι

δυνατότητες συμπαγωγής¹⁰⁵ και οι νέες ευκαιρίες που είναι διαθέσιμες στους διαδικτυωμένους πλέον πολίτες είναι πολλές και σημαντικές, λειτουργώντας ως ένα δυνητικό υποκατάστατο σε παραδοσιακές δημόσιες υπηρεσίες και αρμοδιότητες· το κράτος, χωρίς να παίζει έναν ενεργό ρόλο στην καθημερινή ρουτίνα των δραστηριοτήτων, μπορεί να παρέχει ένα πλαίσιο διευκόλυνσης (Linders, 2012, pp. 447-451).

Στην ενότητα αυτή επισημάναμε τη διάκριση παραγωγής-παροχής, τη σημασία της, τις εναλλακτικές μεθόδους παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, και τις νέες τάσεις που έχουν διαμορφωθεί διεθνώς. Οι νέες αυτές τάσεις, με τον χαρακτηρισμό ‘ανοικτή και συμμετοχική διακυβέρνηση’, εμπλέκουν όχι μόνο τον ιδιωτικό και τον κοινωνικό τομέα, μέσα από διάφορες μορφές συνεργασίας, στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, αλλά στοχεύουν στην ενεργοποίηση και των πολιτών με το να καθίστανται υπεύθυνοι για μια σειρά λειτουργιών στη διαδικασία παραγωγής-παροχής, μέσω αλληλεπίδρασης με τους δημόσιους και όποιους άλλους εμπλεκόμενους φορείς. Στην ενότητα που ακολουθεί κάνουμε μια σύνθεση των εννοιών δημόσια αγαθά (με τις πολλές αποχρώσεις τους) και δημόσιες υπηρεσίες (που ως έννοια χρησιμοποιείται ευρέως αλλά διαφορούμενα). Η σύνθεση αυτή, και η αποσαφήνιση που αποπειράται, είναι σημαντική για να προσδιορίσουμε στη συνέχεια εκείνα τα αγαθά από τα τοπικά συλλογικά αγαθά στα οποία μπορεί (ή είναι λογικό) να ασκήσει επιχειρηματική δραστηριότητα η τοπική αυτοδιοίκηση.

1.2.3 Δημόσια αγαθά και δημόσιες υπηρεσίες: μία σύνθεση

Η πολλαπλότητα των χαρακτηριστικών των αγαθών και των δυνατοτήτων στις μεθόδους παροχής-παραγωγής που εξετάσαμε στα προηγούμενα, καθιστούν την τυποποίηση στη χρήση της ορολογίας και των εννοιών ιδιαίτερα σημαντική. Ο όρος ‘δημόσια αγαθά’ για τις υπηρεσίες που παρέχει στην πράξη ο δημόσιος τομέας είναι παραπλανητικός. Ο εναλλακτικός γενικός όρος ‘δημόσιες υπηρεσίες’ είναι επίσης ακατάλληλος, ως πολύ γενικός και διαφορούμενος. Από τις προσπάθειες που έχουν γίνει από διεθνείς οργανισμούς για να ανταποκριθούν στις προκλήσεις αυτές εννοιολογικού προσδιορισμού, αξιοσημείωτη είναι αυτή της ΕΕ η οποία έχει αναπτύξει μια σχετική

¹⁰⁵ Για τη συμπαγωγή βλ. και (Boyle & Harris, 2009).

με τις παρεχόμενες από το δημόσιο υπηρεσίες ορολογία, στην οποία κάνουμε μια συνοπτική επισκόπηση παρακάτω.¹⁰⁶ Με βάση αυτή την ορολογία, θα είμαστε σε θέση να ταξινομήσουμε και να αξιολογήσουμε στη συνέχεια και την επιχειρηματική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δημόσιες υπηρεσίες. Ο όρος ‘δημόσια υπηρεσία’ είναι πολύ γενικός χωρίς την απαραίτητη ακρίβεια, αλλά και χωρίς την απαιτούμενη συναίνεση, για να χρησιμοποιηθεί λειτουργικά στη θεωρία και στην άσκηση πολιτικής. Είναι ένας διφορούμενος όρος ο οποίος, για διαφορετικούς ανθρώπους ή σε διαφορετικά πλαίσια, μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να υποδηλώσει: (α) ότι μια υπηρεσία προσφέρεται στο ευρύ κοινό, ή/και (β) ότι η παροχή μιας υπηρεσίας εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον, ή/και (γ) το ιδιοκτησιακό καθεστώς του φορέα που παρέχει την υπηρεσία.¹⁰⁷ Για την αποφυγή ασάφειας αλλά και για την υιοθέτηση μιας νέας κοινής γλώσσας μεταξύ των κρατών-μελών, η ΕΕ δεν κάνει, κατά κανόνα, χρήση του όρου.¹⁰⁸ Για να εξειδικεύσει αυτό το γενικό όρο και να τον κάνει λειτουργικό, η ΕΕ έχει εισαγάγει, αντί για το όρο δημόσια υπηρεσία, τους όρους (i) *υπηρεσία γενικού συμφέροντος*, (ii) *υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος*, (iii) *κοινωνική υπηρεσία κοινής ωφελείας*, και *υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας*.¹⁰⁹

Υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (ΥΓΣ).¹¹⁰ Πρόκειται για υπηρεσίες τις οποίες οι δημόσιες αρχές (εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές) των κρατών-μελών χαρακτηρίζουν ως γενικού συμφέροντος, δηλαδή αφορούν σε βασικές ανάγκες του πληθυσμού. Οι ΥΓΣ διαφέρουν από τις άλλες υπηρεσίες στο ότι οι αρχές πρέπει να τις παρέχουν,

¹⁰⁶ Πέρα από τα ενιαία συστήματα μέτρησης και στατιστικής καταχώρησης που απαιτούνται, η ύπαρξη ενός κοινού εννοιολογικού πλαισίου είναι σημαντική για την ευόδωση των προσπάθειών της ενωσιακής πολιτικής στο ανομοιογενές σύνολο που συγκροτεί την ΕΕ.

¹⁰⁷ Βλ., ενδεικτικά, (European Commission, 2003, p. 7).

¹⁰⁸ Ο όρος δημόσια υπηρεσία χρησιμοποιείται στο άρθρο 93 της ΣΛΕΕ (ή, απλά, Συνθήκης), στον τομέα των μεταφορών. Πέρα όμως από τα εννοιολογικά προβλήματα του όρου, οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών-μελών -σαν αποτέλεσμα των ιστορικών, οικονομικών, πολιτιστικών και πολιτικών τους ιδιαιτεροτήτων-, εισάγουν πρόσθετη διαφοροποίηση στις έννοιες και στις ορολογίες, έτσι ώστε μια κοινή κοινοτική ορολογία για τις παρεχόμενες υπηρεσίες να καθίσταται ακόμη πιο απαραίτητη (European Commission, 2003, p. 6).

¹⁰⁹ Οι έννοιες αυτές προσδιορίζονται και αναλύονται στα ακόλουθα κείμενα της ΕΕ: (European Commission, 2003)(χαρακτηριζόμενο και ως ‘πράσινο βιβλίο’), (European Commission, 2004) (χαρακτηριζόμενο και ως ‘λευκό βιβλίο’), (European Commission, 2010), (European Commission, 2011), (European Commission, 2013a), (European Commission, 2013b). Ο σχολιασμός που ακολουθεί βασίζεται κυρίως σε αυτά τα κείμενα.

¹¹⁰ Services of general interest, με βάση το πρωτόκολλο αριθ. 26 της ΣΛΕΕ. Δεν αναφέρονται στη Συνθήκη (European Commission, 2003, p. 6).

ανεξάρτητα από το αν είναι κερδοφόρες ή όχι στην ελεύθερη αγορά. Μπορούν να παρέχονται από το κράτος στους πολίτες είτε απευθείας είτε μέσω του ιδιωτικού τομέα. Ως υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, υπόκεινται σε ορισμένους περιορισμούς, στις ειδικές ‘υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας’ (ΥΔΥ).¹¹¹ Οι ΥΔΥ είναι συγκεκριμένες προϋποθέσεις που επιβάλλονται από τις δημόσιες αρχές στον πάροχο της υπηρεσίας με σκοπό να διασφαλιστούν ορισμένοι στόχοι της παροχής που σχετίζονται με το δημόσιο συμφέρον (για παράδειγμα, στις περιπτώσεις των μεταφορών, της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών, ή της ενέργειας). Οι υποχρεώσεις αυτές μπορούν να εφαρμόζονται σε κοινοτικό, εθνικό, ή τοπικό επίπεδο. Τα βασικά κριτήρια παροχής των ΥΓΣ είναι η *δυνατότητα πρόσβασης* των πολιτών σε αυτές, οι *λογικές τιμές* και η *ποιότητα*. Οι ΥΓΣ μπορεί να είναι οικονομικές ή μη οικονομικές· οι οικονομικές υπάγονται στους κανόνες της ΕΕ, οι μη οικονομικές όχι. Με βάση την προηγούμενη διάκριση, διακρίνονται περαιτέρω σε *υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος* (καθαρά εμπορεύσιμες υπηρεσίες, ή οικονομικές υπηρεσίες) και σε *κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας* (κατά κανόνα μη οικονομικές, αλλά και οικονομικές μη εμπορεύσιμες υπηρεσίες.).

Υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ). Ορίζονται στη νομοθεσία περί ανταγωνισμού της ΕΕ¹¹² ως οικονομικές δραστηριότητες τις οποίες οι δημόσιες αρχές θεωρούν ιδιαίτερα σημαντικές σε όρους γενικού δημόσιου οφέλους για τους πολίτες και οι οποίες δεν θα παρέχονταν (ή θα παρέχονταν υπό διαφορετικές συνθήκες ποιότητας, ασφάλειας, οικονομικής προσιτότητας, ίσης μεταχείρισης ή καθολικής πρόσβασης) αν δεν υπήρχε δημόσια παρέμβαση. Παρέχονται έναντι αμοιβής, και υπόκεινται στη νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό, η οποία περιορίζει τους τρόπους παρέμβασης των εθνικών δημοσίων αρχών. Η ενωσιακή νομοθεσία όμως δεν επιβάλλει την υπαγωγή κάποιων συγκεκριμένων υπηρεσιών ή δραστηριοτήτων στην κατηγορία ΥΓΟΣ. Οι ΥΓΟΣ διακρίνονται περαιτέρω σε: (α) αυτές που έχουν ευρωπαϊκή διάσταση και αφορούν

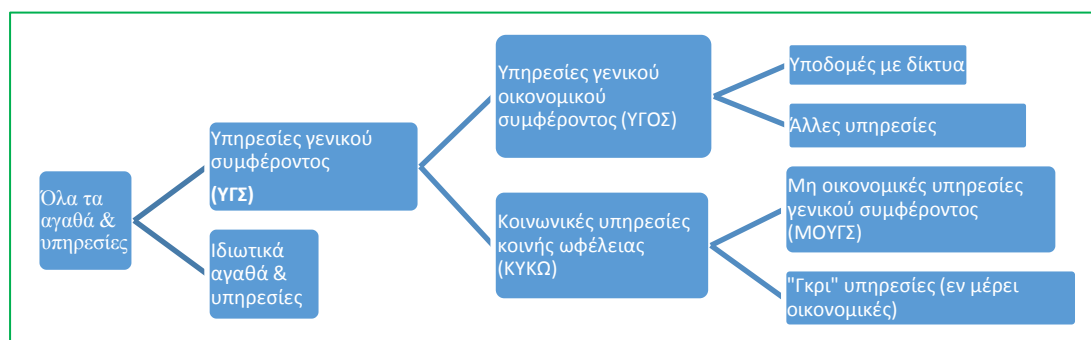
¹¹¹ Σχετική έννοια με τις ΥΔΥ είναι και η ‘υποχρέωση καθολικής υπηρεσίας’ (ΥΚΥ), η οποία είναι μια μορφή ΥΔΥ που καθορίζει τις προϋποθέσεις που διασφαλίζουν ότι ορισμένες υπηρεσίες είναι διαθέσιμες σε όλους τους καταναλωτές/χρήστες εντός της χώρας, ανεξάρτητα από την γεωγραφική τους θέση, σε συγκεκριμένη ποιότητα, και σε προσιτή τιμή. Οι ΥΚΥ συνιστούν βασικές παραμέτρους της απελευθέρωσης της αγοράς σε τομείς όπως οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες, οι ταχυδρομικές δραστηριότητες και οι μεταφορές (European Commission, 2003).

¹¹² Services of general economic interest. Η έννοια της ΥΓΟΣ αναφέρεται στα άρθρα 14 και 106(2) της Συνθήκης, και στο πρωτόκολλο αριθμ. 26 της Συνθήκης, χωρίς όμως να ορίζεται στη Συνθήκη ή στη δευτερεύουσα νομοθεσία (European Commission, 2013b, p. 21).

κυρίως τους κλάδους υποδομών με δίκτυα -τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια, φυσικό αέριο, μεταφορές, ταχυδρομεία, και (β) άλλες υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως η διαχείριση αποβλήτων (υγρών και στερεών), η ύδρευση, και η δημόσια ραδιοτηλεόραση.

Κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ΚΥΚΩ).¹¹³ Περιλαμβάνουν συστήματα κοινωνικής ασφάλισης που καλύπτουν τους κύριους κινδύνους της ζωής και φάσμα άλλων θεμελιωδών υπηρεσιών που παρέχονται απευθείας στα πρόσωπα και διαδραματίζουν ένα ρόλο πρόληψης και κοινωνικής συνοχής για να διευκολυνθεί η ένταξη προσώπων στην κοινωνία. Οι ΚΥΚΩ μπορεί να είναι οικονομικές ή μη οικονομικές δραστηριότητες. Για παράδειγμα, η δημόσια διοίκηση και τα συστήματα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης δεν θεωρούνται οικονομικές δραστηριότητες ενώ οι υπηρεσίες υγείας θεωρούνται οικονομικές, με βάση τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Γενικά, το Δικαστήριο ορίζει ρητά ότι ο κοινωνικός χαρακτήρας μιας υπηρεσίας δεν αρκεί από μόνος του για να χαρακτηριστεί μια υπηρεσία ως μη οικονομική. Οι ΚΥΚΩ δεν υπόκεινται σε ειδική νομοθεσία της ΕΕ και δεν καλύπτονται από τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό.¹¹⁴ Ενώ είναι γενικά μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (ΜΟΥΓΣ), είναι δυνατόν να είναι και οικονομικές, δημιουργώντας έτσι μια επικάλυψη με τις ΥΓΟΣ (η επικάλυψη των ΚΥΚΩ με τις ΥΓΟΣ θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν και ως 'γκρι', βλ. σχολιασμό παρακάτω). Το επόμενο σχήμα απεικονίζει τις παραπάνω εννοιολογικές κατηγορίες.

Σχήμα 1-2. Ταξινόμηση δημοσίων υπηρεσιών ('Υπηρεσίες Γενικού Συμφέροντος') στην ΕΕ



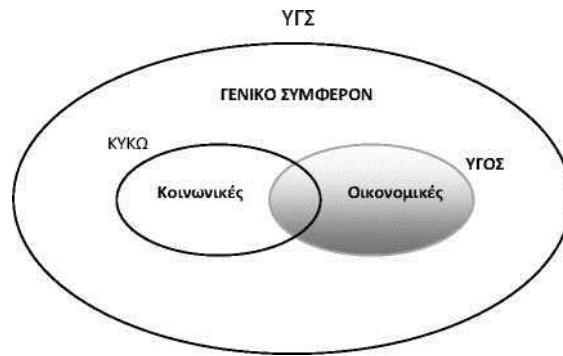
¹¹³ Social services of general interest (SSGI). Στα επίσημα κείμενα της ΕΕ στα ελληνικά αποδίδονται ως 'κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας' αλλά και ως 'κοινωνικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος'.

¹¹⁴ Μερικές πλευρές του τρόπου με τον οποίο είναι οργανωμένες αυτές οι υπηρεσίες μπορεί να υπόκεινται σε άλλους γενικούς κανόνες της Συνθήκης, όπως η αρχή της αμεροληψίας.

Παρόλο που η παραπάνω τυπολογία βάζει κάποια τάξη στο εννοιολογικό χάος των δημοσίων υπηρεσιών στο πλαίσιο της ΕΕ, η ορολογία συνεχίζει να πάσχει από έλλειψη εννοιολογικής σαφήνειας. Οι έννοιες ΥΓΣ, ΥΓΟΣ, ΚΥΚΩ, χρησιμοποιούνται συχνά η μία αντί της άλλης, ή και λανθασμένα ([European Commission, 2011](#)). Ένας βασικός λόγος γι' αυτό είναι το ότι οι έννοιες είναι δυναμικές και εξελίσσονται. Ένας πρόσθετος λόγος είναι ότι στη νομοθεσία της ΕΕ δεν προσδιορίζονται συγκεκριμένες υπηρεσίες στη μια ή στην άλλη κατηγορία, εκτός από αυτές που έχουν μια ευρωπαϊκή διάσταση όπως οι τηλεπικοινωνίες, τα ταχυδρομεία, οι μεταφορές, και η ενέργεια ([European Commission, 2010, p. 16](#)). Για τις υπόλοιπες υπηρεσίες το Πρωτόκολλο 26 ορίζει ότι δεν είναι δυνατή μια προσέγγιση ενιαίου τύπου και ότι οι αρχές πρέπει να προσαρμόζονται κατά περίπτωση. Σαν αποτέλεσμα, η ίδια υπηρεσία μπορεί να έχει διαφορετικό χαρακτηρισμό από χώρα σε χώρα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει ότι στα κράτη-μέλη χρησιμοποιούνται διαφορετικοί όροι και έννοιες για τις ΥΓΣ, γεγονός που αντικατοπτρίζει διαφορετικές ιστορικές, οικονομικές, πολιτιστικές και πολιτικές εξελίξεις ([European Commission, 2003](#)).

Σημαντικό στοιχείο στο παραπάνω εννοιολογικό πλαίσιο είναι η διάκριση σε οικονομικές και μη οικονομικές υπηρεσίες/δραστηριότητες, καθώς οι κατηγορίες αυτές δεν υπόκεινται στους ίδιους κανόνες της Συνθήκης. Οι μη οικονομικές υπηρεσίες δεν υπόκεινται σε ειδική νομοθεσία της ΕΕ και δεν καλύπτονται από τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό. Οικονομική δραστηριότητα θεωρείται «_κάθε δραστηριότητα που συνίσταται στην προσφορά αγαθών και υπηρεσιών σε μια δεδομένη αγορά» ([European Commission, 2013a](#)). Με αυτή την έννοια, κάθε οικονομική δραστηριότητα συνδέεται, τουλάχιστον δυνητικά, με μια εμπορεύσιμη υπηρεσία. Όπως επισημίναμε και παραπάνω, ο κοινωνικός χαρακτήρας μιας υπηρεσίας δεν την εμποδίζει από το να είναι και οικονομική. Σε μια προσπάθεια ταξινόμησης όμως, οι κοινωνικές υπηρεσίες που είναι οικονομικές υπάγονται στην κατηγορία ΥΓΟΣ και όχι στις ΚΥΚΩ ([European Commission, 2013b, p. 23](#)). Μια σχηματική απεικόνιση της επικάλυψης των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο της διάκρισης των ΥΓΣ σε ΥΓΟΣ-ΚΥΚΩ γίνεται στο παρακάτω σχήμα.

Σχήμα 1-3: Τα χαλαρά όρια της τυπολογίας των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος (ΥΓΣ) στην ΕΕ



Πηγή: (European Commission, 2013b, p. 23)

Διαχρονικά έχουν υπάρξει σημαντικές αλλαγές στη ζήτηση για υπηρεσίες γενικού συμφέροντος και στον τρόπο που αυτές παρέχονται. Στις χώρες της ΕΕ ειδικότερα, οι αποκλίσεις στις πολιτικές και στις πρακτικές σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος είναι μεγάλες: ποιες υπηρεσίες χαρακτηρίζονται ως ΥΓΣ, πως ιεραρχούνται με βάση τα διάφορα κριτήρια της (μη αυστηρής) έννοιας ‘γενικό συμφέρον’, πως αιτιολογούνται και εφαρμόζονται οι δημόσιες πολιτικές και παρεμβάσεις, και σε ποιο βαθμό οι πολιτικές και πρακτικές αποτελούν αντικείμενο πολιτικής αντιπαράθεσης. Σαν αποτέλεσμα, οι υπηρεσίες που χαρακτηρίζονται ως ΥΓΣ οργανώνονται, χρηματοδοτούνται και παρέχονται με πολλούς διαφορετικούς τρόπους μεταξύ των χωρών-μελών της ΕΕ, καθώς και μεταξύ τομέων των ΥΓΣ, ανάλογα με την ιστορία, τις παραδόσεις, και το θεσμικό πλαίσιο της κάθε χώρας. Η χρηματοδότηση των ΥΓΣ γίνεται μέσα από ένα μείγμα φόρων (άμεσων, έμμεσων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) και τελών χρήσης.¹¹⁵ Σε ορισμένες μάλιστα χώρες της ΕΕ, και σε συγκεκριμένους τομείς, κυριαρχούν οι τρόποι παροχής που εισήχθησαν με το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ σταδιακά από τη δεκαετία του 1980 (συμβάσεις παραχώρησης, απελευθέρωση αγορών και ιδιωτικοποιήσεις, κ.ά.), όπως έχουμε δει στα προηγούμενα. Γενικότερα όμως στην ΕΕ είναι εμφανής και κυρίαρχη η τάση να μην αναλαμβάνουν οι δημόσιες αρχές σε πολλές περιπτώσεις το ρόλο του άμεσου παραγωγού των υπηρεσιών, αλλά το ρόλο του αγοραστή, του οργανωτή και του ελεγκτή (Bjørnsen, Foss, Johansen, & Langset, 2012).

¹¹⁵ Το θέμα της μεγάλης διαφοροποίησης μεταξύ των χωρών της ΕΕ στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών (ποιες υπηρεσίες, με ποια κριτήρια, και με ποιους τρόπους παρέχει η κάθε χώρα) επισημαίνει εύστοχα και έγκαιρα ο (Vavouras, 1996), πριν προχωρήσουν τα ζητήματα τυποποίησης στη χρήση της ορολογίας και στις σχεδιαζόμενες πολιτικές.

Παρόλη την πολυπλοκότητα που προαναφέραμε, έχουν γίνει προσπάθειες ταξινόμησης των ΥΓΣ στο επίπεδο της ΕΕ, με την πιο αξιοσημείωτη να είναι αυτή που έχει γίνει από τον οργανισμό CEEP.¹¹⁶ Το 2010 ο CEEP δημοσίευσε μια μελέτη με τη χαρτογράφηση των δημοσίων υπηρεσιών (Bauby & Similie, 2010). Η μελέτη παρουσίασε μια σειρά από στατιστικούς δείκτες για τους παρόχους δημοσίων υπηρεσιών στην ΕΕ το 2006, και επικαιροποιήθηκε το 2013 (για λογαριασμό του CEEP) από το ινστιτούτο Cambridge Econometrics (Cambridge Econometrics, 2013). Και στις δύο αυτές μελέτες, ο εννοιολογικός προσδιορισμός για τις δημόσιες υπηρεσίες που χρησιμοποιείται είναι λειτουργικός: ο προσδιοριστικός παράγοντας είναι η φύση της αποστολής του οργανισμού/παρόχου (η φύση των υπηρεσιών που παρέχει) και όχι το ιδιοκτησιακό του καθεστώς (δημόσιος, ιδιωτικός, ή μεικτός), ούτε το αν είναι κερδοσκοπικός ή όχι. Επιπλέον, οι υπηρεσίες που χαρακτηρίζονται ΥΓΣ ταξινομούνται σε κλάδους οικονομικής δραστηριότητας με βάση την κωδικοποίηση της Eurostat (pase 1.1 στη μελέτη του 2010, pase 2 στη μελέτη του 2013).¹¹⁷ Παρόλο που στις δύο μελέτες διερευνήθηκαν βασικοί δείκτες των τομέων παροχής δημοσίων υπηρεσιών (όπως απασχόληση, προστιθέμενη αξία, ακαθάριστη επένδυση, και αριθμός επιχειρήσεων), αυτό που μας ενδιαφέρει στο πλαίσιο αυτής της μελέτης είναι η ταξινόμηση των δραστηριοτήτων οικονομικής δραστηριότητας στις σχετικές κατηγορίες: κατ' αρχάς ταυτοποίηση των ΥΓΣ από το σύνολο των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας, και στη συνέχεια διάκριση σε ΥΓΟΣ και ΚΥΚΩ, κατά κλάδο και δραστηριότητα.

Η μελέτη του 2010 προσδιορίζει κατ' αρχάς τις οικονομικές δραστηριότητες που υπάγονται στις ΥΓΣ, αυτές δηλαδή που υπόκεινται στις 'υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας' (ΥΔΥ). Όλες οι υπόλοιπες ανήκουν στους καθαρά ανταγωνιστικούς τομείς

¹¹⁶ Ο οργανισμός CEEP (*Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics*) είναι μια ευρωπαϊκή ένωση που εκπροσωπεί τους εργαζομένους και τις επιχειρήσεις που παρέχουν ΥΓΣ, ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς. Μαζί με τους οργανισμούς Business Europe και ETUC (ένωση των επιχειρήσεων και των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα, αντίστοιχα) αποτελεί τον τρίτο κοινωνικό εταίρο (εκπροσωπώντας τους εργαζομένους στο δημόσιο τομέα) που αναγνωρίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου στην Ευρώπη (https://en.wikipedia.org/wiki/European_Centre_of_Enterprises_with_Public_Participation_and_of_Enterprises_of_General_Economic_Interest).

¹¹⁷ Υπάρχουν ορισμένες διαφοροποιήσεις από τη μία μελέτη στην άλλη στο ποιες υπηρεσίες υπάγονται στις ΥΓΣ. Για παράδειγμα, ενώ στη μελέτη του 2010 το σύνολο των ταχυδρομικών υπηρεσιών και τηλεπικοινωνιών υπάγονται στις ΥΓΣ, στη μελέτη του 2013 μόνο ορισμένοι κλάδοι των ταχυδρομειών-τηλεπικοινωνιών παρέχονται στις ΥΓΣ (Cambridge Econometrics, 2013; Bauby & Similie, 2010).

της οικονομίας, αυτούς στους οποίους παράγονται ιδιωτικά αγαθά και δεν συντρέχει λόγος κρατικής παρέμβασης,¹¹⁸ ‘όπως απεικονίζονται στον ακόλουθο πίνακα.

Πίνακας 1-8. Τομείς & δραστηριότητες που δεν παράγουν ΥΓΣ – nace1.1/ΣΤΑΚΟΔ91
(ανταγωνιστικοί τομείς/δραστηριότητες)

Κωδ_τομ	Τομέας (ΣΤΑΚΟΔ91/nace1.1)	Κωδ. Δραστ.	Δραστηριότητα
A	Γεωργία, κτηνοτροφία, θήρα και δασοκομία		Όλες
B	Αλιεία		Όλες
C	Ορυχεία και λατομεία		Όλες
D	Μεταποιητικές βιομηχανίες		Όλες
F	Κατασκευές		Όλες
G	Χονδρικό και λιανικό εμπόριο επισκευή αυτοκινήτων οχημάτων, μοτοσυκλετών και ειδών προσωπικής και οικιακής χρήσης		Όλες
H	Ξενοδοχεία και εστιατόρια		Όλες
P	Δραστηριότητες νοικοκυριών ως εργοδοτών - Μη διαφοροποιημένες δραστηριότητες νοικοκυριών, που αφορούν την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών για ίδια χρήση		Όλες
Q	Δραστηριότητες ετερόδοικων οργανισμών και φορέων		Όλες
I	Μεταφορές, αποθήκευση και επικοινωνίες	60.22	Ταξί, εκμετάλλευση
		60.23	Μεταφορές επιβατών, χερσαίες, άλλες
		60.24	Μεταφορές εμπορευμάτων, οδικές
		60.3	Μεταφορές μέσω αγωγών
		63	Μεταφορών βοηθητικές και συναφείς δραστηριότητες - Δραστηριότητες ταξιδιωτικών πρακτορείων
J	Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί	65	Χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, ενδιάμεσοι, με εξαίρεση τις ασφαλιστικές εταιρίες και τα ταμεία συντάξεων
		66	Ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ταμεία, εκτός από την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση
		67	Δραστηριότητες συναφείς με τις δραστηριότητες ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών
O	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών υπέρ του κοινωνικού συνόλου και άλλων υπηρεσιών κοινωνικού ή ατομικού χαρακτήρα	92.1	Κινηματογραφικές και βιντεοσκοπικές δραστηριότητες
		92.3	Άλλες δραστηριότητες θεάματος
		92.4	Ειδήσεων, πρακτορείων, δραστηριότητες
		92.6	Αθλητικές δραστηριότητες
		92.7	Άλλες ψυχαγωγικές δραστηριότητες

Πηγή: Ίδια επεξεργασία, προσαρμογή από: ΣΤΑΚΟΔ91 & (Bauby & Similie, 2010)

Οι οικονομικές δραστηριότητες που παράγουν ΥΓΣ, διακρίνονται στον επόμενο πίνακα σε οικονομικές υπηρεσίες (ΥΓΟΣ), και στον μεθεπόμενο σε κοινωνικές υπηρεσίες (ΚΥΚΩ).

¹¹⁸ Πέρα, βέβαια, από τις ρυθμίσεις σε επιμέρους αγορές.

Πίνακας 1-9. Υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ) – nace1.1/ΣΤΑΚΟΔ91

Κωδ_τομ	Τομέας (ΣΤΑΚΟΔ91)	Κλάδος		Κωδ_δραστ	Δραστηριότητα
Ε	Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου και νερού	Ενέργεια	40.1	40.11	Παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος
				40.12	Μετάδοση ηλεκτρικού ρεύματος
				40.13	Διανομή και εμπόριο ηλεκτρικού ρεύματος
			40.2	40.21	Παραγωγή φυσικού αερίου
				40.22	Διανομή φυσικού αερίου
		Νερό	40.3	40.30	Παροχή ατμού/ζεστού νερού
Θ	Μεταφορές, αποθήκευση και επικοινωνίες	Μεταφορές	41.0	41.00	Νερό (συλλογή, καθαρισμός, διανομή)
				60.1	Σιδηρόδρομος - Επιβάτες
			60.2	60.12	Σιδηρόδρομος - Φορτία
				60.21	Προγραμματισμένες χερσαίες μεταφορές επιβατών
				61.1	61.10 Θαλάσσιες μεταφορές
		Ταχυδρομεία	61.2	61.20	Εσωτερικές υδάτινες μεταφορές
			62.1	62.10	Αεροπορικές μεταφορές
		Τηλεπικοινωνίες	64.1	64.11	Εθνικά ταχυδρομεία
Κ	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες	Έρευνα και ανάπτυξη	73	73	Έρευνα και ανάπτυξη
		Προμήθεια προσωπικού	74.5	74.50	Προμήθεια προσωπικού
Ξ	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών υπέρ του κοινωνικού συνόλου και άλλων υπηρεσιών κοινωνικού ή ατομικού χαρακτήρα	Απορρίμματα - Αποχέτευση	90.0	90.01	Αποχέτευση
				90.02	Απορρίμματα
				90.03	Δραστηριότητες υγιεινής, κλπ.
		Ψυχαγωγία - Πολιτισμός - Αθλητισμός		92.20	Ραδιόφωνο - Τηλεόραση

Πηγή: Ίδια επεξεργασία, προσαρμογή από: ΣΤΑΚΟΔ91 & (Bauby & Similie, 2010)

Πίνακας 1-10. Κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ΚΥΚΩ) – nace1.1/ΣΤΑΚΟΔ 91

Τύπος ΚΥΚΩ	Κωδ_τομ	Τομέας (ΣΤΑΚΟΔ91)	Κλάδος	Κωδ_δραστ	Δραστηριότητα
ΜΟΥΓΣ	Λ	Δημόσια διοίκηση και άμυνα, Υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση	Δημόσια διοίκηση	75.11	Γενικές δημόσιες υπηρεσίες
				75.12	Ρύθμιση παροχής εκπαιδευτικών, πολιτιστικών & κοινωνικών υπηρεσιών
				75.13	Ρύθμιση επιχειρηματικού περιβάλλοντος
				75.14	Γενικές δραστηριότητες υποστήριξης της κυβέρνησης
				75.21	Εξωτερικές υποθέσεις
				75.22	Άμυνα
				75.23	Δικαιοσύνη
				75.24	Δημόσια τάξη και ασφάλεια
				75.25	Πυροσβεστικές δραστηριότητες
			Κοινωνική ασφάλιση	75.30	Υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση
«Γκρι»	Μ	Εκπαίδευση	Εκπαίδευση	80.10	Πρωτοβάθμια εκπαίδευση
				80.21	Δευτεροβάθμια εκπαίδευση, γενική
				80.22	Δευτεροβάθμια εκπαίδευση, τεχνική
				80.30	Τριτοβάθμια εκπαίδευση
				80.41	Σχολές οδηγών
				80.42	Εκπαίδευση για ενηλίκους και λοιπή εκπαίδευση
	N	Υγεία και κοινωνική μέριμνα	Κοινωνική μέριμνα	85.31	Κοινωνική μέριμνα με παροχή καταλύματος

Τύπος ΚΥΚΩ	Κωδ_τομ	Τομέας (ΣΤΑΚΟΔ91)	Κλάδος	Κωδ_δραστ	Δραστηριότητα
			Υγεία	85.32	Κοινωνική μέριμνα χωρίς παροχή καταλύματος
				85.11	Νοσοκομεία
				85.12	Ιατρικές δραστηριότητες
				85.13	Οδοντίατροι
				85.14	Λοιπές υγειονομικές δραστηριότητες
				85.20	Κτηνίατροι
	Ξ	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών υπέρ του κοινωνικού συνόλου και άλλων υπηρεσιών κοινωνικού ή ατομικού χαρακτήρα	Ψυχαγωγία - Πολιτισμός - Αθλητισμός	92.51	Βιβλιοθήκες
				92.52	Μουσεία, ιστορικοί χώροι/κτήρια
				92.53	Βοτανικοί/ζωολογικοί κήποι, βιότοποι
			Λοιπές υπηρεσίες	93.03	Δραστηριότητες νεκροταφείων

Πηγή: Ίδια επεξεργασία, προσαρμογή από: ΣΤΑΚΟΔ91 & (Bauby & Similie, 2010)

Τα βασικά σημεία από την προσπάθεια κατηγοριοποίησης των δημοσίων υπηρεσιών που έχει επιχειρηθεί στο πλαίσιο της ΕΕ και την οποία διερευνήσαμε παραπάνω, μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:

- Στο πλαίσιο της ΕΕ έχει υπάρξει μια σταδιακή μετάβαση από το εθνικό και παραδοσιακό πλαίσιο του ορισμού και της οργάνωσης των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, σε ένα κοινό κοινοτικό πλαίσιο.
- Στο κοινό αυτό πλαίσιο, ο όρος *δημόσιες υπηρεσίες* δεν εξυπηρετεί καθώς πάσχει από εννοιολογική ασάφεια, και ως εκ τούτου δεν συμβάλλει στην υιοθέτηση μιας κοινής γλώσσας μεταξύ των κρατών-μελών σχετικά με τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Από την άλλη, η κοινή γλώσσα στην ορολογία είναι απαραίτητη για την εναρμόνιση και το συντονισμό των εθνικών δημοσίων πολιτικών στο πλαίσιο της Ένωσης.
- Η κοινή αυτή γλώσσα έχει γίνει προσπάθεια να διασφαλιστεί με την υιοθέτηση εναλλακτικών και πιο αναλυτικών όρων. Ήδη από τη συνθήκη της Ρώμης το 1957 είχε εισαχθεί ο όρος ‘υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος’ (ΥΓΟΣ), χωρίς να οριστεί εννοιολογικά, ο οποίος δεν άλλαξε έκτοτε,. Με τη συνθήκη της Λισαβώνας οι ΥΓΟΣ εκφράζονται με τους όρους ‘υπηρεσίες γενικού συμφέροντος’ (ΥΓΣ) και ‘μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος’ (ΜΟΥΓΣ). Περαιτέρω, από τον διάλογο που αναπτύχθηκε εντός της Κοινότητας και από τις

εκθέσεις της Επιτροπής προέκυψε η έννοια ‘κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας’ (ΚΥΚΩ).¹¹⁹

- Γύρω από αυτές τις έννοιες έχει ήδη οικοδομηθεί μια συναίνεση στην ΕΕ, παρόλο που δεν υπάρχει ακριβής ορισμός τους και μόνο μερικώς έχουν ενσωματωθεί στην ευρωπαϊκή νομοθεσία.¹²⁰ Επιπλέον, δεν υπάρχει ένας ολοκληρωμένος και συμφωνημένος κατάλογος κλάδων και δραστηριοτήτων που να καλύπτει αυτές τις έννοιες. Οι λόγοι είναι αφενός ότι οι έννοιες αυτές είναι δυναμικές και εξελίσσονται διαχρονικά και αφετέρου ότι διαφέρουν από χώρα σε χώρα, ανάλογα με την ιστορία, τις παραδόσεις, τους θεσμούς και τις πολιτικές επιλογές στα επιμέρους κράτη-μέλη.
- Την πρώτη συστηματική προσπάθεια για την εξειδίκευση των όρων αυτών σε πρακτικό επίπεδο, στο σύνολο των κρατών-μελών της ΕΕ, συνιστά η μελέτη του CEEP του 2010 «Mapping of the Public Services: Public Services in the European Union and in the 27 Member States» ([Bauby & Similie, 2010](#)), η οποία επικαιροποιήθηκε το 2013 με μελέτη του Ινστιτούτου Cambridge Econometrics ([Cambridge Econometrics, 2013](#)). Σύμφωνα με την εξειδίκευση αυτή, με τη βοήθεια της στατιστικής ταξινόμησης οικονομικών δραστηριοτήτων των Eurostat/ΕΛΣΤΑΤ το σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών διακρίνονται κατ’ αρχήν σε οικονομικές (ΥΓΟΣ) και μη οικονομικές (ΚΥΚΩ). Η έννοια ΥΓΟΣ καλύπτει οπωσδήποτε τις υπηρεσίες που παρέχονται από τους κλάδους δικτύων όπως μεταφορές, τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομεία, ενέργεια, φυσικό αέριο, ύδρευση, αποχέτευση αλλά επεκτείνεται και σε κάθε άλλη οικονομική δραστηριότητα που υπόκειται σε ‘υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας’, όπως για παράδειγμα η ραδιοφωνία-τηλεόραση και τα απορρίμματα. Στις μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος υπάγονται σαφώς η δημόσια διοίκηση -σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο- και η υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση. Πέρα από αυτές τις δύο σαφείς κατηγορίες ΥΓΣ, υπάρχουν και οι δραστηριότητες που μπορούν να θεωρούνται ως οικονομικές ή μη οικονομικές μεταξύ χωρών,

¹¹⁹ Στα επίσημα κείμενα της ΕΕ έχει επίσης χρησιμοποιηθεί και η έννοια ‘μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος’ (non economic services of general interest), έννοια παραπλήσια με τις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

¹²⁰ Καθώς η Συνθήκη εστιάζει κυρίως στις οικονομικές δραστηριότητες, δεν ορίζονται στη Συνθήκη οι κοινωνικές υπηρεσίες.

περιόδων, ή τομέων. Οι δραστηριότητες που υπάγονται στην αμφίσημη αυτή κατηγορία χαρακτηρίζονται στη μελέτη ως «γκρι» και καλύπτουν κυρίως τους κλάδους υγεία, κοινωνική μέριμνα, εκπαίδευση, και πολιτισμός. Οι μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος από κοινού με τις «γκρι» υπηρεσίες *απαρτίζουν* τις ΚΥΚΩ (κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας), και οι ΚΥΚΩ από κοινού με τις ΥΓΟΣ *απαρτίζουν* τις ΥΓΣ (το σύνολο των δημοσίων υπηρεσιών). Οι υπόλοιπες δραστηριότητες, με βάση τη στατιστική ταξινόμηση, που δεν εντάσσονται στις ΥΓΣ *απαρτίζουν* τους καθαρά ανταγωνιστικούς τομείς της οικονομίας, αυτούς δηλαδή στους οποίους δεν δικαιολογείται άμεση παρέμβαση του κράτους (πέρα από το ρυθμιστικό του ρόλο).

Από την ανάλυση που προηγήθηκε σχετικά με την τυποποίηση των δημοσίων υπηρεσιών το σημαντικό στοιχείο στο πλαίσιο αυτής της μελέτης είναι ο προσδιορισμός των δημοσίων υπηρεσιών που υπάγονται στις **ΥΓΟΣ** (πίνακας 2.9), καθώς μόνο αυτές οι δραστηριότητες είναι *εμπορεύσιμες* και άρα θα μπορούσε να δικαιολογηθεί η επιχειρηματική δραστηριότητα μιας δημόσιας αρχής όπως είναι οι ΟΤΑ για την παροχή τους. Τα χαρακτηριστικά που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα στην περίπτωση των ΥΓΟΣ είναι δύο: (α) η εμπορευσιμότητα, και (β) η εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Η εμπορευσιμότητα βασίζεται στο γεγονός ότι οι υπηρεσίες αυτές έχουν τα χαρακτηριστικά ιδιωτικών αγαθών, είναι δηλαδή ανταγωνιστικές στη χρήση και έχουν επίσης υψηλό βαθμό εξαιρεσιμότητας. Σαν αποτέλεσμα, είναι διαιρετές, επιτρέπουν την είσπραξη εσόδων και το οριακό τους κόστος δεν είναι αμελητέο, έτσι ώστε η χρέωση τιμής να είναι και εφικτή και δικαιολογημένη. Το δεύτερο χαρακτηριστικό, η εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, σημαίνει ότι είναι δικαιολογημένο να υπόκεινται οι υπηρεσίες αυτές σε ‘υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας’ (ΥΔΥ), καθώς καλύπτουν ανάγκες που θεωρούνται βασικές για την κοινωνική ευημερία και την κοινωνική συνοχή· και εφόσον υπόκεινται σε ΥΔΥ δικαιολογείται η κρατική παρέμβαση για την εξασφάλιση καθολικής κάλυψης, προσιτών τιμών και συγκεκριμένης ποιότητας. Η κρατική παρέμβαση όμως δεν συνεπάγεται και κρατική παραγωγή μέσω δημοσίων/δημοτικών επιχειρήσεων, με βάση και όσα έχουμε αναλύσει ανωτέρω σχετικά με τη διάκριση παραγωγής-παροχής· η παραγωγή μπορεί να γίνεται από ιδιωτικές επιχειρήσεις, με τη δημόσια αρχή να έχει την ευθύνη της παροχής.

Στον αντίποδα και κατ' επέκταση του παραπάνω συλλογισμού, οι κοινωνικές υπηρεσίες δημοσίου συμφέροντος (ΚΥΚΩ) δεν είναι εμπορεύσιμες και δεν μπορούν, ως εκ τούτου, να αποτελούν αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας. Αυτό είναι προφανές για τις μη οικονομικές υπηρεσίες που βρίσκονται στον πυρήνα του δημόσιου τομέα, τις ΜΟΥΓΣ, ενώ είναι λιγότερο προφανές για τις «γκρι» υπηρεσίες οι οποίες μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να θεωρηθούν και οικονομικές. Τα οικονομικά χαρακτηριστικά των «γκρι» υπηρεσιών δεν τις καθιστά όμως και εμπορεύσιμες, έτσι ώστε να μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς έχουν συνήθως υψηλές θετικές εξωτερικότητες ή/και όχι υψηλή ανταγωνιστική χρήση· οι ιδιότητες αυτές, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι υπηρεσίες είναι εξαιρέσιμες, επιτρέπουν, και δικαιολογούν, την επιλεκτική χρέωση των χρηστών με τέλη –είτε σε μέρος των χρηστών ή με ένα καθολικό αλλά χαμηλό τέλος. Η γενική τους όμως εμπορευματοποίηση θα μείωνε αισθητά την παρεχόμενη ποσότητα σε σχέση με την κοινωνικά επιθυμητή, αφήνοντας σημαντικά τμήματα του πληθυσμού χωρίς κάλυψη και μειώνοντας σημαντικά την κοινωνική ευημερία.

1.3 Ανακεφαλαίωση

Στο κεφάλαιο αυτό κάναμε μια επισκόπηση στα θεωρητικά ρεύματα και επιχειρήματα για τον παρεμβατικό ρόλο του κράτους στην οικονομία, με έμφαση στα δημόσια αγαθά και τις εξωτερικότητες. Οι θεωρητικές εξελίξεις στους δύο αυτούς τομείς έχουν συμβάλλει σημαντικά στην κατανόηση, αλλά και στη διαμόρφωση, των μορφών παρέμβασης που παρατηρούνται τα τελευταία 15-20 χρόνια. Αλλά πέρα από τις θεωρητικές εξελίξεις, οι μορφές παρέμβασης επηρεάζονται καθοριστικά από κοινωνικούς, οικονομικούς, πολιτικούς, ιδεολογικούς, και τεχνολογικούς παράγοντες, οι οποίοι από κοινού διαμορφώνουν την εκάστοτε ιστορική συγκυρία της κρατικής παρεμβατικότητας. Ο ρόλος των παραγόντων αυτών επισημάνθηκε στην ιστορική ανασκόπηση που επίσης επιχειρήθηκε ανωτέρω για την ερμηνεία του μεταβαλλόμενου ρόλου του κράτους, όπως αυτός έχει διαμορφωθεί διαχρονικά στις αναπτυγμένες κυρίως οικονομίες.

Από τη θεωρητική διερεύνηση στα δημόσια αγαθά και τις εξωτερικότητες, αναπτύξαμε μια τυπολογία των αγαθών με βάση τη φύση τους. Το στοιχείο αυτό το αξιοποιήσαμε

στον προσδιορισμό εκείνων των δραστηριοτήτων που θα μπορούσαν να είναι επιδεκτικές επιχειρηματικής δραστηριότητας από το δημόσιο γενικότερα: είναι εκείνες οι δραστηριότητες με *εμπορεύσιμα* αγαθά/υπηρεσίες που μπορεί να θεωρηθεί ότι εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον (υπόκεινται σε ‘υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας’). Εξειδικεύοντας στη συνέχεια τις δραστηριότητες αυτές σε τοπικό επίπεδο, ήμασταν σε θέση να απαντήσουμε, εν μέρει, στο πρώτο ερευνητικό ερώτημα: ποιες *συγκεκριμένες* δραστηριότητες είναι κατάλληλες για να αποτελέσουν αντικείμενο επιχειρηματικής δράσης των ΟΤΑ.

Οι σύγχρονες απόψεις για το ρόλο του κράτους, οι διαφοροποιήσεις στη φύση των αγαθών, και η διάκριση παραγωγής-παροχής έχουν αποτελέσει τη βάση για την ανάπτυξη μιας εναλλακτικής προσέγγισης στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών. Κατά τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι σήμερα, έχει υπάρξει μια μετακίνηση από μια εκτεταμένη κρατική παρέμβαση (το ‘δημόσιο μοντέλο’), σε μια ευρείας έκτασης ιδιωτικοποιήσεις (το ‘ιδιωτικό μοντέλο’), και, κατά τον τρέχοντα αιώνα έχει δοθεί έμφαση σε πιο σύνθετες μορφές οργάνωσης της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών, με συνεργασίες διαφόρων μορφών μεταξύ των τομέων της οικονομίας (το ‘μεικτό μοντέλο’). Μεταξύ αυτών των μορφών κυρίαρχη θέση έχουν η κοινή παραγωγή σε επίπεδο αγοράς, η κοινή παραγωγή σε επίπεδο επιχείρησης, και η ανοιχτή και συμμετοχική διακυβέρνηση με συμπαραγωγή από το δημόσιο και τους πολίτες-χρήστες. Στις αναπτυγμένες οικονομίες γενικότερα –και στην ΕΕ ειδικότερα- είναι εμφανής και κυρίαρχη η τάση οι δημόσιες αρχές να αναλαμβάνουν το ρόλο του αγοραστή, του οργανωτή, και του ελεγκτή σε πολλές περιπτώσεις, και όχι το ρόλο του άμεσου παραγωγού των υπηρεσιών. Η επισκόπηση σε αυτά τα ρεύματα μας έδωσε τη δυνατότητα να απαντήσουμε, εν μέρει, στο δεύτερο ερευνητικό ερώτημα: ποιες εναλλακτικές έχει η τοπική αυτοδιοίκηση στην παροχή των τοπικών συλλογικών αγαθών, και πως συνδέονται αυτές οι εναλλακτικές με τη φύση των αγαθών.

Στο επόμενο κεφάλαιο, με το οποίο ολοκληρώνεται το θεωρητικό μέρος, κάνουμε μια βιβλιογραφική επισκόπηση στην ιστορική εξέλιξη των δημοσίων επιχειρήσεων -σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο- και στα θεωρητικά ζητήματα που σχετίζονται με την επιχειρηματική δραστηριότητα του δημόσιου τομέα. Η διερεύνηση αυτή μας επιτρέπει να δώσουμε μια πλήρη απάντηση στα δύο παραπάνω ερευνητικά ερωτήματα αλλά και να προσδιορίσουμε συνολικά το πλαίσιο της επιχειρηματικής δραστηριότητας της ΤΑ.

2 Το δημόσιο ως επιχειρηματίας

2.1 Εισαγωγή

Στην επισκόπηση που προηγήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο διερευνήσαμε τη βιβλιογραφία σχετικά με τον διαχρονικά μεταβαλλόμενο οικονομικό ρόλο του κράτους, τη φύση των αγαθών, και τις σύγχρονες απόψεις σχετικά με την παροχή των δημοσίων υπηρεσιών. Στη σύνθεση της έννοιας των δημοσίων αγαθών με αυτή των δημοσίων υπηρεσιών που καταλήξαμε στο τέλος, προσδιορίσαμε τους τομείς δραστηριοτήτων στους οποίους μπορεί να δικαιολογηθεί κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα: είναι εκείνες οι δραστηριότητες με εμπορεύσιμα αγαθά/υπηρεσίες που μπορεί να θεωρηθεί ότι εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον (υπόκεινται σε 'υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας'). Ιστορικά όμως η επιχειρηματική δραστηριότητα του δημόσιου τομέα δεν μπορεί να ερμηνευθεί απλά με θεωρητικά μοντέλα, όσο σύνθετα και αναλυτικά και αν είναι· για την ερμηνεία της παρουσίας και του ρόλου των δημοσίων επιχειρήσεων (ΔΕ) διαχρονικά απαιτείται αφενός μια διεπιστημονική προσέγγιση και αφετέρου ο συνδυασμός θεωρητικής ανάλυσης και ιστορικής/εμπειρικής έρευνας. Στη σύντομη βιβλιογραφική επισκόπηση στο θέμα των δημοσίων επιχειρήσεων που γίνεται στο παρόν κεφάλαιο, επιχειρούμε να συνδυάσουμε τις δύο αυτές προσεγγίσεις· τη θεωρητική και την ιστορική. Οι επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, που βρίσκονται στο επίκεντρο αυτής της μελέτης, αποτελούν, αν και με διαφοροποιήσεις, υποσύνολο των δημοσίων επιχειρήσεων.¹²¹ Έτσι, η βασική ανάλυση για τις δημοτικές επιχειρήσεις δεν μπορεί παρά να προέρχεται από την πλούσια βιβλιογραφία για τις δημόσιες επιχειρήσεις, στην οποία θα κάνουμε μια σύντομη και περιεκτική επισκόπηση για να επισημάνουμε στη συνέχεια εκείνα τα στοιχεία που σχετίζονται με τις ΕΤΑ.

Παρόλο που οι ΔΕ έχουν διαδραματίσει, και συνεχίζουν να διαδραματίζουν, ένα σημαντικό ρόλο στο πεδίο άσκησης δημοσίων πολιτικών, η ενσωμάτωσή τους στα

¹²¹ Σύμφωνα με τον Toninelli, υπάρχουν δύο επίπεδα της δημόσιας επιχείρησης, το κεντρικό επίπεδο με τις κρατικές επιχειρήσεις και το τοπικό με τις δημοτικές επιχειρήσεις (Toninelli, 2008, σ. 676).

σχετικά με την κρατική παρέμβαση θεωρητικά υποδείγματα, είναι σχετικά πρόσφατη. Η συζήτηση για τις ΔΕ εντάσσεται στη γενικότερη συζήτηση σχετικά με τη δημόσια έναντι της ατομικής ιδιοκτησίας, και την επίπτωση στις επιδόσεις της επιχείρησης που συνεπάγεται το ιδιοκτησιακό της καθεστώς. Η συζήτηση αυτή άρχισε να αποκτά έντονο ενδιαφέρον και δυναμική από τη δεκαετία του 1980, με το πρώτο κύμα ιδιωτικοποιήσεων δημοσίων επιχειρήσεων στη Μ. Βρετανία αρχικά και την κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων στην Α. Ευρώπη στη συνέχεια. Οι ιδιωτικοποιήσεις, που γενικά στηρίχθηκαν σε μια επιχειρηματολογία χαμηλών επιδόσεων των δημοσίων επιχειρήσεων έναντι των ιδιωτικών, εντάθηκαν τη δεκαετία του 1990 και έγιναν ένα παγκόσμιο φαινόμενο, τόσο στις αναπτυγμένες όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες. Τα αμφιλεγόμενα αποτελέσματα όμως των ιδιωτικοποιήσεων, ιδίως στις αναπτυσσόμενες χώρες και στις χώρες της Α. Ευρώπης, σε συνδυασμό και με τις αντιδράσεις στη διεκδικούμενη παγκοσμιοποίηση, τροφοδότησαν περαιτέρω τις υπάρχουσες κριτικές κατά των ιδιωτικοποιήσεων. Έτσι, παρά το ότι οι ιδιωτικοποιήσεις ΔΕ είχαν θεωρηθεί αρχικά ως ένα νέο κυρίαρχο παράδειγμα, το παράδειγμα αυτό άρχισε να χάνει τη λάμψη του και να αμφισβητείται έντονα. Αποτέλεσμα αυτών των αμφισβητήσεων ήταν από τη δεκαετία του 2000 να προωθηθούν και να επιχειρηθούν σχήματα εναλλακτικά στις ιδιωτικοποιήσεις. Τις νέες αυτές τάσεις έχουν υποστηρίξει οι δύο βασικοί διεθνείς οργανισμοί για την ανάπτυξη, ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα (ΠΤ), επισημαίνοντας ότι τα ζητήματα γύρω από τις ΔΕ δεν εξαντλούνται στο θέμα της ιδιοκτησίας και ότι το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεν είναι ίσως ο πλέον καθοριστικός παράγοντας της επίδοσης μιας επιχείρησης. Παρόλο που κατά τις δεκαετίες 1980 και 1990 είχαν υποστηρίξει την -υπό προϋποθέσεις- ιδιωτικοποίηση των ΔΕ, και για όσες θα παρέμεναν στο δημόσιο τομέα πρότειναν την ριζική αναδιάρθρωσή τους, κατά την πρόσφατη περίοδο οι δύο οργανισμοί έχουν διαφοροποιήσει τις αρχικές τους θέσεις· υποστηρίζουν τη βελτίωση του γενικότερου θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου, την εισαγωγή στοιχείων ανταγωνισμού στις αγορές που δραστηριοποιούνται οι ΔΕ (στη λογική του ‘μεικτού μοντέλου’ που έχουμε εξετάσει παραπάνω), τη μερική ιδιωτικοποίηση και τις συνεργασίες με τον ιδιωτικό τομέα, την ανοικτή και συμμετοχική διακυβέρνηση, και την εσωτερική αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων με την εισαγωγή στοιχείων εταιρικής διακυβέρνησης, διαφάνειας και λογοδοσίας.

Γενικότερα, τα ερωτήματα που έχουν τεθεί στη σύγχρονη συζήτηση για τις δημόσιες επιχειρήσεις είναι πολλά.¹²² Στον πυρήνα της θεωρητικής έρευνας όμως, το σημαντικό ερώτημα είναι αν η δημόσια επιχείρηση είναι *εγγενώς* λιγότερο αποδοτική από την ιδιωτική λόγω της ‘φύσης’ της, δηλαδή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, ή αν οι διαφοροποιήσεις στην αποδοτικότητα οφείλονται κατά κύριο λόγο σε άλλους παράγοντες, όπως η δομή της αγοράς. Στο επίκεντρο της θεωρητικής βιβλιογραφίας εκτός από τους δύο αυτούς παράγοντες, την ιδιοκτησία και τον ανταγωνισμό, βρίσκονται και άλλοι όπως η εταιρική διακυβέρνηση και το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο. Στην ανάλυση που ακολουθεί κάνουμε μια σύντομη επισκόπηση στη θεωρητική αυτή συζήτηση, αλλά και στην ιστορική εξέλιξη του θεσμού των επιχειρήσεων του δημοσίου, σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο. Στόχος είναι να αναδείξουμε τα όποια πλεονεκτήματα και τους περιορισμούς στην άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας από δημόσιους φορείς· τα πορίσματα της συζήτησης θα μας βοηθήσουν να ερμηνεύσουμε καλύτερα την άσκηση δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα, που διαπραγματευόμαστε στα επόμενα κεφάλαια.

2.2 Η θεωρία της επιχείρησης στο δημόσιο

2.2.1 Γενικό πλαίσιο

Η θεωρητική διερεύνηση των δημοσίων επιχειρήσεων αντιμετωπίζει δυσκολίες οι οποίες, σύμφωνα με τον Douglas Sikorski, εντάσσονται σε τρεις κατηγορίες. *Πρώτον*, η δυσκολία συγκρότησης ενός ενιαίου κορμού γνώσης λόγω της διεπιστημονικής προσέγγισης. Με δεδομένο ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν αντικείμενο έρευνας από την οικονομική, τη νομική, την πολιτική και τη διοικητική επιστήμη, η ενσωμάτωση των πορισμάτων των προσεγγίσεων αυτών σε ένα ενιαίο πλαίσιο είναι δύσκολη. Άρα, η διεπιστημονική προσέγγιση στη διερεύνηση του θέματος εισάγει εκ προοιμίου μεροληψίες. *Δεύτερον*, ιδεολογικές προκαταλήψεις ή μεροληψίες. Ακόμη και η ορολογία ‘δημόσια επιχείρηση’ περιέχει μια εννοιολογική διχοτομία και μπορεί να εισαγάγει μια πρόσθετη μεροληψία ιδεολογικού τύπου, ανάλογα με το ποια από τις δύο λέξεις του όρου ελκύει τη συμπάθειά μας. *Τρίτον*, μια άκριτη μερικές φορές

¹²² Βλ. ενδεικτικά, (Shirley & Walsh, 2000, p. 4).

γενίκευση των συμπερασμάτων που προκύπτουν από τη διερεύνηση επιμέρους τομέων της εμπειρίας των ΔΕ (Sikorski, 1993, pp. 17-18).

Μια πρόσθετη δυσκολία, η οποία συνδέεται άρρηκτα με τις παραπάνω και πηγάζει –εν μέρει- από αυτές, έγκειται στον προσδιορισμό της έννοιας ‘δημόσια επιχείρηση’. Στην ξενόγλωσση (κυρίως αγγλόφωνη) βιβλιογραφία, η συναίνεση ως προς το τι είναι οι δημόσιες επιχειρήσεις αρχίζει και τελειώνει στο ότι είναι οντότητες που ελέγχονται από το κράτος και όχι από τον ιδιωτικό τομέα. Αλλά πέραν αυτού, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ «δεν υπάρχει πολιτική συμφωνία στο πως ορίζεται μια δημόσια επιχείρηση» (OECD, 2009, p. 26). Υπάρχουν όμως άλλοι διεθνείς οργανισμοί, εκτός του ΟΟΣΑ, που καταφεύγουν σε κάποιους ορισμούς. Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα, οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι «οικονομικές οντότητες που ανήκουν ή ελέγχονται από το κράτος και αντλούν το κύριο μέρος των εσόδων τους από την πώληση αγαθών και υπηρεσιών» (World Bank, 1995). Η ίδια αμφισημία σχετικά με την έννοια του όρου ‘δημόσια επιχείρηση’ αναγνωρίζεται, πέραν των διεθνών οργανισμών, και από διάφορους σχολιαστές (Christiansen, 2013, p. 9; Adeyemo, 2005, p. 223). Η αμφισημία αυτή οφείλεται στο ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις δημιουργήθηκαν σε διάφορες χρονικές περιόδους και σε διάφορα κράτη με διαφοροποιημένα περιβάλλοντα (ιδεολογικά, ιστορικά, οικονομικά, θεσμικά), ενσωματώνοντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εκάστοτε συγκυρίας. Η ποικιλομορφία αυτή των δραστηριοτήτων και των μορφών των ΔΕ ανά τον κόσμο κάνουν δύσκολο το να βρεθεί ένας ακριβής ή κοινά συμφωνημένος ορισμός.¹²³ Ένας αναλυτικός ορισμός, που απηχεί σε σημαντικό βαθμό την επικρατούσα άποψη στη βιβλιογραφία, είναι αυτός που διατυπώνεται από την Mary Shirley:

Ο όρος δημόσια επιχείρηση...με την ευρύτερη έννοια... [σημαίνει].. όλες τις βιομηχανικές και εμπορικές επιχειρήσεις... και ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών που ελέγχονται σε κάποιο βαθμό από την κυβέρνηση. Οι δημόσιες επιχειρήσεις διακρίνονται από το υπόλοιπο της κυβέρνησης, επειδή αναμένεται να κερδίσουν το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων τους από την πώληση αγαθών και υπηρεσιών, έχουν αυτόνομη λογιστική παρακολούθηση και έχουν χωριστή νομική ταυτότητα. Ο ορισμός αυτός των δημοσίων επιχειρήσεων συνεπάγεται επίσης την έννοια της αναμενόμενης απόδοσης στα επενδυμένα κεφάλαια. Έτσι, τα νοσοκομεία, τα πανεπιστήμια, ή παρόμοια ιδρύματα θα πρέπει να αποκλείονται. Το άλλο χαρακτηριστικό των δημοσίων επιχειρήσεων που τις χωρίζει από μια κυβερνητική υπηρεσία ή ιδιωτική επιχείρηση είναι ο βαθμός του δημόσιου ελέγχου, ένα χαρακτηριστικό που είναι ιδιαίτερα δύσκολο να προσδιοριστεί. Θεωρητικά, μια δημόσια επιχείρηση υπόκειται σε μικρότερο κυβερνητικό

¹²³ Για μια σύντομη αλλά περιεκτική επισκόπηση των προβλημάτων εννοιολογικού προσδιορισμού, αλλά και για ένα πανόραμα ορισμών, βλ. (Hinds, Sanchez, & Schap, 2004, pp. 278-280).

έλεγχο από μια άλλη κυβερνητική υπηρεσία, με δεδομένη την ξεχωριστή νομική της ταυτότητα. Αλλά υπόκειται σε μεγαλύτερο κυβερνητικό έλεγχο από μια ιδιωτική επιχείρηση. Μια σημαντική διάκριση είναι ότι η κυβέρνηση ορίζει τον επικεφαλής υπεύθυνο (Διευθύνων Σύμβουλος), ή ορίζει το διοικητικό συμβούλιο ή το όργανο που ορίζει στη συνέχεια τον Διευθύνοντα Σύμβουλο. Αυτό συνήθως σημαίνει ότι το 50 τοις εκατό ή μεγαλύτερο ποσοστό των περιουσιακών στοιχείων ανήκουν στο δημόσιο, αλλά θα μπορούσε να συμβεί και με μόλις 10 τοις εκατό αν οι άλλοι μέτοχοι είναι διασκορπισμένοι σε μικρά ποσοστά (Shirley, 1983, σ. 2).

Έναν αντίστοιχο ορισμό χρησιμοποιεί και ο Millward, ο οποίος υιοθετεί μια ιστορική προσέγγιση στην ανάλυση των δημόσιων επιχειρήσεων. Χαρακτηρίζει ως δημόσιες τις επιχειρήσεις:

...που ελέγχονται ιδιοκτησιακά από τις εθνικές κυβερνήσεις και τις τοπικές αυτοδιοικήσεις και πωλούν αγαθά και υπηρεσίες υπό τον ευρύ περιορισμό της κάλυψης των εξόδων τους [από τις πωλήσεις]. Η υγεία, η εκπαίδευση και συναφείς υπηρεσίες ως εκ τούτου εξαιρούνται. Οι σχετικοί κλάδοι μπορούν πρακτικά να ομαδοποιηθούν ως εξής: i) τα δίκτυα κοινής ωφέλειας σε ενέργεια, νερό, τηλεπικοινωνίες και μεταφορές, ii) πετρελαιοειδή, άνθρακας και αερομεταφορές, iii) βιομηχανία και κατασκευές, iv) τράπεζες, ασφάλειες και άλλες χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες (Millward, 2011, σ. 378).

Στην επικρατούσα αυτή άποψη για την έννοια της δημόσιας επιχείρησης οι κοινωνικοί στόχοι δεν υπεισέρχονται ως χαρακτηριστικό της καθώς μπορεί προφανώς να δραστηριοποιηθεί σε τομείς με καθαρά εμπορικούς σκοπούς, ενώ και η κατοχή της πλειοψηφίας του κεφαλαίου δεν συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για μια δημόσια επιχείρηση καθώς αυτό που έχει σημασία είναι η δυνατότητα ελέγχου της διοίκησης, κάτι που μπορεί να επιτευχθεί και με μειοψηφικά μερίδια κεφαλαίου. Με βάση την παραπάνω κυρίαρχη άποψη στη βιβλιογραφία, ως τα ελάχιστα και κύρια χαρακτηριστικά μιας δημόσιας επιχείρησης θα πρέπει να θεωρηθούν τα ακόλουθα δύο: *ελέγχεται από το κράτος (κεντρικό ή τοπικό), και πωλεί το προϊόν της στην αγορά.* (Short, 1984, p. 111; Bos, 1989, p. 431; Hinds, Sanchez, & Schap, 2004, p. 279; Βαβούρας, 1987). Τα χαρακτηριστικά αυτά επιβεβαιώνουν ένα από τα βασικά θεωρητικά πορίσματα του προηγούμενου κεφαλαίου: το ότι η δραστηριοποίηση των δημοσίων/δημοτικών επιχειρήσεων θα πρέπει να γίνεται σε κλάδους με *εμπορεύσιμα* αγαθά/υπηρεσίες. Η παράμετρος αυτή διερευνάται και αξιολογείται περαιτέρω στο εμπειρικό μέρος της έρευνας για τις δημοτικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα.

Στην ελληνική βιβλιογραφία, οι δημόσιες επιχειρήσεις ορίζονται με λεπτομερή ακρίβεια από τη νομική επιστήμη, προσδιορίζοντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους

που τις διαφοροποιούν από άλλα ΝΠΙΔ του δημόσιου τομέα.¹²⁴ Σύμφωνα με την έννοια που προσδιορίζει η νομική επιστήμη, δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν τα νομικά πρόσωπα τα οποία ιδρύονται με περιουσιακά στοιχεία του κράτους για την επιδίωξη σκοπών

...που ικανοποιούνται ή είναι δυνατό να ικανοποιηθούν δια της αναπτύξεως κατά κύριο λόγο παραγωγικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας. Οι δημόσιες επιχειρήσεις ιδρύονται με νόμο ή με κανονιστική πράξη η οποία εκδίδεται κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης και έχουν τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, κατά το πλείστον ανώνυμης εταιρείας. Κατά κανόνα, τα συλλογικά όργανα της διοικήσεώς τους διορίζονται από την κρατική εξουσία, οι δε πράξεις τους υπόκεινται στην εποπτεία ή τον έλεγχο του κράτους (Αναστόπουλος, 1987, σ. 38).

Κατά μία παραπλήσια εκδοχή, οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν

...είδος νομικού προσώπου το οποίον συνιστάται υπό του Κράτους δια την άσκησιν βιομηχανικής ή εμπορικής επιχειρήσεως κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος, έχει ευρείαν διοικητικήν ανεξαρτησίαν, διέπεται κατ' αρχήν υπό του ιδιωτικού δικαίου και υπόκειται εις δημόσιον έλεγchon» (Σπηλιωτόπουλος, 1963, σ. 46).

Η έννοια των ΔΕ συνοψίζεται στο σχετικά πρόσφατο νομικό πλαίσιο για τις ΔΕΚΟ (ν.3429/2005), όπου ως ΔΕ ορίζεται κάθε επιχείρηση στην οποία οι αρχές μπορούν να ασκούν άμεσα ή έμμεσα «αποφασιστική επιρροή» (άρθ.1). Η αποφασιστική επιρροή τεκμαίρεται από τη δυνατότητα των αρχών να ασκούν τον έλεγχο επί της επιχείρησης, είτε μέσω της πλειοψηφίας του κεφαλαίου ή των δικαιωμάτων ψήφου στη γενική συνέλευση, ή μέσω της δυνατότητας να ορίζουν την πλειοψηφία των μελών του διοικητικού συμβουλίου (ΔΣ), ή, τέλος, μέσω της χρηματοδότησης της δραστηριότητάς της σε ποσοστό άνω του 50% (άρθρ.2).

Από τη θεσμική αυτή εννοιολογική προσέγγιση προκύπτουν ως κύρια στοιχεία των δημοσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα τα ακόλουθα:¹²⁵ (i) έχουν τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου· (ii) ιδρύονται με περιουσιακά στοιχεία του κράτους· (iii) ικανοποιούν σκοπούς γενικότερου συμφέροντος· (iv) αναπτύσσουν παραγωγική ή επιχειρηματική δραστηριότητα, κατά κύριο λόγο· (v) λειτουργούν με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και με το κριτήριο της επιδίωξης οικονομικού αποτελέσματος· (vi) απολαμβάνουν διοικητικής και οικονομικής αυτονομίας· (vii) τα συλλογικά τους όργανα διοίκησης διορίζονται, κατά κανόνα, από την κρατική εξουσία· (viii)

¹²⁴ Είναι χαρακτηριστικό ότι ο Σάκης Καράγιωργας στο μνημειώδες έργο του Δημόσια Οικονομική (I+II) δεν αποπειράται να δώσει έναν ορισμό στην έννοια της δημόσιας επιχείρησης, αποδεχόμενος στην ουσία την έννοια που δίνεται στη διεθνή οικονομική βιβλιογραφία (Καράγιωργας, 1981β, σ. 443 επ.).

¹²⁵ Βλ. επίσης (Παυλόπουλος, 1991, σ. 175 επ.), (Αναστόπουλος, 1987, σ. 38 επ.), (Σπηλιωτόπουλος, 1963, σ. 45 επ.), (Δαγτόγλου, 1997, σ. 606)

υπόκεινται σε κρατική εποπτεία και έλεγχο. Η κρατική εποπτεία, η οποία καθίσταται απαραίτητη καθώς η δημόσια επιχείρηση διαχειρίζεται κρατικά περιουσιακά στοιχεία και η δραστηριότητα της από απόψεως σκοπού ταυτίζεται με εκείνη του κράτους, περιλαμβάνει την παροχή γενικών κατευθυντηρίων οδηγιών προς τα όργανα διοίκησης, την έγκριση ορισμένων αποφάσεων τους¹²⁶ και την παρακολούθηση της λειτουργίας τους, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται ο συντονισμός της δράσης τους με την εκάστοτε εφαρμοζόμενη οικονομική πολιτική, χωρίς να αναιρείται η διοικητική αυτοτέλειά τους. Μία πρόσθετη διάσταση στην έννοια της δημόσιας επιχείρησης, την κοινωνική, δίνει ο (Βαβούρας, 1987)· αποδεχόμενος τα βασικά χαρακτηριστικά της δημόσιας επιχείρησης, ότι πουλάει στην αγορά αγαθά/υπηρεσίες και υπόκειται σε κρατικό έλεγχο, επισημαίνει ότι θα πρέπει να υπόκειται και σε κοινωνικό έλεγχο, καθώς εξυπηρετεί κοινωνικο-οικονομικούς στόχους.

Στην ελληνική νομική ορολογία γίνεται περαιτέρω η διάκριση σε δημόσιες επιχειρήσεις «υπό στενή έννοια» (η ‘οργανική’ έννοια της δημόσιας επιχείρησης) και υπό «ευρεία έννοια». Στην πρώτη κατηγορία υπάγονται κατά κανόνα οι δημόσιες επιχειρήσεις που ικανοποιούν στενότερα το γενικότερο συμφέρον, ενώ επιχειρήσεις στη δεύτερη κατηγορία αποτελούν *«οι επιχειρηματικοί φορείς που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, ανεξάρτητα από την ιδιαίτερη νομική μορφή τους, τον τρόπο δημιουργίας τους και το είδος των σχέσεων τους με το κράτος»* (Αναστόπουλος, 1987, σ. 39). Στις δημόσιες επιχειρήσεις «υπό στενή έννοια», η επιδίωξη οικονομικού αποτελέσματος ως κριτήριο δεν σημαίνει απαραίτητα την επίτευξη κέρδους, αρκεί και η επιδίωξη της μείωσης του κόστους παραγωγής, σε αντίθεση με τις δημόσιες επιχειρήσεις «υπό ευρεία έννοια» (Αναστόπουλος, 1987, σ. 39). Επίσης, στις επιχειρήσεις της πρώτης κατηγορίας βρίσκουν συχνά ευρεία εφαρμογή και οι διατάξεις του διοικητικού δικαίου.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η δημόσια επιχείρηση στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο είναι ‘διφυής’ καθώς λειτουργεί με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας αλλά ‘προς χάριν του δημόσιου συμφέροντος’, και ειδικότερα *«κυρίως για την εξασφάλιση της παραγωγής των κοινωνικώς σπουδαίων αγαθών και υπηρεσιών, ανεξαρτήτως των*

¹²⁶ Οι αποφάσεις των ΔΕ που συνήθως υποβάλλονται για έγκριση από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές μπορεί να αφορούν σε επενδυτικά προγράμματα, δάνεια καθώς και σε οικονομικές καταστάσεις (ισολογισμός έκθεση πεπραγμένων, κ.λπ.).

συνθηκών της αγοράς και σε τιμές κοινωνικά εύλογες» (Δαγτόγλου, 1997, σ. 606). Η ικανοποίηση των δύο αυτών προϋποθέσεων -δημόσιο συμφέρον και κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας- θέτει αρκετά θεωρητικά και πρακτικά ζητήματα. Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν προσδιορίζονται σαφείς διαχωριστικές γραμμές μεταξύ του τι μπορεί να κάνει και τι όχι μια δημόσια επιχείρηση στην Ελλάδα, με βάση τα χαρακτηριστικά των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών και το διαχωρισμό τους σε εμπορεύσιμα και μη εμπορεύσιμα (όπως έχει επισημανθεί στα προηγούμενα). Αποτέλεσμα αυτής της θεσμικής ασάφειας (αλλά και για πολλούς άλλους λόγους που σχετίζονται με το οικονομικό-πολιτικό μόρφωμα του νεοελληνικού κράτους), έχει υπάρξει η δραστηριοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων σε ένα ευρύ φάσμα αγαθών και υπηρεσιών, από αμιγή ιδιωτικά αγαθά έως και δημόσια, τόσο σε κεντρικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα έχει επιλέξει διαχρονικά να διοχετεύει σημαντικό μέρος της δράσης της μέσα από τις δημόσιες επιχειρήσεις καθώς διαθέτουν σημαντική ευελιξία σε σχέση με το δημόσιο.¹²⁷ Ο συνδυασμός από τη δημόσια διοίκηση αυτών των παραγόντων -διάχυση σε ένα ευρύ και ετερογενές φάσμα υπηρεσιών και σημαντική εκμετάλλευση του θεσμού των δημοσίων επιχειρήσεων- έχει δημιουργήσει αρκετά προβλήματα τα οποία θα διερευνήσουμε στο πλαίσιο αυτής της εργασίας για τις δημόσιες επιχειρήσεις σε τοπικό επίπεδο, τις δημοτικές επιχειρήσεις.

Τέλος, μια επιπλέον δυσκολία που πηγάζει από τη φύση των ΔΕ, όπως σκιαγραφήθηκε παραπάνω, έγκειται στην αξιολόγησή τους. Γενικότερα, η αξιολόγηση μιας επιχείρησης προϋποθέτει την ύπαρξη ποσοτικοποιημένων στόχων, η επίτευξη των οποίων μπορεί να εκτιμηθεί με μετρήσιμους δείκτες. Όταν οι ΔΕ θέτουν και κοινωνικούς στόχους, πέρα από τους εμπορικούς, η αξιολόγηση των επιδόσεών τους θα πρέπει να κριθεί με βάση το βαθμό επίτευξης και των δύο αυτών ομάδων στόχων.¹²⁸ Η διαδικασία, όμως, αυτή συναντά το πολύ σημαντικό πρόβλημα της δυσκολίας ποσοτικοποίησης των κοινωνικών στόχων. Αλλά, πέρα από αυτό, υπάρχουν και

¹²⁷ Όπως πληρέστερη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, δυνατότητα πρόσληψης στελεχών και προσωπικού εκτός διαδικασιών δημοσίου, μεγαλύτερη αυτονομία (τουλάχιστον θεωρητικά) από πολιτικές επιρροές, μεγαλύτερη ευελιξία και ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων, κ.λπ. Τα θέματα αυτά αναδεικνύονται και σχολιάζονται εκτενώς στην εμπειρική διερεύνηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (επόμενο κεφάλαιο).

¹²⁸ Η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε από την αρχή της μεγάλης συζήτησης για τις ΔΕ. Βλ., για παράδειγμα, (Fernandes, 1983; Killick, 1983).

πρόσθετα προβλήματα, τα οποία οι (Kirkpatrick, Lee, & Nixon, 1984) έχουν συνοψίσει στα εξής: ασάφεια κοινωνικο-οικονομικών στόχων (π.χ. 'βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης')· πολλαπλότητα στόχων (δύσκολο να μετρηθεί η επίδοση σε αυτές τις περιπτώσεις)· δυσκολία κατάρτισης δεικτών επίδοσης (λόγω χρήσης περιοριστικών υποθέσεων, που επιτρέπουν πολλαπλές ερμηνείες)· αντίδραση οργανωμένων συμφερόντων· και, προβλήματα συγκέντρωσης και συγκρισιμότητας των ποσοτικών δεδομένων.¹²⁹ Τα προβλήματα αυτά αξιολόγησης των ΔΕ γίνονται πιο κατανοητά –και άρα και πιο διαχειρίσιμα– αν κατηγοριοποιήσουμε τα κριτήρια επίδοσης. Σε μια τέτοια προσπάθεια, οι (Adhikari & Kirkpatrick, 1990) ταξινόμησαν τα κριτήρια επίδοσης σε τρεις κατηγορίες: μικρο-οικονομική, μακρο-οικονομική και κοινωνική (παρακάτω πίνακας). Είναι σαφές από αυτή την ταξινόμηση ότι η μόνη κατηγορία στην οποία οι δυσκολίες ελαχιστοποιούνται και η ποσοτικοποίηση είναι σχετικά εύκολη είναι η 'εμπορική κερδοφορία', δηλαδή η αποδοτικότητα όπως μετρείται σε επίπεδο επιχείρησης. Στις επόμενες κατηγορίες ο βαθμός δυσκολίας αυξάνει (με το μεγαλύτερο βαθμό δυσκολίας στις κοινωνικές επιδόσεις).

Πίνακας 2-1. Αξιολόγηση της επίδοσης των δημοσίων επιχειρήσεων: Ομαδοποίηση παραμέτρων

Κατηγορία	Περιεχόμενο	Παράμετρος αξιολόγησης	Παρατηρήσεις
Μικρο-οικονομική επίδοση	Εμπορική κερδοφορία	Απόδοση πωλήσεων Απόδοση επενδεδυμένου κεφαλαίου	Μετρούνται τα χρηματοοικονομικά κόστη και οφέλη
	Οικονομική απόδοση	Παραγωγικότητα Κόστος εισροών Οικονομική απόδοση κεφαλαίου Μοναδιαίο οικονομικό όφελος Βαθμός χρήσης παραγωγικής δυναμικότητας Τιμολόγηση	Μετρούνται τα κοινωνικά κόστη και οφέλη (σε σκιώδεις τιμές και όχι σε τιμές αγοράς), περιλαμβανομένου του κόστους ευκαιρίας
Μακρο-οικονομική επίδοση	Εξετάζεται η επίδραση/συμβολή των δημοσίων επιχειρήσεων στην εθνική οικονομία και στα μακροοικονομικά μεγέθη	Προστιθέμενη αξία/ΑΕΠ Αποταμίευση & επένδυση Απασχόληση Συνάλλαγμα Ελλείμματα / δημοσιονομική επιβάρυνση / τοπικό χρέος κ.ά.	Είναι αρκετά ευρύτερη, και πιο δύσκολα μετρήσιμη έναντι, της μικροοικονομικής επίδοσης
Κοινωνική επίδοση	Επίτευξη κοινωνικών στόχων		Αν δεν μπορούν να ποσοτικοποιηθούν οι κοινωνικοί στόχοι, θα πρέπει να γίνεται η ανάλυσή τους με ποιοτικά κριτήρια

Πηγή: Ίδια επεξεργασία, προσαρμογή από (Adhikari & Kirkpatrick, 1990)

¹²⁹ Για την πολλαπλότητα σκοπών και την ασάφεια των στόχων, και τον τρόπο με τον οποίο σχετίζονται με την αποδοτικότητα των ΔΕ, βλ. και (Vavouras, 1988).

Οι παραπάνω αναφορές στις δυσκολίες και τις εννοιολογικές αμφισημίες, αναδεικνύουν την διεπιστημονικότητα, πολυπλοκότητα, και ευρύτητα του θέματος των ΔΕ. Η θεωρητική διερεύνηση που ακολουθεί περιορίζεται στη σκοπιά της οικονομικής επιστήμης. Στην οικονομική βιβλιογραφία η δημιουργία των δημοσίων επιχειρήσεων έχει θεωρηθεί απαραίτητη για τη διόρθωση των ατελειών της αγοράς.¹³⁰ Στο πλαίσιο της νεοκλασικής θεωρίας, το κράτος μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία και οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν ένα από τα μέσα που έχει στη διάθεσή του για να διορθώνει τις αποκλίσεις που παρατηρούνται μεταξύ ιδιωτικού και κοινωνικού κόστους και οφέλους, λόγω της ύπαρξης μονοπωλιακών καταστάσεων¹³¹ –κυρίως με τη μορφή φυσικών μονοπωλίων- και εξωτερικοτήτων.¹³² Η ιδανική δημόσια επιχείρηση που υιοθετείται στο πλαίσιο αυτό μεγιστοποιεί ως ένας ‘καλοκάγαθος σχεδιαστής’ την αντικειμενική της συνάρτηση ευημερίας, η οποία είναι ένα σταθμισμένο άθροισμα των πλεονασμάτων παραγωγού και καταναλωτή (Vickers & Yarrow, 1988). Με τις παραπάνω υποθέσεις οι δημόσιες επιχειρήσεις ικανοποιούν το κριτήριο της παραγωγικής αποδοτικότητας και η τιμή που χρεώνουν ισούται με το κοινωνικό οριακό κόστος (Atkinson & Stiglitz, 1980). Οι Shleifer & Vishny συνοψίζουν τα στοιχεία της παραδοσιακής θεωρητικής άποψης υπέρ των δημοσίων επιχειρήσεων ως εξής:

Οι οικονομολόγοι παραδοσιακά θεωρούν ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις θεραπεύουν τις ατέλειες της αγοράς. [...] Οι δημόσιες επιχειρήσεις ελέγχονται από κυβερνήσεις που μεγιστοποιούν την κοινωνική ευημερία, και βελτιώνουν τις αποφάσεις των ιδιωτικών επιχειρήσεων όταν μονοπωλιακά στοιχεία ή εξωτερικότητες εισάγουν αποκλίσεις μεταξύ των ιδιωτικών και των κοινωνικών στόχων. Οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι παραγωγικά αποδοτικές και χρεώνουν τιμές που αντανακλούν το κοινωνικό οριακό κόστος με μεγαλύτερη ακρίβεια (Shleifer & Vishny, 1994, σ. 995).

Το σκεπτικό αυτό δεν έχει χρησιμοποιηθεί μόνο ως θεωρητική νομιμοποίηση για την υποστήριξη της δημιουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων, αλλά και σε πρακτικό επίπεδο για την αιτιολόγηση της άσκησης πολιτικών με άξονα τις δημόσιες επιχειρήσεις (Shirley & Walsh, 2000, p. 3; OECD, 2003, p. 8).

¹³⁰ Ιστορικά, οι λόγοι που αιτιολογούν τη δημιουργία των δημοσίων επιχειρήσεων είναι πολλοί και ποικίλοι (βλ. επισκόπηση στην επόμενη ενότητα).

¹³¹ Σύμφωνα με πολλούς σχολιαστές (βλ., για παράδειγμα, (Shirley, 1983, p. 1)), η απουσία ανταγωνισμού είναι ένας βασικός λόγος για τη δημιουργία ΔΕ.

¹³² Βλ. επισκόπηση στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Το παραπάνω σκεπτικό, ενσωματωμένο στο νεοκλασικό μοντέλο, είχε οδηγήσει την οικονομική θεωρία να επικεντρωθεί παραδοσιακά στην ανάλυση της ιδιωτικής επιχείρησης και να αγνοήσει τη δημόσια. Στη νεοκλασική οικονομική θεωρία, η ιδιοκτησία, ως προσδιοριστικός παράγοντας της συμπεριφοράς των επιχειρήσεων, δεν είχε τεθεί ως τυπικό θέμα ανάλυσης. Αυτό που έχει σημασία κατά τη νεοκλασική θεώρηση είναι η δομή της αγοράς: η αποδοτικότητα είναι συνάρτηση της λειτουργίας της αγοράς και των δομών παροχής κινήτρων. Από αυτή την άποψη, η σχέση μεταξύ ιδιοκτησίας και αποδοτικότητας είναι αδύναμη. Δεν έχει σημασία αν η ιδιοκτησία σε μια επιχείρηση είναι ιδιωτική ή δημόσια, υπό την προϋπόθεση ότι: (i) η επιχείρηση λειτουργεί σε μια ανταγωνιστική αγορά, χωρίς εμπόδια εισόδου ή εξόδου, (ii) η διοίκηση έχει την αυτονομία να ανταποκρίνεται στα σήματα της αγοράς και ανταμείβεται ή τιμωρείται με βάση τις επιδόσεις της. Επιπλέον, στις περιπτώσεις που εκλείπουν οι προϋποθέσεις ανταγωνισμού (π.χ. στις περιπτώσεις φυσικών μονοπωλίων), η νεοκλασική θεώρηση υποθέτει την ύπαρξη του καλοπροαίρετου κράτους που μεγιστοποιεί το συνολικό κοινωνικό πλεόνασμα. Η θεώρηση αυτή θα ήταν σωστή αν οι προϋποθέσεις αυτές ίσχυαν, αλλά στην πράξη δεν ισχύουν, ή και όταν ισχύουν διαρκούν για λίγο· ούτε οι συνθήκες του ανταγωνισμού ισχύουν, ούτε η διοίκηση λειτουργεί αυτόνομα και με βάση τα σήματα της αγοράς, ούτε το κράτος είναι καλοκάγαθο. Ο ισχυρισμός, επομένως, της νεοκλασικής θεωρίας ότι το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεν επηρεάζει την αποδοτικότητα των ΔΕ έχει σαθρές βάσεις και έχει αμφισβητηθεί από διάφορα θεωρητικά ρεύματα.

Οι πρώτες θεωρητικές αμφισβητήσεις, στη σύγχρονη εποχή, της κρατικής ιδιοκτησίας και των δημοσίων επιχειρήσεων χρονολογούνται από τις εργασίες των Hayek και Friedman (πριν και μετά τον β' ΠΠ). Στο κλίμα όμως της μεγάλης επέκτασης του δημόσιου τομέα –στην περίοδο του μεσοπολέμου και μεταπολεμικά-, αλλά και της κυριαρχίας του κεϋνσιανισμού, οι απόψεις αυτές δεν είχαν κερδίσει έδαφος. Μόνο με το ξέσπασμα της μεταπολεμικής κρίσης στις αναπτυγμένες οικονομίες, το ζήτημα του κατάλληλου διαχωρισμού μεταξύ ιδιωτικής και δημόσιας επιχείρησης άρχισε να συγκεντρώνει την προσοχή των οικονομολόγων (Vickers & Yarrow, 1991, p. 111). Ήταν εκείνη την περίοδο όπου έκανε την εμφάνισή της μια εμπειρική βιβλιογραφία που στόχευε στη διερεύνηση της θεωρητικής υπόθεσης που είχε κάνει ο Armen Alchian ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι εγγενώς λιγότερο αποδοτικές από τις ιδιωτικές

επιχειρήσεις (Alchian, 1965). Η πλούσια θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία που έχει αναπτυχθεί έκτοτε έχει επιτρέψει τη σύγκριση των δημοσίων επιχειρήσεων με τις ιδιωτικές έτσι ώστε να προσδιοριστούν οι διαφορές και τα κοινά τους σημεία. Στις θεωρητικές προσεγγίσεις για τη δημόσια επιχείρηση, κοινό θέμα διερεύνησης είναι η χαμηλή της αποδοτικότητα, σε σχέση με την ιδιωτική. Στις ερμηνείες που έχουν δοθεί, βασική θέση είναι ότι η δημόσια ιδιοκτησία συνεπάγεται την επιδίωξη στόχων που αποκλίνουν από τη μεγιστοποίηση της οικονομικής ευημερίας, κατάσταση που οδηγεί στη χαμηλή αποδοτικότητα των ΔΕ (Willig, 1993; Boycko, Shleifer, & Vishny, 1996).

Γενικότερα, η επιλογή μεταξύ ατομικής και δημόσιας ιδιοκτησίας μπορεί να επηρεάσει την αποδοτικότητα μέσα από κανάλια, όπως οι επενδύσεις, τα λειτουργικά κόστη, οι τιμές και η ποιότητα των υπηρεσιών, γι' αυτό και στο επίκεντρο της έρευνας έχει βρεθεί η *σχέση ιδιοκτησίας-αποδοτικότητας*. Έχει τεθεί δηλαδή το εξής ζήτημα: πως το ιδιοκτησιακό καθεστώς επηρεάζει τους τρεις προαναφερθέντες παράγοντες που καθορίζουν την αποδοτικότητα μιας επιχείρησης, ήτοι (α) τον ανταγωνισμό, (β) τις επιδόσεις της διοίκησης, με βάση το πλαίσιο της εταιρικής διακυβέρνησης, και (γ) τη συμπεριφορά των δημοσίων αρχών, με βάση τις απόψεις για τη φύση του κράτους. Τα βασικά θεωρητικά ρεύματα που αναλύουν τη σημασία της ιδιοκτησίας και την επίδρασή της στους παραπάνω παράγοντες, είναι δύο: η προσέγγιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, και η προσέγγιση της δημόσιας επιλογής.¹³³ Τα πορίσματα των αναλύσεων αυτών είναι σημαντικά στο πεδίο άσκησης πολιτικής, καθώς χρησιμοποιούνται ως υλικό τεκμηρίωσης για την υιοθέτηση και άσκηση πολιτικών στους τομείς της ιδιωτικοποίησης ή της αναδιάρθρωσης των δημοσίων επιχειρήσεων. Την επισκόπηση που κάνουμε στη συνέχεια την οργανώνουμε στη βάση των τριών συνιστωσών της αποδοτικότητας (ανταγωνισμός, εταιρική διακυβέρνηση, φύση του κράτους), και όχι στη βάση των θεωρητικών προσεγγίσεων, καθώς οι τρεις συνιστώσες υπεισέρχονται οριζόντια και στις δύο κύριες προσεγγίσεις.

¹³³ Στη βιβλιογραφία αναφέρεται και μία τρίτη προσέγγιση, οι *οργανωσιακές θεωρίες*. Η προσέγγιση όμως αυτή δανείζεται, επί της ουσίας, στοιχεία από τις άλλες δύο προσεγγίσεις, δίνοντας έμφαση στο πως τα οργανωσιακά χαρακτηριστικά διαφέρουν μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων. Τέτοια χαρακτηριστικά είναι οι μηχανισμοί κινήτρων και ελέγχου, η επιχειρηματική κουλτούρα, οι σκοποί, η οργανωτική δομή, τα συστήματα επικοινωνίας και αναφοράς, η φύση και η θέση της επιχείρησης, η διοίκηση, και το ανθρώπινο δυναμικό. Βλ., ενδεικτικά, (Bishop & Thompson, 1992), (Parker, 1993; Martin & Parker, 1997).

2.2.2 Η σημασία του ανταγωνισμού

Στην οικονομική επιστήμη είναι επαρκώς θεμελιωμένο ότι ο ανταγωνισμός στις αγορές αγαθών και υπηρεσιών βελτιώνει την αποδοτικότητα στην κατανομή των πόρων, καθώς οι τιμές προσεγγίζουν τα οριακά κόστη και κατανέμουν τους πόρους, μέσω των υψηλότερων αποδόσεων, στις χρήσεις όπου αυτοί έχουν την υψηλότερη αξία. Αλλά ο ανταγωνισμός βελτιώνει και την τεχνική αποδοτικότητα,¹³⁴ κυρίως μέσω του περιορισμού της διοικητικής χαλαρότητας (x-inefficiency). Η θεωρητική διερεύνηση της επίπτωσης του ανταγωνισμού στην τεχνική αποδοτικότητα έχει τις ρίζες της στους (Hayek, 1944) και (Leibenstein, 1966), και εμπίπτει σε δύο κατηγορίες: επιπτώσεις κινήτρων και επιπτώσεις πληροφόρησης. Ο ανταγωνισμός στις αγορές προϊόντων δημιουργεί *επιπτώσεις κινήτρων*, απειλώντας τις διοικήσεις των μη αποδοτικών επιχειρήσεων με μειωμένα μερίδια αγοράς ή με έξοδο από την αγορά. Ο Fritz Machlup (Machlup, 1967) διερευνά πρώτος τις επιπτώσεις αυτές, επιχειρηματολογώντας ότι εφ' όσον η διοικητική χαλαρότητα μπορεί να διατηρηθεί μόνο με την ύπαρξη υπερκανονικών κερδών, μπορεί να υπάρξει μόνο σε μη ανταγωνιστικές καταστάσεις. Το θέμα αυτό αναπτύχθηκε περαιτέρω από τον (Winter, 1971) ο οποίος μοντελοποιεί τον ανταγωνισμό ως μια διαδικασία φυσικής επιλογής η οποία παροτρύνει μια μη αποδοτική επιχείρηση να γίνει αποδοτική ή να εξαφανιστεί. Με βάση τα παραπάνω πορίσματα, αναπτύχθηκαν στη συνέχεια οι θεωρίες για τις *επιπτώσεις πληροφόρησης*, σύμφωνα με τις οποίες ο ανταγωνισμός παρέχει στους ιδιοκτήτες πληροφορίες σχετικά με τα κόστη και τις προσπάθειες της διοίκησης. Στη βάση αυτής της πληροφόρησης, οι ιδιοκτήτες μπορούν να σχεδιάσουν καλύτερα συστήματα κινήτρων και να αξιολογήσουν τις διοικήσεις με μεγαλύτερη ακρίβεια (Holmstrom, 1982; Yarrow, 1986; Lin, Cai, & Li, 1998), (Hart, 1983).

Η απόπειρα μεταφοράς του παραπάνω πλαισίου στις δημόσιες επιχειρήσεις, θέτει το *ζήτημα ιδιοκτησίας-ανταγωνισμού*: αν επηρεάζει το ιδιοκτησιακό καθεστώς τη θετική επίπτωση του ανταγωνισμού στην τεχνική αποδοτικότητα, και αν ναι πώς; Στο πλαίσιο αυτό, ως παραλλαγή του ζητήματος ιδιοκτησίας-ανταγωνισμού, τίθεται και ένα παρεμφερές ζήτημα: ποιος από τους δύο παράγοντες, η ιδιοκτησία ή η δομή της αγοράς,

¹³⁴ Οριζόμενη ως η μέγιστη ποσότητα εκροών που παράγεται από μια δεδομένη ποσότητα εισροών (βλ. κεφάλαιο 2). Συχνά αναφέρεται και ως παραγωγική αποδοτικότητα.

είναι ο σημαντικότερος για την επίτευξη αποδοτικότητας; Παρόλο που παλαιότερες μελέτες υποστήριζαν ότι, αν οι αγορές είναι πλήρως ανταγωνιστικές η δημόσια ιδιοκτησία δεν θα επηρεάσει αρνητικά την αποδοτικότητα (Borchering, Pommerehne, & Schneider, 1982; Whitehead, 1988), άποψη που ήταν σε συμφωνία με τη νεοκλασική θέση περί ουδετερότητας της ιδιοκτησίας, τα επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν στη συνέχεια σχετικά με το ερώτημα αυτό υποστηρίζουν, κατά κανόνα, ότι οι θετικές επιπτώσεις του ανταγωνισμού ακυρώνονται στις περιπτώσεις των δημοσίων επιχειρήσεων, είτε (α) λόγω πολιτικών παρεμβάσεων, ή (β) λόγω των εγγενών προβλημάτων διοίκησης και εταιρικής διακυβέρνησης στο δημόσιο τομέα. Σε σχέση με το (α), οι (Shleifer & Vishny, 1994) υποστηρίζουν ότι η ιδιοκτησία είναι καθοριστικός παράγοντας διαφοροποίησης της αποδοτικότητας καθώς, ακόμη και με πλήρη ανταγωνισμό, οι ΔΕ είναι μη αποδοτικές λόγω της επιδίωξης πολιτικών στόχων. Στο ίδιο πνεύμα ο (Stiglitz, 1993) υποστηρίζει ότι ακριβώς επειδή οι πολιτικοί χρησιμοποιούν τις ΔΕ για πολιτικούς σκοπούς, δεν θα προωθήσουν με συνέπεια πολιτικές ανταγωνισμού στις αγορές όπου δραστηριοποιούνται. Τα επιχειρήματα αυτά υποστηρίχθηκαν και με τα πορίσματα εμπειρικών μελετών της πρώιμης περιόδου αναδιαρθρώσεων στις ΔΕ (Kikeri, Nellis, & Shirley, 1992; World Bank, 1995; Sappington & Sidak, 1999). Το βασικό συμπέρασμα στο πλαίσιο αυτό είναι ότι ο ανταγωνισμός είναι αποτελεσματικός για τις ΔΕ μόνο όταν οι πολιτικοί δεν τις χρησιμοποιούν, άμεσα ή έμμεσα, για πολιτικούς σκοπούς. Σε σχέση με το (β), παρόλο που τα προβλήματα εταιρικής διακυβέρνησης συναντώνται τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, λόγω του διαχωρισμού ιδιοκτησίας-διοίκησης και των προβλημάτων εντολέα-εντολοδόχου που αυτός δημιουργεί, τα προβλήματα αυτά είναι πολύ πιο έντονα στις δημόσιες απ' ότι στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Οι λόγοι γι' αυτό, σύμφωνα με τους (Boardman & Vining, 1992), είναι ότι για πολλές επιχειρήσεις στον ιδιωτικό τομέα δεν ισχύει ο διαχωρισμός ιδιοκτησίας-διοίκησης (διοικούνται από τους ιδιοκτήτες), και υπάρχει επίσης η απειλή της εξαγοράς· αντίθετα, στο δημόσιο τομέα υπάρχουν ατέλειες στην πολιτική αγορά, οι μηχανισμοί εποπτείας και ελέγχου μπορεί να χειραγωγούνται από ιδιοτελείς γραφειοκράτες, και η αγορά για στελέχη στο δημόσιο έχει πολλές στρεβλώσεις. Στο ζήτημα της εταιρικής διακυβέρνησης, οι (Kay & Thomson, 1986) υποστηρίζουν ότι σημαντικός παράγοντας για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας μιας επιχείρησης είναι η απειλή εξόδου της (μέσω εξαγοράς ή

χρεοκοπίας) από την αγορά. Σε πλήρως ανταγωνιστικές αγορές, η απειλή αυτή είναι πιο αποτελεσματική σε συνθήκες ατομικής παρά σε συνθήκες δημόσιας ιδιοκτησίας, με συνέπεια οι ΔΕ να μειονεκτούν σε όρους αποδοτικότητας. Σε μονοπωλιακές αγορές όμως, όπου η απειλή της εξόδου είναι αδύναμη ή εκλείπει, οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι ο παράγοντας της ιδιοκτησίας δεν είναι αποφασιστικής σημασίας. Σε κάθε περίπτωση, δίνοντας έμφαση στην ιδιοκτησία και αγνοώντας τον ανταγωνισμό οδηγούμαστε σε καταστάσεις μη βέλτιστης αποδοτικότητας. Το ίδιο σκεπτικό υιοθετούν και οι (Yarrow, 1986) και (Caves, 1990), υποστηρίζοντας ότι οι επιδόσεις της επιχείρησης εξαρτώνται περισσότερο από τη δομή της αγοράς παρά από το καθεστώς ιδιοκτησίας, καθώς τα κίνητρα των στελεχών διαμορφώνονται πρωτίστως από το ανταγωνιστικό περιβάλλον. Με βάση αυτές τις απόψεις, οι πολιτικές που έδιναν έμφαση στην ιδιοκτησία –οι πολιτικές ιδιωτικοποιήσεων- και όχι στη δομή της αγοράς, είχαν λανθασμένη στόχευση. Κι ενώ το παραπάνω πλαίσιο επικεντρωνόταν στις αναπτυγμένες χώρες, το αντίστοιχο επιχείρημα για τις αναπτυσσόμενες, με εκτεταμένες ατέλειες αγοράς, ήταν ότι οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης δημιουργούν ιδιωτικά μονοπώλια· αντίθετα, οι πολιτικές θα έπρεπε να στοχεύουν στη διατήρηση της δημόσιας ιδιοκτησίας και στην προώθηση του ανταγωνισμού (Cook & Kirkpatrick, 1995; Cook & Minogue, 1990; Cook, Kirkpatrick, Minogue, & Parker, 2004).

Τα παραπάνω ζητήματα τίθενται διαφορετικά στην περίπτωση *φυσικών μονοπωλίων*, περιπτώσεις στις οποίες, λόγω αυξανόμενων αποδόσεων κλίμακας ή/και αδιαιρετοτήτων, ο ανταγωνισμός δεν είναι ούτε εφικτός ούτε επιθυμητός. Σε αυτές τις περιπτώσεις, θεωρώντας δεδομένη τη δομή της αγοράς, το ερώτημα που τίθεται είναι να επιλέξουμε μεταξύ ενός δημόσιου και ενός ιδιωτικού ρυθμιζόμενου μονοπωλίου. Σύμφωνα με τις κλασικές συνεισφορές των (Williamson, 1985) και (Grossman & Hart, 1986), το αποτέλεσμα μιας τέτοιας διαδικασίας εξαρτάται από το εάν τα συμβόλαια είναι πλήρη ή ατελή (βλ. & ενότ. 2.1.2.2.1 παραπάνω). Αν τα συμβόλαια είναι πλήρη, δεν υπάρχει διαφορά μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού μονοπωλίου, ενώ με ατελή συμβόλαια το αποτέλεσμα εξαρτάται από το θεσμικό περιβάλλον, το οποίο προσδιορίζει την ικανότητα ρύθμισης εκ μέρους των δημοσίων αρχών (Laffont & Tirole, 1993). Οι (Vickers & Yarrow, 1988) επισημαίνουν συγκεκριμένες ατέλειες στη διαδικασία ρύθμισης (όπως ασύμμετρη πληροφόρηση, υπέρμετρη κεφαλαιοποίηση, και περιπτώσεις επιχειρήσεων που παράγουν πολλά προϊόντα) οι οποίες μπορούν να

προκαλέσουν απώλειες αποδοτικότητας. Στη βιβλιογραφία, με στόχο να εισαχθούν στοιχεία ανταγωνισμού στη μη ανταγωνιστική αγορά ενός φυσικού μονοπωλίου, έχουν προταθεί δύο μέθοδοι για τη διαχείριση των ατελειών ρύθμισης. Σύμφωνα με την πρώτη, το δικαίωμα λειτουργίας ενός μονοπωλίου θα πρέπει να κατακυρώνεται σε έναν ιδιώτη μέσα από μια διαδικασία ανταγωνιστικών προσφορών (Demsetz, 1968; Kay & Thomson, 1986; Bishop & Kay, 1989; Vickers & Yarrow, 1988). Σύμφωνα με τη δεύτερη, οι ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να προωθήσουν ένα μοντέλο ανταγωνισμού με διαφορετικές επιχειρήσεις που θα λειτουργούν παράλληλα (με ενδεχόμενο κριτήριο μια συγκεκριμένη γεωγραφική κάλυψη) (Nalebuff & Stiglitz, 1983; Vickers & Yarrow, 1988). Γενικότερα, η διαχείριση των παραπάνω δυσκολιών στη ρύθμιση ενός φυσικού μονοπωλίου εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη ρυθμιστική ικανότητα των δημοσίων αρχών, μια ικανότητα που συναντάται σε πιο αναπτυγμένες οικονομίες και όχι στις λιγότερο αναπτυγμένες. Παρ' όλα αυτά, οι δυσκολίες ρύθμισης των ιδιωτικών φυσικών μονοπωλίων μπορεί να είναι μικρότερες σε σχέση με τις δυσκολίες στη διοίκηση των ΔΕ στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, με αποτέλεσμα η ιδιωτικοποίηση να θεωρείται πιο ενδεδειγμένη επιλογή στις περιπτώσεις αυτών των χωρών (Kikeri, Nellis, & Shirley, 1992; Vickers & Yarrow, 1991).

2.2.3 Η σημασία της εταιρικής διακυβέρνησης

Ζητήματα εταιρικής διακυβέρνησης σε έναν οργανισμό ανακύπτουν όταν υπάρχουν προβλήματα εντολέα-εντολοδόχου, και επίσης τα κόστη συναλλαγών είναι τέτοια ώστε η επίλυση αυτών των προβλημάτων απαιτεί την ύπαρξη συμβολαίων (Hart, 1995a, p. 678). Τα προβλήματα εντολέα-εντολοδόχου στις επιχειρήσεις,¹³⁵ είναι το αποτέλεσμα του διαχωρισμού ιδιοκτησίας-διοίκησης, που είναι απαραίτητη καθώς καθιστά δυνατή την εξειδίκευση της διοίκησης.¹³⁶ Οι συνέπειες του διαχωρισμού ιδιοκτησίας-διοίκησης είναι αρνητικές και θετικές.¹³⁷ Στις αρνητικές καταγράφονται η απόκλιση

¹³⁵ Γενικότερα, τα προβλήματα εντολέα-εντολοδόχου με την έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων, μπορεί να προκύπτουν μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών ενός οργανισμού, στα οποία μέρη περιλαμβάνονται επιπλέον, εκτός από την ιδιοκτησία και τη διοίκηση, οι εργαζόμενοι και οι καταναλωτές.

¹³⁶ Αλλά, παράλληλα, και της ιδιοκτησίας.

¹³⁷ Για τα προβλήματα εταιρικής διακυβέρνησης που δημιουργούνται στις ΔΕ από έναν παρεμφερή παράγοντα, την ανομοιογένεια της διοίκησης, και τη σχέση του με την αποδοτικότητα, βλ. (Vavouras, 1988).

από το στόχο της μέγιστης αποδοτικότητας και τα κόστη συμβολαιοποίησης και ελέγχου που δημιουργούνται για τον εντολέα, σαν αποτέλεσμα της μη ταύτισης των στόχων ιδιοκτησίας-διοίκησης και της ασύμμετρης πληροφόρησης.¹³⁸ Η ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ μετόχων-διοίκησης συνεπάγεται ότι οι μέτοχοι μπορεί να μην είναι σε θέση να παρατηρήσουν και να ελέγξουν τις ενέργειες της διοίκησης, επιτρέποντας έτσι τη λήψη αποφάσεων που δεν εξυπηρετούν τα συμφέροντα της επιχείρησης αλλά ιδιοτελείς σκοπούς των στελεχών.¹³⁹ Στις θετικές καταγράφονται τα οφέλη από την εξειδίκευση της διοίκησης: αν μάλιστα ο διαχωρισμός ιδιοκτησίας-διοίκησης γίνεται με τους κατάλληλους τρόπους, τα οφέλη εξειδίκευσης στη διοίκηση υπερκαλύπτουν τα κόστη για τον εντολέα· επιπρόσθετα, η επίτευξη κατάλληλης λύσης στο πρόβλημα εντολέα-εντολοδόχου μπορεί να επηρεάσει θετικά τις αγορές κεφαλαίου, τη μερισματική πολιτική, την εξωτερική χρηματοδότηση, και την αποτίμηση της επιχείρησης. Τα προβλήματα εντολέα-εντολοδόχου είναι κοινά τόσο στις ιδιωτικές όσο και στις δημόσιες επιχειρήσεις, αλλά εμφανίζονται πολύ πιο έντονο στις ΔΕ, όπως τεκμηριώνεται στη θεωρητική και εμπειρική βιβλιογραφία. Αν και υπάρχουν ορισμένες απόψεις που υποστηρίζουν ότι δεν υπάρχει διαφορά μεταξύ των δύο κατηγοριών επιχειρήσεων, τα επιχειρήματα αυτά είναι αδύναμα, δεν έχουν θεωρητική βάση, και ούτε υποστηρίζονται με εμπειρικά πορίσματα. Υπάρχουν τέσσερις βασικές μέθοδοι για τον έλεγχο και την αντιμετώπιση των προβλημάτων εντολέα-εντολοδόχου, στις οποίες και κάνουμε μια βιβλιογραφική επισκόπηση στη συνέχεια: παρακολούθηση/έλεγχος, συμβόλαια επίδοσης, εξαγορές, και χρεοκοπία.

Παρακολούθηση/έλεγχος. Στο τυπικό συμβόλαιο μεταξύ ιδιοκτησίας – διοίκησης, είναι συνηθισμένη πρακτική να συνδέονται οι επιδόσεις της επιχείρησης με τις αμοιβές των στελεχών και την προοπτική διακοπής/συνέχισης της απασχόλησής τους. Η αποτελεσματικότητα του συστήματος αυτού όμως έχει αμφισβητηθεί, τόσο θεωρητικά όσο και εμπειρικά, με δύο κύρια επιχειρήματα: (i) Λόγω της ασύμμετρης

¹³⁸ Παρόλο που, όπως έχουμε δει στα προηγούμενα, η ασύμμετρη πληροφόρηση ξεκίνησε από την ανάλυση των αγορών και είναι εκεί όπου έχει ευρεία εφαρμογή, έχει φανεί πολύ χρήσιμη και στη διοίκηση και λειτουργία των επιχειρήσεων. Μια κλασική περίπτωση είναι όταν η επιχείρηση δεν είναι σε θέση να ελέγξει τις ενέργειες των εργαζομένων της, η προσπάθεια των εργαζομένων μπορεί να είναι μη αποδοτική, συνιστώντας έτσι ένα πρόβλημα εντολέα-εντολοδόχου και μια πιθανή αιτία της ακούσιας ανεργίας (Shapiro & Stiglitz, 1984).

¹³⁹ Η πρώτη συστηματική ανάλυση του θέματος αυτού, συνδυάζοντας στοιχεία από τις θεωρίες εντολέα-εντολοδόχου, δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και χρηματοοικονομικής, είναι το άρθρο των (Jensen & Meckling, 1976).

πληροφόρησης, τα στελέχη έχουν σημαντικό πλεονέκτημα στη διαπραγμάτευση, με αποτέλεσμα να διαπραγματεύονται ‘χαλαρούς στόχους’. Αυτό συνεπάγεται ότι ακόμη και αν ο έλεγχος από πλευράς ιδιοκτησίας είναι προσεκτικός και αποτελεσματικός (κάτι που αμφισβητείται με το επόμενο επιχείρημα), υπάρχουν σημαντικά περιθώρια απόκλισης από τη μεγιστοποίηση της απόδοσης. (ii) Υπάρχει ένα πρόβλημα συλλογικής δράσης: αν η διοικησία είναι διασπαρμένη, όπως είναι συνήθως ο κανόνας, ο έλεγχος από τους ιδιοκτήτες δεν μπορεί να είναι άριστος, ή ακόμη και αποτελεσματικός, καθώς υπάρχουν οι ‘δωρεάν χρήστες’ που δεν συμμετέχουν στον έλεγχο (είτε μικρομέτοχοι, ή και με σχετικά σοβαρά μερίδια ιδιοκτησίας). Το πρόβλημα αυτό θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με συγκέντρωση των μεριδίων ιδιοκτησίας σε λίγους μετόχους, αλλά αυτό έχει και μειονεκτήματα, όπως η συγκέντρωση επιχειρηματικού ρίσκου πάνω από το άριστο επίπεδο, και η επιδίωξη των συμφερόντων/στόχων των μεγάλων μετόχων σε βάρος αυτών με τα μικρότερα μερίδια (Shleifer & Vishny, 1988). Σε κάθε περίπτωση, η συγκέντρωση της ιδιοκτησίας δεν διασφαλίζει την αποδοτικότητα στον έλεγχο της διοίκησης (Shleifer & Vishny, 1995).

Τα παραπάνω προβλήματα ελέγχου διαφοροποιούνται μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, καθώς τα χαρακτηριστικά των ιδιοκτητών διαφέρουν. Στις ΔΕ μπορούμε να θεωρήσουμε ως ιδιοκτήτες, (α) όλους τους πολίτες, ή (β) την κυβέρνηση. Στην πρώτη περίπτωση, σύμφωνα με την κλασική ανάλυση του (Alchian, 1965), η απόλυτη διασπορά της ιδιοκτησίας και η μη δυνατότητα πώλησης των μεριδίων ιδιοκτησίας καθιστά τον έλεγχο από τους ιδιοκτήτες-πολίτες μη αποτελεσματικό. Στο παραπάνω πρόβλημα ελέγχου θα πρέπει να προσθέσουμε και ένα πρόβλημα πληροφόρησης: την έλλειψη αξιόπιστης πληροφόρησης για τις επιδόσεις των ΔΕ, ως αποτέλεσμα της απουσίας αγοράς τίτλων ιδιοκτησίας (Vickers & Yarrow, 1991; Lin, Cai, & Li, 1998). Στην περίπτωση που θεωρήσουμε ως ιδιοκτήτη των ΔΕ την κυβέρνηση, το πρόβλημα της συλλογικής δράσης επιλύεται, δίνοντας τη δυνατότητα για πιο αποτελεσματικό έλεγχο στον μοναδικό ‘ιδιοκτήτη’, παραμένουν όμως τα προβλήματα που σχετίζονται με τη συγκέντρωση της ιδιοκτησίας που επισημάνσαμε παραπάνω. Ειδικότερα, η κυβέρνηση μπορεί να επιδιώξει ‘μη αποδοτικούς’ στόχους, π.χ. πολιτικούς, χωρίς να λαμβάνει υπόψη της τους ‘μικρούς’ μετόχους-πολίτες· ανακύπτει δηλαδή εδώ ένα πρόσθετο πρόβλημα εντολέα-εντολοδόχου μεταξύ κυβέρνησης και πολιτών. Αν σε αυτό προσθέσουμε και την πιθανή ιδιοτελή συμπεριφορά των δημοσίων παικτών

(πολιτικών-γραφειοκρατών) που εμπλέκονται στη λειτουργία των ΔΕ (βλ. επόμενη ενότητα), το πρόβλημα γίνεται μεγαλύτερο (Yarrow, 1986; Vickers & Yarrow, 1991; Boardman & Vining, 1992). Τα παραπάνω οδηγούν στο συμπέρασμα ότι τα προβλήματα παρακολούθησης και ελέγχου είναι πιο σημαντικά στις δημόσιες επιχειρήσεις σε σχέση με τις ιδιωτικές, με αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στα διοικητικά στελέχη και τη χαμηλότερη αποδοτικότητα των ΔΕ.¹⁴⁰

Συμβόλαια επίδοσης. Τα συμβόλαια επίδοσης, τα οποία συνιστούν μια τυπική νομική προστασία της ιδιοκτησίας έναντι της διοίκησης, εξειδικεύουν την αρχή ότι τα στελέχη συμφωνούν στη μεγιστοποίηση του οφέλους των ιδιοκτητών. Σύμφωνα με το ex-ante σκεπτικό που ενσωματώνουν, οι ιδιοκτήτες μπορούν να προσφύγουν στη δικαιοσύνη στην περίπτωση που η διοίκηση δεν τηρεί τους όρους του συμβολαίου. Ως ex-post όμως προστασία, η χρησιμότητά τους εξαρτάται από το βαθμό στον οποίο υψηλής ποιότητας και ακριβείς πληροφορίες γίνονται διαθέσιμες στους ιδιοκτήτες, καθώς αυτές αποτελούν τους δείκτες αφενός για τις ελλείψεις της διοίκησης και αφετέρου ως υλικό τεκμηρίωσης ενώπιον των δικαστηρίων. Αλλά η ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ ιδιοκτησίας-διοίκησης, η οποία επιβάλλει το διαχωρισμό αυτό, καθιστά τις νομικές διαδικασίες προστασίας ακατάλληλο μηχανισμό ελέγχου της διοίκησης. Επιπλέον, η εφαρμογή των συμβολαίων επίδοσης διαφέρει μεταξύ χωρών, αντανakλώντας τα διαφορετικά καθεστώτα δικαίου, οδηγώντας έτσι σε διαφορετικές στρατηγικές εταιρικής διακυβέρνησης διεθνώς (Dyck, 2001; Shleifer & Vishny, 1995).

Τα συμβόλαια επίδοσης μεταξύ της διοίκησης και της κυβέρνησης εφαρμόζονται και στις ΔΕ, και αρκετές χώρες προσπάθησαν να αναμορφώσουν τις ΔΕ τους με αυτό τον τρόπο. Τα πορίσματα από εμπειρικές έρευνες όμως αποκαλύπτουν χαμηλή αποτελεσματικότητα, η οποία μειώνεται περαιτέρω από πολιτικές πιέσεις και αποτυχία από πλευράς των κυβερνήσεων να τηρήσουν τα συμφωνηθέντα (Nellis, 1988; Simpson & Buabeng, 2013; OECD, 2005a; World Bank, 2014). Η αποτελεσματικότητα αυτή μπορεί να βελτιώνεται αν συνδεθούν άμεσα οι επιτυχίες/αποτυχίες της διοίκησης με θετική/αρνητική ανταμοιβή, ή έμμεσα μέσα από μια αγορά για διοικητικά στελέχη για

¹⁴⁰ Η αγορά εργασίας για στελέχη στις δημόσιες επιχειρήσεις μπορεί να μην είναι εντελώς απόυσα. Τυπικά, υπάρχουν δύο διακριτές αγορές διοικητικών στελεχών: μια για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και μια για τις δημόσιες. Αλλά καθώς η τελευταία κυριαρχείται από πολιτικά κριτήρια και όχι από το κριτήριο της διοικητικής ικανότητας, η ευχέρεια της διοίκησης μιας δημόσιας επιχείρησης στη λήψη μη ορθολογικών αποφάσεων δεν αποτελεί απειλή για την επιβίωσή της (βλ., π.χ., (Cragg & Dyck, 1997)).

τις ΔΕ, όπως έχει δείξει η εφαρμογή αυτών των μεθόδων στην Κίνα (Groves, Hong, McMillan, & Naughton, 1995; Groves, Hong, McMillan, & Naughton, 1994). Υπάρχει όμως ένα πρόσθετο πρόβλημα με τα διοικητικά στελέχη στις ΔΕ: η απουσία αγοράς. Αν και μια τέτοια αγορά δεν είναι εντελώς απύσχα, κυριαρχείται από πολιτικά κριτήρια και όχι από το κριτήριο της διοικητικής ικανότητας,¹⁴¹ με αποτέλεσμα η λήψη μη ορθολογικών αποφάσεων από τη διοίκηση μιας δημόσιας επιχείρησης να μην αποτελεί απειλή για την επιβίωσή της (βλ., π.χ., (Cragg & Dyck, 1997)).

Εξαγορές. Συνήθης περίπτωση για εξαγορά εταιρικών μεριδίων στις ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι οι κακές επιδόσεις της διοίκησης. Η εξαγορά οδηγεί σε συγκέντρωση της ιδιοκτησίας, παρακάμπτοντας έτσι τα προβλήματα συλλογικής δράσης, και διευκολύνει την αλλαγή διοίκησης. Αν και υπάρχουν ορισμένες αμφισβητήσεις (μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση, και υψηλό κόστος), η εμπειρική βιβλιογραφία τεκμηριώνει ότι οι εξαγορές βελτιώνουν τις επιδόσεις της διοίκησης. Στην περίπτωση των ΔΕ, από τη στιγμή που δεν υπάρχουν μετοχές (προς διάθεση) δεν υπάρχει και ο κίνδυνος εξαγοράς, εκτός εάν η ΔΕ ιδιωτικοποιηθεί (Yarrow, 1986; Vickers & Yarrow, 1988). Έχει υποστηριχθεί ότι η απειλή της πλήρους ιδιωτικοποίησης μιας ΔΕ ισοδυναμεί με την απειλή εξαγοράς μιας ιδιωτικής επιχείρησης (Wintrobe, 1987; Caves, 1990). Αλλά αυτή η διαδικασία θέτει άλλα ζητήματα, με σημαντικότερο το ότι η εξαγορά δεν λειτουργεί ως απειλή για βελτίωση της διοίκησης μιας ΔΕ, καθώς η υλοποίηση της απειλής θα καθιστούσε τη ΔΕ μη δημόσια (αν, από την άλλη, η απειλή δεν έχει πιθανότητες υλοποίησης, παύει να είναι αξιόπιστη και άρα αποτελεσματική). Ένα άλλο ζήτημα είναι ότι, ενώ οι κακές επιδόσεις για μια ιδιωτική επιχείρηση μπορεί να οδηγήσουν σε μια επιτυχημένη εξαγορά, αντίστοιχα οι κακές επιδόσεις μιας ΔΕ είναι πιθανό να κάνουν την ιδιωτικοποίησή της πολύ δύσκολη. Σε κάθε περίπτωση, η απειλή της εξαγοράς δεν είναι αποτελεσματικό εργαλείο για την αύξηση της αποδοτικότητας στις δημόσιες επιχειρήσεις όσο στις ιδιωτικές.

Χρεοκοπία. Οριζόμενη ως η κατάσταση μιας επιχείρησης κατά την οποία οι υποχρεώσεις υπερβαίνουν τα περιουσιακά της στοιχεία, η χρεοκοπία συνεπάγεται –

¹⁴¹ Τυπικά, υπάρχουν δύο διακριτές αγορές διοικητικών στελεχών: μια για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και μια για τις δημόσιες.

κατά κανόνα- αλλαγή της διοίκησης, εκποίηση των περιουσιακών στοιχείων, και αναδιάρθρωση του χρέους της. Η χρεοκοπία ως μέσο για τη βελτίωση της διοίκησης έχει αξία κυρίως ως μια *ex-ante* απειλή παρά ως μια *ex-post* κατάσταση, καθώς οι ιδιοκτήτες (και οι πιστωτές) είναι δύσκολο να ανακτήσουν τα περιουσιακά τους στοιχεία από μια χρεοκοπημένη επιχείρηση (Weiss, 1990; Shleifer & Vishny, 1995). Η απειλή της χρεοκοπίας είναι ένα αποτελεσματικό μέσο για τη βελτίωση των επιδόσεων της διοίκησης (Vickers & Yarrow, 1988), αλλά υπάρχουν περιορισμοί όπως η ύπαρξη ενός αποτελεσματικού συστήματος δικαιοσύνης και κατάλληλων νόμων· γι' αυτό και μπορεί να λειτουργήσει μόνο σε αναπτυγμένα κράτη (Shleifer & Vishny, 1995).

Στις ΔΕ δεν υπάρχει αντίστοιχο της χρεοκοπίας των ιδιωτικών επιχειρήσεων, καθώς ισχύουν, κατά κανόνα, ελαστικοί προϋπολογισμοί (*soft-budget constraints*).¹⁴² οι χρεοκοπημένες ΔΕ θα διασωθούν από το κράτος (ή από υποστηριζόμενες από το κράτος τράπεζες). Η απειλή –και η πραγματοποίηση– της χρεοκοπίας ισχύει όπου οι προϋπολογισμοί είναι ανελαστικοί (*hard-budget constraints*). Υπάρχουν βέβαια περιπτώσεις όπου ΔΕ λειτουργούν με ανελαστικούς περιορισμούς. Γενικότερα, η χρεοκοπία στην περίπτωση των ΔΕ εξαρτάται από τις πολιτικές που θα ασκήσει η κυβέρνηση, κατά κανόνα στη βάση πολιτικών και όχι οικονομικών προτεραιοτήτων. Αν το πολιτικό κόστος της χρεοκοπίας υπερβαίνει το πολιτικό κόστος της επιδότησης, η ΔΕ θα επιδοτηθεί και θα κάνει μη αποδοτικές επενδύσεις (Sheshinski & Lopez-Calva, 2003). Η επιδότηση παραγωγικών δραστηριοτήτων σε ΔΕ για τη ρύθμιση εξωτερικοτήτων, ακόμη και με την υπόθεση μιας μη ιδιοτελούς κυβέρνησης που μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία, θα έχει σαν αποτέλεσμα να αποδυναμώσει τα κίνητρα των στελεχών για μείωση του κόστους, προκαλώντας την ανάγκη επέκτασης των επιδοτήσεων (Schmidt, 1996). Στην πράξη όμως, η υπόθεση της μη ιδιοτελούς κυβέρνησης καταρρίπτεται· οι πολιτικοί έχουν το κίνητρο να επιδοτούν τις ΔΕ και να τις χρησιμοποιούν για πολιτικούς σκοπούς, γι' αυτό και δεν δεσμεύονται αξιόπιστα σε πολιτικές ανελαστικών προϋπολογισμών (Stiglitz, 1993). Η εμπειρική βιβλιογραφία

¹⁴² Η έννοια του *soft budget constraint* εισήχθη από τον Janos Kornai (Kornai J., 1979; Kornai J., 1986). Ελαστικός προϋπολογισμός προκύπτει στις περιπτώσεις όπου ο χρηματοδότης δεν μπορεί να περιορίσει τον χρηματοδοτούμενο φορέα (στην αρχική ανάλυση, μια επιχείρηση), δηλαδή κάθε φορά που η επιχείρηση μπορεί να αποσπάσει *ex post* μεγαλύτερη επιχορήγηση ή δάνειο απ' ό,τι είχε θεωρηθεί *ex ante* ως βέλτιστο. Οι (Kornai & Weibull, 1983) διερευνώντας κυρίως ΔΕ στις πρώην σοσιαλιστικές οικονομίες συμπεραίνουν ότι καθώς οι ζημιόγones ΔΕ θα επιδοτούνταν, οι διοικήσεις τους δεν είχαν ισχυρό κίνητρο να βελτιώσουν την αποδοτικότητά τους ή να αποφύγουν μη κερδοφόρες επενδύσεις.

της πρώιμης περιόδου επιβεβαιώνει τα παραπάνω συμπεράσματα ((Shirley & Nellis, 1991), (World Bank, 1995)).

2.2.4 Η σημασία της συμπεριφοράς των συντελεστών του κράτους

Στη βιβλιογραφία για την ανάλυση των ΔΕ, έχουν υιοθετηθεί δύο εναλλακτικά σενάρια υποθέσεων σχετικά με τη φύση του κράτους: στο πρώτο, η πολιτική αγορά λειτουργεί αποδοτικά –έτσι ώστε οι συντελεστές δεν έχουν προσωπική ατζέντα με ιδιοτελή συμφέροντα- και το κράτος μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία· στο δεύτερο η πολιτική αγορά λειτουργεί μη αποδοτικά και το κράτος εξυπηρετεί ιδιοτελή συμφέροντα των συνιστωσών του (πολιτικών και γραφειοκρατίας). Στην πρώτη περίπτωση θα προωθηθούν οι βέλτιστες πολιτικές σχετικά με τις δημόσιες επιχειρήσεις, ενώ στη δεύτερη θα προωθηθούν μη αποδοτικές πολιτικές. Κάνουμε μια συνοπτική επισκόπηση στις δύο αυτές προσεγγίσεις.

1. *Το κράτος μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία.* Με την υπόθεση των αποδοτικών πολιτικών αγορών, οι πολιτικοί ευθυγραμμίζουν τη δράση τους με τα συμφέροντα των ψηφοφόρων, ήτοι με το ‘γενικό συμφέρον’. Στο πλαίσιο αυτό, το κράτος εφαρμόζει πολιτικές για τη μεγιστοποίηση του συνολικού οικονομικού πλεονάσματος (άθροισμα πλεονάσματος παραγωγού και καταναλωτή). Στις περιπτώσεις αγορών με ατέλειες (κυρίως φυσικά μονοπώλια και εξωτερικότητες), οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να είναι πιο αποδοτικές από τις ιδιωτικές. Όπως έχουμε δει και παραπάνω, το επιχείρημα αυτό έχει αποτελέσει την κύρια αιτιολογική βάση της παραδοσιακής οικονομικής θεωρίας για τις ΔΕ (Vickers & Yarrow, 1988; Shleifer & Vishny, 1994; Shleifer, 1998). Στις αναπτυσσόμενες χώρες, στη δράση του ενάρετου κράτους μέσω των ΔΕ περιλαμβάνονταν, εκτός από το επιχείρημα των ατελειών της αγοράς, και τα επιχειρήματα της συσσώρευσης κεφαλαίου και της προώθησης ευρύτερων κοινωνικών στόχων και σοσιαλιστικών προγραμμάτων.¹⁴³ Το ζήτημα όμως της επιδίωξης γενικότερων κοινωνικών στόχων μέσω των ΔΕ, δεν σχετίζεται μόνο με τις αναπτυσσόμενες χώρες (βλ. και επόμ. ενότ. περί ιστορικής εξέλιξης των ΔΕ). Ανεξάρτητα όμως από το εμπειρικό/ιστορικό πλαίσιο και το συγκεκριμένο περιεχόμενο των κοινωνικών στόχων, η επιδίωξη ευρύτερων στόχων από τις ΔΕ

¹⁴³ Για μια αναλυτική καταγραφή αυτών των στόχων, βλ. (Choksi, 1979).

επηρεάζει σίγουρα την αποδοτικότητά τους. Έχει όμως υποστηριχθεί η άποψη ότι τα κοινωνικά οφέλη υπερκαλύπτουν το πρόσθετο οικονομικό κόστος, έτσι ώστε να δικαιολογείται η χαμηλή αποδοτικότητα των ΔΕ. Το πρόβλημα με αυτές τις απόψεις είναι διττό: (i) οι απόψεις αυτές -με δεδομένα τα προβλήματα ποσοτικοποίησης των κοινωνικών στόχων που επισημάναμε παραπάνω- στηρίζονται σε αυθαίρετες εκτιμήσεις ή συγκρίσεις, και όχι σε σοβαρές εμπειρικές μελέτες, επιστημονικά τεκμηριωμένες, και (ii) δεν διερευνώνται άλλοι, εναλλακτικοί τρόποι για την επίτευξη των κοινωνικών στόχων (Shirley & Walsh, 2000). Μία άλλη προσέγγιση στο θέμα, στο πλαίσιο αποδοτικών πολιτικών αγορών, δίνει έμφαση στο κόστος της παρέμβασης του κράτους ((Sappington & Stiglitz, 1987), (Shapiro & Willig, 1990)). Σύμφωνα με τους συγγραφείς αυτούς, η δημόσια ιδιοκτησία μειώνει –υπό προϋποθέσεις- το κόστος της παρέμβασης του κράτους στις αγορές που έχουν ατέλειες. Το ‘Θεμελιώδες Θεώρημα Ιδιωτικοποίησης’ των Sappington και Stiglitz προσδιορίζει τις απαραίτητες συνθήκες έτσι ώστε η μετάβαση από καθεστώς δημόσιας ιδιοκτησίας σε καθεστώς ιδιωτικής ιδιοκτησίας να βελτιώνει την αποδοτικότητα. Όταν απουσιάζουν αυτές οι συνθήκες –κάτι που συμβαίνει σχεδόν πάντα, σύμφωνα με τους συγγραφείς- η απόφαση θα πρέπει να βασίζεται σε μια προσεκτική και κατά περίπτωση σύγκριση των ατελειών της αγοράς με αυτές του κράτους.

Η παραπάνω άποψη περί υπεροχής της δημόσιας ιδιοκτησίας σε καταστάσεις ατελειών της αγοράς, με αποδοτικές πολιτικές αγορές, έχει δεχθεί κριτική που εδράζεται σε δύο επιχειρήματα: (i) υπάρχουν πιο αποτελεσματικοί τρόποι για να αντιμετωπισθούν οι ατέλειες αυτές, και (ii) ακόμη και με ένα ενάρετο κράτος που μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία, υπάρχουν κίνητρα για στρέβλωση της κατανομής των ωφελειών που προκύπτουν. Το πρώτο σκέλος κριτικής βασίζεται στις θεωρίες συμβολαίων. Το ερώτημα αν έχουμε δημόσια ή ιδιωτική παραγωγή, είναι ανάλογο με το ερώτημα του εξωπορισμού για μια επιχείρηση, αν δηλαδή μια επιχείρηση παράγει μια εισροή στις εγκαταστάσεις της ή αν την αγοράζει από την αγορά.¹⁴⁴ Σε κάθε περίπτωση, η κυβέρνηση θα πρέπει να συνάψει συμβόλαια είτε με στελέχη και προσωπικό, ή με μια ιδιωτική επιχείρηση –αντίστοιχα, για τις περιπτώσεις δημόσιας ή ιδιωτικής παραγωγής.

¹⁴⁴ Ένα θέμα που τέθηκε αρχικά από τον Ronald Coase, διερευνώντας τα όρια ή τη σκοπιμότητα ύπαρξης της επιχείρησης (Coase, 1937).

Αν τα συμβόλαια είναι πλήρη, δεν υπάρχει διαφορά αποδοτικότητας μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής παραγωγής, και το όλο ζήτημα είναι η ικανότητα επιβολής/ παρακολούθησης της τήρησης του συμβολαίου (όπως συμβαίνει και στις περιπτώσεις ρύθμισης). Με δεδομένο όμως ότι στον πραγματικό κόσμο τα συμβόλαια είναι ατελή, προκύπτουν διαφορές μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής παραγωγής ([\(Grossman & Hart, 1986\)](#), [\(Hart & Moore, 1988\)](#), [\(Hart & Moore, 1990\)](#), [\(Hart, 1995b\)](#)). Οι διαφορές αυτές σχετίζονται με την ποιότητα και την αποδοτικότητα, μεταξύ των οποίων υπάρχει αντιστάθμισμα: οι ΔΕ θα έχουν μειονέκτημα κόστους (καθώς οι διοικήσεις τους δεν έχουν το κίνητρο να επενδύσουν για μείωση του κόστους ή για βελτίωση της ποιότητας), ενώ οι ιδιώτες παραχωρησιούχοι έχουν ισχυρό κίνητρο για μείωση του κόστους, αλλά έχουν κίνητρο να υποβαθμίσουν και την ποιότητα (η οποία σχετίζεται θετικά με τη μείωση του κόστους), εκτός κι αν η ποιότητα είναι συμβολαιοποιημένη. Αλλά ακόμη και στην περίπτωση της μη συμβολαιοποίησης, η ποιότητα μπορεί να διατηρηθεί από τον παραχωρησιούχο εάν οι καταναλωτές μπορούν να επιλέξουν ανάμεσα σε διαφορετικούς παρόχους, ή εάν η φήμη της επιχείρησης επηρεάζει τις μελλοντικές πωλήσεις της. Επομένως, η μόνη περίπτωση κατά την οποία, με αποδοτικές πολιτικές αγορές, υπερέχει η δημόσια παραγωγή έναντι της παραχώρησης σε ιδιώτες, είναι όταν ισχύουν, *ταυτόχρονα*, και οι δύο παράγοντες: (i) η μείωση του κόστους από τον ιδιώτη επιφέρει επιδείνωση στην ποιότητα (η οποία είναι σημαντική και μη συμβολαιοποιήσιμη), και (ii) η φήμη της επιχείρησης και οι επιλογές των καταναλωτών δεν είναι αποτελεσματικοί παράγοντες ελέγχου της ποιότητας ([\(Hart, Shleifer, & Vishny, 1997\)](#), [\(Shleifer, 1998\)](#)). Και παρά τα διάφορα προβλήματα κατά τη διαδικασία παραχώρησης ([\(Goldberg, 1976\)](#), [\(Williamson, 1976\)](#)), μπορεί να επιτευχθεί βέλτιστο αποτέλεσμα εάν οι καταναλωτές έχουν επιλογή μεταξύ των παρόχων, αν δηλαδή εισαχθούν στοιχεία ανταγωνισμού. Το *δεύτερο σκέλος κριτικής* σχετίζεται με τη διανομή των ωφελειών, και όχι με την παραγωγή. Με την υπόθεση ότι οι αρχές πράγματι μεγιστοποιούν το οικονομικό πλεόνασμα, έχει υποστηριχθεί ότι οι κυβερνώντες μπορεί να είναι μεροληπτικοί υπέρ του πλεονάσματος του καταναλωτή, καθώς οι καταναλωτές είναι πιο σημαντικοί εκλογικά απ' ότι οι παραγωγοί ([\(Vickers & Yarrow, 1988\)](#)). Ένα σχετιζόμενο θέμα είναι και οι επιδοτήσεις· έχει υποστηριχθεί ότι η δημόσια επιχείρηση υπερεπιδoteείται σε σχέση με την ιδιωτική ([\(Shirley & Nellis, 1991\)](#), [\(World Bank, 1995\)](#), [\(Schmidt, 1996\)](#)).

2. Το κράτος κυριαρχείται από την επιδίωξη ιδιοτελών συμφερόντων. Η υπόθεση του ενάρτετου κράτους που μεγιστοποιεί την κοινωνική ευημερία είναι πολύ περιοριστική και έχει δεχθεί έντονη κριτική, με κυριότερη την προερχόμενη από το παράδειγμα της δημόσιας επιλογής (βλ. ανάλυση στο προηγούμενο κεφάλαιο). Σύμφωνα με αυτό το παράδειγμα, οι συντελεστές του κράτους (πολιτικοί και γραφειοκράτες) επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση της δικής τους συνάρτησης χρησιμότητας, και όχι της κοινωνικής ευημερίας. Πίσω από μια τέτοια εγωϊστική συμπεριφορά των κρατικών συντελεστών βρίσκονται πολιτικές αγορές οι οποίες δεν λειτουργούν αποδοτικά. Με τη σειρά τους, οι πολιτικές αγορές εξαρτώνται από τους θεσμούς: για να λειτουργήσουν αποδοτικά οι πολιτικές αγορές, θα πρέπει οι θεσμοί να είναι ιδανικοί, κάτι το οποίο δεν συμβαίνει ((Mitchell, 1989), (Mueller, 2003)). Σαν αποτέλεσμα, η επιδίωξη ιδιοτελών συμφερόντων σε μη αποδοτικές πολιτικές αγορές συνεπάγεται παρεμβάσεις στις δημόσιες επιχειρήσεις που τις απομακρύνουν από τις βέλτιστες λύσεις και τις καθιστούν λιγότερο αποδοτικές από τις ιδιωτικές.

Για την ανάλυση των επιπτώσεων των μη αποδοτικών πολιτικών αγορών στις δημόσιες επιχειρήσεις, έχουν χρησιμοποιηθεί δύο πλαίσια: (i) το πλαίσιο εντολέα-εντολοδόχου μεταξύ ψηφοφόρων και πολιτικών· (ii) το πλαίσιο των ισότιμων διαπραγματευτών μεταξύ πολιτικών, στελεχών ΔΕ, και ομάδων συμφερόντων. Στο *πλαίσιο εντολέα-εντολοδόχου* η σχέση είναι ιεραρχική: από τους ψηφοφόρους, στους πολιτικούς, στα στελέχη των ΔΕ. Στην κλασική του ανάλυση ο (Alchian, 1965) έχει υποστηρίξει ότι οι ιδιοκτήτες των ΔΕ (οι πολίτες) –σε αντίθεση με τους ιδιοκτήτες των ιδιωτικών επιχειρήσεων- όχι μόνο δεν έχουν ισχυρό κίνητρο για τον έλεγχο των δημοσίων επιχειρήσεων, αλλά και αν υπήρχε τέτοιο κίνητρο οι πολίτες θα υπεκφύγουν εις βάρος των άλλων (free-riding) κατά τις διαδικασίες ελέγχου. Σαν αποτέλεσμα της ιδιαίτερης αυτής λειτουργίας της πολιτικής αγοράς, οι δημόσιες επιχειρήσεις θα είναι λιγότερο αποδοτικές σε σχέση με τις ιδιωτικές, όπου οι διαδικασίες ελέγχου της διοίκησης από τους ιδιοκτήτες είναι πιο αποτελεσματικές.¹⁴⁵ Οι (Vickers & Yarrow, 1988) εξειδικεύουν περαιτέρω την ανάλυση του Alchian, προσδιορίζοντας τρεις παράγοντες υστέρησης της αποδοτικότητας των ΔΕ: ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ πολιτικών-ψηφοφόρων· οι εκλογές δεν αποκαλύπτουν τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων σε

¹⁴⁵ Βλ. σχετική ανάλυση παραπάνω, στην ενότητα για την εταιρική διακυβέρνηση (3.2.3).

εξειδικευμένα θέματα· και, η διάχυση στους πολίτες των οφελών μιας αποδοτικής κυβερνητικής διαχείρισης δημιουργεί φαινόμενα υπεκφυγής και μετάθεσης της ευθύνης (free-riding) ανάμεσα στους ψηφοφόρους.¹⁴⁶ Φυσική απόρροια των παραγόντων αυτών είναι ο μέσος ψηφοφόρος να μην ασχοληθεί με την απόκτηση πληροφόρησης σχετικά με τις επιδόσεις μιας ΔΕ ή με τις ενέργειες των ελεγκτών-πολιτικών/γραφειοκρατών. Σε καθεστώς μη αποδοτικών πολιτικών αγορών, οι παράγοντες αυτοί επιτρέπουν τη χειραγώγηση των ΔΕ με πολιτικές παρεμβάσεις που μειώνουν της αποδοτικότητά τους και μεγιστοποιούν τα οφέλη για τους πολιτικούς και τις διοικήσεις των επιχειρήσεων.¹⁴⁷ Στο πλαίσιο των ισότιμων διαπραγματευτών μεταξύ πολιτικών, στελεχών ΔΕ, και ομάδων συμφερόντων, γίνεται η υπόθεση ότι οι τρεις αυτές ομάδες διαπραγματεύονται επί ίσοις όροις και ανταλλάσσουν μεταξύ τους οφέλη. Οι διοικήσεις των ΔΕ διεκδικούν συνεχώς μεγαλύτερους προϋπολογισμούς και επιδοτήσεις από τις πολιτικές ηγεσίες. Οι ‘φουσκωμένοι’ προϋπολογισμοί οδηγούν στη μεγιστοποίηση της συνάρτησης χρησιμότητας των στελεχών, είτε εισάγονται σε αυτήν ως ορίσματα το εισόδημα, η ισχύς, και το κοινωνικό κύρος –στη βάση του υποδείγματος γραφειοκρατίας του Niskanen (Niskanen, 2007 [1971]; Niskanen, 1975) –, ή η ασφάλεια της απασχόλησης και η ευκαιρία της ‘αργομισθίας’ (De Alessi, 1974; Fama & Jensen, 1983). Και παρόλο που τα στελέχη των ιδιωτικών επιχειρήσεων μπορεί να θέτουν παρόμοιους στόχους, είναι πιο δύσκολο να τους επιτύχουν μέσα από πολιτική δράση, όπως είναι σε θέση να το κάνουν τα στελέχη των ΔΕ. Σε αντάλλαγμα προς τους πολιτικούς που παρέχουν αυξημένους προϋπολογισμούς, τα στελέχη των επιχειρήσεων δημιουργούν απασχόληση, κατά κανόνα, αλλά παρέχουν και άλλα ανταλλάγματα όπως μίζες. Όσο πιο εταιρική είναι η δομή και η διοίκηση σε μια δημόσια επιχείρηση, τόσο περιορίζονται αυτά τα φαινόμενα (Shleifer & Vishny, 1994; Boycko, Shleifer, & Vishny, 1996). Μία άλλη εκδοχή των ανταλλαγμάτων είναι μεταξύ πολιτικών και οργανωμένων ομάδων συμφερόντων. Ειδικότερα, τα οργανωμένα συνδικάτα των εργαζομένων στις ΔΕ ανταλλάσσουν ψήφους με ευνοϊκές ρυθμίσεις, από πλευράς των πολιτικών· οι ρυθμίσεις αυτές, κατά κανόνα, αυξάνουν τη ζήτηση για

¹⁴⁶ Και στις τρεις αυτές περιπτώσεις έχουμε μια εκδοχή του κλασικού προβλήματος συλλογικής δράσης που είχε επισημάνει ο Mancur Olson (Olson, 1965), (βλ. ενότ. 2.1.2.2.2 παραπάνω).

¹⁴⁷ Σε συνθήκες μη αποδοτικών πολιτικών αγορών, οι πολιτικές παρεμβάσεις γίνονται και στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, αλλά οι παρεμβάσεις αυτές είναι πιο δύσκολες και πιο διαφανείς (Jones, 1985; Sappington & Stiglitz, 1987; Shapiro & Willig, 1990; Boycko, Shleifer, & Vishny, 1996).

τις υπηρεσίες των ΔΕ και μειώνουν τον ανταγωνισμό για τους εργαζόμενους (Borcherding, Pommerehne, & Schneider, 1982).

Τα οφέλη για τους πολιτικούς και τα στελέχη των ΔΕ από την ύπαρξη μη αποδοτικών πολιτικών αγορών, σε βάρος της κοινωνικής ευημερίας, έχουν τεκμηριωθεί στην εμπειρική βιβλιογραφία (Jones, 1985; Donahue, 1989; Kikeri, Nellis, & Shirley, 1992; World Bank, 1995). Οι απώλειες αποδοτικότητας στις ΔΕ που οφείλονται σε πολιτικές παρεμβάσεις παίρνουν, συνήθως, τις ακόλουθες μορφές: υπεραπασχόληση, αυξημένες αποδοχές (πάνω από το επίπεδο που θα δικαιολογούσε η αγορά), επενδύσεις σε έργα που ωφελούν τους πολιτικούς παρά τους καταναλωτές, και στρεβλώσεις στην κατανομή των πόρων που προκύπτουν από τα τιμολογιακά σχήματα που επιλέγονται. Οι πολιτικές αυτές παρεμβάσεις εμποδίζουν, πολλές φορές, την αναδιάρθρωση των ΔΕ, ιδίως σε σχέση με τη μείωση του προσωπικού. Ο βαθμός και το μέγεθος της πολιτικής παρέμβασης για την επιδίωξη ιδιοτελών σκοπών από τους πολιτικούς εξαρτάται από διάφορους παράγοντες, με σημαντικότερους τους εξής: (i) Η έκταση των ατελειών στις πολιτικές αγορές. Όσο πιο στρεβλή είναι η πολιτική αγορά, τόσο περισσότερο θα αποκλίνει η πολιτική συμπεριφορά από τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας Jones, 1985 (Vickers & Yarrow, 1988). (ii) Η ευχέρεια και ελαστικότητα του θεσμικού πλαισίου για τροποποίηση προϋπολογισμών και κανόνων. (iii) Η θεσμική σχέση μεταξύ επιχείρησης και κράτους· όσο πιο ανεξάρτητη είναι η επιχείρηση τόσο πιο δύσκολο είναι για τις δημόσιες αρχές να επηρεάσουν τη διοίκησή της και τη λειτουργία της. (iv) Η έκταση της διαφθοράς στην κοινωνία γενικότερα· όσο πιο εκτεταμένη και αιτιώρητη είναι, τόσο πιο πολύ ευνοούνται οι πολιτικές παρεμβάσεις. (v) Το κόστος ευκαιρίας της διατήρησης μη αποδοτικών ΔΕ· ο παράγοντας αυτός γίνεται πιο καθοριστικός σε συνθήκες δύσκολου δημοσιονομικού περιβάλλοντος.

2.2.5 Σύνοψη θεωρητικής συζήτησης για τις δημόσιες επιχειρήσεις

Η σχέση ιδιοκτησίας-αποδοτικότητας μιας επιχείρησης είναι ένα κομβικό ζήτημα διότι, εκτός των άλλων, συνδέεται άμεσα και με τις ιδιωτικοποιήσεις των ΔΕ. Σύμφωνα με την επισκόπηση στα θεωρητικά ρεύματα που κάναμε παραπάνω, υπάρχουν ex ante επιχειρήματα υπέρ της ανωτερότητας της ατομικής ιδιοκτησίας, με βάση το κριτήριο της αποδοτικότητας· οι Mary Shirley και John Nellis, λαμβάνοντας υπόψη τη θεωρητική αλλά και την εμπειρική βιβλιογραφία της πρώιμης περιόδου, τα συνόψιζαν

για την ΠΤ το 1991 (Shirley & Nellis, 1991) σε πέντε άξονες. *Πρώτον*, τα στελέχη θα έχουν καλύτερη απόδοση σε περιβάλλον ατομικής ιδιοκτησίας, με δεδομένο ότι υπάρχει αγορά για τις υπηρεσίες τους και άρα οι αμοιβές τους θα τείνουν να είναι πιο στενά συνδεδεμένες με την επάρκεια και την απόδοσή τους απ' ότι είναι πιθανό να συμβεί στις γραφειοκρατικές συνθήκες του δημόσιου τομέα. Επίσης, η ανησυχία για τα αποτελέσματα θα αντισταθμίσει την ενασχόληση με τις διαδικασίες: η λήψη αποφάσεων είναι πιο εύκολη και μια ευέλικτη συμπεριφορά αγοράς πιο πιθανή. *Δεύτερον*, οι δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν με χαλαρούς περιορισμούς προϋπολογισμούς, ενώ οι ιδιωτικές επιχειρήσεις έχουν να αντιμετωπίσουν τις πιέσεις της κεφαλαιαγοράς που τις ωθεί προς μεγαλύτερη αποδοτικότητα. *Τρίτον*, η έξοδος είναι πιο εύκολη κάτω από ατομική ιδιοκτησία. *Τέταρτον*, και ίσως το πιο σημαντικό, είναι πιο δύσκολο για τους πολιτικούς να παρεμβαίνουν στις αποφάσεις των στελεχών στον ιδιωτικό τομέα. Και τέλος η διαχείριση των εταιρικών περιουσιακών στοιχείων που γίνεται από διοικητικά συμβούλια που στοχεύουν στο κέρδος θα είναι πιο οικονομικά στοχευμένη. Ενώ είναι πιθανό να υπάρχουν όλα αυτά σε συνθήκες δημόσιας ιδιοκτησίας, αυτό συμβαίνει σπάνια και ακόμη πιο σπάνια, στις περιπτώσεις που συμβαίνει, θα διαρκέσει για πολύ καιρό. Σε μία αντίστοιχη προσπάθεια, ο ΟΟΣΑ συνόψιζε το 2003 (OECD, 2003, p. 20) τα θεωρητικά επιχειρήματα που ερμηνεύουν την χαμηλή αποδοτικότητα της δημόσιας ιδιοκτησίας σε τρία σημεία: (i) οι ΔΕ αντιμετωπίζουν συχνά πολλαπλούς και αντιφατικούς σκοπούς, με αποτέλεσμα να υπόκεινται στις ιδιαιτερότητες της πολιτικής αγοράς και των παρεμβάσεων των πολιτικών· (ii) ακόμη και όταν οι ΔΕ επιδιώκουν το στόχο της μεγιστοποίησης της δημιουργίας πλούτου, είναι πολύ δύσκολο να γίνει άμεση συσχέτιση των επιδόσεων της διοίκησης με τα κίνητρα για την επίτευξη των στόχων· (iii) σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις οι ΔΕ δεν θα αφεθούν να χρεοκοπήσουν, καθώς υπόκεινται σε χαλαρούς προϋπολογισμούς, χωρίς οι άσχημες επιδόσεις να συνεπάγονται χρεοκοπία ή έκθεση στον κίνδυνο μιας επιθετικής εξαγοράς. Και παρόλο που και οι δύο διεθνείς οργανισμοί (ΠΤ, ΟΟΣΑ) έχουν ταχθεί, κατά κανόνα, υπέρ της αναδιάρθρωσης των ΔΕ και έχουν τηρήσει μια επιφυλακτική στάση απέναντι στις ιδιωτικοποιήσεις, έχουν επανειλημμένα επισημάνει ότι ίσως το πιο πειστικό στοιχείο στο επιχειρήμα υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων είναι η δυσκολία που έχει παρατηρηθεί στην αναδιάρθρωση των

δημοσίων επιχειρήσεων και στη διατήρηση των επιτυχημένων αναδιαρθρώσεων.¹⁴⁸ Σε μία αντίστοιχη προσπάθεια, οι Rondinelli και O'Neil έχουν ταξινομήσει τα βασικά χαρακτηριστικά των δημοσίων έναντι των ιδιωτικών επιχειρήσεων σε τέσσερις κατηγορίες: γενικά χαρακτηριστικά, καινοτομία, διοίκηση ανθρωπίνων πόρων, και επιδόσεις εργαζομένων (επόμενος πίνακας). Οι διαπιστώσεις τους για τις δημόσιες επιχειρήσεις, ως αποτέλεσμα εμπειρικών μελετών και των πορισμάτων θεωρητικής ανάλυσης, συμφωνούν εν πολλοίς με τα βασικά πορίσματα της θεωρητικής ανάλυσης που έχει προηγηθεί: ασαφείς στόχοι, εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπιμοτήτων, αδύναμες διαδικασίες λογοδοσίας και διαφάνειας, μη καινοτόμες, ασθενή κίνητρα, χαλαροί προϋπολογισμοί και επιδοματική πολιτική, και χαμηλή αποδοτικότητα (υψηλά κόστη και χαμηλή παραγωγικότητα).

Πίνακας 2-2. Χαρακτηριστικά δημοσίων έναντι ιδιωτικών επιχειρήσεων

	Δημόσιες επιχειρήσεις	Ιδιωτικές επιχειρήσεις
Γενικά χαρακτηριστικά	• Ενσωματωμένες στην κυβέρνηση • Οι σκοποί επηρεάζονται από την πολιτική • Ποικίλοι στόχοι ή διαρθρωμένοι με ασάφεια • Ασαφή όρια • Λογοδοτούν στην κυβέρνηση	• Ενσωματωμένες στην αγορά • Η ιδιοκτησία σε ιδιώτες επενδυτές • Καθαρός σκοπός μεγιστοποίησης του κέρδους • Λογοδοτούν στους μετόχους ή στους ιδιοκτήτες
Προσανατολισμός καινοτομίας	• Πολιτικοί και γραφειοκρατικοί περιορισμοί στην καινοτομία • Ασθενή κίνητρα για απόκλιση από τις πρότυπες λειτουργικές διαδικασίες • Θέσεις στελεχών προστατευμένες από δημοσιονομικούς κώδικες • Οργανωτικές και τεχνολογικές αλλαγές καθοριζόμενες από κρατικούς πόρους • Είναι σε θέση να επιβιώνουν ως ζημιόγones λόγω των 'χαλαρών προϋπολογισμών' • Σχήματα αμοιβών σταθερά • Περιορισμένη αλληλεπίδραση με το εξωτερικό περιβάλλον • Χαμηλό επίπεδο τεχνολογικών αλλαγών	• Οι ευκαιρίες της αγοράς παρέχουν κίνητρα για καινοτομία • Χρηματοοικονομικά κίνητρα για ανάληψη κινδύνου από τη διοίκηση • Η απασχόληση των στελεχών συναρτάται με την αποδοτικότητα • Οι αμοιβές συμπληρώνονται με ευκαιρίες μετοχικής συμμετοχής • Εκτενής αλληλεπίδραση με το εξωτερικό περιβάλλον • Δυναμικά υψηλό επίπεδο τεχνολογικών αλλαγών

¹⁴⁸ Βλ. σχετικές αναφορές παρακάτω (ενότ. 3.3.2).

	Δημόσιες επιχειρήσεις	Ιδιωτικές επιχειρήσεις
Διοίκηση ανθρωπίνων πόρων	• Τυποποιημένες διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού • Συστημικοί κανόνες εξέλιξης – απομάκρυνσης προσωπικού • Περιορισμένη δυνατότητα για ανταμοιβή ιδιαίτερων ρόλων ή επιδόσεων • Περιορισμένα κίνητρα για χρήση τεχνολογίας που θα αύξαινε την παραγωγικότητα εργασίας • Η συμπεριφορά της διοίκησης προσδιορίζεται από δημοσιονομικούς κανόνες • Δυσκολία απομάκρυνσης ή μετακίνησης προσωπικού	• Η επιχείρηση προσδιορίζει τους κανόνες προσλήψεων • Διαφοροποιημένες αμοιβές • Η εξέλιξη και η απομάκρυνση προσωπικού προσδιορίζονται από την επίδοση • Ευρεία δυνατότητα για ανταμοιβή ιδιαίτερων ρόλων ή επιδόσεων • Ισχυρά κίνητρα για βελτίωση της παραγωγικότητας της εργασίας μέσω επένδυσης σε τεχνολογία • Η συμπεριφορά της διοίκησης προσδιορίζεται από κίνητρα και την επιχειρησιακή στρατηγική • Ευκολία απομάκρυνσης ή μετακίνησης προσωπικού
Επίδοση εργασίας παραγωγικότητα	• Δύσκολη η συγκέντρωση δεδομένων για την επίδοση των εργαζομένων • Περιορισμένη ελευθερία στο σχεδιασμό θέσεων εργασίας • Περιορισμένος έλεγχος στους ομαδικούς κανόνες • Τυποποιημένη αμοιβή εργασίας και περιορισμένες ευκαιρίες για επιβράβευση της προσπάθειας	• Ελευθερία στη στοχοθεσία και στη συγκέντρωση δεδομένων για την επίδοση των εργαζομένων • Ευελιξία στο σχεδιασμό θέσεων απασχόλησης • Σημαντικός έλεγχος στους ομαδικούς κανόνες • Ισχυρή υποκίνηση για τους εργαζομένους λόγω αβεβαιότητας της απασχόλησης και ευκαιρίας για οικονομική ανταμοιβή

Πηγή: προσαρμογή από (Rondinelli, 2008) και (O'Neill & Rondinelli, 2004), Ίδια επεξεργασία

Έχοντας ολοκληρώσει την επισκόπηση της θεωρητικής βιβλιογραφίας για τις ΔΕ, εξετάζουμε στη συνέχεια την ιστορική διαδρομή τους. Εξετάζουμε αρχικά τη φάση δημιουργίας και ανάπτυξής τους, κυρίως κατά τον προηγούμενο αιώνα, διακρίνοντας τις διαφορετικές διαδρομές που ακολουθήθηκαν στις αναπτυγμένες και στις αναπτυσσόμενες χώρες και επισημαίνοντας τους λόγους ανάπτυξής τους στις διαφορετικές ιστορικές συγκυρίες. Η ιστορική επισκόπηση κλείνει με έναν απολογισμό της κάμψης και συρρίκνωσης της δραστηριότητας των ΔΕ, και των πολιτικών που ασκήθηκαν για την αντιμετώπιση των προβλημάτων τους, όπως οι ιδιωτικοποιήσεις και οι πολιτικές αναδιάρθρωσης.

2.3 Ιστορική εξέλιξη των δημοσίων επιχειρήσεων

2.3.1 Η ανάπτυξη και επέκταση των δημοσίων επιχειρήσεων

Στο μεταπολεμικό πλαίσιο της ‘μεικτής οικονομίας’ και του ‘κοινωνικού κράτους’ με την κυριαρχία του κεϋνσιανισμού, οι δημόσιες επιχειρήσεις καλούνταν να παίξουν έναν πρωταγωνιστικό ρόλο στην οικονομία: η μεγάλη επέκτασή τους που σημειώθηκε ήταν μέρος της ευρύτερης επέκτασης του δημόσιου τομέα. Στις αναπτυγμένες χώρες η

κρατική επιχειρηματικότητα γνώρισε ανάπτυξη στις δεκαετίες 1930, 1940 και 1950 και στις αναπτυσσόμενες καθ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο. Και στις δύο κατηγορίες χωρών το μεταπολεμικό κράτος έπαιξε έναν πολύ σημαντικό ρόλο, έχοντας στην ιδιοκτησία του πολλές επιχειρήσεις και περιουσιακά στοιχεία σε πολλούς κλάδους (μεταφορές, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, βιομηχανία, τράπεζες, ασφαλιστικός κλάδος, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, νοσοκομεία, κ.λπ.), αν και σε διαφορετικό βαθμό στις διάφορες χώρες και στις διάφορες χρονικές περιόδους.¹⁴⁹ Σύμφωνα με εκτιμήσεις (World Bank, 1983; Nellis & Kikeri, 1989, σ. 659; Shirley, 1983, σ. 6), στις αρχές της δεκαετίας του 1980 οι δημόσιες επιχειρήσεις συνέβαλλαν κατά 10% στο παγκόσμιο ΑΕΠ. Στις αναπτυσσόμενες χώρες ιδιαίτερα, οι δημόσιες επιχειρήσεις ήταν το πλέον χαρακτηριστικό στοιχείο στην επέκταση του δημόσιου τομέα. Κυριαρχούσαν σε βασικούς τομείς της οικονομίας, έλεγχαν το εμπόριο σημαντικών εξαγωγίμων και καταναλωτικών προϊόντων, δανείζονταν από τις εγχώριες και διεθνείς χρηματαγορές και κεφαλαιαγορές και απορροφούσαν ένα σημαντικό μέρος του κρατικού προϋπολογισμού και των πόρων της οικονομίας. Η κυριαρχία αυτή ήταν εμφανής τόσο με βάση τη συμμετοχή τους στο ΑΕΠ και στις επενδύσεις όσο και στην απασχόληση. Σε ένα δείγμα 24 αναπτυσσόμενων χωρών στα μέσα της δεκαετίας του 1980, οι δημόσιες επιχειρήσεις συνέβαλλαν κατά 10% στο ΑΕΠ και κατά 30% στις επενδύσεις (Berg & Shirley, 1987, σ. 1).¹⁵⁰ Οι δημόσιες επιχειρήσεις επεκτείνονταν συνεχώς μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Ήταν εκείνη τη χρονική περίοδο που οι δημόσιες επιχειρήσεις, αφενός λόγω του μεγάλου ειδικού βάρους τους στην οικονομία και αφετέρου διότι άρχισαν να γίνονται εμφανείς οι αρνητικές επιδόσεις τους, έγιναν αντικείμενο συστηματικής ανάλυσης (Shirley, 1983, p. 1).

Στην Ελλάδα οι δημόσιες επιχειρήσεις έχουν ιστορικά παίξει έναν πολύ σημαντικό ρόλο στην παρεμβατική πολιτική του κράτους.¹⁵¹ Ουσιαστικά έχουν αποτελέσει την

¹⁴⁹ Η παρουσία του κράτους στους τομείς παραγωγής ήταν πιο κυρίαρχη σε χώρες όπως οι Ιταλία, Γαλλία, Μ. Βρετανία και Αυστρία, σε αντίθεση με τις Γερμανία, Ιαπωνία ή Ηνωμένες Πολιτείες (Millward, 2005; Millward, 2011).

¹⁵⁰ Τα διαθέσιμα στοιχεία υποεκτιμούσαν την επέκταση και σημασία των ΔΕ διότι δεν περιλαμβάνονταν σε αυτά κατά κανόνα οι τοπικές δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες «...επεκτείνονται ακόμη πιο γρήγορα από τις κρατικές στις μεγαλύτερες χώρες όπως η Βραζιλία και η Ινδία» (Shirley, 1983, σ. 6).

¹⁵¹ Βασικές πηγές για το ρόλο και τη δράση των δημοσίων επιχειρήσεων και τις ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα είναι οι ακόλουθες: (Σακελλαρόπουλος, 1992), (Τσοτοστός, 1996), (Καράγιωργας, 1981β), (Mylonas & Joumard, 1999), (Lioukas & Papoulias, 1990), (Lioukas, Bourantas, & Papadakis, 1993), (Anastassiou & Doumpos, 2000), (Pagoulatos, 2001), (Pagoulatos, 2005).

πιο χαρακτηριστική εκδήλωση της κρατικής παρεμβατικής δραστηριότητας, δεδομένου ότι μέσω αυτών το κράτος έχει παρέμβει σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο σε ζωτικούς τομείς της οικονομίας για την «εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος». Τα στοιχεία που τις έχουν καταστήσει τόσο σημαντικές στην οικονομία και στην άσκηση δημοσίων πολιτικών είναι: (α) η φύση των τομέων στους οποίους έχουν δραστηριοποιηθεί, και (β) η σχετικά μεγάλη βαρύτητα της επίδρασής τους στα μακροοικονομικά μεγέθη. Ως προς το πρώτο, έχουν δραστηριοποιηθεί σε κλάδους υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, η παροχή των οποίων προς τους πολίτες είναι συνυφασμένη με την ποιότητα της καθημερινής ζωής. Ως προς το δεύτερο, το μέγεθος και ο αριθμός τους έχει υπάρξει τέτοιος, ώστε σαν σύνολο να επηρεάζουν άμεσα βασικά μακροοικονομικά μεγέθη όπως το ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας μέσω των επενδύσεών τους, τον πληθωρισμό μέσω της τιμολογιακής τους πολιτικής, το δημόσιο έλλειμμα και το χρέος μέσω των λειτουργικών τους αποτελεσμάτων και της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων τους, ενώ η επιχειρηματική στρατηγική των μεγαλύτερων από αυτές έχει καθορίσει τους όρους λειτουργίας της αγοράς στον αντίστοιχο κλάδο.

Στη θεωρητική επισκόπηση παραπάνω είδαμε ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις έχουν θεωρηθεί απαραίτητες για τη διόρθωση των ατελειών της αγοράς. Στην πράξη όμως οι λόγοι δημιουργίας και ανάπτυξης των δημοσίων επιχειρήσεων είναι σύνθετοι και η δημιουργία και επέκτασή τους δεν ακολούθησε, κατά κανόνα, έναν προσεκτικό σχεδιασμό. Και παρόλο που στις αναπτυγμένες χώρες το κυρίαρχο θεωρητικό επιχείρημα υπέρ της κρατικής επιχειρηματικότητας ήταν ότι η αγορά έχει ατέλειες, η βασική διαδικασία δημιουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων ήταν η *‘εθνικοποίηση’* (Toninelli, 2008, p. 675). Σύμφωνα με τους (Gurieff & Megginson, 2007), οι ουσιαστικοί λόγοι δημιουργίας των ΔΕ, πίσω από τις εθνικοποιήσεις και τις όποιες άλλες διαδικασίες εξάπλωσής τους, εντοπίζονται στους εξής παράγοντες: (α) στη μεγάλη κρίση του '30 που ενέπνευσε και υποκίνησε μια ευρεία κριτική κατά της ατομικής ιδιοκτησίας, (β) στους δύο παγκόσμιους πολέμους κατά τους οποίους τα κράτη καθιέρωσαν τη δημόσια ιδιοκτησία σε *‘στρατηγικούς’* κλάδους, και (γ) στην ευρεία αποδοχή μιας σοσιαλδημοκρατικής φιλοσοφίας και ιδεολογίας, με έμφαση στη στρατηγική ανάγκη για κρατικό έλεγχο της οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτό, η επιτάχυνση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης χρησιμοποιήθηκε ως ένα

γενικό επιχείρημα υπέρ της δημιουργίας των ΔΕ. Σε αρκετές περιπτώσεις στη βιβλιογραφία (βλ. ανάλυση παραπάνω), η διάκριση μεταξύ των ιστορικών λόγων δημιουργίας των ΔΕ και των θεωρητικών επιχειρημάτων υπέρ της ανωτερότητας ή αναγκαιότητας των ΔΕ είναι ασαφής. Για παράδειγμα, ο (Καράγιωργας, 1981β, σσ. 443-451) επιχειρηματολογεί υπέρ των ΔΕ στις περιπτώσεις φυσικών μονοπωλίων, φθίνοντος κόστους, επενδύσεων με υψηλό κίνδυνο, και δραστηριοτήτων με -θετικές ή αρνητικές- εξωτερικότητες.¹⁵² Στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να προτιμούνται οι δημόσιες επιχειρήσεις έναντι των ιδιωτικών, καθώς θα είναι πιο αποδοτικές.¹⁵³ Σε αυτό το ζήτημα, ο (Millward, 2011) υποστηρίζει ότι οι λόγοι δημιουργίας των ΔΕ δεν είναι τόσο θεωρητικοί όσο πραγματιστικοί και ιστορικά συγκεκριμένοι, και άρα δε θα πρέπει να αναζητηθούν κυρίως στις ατέλειες της αγοράς και στην κυριαρχία μιας σοσιαλιστικής ιδεολογίας, όπως συνήθως υποστηρίζεται στη βιβλιογραφία.

Στις αναπτυσσόμενες χώρες, ένας από τους πιο σημαντικούς αναπτυξιακούς στόχους που επιδιώχθηκε μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων ήταν η παροχή βασικών υποδομών και υπηρεσιών που δεν μπορούσαν να παρασχεθούν εύκολα από τα συμβατικά όργανα του κράτους ή από έναν αδύναμο ή νεο-αναδυόμενο ιδιωτικό τομέα. Όπως το θέτουν οι Kennedy & Jones, υπήρχε η ελπίδα ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις «...θα κάνουν ό,τι οι ιδιωτικές δεν μπορούσαν ή δεν ήθελαν» (Kennedy & Jones, 2003, p. 10). Σε αυτή την κατηγορία χωρών, οι δημόσιες επιχειρήσεις αναπτύχθηκαν με αφορμή μια ποικιλία περιστάσεων όπως η εθνικοποίηση ξένων επιχειρήσεων, η κρατικοποίηση επιχειρήσεων που πτώχευαν, και σαν ένας τρόπος για την κάλυψη μιας οικονομικής ή κοινωνικής ανάγκης. Επίσης, κυριάρχησαν ‘αναπτυξιακά’ επιχειρήματα όπως ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις διευκολύνουν την ‘οικονομική ανεξαρτησία’ και τη σχεδιασμένη ανάπτυξη· το κράτος επεκτάθηκε πλήρως στους χαρακτηριζόμενους ως

¹⁵² Στο επιχείρημα με τις εξωτερικότητες ο Καράγιωργας περιλαμβάνει και τους κλάδους υγείας και παιδείας, κλάδοι που, όπως έχουμε δει στα προηγούμενα, δεν περιλαμβάνονται στο πεδίο δράσης των ΔΕ στη σχετική βιβλιογραφία (όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο (Millward, 2011, p. 378), «υγεία, εκπαίδευση και σχετιζόμενες υπηρεσίες δεν περιλαμβάνονται [στις ΔΕ]»).

¹⁵³ Ο Καράγιωργας προσθέτει στα παραπάνω επιχειρήματα, και αυτό της χρήσης των ΔΕ για την επίτευξη μακροοικονομικών στόχων, ήτοι σταθεροποίηση και ανάπτυξη, οι οποίοι επιτυγχάνονται μέσω της δυνατότητας προγραμματισμού και ελέγχου των επενδύσεων των ΔΕ από το κράτος. Στις αναπτυσσόμενες χώρες μάλιστα όπου υπάρχουν και προβλήματα περιορισμένων αγορών, η δημιουργία ενός πλέγματος ΔΕ σε αλληλοεξαρτώμενους κλάδους μπορεί να διευκολύνει την ισόρροπη ανάπτυξη, εξασφαλίζοντας τις απαιτούμενες εισροές σε διάφορους κλάδους μέσα από το πλέγμα αυτό των δημοσίων επιχειρήσεων. Για μια ανάλυση των διακλαδικών εισροών στο πλαίσιο μιας εθνικής οικονομίας, βλ., ενδεικτικά, ((Οικονομίδης, 2007), (Malindretou & Economidis, 2008)).

‘στρατηγικούς’ τομείς και οι δημόσιες επιχειρήσεις θεωρήθηκαν το κατάλληλο εργαλείο για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, την απουσία κεφαλαίων, τη μείωση της μαζικής ανεργίας και τον ‘εθνικό έλεγχο’ της συνολικής αναπτυξιακής πορείας (Shirley, 1983, p. 61; Kahn, 2008, p. 3). Σε αυτές τις πολιτικές, καθοριστικό ρόλο έπαιξαν οι αντίστοιχες πολιτικές δημιουργίας ΔΕ στις αναπτυγμένες χώρες, αλλά κυρίως το προσλαμβανόμενο ως επιτυχημένο υπόδειγμα ταχείας εκβιομηχάνισης της Σοβιετικής Ένωσης μέσω της κρατικής ιδιοκτησίας και του κεντρικού σχεδιασμού (Guriev & Megginson, 2007). Μια ενδιαφέρουσα διάκριση κάνει ο ΟΟΣΑ (Bouin, 1992), σύμφωνα με την οποία οι λόγοι αλλά και ο ρυθμός δημιουργίας ΔΕ στις αναπτυσσόμενες χώρες διαφοροποιούνται στη δεκαετία του 1970 σε σχέση με τις δυο προηγούμενες δεκαετίες. Για τις προηγούμενες δεκαετίες (και ιδίως για τη δεκαετία του 1960) οι λόγοι δημιουργίας των ΔΕ ήταν σε γενικές γραμμές η ανάπτυξη των στρατηγικών τομέων, η υποκατάσταση των εισαγωγών και η προώθηση μιας κρατικο-κεντρικής αυτόνομης ανάπτυξης, στο πλαίσιο των θεωριών εξάρτησης και υποανάπτυξης των χωρών ‘της περιφέρειας’. Στη δεκαετία του 1970 όμως δημιουργήθηκαν πολλές ΔΕ σε κλάδους που δεν θα μπορούσαν σε καμία περίπτωση να χαρακτηριστούν ως στρατηγικοί: κυρίως υπηρεσίες (τουρισμός, ξενοδοχεία, χρηματοοικονομικός τομέας, υπηρεσίες μάρκετινγκ, κ.λπ.), και σε μικρότερη έκταση μικρές και μεσαίες βιομηχανικές μονάδες. Παράλληλα, ο αριθμός των ΔΕ αυξήθηκε υπέρμετρα στη δεκαετία του 1970: για παράδειγμα, στο Μεξικό τα 2/3 των ΔΕ δημιουργήθηκαν μεταξύ 1970 και 1982 (με τη δημιουργία του 1/3 να έχει ξεκινήσει από τη δεκαετία του 1930), ενώ στο Μαρόκο μεταξύ 1969 και 1979 οι ΔΕ αυξήθηκαν από 160 σε 617 (Bouin, 1992, p. 5). Η αλματώδης αυτή επέκταση των ΔΕ ήταν αποτέλεσμα, σε σημαντικό βαθμό, των πολιτικών διάσωσης προβληματικών ιδιωτικών επιχειρήσεων, αλλά και δημιουργίας θυγατρικών και υποκαταστημάτων με σκοπό την παράκαμψη του αυστηρού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης (Bouin, 1992, pp. 5-6). Οι εξελίξεις αυτές ήταν ένδειξη της αυξανόμενης σημασίας του κράτους στο πλαίσιο της μεικτής οικονομίας, αλλά και μια ένδειξη της απώλειας ελέγχου από το κράτος της μεγέθυνσης του δημόσιου τομέα.

Από την παραπάνω σύντομη επισκόπηση προκύπτει ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτέλεσαν τη συνισταμένη πολλών παραμέτρων στην εκάστοτε ιστορική συγκυρία. Σε πολλές περιπτώσεις η δημιουργία των ΔΕ δεν περιορίζονταν σε έναν μοναδικό

σκοπό, ή/και δεν προσδιορίζονταν με σαφήνεια τα κίνητρα -τα οποία σε αρκετές περιπτώσεις μπορεί να είναι και αντιφατικά μεταξύ τους-, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις σημαντικό ρόλο έχουν παίξει και τυχαία γεγονότα. Μια σχετικά πρόσφατη και αξιοσημείωτη προσπάθεια συγκέντρωσης και ομαδοποίησης των επιμέρους αυτών παραμέτρων δημιουργίας και ανάπτυξης των δημοσίων επιχειρήσεων έχει γίνει από τον Pirangelo Toninelli. Ο Toninelli, ο οποίος διερευνά κυρίως την άνοδο και πτώση των ΔΕ 'στο Δυτικό κόσμο', ταξινομεί τους λόγους δημιουργίας τους σε τρεις κατηγορίες: *οικονομικούς, κοινωνικούς, πολιτικούς/ ιδεολογικούς* (Toninelli, 2008, pp. 678-680). Στους οικονομικούς λόγους εντάσσονται οι ατέλειες της αγοράς (με τυπικό παράδειγμα τα φυσικά μονοπώλια), η προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες, η διάσωση προβληματικών επιχειρήσεων, και η κάλυψη του κενού στις περιπτώσεις όπου ο ιδιωτικός τομέας ήταν αδύναμος ή απρόθυμος να ανταποκριθεί. Στους κοινωνικούς εντάσσονται η αύξηση της απασχόλησης, η βελτίωση των συνθηκών απασχόλησης και η βελτίωση των σχέσεων εργοδοσίας-εργαζομένων. Σχετικά με την τρίτη κατηγορία παραγόντων, παρόλο που ο Toninelli δέχεται την άποψη του Millward ότι στους κλάδους κυρίως των μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας -κλάδοι στους οποίους υπήρξε η κύρια δραστηριοποίηση των ΔΕ στις αναπτυγμένες χώρες-, οι βασικοί λόγοι της δημιουργίας τους ήταν οικονομικοί και τεχνολογικοί (Millward, 2005; Millward, 2011), υποστηρίζει ότι υπήρξε σημαντική ώθηση στις διαδικασίες εθνικοποίησης και από πολιτικούς/ ιδεολογικούς λόγους. Όπου επικράτησαν τέτοιοι λόγοι,

...τα προγράμματα εθνικοποίησης βασίστηκαν στην πεποίθηση ότι διευρύνοντας τις δημόσιες ιδιότητες και δραστηριότητες θα μπορούσε να ανοίξει το δρόμο για μια θεμελιώδη αλλαγή της εξουσίας στην κοινωνία, δημιουργώντας μια νέα κοινωνικο-οικονομική ισορροπία στη βάση της μείωσης της εξουσίας του κεφαλαίου και της αναβάθμισης του ρόλου της εργασίας. Επιπλέον, οι διοικήσεις των ΔΕ θα έπρεπε να λογοδοτούν για τις αποφάσεις τους στο σύνολο της κοινωνίας και όχι απλά στους ιδιώτες μετόχους (Toninelli, 2008, p. 678).

Σε αυτό το πλαίσιο, δεν είναι τυχαίο ότι τα κύρια κύματα εθνικοποιήσεων έγιναν σε χώρες όπου βρίσκονταν στην εξουσία προοδευτικά κόμματα (Γαλλία, Μ. Βρετανία, Ολλανδία, Αυστρία), τα οποία συμμαρύνονταν αυτές τις πεποιθήσεις. Ιδεολογικοί όμως λόγοι υπέρ των ΔΕ λειτούργησαν και στις περιπτώσεις των φασιστικών καθεστώτων (Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία), όπου οι εθνικοποιήσεις επιχειρήσεων ήταν το όχημα για αυτάρκεια και για ενίσχυση της κεντρικής εξουσίας. Αλλά και καθαρά πολιτικοί λόγοι έχουν λειτουργήσει, όπως στις περιπτώσεις της Γαλλίας και της Αυστρίας. Στην πρώτη περίπτωση το κύμα εθνικοποιήσεων στις αρχές της δεκαετίας 1980 ήταν μια επιλογή

εσωστρέφειας και προστασίας των γαλλικών επιχειρήσεων από την παγκοσμιοποίηση και τον ανταγωνισμό εντός της ΕΟΚ, ενώ στην περίπτωση της Αυστρίας βασικός πολιτικός λόγος υπήρξε η επιλογή να μην καταλήξουν στα χέρια των συμμαχικών δυνάμεων επιχειρήσεις που ήταν πριν υπό γερμανικό έλεγχο (Toninelli, 2008, p. 678). Μια σχηματική απεικόνιση του παραπάνω πλαισίου γίνεται στον πίνακα που ακολουθεί.¹⁵⁴

Πίνακας 2-3. Λόγοι/κίνητρα δημιουργίας και ανάπτυξης των δημοσίων επιχειρήσεων

Οικονομικοί

Ατέλειες της αγοράς (π.χ. φυσικά μονοπώλια)

Προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης

Διάσωση προβληματικών επιχειρήσεων

Εξασφάλιση κεφαλαίων ή/και τεχνολογίας, όπου ο ΙΤ ήταν απρόθυμος ή αδυνατούσε να ανταποκριθεί

Κοινωνικοί

Αύξηση της απασχόλησης

Βελτίωση συνθηκών απασχόλησης

Βελτίωση εργασιακών σχέσεων

Πολιτικοί και ιδεολογικοί

Ο έλεγχος στρατηγικών τομέων της οικονομίας

Κυρίαρχοι στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες

Προγράμματα εθνικοποιήσεων στις δυτικές χώρες μετά τον β' ΠΠ

Η ιδεολογία της αυτάρκειας και του ελέγχου της οικονομίας σε χώρες με φασιστικά καθεστώτα

Πηγή: Ίδια επεξεργασία, προσαρμογή κυρίως από (Toninelli, 2008).

2.3.2 Τα προβλήματα των δημοσίων επιχειρήσεων και οι ιδιωτικοποιήσεις

Από τη δεκαετία του 1980, είχε γίνει ήδη σαφές ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις σαν βασικοί μοχλοί ανάπτυξης είχαν φθάσει στα όριά τους, συσσωρεύοντας ζημιές και επιβαρύνοντας τους ήδη βεβαρυμένους κρατικούς προϋπολογισμούς. Παράλληλα, από τα θεωρητικά ρεύματα, που εξετάσαμε παραπάνω, αναδείχθηκαν οι ‘κρατικές ατέλειες’ στον τομέα της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Τα βασικά προβλήματα των δημοσίων επιχειρήσεων συνοψίζονταν στις αρνητικές τους επιδόσεις *σε σχέση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις*, με κυριότερο πρόβλημά τους να θεωρείται η *χαμηλή αποδοτικότητα*. Τα προβλήματα των ΔΕ δεν είχαν ενιαία έκφραση ανάμεσα στις διάφορες χώρες. Ενώ στις *αναπτυγμένες χώρες* η χαμηλή αποδοτικότητα μπορεί να θεωρηθεί ως το κύριο πρόβλημα, στις *αναπτυσσόμενες* η εικόνα είναι πιο σύνθετη. Με αδύναμους τους θεσμούς της ελεύθερης αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας γενικότερα σε αυτές τις χώρες, και με κυρίαρχα στοιχεία τη διαφθορά, τη διοικητική

¹⁵⁴ Για μία επισκόπηση της ανάπτυξης των δημοσίων επιχειρήσεων, αλλά και των διαδικασιών ιδιωτικοποίησης που ακολούθησαν, επικεντρωμένη στην ΕΕ, και με μελέτες περίπτωσης ανά χώρα, περιλαμβανομένης και της Ελλάδας, βλ. (Clifton, Comin, & Diaz Fuentes, 2003).

ανεπάρκεια και αναποτελεσματικότητα, το πλεονάζον προσωπικό, τον πληθωρισμό και τα ελλείμματα στις εξωτερικές συναλλαγές, η έκφραση των προβλημάτων των ΔΕ - αλλά και οι αιτίες- ήταν σημαντικά διαφοροποιημένη. Χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η οικονομική τους βιωσιμότητα, πολλές κυβερνήσεις του αναπτυσσόμενου κόσμου αντιμετώπιζαν τις δημόσιες επιχειρήσεις ως εύκολους φορείς για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και ένα βολικό όχημα για πελατειακές πρακτικές αναδιανομής (Kahn, 2008, σ. 3). Η ‘υπεραπασχόληση’ (overstaffing) αυτή με τη δημιουργία ‘ψεύτικων’ θέσεων εργασίας (απασχόληση μη χρειαζόμενων εργαζομένων) είχε σαν αποτέλεσμα να μειώνει το ηθικό των εργαζομένων και να επιβαρύνει τη χρηματοοικονομική θέση των ΔΕ. Εμπειρικές μελέτες έχουν δείξει ότι αν τα χρήματα που πήγαιναν σε αμοιβές μη χρειαζόμενων εργαζομένων επενδύονταν, θα δημιουργούσαν νέες θέσεις εργασίας που θα υπέρ-αναπλήρωναν τις ψεύτικες θέσεις και θα αύξαιναν επίσης την παραγόμενη προστιθέμενη αξία σημαντικά, δημιουργώντας έτσι πόρους για περαιτέρω αύξηση της απασχόλησης (Shirley, 1983, σ. 19). Πέρα από τα παραπάνω ζητήματα και τις διοικητικές ανεπάρκειες, πολλές δημόσιες επιχειρήσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες έπασχαν επίσης από τεχνολογική υστέρηση.¹⁵⁵ Σαν αποτέλεσμα των παραπάνω προβλημάτων, η επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού με τα ελλείμματα των ΔΕ, και στη συνέχεια τα δημόσια ελλείμματα και ο διεθνής δανεισμός, αποτέλεσαν σοβαρά προβλήματα στις αναπτυσσόμενες χώρες που σχετίζονταν με τη λειτουργία των ΔΕ (Cook & Kirkpatrick, 1995).

Στο πλαίσιο αυτό προβλημάτων, είναι ειρωνικό το ότι έγινε μια πλήρης αναστροφή στον τρόπο που οι πολιτικές ηγεσίες αντιμετώπιζαν πλέον τις δημόσιες επιχειρήσεις: ενώ είχαν αρχικά θεωρηθεί ως η λύση σε βασικά οικονομικά προβλήματα, άρχισαν από τη δεκαετία του 1980 σε ορισμένες χώρες (και ουσιαστικά από τη δεκαετία του 1990 σε όλες τις χώρες), να θεωρούνται ως ένα πρόβλημα το οποίο θα έπρεπε να ρυθμιστεί, (Kennedy & Jones, 2003, σ. 10). Αυτή η ρύθμιση έγινε αρχικά μέσω των ιδιωτικοποιήσεων -παρόλο που οι ιδιωτικοποιήσεις δεν ήταν μόνο απόρροια των

¹⁵⁵ Τα εισαγόμενα μηχανήματα, παρότι συνήθως με δανεισμό υπό ευνοϊκούς όρους, δεν ήταν τεχνολογικά τα κατάλληλα ή δεν επιλέγονταν πάντα με βάση τις προϋποθέσεις βιωσιμότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση μιας μονάδας ατομικής ενέργειας στις Φιλιππίνες η οποία κόστισε \$2 εκατ. στα μέσα της δεκαετίας του '80 αλλά δεν τέθηκε ποτέ σε λειτουργία λόγω της ακατάλληλης τεχνολογικής υποδομής που αποκτήθηκε σε υψηλό κόστος ένεκα της διαφθοράς (Kahn, 2008, pp. 3, υπ. 1).

προβλημάτων των ΔΕ αλλά ήταν εν μέρει και μια αντίδραση στην ταχεία επέκταση του κράτους κατά τις τρεις δεκαετίες 1950-1970 (βλ. ενότ. 2.1.1 παραπάνω). Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 και για πάνω από 20 έτη, το κύμα ιδιωτικοποίησης των δημοσίων επιχειρήσεων παγκοσμίως ήταν εκτεταμένο.¹⁵⁶ Σύμφωνα με έναν έγκυρο σχολιαστή κατά την πρώιμη φάση των ιδιωτικοποιήσεων, στο 1987: «*Τόσο στις αναπτυγμένες όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες, η ιδιωτικοποίηση είναι μια από τις πλέον επαναστατικές καινοτομίες στην πρόσφατη ιστορία της οικονομικής πολιτικής*» (Hanke, 1987a, p. 3), ενώ σύμφωνα με μια μεταγενέστερη άποψη «*η ιδιωτικοποίηση είναι ένα από τα πλέον σημαντικά στοιχεία του συνεχιζόμενου παγκόσμιου φαινομένου της αυξανόμενης χρήσης των αγορών στην κατανομή των πόρων*» (Megginson & Netter, 2001, σ. 321). Οι ιδιωτικοποιήσεις αυτές είχαν την απαραίτητη υποστήριξη (έως και παρότρυνση) των διεθνών χρηματοπιστωτικών και αναπτυξιακών οργανισμών.¹⁵⁷ Σε ένα κείμενο με ευρεία απήχηση (World Bank, *Bureaucrats in Business*, 1995), η Παγκόσμια Τράπεζα επιχειρηματολόγησε σθεναρά υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων και της αναδιάρθρωσης των ΔΕ. Υποστήριξε ότι συχνά οι ΔΕ «*επιβραδύνουν την ανάπτυξη, εμποδίζουν την απελευθέρωση της αγοράς, και άρα περιορίζουν άμεσα και έμμεσα τις προσπάθειες για μείωση της φτώχειας*» (World Bank, 1995, σ. xi). Επίσης, οι ΔΕ απορροφούσαν μεγάλο μέρος της συνολικής αποταμίευσης η οποία θα μπορούσε να επενδυθεί πιο αποδοτικά σε εναλλακτικές χρήσεις, ρύπαιναν περισσότερο από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και ευθύνονταν σε μεγάλο βαθμό για τα δημοσιονομικά ελλείμματα (World Bank, 1995, σσ. 1-2). Οι διαδικασίες ιδιωτικοποίησης διευκολύνθηκαν περαιτέρω και από την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης, αφαιρώντας ή απαλύνοντας τις ενδεχόμενες ιδεολογικές και πολιτικές ενστάσεις για μεταρρυθμίσεις προσανατολισμένες στο καπιταλιστικό πρότυπο της αγοράς ((OECD, 2003), (Guriev & Megginson, 2007)).¹⁵⁸

¹⁵⁶ Η βιβλιογραφία για τις ιδιωτικοποιήσεις είναι τεράστια. Βλ., ενδεικτικά, (Savas, 1987), (Hanke, 1987a), (Berg & Shirley, 1987), (Shirley & Nellis, 1991), (Kikeri & Nellis, 2004), (Millward, 2005). Για μια επισκόπηση των συμπερασμάτων των εμπειρικών μελετών για τις ιδιωτικοποιήσεις βλ. (Megginson & Netter, 2001; Megginson, 2005; Guriev & Megginson, 2007).

¹⁵⁷ Βλ. ενότ. 3.1 ανωτέρω.

¹⁵⁸ Οι πολιτικές αυτές εξελίξεις επηρέασαν όχι μόνο τις διαδικασίες ιδιωτικοποίησης αλλά γενικότερα τη συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα μέσα από διάφορες μορφές, όπως οι συμβάσεις παραχώρησης κ.ά. (βλ. σχετική ανάλυση στο προηγούμενο κεφάλαιο).

Στην Ελλάδα, επίσης, παρά τον εκτεταμένο ρόλο τους στην οικονομία, οι ΔΕ δεν είχαν τα αναμενόμενα οικονομικά και κοινωνικά αποτελέσματα (Mylonas & Jourard, 1999), (Lioukas & Papoulias, 1990), (Anastassiou & Doumpos, 2000). Η εκτίμηση αυτή επιβεβαιώνεται και με επίσημο τρόπο από την πολιτεία, με την αιτιολογική έκθεση στο νόμο 3429/2005 «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ)» για την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου, στην οποία επισημαίνεται: *«Για περισσότερο από είκοσι χρόνια, οι Δ.Ε.Κ.Ο. είχαν σταδιακά απωλέσει το βασικό προσανατολισμό τους, που είναι να υπηρετήσουν τον πολίτη και να έχουν θετική συνεισφορά στην οικονομία»* (Βουλή των Ελλήνων, 2005). Οι διαδικασίες ιδιωτικοποίησης στην Ελλάδα καθυστέρησαν, σε σχέση με άλλες χώρες. Μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας 1980, ο τομέας των δημοσίων επιχειρήσεων επεκτείνετο μέσω του ΟΑΕ και της διάσωσης προβληματικών ιδιωτικών επιχειρήσεων (Σακελλαρόπουλος, 1992). Οι ιδιωτικοποιήσεις άρχισαν με δυσκολίες από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, στις αρχές της δεκαετίας 1990, και συνεχίστηκαν από τις κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ, (Clifton, Comin, & Diaz Fuentes, 2003, pp. 67-69). Η διαδικασία και τα αποτελέσματα των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα δεν έχουν μελετηθεί συστηματικά έτσι ώστε να προκύπτουν αξιόπιστα διαχρονικά συμπεράσματα. Σε μια μελέτη για τις προ τρέχουσας κρίσης δραστηριότητες του δημόσιου τομέα, ο Ράπανος καταγράφει ορισμένα στοιχεία για τις ιδιωτικοποιήσεις ΔΕ: ¹⁵⁹ για το διάστημα 1991-2007 ιδιωτικοποιήθηκαν, μερικώς ή ολικώς, 63 επιχειρήσεις, με συνολικά έσοδα για το κράτος \$23 δις. (Ράπανος, 2009).

Παρόλο που δεν υπάρχουν καθολικά αποδεκτές ερμηνείες, οι πολιτικές και τα επιχειρήματα υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων στηρίχθηκαν, σε μεγάλο βαθμό, στις οικονομικές ερμηνείες της χαμηλής αποδοτικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων έναντι των ιδιωτικών, σε συνδυασμό με εμπειρικά δεδομένα από επιτυχημένες ιδιωτικοποιήσεις (Kikeri, Nellis, & Shirley, 1992). Κι ενώ οι ιδιωτικοποιήσεις υποκινήθηκαν αρχικά από πολιτικά και ιδεολογικά κίνητρα, με χαρακτηριστική περίπτωση αυτή του Ηνωμένου Βασιλείου (Rees, 1988, p. 422), μη οικονομικές ερμηνείες των ιδιωτικοποιήσεων έτυχαν μικρής σχετικά διερεύνησης, τόσο στη

¹⁵⁹ Αν και, όπως αναφέρει, με κάποιες παραλήψεις ή ανακρίβειες στα στοιχεία -καθώς το Υπουργείο Οικονομικών δεν έχει δημοσιοποιήσει σχετικά στοιχεία- οι οποίες όμως δεν φαίνεται να επηρεάζουν τη γενικότερη εικόνα.

θεωρητική όσο και στην εμπειρική βιβλιογραφία (Cook & Minogue, 1990). Αξίζει επίσης επισήμανσης ότι υπήρξε σημαντική διάσταση στην ανάλυση και στα συμπεράσματα μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών. Στις αναπτυγμένες χώρες, η επιχειρηματολογία υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων επικεντρώθηκε κυρίως στις ‘επιπτώσεις της ιδιοκτησίας’, κυρίως με βάση τις θεωρητικές προσεγγίσεις εντολέα-εντολοδόχου και των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας¹⁶⁰ (Megginson & Netter, 2001; Megginson, 2005). Όπως είδαμε παραπάνω, η σχετική βιβλιογραφία επισημαίνει και αναλύει τους μηχανισμούς με τους οποίους διαφορετικές θεσμικές ρυθμίσεις επηρεάζουν τα κίνητρα στη λήψη αποφάσεων. Στις αναπτυσσόμενες χώρες, αντίθετα, τα επιχειρήματα υπέρ της ιδιωτικοποίησης και της αναδιάρθρωσης των ΔΕ δεν βασίστηκαν τόσο σε θεωρητική ανάλυση όσο σε μια εμπειρική και θεσμική προσέγγιση. Για παράδειγμα, τα ελλείμματα στον κρατικό προϋπολογισμό και στο ισοζύγιο εξωτερικών συναλλαγών, και η ανάγκη εμπέδωσης και διάχυσης των θεσμών της οικονομίας της αγοράς και των ελεύθερων συναλλαγών αποτέλεσαν σοβαρά επιχειρήματα υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων των δημοσίων επιχειρήσεων στις χώρες αυτές (Cook & Kirkpatrick, 1995).

Αρκετοί σχολιαστές έχουν αποπειραθεί να ταξινομήσουν τους λόγους που οδήγησαν στις ιδιωτικοποιήσεις. Για παράδειγμα, οι Eytan Sheshinski και Luis Lopez-Calva συνοψίζουν τους λόγους αυτούς σε τέσσερις κατηγορίες: (α) επίτευξη υψηλότερης αποδοτικότητας κατανομής και παραγωγικής αποδοτικότητας, (β) ενδυνάμωση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα στην οικονομία, (γ) βελτίωση της χρηματοοικονομικής κατάστασης του δημόσιου τομέα, και (δ) απελευθέρωση πόρων για την ενίσχυση τομέων της κυβερνητικής δράσης (σχετιζόμενων συνήθως με την κοινωνική πολιτική) (Sheshinski & Lopez-Calva, 2003, p. 430). Οι δύο πρώτοι λόγοι έχουν μικροοικονομική βάση και είναι δεοντολογικού χαρακτήρα. Οι δύο τελευταίοι σχετίζονται με τα οικονομικά του δημόσιου τομέα, ο οποίος θα έπρεπε να μειώσει τις δανειακές του ανάγκες αλλά και να εξοικονομήσει περισσότερους πόρους για να χρηματοδοτήσει την επέκταση της κοινωνικής πολιτικής. Οι λόγοι αυτοί διατυπώνονται ως στόχοι προς επίτευξη, αλλά και ως μέτρα αξιολόγησης, των

¹⁶⁰ Οι θεωρητικές θέσεις της δημόσιας επιλογής περί των ατελειών του κράτους δεν ενσωματώθηκαν πλήρως στην επιχειρηματολογία αυτή.

πολιτικών ιδιωτικοποίησης. Σε μια ανάλογη ταξινόμηση, ο ΟΟΣΑ κατατάσσει τους λόγους που οδήγησαν στις ιδιωτικοποιήσεις σε πέντε κατηγορίες. Οι δύο από τις πέντε κατηγορίες ταυτίζονται ουσιαστικά με τις κατηγορίες (α) & (γ) της προηγούμενης ταξινόμησης: έλεγχος των δημοσίων δαπανών και του δημόσιου χρέους, και οι άσχημες επιδόσεις των ΔΕ. Προσδιορίζονται όμως και τρεις νέες κατηγορίες παραγόντων, ήτοι: (i) οι τεχνολογικές αλλαγές στους κλάδους τηλεπικοινωνιών και ενέργειας που κατέστησαν τη μονοπωλιακή παροχή ξεπερασμένη, καθώς και η απελευθέρωση της αγοράς εντός της ΕΕ, (ii) η ανάγκη απαγκίστρωσης των ΔΕ από το πλαίσιο του δημοσίου έτσι ώστε να μπορούν να εκμεταλλευτούν τις παγκοσμιοποιημένες πλέον χρηματοοικονομικές αγορές, και (iii) ιδεολογικοί και πολιτικοί λόγοι, με κυρίαρχους τις νέες απόψεις σχετικά με τον κατάλληλο ρόλο του κράτους στην οικονομία και τις μεγάλης έκτασης αναδιαρθρώσεις στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες (OECD, 2003, pp. 8, 21). Μια αντίστοιχη προσπάθεια ταξινόμησης έχει γίνει από τα Ηνωμένα Έθνη, η οποία ξεχωρίζει ως προς την αναλυτική της δομή καθώς περιλαμβάνει 26 παραμέτρους οικονομικής, πολιτικής/ιδεολογικής και κοινωνικής φύσεως (UNIDO, 1996, pp. 11-12).

Μετά από δύο δεκαετίες περίπου εκτεταμένων ιδιωτικοποιήσεων παγκοσμίως, και με δεδομένο ότι τα αποτελέσματά τους κρίθηκαν σε αρκετές περιπτώσεις αμφίσημα, από τη δεκαετία του 2000 άρχισαν να εισακούονται όλο και περισσότερο οι εναλλακτικές απόψεις στις ιδιωτικοποιήσεις. Οι εναλλακτικές αυτές συνοψίζονται στα εξής σημεία: εσωτερική αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων, εισαγωγή στοιχείων ανταγωνισμού στις αγορές όπου λειτουργούσαν οι ΔΕ, μερική ιδιωτικοποίηση και συνεργασίες με τον ιδιωτικό τομέα, και προώθηση ενός γενικότερου πλαισίου εταιρικής διακυβέρνησης. Οι νέες αυτές τάσεις συμπυκνώνονται χαρακτηριστικά από τον ΟΟΣΑ ως εξής:

Ο ΟΟΣΑ δεν παίρνει θέση στο ερώτημα αν η δημόσια ιδιοκτησία των επιχειρήσεων είναι καλή ιδέα. Παρόλα αυτά, λέμε ότι το κράτος που έχει δημόσιες επιχειρήσεις θα πρέπει να διασφαλίζει ότι στις επιχειρήσεις αυτές τηρούνται υψηλές προδιαγραφές εταιρικής διακυβέρνησης. Αυτό προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, ένα αποτελεσματικό θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο που να διασφαλίζει ισότιμο ανταγωνισμό μεταξύ των δημοσίων επιχειρήσεων και λοιπών επιχειρήσεων, αποτελεσματικά ΔΣ και διοίκηση, και υψηλές προδιαγραφές διαφάνειας και λογοδοσίας. [...] Αν, παρόλα αυτά, ένα κράτος είναι είτε ανίκανο ή απρόθυμο να προσαρμόσει τον τομέα των δημοσίων επιχειρήσεων του σε κοινώς αποδεκτούς κανόνες τότε θα πρέπει να εξετάζεται η ιδιωτικοποίηση (OECD, 2010, p. 3).

Τη θέση αυτή, ότι τα ζητήματα δηλαδή γύρω από τις ΔΕ δεν εξαντλούνται στο θέμα της ιδιοκτησίας και ότι το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεν είναι ίσως ο πλέον καθοριστικός παράγοντας της επίδοσης μιας επιχείρησης, συμμερίζεται και ο έτερος βασικός διεθνής

οργανισμός για την ανάπτυξη, η Παγκόσμια Τράπεζα (ΠΤ). Οι δύο οργανισμοί έχουν υποστηρίξει διαχρονικά δημόσιες πολιτικές που στοχεύουν στη βελτίωση της αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα, στη δημοσιονομική εξυγίανση, και στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Κι ενώ κατά την πρώιμη περίοδο -δεκαετίες 1980 και 1990- υποστήριξαν την υπό προϋποθέσεις ιδιωτικοποίηση των ΔΕ, και για όσες θα παρέμεναν στο δημόσιο τομέα πρότειναν την ριζική αναδιάρθρωσή τους, κατά την πρόσφατη περίοδο οι δύο οργανισμοί τάσσονται υπέρ της βελτίωσης του γενικότερου θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου, και υπέρ των εναλλακτικών στις ιδιωτικοποιήσεις που προαναφέραμε. Οι απόψεις των ΟΟΣΑ και ΠΤ σχετικά με τις ΔΕ και την συνολική αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα αποτυπώθηκαν σε μια πλούσια βιβλιογραφία, κυρίως εμπειρική, η οποία θεμελιώθηκε στις αρχές του ΝΔΜ και πιο πρόσφατα και στις αρχές της ανοιχτής και συμμετοχικής διακυβέρνησης.¹⁶¹

Έχοντας ολοκληρώσει την επισκόπηση της θεωρητικής και εμπειρικής βιβλιογραφίας για τις δημόσιες επιχειρήσεις, διερευνούμε στη συνέχεια τα ιδιαίτερα ζητήματα που σχετίζονται με τις επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, και τα οποία δεν καλύπτονται από το γενικό πλαίσιο, τόσο στο θεωρητικό όσο και στο εμπειρικό επίπεδο.

2.4 Επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΤΑ)

2.4.1 Γενικό πλαίσιο

Η τοπική αυτοδιοίκηση, ως τοπικός δημόσιος τομέας, παίζει ένα σημαντικό ρόλο στις σύγχρονες οικονομίες. Η συμβολή της έχει ενισχυθεί τα τελευταία 30 χρόνια μέσα από τις διαδικασίες αποκέντρωσης, επηρεάζοντας σημαντικά μεγέθη όπως το ΑΕΠ, οι

¹⁶¹ Βασικά κείμενα με τις απόψεις της ΠΤ της πρώιμης περιόδου σχετικά με τις δημόσιες επιχειρήσεις: (Shirley, 1983), (World Bank, 1988), (Shirley & Nellis, 1991), (World Bank, 1995), (Shirley & Walsh, 2000), (World Bank, 2014). Βασικά κείμενα της ΠΤ σχετικά με την αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα, τη διακυβέρνηση και την εναλλακτική παροχή υπηρεσιών, γενικότερα: (World Bank, 1992), (World Bank, 1994), (World Bank, 2004), (World Bank, 2009).

Βασικά κείμενα του ΟΟΣΑ για τις ΔΕ: (Bouin, 1992), (OECD, 2003), (OECD, 2005a), (OECD, 2005b), (OECD, 2005c), (OECD, 2009a), (OECD, 2009b), (OECD, 2010), (Christiansen, 2011), (OECD, 2011c), (OECD, 2012), (Christiansen, 2013), (Kowalski, Büge, Sztajerowska, & Egeland, 2013), (OECD, 2015). Βασικά κείμενα του ΟΟΣΑ σχετικά με την αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα, τη διακυβέρνηση και την εναλλακτική παροχή υπηρεσιών, γενικότερα: (OECD, 2002), (OECD, 2004), (Gilbert, 2005), (OECD, 2005d), (Pinaud, 2007), (Curristine, Lonti, & Joumard, 2007), (Dooren, Lonti, Sterck, & Bouckaert, 2008), (Blöchliger, 2008), (OECD, 2008), (Löffler, 2009), (OECD, 2011d)

επενδύσεις και η απασχόληση.¹⁶² Είναι ενδεικτικό ότι τα δύο τρίτα περίπου των συνολικών δημοσίων επενδύσεων στις χώρες του ΟΟΣΑ πραγματοποιούνται από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις (OECD, 2011b). Σημαντικό ρόλο σε αυτή την οικονομική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης διαδραματίζουν οι επιχειρήσεις της. Ως υποσύνολο των δημοσίων επιχειρήσεων, οι επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΤΑ), ή δημοτικές επιχειρήσεις,¹⁶³ διέπονται, εν γένει, από τα ίδια χαρακτηριστικά με τις δημόσιες επιχειρήσεις. Γι' αυτό και η θεωρητική επισκόπηση για τις δημόσιες επιχειρήσεις που προηγήθηκε καλύπτει και τις ΕΤΑ. Υπάρχουν όμως ιδιαιτερότητες στις ΕΤΑ, τις οποίες και διερευνούμε στη συνέχεια.

Η τοπική αυτοδιοίκηση παρέχει τοπικές δημόσιες υπηρεσίες -ή τοπικά συλλογικά αγαθά, ή τοπικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος. Από τη στιγμή που η ΤΑ αναλαμβάνει την ευθύνη μιας υπηρεσίας, έχει τρεις τρόπους να ολοκληρώσει την παροχή της: (i) απ' ευθείας από τις δομές των ΟΤΑ, (ii) μέσω ειδικών φορέων που ιδρύουν, ή στους οποίους συμμετέχουν, οι ΟΤΑ (κυρίως ΕΤΑ), (iii) μέσω εξωτερικών συνεργασιών -με φορείς του ιδιωτικού ή και του κοινωνικού τομέα. Με βάση την προηγηθείσα διάκριση, (α) μεταξύ παραγωγής - παροχής, και (β) μεταξύ εμπορεύσιμων – μη εμπορεύσιμων υπηρεσιών, οι δυνατότητες που έχει η τοπική αυτοδιοίκηση απεικονίζονται στον ακόλουθο πίνακα.¹⁶⁴

Πίνακας 2-4. Επιλογές παραγωγής/παροχής τοπικών συλλογικών αγαθών

Διαδικασία \ Αγαθά	Μη εμπορεύσιμα	Εμπορεύσιμα
Παροχή	ΟΤΑ	ΟΤΑ
Παραγωγή (παράδοση εκροών)	ΟΤΑ (με ή χωρίς συνεργασίες)	• ΟΤΑ (με ή χωρίς συνεργασίες) • ΕΤΑ αμιγείς (ενός ΟΤΑ ή διαδημοτικές) • ΕΤΑ μεικτές • Ιδιωτικές επιχειρήσεις (με παραχώρηση) • ΕΤΑ + ιδιωτικές επιχειρήσεις (παράλληλη λειτουργία)

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

¹⁶² Με βάση τις τρεις οικονομικές λειτουργίες του κράτους του (Musgrave, 1959), ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ιδιαίτερα σημαντικός στη λειτουργία της κατανομής, και απλά επικουρικός στο ρόλο του κεντρικού κράτους ως προς τις λειτουργίες της αναδιανομής και της σταθεροποίησης.

¹⁶³ Οι όροι δημοτικές επιχειρήσεις και επιχειρήσεις τοπικής αυτοδιοίκησης χρησιμοποιούνται στην παρούσα μελέτη εναλλακτικά, παρόλο που δεν ταυτίζονται εννοιολογικά σε όλες τις περιπτώσεις καθώς στις επιχειρήσεις τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να περιλαμβάνονται και επιχειρήσεις άλλων επιπέδων αυτοδιοίκησης πέραν των δήμων (π.χ. των αυτοδιοικούμενων περιφερειών).

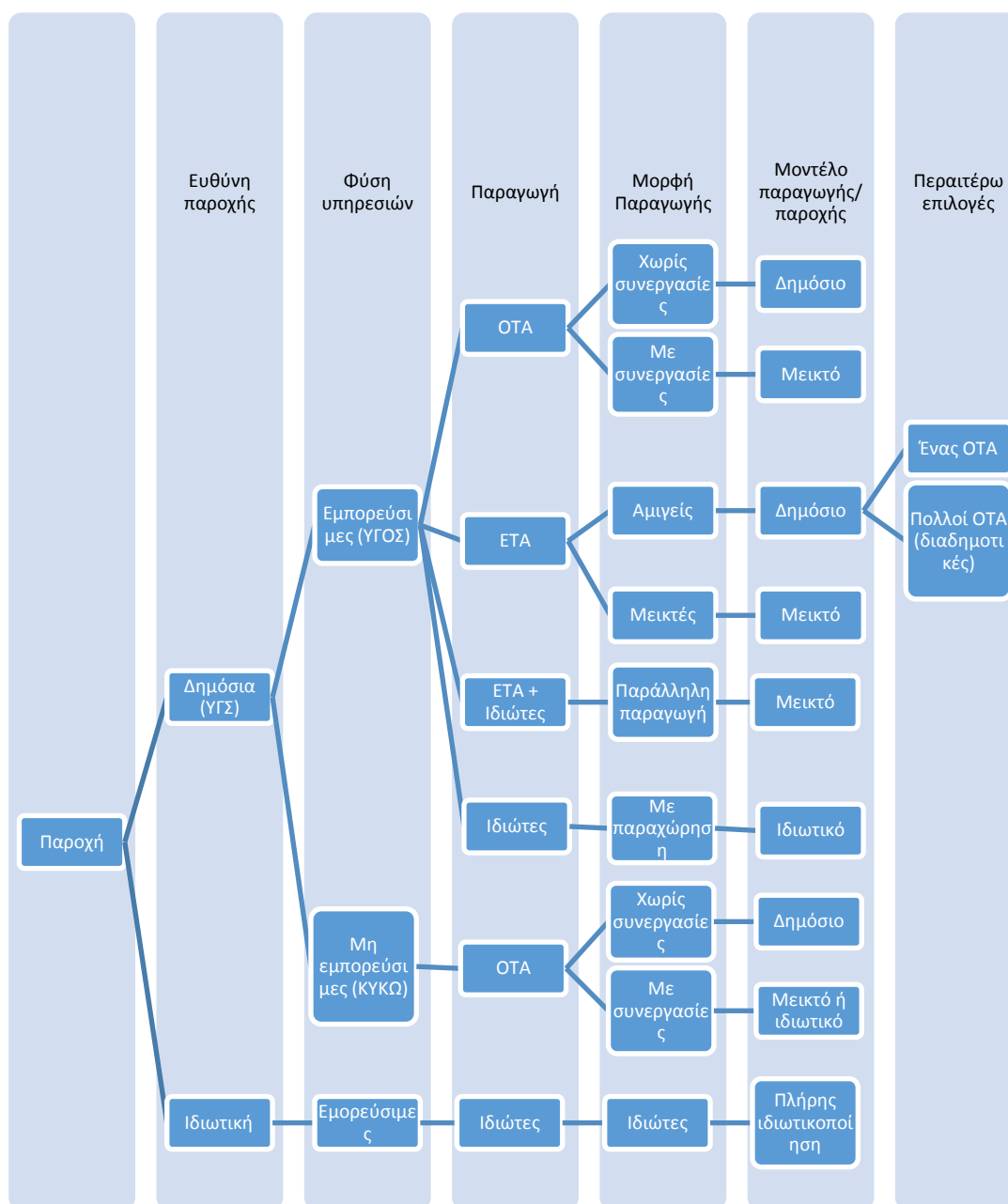
¹⁶⁴ Η ανάλυση που ακολουθεί βασίζεται στη συζήτηση που έχει προηγηθεί, και ειδικότερα στις ενότητες 2.2.1, 2.2.2 & 2.2.3.

Σε κάθε περίπτωση, ο ΟΤΑ διατηρεί την ευθύνη παροχής, ενώ μπορεί να διατηρήσει και την παραγωγή, είτε είναι εμπορεύσιμη η υπηρεσία ή όχι. Η παραγωγή μπορεί να εκτελεστεί ανεξάρτητα από την παροχή, τόσο για τα εμπορεύσιμα όσο και για τα μη εμπορεύσιμα αγαθά. Στα μη εμπορεύσιμα, η παράδοση των εκροών (παραγωγή) μπορεί να γίνει από τον ίδιο τον ΟΤΑ χωρίς συνεργασίες, ή με σχήματα συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού (ή/και κοινωνικού) τομέα. Οι μορφές συνεργασίας μπορούν να πάρουν διάφορες μορφές.¹⁶⁵ Στα εμπορεύσιμα αγαθά, εκτός από τις παραπάνω επιλογές προστίθενται και οι επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης. Εμπορεύσιμα αγαθά είναι εκείνες οι υπηρεσίες με *υψηλή εξαιρεσιμότητα και υψηλή ανταγωνιστική χρήση*. Η υψηλή εξαιρεσιμότητα διασφαλίζει ότι μπορούν να επιβληθούν τιμές και να αποκλειστούν οι επίδοξοι ‘δωρεάν χρήστες’, ενώ η υψηλή ανταγωνιστική χρήση διασφαλίζει ότι η χρέωση τιμής δεν είναι οικονομικά ανορθολογική, καθώς οι θετικές εξωτερικότητες είναι περιορισμένες. Γι’ αυτή την κατηγορία υπηρεσιών, υπάρχει η δυνατότητα πλήρους χρέωσης (τιμολόγηση νεκρού σημείου), αλλά και τιμολόγησης κάτω του μέσου κόστους αν κρίνεται απαραίτητο για κοινωνικούς λόγους. Για τις υπόλοιπες τοπικές υπηρεσίες δεν ενδείκνυται η επιχειρηματική δράση της ΤΑ, καθώς δεν είναι σκόπιμη η χρέωση τιμής, αν και για αρκετές από αυτές είναι δυνατή.¹⁶⁶ Σε όλες τις περιπτώσεις που εμπλέκονται εξωτερικοί φορείς (με διάφορες συνεργασίες ή με συμβάσεις παραχώρησης), ο δημόσιος φορέας ασκεί τουλάχιστον ρυθμιστικό και ελεγκτικό ρόλο. Οι επιλογές της ΤΑ στην παροχή των τοπικών συλλογικών αγαθών απεικονίζονται παραστατικά στο ακόλουθο σχήμα. Στην περίπτωση της πλήρους ιδιωτικοποίησης η ευθύνη παροχής για μια υπηρεσία περνάει στον ιδιωτικό τομέα και ο δημόσιος τομέας δεν εμπλέκεται πλέον. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, ο δημόσιος τομέας διατηρεί την ευθύνη παροχής, και στο διάγραμμα αποτυπώνονται οι εναλλακτικές δυνατότητες παραγωγής, με καθοριστική παράμετρο την εμπορευσιμότητα ή μη των υπηρεσιών. Οι ΕΤΑ αποτελούν επιλογή για τις εμπορεύσιμες υπηρεσίες, ενώ για τις μη εμπορεύσιμες η παραγωγή –με ή χωρίς συνεργασίες– είναι αποκλειστική υπόθεση του ΟΤΑ.

¹⁶⁵ Οι εναλλακτικές επιλογές παροχής/παραγωγής και οι πιθανές συνεργασίες έχουν συνοψιστεί παραπάνω (1.2.2).

¹⁶⁶ Βλ. ενδεικτικά πιν. 2.4.

Σχήμα 2-1. Εναλλακτικοί τρόποι παροχής/παραγωγής των τοπικών συλλογικών αγαθών



Αλλά ακόμη και στις εμπορεύσιμες υπηρεσίες η παραγωγή μπορεί να γίνει από τις υπηρεσιακές δομές του OTA, με ή χωρίς συνεργασίες, μια άποψη που υποστηρίζεται από μερίδα σχολιαστών (βλ. 2.4.3). Η παραγωγή από τις ETA μπορεί να γίνει με τέσσερις παραλλαγές: με αμιγείς δημοτικές επιχειρήσεις, με αμιγείς διαδημοτικές, με μεικτές, ή με παράλληλη λειτουργία δημοτικών και ιδιωτικών επιχειρήσεων. Υπάρχει επιπλέον η δυνατότητα πλήρους παραχώρησης της παραγωγής σε ιδιώτες. Οι παραπάνω επιλογές σχολιάζονται συνοπτικά στον πίνακα που ακολουθεί.

Πίνακας 2-5. Εναλλακτικοί τρόποι παροχής/παραγωγής των τοπικών συλλογικών αγαθών

Ευθύνη παροχής	Φύση υπηρεσιών	Παραγωγή	Μορφή παραγωγής	Μοντέλο παραγωγής / παροχής	Περαιτέρω επιλογές	α/α	Σχόλια
Δημόσια (OTA)	Εμπορεύσιμες	OTA	Χωρίς συνεργασίες	Δημόσιο		1	Συμβαίνει με τοπικές εμπορεύσιμες υπηρεσίες τις οποίες ο OTA επιλέγει να διαχειρίζεται μέσα από την υπηρεσιακή του δομή, χωρίς την μετάθεσή τους σε ETA. Για τις υπηρεσίες αυτές ο OTA χρεώνει τέλη, έστω και χαμηλότερα του μέσου κόστους, ή και χωρίς ακριβή μέτρηση της ατομικής κατανάλωσης (π.χ. συλλογή-αποκομιδή απορριμμάτων)
			Με συνεργασίες	Μεικτό		2	Ο OTA μπορεί να συνεργάζεται με ιδιωτικές/ κοινωνικές επιχειρήσεις στην παραγωγή συγκεκριμένων εμπορεύσιμων υπηρεσιών (π.χ. στη συλλογή-αποκομιδή απορριμμάτων)
		ETA	Αμιγείς	Δημόσιο	Ένας OTA	3	Ο παραδοσιακός τύπος ETA
					Πολλοί OTA (διαδημοτικές)	4	Συμβάλλει στην εκμετάλλευση οικονομιών κλίμακας, στην καλύτερη αξιοποίηση εξειδικευμένων πόρων, στην καλύτερη ρύθμιση εξωτερικοτήτων, και στην εμπέδωση ενός πνεύματος συνεργασίας
			Μεικτές	Μεικτό		5	Έχει σημαντικά πλεονεκτήματα έναντι των άλλων μορφών ETA (βλ. 2.4.2). Εφαρμόζεται κυρίως στην Ευρώπη
		ETA + Ιδιώτες	Παράλληλη παραγωγή	Μεικτό		6	Εφαρμόζεται κυρίως στις ΗΠΑ (βλ. 1.2.2.2.3)
		Ιδιώτες	Με παραχώρηση	Ιδιωτικό		7	Κυρίαρχο μοντέλο ιδιωτικοποίησης των τοπικών αγαθών κοινής ωφέλειας μέχρι τις αρχές της δεκαετίας 2000
	Μη εμπορεύσιμες	OTA	Χωρίς συνεργασίες	Δημόσιο		8	Ο παραδοσιακός τρόπος παραγωγής και παροχής των τοπικών δημοσίων υπηρεσιών
			Με συνεργασίες	Μεικτό		9	Οι συνεργασίες μπορεί να είναι διαφόρων μορφών: εξωπορισμός, δημόσιες συμβάσεις/προμήθειες (ανάθεση της λειτουργίας μιας υπηρεσίας σε ευρεία βάση, με διατήρηση του 'δημόσιου μοντέλου' στους τύπους), ΣΔΙΤ (δημιουργία μεικτών συμπράξεων για τη διαχείριση του συνόλου μιας υπηρεσίας ή επιμέρους εγκαταστάσεων)
Ιδιωτική	Εμπορεύσιμες	Ιδιώτες	Ιδιώτες	Πλήρης ιδιωτικοποίηση		10	Για υπηρεσίες που κρίνεται ότι ο δημόσιος φορέας δεν θα πρέπει να αναλάβει ευθύνη (π.χ. υπηρεσίες αναψυχής)

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Με βάση τα παραπάνω, τα αγαθά στους τομείς δράσης των ΕΤΑ θα πρέπει να έχουν τα χαρακτηριστικά: εμπορεύσιμα, γενικού συμφέροντος, και τοπικής εμβέλειας. Αν δεν είναι εμπορεύσιμα δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο συναλλαγής, και αν δεν είναι γενικού συμφέροντος δεν υπάρχει λόγος να παρέχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση, ή από το κράτος γενικότερα -η τοπική εμβέλεια είναι αυτονόητη παράμετρος. Με την παρέμβαση της τοπικής αυτοδιοίκησης –η οποία διατηρεί την ευθύνη παροχής, άσχετα με τον πάροχο/παραγωγό- διασφαλίζεται για τα αγαθά αυτά καθολική κάλυψη, προσιτές τιμές, και προδιαγραφές ποιότητας (δηλαδή, τήρηση των ‘υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας’). Ένας ενδεικτικός κατάλογος των υπηρεσιών που ικανοποιούν τα παραπάνω κριτήρια περιλαμβάνεται στον ακόλουθο πίνακα. Οι υπηρεσίες αυτές είναι ουσιαστικά *υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος* (ΥΓΟΣ) τοπικής εμβέλειας (1.2.3).

Πίνακας 2-6. Ενδεικτικές/βασικές εμπορεύσιμες τοπικές υπηρεσίες

Κατηγορία υπηρεσιών	Τομέας
Κοινής ωφέλειας (δίκτυα)	• Ηλεκτρική ενέργεια • Φυσικό αέριο • Τηλεθέρμανση • Ύδρευση • Αποχέτευση
Μεταφορές και επικοινωνίες	• Μέσα μαζικής μεταφοράς / Αστικές συγκοινωνίες • Τοπικά αεροδρόμια • Στάθμευση • Τηλεπικοινωνίες
Περιβάλλοντος	• Απορρίμματα • Ανακύκλωση • Λοιπές υπηρεσίες περιβάλλοντος & υγιεινής
Διάφορες	• Έρευνα & ανάπτυξη • Ραδιόφωνο-Τηλεόραση • Στέγαση

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Το παραπάνω δεοντολογικό-θεωρητικό πόρισμα σχετικά με το αντικείμενο δράσης των ΕΤΑ, είναι σε συμφωνία και με την γενικά αποδεκτή έννοια της δημόσιας επιχείρησης, όπως γίνεται αποδεκτή στη σύγχρονη βιβλιογραφία και προσδιορίσαμε παραπάνω (2.2.1). Σε αυτό το πλαίσιο, ως βασικά χαρακτηριστικά των ΕΤΑ θα πρέπει να θεωρηθούν τα εξής δύο: *ελέγχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση, και πωλούν το προϊόν τους στην αγορά*. Και παρόλο που, όπως και για τις δημόσιες επιχειρήσεις εν γένει, δεν υπάρχει ένας ενιαίος ορισμός των ΕΤΑ, η έννοια αυτή της δημοτικής επιχείρησης είναι ευρέως αποδεκτή. Σύμφωνα με την επικρατούσα στη βιβλιογραφία άποψη, μια επιχείρηση τοπικής αυτοδιοίκησης «είναι υπεύθυνη για την παροχή ενός εμπορεύσιμου αγαθού ή υπηρεσίας, για το οποίο μπορεί να χρεωθεί ένα τέλος ή μία τιμή ανά μονάδα»

(Kitchen, 2006, p. 141). Για την (DEXIA, 2004) αλλά και για τον οργανισμό CEEP,¹⁶⁷ η ETA είναι μια εταιρική οντότητα –άρα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου- που παρέχει υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, και τον έλεγχο της οποίας τον έχει φορέας/είς της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης κατέχουν και την πλειοψηφία του κεφαλαίου (χωρίς αυτό όμως να είναι πάντα απαραίτητο). Ο ορισμός αυτός της ETA είναι υπό τη στενή έννοια, καθώς υπό την ευρεία έννοια η οντότητα αυτή μπορεί να είναι ΝΠΔ ή ΝΠΔΔ.¹⁶⁸ Στην ελληνική βιβλιογραφία η δημοτική επιχείρηση δεν ορίζεται αυτόνομα, αλλά μόνο σε σχέση με το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης· εκλαμβάνεται δηλαδή ως ETA το νομικό πρόσωπο που προσδιορίζει το θεσμικό πλαίσιο ως ETA ((Μπέσιλα-Βήκα, 1998), (Μπέσιλα-Βήκα, 2004), (ΚΕΠΕ, 1990), (Χλέπας, 1998), (Χλέπας, 1999), (Τριανταφυλλοπούλου, 2008)). Τα βασικά, βέβαια, νομοθετήματα για τις δημοτικές επιχειρήσεις εμπεριέχουν τα στοιχεία της έννοιας που προαναφέραμε (εκτός από τις κοινωφελείς επιχειρήσεις της πρόσφατης μεταρρύθμισης (3.5)). Υπάρχει, επομένως, μια θεσμική προσέγγιση στην έννοια της δημοτικής επιχείρησης, αντίστοιχη με αυτή για της δημόσιες επιχειρήσεις εν γένει. Στο πλαίσιο αυτό, θεωρείται ότι οι ETA έχουν ‘διφυή’ φύση –όπως και οι ΔΕ- καθώς εξυπηρετούν και το δημόσιο συμφέρον. Η προσέγγιση αυτή θέτει διάφορα ζητήματα οργάνωσης, λειτουργίας, και αξιολόγησης,¹⁶⁹ αλλά και θεωρητικά. Τα τελευταία, τα οποία έχουν αποτελέσει αντικείμενο του επιστημονικού διαλόγου στην Ελλάδα, εξετάζουμε στο επόμενο κεφάλαιο (3.4.2).

Μια ETA μπορεί να λειτουργεί σε ένα μονοπωλιακό περιβάλλον, ή σε ανταγωνισμό με επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα. Στην πρώτη περίπτωση, η δραστηριότητα μπορεί να έχει χαρακτηριστικά φυσικού μονοπωλίου (στους κλάδους υποδομών με δίκτυα, όπως ηλεκτρική ενέργεια, ύδρευση, αποχέτευση), ή όχι. Τυπική περίπτωση μονοπωλιακής εκμετάλλευσης δραστηριότητας από ETA χωρίς τα χαρακτηριστικά φυσικού μονοπωλίου, τουλάχιστον όχι σε όλη την κλίμακα παροχής, αποτελούν οι αστικές

¹⁶⁷ Βλ. σχετικά (Γκέκας & Μήτσου, 2006), και <http://www.ccic-project.eu/2013/12/06/ceep-presents-expert-review-on-local-public-enterprises-in-the-eu/> (CEEP: Η ευρωπαϊκή ένωση που εκπροσωπεί τους εργαζομένους και τις επιχειρήσεις που παρέχουν ΥΓΣ, ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς).

¹⁶⁸ Οι (Saussier & Klien, 2014, pp. 9-10) κάνουν τη συγκεκριμένη διάκριση (υπό στενή / υπό ευρεία έννοια), κάνοντας επισκόπηση στη σχετική βιβλιογραφία.

¹⁶⁹ Για παράδειγμα, ο (Βαβούρας, 1985) υποστηρίζει ότι για την όσο το δυνατόν καλύτερη παροχή των τοπικών κοινωνικών υπηρεσιών από τις δημοτικές επιχειρήσεις, θα πρέπει να ενσωματωθούν στις τελευταίες και διαδικασίες κοινωνικού προγραμματισμού.

συγκοινωνίες -άλλωστε, λειτουργεί έμμεσα ένας περιορισμένος ανταγωνισμός από τα ταξί και τα ιδιωτικά μέσα μεταφοράς (Kitchen, 2006, p. 142). Στις δραστηριότητες αυτής της κατηγορίας, όπου κρίνεται σκόπιμη η λειτουργία μιας επιχείρησης, σημαντική καινοτομία θεωρούνται ο μεικτές επιχειρήσεις, τις οποίες διερευνούμε παρακάτω. Στη *δεύτερη περίπτωση*, η λειτουργία των ETA σε ανταγωνιστικό περιβάλλον από κοινού με ιδιωτικές επιχειρήσεις, μπορεί να αφορά είτε, (i) την παροχή συλλογικών εμπορεύσιμων αγαθών, ή (ii) την παραγωγή ιδιωτικών αγαθών. Σχετικά με το (i), έχουμε διερευνήσει παραπάνω (ενότ. 2.2.2.2.3) το ‘μεικτό μοντέλο’ για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών με στοιχεία διευθυνόμενου ανταγωνισμού μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, και έχουν επισημανθεί τα πλεονεκτήματά του. Σχετικά με την περίπτωση (ii), η θεωρητική βιβλιογραφία δεν υποστηρίζει την παραγωγή ιδιωτικών αγαθών από τις ETA.¹⁷⁰

Ιστορικά, οι ETA πρωτοεμφανίστηκαν στη Γερμανία, στη Μ. Βρετανία και στις Σκανδιναβικές χώρες την περίοδο 1850-1880, στους τομείς ύδρευση, φυσικό αέριο, ηλεκτρική ενέργεια, και στις αστικές συγκοινωνίες με τραμ. Οι πόλεις στις οποίες αναπτύχθηκαν είχαν δύο χαρακτηριστικά: ταχεία εκβιομηχάνιση, και ύπαρξη ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι λόγοι για τους οποίους δεν αφέθηκαν οι δραστηριότητες αυτές σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ήταν πρακτικοί, και όχι ιδεολογικοί όπως διατείνονται ορισμένοι σχολιαστές [βλ., π.χ. (Wollman, 2011)], σύμφωνα με τον (Millward, 2005): ο προσπορισμός δημοτικών εσόδων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων δημόσιας υγείας –και άλλων κοινωνικών προβλημάτων- που επέφερε η ταχεία αστικοποίηση και εκβιομηχάνιση. Με την ιδιοποίηση της εκμετάλλευσης, η δημοτική αρχή είχε έναν εύκολο τρόπο φορολόγησης των πολιτών (μέσω της τιμολόγησης), κάτι που ήταν δύσκολο να επιτύχει με τις κλασικές μεθόδους φορολόγησης. Η ερμηνεία αυτή ισχύει για τον ηλεκτρισμό, το τραμ, και το φυσικό αέριο, αλλά όχι για την ύδρευση. Ο κλάδος της ύδρευσης δεν ήταν ελκυστικός για την ιδιωτική πρωτοβουλία, καθώς οι προδιαγραφές ποιότητας, οι απομακρυσμένες πηγές ύδρευσης, και ο έλεγχος των τελών καθιστούσαν τη δραστηριότητα μη κερδοφόρο. Ο παράγοντας αυτός, σε συνδυασμό με τη σημασία του νερού στα ζητήματα δημόσιας υγείας, ώθησε την τοπική αυτοδιοίκηση

¹⁷⁰ Βλ., ενδεικτικά, (Baumol, 1984, σ. 13) για τις δημόσιες επιχειρήσεις εν γένει, και (Kitchen, 2006, p. 142) για τις ETA. Την περίπτωση αυτή έχουμε αναλύσει και επισημάνει παραπάνω (1.2.3).

στην άμεση εμπλοκή της μέσω δημοτικών επιχειρήσεων. Αντίθετα, σε χώρες που η εκβιομηχάνιση καθυστέρησε και οι ΟΤΑ ήταν μικροί ή αδύναμοι -όπως η Γαλλία, η Ιταλία και η Ισπανία-, ο βασικός τρόπος διαχείρισης των υπηρεσιών αυτών κατά το 19^ο αιώνα ήταν παραχώρησή τους σε ιδιώτες με συμβάσεις (Millward, 2005), (Wollman, 2011). Κατά τον 20^ο αιώνα, μία σειρά από παράγοντες περιόρισαν την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών της. Οι πλέον σημαντικοί από αυτούς ήταν ο συγκεντρωτισμός και η ισχυροποίηση της κεντρικής εξουσίας, κάτι που έγινε σε βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πίσω από αυτές τις διαδικασίες συγκεντρωτισμού, έπαιξαν ρόλο αρκετές παράμετροι, με σημαντικότερες τις εξής: οι τεχνολογικές εξελίξεις σε πολλούς κλάδους και οι οικονομίες κλίμακας· λόγοι κοινωνικής και εθνικής ομογενοποίησης· και, ζητήματα στρατιωτικά, εθνικής ασφάλειας, και εθνικής στρατηγικής. Σαν αποτέλεσμα, έγινε μεταφορά και ενσωμάτωση των τοπικών δικτύων ηλεκτρισμού και τηλεπικοινωνιών -των πλέον σημαντικών από τα τοπικά δίκτυα-, και δευτερευόντως των δικτύων φυσικού αερίου, σε εθνικά δίκτυα (Millward, 2005). Το νέο κύμα ανάπτυξης των ΕΤΑ συνδέθηκε με τις διαδικασίες αποκέντρωσης που ξεκίνησαν από τη δεκαετία του 1980, παράλληλα με τις διαδικασίες συρρίκνωσης του κεντρικού κράτους και ιδιωτικοποίησης πολλών δημοσίων επιχειρήσεων.

Στη σημερινή εποχή, ο ρόλος που παίζουν οι ΕΤΑ στην τοπική οικονομική δραστηριότητα μιας χώρας διαφοροποιείται σημαντικά μεταξύ χωρών. Οι διαφοροποιήσεις αυτές προσδιορίζονται από δύο, κυρίως, παράγοντες: από το βαθμό λειτουργικής αποκέντρωσης, και την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, στις διάφορες χώρες.¹⁷¹ Γενικότερα, ο βαθμός στον οποίο ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης χρησιμοποιεί τις ΕΤΑ για την παροχή τοπικών υπηρεσιών εξαρτάται από διάφορους παράγοντες -ιστορικούς, θεσμικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και ιδεολογικούς.¹⁷² Ο (Kitchen, 2006) κατηγοριοποιεί τους παράγοντες που έχουν χρησιμοποιηθεί διεθνώς ως λόγοι δημιουργίας και ανάπτυξης των ΕΤΑ, ή ως επιχειρήματα υπέρ της λειτουργίας τους, ως εξής: (i) τις ΕΤΑ προβλέπει

¹⁷¹ Για παράδειγμα, στην Ιαπωνία δραστηριοποιούνται 9.000 ΕΤΑ ενώ στη Ν. Κορέα μόνο 300 (Saussier & Klien, 2014, p. 3).

¹⁷² Βλ. και λόγους δημιουργίας/ανάπτυξης των ΔΕ εν γένει παραπάνω (ενότ. 3.3.1). Αν και υπάρχει συσχέτιση μεταξύ των δύο περιπτώσεων, δεν υπάρχει ταύτιση.

και τις επιβάλλει το θεσμικό πλαίσιο¹⁷³ (ii) λόγοι ιστορικοί και παράδοσης¹⁷⁴ (iii) το επιχείρημα της δυνατότητας λήψης επιχειρησιακά πιο ορθολογικών αποφάσεων από τα διοικητικά συμβούλια των επιχειρήσεων, παρά από τα πολιτικά συμβούλια των ΟΤΑ (μη εξειδίκευση των τελευταίων, και ενασχόληση με ένα μεγάλο εύρος τοπικών υποθέσεων)¹⁷⁵ (iv) οι ΕΤΑ μπορεί να χρησιμοποιούνται για την παράκαμψη ενός αυστηρού θεσμικού πλαισίου ελέγχων από ανώτερα επίπεδα διοίκησης (σχετικά με τις προσλήψεις, τις δαπάνες, τα έσοδα, κ.λπ.)¹⁷⁶ (v) για λόγους που σχετίζονται με τις μεταβιβάσεις πόρων μεταξύ επιπέδων διοίκησης¹⁷⁷ (vi) για την παροχή απασχόλησης¹⁷⁸ (vii) για την ενίσχυση της λογοδοσίας και αποδοτικότητας στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, καθώς οι ΕΤΑ μπορούν να οργανώνονται ως εμπορικές επιχειρήσεις (παράγουν και πωλούν ένα προϊόν, έχουν έσοδα και δαπάνες, με αυτόνομη οικονομική λειτουργία).

Οι τομείς δραστηριοποίησης των ΕΤΑ είναι επίσης ένα καίριο ζήτημα. Με βάση τη θεωρητική ανάλυση που έχει προηγηθεί, τα αγαθά στους τομείς δράσης των ΕΤΑ θα πρέπει να είναι εμπορεύσιμα, γενικού συμφέροντος, και τοπικής εμβέλειας (τοπικές ΥΓΟΣ). Στην πράξη όμως υπάρχουν αποκλίσεις από αυτόν τον κανόνα, καθώς η δραστηριοποίηση των ΕΤΑ στις διάφορες χώρες είναι συνάρτηση πολλών παραγόντων -όπως συμβαίνει και για τις δημόσιες επιχειρήσεις εν γένει, αλλά και για το βαθμό χρήσης των ΕΤΑ σε ένα σύστημα αυτοδιοίκησης, που επισημάναμε παραπάνω. Στις χώρες της ΕΕ, οι αποκλίσεις αυτές δεν είναι κατά κανόνα σημαντικές: η πλειοψηφία των επιχειρήσεων στην πλειοψηφία των χωρών δραστηριοποιούνται στις τοπικές υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (κυρίως υπηρεσίες κοινής ωφέλειας – νερό, αποχέτευση, απορρίμματα, διανομή ενέργειας, αστικές συγκοινωνίες). Μια μικρότερης έκτασης δραστηριοποίηση των ΕΤΑ αφορά το σχεδιασμό και την προώθηση της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης. Οι μεγαλύτερες αποκλίσεις παρατηρούνται σε κάποιες από τις πρώην χώρες του ανατολικού μπλοκ, και με την Ελλάδα να αποτελεί μία ιδιαίτερη περίπτωση.¹⁷⁹

Η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των ΕΤΑ μπορεί να επηρεάζεται σημαντικά από τη μορφή τους. Στη βιβλιογραφία συναντάμε τρία κριτήρια ταξινόμησης για τις

¹⁷³ Χαρακτηριστική η περίπτωση των ΔΕΥΑ στην Ελλάδα.

¹⁷⁴ Βλ. (DEXIA, 2004), (Γκέκας & Μήτσου, 2006), (Saussier & Klien, 2014), και σχετική ανάλυση στο επόμενο κεφάλαιο (ενότ. 4.4 & 4.6).

μορφές των ETA:¹⁷⁵ την ιδιοκτησία, τη λήψη αποφάσεων, και την κατάτμηση του ελέγχου. Η *ιδιοκτησία* θεωρείται το κυρίαρχο κριτήριο και βασίζεται στη θεωρία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας.¹⁷⁶ Με βάση την ιδιοκτησία, μπορούμε να διακρίνουμε τις επιχειρήσεις σε δημόσιες, ιδιωτικές, ή μεικτές. Στην προσέγγιση αυτή, η κατοχή της πλειοψηφίας του κεφαλαίου υπονοεί και πλήρη έλεγχο της επιχείρησης, και αντίστροφα. Υπάρχουν όμως προβλήματα με αυτή την προσέγγιση, καθώς υπάρχουν περιπτώσεις όπου η ιδιοκτησία και ο έλεγχος είναι διακριτές διαδικασίες, ή όπου υπάρχουν διαφορετικοί τύποι δημόσιας ιδιοκτησίας (π.χ., στις περιπτώσεις 100% δημόσιας ιδιοκτησίας υπάρχουν διαφορετικοί τύποι ETA και ελέγχου, όπως διαδημοτικές επιχειρήσεις έναντι μονομετοχικών). Σύμφωνα με το *δεύτερο κριτήριο*, ο έλεγχος στην επιχείρηση προσδιορίζεται από την κατανομή των δικαιωμάτων στη λήψη αποφάσεων, και όχι από τα μερίδια ιδιοκτησίας. Διακρίνονται δύο ακραίες περιπτώσεις, οι οποίες ταυτόχρονα ορίζουν ένα φάσμα ενδιάμεσων επιλογών. Στο ένα άκρο, τα δικαιώματα για τη λήψη αποφάσεων παραμένουν στον ΟΤΑ και η επιχείρηση λειτουργεί ως ένα τμήμα του ΟΤΑ, με χαμηλό δείκτη αυτονομίας. Στο άλλο άκρο, ακόμη και με πλήρη ιδιοκτησία από τον ΟΤΑ, ο τελευταίος έχει μεταφέρει τη λήψη αποφάσεων στη διοίκηση της επιχείρησης, η οποία λειτουργεί αυτόνομα. Στην περίπτωση αυτή, η ETA λειτουργεί όπως μια εταιρεία. Σύμφωνα με το *τρίτο κριτήριο*, οι ETA ταξινομούνται ανάλογα με την κατάτμηση που υπάρχει στον έλεγχό τους. Διακρίνονται δύο περαιτέρω περιπτώσεις: ενιαίος έλεγχος, και μεικτός έλεγχος. Κι ενώ η πρώτη περίπτωση είναι σαφής (π.χ. μονομετοχικές ETA), ο μεικτός έλεγχος θέτει διάφορα ζητήματα διακυβέρνησης καθώς θα πρέπει να συγκεραστούν οι διαφοροποιημένες προτιμήσεις των διαφόρων ιδιοκτητών (Baker, Gibbons, & Murphy, 2008; Viving, Boardman, & Moore, 2014). Για παράδειγμα, στις μεικτές επιχειρήσεις, στις οποίες συμμετέχουν από κοινού ΟΤΑ και ιδιώτες, τίθενται τέτοια ζητήματα διακυβέρνησης καθώς θα πρέπει να βρεθεί η κοινή συνισταμένη μεταξύ των κερδοσκοπικών στόχων των ιδιωτών και των στόχων που θέτουν οι ΟΤΑ.¹⁷⁷ Άλλη

¹⁷⁵ Οι (Saussier & Klien, 2014) συνοψίζουν και σχολιάζουν τη σχετική βιβλιογραφία.

¹⁷⁶ Βλ. (Demsetz, 1967), (Alchian & Demsetz, 1972) για τις πρωτότυπες συνεισφορές στο θέμα, και (Hart, Shleifer, & Vishny, 1997), (Shleifer, 1998) σχετικά με τη συζήτηση για τη διάκριση μεταξύ δημόσιας-ατομικής ιδιοκτησίας.

¹⁷⁷ Σε αρκετές περιπτώσεις, για να διασφαλιστεί η κυριαρχία του δημόσιου ελέγχου στις μεικτές επιχειρήσεις, το θεσμικό πλαίσιο της ΤΑ σε αρκετές χώρες θέτει όρια στη συμμετοχή των ιδιωτών, ή άλλους περιορισμούς στην κεφαλαιακή σύνθεση. Για παράδειγμα, ο πλέον δημοφιλής τύπος ETA

σχετική περίπτωση ζητημάτων διακυβέρνησης μεικτού ελέγχου συνιστούν οι διαδημοτικές ΕΤΑ.

Μια κατηγοριοποίηση των ΕΤΑ με βάση τα παραπάνω κριτήρια καταλήγει σε τέσσερις τύπους επιχειρήσεων (επόμενος πίνακας). Οι άμεσα διοικούμενες από τον ΟΤΑ –ο οποίος κατέχει το σύνολο του κεφαλαίου– προσομοιάζουν στην ουσία σε ένα τμήμα του ΟΤΑ, άσχετα με το αν έχουν ανεξάρτητη νομική μορφή, ακόμη και ως ΝΠΙΔ. Στις ΕΤΑ με εταιρική διοίκηση, οι αποφάσεις λαμβάνονται από ένα ουσιαστικά αυτόνομο εταιρικό ΔΣ, παρόλο που η ιδιοκτησία και ο έλεγχος ανήκουν στον ΟΤΑ. Η διαδημοτική ΕΤΑ διαφέρει από την προηγούμενη μορφή στο ότι η ιδιοκτησία, άρα και ο έλεγχος, διασπάται σε περισσότερους από έναν ΟΤΑ. Η μεικτή ΕΤΑ συγκεντρώνει ιδιωτικά και δημόσια κεφάλαια, και άρα ο έλεγχος είναι μεικτός και η λήψη αποφάσεων εταιρική.

Πίνακας 2-7. Ταξινόμηση/μορφές των ΕΤΑ

Τύπος ΕΤΑ	Κριτήριο		
	Ιδιοκτησία	Λήψη αποφάσεων	Κατάτμηση ελέγχου
Άμεση διοίκηση από τον ΟΤΑ	Δημόσια	Διοίκηση του ΟΤΑ	Ενιαίος έλεγχος
Εταιρική διοίκηση	Δημόσια	ΔΣ επιχείρησης	Ενιαίος έλεγχος
Διαδημοτική συνεργασία	Δημόσια	ΔΣ επιχείρησης	Μεικτός έλεγχος
Μεικτή επιχείρηση	Δημόσια-Ιδιωτική	ΔΣ επιχείρησης	Μεικτός έλεγχος

Πηγή: (Saussier & Klien, 2014)

Από τις παραπάνω μορφές των ΕΤΑ, οι τρεις πρώτες –με καθεστώς δημόσιας ιδιοκτησίας– αποτελούν παραλλαγές μιας αμιγούς επιχείρησης τοπικής αυτοδιοίκησης, με τη διαφοροποίηση να έγκειται στον τρόπο λήψης αποφάσεων και στον έλεγχο. Η πλέον ουσιαστική όμως διάκριση είναι μεταξύ δημόσιας και μεικτής ιδιοκτησίας, δηλαδή μεταξύ των τριών πρώτων και της μεικτής επιχείρησης. Οι μεικτές επιχειρήσεις διαδραματίζουν έναν ολοένα και μεγαλύτερο ρόλο στην τοπική δημόσια οικονομία. Κάνουμε στη συνέχεια μια επισκόπηση στην επιστημονική συζήτηση σχετικά με τις μεικτές επιχειρήσεις σε τοπικό επίπεδο, εστιάζοντας στα θεωρητικά και εμπειρικά ζητήματα, για να καταλήξουμε σε μια αξιολόγηση του ρόλου και της σημασίας τους.

εταιρικής μορφής στη Γαλλία –η ‘SEM’– προϋποθέτει την ύπαρξη τουλάχιστον επτά μετόχων (μεταξύ των οποίων τράπεζες, επιμελητήρια, και λοιποί φορείς) (Saussier & Klien, 2014, σ. 20).

2.4.2 Τοπικές μεικτές επιχειρήσεις

Οι τοπικές μεικτές επιχειρήσεις (TME) αποτελούν υποπερίπτωση των μεικτών επιχειρήσεων εν γένει, αλλά και των ΕΤΑ. Οι μεικτές επιχειρήσεις (ME), οριζόμενες ως επιχειρήσεις στη μετοχική σύνθεση των οποίων συμμετέχουν και το δημόσιο και ιδιώτες,¹⁷⁸ έχουν ιστορικά διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο στις αναπτυγμένες οικονομίες μεταπολεμικά (Boardman, Eckel, & Vining, 1986). Με τις ιδιωτικοποιήσεις προς τα τέλη του προηγούμενου αιώνα ο ρόλος των ME υποβαθμίστηκε, καθώς το δημόσιο μείωσε ή εξάλειψε τη συμμετοχή του σε αυτή τη μορφή επιχειρήσεων, αλλά ήρθαν πάλι στο προσκήνιο τη δεκαετία του 2000, σε τοπικό επίπεδο. Εννοιολογικά, μια TME δεν διαφέρει, ουσιαστικά, από μια ME που λειτουργεί σε ευρύτερη γεωγραφική κλίμακα. Ως TME ορίζεται η επιχείρηση που παράγει/παρέχει τοπικές δημόσιες εμπορεύσιμες υπηρεσίες και στο κεφάλαιο της οποίας συμμετέχουν από κοινού ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας ((Marra, 2006), (Bel, Hebdon, & Warner, 2007), (Warner & Hefetz, 2008) (Bel & Fageda, 2010), (Saussier & Klien, 2014)). Οι Vining, Boardman, & Moore αποδέχονται έναν ευρύτερο ορισμό για τη μεικτή επιχείρηση, με βάση τα δικαιώματα ιδιοκτησίας. Ορίζουν ως ME «...έναν οργανισμό στον οποίο και ο ιδιωτικός και ο δημόσιος τομέας νόμιμα και ουσιαστικά ασκούν εξουσία και επιρροή στη λειτουργία του, καθώς ο καθένας κατέχει ένα μέρος από τα τυπικά...δικαιώματα ιδιοκτησίας» (Vining, Boardman, & Moore, 2014, p. 62). Με τον ορισμό αυτό, εξαιρούνται ρητά οι ιδιωτικές επιχειρήσεις στις οποίες το κράτος ασκεί ρυθμιστική εξουσία, αλλά οι συγγραφείς περιλαμβάνουν στις ME και τις ΣΔΙΤ,¹⁷⁹ καθώς και ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας έχουν τυπικά δικαιώματα ιδιοκτησίας έστω και αν αυτά μπορεί να μην συμπίπτουν χρονικά αλλά να είναι διαδεχόμενα (σ. 63). Με βάση την ευρύτερη αυτή έννοια, TME είναι κάθε ME στην οποία συμμετέχει ένας φορέας τοπικής αυτοδιοίκησης. Πέρα από τις τυπικές ME και τις ΣΔΙΤ, οι συγγραφείς περιλαμβάνουν στις TME και άλλες νέες υβριδικές μορφές μεικτών επιχειρήσεων (χωρίς να τις προσδιορίζουν με ακρίβεια), στις οποίες η τοπική αυτοδιοίκηση έχει τυπικά δικαιώματα ιδιοκτησίας. Επιπλέον, υποστηρίζουν ότι θα πρέπει να θεωρηθούν

¹⁷⁸ Η British Petroleum θεωρείται ως αρχέτυπη μορφή των μεικτών επιχειρήσεων.

¹⁷⁹ Ο αγγλικός όρος public-private partnerships (PPP ή 3P), είναι ευρύτερος, κατά κανόνα, του περιεχομένου του αντίστοιχου όρου ΣΔΙΤ (συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα), όπως χρησιμοποιείται στην Ελλάδα.

ως ΤΜΕ και εθνικές ή περιφερειακές ΣΔΙΤ οι οποίες παρέχουν τοπικά ή περιφερειακά αγαθά/υπηρεσίες, περιλαμβανομένων των έργων υποδομής (σ. 63).

Πέρα από υποσύνολο των μεικτών επιχειρήσεων, οι ΤΜΕ αποτελούν υποσύνολο και των επιχειρήσεων τοπικής αυτοδιοίκησης. Λόγω της συμμετοχής και του ιδιωτικού τομέα στην παροχή τοπικών δημοσίων υπηρεσιών, οι ΤΜΕ εντάσσονται, γενικότερα, στις μεθόδους εναλλακτικής παροχής υπηρεσιών (ΕΠΥ). Η σημασία της ΕΠΥ έχει επισημανθεί επαρκώς στα προηγούμενα. Η ΕΠΥ περιλαμβάνει όλους τους τρόπους παραγωγής/παροχής που μπορούν να χρησιμοποιηθούν εναλλακτικά στο 'δημόσιο μοντέλο'.¹⁸⁰ Κι ενώ κατά την πρώτη φάση αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα, ως εναλλακτική στη δημόσια παραγωγή/παροχή είχαν χρησιμοποιηθεί οι ιδιωτικοποιήσεις και οι συμβάσεις παραχώρησης,¹⁸¹ οι μορφές εναλλακτικής παροχής που εφαρμόζονται στις τοπικές υπηρεσίες έχουν διαφοροποιηθεί αρκετά κατά τις δύο δεκαετίες του 21ου αιώνα. Οι Antonioli & Massarutto, ερευνώντας τον κλάδο της διαχείρισης απορριμμάτων σε διάφορες χώρες της Ευρώπης, επισημαίνουν ότι η διάκριση 'δημόσιο-ιδιωτικό' δεν βοηθά πολύ στην κατανόηση των κύριων χαρακτηριστικών της αγοράς, καθώς υπάρχουν πολλές διαφορετικές διευθετήσεις που είναι διαθέσιμες και χρησιμοποιούνται, όπως: άμεση εργασία· επιχειρήσεις-ΝΠΔΔ· επιχειρήσεις-ΝΠΙΔ με πλήρη ή μερική συμμετοχή των ΟΤΑ στην κεφαλαιακή τους σύνθεση· συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα· εξωπορισμός (ανάθεση σε ιδιώτες εξειδικευμένων καθηκόντων)· δημόσιες συμβάσεις/προμήθειες (ανάθεση της λειτουργίας μιας υπηρεσίας σε ευρεία βάση, με διατήρηση του 'δημόσιου μοντέλου' στους τύπους)· ΣΔΙΤ (δημιουργία μεικτών συμπράξεων-επιχειρήσεων για τη διαχείριση του συνόλου μιας υπηρεσίας ή επιμέρους εγκαταστάσεων)· παραχώρηση (ανάθεση της λειτουργίας μιας υπηρεσίας και τουλάχιστον ενός σημαντικού μέρους του οικονομικού ρίσκου σε ιδιωτική επιχείρηση)· και τέλος, η πλήρης εκποίηση/μεταφορά της υπηρεσίας στην αγορά σε συνθήκες ανταγωνισμού (Antonioli & Massarutto, 2012, σσ. 620-622).

Οι ΤΜΕ στερούνται ενός ανεπτυγμένου θεωρητικού πλαισίου και μιας επαρκούς εμπειρικής τεκμηρίωσης και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων τους. Οι (Viving,

¹⁸⁰ Δημόσιο μοντέλο: η παραγωγή και παροχή των δημοσίων υπηρεσιών αποκλειστικά από το κράτος (βλ. ενότ. 2.2.2.2.1).

¹⁸¹ Οι συμβάσεις παραχώρησης θεωρούνται στη βιβλιογραφία ως μέρος του 'ιδιωτικού μοντέλου' (βλ. ενότ. 2.2.2.2.2).

Boardman, & Moore, 2014) θέτουν το ζήτημα ως εξής: «..υπάρχουν σημαντικά θεωρητικά και εμπειρικά κενά στη βιβλιογραφία σχετικά με τη συμπεριφορά και τις επιδόσεις διαφορετικών μορφών μεικτών επιχειρήσεων. Τα κενά αυτά συντίθενται από τη δυσκολία προσδιορισμού ενός σαφούς και κατάλληλου ορίου για τις μεικτές επιχειρήσεις έναντι άλλων ημι-κυβερνητικών οντοτήτων» (σ. 56). Επισημαίνοντας ότι «Ένα θεμελιώδες πρόβλημα με ένα μεγάλο μέρος της έρευνας για τις μεικτές επιχειρήσεις είναι ότι αυτή είναι κυρίως περιγραφική» (σ. 56), οι συγγραφείς αυτοί επιχειρούν να συμβάλλουν στην ανάπτυξη ενός θεωρητικού πλαισίου για τις TME, και διακρίνουν τρεις περιπτώσεις. Σε κάθε περίπτωση, μια TME συγκρίνεται με μια αμιγώς ιδιωτική ή αμιγώς δημόσια επιχείρηση, κάτω από διαφορετικές υποθέσεις. Στην *πρώτη περίπτωση*, η TME παράγει την άριστη λύση και υπερτερεί έναντι των άλλων δύο τύπων επιχείρησης, μεγιστοποιώντας την κοινωνική ευημερία (πλεόνασμα του καταναλωτή). Οι υποθέσεις είναι ότι, (α) δεν υπάρχουν προβλήματα εντολέα-εντολοδόχου, (β) δεν υπάρχει διοικητική χαλαρότητα (x-inefficiency) από καμία επιχείρηση (κυρίως λόγω των ιδιωτών που πιέζουν για ελαχιστοποίηση του κόστους, αλλά και λόγω της πρώτης υπόθεσης), και (γ) οι παράγοντες του δημόσιου δεν επιδεικνύουν ιδιοτελείς συμπεριφορές, αλλά ενεργούν υπέρ του δημόσιου συμφέροντος. Στη *δεύτερη περίπτωση*, η TME παράγει την χειρότερη λύση έναντι των άλλων δύο τύπων επιχείρησης. Οι υποθέσεις είναι ότι, (α) υπάρχουν προβλήματα εντολέα-εντολοδόχου, (β) σαν αποτέλεσμα της υπόθεσης (α), θα υπάρχει διοικητική χαλαρότητα, η οποία θα είναι μεγαλύτερη στην περίπτωση των TME παρά στις άλλες δύο μορφές επιχείρησης, (γ) το δημόσιο μεγιστοποιεί κάποια συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας (δεν υπάρχουν ιδιοτελείς συμπεριφορές). Το σκεπτικό πίσω από αυτές τις υποθέσεις είναι ότι υπάρχει σύγκρουση μεταξύ των στόχων των τριών ενδιαφερόμενων μερών: του δημόσιου-ιδιοκτήτη, των ιδιωτών-ιδιοκτητών, και των στελεχών. Τα προβλήματα εντολέα-εντολοδόχου διαμορφώνονται επομένως σε δύο επίπεδα: μεταξύ ιδιοκτητών και στελεχών, και μεταξύ των εντολέων/ιδιοκτητών (δημοσίου και ιδιωτών). Τα προβλήματα εταιρικής διακυβέρνησης μεταξύ ιδιοκτητών-διοίκησης θα έχουν σαν αποτέλεσμα να μην παράγεται η άριστη λύση, λόγω της διοικητικής χαλαρότητας, σε όλους τους τύπους των επιχειρήσεων. Το πρόβλημα όμως είναι πιο οξυμένο στις TME λόγω του δεύτερου προβλήματος μεταξύ των εντολέων. Οι εντολείς θέτουν κατά κανόνα διαφορετικούς σκοπούς. Για τους ιδιώτες που συμμετέχουν στις μεικτές

επιχειρήσεις σκοπός είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους. Για το δημόσιο-ιδιοκτήτη σκοπός είναι η μεγιστοποίηση κάποιας συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας, ή, σε κάθε περίπτωση, κάποιοι κοινωνικο-πολιτικοί στόχοι. Οι σκοποί των δύο εντολέων σίγουρα περιέχουν μια πιθανή αντίφαση, η οποία επιδεινώνει το πρόβλημα ιδιοκτητών-διοίκησης για τις ΤΜΕ, γι' αυτό και οι ιδιωτικές ή οι καθαρά δημόσιες επιχειρήσεις παράγουν καλύτερο αποτέλεσμα. Στην *τρίτη περίπτωση*, δεν είναι ξεκάθαρο το αποτέλεσμα για την ΤΜΕ έναντι των άλλων δύο τύπων επιχείρησης. Οι υποθέσεις είναι ότι, (α) το δημόσιο κυριαρχείται από ιδιοτελείς συμπεριφορές και δεν μεγιστοποιεί κάποια συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας, (β) ειδικότερα, το δημόσιο αποσκοπεί στη μεγιστοποίηση της οικονομικής προσόδου (από κοινού με τους ιδιώτες-ιδιοκτήτες), σε περιβάλλον φυσικού μονοπωλίου, (γ) υπάρχουν προβλήματα εντολέα-εντολοδόχου. Το τελικό αποτέλεσμα διαμορφώνεται ανάλογα με επιμέρους εναλλακτικές υποθέσεις, χωρίς να είναι μονοσήμαντα προσδιορίσιμο (Viving, Boardman, & Moore, 2014; Boardman & Vining, 1991; Boardman & Vining, 2011). Σε εμπειρικό επίπεδο όμως, διαπιστώνουν οι συγγραφείς αυτοί, παρόλο που υπάρχει μερική τεκμηρίωση ότι οι μεικτές επιχειρήσεις έχουν καλύτερες επιδόσεις από τις αμιγείς δημόσιες, δεν μπορούμε να εξάγουμε ακόμη ασφαλή συμπεράσματα για τις ΤΜΕ. Σίγουρα, όμως, υπάρχει ένα αντιστάθμισμα μεταξύ της αποδοτικότητας κατανομής και της διοικητικής χαλαρότητας: οι ΤΜΕ βελτιώνουν την αποδοτικότητα κατανομής αλλά επιβαρύνουν τη διοικητική χαλαρότητα, σαν αποτέλεσμα των πολλαπλών προβλημάτων εταιρικής διακυβέρνησης (Viving, Boardman, & Moore, 2014).

Η εμπειρική βιβλιογραφία αποκαλύπτει μια ταχεία εξάπλωση των ΤΜΕ, ιδίως σε διάφορες χώρες της ΕΕ για την παροχή τοπικών αγαθών κοινής ωφέλειας, με κυρίαρχους τομείς την ύδρευση και τη διαχείριση απορριμμάτων, αλλά και την ηλεκτρική ενέργεια, το φυσικό αέριο, και τις αστικές συγκοινωνίες ((DEXIA, 2004), (Marra, 2006), (Bognetti & Robotti, 2007), (Bel & Fageda, 2010), (Da Cruz & Marques, 2012), (Garsia-Valinas, Gonzalez-Gomez, & Picazo-Tadeo, 2013)).¹⁸² Η τάση αυτή λαμβάνει χώρα σε βάρος των δύο εναλλακτικών μεθόδων παροχής που είχαν

¹⁸² Σε αντίθεση με την Ευρώπη, στις ΗΠΑ για την παροχή τοπικών αγαθών κοινής ωφέλειας αντί των μεικτών επιχειρήσεων έχει χρησιμοποιηθεί κυρίως το μοντέλο του διευθυνόμενου ανταγωνισμού, με παράλληλη λειτουργία ιδιωτικών και δημόσιων επιχειρήσεων σε διαφορετικές ζώνες μιας περιοχής (βλ. ενδεικτικά (Bel & Fageda, 2010), & ανάλυση σε ενότ. 2.2.2.2.3 παραπάνω).

προηγηθεί, ήτοι μέσω της αμιγούς δημόσιας ΕΤΑ και της αμιγούς ιδιωτικής επιχείρησης (μέσω παραχώρησης). Οι τάσεις ιδιωτικοποίησης με παραχώρηση για τα τοπικά αγαθά κοινής ωφέλειας, στη θέση των αμιγών ΕΤΑ, είχαν βασιστεί στις θεωρητικές προσεγγίσεις που αναπτύχθηκαν για τη δημόσια επιχείρηση και διερευνήσαμε παραπάνω. Με βάση την ανάλυση για τους παράγοντες που επηρεάζουν την αποδοτικότητα και τις επιδόσεις μιας επιχείρησης -ανταγωνισμός, εταιρική διακυβέρνηση, συμπεριφορά κρατικών λειτουργών-, και τον τρόπο που αυτοί οι παράγοντες συνδέονται με την ιδιοκτησία, η κυρίαρχη πρόταση πολιτικής που απέρρεε και για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των ΕΤΑ ήταν οι συμβάσεις παραχώρησης σε ιδιώτες. Η πολιτική αυτή ήταν πιο αδιαμφισβήτητη για το παράδειγμα της δημόσιας επιλογής, στη βάση της θεωρητικής ανάλυσης του (Niskanen, 2007 [1971]) για την ιδιοτελή συμπεριφορά των παραγόντων του κράτους, και τα προβλήματα που αυτή δημιουργούσε σε όρους κόστους και πλεονάζουσας παραγωγής. Οι συμβάσεις παραχώρησης εφαρμόστηκαν ευρέως στις τοπικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, αλλά τα αποτελέσματά τους δεν ήταν πάντα θετικά, ούτε και τα επιχειρήματα υπέρ της εφαρμογής τους ιδιαίτερα πειστικά, όπως είδαμε στην επισκόπηση του ιδιωτικού μοντέλου παραπάνω (1.2.2.2.2). Η προσέγγιση όμως των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και του κόστους συναλλαγών, ως πιο ολοκληρωμένη και σύνθετη, έθεσε διάφορα ζητήματα η διερεύνηση των οποίων συνέβαλλε στην ανάπτυξη του μεικτού μοντέλου (1.2.2.2.3) και των μεικτών επιχειρήσεων. Στην προσέγγιση αυτή σημαντικό ρόλο παίζουν τα κόστη συναλλαγών (Williamson, 1985; Williamson, 1999) και τα ατελή συμβόλαια (Grossman & Hart, 1986; Hart & Moore, 1990). Τα κόστη συναλλαγών γενικά συνδέονται με τη θεσμοθέτηση, διατήρηση και μεταβίβαση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Στη διαδικασία παραχώρησης απαιτούνται κόστη συμβολαιοποίησης και παρακολούθησης/ ελέγχου του παραχωρησιούχου. Λόγω όμως της ύπαρξης ασύμμετρης πληροφόρησης (κυρίως), τα συμβόλαια είναι ατελή. Υπάρχουν επομένως και προβλήματα ελέγχου και υψηλά κόστη συναλλαγών. Τα υψηλά κόστη συναλλαγών περιορίζουν, γενικά, τη διεύρυνση και ολοκλήρωση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, και άρα αυξάνουν τις εξωτερικότητες και την απόκλιση από την άριστη λύση κατά Pareto. Όταν τα κόστη συναλλαγών είναι υψηλά, η διαδικασία παραχώρησης δεν αναμένεται να μειώσει το κόστος και να βελτιώσει τις επιδόσεις στην παροχή της υπηρεσίας ((Sappington & Stiglitz, 1987), (Bel & Fageda, 2010)). Σε συνδυασμό με τις δυσκολίες

ελέγχου του παραχωρησιούχου και την εξειδίκευση των παγίων των ΕΤΑ, η απόφαση περί της παραχώρησης ή μη μιας τοπικής δημόσιας υπηρεσίας είναι ένα ζήτημα που θέλει ιδιαίτερη προσοχή, καθώς τα κόστη συναλλαγών μπορεί να είναι απαγορευτικά (Brown & Potoski, 2003). Ένα πρόσθετο ζήτημα είναι η ποιότητα των υπηρεσιών, καθώς η παραχώρηση μπορεί να μειώσει το κόστος αλλά να επιδεινώσει και την ποιότητα: ο παραχωρησιούχος δεν ενδιαφέρεται για την ποιότητα και ο δημόσιος φορέας μπορεί να μην είναι σε θέση να την ελέγξει, καθώς η ποιότητα δύσκολα συμβολαιοποιείται (αλλά και για άλλους λόγους που έχουμε αναλύσει στα προηγούμενα) (Hart, Shleifer, & Vishny, 1997).

Με βάση τις παραπάνω θεωρητικές προσεγγίσεις, οι υποθέσεις που έχουν προταθεί στη βιβλιογραφία σχετικά με τους παράγοντες που επηρεάζουν τις αποφάσεις ιδιωτικοποίησης σε τοπικό επίπεδο εμπίπτουν σε δύο κατηγορίες: οικονομικές και πολιτικές (Bel & Fageda, 2007; Bel & Fageda, 2010). Στις οικονομικές διακρίνονται οι δημοσιονομικοί περιορισμοί, και η μείωση του κόστους. Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί προέρχονται από δύο κατευθύνσεις: τη μείωση των μεταβιβάσεων από την κεντρική διοίκηση και τις αυξημένες δυσκολίες άντλησης τοπικών πόρων. Η μείωση του κόστους βασίζεται στην υπόθεση ότι η παραχώρηση εισάγει στοιχεία ανταγωνισμού στη θέση ενός δημόσιου μονοπωλίου (Savas, 1987), και οδηγεί στην εκμετάλλευση οικονομιών κλίμακας στις περιπτώσεις που οι δημοτικές επιχειρήσεις λειτουργούσαν σε μη άριστες γεωγραφικά κλίμακες (Donahue, 1989). Στις πολιτικές υποθέσεις, διακρίνονται επίσης δύο περιπτώσεις. Η ύπαρξη ομάδων συμφερόντων - όπως ομάδες επαγγελματιών ή εργατικά συνδικάτα,- που ανάλογα με τα συμφέροντά τους πιέζουν τις τοπικές διοικήσεις προς την μια ή την άλλη κατεύθυνση, και το πολιτικό και ιδεολογικό πρόσημο των τοπικών διοικήσεων –με τις πιο συντηρητικές διοικήσεις να είναι περισσότερο υπέρ των συμβάσεων παραχώρησης.

Η στροφή από τις συμβάσεις παραχώρησης στις τοπικές μεικτές επιχειρήσεις ήταν κατά κύριο λόγο πραγματιστική ((Marra, 2006), (Bel & Fageda, 2010)). Βασίστηκε στα εμπειρικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων που έκαναν αυτό το βήμα, και λιγότερο σε θεωρητικούς, ιδεολογικούς, ή άλλους λόγους. Τα εμπειρικά αποτελέσματα, σε συνδυασμό με τα πορίσματα της συνεχιζόμενης θεωρητικής έρευνας, καταδεικνύουν τα πλεονεκτήματα των ΤΜΕ έναντι των δύο εναλλακτικών μεθόδων παροχής. Στην επισκόπηση του μεικτού μοντέλου (ενότ. 2.2.2.2.3), επισημάναμε ως πλεονεκτήματά

του τη μείωση του κόστους παροχής των υπηρεσιών, την χωρίς κενά παράδοση των υπηρεσιών, την πρόσβαση σε ιδιωτική χρηματοδότηση, τη δυνατότητα καλύτερου ελέγχου από το δημόσιο φορέα, την εισαγωγή στοιχείων καινοτομίας και δεξιοτήτων από τον ιδιωτικό τομέα, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, τον περιορισμό των απολύσεων σε σχέση με το μοντέλο παραχώρησης, και τη δυνατότητα μιας πιο ανοιχτής και συμμετοχικής διακυβέρνησης με την ενεργό συμμετοχή των δημοτών. Αν και το μεικτό μοντέλο αναφέρεται γενικά στις δημόσιες υπηρεσίες και όχι συγκεκριμένα στις τοπικές εμπορεύσιμες, τα πλεονεκτήματά του αυτά, ως πλαίσιο, ισχύουν σε γενικές γραμμές και για τις TME.¹⁸³ Ειδικότερα για τις TME, τα πλεονεκτήματα εμπίπτουν σε τρεις κατηγορίες: χρηματοδότηση, κόστος, και έλεγχος.

Το *πλεονέκτημα της χρηματοδότησης* συνίσταται στη διεύρυνση των δυνατοτήτων για εξασφάλιση κεφαλαίων. Στο πλαίσιο των σύγχρονων δημοσιονομικών περιορισμών, η πρόσβαση σε ιδιωτικές πηγές χρηματοδότησης δίνει ένα σημαντικό πλεονέκτημα στην τοπική αυτοδιοίκηση για την κατασκευή και λειτουργία των σύγχρονων τεχνικών υποδομών ((DEXIA, 2004), (Marra, 2006), (Bel & Fageda, 2010)). Το *πλεονέκτημα του κόστους* συνίσταται στο χαμηλότερο κόστος που συνδέεται με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, και έχει αρκετές συνιστώσες. Μία από αυτές είναι η υψηλότερη παραγωγικότητα: καθώς η τυπική κατανομή των λειτουργιών στις TME είναι οι ιδιώτες να αναλαμβάνουν την παραγωγή και την παράδοση των υπηρεσιών και το δημόσιο τη ρύθμιση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο ((Marra, 2006), (Bel & Fageda, 2010), (Viving, Boardman, & Moore, 2014)), οι δεξιότητες, η τεχνογνωσία και ο τρόπος οργάνωσης των ιδιωτών –που έχουν ως κίνητρο το κέρδος– οδηγούν σε υψηλότερη παραγωγικότητα, και άρα σε χαμηλότερο κόστος.¹⁸⁴ Μια άλλη αιτία μείωσης του κόστους είναι η εσωτερικοποίηση του ελέγχου. Δεδομένου ότι η τοπική αυτοδιοίκηση θέτει τους όρους παροχής –και άρα ρυθμίζει, παρακολουθεί, και ελέγχει– η συμμετοχή της στη μεικτή επιχείρηση συνεπάγεται μείωση στην ασύμμετρη πληροφόρηση –σαν αποτέλεσμα της πρόσβασης σε περισσότερη και πιο ακριβή πληροφόρηση, καθώς η

¹⁸³ Μια σημαντική διαφορά μεταξύ του μεικτού μοντέλου και των μεικτών επιχειρήσεων είναι ότι στο πρώτο προβλέπεται η εισαγωγή διευθυνόμενου ανταγωνισμού, με παράλληλη λειτουργία δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων για την παροχή μιας υπηρεσίας σε διαφορετικές ζώνες μιας περιοχής, ενώ στις μεικτές επιχειρήσεις για την παροχή μιας υπηρεσίας οι δύο τομείς συνεργάζονται εντός της ίδιας επιχείρησης.

¹⁸⁴ Σύμφωνα με τον (Marra, 2006, σ. 5) που διερευνά τον τομέα ύδρευσης στην Ιταλία, η μείωση στα λειτουργικά κόστη για τις μεικτές επιχειρήσεις είναι σημαντική έναντι των αμιγών ETA.

ΤΑ συμμετέχει στην παραγωγή της πληροφόρησης αυτής (Schmidt, 1996). Αυτό σημαίνει ότι η ΤΑ, λειτουργώντας ως ‘εσωτερικός ρυθμιστής’, είναι σε θέση να ‘αναγκάσει’, άμεσα ή/και έμμεσα, τον ιδιώτη-εταίρο να γίνει πιο αποδοτικός. Επιπλέον, η συμμετοχή της ΤΑ στο συμβούλιο της επιχείρησης κάνει την παρακολούθηση και τον έλεγχο της επιχείρησης πιο αποτελεσματική και αποδοτική, μειώνοντας περαιτέρω το κόστος. Ένας τρίτος παράγοντας που επιδρά θετικά στο κόστος, αλλά και στη γενικότερη βελτίωση των επιδόσεων της επιχείρησης, είναι η αυξημένη δυνατότητα επίλυσης διαφορών με δεδομένα τα προβλήματα με τα ατελή συμβόλαια, η συμμετοχή στο διοικητικό συμβούλιο ιδιωτών και δημόσιου φορέα μπορεί να επιλύσει αποτελεσματικά τις διαφορές μεταξύ των δύο μερών, οι οποίες σε περίπτωση συμβολαιακής σχέσης (παραχώρησης) θα έπρεπε να επιλυθούν μέσω διαιτησίας. Όλοι οι προαναφερθέντες παράγοντες συμβάλλουν στη μείωση του κόστους ((Marra, 2006), (Bel & Fageda, 2010), (Viving, Boardman, & Moore, 2014), (Saussier & Klien, 2014)). Το *πλεονέκτημα του ελέγχου* προκύπτει επίσης από την εσωτερικοποίηση της διαδικασίας ελέγχου. Κατ’ αρχήν, ο δημόσιος φορέας, λειτουργώντας εκ των έσω, μπορεί να μεταβάλλει υπέρ του το ισοζύγιο των στόχων που θέτει η μεικτή επιχείρηση, έχοντας τη δυνατότητα να επηρεάσει τους συντελεστές στάθμισης, μεταξύ των κοινωνικών στόχων που θέτει το δημόσιο και των κερδοσκοπικών στόχων που θέτουν οι ιδιώτες υπέρ των πρώτων (Matsumura, 1998; Matsumura & Kanda, 2005). Μια επίσης σημαντική παράμετρος ελέγχου είναι η ποιότητα. Σε αντίθεση με τον ιδιώτη παραχωρησιούχο, ο οποίος –ευκαιρίας δοθείσης από τα ατελή συμβόλαια, ή και από άλλους παράγοντες- θα αυξήσει τα κέρδη του σε βάρος της ποιότητας, η δυνατότητα εσωτερικού ελέγχου στη μεικτή επιχείρηση από το δημόσιο φορέα βελτιώνει την ποιότητα. Με βάση τη δομή των κινήτρων, ο συνδυασμός μεταξύ ποιότητας και μείωσης του κόστους που μπορεί να επιτευχθεί στο πλαίσιο μιας μεικτής επιχείρησης είναι ο καλύτερος δυνατός χαμηλότερο κόστος σε σχέση με την αμιγή ΕΤΑ και υψηλότερη ποιότητα σε σχέση με τον παραχωρησιούχο (Schmitz, 2000). Αλλά το σημαντικότερο πλεονέκτημα ελέγχου προκύπτει λόγω των ατελών συμβολαίων καθώς τα συμβόλαια στην πράξη είναι πάντα ατελή και δεν περιλαμβάνουν όλες τις πτυχές της λειτουργίας μιας επιχείρησης ο ιδιοκτήτης έχει υπολειμματικά δικαιώματα ελέγχου (residual control rights) για οτιδήποτε στην επιχείρηση που δεν περιλαμβάνεται σε ένα τυπικό συμβόλαιο. Ο έλεγχος είναι

επομένως ατελής αν η επιχείρηση λειτουργεί με ένα συμβόλαιο ως παραχωρησιούχος για λογαριασμό ενός δημόσιου φορέα. Ένα πρόσθετο πρόβλημα που απαντάται στην πράξη με τα συμβόλαια είναι αυτό της ατελούς επιβολής και παρακολούθησης ενός, κατά τα άλλα, καλού συμβολαίου. Οι (Guasch, Laffont, & Straub, 2005), διερευνώντας ένα σημαντικό αριθμό συμβάσεων παραχώρησης στη Λατινική Αμερική ως προς την επιβολή τους, καταλήγουν σε μια σειρά προβλημάτων που σχετίζονται με τα ατελή συμβόλαια, όπως: διαμάχες σχετικά με τη συμμόρφωση στους όρους του συμβολαίου, εγκατάλειψη της παραχώρησης, υποτιθέμενη πτώχευση, αγνόηση και παραμέληση των χρηστών, και επαναδιαπραγματεύσεις των συμβολαίων σε βάρος των χρηστών. Το πρόβλημα του ελέγχου μπορεί να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά αν ο δημόσιος φορέας είναι συν-ιδιοκτήτης, όπως συμβαίνει στις μεικτές επιχειρήσεις (Hart, 2003).

2.4.3 Σύνοψη αξιολόγησης των εναλλακτικών τρόπων παραγωγής των εμπορεύσιμων υπηρεσιών

Έχοντας ολοκληρώσει την επισκόπηση για τις ΤΜΕ, μπορούμε να συνοψίσουμε τα πορίσματα σχετικά με το βασικό ερώτημα της επιλογής μεταξύ των εναλλακτικών τύπων παραγωγής των τοπικών εμπορεύσιμων υπηρεσιών. Η ανάλυση που προηγήθηκε προσδιόρισε επτά εναλλακτικούς τρόπους/μοντέλα: τέσσερις από τις ΕΤΑ με διάφορες παραλλαγές, και τρεις χωρίς συμμετοχή ΕΤΑ (σχήμα 3.1 & πίνακας 3.5). Ο πίνακας που ακολουθεί συνοψίζει τα σενάρια αυτά και την αξιολόγησή τους.

Πίνακας 2-8. Εναλλακτικά μοντέλα παραγωγής των τοπικών εμπορεύσιμων αγαθών. Σύνοψη αξιολόγησης

α/α	Μοντέλο	Στοιχεία	Αξιολόγηση
1	Δημόσιο	ΟΤΑ χωρίς συνεργασίες	Δεν αποτελεί τυπική, συνηθισμένη περίπτωση, καθώς η παραγωγή διεκπεραιώνεται από την κεντρική δομή του ΟΤΑ, χωρίς τη συμμετοχή επιχειρήσεων (δημοσίων ή ιδιωτικών). Θα πρέπει να διερευνάται ως εναλλακτική ιδίως όταν η κλίμακα παραγωγής είναι περιορισμένη (ή το μέγεθος της επιχείρησης είναι μικρό). Πλεονεκτήματα (σε σχέση με τη συμμετοχή επιχειρήσεων): αυξημένη λογοδοσία και διαφάνεια => περιορισμός φαινομένων διαφθοράς, μείωση προβλημάτων εταιρικής διακυβέρνησης (στις σχέσεις ιδιοκτησίας-διοίκησης), μείωση διοικητικού κόστους. Μειονεκτήματα: μη δυνατότητα αξιοποίησης εμπειρογνομόνων στο ΔΣ, μικρότερη ευελιξία στη λήψη και υλοποίηση αποφάσεων (σχετικά με απασχόληση, αμοιβές, δαπάνες, δανεισμό, τιμολόγηση, κ.λπ.), απουσία επιχειρηματικής κουλτούρας-περιβάλλοντος => λιγότερο ορθολογικές αποφάσεις & μείωση αποδοτικότητας.
2	Μεικτό	ΟΤΑ με συνεργασίες	Οι συνεργασίες με ιδιωτικό/κοινωνικό τομέα. Τα χαρακτηριστικά του μοντέλου #1 μπορούν να βελτιώνονται ως προς τα εξής: αύξηση παραγωγικότητας & μείωση του κόστους, αξιοποίηση εξειδικευμένων πόρων, εισαγωγή στοιχείων καινοτομίας και δεξιοτήτων, δυνατότητα ανοιχτής και συμμετοχικής διακυβέρνησης με την ενεργό συμμετοχή των δημοτών.

α/α	Μοντέλο	Στοιχεία	Αξιολόγηση
3	Δημόσιο	Αμιγείς ETA/ ένας OTA	Χαρακτηρίζονται από τα βασικά προβλήματα των ΔΕ όπως: έλλειψη κινήτρων, μη αποτελεσματική διοίκηση, χαλαροί προϋπολογισμοί, πολλαπλοί και αντιφατικοί στόχοι, πολιτικές παρεμβάσεις, αυξημένα προβλήματα εταιρικής διακυβέρνησης, ιδιοτελείς συμπεριφορές των συντελεστών του δημοσίου. Συνολικό αποτέλεσμα: χαμηλή αποδοτικότητα
4	Δημόσιο	Αμιγείς ETA/ διαδημοτικές	Στα προβλήματα του μοντέλου 3, προστίθενται προβλήματα ελέγχου και δυσκολίες συνεργασίας. Στα θετικά, η δυνατότητα εκμετάλλευσης οικονομιών κλίμακας, καλύτερης ρύθμισης εξωτερικότητας, και αξιοποίησης εξειδικευμένων/ σπανιζόντων πόρων
5	Μεικτό	Μεικτές ETA (TME)	Κατά κανόνα, οι ιδιώτες αναλαμβάνουν την παραγωγή και ο δημόσιος φορέας την παρακολούθηση και έλεγχο. Τα πλεονεκτήματα εμπίπτουν σε τρεις κατηγορίες: (α) Αυξημένες δυνατότητες χρηματοδότησης. (β) Μείωση κόστους (λόγω αυξημένης παραγωγικότητας, εσωτερικοποίησης του ελέγχου, και δυνατότητας αποτελεσματικής επίλυσης των διαφορών). (γ) Αποτελεσματικός έλεγχος, λόγω εσωτερικοποίησής του, με συνέπειες: στάθμιση των στόχων υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, βελτίωση της ποιότητας, ελαχιστοποίηση προβλημάτων με ατελή συμβόλαια.
6	Μεικτό	ETA + ιδιωτικές επιχειρήσεις	Μοιράζεται αρκετά πλεονεκτήματα με το μεικτό μοντέλο #5: διευθυνόμενος ανταγωνισμός => μείωση κόστους παροχής, χωρίς κενά παράδοση των υπηρεσιών, πρόσβαση σε ιδιωτική χρηματοδότηση, δυνατότητα καλύτερου ελέγχου από το δημόσιο φορέα, εισαγωγή στοιχείων καινοτομίας και δεξιοτήτων από τον ιδιωτικό τομέα, βελτίωση ανταγωνιστικότητας, περιορισμό απολύσεων σε σχέση με το μοντέλο παραχώρησης, δυνατότητα ανοιχτής και συμμετοχικής διακυβέρνησης με την ενεργό συμμετοχή των δημοτών
7	Ιδιωτικό	Παραχώρηση σε ιδιωτικές επιχειρήσεις	Οι ΣΠ έχουν ευρεία εφαρμογή στην ΤΑ. Βασικό επιχείρημα: μείωση μέσου κόστους λόγω εισαγωγής στοιχείων ανταγωνισμού. Βασικά αντιεπιχειρήματα: (α) ο ανταγωνισμός δεν διασφαλίζεται εύκολα, (β) υψηλά κόστη συναλλαγών, (γ) προβλήματα σχεδιασμού & εφαρμογής συμβάσεων (ατελή συμβόλαια), (δ) προβλήματα ποιότητας. Αν τα κόστη συναλλαγών είναι υψηλά και υπάρχουν προβλήματα στις διαδικασίες παρακολούθησης/ ελέγχου, οι ΣΠ όχι ο ενδεδειγμένος τρόπος.

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Στα μοντέλα 1 & 2 η παραγωγή γίνεται από τις κεντρικές δομές του OTA (χωρίς ή με συνεργασίες, αντίστοιχα), χωρίς δημόσια ή ιδιωτική επιχείρηση. Από τα δύο μοντέλα, το δεύτερο πλεονεκτεί καθώς επιτρέπει την εισαγωγή στοιχείων καινοτομίας, δεξιοτήτων, και αυξημένης παραγωγικότητας. Τα μοντέλα αυτά αν και μειονεκτούν έναντι των άλλων σε ευελιξία στη λήψη και εφαρμογή επιχειρησιακών αποφάσεων και στην αξιοποίηση εμπειρογνομόνων στη διοίκηση, πλεονεκτούν σε όρους λογοδοσίας, διαφάνειας, και μειωμένων προβλημάτων εταιρικής διακυβέρνησης. Σύμφωνα με τον Kitchen:¹⁸⁵

Η καλύτερη και κοινωνικά πιο επιθυμητή μορφή διακυβέρνησης επιτυγχάνεται όταν οι τοπικά εκλεγμένοι σύμβουλοι έχουν την ευθύνη λήψης αποφάσεων για όλα τα τοπικά αγαθά και υπηρεσίες, ανεξάρτητα από το πώς παράγονται...Αν μια ETA μπορεί να χαράξει πολιτική για ένα συγκεκριμένο αγαθό-υπηρεσία... και αν λειτουργεί αυτόνομα ή ημι-αυτόνομα από το

¹⁸⁵ Η άποψη αυτή βασίζεται, κυρίως, στη διάκριση μεταξύ παραγωγής-παροχής που έχουμε επισημάνει επαρκώς στα προηγούμενα (1.2.2.1).

εκλεγμένο τοπικό συμβούλιο το οποίο έχει την ευθύνη για μια σειρά άλλων τοπικών αγαθών-υπηρεσιών, υπάρχουν λιγότερα κίνητρα και είναι λιγότερο πιθανό να επιτευχθεί αποδοτικότητα, διαφάνεια, και λογοδοσία στην τοπική δημόσια οικονομία (Kitchen, 2006, p. 145).

Η περίπτωση των αμιγών μονομετοχικών ETA (μοντέλο 3) αποτελεί την τυπική περίπτωση του δημόσιου μοντέλου για τις εμπορεύσιμες υπηρεσίες. Οι ETA μοιράζονται τα βασικά χαρακτηριστικά των ΔΕ οι οποίες έχουν αναλυθεί διεξοδικά στο κεφάλαιο αυτό. Τα προβλήματα των ETA έχουν οδηγήσει στην αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων που έχουμε επισημάνει παραπάνω και συνοψίζουμε σε αυτή την ενότητα. Οι διαδημοτικές (μοντέλο 4) μπορούν να βελτιώσουν τα αποτελέσματα του μοντέλου 3 ως προς την εκμετάλλευση οικονομιών κλίμακας, τις εξωτερικότητες και την αξιοποίηση εξειδικευμένων πόρων, αλλά προσθέτουν προβλήματα συνεργασίας και εταιρικής διακυβέρνησης. Τα μεικτά μοντέλα 5 & 6 πλεονεκτούν σε πολλά σημεία έναντι των υπολοίπων, καθώς συνδυάζουν τα πλεονεκτήματα του δημόσιου και του ιδιωτικού μοντέλου, ενώ μειώνουν σημαντικά τα μειονεκτήματά τους. Η συνεργασία των δύο τομέων –είτε στο πλαίσιο μιας μεικτής επιχείρησης (μοντέλο 5) ή στο πλαίσιο της αγοράς (μοντέλο 6), αν και με αρκετές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους- μπορεί να επιφέρει: αυξημένη παραγωγικότητα και μείωση του κόστους· εισροή δεξιοτήτων, καινοτομίας και χρηματοδότησης από τον ιδιωτικό τομέα· αποτελεσματικό έλεγχο από το δημόσιο φορέα· δυνατότητα ανοιχτής και συμμετοχικής διακυβέρνησης με την ενεργό συμμετοχή των δημοτών. Στο ιδιωτικό μοντέλο της παραχώρησης (#7) τα μειονεκτήματα έχουν επισημανθεί επαρκώς στα προηγούμενα (1.2.2.2.2), τα οποία άλλωστε έχουν οδηγήσει στην αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων στο πλαίσιο του μεικτού μοντέλου.

Από την παραπάνω γενική σκιαγράφηση των χαρακτηριστικών των εναλλακτικών μεθόδων προκύπτει ότι το μεικτό μοντέλο στις δύο εκδοχές του με τις επιχειρήσεις (#6 & 7) παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα έναντι των άλλων. Η τελική επιλογή όμως μεταξύ των εναλλακτικών θα πρέπει να βασίζεται, κατά περίπτωση, σε μια ανάλυση κόστους-οφέλους και στην αξιολόγησή τους με βάση τα τέσσερα βασικά κριτήρια: αποδοτικότητα, λογοδοσία, διαφάνεια, ευκολία διοίκησης (Kitchen, 2006, pp. 144-145).

2.5 Ανακεφαλαίωση

Οι ΔΕ έχουν αποτελέσει ένα σημαντικό στοιχείο της επέκτασης του κράτους κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Οι λόγοι δημιουργίας και ανάπτυξης των ΔΕ, με μεγάλες διαφοροποιήσεις μεταξύ χωρών, είναι πολλοί: ιστορικοί, κοινωνικοί, οικονομικοί, πολιτικοί. Στην οικονομική θεωρία η ύπαρξη των ΔΕ έχει αιτιολογηθεί κυρίως με τη διόρθωση ατελειών της αγοράς (μονοπώλια, εξωτερικότητες). Παρόλο το σημαντικό ρόλο που έπαιζαν οι ΔΕ, άργησε να αναπτυχθεί μια θεωρία –ανεξάρτητη από αυτή για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις– που να ερμηνεύει τη λειτουργία τους και τις επιδόσεις τους. Ο λόγος είναι ότι στην παραδοσιακή νεοκλασική θεωρία η ιδιοκτησία εθεωρείτο ουδέτερος παράγοντας σε σχέση με την αποδοτικότητα. Με αφορμή όμως τα προβλήματα που εμφανίστηκαν στη λειτουργία των ΔΕ αναπτύχθηκε μια τεράστια βιβλιογραφία, θεωρητική και εμπειρική. Η έρευνα αυτή είναι πολυσύνθετη λόγω εννοιολογικών και άλλων δυσκολιών που θέτουν παράγοντες όπως: μη συναίνεση στο περιεχόμενο του όρου ΔΕ, η ανάγκη διεπιστημονικής προσέγγισης, ιδεολογικές μεροληψίες, και η ικανοποίηση από τις ΔΕ κοινωνικών στόχων που δεν προσφέρονται για ποσοτικοποίηση στο πλαίσιο αξιολόγησης των επιδόσεων των ΔΕ. Το βασικό ερώτημα που τέθηκε προς απάντηση στην έρευνα είναι αν η δημόσια επιχείρηση είναι εγγενώς λιγότερο αποδοτική από την ιδιωτική λόγω της ‘φύσης’ της, δηλαδή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος, ή αν οι διαφοροποιήσεις στην αποδοτικότητα οφείλονται κατά κύριο λόγο σε άλλους παράγοντες, όπως η δομή της αγοράς. Στο επίκεντρο της έρευνας έχει δηλαδή βρεθεί η *σχέση ιδιοκτησίας-αποδοτικότητας*. Η διερεύνηση από τα θεωρητικά ρεύματα (δικαιώματα ιδιοκτησίας/ κόστη συναλλαγών/ εντολέα-εντολοδόχου/ ατελή συμβόλαια, και δημόσια επιλογή) εξετάζουν τις επιπτώσεις της ιδιοκτησίας στους παράγοντες που καθορίζουν την αποδοτικότητα μιας επιχείρησης, ήτοι (α) στον ανταγωνισμό, (β) στις επιδόσεις της διοίκησης, με βάση το πλαίσιο της εταιρικής διακυβέρνησης, και (γ) στη συμπεριφορά των δημόσιων αρχών, με βάση τις απόψεις για τη φύση του κράτους. Οι απαντήσεις συγκλίνουν στην άποψη ότι –*ceteris paribus*– υπάρχουν *ex ante* επιχειρήματα υπέρ της ανωτερότητας της ατομικής ιδιοκτησίας, με βάση το κριτήριο της αποδοτικότητας, σε σχέση και με τους τρεις παραπάνω παράγοντες. Οι εμπειρικές έρευνες, αν και αμφίσημες σε κάποιες περιπτώσεις, επιβεβαιώνουν γενικώς τα θεωρητικά πορίσματα.

Οι ιδιωτικοποιήσεις των ΔΕ κατά τις δεκαετίες 1980 και 1990 στηρίχθηκαν, γενικά, στα πορίσματα της παραπάνω θεωρητικής επιχειρηματολογίας. Τα αμφιλεγόμενα αποτελέσματα όμως των ιδιωτικοποιήσεων οδήγησαν σε αναθεώρηση των πολιτικών ιδιωτικοποίησης. Στο επίκεντρο της συνεχιζόμενης συζήτησης βρέθηκε η άποψη ότι το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεν είναι ίσως ο πλέον καθοριστικός παράγοντας της επίδοσης μιας επιχείρησης. Η δομή της αγοράς παίζει καθοριστικό ρόλο, καθώς τα κίνητρα των στελεχών διαμορφώνονται πρωτίστως από το ανταγωνιστικό περιβάλλον. Άλλος σημαντικός παράγοντας είναι το γενικότερο θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου αναπτύσσεται η δημόσια επιχειρηματικότητα. Σαν αποτέλεσμα, οι πολιτικές από τη δεκαετία του 2000 άρχισαν να δίνουν όλο και μεγαλύτερη έμφαση στη βελτίωση του γενικότερου θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου, στην εισαγωγή στοιχείων ανταγωνισμού στις αγορές που δραστηριοποιούνται οι ΔΕ (στη λογική του ‘μεικτού μοντέλου’), στις μεικτές επιχειρήσεις (‘μερική ιδιωτικοποίηση’), στις συνεργασίες με τον ιδιωτικό τομέα, στην ανοικτή και συμμετοχική διακυβέρνηση, και στην εσωτερική αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων με την εισαγωγή στοιχείων εταιρικής διακυβέρνησης για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

Οι ΕΤΑ ακολούθησαν μια διαφορετική ιστορική εξέλιξη σε σχέση με τις ΔΕ. Μετά την ανάπτυξή τους κατά το δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα σε συγκεκριμένα αστικά κέντρα των εκβιομηχανιζόμενων χωρών, έχασαν έδαφος κατά τον 20^ο αιώνα υπέρ των ΔΕ, και επανήλθαν δυναμικά στο προσκήνιο μεταπολεμικά με τις διαδικασίες αποκέντρωσης. Τα βασικά ζητήματα σχετικά με τις ΕΤΑ είναι τρία: (i) σε ποιες δραστηριότητες θα πρέπει –ή είναι λογικό– να δραστηριοποιούνται, (ii) ποιες είναι οι μορφές που μπορεί να πάρουν, και (iii) ποιος είναι ο πλέον κατάλληλος τρόπος παροχής των τοπικών εμπορεύσιμων υπηρεσιών, δεδομένων των εναλλακτικών που υπάρχουν. Σε σχέση με το πρώτο ερώτημα, η απάντηση που δίνουμε είναι ότι μπορούν να δραστηριοποιούνται στις (τοπικές) ΥΓΟΣ, δηλαδή σε εμπορεύσιμα τοπικά συλλογικά αγαθά (όπως τα αγαθά κοινής ωφέλειας). Αυτό προκύπτει τόσο από την ανάλυση στο προηγούμενο κεφάλαιο, όσο και από την έννοια των ΕΤΑ που αναπτύσσουμε σε αυτό το κεφάλαιο: ένας οργανισμός που πουλάει τοπικά συλλογικά αγαθά και ελέγχεται από την τοπική αυτοδιοίκηση. Άλλωστε, και ιστορικά οι ΕΤΑ έχουν δραστηριοποιηθεί κυρίως στα τοπικά αγαθά κοινής ωφέλειας και στις μεταφορές, σε αντίθεση με τις ΔΕ οι οποίες

έχουν δραστηριοποιηθεί ευρέως και στις αγορές των ιδιωτικών αγαθών. Σε σχέση με το δεύτερο ερώτημα, οι μορφές των ΕΤΑ προσδιορίζονται στη βιβλιογραφία με βάση την ιδιοκτησία, και την άσκηση και κατάτμηση του ελέγχου. Προκύπτουν τρεις παραλλαγές μιας αμιγούς ΕΤΑ, με τη διαφοροποίηση να έγκειται στον τρόπο λήψης αποφάσεων και στον έλεγχο, και μια μεικτή ΕΤΑ (ΤΜΕ). Παρόλο που η θεωρία για τις ΤΜΕ δεν είναι πλήρως αναπτυγμένη, τα αρχικά θεωρητικά πορίσματα και τα αποτελέσματα των εμπειρικών μελετών από τη μεγάλη εξάπλωσή τους στην Ευρώπη από την προηγούμενη δεκαετία μέχρι σήμερα, συνηγορούν υπέρ των πλεονεκτημάτων των ΤΜΕ έναντι των άλλων μορφών. Τα πορίσματα αυτά δίνουν μια εν μέρει απάντηση και στο τρίτο ερώτημα. Κάνοντας μια συγκριτική αξιολόγηση προκύπτει ότι οι ΤΜΕ παρουσιάζουν πλεονεκτήματα έναντι των διαφόρων εναλλακτικών τρόπων παροχής των εμπορεύσιμων τοπικών συλλογικών αγαθών –μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται και οι συμβάσεις παραχώρησης που χρησιμοποιήθηκαν ευρέως κατά τη φάση των ιδιωτικοποιήσεων των ΔΕ εν γένει. Αυτό είναι αποτέλεσμα αφ' ενός του ότι οι ΤΜΕ διορθώνουν πολλά από τα μειονεκτήματα του δημόσιου και του ιδιωτικού μοντέλου, ενώ παράλληλα αξιοποιούν τα επιμέρους πλεονεκτήματα και των δύο: μειώνονται τα προβλήματα εταιρικής διακυβέρνησης και ο δημόσιος έλεγχος γίνεται πιο αποτελεσματικός, βελτιώνεται η παραγωγικότητα και η αποδοτικότητα, και εισάγονται δεξιότητες και εξειδικευμένοι/σπανίζοντες πόροι από τον ιδιωτικό τομέα.

Ακολουθεί η σύνθεση των κύριων σημείων της θεωρητικής και ιστορικής συζήτησης, περί παρεμβατισμού και δημόσιας επιχειρηματικότητας, όπως έχει αναπτυχθεί στα κεφάλαια 1 και 2. Η σύνθεση αυτή πιστεύουμε ότι συμβάλλει στην πληρέστερη ερμηνεία και αξιολόγηση της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ στην Ελλάδα.

2.6 Σύνθεση ιστορικής-θεωρητικής συζήτησης: Παρεμβατισμός και δημόσια επιχειρηματικότητα

Για να καταστεί εφικτή η αξιολόγηση της επιχειρηματικής δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα –το ουσιαστικό ερευνητικό ερώτημα αυτής της μελέτης- συνθέσαμε αρχικά το θεωρητικό–μεθοδολογικό πλαίσιο της αξιολόγησης. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει τον προσδιορισμό τριών δομικών στοιχείων: (i) τις εναλλακτικές μεθόδους παραγωγής για τα ΤΣΑ, (ii) τα εμπορεύσιμα τοπικά συλλογικά αγαθά, και

(iii) την αποτελεσματικότητα των διαφόρων μορφών δημοτικής επιχειρηματικότητας. Θα έπρεπε, δηλαδή, να δοθεί αρχικά μια απάντηση στο σύνθετο θεωρητικό ερώτημα: *ποιους εναλλακτικούς τρόπους έχει στη διάθεσή της η ΤΑ για την παροχή των τοπικών συλλογικών αγαθών γενικότερα, ποια από αυτά τα αγαθά μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δημοτικής επιχειρηματικής δράσης, και ποια είναι η πλέον κατάλληλη μορφή οργάνωσης της δημοτικής επιχειρηματικότητας;* Το ερώτημα αυτό παρέπεμψε την έρευνα στη φύση των αγαθών, στη διάσταση δηλαδή «ιδιωτικά αγαθά – δημόσια αγαθά» και η διάσταση αυτή παρέπεμψε, όπως είναι φυσικό, στο ρόλο του κράτους. Η ανασκόπηση των απόψεων για το ρόλο του κράτους οδήγησε την έρευνα στις νεότερες απόψεις για την εναλλακτική παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς και στην οριοθέτηση του πεδίου «εμπορεύσιμα» συλλογικά αγαθά, με βάση σχετικές τυπολογίες που έχουν αναπτυχθεί στην ΕΕ. Και, τέλος, η ανάγκη αξιολόγησης των μορφών δημοτικής επιχειρηματικότητας μας οδήγησε στην ανασκόπηση της σχετικής με τις δημόσιες επιχειρήσεις –σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο- βιβλιογραφίας. Τα πορίσματα της παραπάνω θεωρητικής έρευνας τα χρησιμοποιήσαμε ως ερμηνευτικό πλαίσιο στην εμπειρική έρευνα.

Ιστορικά, το *κράτος-επιχειρηματία* είναι ένα φαινόμενο του 20^{ου} αιώνα (δεκαετίες 1930-1980, κυρίως), ως ένα μέρος της ευρύτερης επέκτασης του δημόσιου τομέα. Η επέκταση του κράτους στηρίχτηκε, σε μεγάλο βαθμό, στις ΔΕ, γι' αυτό, άλλωστε, και οι προσπάθειες συρρίκνωσής του που επιχειρήθηκαν από τη δεκαετία του 1980, είχαν στο επίκεντρό τους τις ΔΕ. Η κατανόηση, επομένως, των παραμέτρων της κρατικής – και κατ' επέκταση και της δημοτικής- επιχειρηματικότητας περνά μέσα από την κατανόηση των διακυμάνσεων της κρατικής παρεμβατικότητας γενικότερα.

Η μεγάλη επέκταση του κράτους κατά τον 20^ο αιώνα οφείλεται σε ιστορικές συγκυρίες, με σημαντικότερες τις εξής: οι πόλεμοι, η μεγάλη ύφεση του μεσοπολέμου, η διάχυση της μαρξιστικής και σοσιαλιστικής σκέψης, και η επικράτηση σοσιαλδημοκρατικών κυβερνήσεων σε πολλές χώρες μεταπολεμικά. Σε αρκετές χώρες μάλιστα, η επιτυχία του πολεμικού σχεδιασμού οδήγησε την κρατική παρέμβαση, πέρα από τη μακροοικονομική διαχείριση της ζήτησης, σε σχεδιασμό της οικονομικής δραστηριότητας μέσα από πενταετή ενδεικτικά σχέδια βιομηχανικής πολιτικής και συντονισμού των επενδύσεων, με στόχο την αλλαγή της δομής των οικονομιών. Αλλά και η έννοια του *κράτους-επιχειρηματία* που υιοθέτησαν πολλά κράτη και επέκτειναν

το εύρος της παρέμβασής τους είχε άμεση συσχέτιση με την παραπάνω έννοια του σχεδιασμού: το κράτος αποτελούσε το βασικό μηχανισμό μεγέθυνσης, την οποία προσπαθούσε να επιτύχει είτε με εθνικοποιημένους κλάδους, ή παρεμβαίνοντας αποφασιστικά στη λειτουργία των ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Παράλληλα όμως, μεγάλη ώθηση στην επέκταση αυτή έδωσαν και τα θεωρητικά ρεύματα που αναπτύχθηκαν και κυριάρχησαν στην οικονομική επιστήμη, οι χαρακτηριζόμενες και ως «παρεμβατικές θεωρίες»: ο κεϋνσιανισμός, η οικονομική της ευημερίας, και οι πρώιμες θεωρίες οικονομικής ανάπτυξης. Τα θεωρητικά αυτά ρεύματα, στο πλαίσιο της ευνοϊκής ιστορικής συγκυρίας, οδήγησαν στην αναθεώρηση του δόγματος *laissez-faire* που κυριάρχησε στο μεσοπόλεμο και υποστήριζαν ένα ευρύ φάσμα δημόσιων παρεμβατικών πολιτικών.

Από τα θεωρητικά αυτά ρεύματα το υπόδειγμα της οικονομικής της ευημερίας –το νεοκλασικό υπόδειγμα-, με τα μικροοικονομικά του θεμέλια και την έμφαση στη φύση των αγαθών, έχει άμεση συνάφεια με τα ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας μελέτης· γι' αυτό και αποτέλεσε αντικείμενο της θεωρητικής επισκόπησης. Με την ενσωμάτωση της θεωρίας των δημοσίων αγαθών, όπως ολοκληρώθηκε από τον Samuelson, το υπόδειγμα παρείχε τη βάση των θεωρητικών αναλύσεων για τον οικονομικό ρόλο του κράτους, αλλά και πολύ ισχυρή θεωρητική αιτιολόγηση –ίσως πιο ισχυρή και από τον κεϋνσιανισμό- της κρατικής παρεμβατικότητας. Η αιτιολόγηση αυτή προέκυπτε από το θεωρητικό-δεοντολογικό πόρισμα του υποδείγματος ότι, η κρατική παρέμβαση θα μπορούσε να διορθώσει τις βασικές ατέλειες της αγοράς –δημόσια αγαθά και εξωτερικότητες- χωρίς να διαταραχθούν οι συνθήκες της κατά Pareto αριστοποίησης· έτσι, η οικονομική παρέμβαση του κράτους θα μπορούσε να οδηγήσει στη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Το δεοντολογικό αυτό πόρισμα χρησιμοποιήθηκε στην πράξη για την αιτιολόγηση μιας ευρείας γκάμας πολιτικών δημοσίων δαπανών και κρατικής παρέμβασης. Έτσι, το κυρίαρχο για πολλές δεκαετίες νεοκλασικό υπόδειγμα, συνέβαλλε, σε συνδυασμό και με τους άλλους παράγοντες της ιστορικής συγκυρίας, στη γιγάντωση του μεταπολεμικού κράτους.

Η σοφία του κυρίαρχου μοντέλου της νεοκλασικής σύνθεσης αμφισβητήθηκε ανοιχτά από τη δεκαετία του 1970 όταν τα προβλήματα που υπέβοσκαν άρχισαν να γίνονται πιεστικά· εξάντληση της αναπτυξιακής δυναμικής, συσσώρευση δημοσιονομικών ελλειμμάτων, και προβλήματα αποδοτικότητας-βιωσιμότητας των δημοσίων

επιχειρήσεων. Τα ρεύματα κριτικής που προϋπήρχαν ενίσχυσαν την επιχειρηματολογία τους, υποβοηθούμενα από την αρνητική οικονομική συγκυρία αλλά και την εξέλιξη εναλλακτικών θεωρητικών απόψεων. Στο επίκεντρο της κριτικής αυτής βρέθηκαν: (α) η αυθαίρετη χρήση του μοντέλου για την αιτιολόγηση δημοσίων πολιτικών, παρόλο που, εκ της φύσης του, το μοντέλο ήταν ένα δεοντολογικό, αφαιρετικό, μαθηματικό πρότυπο αριστοποίησης· (β) οι απλουστευτικές του υποθέσεις, σχετικά με τις ατέλειες της αγοράς· (γ) η αφελής ενσωμάτωση της υπόθεσης ενός αποδοτικού/αποτελεσματικού κράτους. Τα θεωρητικά ρεύματα που έχουν ασκήσει κριτική στην αφελή αυτή νεοκλασική θέση συγκροτούν την προσέγγιση της «πολιτικής οικονομίας», με βασικό κοινό στοιχείο μεταξύ τους την εισαγωγή της πολιτικής διάστασης στην οικονομική ανάλυση. Για την προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας, το κράτος είναι ένας θεσμός που *θα μπορούσε* να επιβάλλει μια συνεργατική συμπεριφορά μεταξύ των συναλλασσόμενων μερών –η απουσία της οποίας είναι η βασική αιτία για τις ατέλειες της αγοράς-, στις περιπτώσεις που απαιτείται η λήψη συλλογικών αποφάσεων. Το αν και το πώς θα πρέπει να παρεμβαίνει το κράτος, όμως, δεν μπορεί να έχει μια απλοϊκή και μονοσήμαντη απάντηση. Οι κυβερνήσεις είναι κοινωνικοί θεσμοί, με τη δική τους εσωτερική ατζέντα, και δεν μπορούμε να θεωρούμε ότι αυτόματα θα υιοθετήσουν τις πολιτικές που βελτιώνουν την αποδοτική κατανομή των πόρων και θα απορρίψουν αυτές που την επιδεινώνουν. Η πολιτική διάσταση –πέρα από την οικονομική- εισάγεται ως συστατικό στοιχείο της ανάλυσης και τα ζητήματα λειτουργίας του κράτους αποτελούν, σε κάθε περίπτωση, αντικείμενο εμπειρικής και διεπιστημονικής διερεύνησης.

Ο συνδυασμός των συσσωρευμένων προβλημάτων των οικονομιών, με τα πορίσματα της θεωρητικής και εμπειρικής έρευνας στη φύση και λειτουργία του κράτους και των αγορών, διαφοροποίησε ριζικά τα μοντέλα άσκησης δημοσίων πολιτικών. Εκτός από την αμφισβήτηση του κράτους-επιχειρηματία, τέθηκε υπό προβληματισμό και αναθεώρηση και το μοντέλο του κράτους-παραγωγού για όσες υπηρεσίες θεωρήθηκε ‘εκ των ων ουκ άνευ’ να παραμείνουν δημόσιες. Στη θέση του ‘δημόσιου μοντέλου’ (παραγωγή-παροχή των δημοσίων υπηρεσιών από το κράτος), προτάθηκαν εναλλακτικά μοντέλα· σε πρώτη φάση δοκιμάστηκε το ‘ιδιωτικό μοντέλο’ (η ευθύνη παροχής στο κράτος και η παραγωγή σε ιδιώτες, κυρίως με συμβάσεις παραχώρησης), και στη συνέχεια το ‘μεικτό μοντέλο’ (συνεργασία δημόσιου τομέα με ιδιωτικό κυρίως

-αλλά και με τον κοινωνικό και με τους χρήστες- στην *παραγωγή* των δημοσίων υπηρεσιών). Οι διάφορες μέθοδοι παροχής των δημοσίων υπηρεσιών που άρχισαν να εφαρμόζονται έγιναν ευρύτερα γνωστές ως ‘εναλλακτική παροχή υπηρεσιών’ (ΕΠΥ). Η ελκυστικότητα της ΕΠΥ διευκολύνθηκε και από άλλες εξελίξεις που έλαβαν χώρα κατά το τελευταίο τέταρτο του προηγούμενου αιώνα: θεωρίες και πολιτικές αποκέντρωσης, νέο δημόσιο μανάτζμεντ, διάκριση στις έννοιες και διαδικασίες ‘παραγωγή – παροχή’, διάχυση της φιλοσοφίας της αγοράς και της έννοιας ‘διακυβέρνηση’, τεχνολογικές εξελίξεις, παγκοσμιοποίηση, φιλελευθεροποίηση ολοκληρωτικών καθεστώτων.

Οι παραπάνω μεταπολεμικές εξελίξεις στην παρεμβατικότητα του κράτους έχουν θέσει το πλαίσιο της έρευνας στην παρούσα μελέτη. Για να απαντήσουμε στα δύο πρώτα ερευνητικά ερωτήματα αξιοποιήσαμε αρχικά τις έρευνες για τη φύση των αγαθών. Ειδικότερα, με αφετηρία τη διάκριση δημόσιο-ιδιωτικό αγαθό του Samuelson η έρευνα στη φύση και στα χαρακτηριστικά των αγαθών επέτρεψε την ανάπτυξη μιας σύνθετης τυπολογίας τους· σε αυτήν, όλα σχεδόν τα αγαθά στα οποία (μπορεί να) εμπλέκεται ο δημόσιος τομέας είναι «ενδιάμεσα» αγαθά –μεταξύ ιδιωτικών και αμιγώς δημοσίων- ενώ τα αμιγή δημόσια αγαθά, αν υπάρχουν καν, είναι ελάχιστα. Τα ενδιάμεσα αγαθά, το βασικό στοιχείο των οποίων είναι οι εξωτερικότητες, εμπεριέχουν σε διάφορους βαθμούς τα χαρακτηριστικά της μη ανταγωνιστικής χρήσης και της μη εξαιρεσιμότητας. Μία άλλη διάσταση που έχει ενσωματωθεί στην παραπάνω τυπολογία είναι η χωρική· τα δημόσια αγαθά διακρίνονται σε εθνικά, παγκόσμια, και τοπικά. Η διάκριση αυτή εξυπηρετεί, εκτός των άλλων, την κατανομή των οφελών και της χρηματοδότησής τους· η οριοθέτηση της περιοχής ωφέλειας προσδιορίζει, σύμφωνα με την αρχή του οφέλους, και αυτούς που θα πρέπει να τα χρηματοδοτήσουν.

Στο πλαίσιο της παραπάνω τυπολογίας προσδιορίσαμε στη συνέχεια τα «εμπορεύσιμα» τοπικά συλλογικά αγαθά. Πρόκειται στην ουσία για τοπικά ιδιωτικά αγαθά με σημαντικές εξωτερικότητες: η ανταγωνιστική χρήση και η εξαιρεσιμότητα είναι υψηλές (στοιχεία που τα καθιστούν «ιδιωτικά»), αλλά οι εξωτερικότητες τα καθιστούν αγαθά «γενικού συμφέροντος». Το στοιχείο του γενικού συμφέροντος τα καθιστά «συλλογικά» και η περιορισμένη τους εμβέλεια τοπικά, και άρα εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της ΤΑ. Πολλά από αυτά ανήκουν στην κατηγορία των ‘αγαθών κοινής ωφέλειας’. Τα χαρακτηριστικά τους επιτρέπουν την πώλησή τους στους

πολίτες/χρήστες έναντι τιμήματος –εξ’ ου και «εμπορεύσιμα»-, με πλέον ενδεδειγμένη τιμολόγηση αυτή του νεκρού σημείου. Οι υπόλοιπες κατηγορίες τοπικών συλλογικών αγαθών δεν προσφέρονται για επιχειρηματική δράση, καθώς ο βαθμός είτε (α) της ανταγωνιστικής χρήσης, ή (β) της εξαιρεσιμότητας, ή (γ) και των δύο, θα είναι σχετικά χαμηλός (ή πολύ χαμηλός). Στην περίπτωση (α) δεν είναι οικονομικά λογικό να επιβληθεί τιμή, ακόμη και αν μπορεί να εισπραχθεί· στην περίπτωση (β) δεν μπορεί να εισπραχθεί τιμή, αν και κατά κανόνα δικαιολογείται η χρέωση του αγαθού· και στην τρίτη περίπτωση ούτε είναι λογική η χρέωση τιμής ούτε εύκολη η είσπραξή της. Η πρακτική και ουσιαστική σημασία της τυπολογίας αυτής είναι ότι μόνο τα «εμπορεύσιμα» τοπικά συλλογικά αγαθά προσφέρονται για επιχειρηματική εκμετάλλευση από την ΤΑ, καθώς και δικαιολογείται η χρέωση τιμής και μπορεί να εισπραχθεί. Τα υπόλοιπα τοπικά συλλογικά αγαθά δεν προσφέρονται για επιχειρηματική εκμετάλλευση. Το θεωρητικό αυτό πόρισμα το αξιοποιούμε στη συνέχεια για την αξιολόγηση της δημοτικής επιχειρηματικής δράσης στην Ελλάδα.

Ο προσδιορισμός των εμπορεύσιμων τοπικών συλλογικών αγαθών αποκτά πρακτική σημασία μόνο αν ενσωματωθεί σε ένα σύστημα στατιστικής καταγραφής της επιχειρηματικής δράσης του δημοσίου. Στην παρούσα μελέτη αυτό γίνεται εφικτό μέσα από την ταξινόμηση των δημοσίων υπηρεσιών που έχει γίνει στο πλαίσιο της ΕΕ, τόσο σε θεωρητικό-θεσμικό επίπεδο όσο και σε στατιστικό. Η υιοθέτηση και ο εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου ‘υπηρεσίες γενικού συμφέροντος’ (ΥΓΣ) στα επίσημα κείμενα της ΕΕ, αντί της πολύ ασαφούς έννοιας ‘δημόσιες υπηρεσίες’, θέτει αρχικά τα όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Το προσδιοριστικό στοιχείο των ΥΓΣ είναι οι ‘υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας’, με βάση τη φύση της υπηρεσίας και όχι με βάση τον παραγωγό-πάροχο. Το σκεπτικό της προσέγγισης αυτής ταυτίζεται με το σκεπτικό που έχουμε ακολουθήσει σε αυτή τη μελέτη. Οι ΥΓΣ διακρίνονται περαιτέρω σε οικονομικές (ΥΓΟΣ) και μη οικονομικές (κοινωνικές) υπηρεσίες (ΚΥΚΩ). Οικονομική υπηρεσία είναι *«κάθε δραστηριότητα που συνίσταται στην προσφορά αγαθών και υπηρεσιών σε μια δεδομένη αγορά»*. Η διάκριση σε οικονομικές και μη, έχει ιδιαίτερη σημασία καθώς οι ΥΓΟΣ υπάγονται στη νομοθεσία της ΕΕ περί εσωτερικής αγοράς και ανταγωνισμού (οι κοινωνικές δεν υπόκεινται σε κάποια ειδική νομοθεσία) και *ταυτίζονται, εννοιολογικά, με τα εμπορεύσιμα αγαθά που έχουμε προσδιορίσει ανωτέρω*. Παρόλο που οι έννοιες αυτές είναι δυναμικές και η ενωσιακή

νομοθεσία δεν έχει επιβάλλει την υπαγωγή κάποιων συγκεκριμένων υπηρεσιών στις επιμέρους κατηγορίες (εκτός από τις δραστηριότητες των διακρατικών δικτύων στις ΥΓΟΣ), ο προσδιορισμός των ΥΓΣ και ο επιμερισμός τους στις επιμέρους κατηγορίες έχει γίνει σε επίπεδο μελετών (2010 & 2013) για το σύνολο της ΕΕ. Στις μελέτες αυτές, στις οποίες διερευνάται η παροχή ΥΓΣ στις χώρες της ΕΕ, η κατηγοριοποίηση των υπηρεσιών έχει γίνει με βάση τις οικονομικές δραστηριότητες της Eurostat, πράγμα που επιτρέπει τη στατιστική τους επεξεργασία και τις συγκρίσεις μεταξύ χωρών. Στο πλαίσιο αυτής της μελέτης, ο εννοιολογικός και στατιστικός προσδιορισμός των οικονομικών υπηρεσιών του δημοσίου που έχει γίνει στην ΕΕ είναι σημαντικός, καθώς οι ΥΓΟΣ σε τοπικό επίπεδο ταυτίζονται στην ουσία με τα εμπορεύσιμα τοπικά συλλογικά αγαθά, και η στατιστική τους κωδικοποίηση επιτρέπει τόσο την ανάλυση και αξιολόγηση της δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα όσο και τη σύγκρισή της με αυτήν των άλλων χωρών της ΕΕ.

Η επισκόπηση της θεωρητικής και εμπειρικής βιβλιογραφίας για τις δημόσιες και δημοτικές επιχειρήσεις, που ακολούθησε την παραπάνω ανάλυση, μας επιτρέπει να αξιολογήσουμε τη δημόσια επιχειρηματικότητα, τις διάφορες μορφές που αυτή μπορεί να πάρει, αλλά και τις εναλλακτικές μορφές παραγωγής-παροχής γενικότερα. Ένα κομβικό στοιχείο αυτής της αξιολόγησης είναι η σύγκριση των δημοσίων με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Στη *θεωρητική βιβλιογραφία*, στο νεοκλασικό μοντέλο οι ΔΕ παίζουν σημαντικό ρόλο στη διόρθωση των ατελειών της αγοράς. Παρ' όλα αυτά, δεν είχε αναπτυχθεί μια θεωρία για τη δημόσια επιχείρηση, καθώς εθεωρείτο ότι η ιδιοκτησία είναι ουδέτερος παράγοντας στις επιδόσεις της επιχείρησης. Στη σχετικά πρόσφατη θεωρητική βιβλιογραφία που αναπτύχθηκε για τις δημόσιες επιχειρήσεις το βασικό θέμα που έχει τεθεί είναι η σχέση ιδιοκτησίας-αποδοτικότητας, αν δηλαδή η δημόσια επιχείρηση είναι εγγενώς λιγότερο αποδοτική έναντι της ιδιωτικής λόγω του ιδιοκτησιακού της καθεστώτος. Οι απόψεις συγκλίνουν σε θετική απάντηση: η δημόσια επιχείρηση υστερεί έναντι της ιδιωτικής σε όρους αποδοτικότητας. Η αποδοτικότητα μεγιστοποιείται όταν μια επιχείρηση λειτουργεί σε μια ανταγωνιστική αγορά, με διοίκηση που διαθέτει αυτονομία, κίνητρα, και ικανότητα προσαρμογής στις προκλήσεις του ανταγωνισμού. Αλλά οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν έρχονται αντιμέτωπες με αυτές τις συνθήκες: στους στόχους τους περιλαμβάνονται κατά κανόνα

και κοινωνικοί· στόχοι που αντιστρατεύονται το στόχο της μεγιστοποίησης της αποδοτικότητας· πολλές δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν σε μη ανταγωνιστικές αγορές· η λειτουργική τους αυτονομία περιορίζεται από την εποπτεύουσα δημόσια αρχή· η διοίκηση δεν λογοδοτεί κατά κανόνα για τα αποτελέσματα της επιχείρησης και δεν λειτουργεί στη βάση κινήτρων επίδοσης· τα στελέχη δεν επιλέγονται, καταρτίζονται ή ανταμείβονται με βάση τα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων· και οι μη βιώσιμες δημόσιες επιχειρήσεις δεν εκκαθαρίζονται σε περίπτωση αποτυχίας όπως οι ιδιωτικές. Οι άξονες στους οποίους έχουν δομηθεί τα παραπάνω θεωρητικά πορίσματα είναι τρεις: ανταγωνισμός, εταιρική διακυβέρνηση, και συμπεριφορά των συντελεστών του κράτους. Οι λόγοι για τους οποίους μια ιδιωτική επιχείρηση έχει πλεονέκτημα αποδοτικότητας έναντι της δημόσιας μπορούν να συνοψιστούν στους εξής: υψηλότερη απόδοση των στελεχών· αυστηροί προϋπολογισμοί (έναντι των χαλαρών στις δημόσιες)· πιο εύκολη η έξοδος από την αγορά, όταν συντρέχουν λόγοι· η διοίκηση δεν υπόκειται σε πολιτικές παρεμβάσεις· πιο ορθολογική διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων, λόγω της κερδοσκοπικής στόχευσης. Τα θεωρητικά αυτά πορίσματα επιβεβαιώθηκαν, σε γενικές γραμμές, και από την τεράστια εμπειρική έρευνα που έλαβε χώρα. Θεωρητικά και εμπειρικά πορίσματα, από κοινού, λειτούργησαν ως ερμηνευτικό και καθοδηγητικό πλαίσιο στο τεράστιο ρεύμα των ιδιωτικοποιήσεων των ΔΕ στα τέλη του προηγούμενου αιώνα.

Η επισκόπηση της *ιστορικής εξέλιξης* των ΔΕ που κάναμε, επικεντρώθηκε σε δύο παράγοντες: στους λόγους, και στις διαδικασίες, δημιουργίας και ανάπτυξής τους· και στο μεγάλο κύμα ιδιωτικοποιήσεων και αναδιάρθρωσης που ακολούθησε. Από την επισκόπηση αυτή αναδεικνύεται η πολυπλοκότητα των συγκυριών και των λόγων που οδήγησαν στη δημιουργία και ανάπτυξη των ΔΕ· λόγοι οικονομικοί, κοινωνικοί, και πολιτικοί/ ιδεολογικοί (αν και υπάρχει μεγάλη διαφοροποίηση μεταξύ επιμέρους χωρών και μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων συνολικά). Ένα επίσης σημαντικό στοιχείο που προκύπτει από την ιστορική επισκόπηση είναι οι τομείς δραστηριότητας των ΔΕ. Στις αναπτυγμένες χώρες οι βασικοί τομείς δραστηριότητας των ΔΕ ήταν οι κλάδοι των μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας (με επιλεκτική παρουσία τους σε άλλους τομείς παραγωγής μόνο σε ορισμένες χώρες). Στους τομείς αυτούς οι *κύριοι* λόγοι δημιουργίας των ΔΕ ήταν οικονομικοί και τεχνολογικοί: οικονομίες κλίμακας, συνθήκες φθίνοντος κόστους, φυσικά μονοπώλια. Στις

αναπτυσσόμενες χώρες, όμως, την αρχική δραστηριοποίηση των ΔΕ στους ‘στρατηγικούς’ τομείς την διαδέχθηκε μια γενικευμένη επέκταση σε σχεδόν κάθε κλάδο οικονομικής δραστηριότητας (τουρισμός, ξενοδοχεία, χρηματοοικονομικός τομέας, ασφάλειες, βιομηχανία, κ.λπ.)· η επέκταση αυτή ήταν αποτέλεσμα, σε μεγάλο βαθμό, των πολιτικών διάσωσης προβληματικών ιδιωτικών επιχειρήσεων, αλλά και δημιουργίας θυγατρικών και υποκαταστημάτων με σκοπό την παράκαμψη του αυστηρού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης. Συνολικά όμως, η ιστορική επισκόπηση της δημιουργίας και ανάπτυξης των ΔΕ έδειξε ότι το θεωρητικό επιχείρημα με βάση το οποίο ο ρόλος των ΔΕ είναι η διόρθωση ατελειών της αγοράς, είναι αδύναμο· είχε ισχύ μόνο για τις αναπτυσσόμενες χώρες, και σε αυτές μόνο κατά ένα μέρος. Αντίθετα, η μεγάλη επέκταση των ΔΕ ήταν ένδειξη της αυξανόμενης σημασίας του κράτους στο πλαίσιο της μεικτής οικονομίας, αλλά και μια ένδειξη της απώλειας ελέγχου από το κράτος της μεγέθυνσης του δημόσιου τομέα.

Το ευρύ κύμα των ιδιωτικοποιήσεων που ακολούθησε ήταν το αποτέλεσμα των προβλημάτων των ΔΕ, αλλά και των γενικότερων δημοσιονομικών προβλημάτων που αντιμετώπιζαν τα κράτη. Το κύμα αυτό ενισχύθηκε ιδιαίτερα από τη στροφή στο γενικότερο κλίμα υπέρ των δυνάμεων της αγοράς στην κατανομή των πόρων, που είχε κερδίσει έδαφος σε όλα τα επίπεδα: ιδεολογικό, πολιτικό, θεωρητικής ανάλυσης, και κοινωνικό. Από τα προβλήματα των ΔΕ η χαμηλή αποδοτικότητα ήταν το κύριο πρόβλημα, ενώ στις αναπτυσσόμενες σοβαρά προβλήματα ήταν και η επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού με τα ελλείμματα των ΔΕ, και στη συνέχεια τα δημόσια ελλείμματα και ο διεθνής δανεισμός. Οι ιδιωτικοποιήσεις κατά την πρώιμη περίοδο είχαν την υποστήριξη και των διεθνών χρηματοπιστωτικών και αναπτυξιακών οργανισμών, με το σκεπτικό ότι, ιδίως στις αναπτυσσόμενες χώρες, οι ΔΕ επιβράδυναν την ανάπτυξη, εμπόδιζαν την απελευθέρωση της αγοράς, και άρα περιόριζαν άμεσα και έμμεσα τις προσπάθειες για μείωση της φτώχειας. Παρόλο που οι ιδιωτικοποιήσεις υποκινήθηκαν αρχικά από πολιτικά και ιδεολογικά κίνητρα, με χαρακτηριστική περίπτωση αυτή του Ηνωμένου Βασιλείου, μη οικονομικές ερμηνείες των ιδιωτικοποιήσεων έτυχαν μικρής σχετικά διερεύνησης, τόσο στη θεωρητική όσο και στην εμπειρική βιβλιογραφία. Ο ΟΟΣΑ συνοψίζει τους λόγους των ιδιωτικοποιήσεων σε πέντε κατηγορίες: έλεγχος των δημοσίων δαπανών και του δημόσιου χρέους· οι άσχημες επιδόσεις των ΔΕ· οι τεχνολογικές αλλαγές στους κλάδους τηλεπικοινωνιών

και ενέργειας που κατέστησαν τη μονοπωλιακή παροχή ξεπερασμένη, καθώς και η απελευθέρωση της αγοράς εντός της ΕΕ· η ανάγκη απαγκίστρωσης των ΔΕ από το πλαίσιο του δημοσίου (έτσι ώστε να μπορούν να εκμεταλλευτούν τις παγκοσμιοποιημένες πλέον χρηματοοικονομικές αγορές)· ιδεολογικοί και πολιτικοί λόγοι (με κυρίαρχους τις νέες απόψεις σχετικά με τον κατάλληλο ρόλο του κράτους στην οικονομία και τις μεγάλης έκτασης αναδιαρθρώσεις στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες). Τα αμφίσημα αποτελέσματα των ιδιωτικοποιήσεων οδήγησαν στην αναθεώρηση της άποψης ότι το ιδιοκτησιακό καθεστώς είναι, *από μόνο του*, ο πλέον καθοριστικός παράγοντας της επίδοσης μιας επιχείρησης. Με στρατηγικούς στόχους τη βελτίωση της αποδοτικότητας στο δημόσιο τομέα, τη δημοσιονομική εξυγίανση, και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, η έμφαση δόθηκε σε μια συνολική αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα, στη βάση των αρχών του ΝΑΜ και της συμμετοχικής διακυβέρνησης. Για τις ΔΕ, αντί των ιδιωτικοποιήσεων άρχισαν να προωθούνται εναλλακτικές πολιτικές, οι οποίες συνοψίζονται στα εξής σημεία: εσωτερική αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων, εισαγωγή στοιχείων ανταγωνισμού στις αγορές όπου λειτουργούσαν οι ΔΕ, μερική ιδιωτικοποίηση και συνεργασίες με τον ιδιωτικό τομέα, και προώθηση ενός γενικότερου πλαισίου εταιρικής διακυβέρνησης.

Η συζήτηση για τον παρεμβατισμό και τη δημόσια επιχειρηματικότητα ολοκληρώνεται με την επισκόπηση της δημοτικής επιχειρηματικότητας. Οι επιχειρήσεις τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΤΑ), είναι ένα από τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η ΤΑ για την παροχή των τοπικών συλλογικών αγαθών. *Ιστορικά*, η επιχειρηματικότητα της ΤΑ δεν έχει ακολουθήσει παράλληλη πορεία με την κρατική επιχειρηματικότητα· πρωτοεμφανίστηκε κατά το δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα, σε αστικά κέντρα της βόρειας Ευρώπης με ταχεία εκβιομηχάνιση και ύπαρξη ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης, και αρχικά στους τομείς ηλεκτρισμός, φυσικό αέριο, συγκοινωνίες με τραμ, και ύδρευση. Οι λόγοι για τους οποίους δεν αφέθηκαν οι δραστηριότητες αυτές σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ήταν πρακτικοί, και όχι ιδεολογικοί: για ηλεκτρισμό, τραμ, και φυσικό αέριο, ο προσπορισμός δημοτικών εσόδων για την αντιμετώπιση προβλημάτων δημόσιας υγείας -και άλλων κοινωνικών προβλημάτων-, και για την ύδρευση η σημασία του νερού στα ζητήματα δημόσιας υγείας, σε συνδυασμό με την μη ελκυστικότητα του κλάδου για την ιδιωτική πρωτοβουλία. Κατά τον 20^ο αιώνα η ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεών της περιορίστηκε, κυρίως

λόγω του συγκεντρωτισμού και της ισχυροποίησης της κεντρικής εξουσίας, διαδικασίες κατά τις οποίες, εκτός από λόγους εθνικούς – ομογενοποίησης, ασφάλειας, κ.λπ.- ιδιαίτερη βαρύτητα είχαν και οι οικονομίες κλίμακας λόγω των τεχνολογικών εξελίξεων σε πολλούς κλάδους (και ιδίως στα δίκτυα ηλεκτρισμού και τηλεπικοινωνιών). Έτσι, η υποχώρηση των ETA συνοδεύτηκε από ανάπτυξη των δημοσίων επιχειρήσεων εθνικής εμβέλειας. Το νέο κύμα ανάπτυξης των ETA συνδέθηκε με τις διαδικασίες αποκέντρωσης που ξεκίνησαν από τη δεκαετία του 1980, παράλληλα με τις διαδικασίες συρρίκνωσης του κεντρικού κράτους και ιδιωτικοποίησης πολλών δημοσίων επιχειρήσεων.

Με βάση τα θεωρητικά πορίσματα που έχουν προηγηθεί, οι ETA μπορούν να δραστηριοποιούνται μόνο στα εμπορεύσιμα τοπικά συλλογικά αγαθά· τα μη εμπορεύσιμα θα πρέπει να τα παρέχει η ΤΑ μέσω του κεντρικού πυρήνα της, είτε μόνη της ή μέσω συνεργασιών. Επίσης, δεν συντρέχουν λόγοι για δραστηριοποίηση των ETA στους κλάδους της ιδιωτικής οικονομίας, όπως μπορεί να δικαιολογηθεί, υπό προϋποθέσεις, για τις κρατικές επιχειρήσεις. Ως δημόσιες επιχειρήσεις σε τοπικό επίπεδο, οι ETA χαρακτηρίζονται από τις αδυναμίες που ανέδειξε η ανασκόπηση της θεωρητικής βιβλιογραφίας για τις ΔΕ. Η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητά τους, όμως, μπορεί να επηρεάζεται σημαντικά από την ιδιαίτερη μορφή τους -με βάση τα κριτήρια της ιδιοκτησίας, της λήψης αποφάσεων, και του ελέγχου. Από τις μορφές που μπορεί να πάρει μια ETA η πλέον ουσιαστική διάκριση είναι μεταξύ της δημόσιας και της μεικτής επιχείρησης (στο κεφάλαιο της οποίας συμμετέχουν και ιδιώτες).

Οι μεικτές επιχειρήσεις, σε κεντρικό επίπεδο, διαδραμάτισαν ένα σημαντικό ρόλο στις αναπτυγμένες οικονομίες μεταπολεμικά. Με τις ιδιωτικοποιήσεις ο ρόλος τους υποβαθμίστηκε, καθώς το δημόσιο μείωσε ή εξάλειψε τη συμμετοχή του σε αυτές, αλλά ήρθαν πάλι στο προσκήνιο τη δεκαετία του 2000 ως τοπικές μεικτές επιχειρήσεις (TME). Ως σχετικά πρόσφατη μορφή παροχής, οι TME στερούνται ενός αναπτυγμένου θεωρητικού πλαισίου. Προσπάθειες για τη σύνθεση ενός θεωρητικού μοντέλου διερευνούν τη συμπεριφορά των TME, έναντι των αμιγώς δημοσίων και των αμιγώς ιδιωτικών. Τα αποτελέσματα της θεωρητικής διερεύνησης είναι αμφίσημα· υπάρχει αντιστάθμισμα μεταξύ της αποδοτικότητας κατανομής και της διοικητικής χαλαρότητας. Έναντι των δύο άλλων μορφών επιχειρήσεων, οι TME βελτιώνουν την αποδοτικότητα κατανομής αλλά επιβαρύνουν τη διοικητική χαλαρότητα, σαν

αποτέλεσμα των πολλαπλών προβλημάτων εταιρικής διακυβέρνησης (λόγω της ύπαρξης τριών ομάδων συμφερόντων: ιδιώτες, δημόσιο, διοίκηση). Σε εμπειρικό επίπεδο όμως, η τεκμηρίωση –αν και όχι πλήρης– δείχνει ότι οι TME έχουν καλύτερες επιδόσεις από τις δημόσιες και τις ιδιωτικές. Η ιδιωτικοποίηση με συμβάσεις παραχώρησης των τοπικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που ακολουθήθηκε αρχικά, δεν απεδείχθη στην πράξη η βέλτιστη επιλογή. Κυρίως λόγω των ατελών συμβολαίων, της ασύμμετρης πληροφόρησης, του υψηλού κόστους συναλλαγών, και της μονοπωλιακής δομής των αγορών αυτών, η μείωση στο κόστος δεν ήταν συνήθως η αναμενόμενη, ή μπορεί να ήταν σε βάρος της ποιότητας. Σαν αποτέλεσμα αυτών των προβλημάτων, η στροφή στις TME ήταν πραγματιστική. Βασίστηκε στα εμπειρικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων που έκαναν αυτό το βήμα, και λιγότερο σε θεωρητικούς, ιδεολογικούς, ή άλλους λόγους.

Οι TME έχουν τα γενικότερα πλεονεκτήματα του μεικτού μοντέλου παροχής δημοσίων υπηρεσιών –στο οποίο και υπάγονται–, ήτοι: μείωση του κόστους παροχής των υπηρεσιών· χωρίς κενά παράδοση των υπηρεσιών· πρόσβαση σε ιδιωτική χρηματοδότηση· δυνατότητα καλύτερου ελέγχου από τον δημόσιο φορέα· εισαγωγή στοιχείων καινοτομίας και δεξιοτήτων από τον ιδιωτικό τομέα· βελτίωση ανταγωνιστικότητας· περιορισμός των απολύσεων σε σχέση με το μοντέλο παραχώρησης· και δυνατότητα μιας πιο ανοιχτής και συμμετοχικής διακυβέρνησης με την ενεργό συμμετοχή των δημοτών. Συνοπτικά, τα *πλεονεκτήματα των TME*, ομαδοποιημένα, εμπίπτουν σε τρεις κατηγορίες: (i) *χρηματοδότησης* –πρόσβαση σε ιδιωτικά κεφάλαια· (ii) *κόστους* –λόγω των δεξιοτήτων και της παραγωγικότητας των ιδιωτικών φορέων, της εσωτερικοποίησης του ελέγχου, και της αυξημένης δυνατότητας επίλυσης διαφορών· (iii) *ελέγχου* –η εσωτερικοποίηση του ελέγχου επηρεάζει θετικά το ισοζύγιο των στόχων, την ποιότητα των υπηρεσιών, και την ελαχιστοποίηση των προβλημάτων που συνδέονται με τα, ούτως ή άλλως, ατελή συμβόλαια.

Στο επόμενο κεφάλαιο, με το οποίο αρχίζει το εμπειρικό μέρος, διερευνάμε και αξιολογούμε την εξέλιξη της δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα. Η διερεύνηση αυτή, σε συνδυασμό και με τα πορίσματα της θεωρητικής ανάλυσης, μας επιτρέπει να δώσουμε μια απάντηση στα ερευνητικά ερωτήματα 4 και 5.

ΜΕΡΟΣ II

ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

3 Η επιχειρηματική δραστηριότητα της ΤΑ στην Ελλάδα

3.1 Γενικό πλαίσιο

Η θεωρητική ανάλυση των δημοσίων/δημοτικών επιχειρήσεων και της φύσης των δημοσίων υπηρεσιών που έχει προηγηθεί, παρέχει το πλαίσιο για την οριοθέτηση και την αξιολόγηση της δράσης των δημοτικών επιχειρήσεων στην Ελλάδα. Η ανάλυση της λειτουργίας και των αποτελεσμάτων τους μπορεί να συμβάλει στην καλύτερη κατανόηση και αξιολόγηση του κοινωνικού και αναπτυξιακού ρόλου που διαδραμάτισαν κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης –και ιδιαίτερα από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 έως τα μέσα της δεκαετίας του 2000, περίοδο κατά την οποία άνθισαν.

Η επιχειρηματική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά τη δεκαετία του 1950, αλλά αναπτύχθηκε στην ουσία τα τελευταία 30 τελευταία χρόνια. Υπάρχουν βέβαια αναφορές στη βιβλιογραφία από σχολιαστές των αυτοδιοικητικών εξελίξεων στην «επιχειρηματική δράση των ΟΤΑ» πριν το 1950 (βλ., ενδεικτικά, (Κηρολύτης, 1983), (Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σσ. 28-29), (Καλλιαντζίδης, 1989, σ. 17), (Τριανταφυλλοπούλου, 2008, σσ. 50-53), (Παπαγιάννης, 1985)), εννοώντας την ανάμιξη των δήμων στην παροχή κοινωφελών, εμπορεύσιμων υπηρεσιών. Η ανάμιξη αυτή συνίστατο, κατά κανόνα, στην παραχώρηση σε ιδιώτες αναδόχους του δικαιώματος να παρέχουν βασικές κοινωφελείς υπηρεσίες, -όπως ύδρευση, φωτισμός, κατασκευή δρόμων- αλλά και να αναλαμβάνουν την πλήρη άσκηση των αρμοδιοτήτων που συνδέονται με αυτές ((Χλέπας, 1999, σ. 285), (Χλέπας, 1998, σ. 257), (Μπέσιλα-Βήκα, 2004, σ. 340), (Τριανταφυλλοπούλου, 2008, σ. 42)). Το μοντέλο όμως αυτό παροχής υπηρεσιών με *συμβάσεις παραχώρησης* δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιχειρηματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς δεν υφίσταντο φορείς με την έννοια του νομικού προσώπου που αναγνωρίζουμε σήμερα ως δημοτικές επιχειρήσεις.

Άλλωστε και στο δημοτικό νόμο του 1833 δεν περιλαμβάνονται διατάξεις για την επιχειρηματική δραστηριότητα των δήμων.¹⁸⁶

Για έναν περίπου αιώνα το μοντέλο της παραχώρησης σε ιδιωτικούς φορείς ήταν κυρίαρχο ενώ η απευθείας εκμετάλλευση από τους δήμους αποτελούσε την εξαίρεση. Οι κύριοι λόγοι που οδήγησαν τους δήμους σε αυτή τη λύση -σε συνδυασμό με το γενικότερο ιδεολογικοπολιτικό κλίμα και με την επίσημη προτροπή του κράτους- ήταν η έλλειψη οικονομικών πόρων και η ανύπαρκτη τεχνογνωσία σε θέματα αστικών υποδομών. Σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις υιοθετήθηκαν άλλες λύσεις, όπως μεικτές επιχειρήσεις και αναγκαστικοί συνεταιρισμοί ΟΤΑ και καταναλωτών, με χαρακτηριστικά αποκεντρωμένης δημόσιας υπηρεσίας. Το μοντέλο αυτό της παραχώρησης δεν άλλαξε ούτε μετά το 1920, παρόλο που έλαβαν χώρα αλλαγές όπως η διεύρυνση των οικονομικών λειτουργιών του ελληνικού κράτους και επέκταση της δημόσιας παρέμβασης στην οικονομία (ριζικές αλλαγές στην αγροτική οικονομία, διεύρυνση της εσωτερικής αγοράς μαζί με εκβιομηχάνιση) (Ψαλιδόπουλος, 2010; Ψαλιδόπουλος, 2014; Τσοτσόρος, 1994; Σακελλαρόπουλος, 2006)· οι αλλαγές αυτές δεν οδήγησαν σε μία αυτόνομη επέκταση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ.¹⁸⁷ Έτσι, οι ιδιώτες παραχωρησιούχοι συνέχισαν να ελέγχουν προπολεμικά τομείς βασικών τοπικών υπηρεσιών στα αστικά κέντρα, όπως ύδρευση, παραγωγή ενέργειας, και καθαριότητα ((Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σσ. 28-29), (Χλέπας, 1998, σσ. 257-258)).

Όχι μόνο δεν υπήρχαν οι προϋποθέσεις, ή δεν δόθηκαν κίνητρα, για την ανάπτυξη επιχειρηματικής δράσης από την ΤΑ, αλλά τουναντίον, άρχισαν να ενεργοποιούνται σταδιακά διαδικασίες και μηχανισμοί γενικότερης αποδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο κατακερματισμός που καθιερώθηκε στην τοπική αυτοδιοίκηση μετά το 1912, μαζί με τα προβλήματα συγκρότησης και οργάνωσης των ΟΤΑ στις νεοπροσαρτηθείσες περιφέρειες (Μακεδονία, Θράκη, Ήπειρος, Αιγαίο και Κρήτη) στις οποίες η τοπική αυτοδιοίκηση έκανε τα πρώτα της βήματα, δεν διευκόλυναν τη διαμόρφωση κοινών θέσεων ούτε επέτρεπαν ενιαίες λύσεις. Η δημόσια διοίκηση άρχισε σταδιακά να επιβάλλει τις δικές της λύσεις, έχοντας ως προτεραιότητες τη συγκεντρωτική

¹⁸⁶ Για μια αναλυτική ιστορική επισκόπηση της δημοτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας στην Ελλάδα βλ. κυρίως (Κηρολύτης, 1983), (Καλλιαντζίδης, 1989), (Παπαγιάννης, 1985).

¹⁸⁷ Υπήρξαν μόνο μεμονωμένες περιπτώσεις επιχειρηματικής δραστηριότητας, με την έκδοση ειδικών νομοθετημάτων για την ίδρυση επιχειρήσεων από συγκεκριμένους δήμους (βλ. σχετικές περιπτώσεις σε (Τριανταφυλλοπούλου, 2008, σσ. 50, υποσ. 44)).

και ομοιογενή οικοδόμηση του κρατικού μηχανισμού και την με ενιαίο τρόπο προώθηση των δημόσιων πολιτικών. Συστήθηκαν, σε αυτό το πλαίσιο, αυτόνομα νομικά πρόσωπα που είχαν την ευθύνη της άσκησης αρμοδιοτήτων και την παροχή των σχετικών υπηρεσιών, κατ' εξοχήν στους τομείς κοινής ωφέλειας, τα οποία στη συνέχεια μετατράπηκαν σε δημόσιους οργανισμούς προσανατολισμένους, οικονομικά και διοικητικά, στα υπουργεία και τις νομαρχίες που τους επόπτευαν.¹⁸⁸ Αξιοσημείωτη είναι επίσης η μεταβίβαση με νόμο 'φυσικών' αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ σε κρατικά νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών ή ακόμη και απευθείας σε υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης (Χλέπας, 1999). Οι σχέσεις των οργανισμών αυτών με την τοπική αυτοδιοίκηση και την τοπική κοινωνία γενικότερα ήταν αποστασιοποιημένες και γραφειοκρατικές και τα αποτελέσματα της δράσης τους φτωχά, όπως άλλωστε φανερώνουν οι μόνιμες ελλείψεις σε αστικές υποδομές στην περίοδο του μεσοπολέμου.¹⁸⁹

Οι τάσεις αποδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίστηκαν και μεταπολεμικά. Σημαντικές αρμοδιότητες που παραδοσιακά ασκούνται από την τοπική αυτοδιοίκηση και είχαν παραμείνει στον έλεγχό της, μετά τον πόλεμο και μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980 μετακινήθηκαν σταδιακά σε νομικά πρόσωπα που ελέγχονταν από το κράτος, «...στο πλαίσιο ενός ιδιότυπου ανταγωνισμού μεταξύ κράτους και ΟΤΑ» (Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σ. 28). Σε αυτό το εχθρικό για την τοπική αυτοδιοίκηση περιβάλλον, το θεσμικό πλαίσιο για τη δημοτική επιχειρηματικότητα που εισήχθη στις αρχές της δεκαετίας του 1950 δεν είχε αποτελέσματα και παρέμεινε στην ουσία ανενεργό μέχρι τη δεκαετία του 1980. Από τις αρχές όμως της δεκαετίας του 1980 το τοπίο άλλαξε άρδην με τον νέο ΔΚΚ (ν. 1065/1980), εγκαινιάζοντας μια νέα περίοδο όπου οι ΟΤΑ καλούνταν να διαδραματίσουν έναν αναπτυξιακό ρόλο μέσω της ίδρυσης κερδοσκοπικών δημοτικών επιχειρήσεων. Η φιλοσοφία αυτή εδραιώθηκε και διευρύνθηκε με το ν. 1416/1984, και

¹⁸⁸ Χαρακτηριστικές περιπτώσεις είναι: (α) η σύσταση ειδικών ταμείων κοινωφελών έργων (ν. 2853/1922 «περί υδραυλικών εν γένει έργων») με σκοπό την ύδρευση, άρδευση, αποξήρανση κλπ. που ιδρύονται από το Υπουργείο Συγκοινωνιών και διοικούνται από συμβούλιο στο οποίο προεδρεύει ο νομάρχης ή ειρηνοδίκης, καθώς και με ειδικές ρυθμίσεις η σύσταση ειδικών ταμείων κοινωφελών έργων για την εκτέλεση έργων, πέραν των υδραυλικών, ηλεκτροφωτισμού και οδοποιίας σε συγκεκριμένους δήμους, (β) η κατασκευή και εκμετάλλευση των έργων ύδρευσης της ευρύτερης περιφέρειας Αθηνών από την εταιρεία «Ulen and Co» (ν. 3316/1925), δικαίωμα το οποίο έληξε το 1980 οπότε και ιδρύθηκε η ΕΥΔΑΠ (Τριανταφυλλοπούλου, 2008, σσ. 42, 50, υπ.).

¹⁸⁹ Εκτός από τον συγκεντρωτισμό της κεντρικής διοίκησης και του μοντέλου διακυβέρνησης, στην καχεξία της επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης κρίσιμο ρόλο έπαιξαν η μεγάλη δημοσιονομική κρίση και η ανεπαρκής διοικητική υποδομή και ικανότητα των ΟΤΑ.

αποτυπώθηκε ευθαρσώς σε ρυθμίσεις ευεργετικές για τις δημοτικές επιχειρήσεις: είχαν ευνοϊκή μεταχείριση, σε σχέση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, στους αναπτυξιακούς νόμους της εποχής περί επενδυτικών κινήτρων (ν. 1116/1981, 1262/1982), απολάμβαναν φορολογικές απαλλαγές και άλλα εισοδηματικά προνόμια, και είχαν ευελιξία σε ζητήματα όπως οι προσλήψεις προσωπικού, οι προμήθειες, και οι αναθέσεις έργων/μελετών από τους μητρικούς ΟΤΑ. Σε μια περίοδο που χαρακτηρίζονταν από άπνοια ιδιωτικών επενδύσεων «.. η προσδοκία ενίσχυσης της οικονομικής ανάπτυξης σε μειονεκτούσες περιοχές με την αξιοποίηση των τοπικών δυνάμεων από τις δημοτικές επιχειρήσεις υπήρξε σαφής και δεδηλωμένη» (Χλέπας, 1998, σ. 260). Σαν αποτέλεσμα των θεσμικών αυτών ρυθμίσεων (και άλλων που ακολούθησαν) η επιχειρηματική δράση των δήμων επεκτάθηκε σημαντικά για μια περίοδο 20-25 ετών, αλλά συνοδεύτηκε από πολλές δυσλειτουργίες. Τα αποτελέσματα δεν δικαίωσαν τις προσδοκίες: οι δημοτικές επιχειρήσεις δεν συνέβαλλαν στην τοπική ανάπτυξη, συσσώρευαν αρνητικά οικονομικά αποτελέσματα τα οποία επιβάρυναν τους μητρικούς ΟΤΑ, ως ευέλικτοι μηχανισμοί που ήταν λειτούργησαν ως βραχίονες των δήμων για την παράκαμψη του δύσκαμπτου θεσμικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης, ενίσχυσαν τα φαινόμενα διαφθοράς στην τοπική αυτοδιοίκηση, και συχνά εξυπηρέτησαν ιδιοτελείς σκοπούς και πελατειακές σχέσεις (κυρίως μέσω της πολιτικής προσλήψεων). Τις παθογένειες και δυσλειτουργίες που συσσωρεύτηκαν αποπειράθηκε να θεραπεύσει η πολιτεία με την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου το 2006. Οι νέες ρυθμίσεις στόχευαν στον εξορθολογισμό και περιορισμό της δημοτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας, οδήγησαν στη συρρίκνωση του αριθμού των δημοτικών επιχειρήσεων και, στην ουσία, στην ακύρωση της επιχειρηματικής δράσης των ΟΤΑ.

Με βάση την παραπάνω σκιαγράφηση, μπορούμε να διακρίνουμε τρεις περιόδους επιχειρηματικής δράσης των ΟΤΑ:

- Περίοδος 1^η: 1950-1980 (προϊστορία του θεσμού),
- Περίοδος 2^η: 1980-2006 (ανάπτυξη και κορύφωση του θεσμού),
- Περίοδος 3^η: 2006-σήμερα (αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου, με επακόλουθο την αναδίπλωση και συρρίκνωση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της ΤΑ).

Τα κριτήρια αυτής της περιοδοποίησης είναι αφενός οι αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο, και αφετέρου οι διακυμάνσεις της επιχειρηματικής δράσης (κυρίως ως αντίδραση και

συνέπεια των εκάστοτε θεσμικών ρυθμίσεων). Θα επιχειρηθεί κατωτέρω μια διερεύνηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης ανά περίοδο, δίνοντας φυσικά έμφαση στη δεύτερη περίοδο. Πριν όμως κάνουμε αυτή την επισκόπηση, είναι σκόπιμο να κάνουμε μια αναδρομή στο γενικότερο αυτοδιοικητικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται και αναπτύχθηκε η επιχειρηματική αυτή δράση. Η κατανόηση του γενικότερου αυτού πλαισίου μπορεί να λειτουργήσει ως ερμηνευτικό εργαλείο, σε συνδυασμό και με την θεωρητική ανάλυση που έχει προηγηθεί για τη λειτουργία του κράτους και την επιχειρηματική του δράση. Η ανασκόπηση αυτή στο ιστορικό και θεσμικό πλαίσιο της αυτοδιοίκησης εστιάζει κυρίως στη μεταπολιτευτική περίοδο, κατά την οποία εκδηλώνεται και η επιχειρηματική της δράση.

3.2 Ανασκόπηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

3.2.1 Τα πρώτα 150 χρόνια

Οι χρονολογίες-σταθμοί της ΤΑ στο ελληνικό κράτος μέχρι τη μεταπολίτευση είναι το 1833, με την θεσμοθέτηση ολιγάριθμων και ισχυρών δήμων, και το 1912, με τον κατακερματισμό της ΤΑ σε πολλούς μικρούς ΟΤΑ (δήμους και κοινότητες).¹⁹⁰ Κατά την περίοδο 1833-1912 το μεγάλο μέγεθος των δήμων συνέβαλε στη δημιουργία λειτουργικών και βιώσιμων μονάδων. Το μέσο μέγεθος των δήμων στην αρχή και στο τέλος της περιόδου ήταν 4.957 κάτοικοι το 1834 και 5.914 κάτοικοι το 1907, με μικρές σχετικά διακυμάνσεις ενδιάμεσα (Χλέπας, 1999, σσ. 275-279). Η κοινοτική παράδοση της τουρκοκρατίας διατηρήθηκε μόνο υπό μία «σκιώδη» υπόσταση, καθώς το νέο δημοτικό καθεστώς ανέχτηκε μόνο ήπιες μορφές δημοτικής αποκέντρωσης (λειτουργία Παρέδρων και δυνατότητα διαχείρισης της περιουσίας τους σε ορισμένες μόνο κοινότητες-οικισμούς) (Χλέπας, 1999, σσ. 279-280).

Οι ισχυροί δήμοι έπαιξαν μέχρι το 1912 ένα σημαντικό ρόλο στις τοπικές οικονομίες και στην ανασυγκρότηση της κατεστραμμένης χώρας, με την παροχή βασικών υπηρεσιών. Στον παροχικό τους ρόλο περιλαμβάνονταν ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων (ή «υποχρεώσεων», όπως χαρακτηρίζονται στο νόμο του 1833, Μέρος Γ', άρθρα 15-18, στο

¹⁹⁰ Με τα νομοθετήματα, αντίστοιχα: «Νόμος περί συστάσεως των Δήμων», 27 Δεκεμβρίου 1833, & Ν. ΔΝΖ/1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων» (Μπέσιλα-Βήκα, 2004, σσ. 191, 198)

(Κλειώσης, 1977, σσ. 324-326)), όπως υγεία, πρόνοια, στοιχειώδης εκπαίδευση, κατασκευή κοινωφελών έργων, ρυμοτομία και πολεοδομία, διαχείριση δημοτικής περιουσίας, διασφάλιση ιδιοκτησίας, αγρονομική και τοπική αστυνομία. Για τη χρηματοδότηση των δήμων προβλέπονταν *αποκλειστικά ίδια έσοδα*, και ειδικότερα έμμεσοι και άμεσοι φόροι, τέλη, πρόσοδοι δημοτικής περιουσίας, αστυνομικά πρόστιμα, έρανοι, και εργασία δημοτών (Μέρος Δ', άρθρα 326-330, βλ. (Κλειώσης, 1977, σσ. 326-330)). Παράλληλα, οι δήμοι ασκούσαν μέρος της πολιτικής της κεντρικής εξουσίας, μέσω των διορισμένων από τον βασιλιά δημάρχων¹⁹¹ και εποπτευόμενοι από τους νομάρχες. Με δεδομένη μάλιστα την αδυναμία του κεντρικού κράτους και των περιφερειακών του δομών (Σακελλαρόπουλος, 2006; Τσοτσόρος, 1994), αλλά και την γενικότερη αστάθεια στη χώρα, η καθιέρωση ισχυρών δήμων και σταθερού δημοτικού συστήματος συνέβαλαν κατά πολύ στην εξασφάλιση βασικών υπηρεσιών για τον πληθυσμό, λειτουργώντας και για λογαριασμό του κεντρικού κράτους και στην ουσία αναπληρώνοντάς το σε μεγάλο βαθμό (Φλογαΐτης, 1987, σσ. 168-169), (Χλέπας, 1999, σσ. 283-288), (Μπαμπούνης, 2007, σ. 52 επ.).

Σημαντικός όμως υπήρξε και ο πολιτικός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την περίοδο 1833-1912, με αρνητικές και θετικές πτυχές. Το μεγάλο μέγεθος των δήμων και η πολιτική δύναμη που αυτό έδινε στους δημάρχους ήταν ένας σημαντικός παράγοντας ενίσχυσης των πελατειακών δικτύων μεταξύ τοπικών κοινωνιών και κεντρικής εξουσίας. Οι δήμαρχοι «τοπάρχες» είχαν μια αυξανόμενη πολιτική επιρροή μέσα από την ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων σε τοπικό επίπεδο τις οποίες 'εξαργύρωναν' στο κεντρικό πολιτικό επίπεδο για την εκλογή των βουλευτών, με συνέπεια ο κοινοβουλευτισμός να είναι έρμαιο των δημάρχων-κομματαρχών. Έτσι, παρόλη την απουσία φεουδαρχικής παράδοσης και δομών στην Ελλάδα, δημιουργούνται διάφορα τοπικά 'πολιτικά φέουδα' (Τσουκαλάς, 1981). Το πρόβλημα αυτό προσπάθησαν να αντιμετωπίσουν τόσο ο Χαρίλαος Τρικούπης όσο και ο Ελευθέριος Βενιζέλος με τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος, κυρίως από πολιτική άποψη, αν και με διαφορετικό τρόπο ο καθένας. Ο Τρικούπης,

¹⁹¹ Ο νόμος του 1833 καθιέρωσε αντιπροσωπευτικό σύστημα στους δήμους, με εκλογές σε μυστική ψηφοφορία των δημοτικών συμβούλων, ενώ ο δήμαρχος αποτελούσε το μονοπρόσωπο εκτελεστικό όργανο διορισμένο από το βασιλιά. Ο δήμαρχος ως διφυές όργανο (κρατικό και δημοτικό ταυτόχρονα) αναλάμβανε την άσκηση και κρατικών αρμοδιοτήτων όπως την είσπραξη δημοσίων φόρων, τις στρατιωτικές υποθέσεις, την τοπική και αγρονομική αστυνομία, και καθήκοντα σχετικά με τη δικαιοσύνη και τη διενέργεια των βουλευτικών εκλογών (Κλειώσης, 1977, σ. 363), (Χλέπας, 1999, σσ. 288-289)).

παράλληλα με τη γενικότερη αναθεώρηση της διοικητικής διαίρεσης της χώρας λόγω των νέων γεωγραφικών δεδομένων της εποχής, προσπάθησε να εισαγάγει ένα Β΄ βαθμό αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού που θα παρεμβαλλόταν ανάμεσα στο κράτος και στους δήμους και θα λειτουργούσε ως ανάχωμα στις πελατειακές σχέσεις. Η μεταρρύθμιση αυτή αν και θεσμοθετήθηκε δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Ο Βενιζέλος λίγο αργότερα προσπάθησε να αντιμετωπίσει το πολιτικό πελατειακό σύστημα χτυπώντας την εδαφική του βάση που ήταν οι γεωγραφικές ενότητες των δήμων (Μπεριάτος, 1994). Πέρα όμως από την αρνητική αυτή πολιτική διάσταση, οι δήμοι διαδραμάτισαν, με έναν ιδιότυπο τρόπο, και θετικό ρόλο στα πολιτικά πράγματα της χώρας και στην εδραίωση του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, ιδίως μετά τη μεταρρύθμιση του 1864 που προέβλεπε γενίκευση του εκλογικού δικαιώματος και την άμεση εκλογή των δημάρχων (Μπαμπούνης, 2007, σσ. 47-79), (Φλογαΐτης, 1987, σ. 170)).

Το 1912 ο Ελευθέριος Βενιζέλος¹⁹² κατήργησε το βαυαρικό σύστημα των δήμων και αναβίωσε τις ιστορικά διαμορφωμένες τοπικές κοινότητες, εισάγοντας το «κοινοτικό σύστημα».¹⁹³ Στο πλαίσιο ενός αστικού εκσυγχρονισμού, η μεταρρύθμιση στόχευε στο να αναδιατάξει τις δημιουργικές και παραγωγικές δυνάμεις της κοινωνίας σε μια πιο υγιή βάση, να χτυπήσει το παλαιο-δημαρχιακό κατεστημένο, τις πελατειακές σχέσεις και τη διαφθορά, και να ισχυροποιήσει την κεντρική εκτελεστική εξουσία του κράτους. Ο ν. ΔΝΖ/1912 οδήγησε σε ένα μεγάλο αριθμό αυτοδιοικούμενων μονάδων, περίπου 6.000 (Κλειώσης, 1977, σ. 544). Τους δήμους αποτελούσαν οι πρωτεύουσες των νομών και πόλεις-κωμοπόλεις άνω των 10.000 κατοίκων και τις κοινότητες οι μικρότερες κωμοπόλεις και τα χωριά με άνω των 300 κατοίκων και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης (ν. ΔΝΖ/1912, άρθρο 2). Η μεταρρύθμιση πράγματι συνέβαλε στη δημιουργία ενός ισχυρού κεντρικού κράτους, αλλά οι προσδοκίες για μια αυτόνομη και ουσιαστική τοπική αυτοδιοίκηση δεν επαληθεύτηκαν, σαν αποτέλεσμα της μη βιωσιμότητας των νέων ΟΤΑ αλλά και λόγω της ισχυροποίησης του κράτους και της

¹⁹² Οι πηγές και οι αναλύσεις για τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση είναι πολλές και πλούσιες. Βλ., για παράδειγμα, (Kotea, 2011) (Μπεριάτος, 1994) (Φλογαΐτης, 1987, σσ. 170-173), (Μπαμπούνης, 2007, σ. 84 επ.) (Χλέπας, 1999, σ. 291 επ.), (Μπέσυλα-Βήκα, 2004, σσ. 198-217), ,

¹⁹³ Παρόλο που στους αρχικούς σχεδιασμούς της μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία δύο κατηγοριών δήμων (αστικών και αγροτικών) και όχι κοινοτήτων, χρησιμοποιήθηκε τελικά ο όρος Κοινότητες και επικράτησε ο αντίστοιχος κατακερματισμός «υπό την επιρροή ενός ιδιότυπου 'ιστορικισμού' που είχε εξιδανικεύσει τις ελληνικές 'Κοινότητες' της Τουρκοκρατίας αλλά και για λόγους 'επικοινωνιακής τακτικής'» (Χλέπας, 1999, σ. 295). Εγκαινιάστηκε έτσι το 'δυναμικό σύστημα' (από κοινού, δήμοι και κοινότητες).

συγκεντροποίησης που ακολούθησε. Η μη βιωσιμότητα των νέων μονάδων, στη συντριπτική τους πλειοψηφία, ήταν συνάρτηση του μικρού τους μεγέθους που προέκυψε από τον κατακερματισμό των βαυαρικών δήμων.¹⁹⁴ Από τη μία οι μη βιώσιμες μονάδες, και από την άλλη οι πολιτικο-κοινωνικές συνθήκες της περιόδου αλλά και οι συγκεντρωτικές πολιτικές της κρατικής εξουσίας, οδήγησαν στη σταδιακή απώλεια της οικονομικής αυτονομίας και επιχειρησιακής δυνατότητας που διέθεταν μέχρι τότε οι δήμοι. Η αποδυνάμωσή τους αυτή οδήγησε σε περαιτέρω διοικητική και πολιτική εξάρτησή τους –φαινόμενα που ήδη προϋπήρχαν και στο βαυαρικό καθεστώς των δήμων-από το κεντρικό κράτος. Έτσι, σύμφωνα με ορισμένους σχολιαστές [βλ., ενδεικτικά, (Μπεριάτος, 1994)], παρά τους πανηγυρισμούς για την απελευθέρωση των συνοικισμών και την επιστροφή στις ρίζες της ελληνικής κοινοτικής παράδοσης, η μεταρρύθμιση του 1912 αποτέλεσε μακροπρόθεσμα αναπτυξιακή τροχοπέδη για τη χώρα.

Στο πλαίσιο του κατακερματισμού και του μικρού μεγέθους των αυτοδιοικητικών μονάδων, δύο ήταν οι βασικοί παράγοντες που συνέβαλλαν καθοριστικά στην πτωτική πορεία του θεσμού: η σταδιακή *απώλεια της οικονομικής αυτοτέλειας* της τοπικής αυτοδιοίκησης και η *απώλεια αρμοδιοτήτων* της υπέρ του κεντρικού κράτους. Η απώλεια της οικονομικής αυτοτέλειας ξεκίνησε με τις διατάξεις του ν. ΔΝΖ/1912 περί της μετάθεσης της ευθύνης είσπραξης των εσόδων των κοινοτήτων και των περισσότερων δήμων στα δημόσια ταμεία, και συνεχίστηκε με διάφορα νομοθετήματα που αφαιρούσαν φορολογικά έσοδα και φορολογικές εξουσίες από τους ΟΤΑ. Ο *‘φορολογικός ενουχισμός’* ολοκληρώθηκε αργότερα και συνταγματικά με το Σύνταγμα του 1952 (Χλέπας, 1999, σσ. 300-306). Μεταπολεμικά η διαδικασία περιορισμού της φορολογικής εξουσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίστηκε με την κατάργηση ή τη σταδιακή μεταβίβαση στην κεντρική διοίκηση δυναμικών φορολογικών πηγών. Κορύφωση της διαδικασίας αυτής αποτέλεσε η κατάργηση του φόρου καπνού (50% των εσόδων του αποδίδονταν στην τοπική αυτοδιοίκηση) και η αντικατάστασή του με κρατική επιχορήγηση προς τους ΟΤΑ (ν. 1935/1951). Η κρατική επιχορήγηση καθιερώθηκε στη

¹⁹⁴ Αναγνωρίζοντας τα προβλήματα που θα προέκυπταν από τον κατακερματισμό της αυτοδιοίκησης σε πολλές μικρές μονάδες, στη μεταρρύθμιση του 1912 προβλεπόταν η σύναψη συνεργασιών μεταξύ των ΟΤΑ για την υλοποίηση βασικών αρμοδιοτήτων τους, με τη μορφή *Συνδέσμων Κοινοτήτων*. Ο θεσμός αυτός βρήκε ελάχιστη ανταπόκριση στην πράξη. Στην ίδια λογική ήταν και σχετικές προσπάθειες στη δεκαετία του 1920 για καθιέρωση Β' βαθμού αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού. Η συνταγματική πρόβλεψη (1925 και 1927) για δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης δεν υλοποιήθηκε ποτέ, κυρίως λόγω έλλειψης πόρων και των ιδιαίτερων πολιτικών περιστάσεων της περιόδου. Βλ. (Μπεριάτος, 1994) (Χλέπας, 1999, σ. 308 επ.).

συνέχεια με το ΒΔ 19/12/1955 και το ν. 3777/1957, ως έκτακτη, ενώ από το 1962 θεσπίστηκε για πρώτη φορά η τακτική κρατική επιχορήγηση (Τάτσος, 1986, σσ. 37-38). Η διαχρονική μείωση της οικονομικής αυτοδυναμίας της τοπικής αυτοδιοίκησης φαίνεται χαρακτηριστικά από τα παρακάτω δεδομένα.

Πίνακας 3-1. Αναλογία εσόδων ΤΑ/κεντρικής διοίκησης

Προπολεμικά	1960	1975	1980
1/7	1/16	1/24	1/28

Πηγή: (Τάτσος, 1986, σ. 37)

Η απώλεια αρμοδιοτήτων κινήθηκε παράλληλα και είχε οργανική συσχέτιση με την απώλεια της οικονομικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τον Ν.-Κ. Χλέπα «η οικονομική δυσπραγία της τοπικής αυτοδιοίκησης οδηγούσε νομοτελειακά σε απώλειες αρμοδιοτήτων» (Χλέπας, 1999, σ. 306), με πιο χαρακτηριστική περίπτωση αυτή της στοιχειώδους εκπαίδευσης. Στη διάρκεια του μεσοπολέμου το κράτος επέκτεινε θεαματικά τις δραστηριότητές του, είτε μέσω περιφερειακών κρατικών υπηρεσιών είτε μέσω της ίδρυσης νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου με ειδικά καθήκοντα, σε βάρος των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης. Η διαδικασία αυτή ‘αποψίλωσης’ της αυτοδιοίκησης από αρμοδιότητες συνεχίστηκε έντονα και στη μεταπολεμική περίοδο έως και την πτώση της δικτατορίας, περίοδο κατά την οποία έλαβε χώρα μια φάση αποσυγκέντρωσης όπου αρκετές αρμοδιότητες του κράτους άρχισαν να μεταφέρονται σε αποκεντρωμένους κρατικούς φορείς όπως στις νομαρχίες και σε κρατικούς οργανισμούς. Οι νομαρχίες όμως στην ουσία απορρόφησαν και αρκετές από τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθιστώντας ουσιαστικά την τελευταία ανίσχυρη και έρμαιο στις διαθέσεις και στους ελέγχους της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας και της πανίσχυρης κρατικής γραφειοκρατίας (Τάτσος, 1986) (Χλέπας, 1999, σ. 306 επ.), (Κλειώσης, 1977, σ. 543 επ.).

Έτσι, μέχρι τη μεταπολίτευση, η κατακερματισμένη, αποδυναμωμένη, χωρίς ιδίους πόρους, ουσιαστικά κρατικοδίαιτη (μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων) τοπική αυτοδιοίκηση δεν διαδραμάτισε κάποιον σημαντικό ρόλο στις τοπικές κοινωνίες σαν πάροχος βασικών τοπικών υπηρεσιών. Από τη μεταπολίτευση και μετέπειτα ο ρόλος της αυτοδιοίκησης αναβαθμίσθηκε σημαντικά σε θεσμικό επίπεδο, χωρίς όμως να επιδείξει αντίστοιχα αποτελέσματα και στην πράξη. Οι επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης διαδραμάτισαν ένα σημαντικό ρόλο στη μεταπολιτευτική πορεία του θεσμού. Για την

κατανόηση και την καλύτερη ερμηνεία αυτού του ρόλου, ακολουθεί μια σύντομη αναδρομή στην εξέλιξη του θεσμού της αυτοδιοίκησης μεταπολιτευτικά.

3.2.2 Η περίοδος της μεταπολίτευσης

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα από τη δεκαετία του 1980 και μετέπειτα αναβαθμίστηκε σημαντικά, στοχεύοντας στην προώθηση της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο, με δεδομένο ότι το μοντέλο του συγκεντρωτικού κράτους που είχε λειτουργήσει από τη σύσταση του ελληνικού κράτους φαινόταν να μην διέθετε περαιτέρω αναπτυξιακή δυναμική. Ο συγκεντρωτισμός των αρμοδιοτήτων και των οικονομικών μέσων στην κεντρική εξουσία αλλά και ο συγκεντρωτισμός των δραστηριοτήτων στην πρωτεύουσα είχαν προκαλέσει προβλήματα στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών, τόσο σε όρους αποτελεσματικότητας (χαμηλή ποιότητα και ποσότητα υπηρεσιών, με αποτέλεσμα το χαμηλό επίπεδο εξυπηρέτησης των πολιτών) όσο και σε όρους αποδοτικότητας (ΚΕΠΕ, 1990, σ. 24). Το 'αποκεντρωτικό σύστημα' που είχε θεσμοθετηθεί με το σύνταγμα του 1952 και είχε οδηγήσει στην εν μέρει αποσυγκέντρωση των υπηρεσιών του κράτους, ενώ είχε συμβάλει σημαντικά στην οικονομική ανάπτυξη των δεκαετιών 1960 και 1970, δεν μπορούσε να καλύψει τα κενά στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών. Η τοπική αυτοδιοίκηση, κατακερματισμένη, χωρίς πόρους και ελεγχόμενη στενά από τα κεντρικά και περιφερειακά κρατικά όργανα ήταν πλήρως αποδυναμωμένη και μπορούσε να προσφέρει μόνο τις στοιχειώδεις τοπικές υπηρεσίες, ενώ παράλληλα λειτουργούσε, σε πολιτικό επίπεδο, ως πλατφόρμα έκφρασης για την αντιπολίτευση (Χλέπας, 1994, σ. 204). Ως εκ τούτου, με την πτώση της χούντας και την αποκατάσταση της δημοκρατίας οι πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες ήταν ώριμες για την αναθεώρηση του μεταπολεμικού μοντέλου και την προώθηση της αποκέντρωσης μέσω του θεσμού της αυτοδιοίκησης.

Το πρώτο βήμα έγινε με το σύνταγμα του 1975 το οποίο κατοχύρωσε το θεσμό της αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο του 'αποκεντρωτικού συστήματος', και της ανέθεσε την αποκλειστική αρμοδιότητα για τις 'τοπικές υποθέσεις'. Η κατάσταση όμως ελάχιστα άλλαξε μέχρι τη δεκαετία του 1980, καθώς η τοπική αυτοδιοίκηση συνέχισε να έχει λίγες αρμοδιότητες, περιορισμένους πόρους και έντονη πολιτική εξάρτηση από την κεντρική εξουσία. Αλλά από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν

καθώς ξεκίνησε μια περίοδος μεταρρυθμίσεων και εξελίξεων που συνεχίζεται μέχρι σήμερα, με σημαντικότερες, επιγραμματικά, τις εξής.¹⁹⁵

- τη θεσμική αναβάθμιση των ΟΤΑ ως των κύριων φορέων της τοπικής ανάπτυξης, κοινωνικής και οικονομικής,
- την εισαγωγή των θεσμών του ‘δημοκρατικού προγραμματισμού’ και της ‘λαϊκής συμμετοχής’ για την προώθηση ενός αναπτυξιακού μοντέλου ‘εκ των κάτω’, με έμφαση στην ‘κοινωνικοποίηση’ των πόρων και των μέσων παραγωγής ((ΚΕΠΕ, 1990), (Μπαμπανάσης, 1985)),
- τη θεσμική θεμελίωση και προώθηση του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων ως του κύριου τοπικού αναπτυξιακού βραχίονα, και την ραγδαία εξάπλωσή τους, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αρχικά τις επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) και μετέπειτα σε πολλούς τομείς οικονομικής δραστηριότητας,
- τη μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων στην ΤΑ,
- την ενίσχυση των τοπικών πολιτικών διαδικασιών εκπροσώπησης και συμμετοχής των πολιτών (‘λαϊκή συμμετοχή’),
- την ενίσχυση των οικονομικών των ΟΤΑ και της επιχειρησιακής τους δυνατότητας, με παρεμβάσεις και στην οργανωτική και διοικητική τους λειτουργία (πληροφορικά και λογιστικά συστήματα, προσλήψεις και κατάρτιση προσωπικού, αναδιάρθρωση υπηρεσιών),¹⁹⁶
- τις διαφόρων μορφών διαδημοτικές συνεργασίες,
- την εξωστρέφεια των ΟΤΑ προς την Ευρώπη, για άντληση κοινοτικών πόρων αλλά και τη μεταφορά εμπειρίας, μέσα από δίκτυα συνεργασίας με φορείς στα άλλα κράτη-μέλη της ΕΟΚ,
- την θεσμοθέτηση της δευτεροβάθμιας, νομαρχιακής αρχικά, αυτοδιοίκησης,
- τις πολιτικές άρσης του κατακερματισμού της αυτοδιοίκησης (την χαρακτηριζόμενη και ως ‘ανακυττάρωση’) για ενίσχυση της επιχειρησιακής της ικανότητας, με την παροχή κινήτρων για εθελούσιες συνενώσεις,

¹⁹⁵ Για μια εμπεριστατωμένη και περιεκτική ανάλυση των εξελίξεων στην τοπική αυτοδιοίκηση κατά τα πρώτα 25 χρόνια της μεταπολίτευσης, βλ. (Χλέπας, 1999, σσ. 317-461).

¹⁹⁶ Η σημαντικότερη προσπάθεια ενίσχυσης της οικονομικής αυτοτέλει των ΟΤΑ ήταν η θεσμοθέτηση των κεντρικών αυτοτελών πόρων (ΚΑΠ) το 1989 (ν. 1828/89), σύμφωνα με την οποία οι κρατικές επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ θα προέρχονταν από τη δέσμευση συγκεκριμένου ποσοστού από συγκεκριμένους κρατικούς φόρους και οι οποίες στη συνέχεια θα κατανέμονταν στους ΟΤΑ με αντικειμενικά κριτήρια.

- την εφαρμογή αναγκαστικών συνενώσεων με το πρόγραμμα ‘Καποδίστριας’, μετά την αποτυχία των εθελούσιων συνενώσεων και των συνεργασιών μεταξύ των μονάδων,
- τις προσπάθειες περιστολής και «νοικοκυρέματος» (Παυλόπουλος, 2006) της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 2000, μετά την ανεξέλεγκτη εξάπλωσή της και την συνειδητοποίηση ότι τα αποτελέσματά της υπολείπονταν σημαντικά των αναμενόμενων, αλλά και λόγω των δημοσιονομικών προβλημάτων που αυτή δημιουργούσε,
- τις πολιτικές εισαγωγής φιλοσοφίας και διαδικασιών επιχειρησιακού προγραμματισμού και πιο ορθολογικής διαχείρισης στη δεκαετία του 2000,
- το δεύτερο κύμα αναγκαστικών συνενώσεων στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και τη θεσμοθέτηση της περιφερειακής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης (στη θέση της νομαρχιακής) με το πρόγραμμα ‘Καλλικράτης’,
- και τέλος, τις προσπάθειες των τελευταίων χρόνων για αυξημένη διαφάνεια, λογοδοσία, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, και έλεγχο των ‘ελαστικών προϋπολογισμών’ των δήμων, στο πλαίσιο των δημοσιονομικών προβλημάτων και του εξορθολογισμού που επιχειρείται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Αρκετοί παράγοντες συνέβαλαν στο μεταπολιτευτικό κύμα των μεταρρυθμίσεων και εξελίξεων στην αυτοδιοίκηση, πολιτικοί, ιδεολογικοί, οικονομικοί, διοικητικοί, αλλά και εξωγενείς επιδράσεις. Ακολουθεί μια συνοπτική αναφορά τους:¹⁹⁷

- *Πολιτικοί.* Με την πτώση της χούντας, το αίτημα για εκδημοκρατισμό των πολιτικών δομών, των θεσμών και του δημόσιου βίου και για άρση των διακρίσεων μεταξύ ‘νικητών’ και ‘ηττημένων’ που κυριάρχησαν στο μετεμφυλιακό κοινωνικό και πολιτικό τοπίο (αλλά και στην δημόσια διοίκηση), ήταν γενικό και επιτακτικό. Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης θεωρήθηκε ως μια απαραίτητη προϋπόθεση για τη στήριξη της δημοκρατίας στη βάση. Οι διατάξεις στο σύνταγμα του 1975 για την αυτοδιοίκηση αποτέλεσαν ‘τομή’ για την μετέπειτα εξέλιξη και ανάπτυξη του θεσμού (Παπαδημητρίου, 1994, σ. 17). Πέρα όμως από την εμβάθυνση της δημοκρατίας, σημαντικό πολιτικό κίνητρο αποτέλεσε και το στενό

¹⁹⁷ Ως γενική αναφορά, βλ. (Χριστοφιλοπούλου, 1998, σσ. 151-155). Για μια αναλυτική καταγραφή και απολογισμό των μεταρρυθμίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και στο δημόσιο τομέα γενικότερα, κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, βλ. (Μαΐστρος, 2009).

κομματικό συμφέρον, όπου πολλές από τις ρυθμίσεις που προώθησε το ΠΑΣΟΚ (με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη ‘δημοτική αποκέντρωση’)¹⁹⁸ αρχικά σκόπευαν στη διεύρυνση της βάσης της εκλογικής πελατείας και στη συνέχεια στην εξυπηρέτησή της (Χλέπας, 1999, σ. 232 επ.).

- *Ιδεολογικοί.* Με την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία (1981), οι χαράσσοντες πολιτική εμπλούτισαν τα αυτονόητα πολιτικά κριτήρια για εκδημοκρατισμό των θεσμών και με ιδεολογικά, τα οποία συνοψίζονταν στην αναζήτηση ενός νέου μοντέλου -του ‘τρίτου δρόμου’- προς το σοσιαλισμό.¹⁹⁹ Έννοιες όπως ‘κοινωνικοποίηση’ των μέσων παραγωγής, ‘δημοκρατικός προγραμματισμός’, ‘αυτοδιαχείριση’, ‘λαϊκή συμμετοχή’ και ‘άμεση δημοκρατία’ ήταν κυρίαρχες στο ιδεολογικό οπλοστάσιο του πρώιμου ΠΑΣΟΚ, οι οποίες και ενσωματώθηκαν στην παραγωγή θεσμικού έργου και στις κυβερνητικές πολιτικές της δεκαετίας του 1980. Παράλληλα, στην πολιτική ατζέντα εντάχθηκαν ενεργά και κοινωνικοί στόχοι όπως πολιτικές αναδιανομής και η ενδυνάμωση του κράτους πρόνοιας. Σε όλους αυτούς τους στόχους πολιτικής η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούσε ένα ιδανικό πεδίο αναζήτησης και πειραματισμών, με αποτέλεσμα να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση και ενδυνάμωσή της.²⁰⁰
- *Οικονομικοί.* Από τους οικονομικούς λόγους οι πλέον σημαντικοί ήταν η εξάντληση των δυνατοτήτων του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης και η ανάδειξη των διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας, η είσοδος της χώρας στην ΕΟΚ και η ανάγκη απορρόφησης κοινοτικών πόρων, και τα προβλήματα στον ιδιωτικό τομέα που δημιουργούσαν ευνοϊκές προϋποθέσεις υπέρ των δημόσιων πολιτικών ((Σακελλαρόπουλος, 1992), (Τσοτσόρος, 1996)). Η πτώση του ρυθμού ανάπτυξης και των επενδύσεων από τη δεκαετία του 1970, έθετε επιτακτικά το ζήτημα της

¹⁹⁸ Την αποκέντρωση δηλαδή εντός του ΟΤΑ, με παραχώρηση δικαιωμάτων εκλογής και πολιτικής εκπροσώπησης σε υποδιαίρεσεις του ΟΤΑ όπως τα δημοτικά διαμερίσματα, οι συνοικίες και οι οικισμοί (με όργανα εκπροσώπησης τα τοπικά και συνοικιακά συμβούλια και οι λαϊκές συνελεύσεις).

¹⁹⁹ Για μία περιεκτική επισκόπηση των αντιλήψεων περί ‘τρίτου δρόμου’ στο πρώιμο ΠΑΣΟΚ, με βάση και τα επίσημα κείμενα του ίδιου του ΠΑΣΟΚ, βλ. (Μπαμπανάσης, 1985, σσ. 358-415). Για το ρόλο που θα μπορούσε να παίξει η τοπική αυτοδιοίκηση στον ‘κοινωνικό μετασχηματισμό’ βλ. ενδεικτικά (Νικολινάκος, 1983). Στο πλαίσιο αυτού του ρόλου, οι δημοτικές επιχειρήσεις εθεωρούντο το πλέον κατάλληλο εργαλείο της τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ., ενδεικτικά, (Καλλιαντζίδης, 1989)). Στην «..έντονη ιδεολογική φόρτιση..» των νομοθετημάτων περί αυτοδιοίκησης του ΠΑΣΟΚ αναφέρεται επίσης ο Χλέπας (Χλέπας, 1999, σ. 326).

²⁰⁰ Αξίζει μνείας και το γεγονός ότι στις επίσημες θέσεις για την προώθηση και ενίσχυση του θεσμού της αυτοδιοίκησης της πρώτης περιόδου δικακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ συγκαταλέγεται και αυτή της ‘πολιτιστικής κληρονομιάς’, δηλαδή της αναβίωσης της ένδοξης παράδοσης του θεσμού κατά τους κλασικούς χρόνους και κατά την τουρκοκρατία (ΚΕΠΕ, 1990, σ. 29).

αναζήτησης νέων αναπτυξιακών προτύπων, παράγοντας που, σε συνδυασμό με την ιδεολογία του κυβερνώντος ΠΑΣΟΚ, έθετε την τοπική αυτοδιοίκηση στο κέντρο των πολιτικών αναδιάρθρωσης της οικονομίας, με αιχμή του δόρατος την τοπική ανάπτυξη και τις δημοτικές επιχειρήσεις (Μπαμπανάσης, 1985, σ. 395), (Χλέπας, 1998, σσ. 260-266). Η ένταξη στην ΕΟΚ αποτέλεσε μια επίσης σημαντική προωθητική δύναμη. Η κρίση των κρατικών πολιτικών από τη δεκαετία του 1970 και οι αλλαγές στις ευρύτερες κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες είχαν οδηγήσει στην τάση της αποκέντρωσης των πολιτικών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, στην οποία τάση προσαρμόστηκε και η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική για σχεδιασμό της ανάπτυξης 'εκ των κάτω', με αυξημένη βαρύτητα σε πολιτικές τοπικής ανάπτυξης (Γετίμης & Κανκαλάς, 1990). Έτσι, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 προωθήθηκε από την ΕΟΚ, το μοντέλο των τοπικών πολιτικών, το οποίο μπορούσε να χειριστεί τις τοπικές ιδιαιτερότητες και να προωθήσει μια τοπική ανάπτυξη βασισμένη στο ενδογενές δυναμικό μιας περιοχής (βλ., για παράδειγμα, (Ανδρικοπούλου, 1995)). Παράλληλα, λόγω της οικονομικής ύφεσης αλλά και για λόγους κοινωνικής (και όχι μόνο οικονομικής) σύγκλισης, η ΕΟΚ προώθησε από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 πολιτικές απασχόλησης - κατάρτισης και κοινωνικής αλληλεγγύης (βλ., για παράδειγμα, (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1983)), τομείς στους οποίους η Ελλάδα έπρεπε να διανύσει μεγάλες αποστάσεις και όπου η εφαρμογή των πολιτικών απαιτούσε τοπικές δομές. Τα προβλήματα της ιδιωτικής οικονομίας, με αποκορύφωμα τις προβληματικές επιχειρήσεις και το ευνοϊκό κλίμα που αυτές δημιουργούσαν για την κρατική παρεμβατικότητα, διευκόλυναν περαιτέρω την αύξηση της παρεμβατικότητας σε τοπικό επίπεδο. Είναι πάντως χαρακτηριστικό το ότι την περίοδο που για άλλες χώρες ξεκινούσαν διαδικασίες αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα και συρρίκνωσης του κεντρικού κράτους, στην Ελλάδα –κυρίως μέσα από την αύξηση των κρατικών δαπανών- παρατηρούνται διαδικασίες ενίσχυσής του.

- *Επιχειρησιακοί.* Ο διοικητικός και οργανωτικός εκσυγχρονισμός της αυτοδιοίκησης αποτελούσε ουσιαστική προϋπόθεση για την βελτίωση της επιχειρησιακής της δυνατότητας και της παροχής δημοσίων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Αλλά υπήρχαν και άλλοι πρακτικοί λόγοι για τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών και οργανωτικών δομών. Η υλοποίηση των κοινοτικών οικονομικών και κοινωνικών τοπικών πολιτικών, η ανάγκη διασυνοριακών συνεργασιών σε τοπικό επίπεδο σε ένα ενιαίο

ευρωπαϊκό περιβάλλον, και φυσικά η εισροή κοινοτικών κονδυλίων και η ανάγκη απορρόφησής τους, προϋπέθεταν επιχειρησιακή ικανότητα την οποία αρκετοί ΟΤΑ (οι πιο εξωστρεφείς) επεδίωξαν.

- *Εξωγενείς.* Τέλος, το παράδειγμα άλλων χωρών που διέθεταν αναπτυγμένα συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης και είχαν προηγηθεί στις διαδικασίες αποκέντρωσης έθετε τους ‘κανόνες του παιχνιδιού’ για την Ελλάδα. Αλλά και οι εξελίξεις στη θεωρία της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, με την έμφαση που έδινε στα τοπικά συλλογικά αγαθά και στα οφέλη που προέκυπταν στην κατανομή των πόρων και στην ικανοποίηση των τοπικών προτιμήσεων από τη μεταβίβαση δημόσιων λειτουργιών στο τοπικό επίπεδο, λειτούργησαν υπέρ της περαιτέρω προώθησης του θεσμού της αυτοδιοίκησης με την θεωρητική νομιμοποίηση που παρείχαν.

Από τις αυτοδιοικητικές εξελίξεις που σκιαγραφήθηκαν παραπάνω, οι πλέον σημαντικές, από την άποψη ενίσχυσης της ικανότητας των ΟΤΑ να παρέχουν τοπικές υπηρεσίες, είναι τρεις: (α) οι συνενώσεις των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, μέσω των προγραμμάτων Καποδίστριας & Καλλικράτης, που οδήγησαν σε δραματική μείωση του αριθμού τους και αύξηση του μέσου μεγέθους τους, (β) η διεύρυνση του θεσμού με την καθιέρωση του Β΄ βαθμού αυτοδιοίκησης (οριστικά με το πρόγραμμα Καλλικράτης), και (γ) η θεσμοθέτηση και έξαρση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της αυτοδιοίκησης από τη δεκαετία του 1980 και μετά. Από τα ζητήματα αυτά, αντικείμενο ανάλυσης στη συνέχεια αποτελεί η δημοτική επιχειρηματικότητα, ως το κύριο αντικείμενο της έρευνας. Σύμφωνα με την περιοδοποίηση που έχουμε υιοθετήσει (1^η περίοδος: 1950-1980, 2^η περίοδος: 1980-2006, 3^η περίοδος: 2006-σήμερα) και όσα εκτέθηκαν παραπάνω, είναι προφανές ότι η πλέον σημαντική περίοδος είναι η δεύτερη περίοδος. Γι’ αυτό και η έμφαση θα δοθεί σε αυτή την περίοδο. Η δευτερογενής αυτή έρευνα καλύπτει το σύνολο της χώρας και χρησιμεύει στο να εξαχθούν γενικότερα συμπεράσματα για το μοντέλο δημοτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας που ακολουθήθηκε συνολικά. Τα γενικά αυτά συμπεράσματα επιβεβαιώνονται, σε μεγάλο βαθμό, από την πρωτογενή έρευνα για τις επιχειρήσεις του Δήμου Καλαμάτας, που ακολουθεί ως μελέτη περίπτωσης.

3.3 1^η περίοδος δημοτικής επιχειρηματικότητας: 1950-1980

Η πρώτη αυτή περίοδος μπορεί να χαρακτηριστεί και ως η *προϊστορία* του θεσμού, καθώς η δημοτική επιχειρηματικότητα είναι σε νηπιακό στάδιο. Μετά τον πόλεμο έχουμε έντονους κοινωνικοοικονομικούς μετασχηματισμούς (εκβιομηχάνιση, ραγδαία αστικοποίηση, οικονομική και κοινωνική αποδυνάμωση της υπαίθρου, αλλαγή του καταναλωτικού προτύπου) και μια διευρυνόμενη κρατική παρέμβαση στην οικονομία μέσω μιας συγκεντρωτικής δημόσιας διοίκησης (Σακελλαρόπουλος, 1992), (Τσοτσόρος, 1996). Στο πλαίσιο αυτό η επιχειρηματική δραστηριότητα της αυτοδιοίκησης αντιμετωπίστηκε, τουλάχιστον μέχρι το 1975, είτε ως απειλή του συγκεντρωτικού μοντέλου διακυβέρνησης είτε ως περιορισμός των κεντρικών δημόσιων πολιτικών. Η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και γενικού οικονομικού συμφέροντος σε τοπικό επίπεδο, θεωρήθηκε αρμοδιότητα εθνικών δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών ή αντικείμενο της νομαρχιακής διοίκησης. Ακόμη και όταν δεν υπήρχε αμφισβήτηση για συγκεκριμένες αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης (όπως ύδρευση, αποχέτευση), η άσκησή τους εξαρτιόταν άμεσα από τις επιχορηγήσεις της κεντρικής διοίκησης και τους διοικητικούς ελέγχους της νομαρχίας (Μπέσιλα-Βήκα, 2004; Χλέπας, 1999).

Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό αυτής της περιόδου αφορά στην παραγωγή νομοθεσίας, όχι μόνο για τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ αλλά και για την αυτοδιοίκηση γενικότερα. Οι βασικές θεσμικές επιλογές κατοχυρώθηκαν με νόμους που ψηφίστηκαν στην αρχή και στο τέλος της περιόδου. Σημείο καμπής αποτελεί το έτος 1951, όπου με την ψήφιση του ν. 1910/1951 «*περί των προσόδων των Δήμων και των Κοινοτήτων*» κατοχυρώνεται για πρώτη φορά η αποκλειστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ σε ορισμένα αντικείμενα όπως ύδρευση, άρδευση, έγγειες βελτιώσεις, ηλεκτροφωτισμός, φωταέριο, αστική συγκοινωνία και γενικά σε τοπικά έργα κοινής ωφέλειας. Επιτρέπεται μάλιστα η σύσταση επιχειρήσεων της αυτοδιοίκησης ή η συμμετοχή σε επιχειρήσεις με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα με σκοπό την εκτέλεση των αντίστοιχων έργων και την παροχή των σχετικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Οι ρυθμίσεις αυτές για την εποχή τους αποτελούν σημαντική πρόοδο, γιατί αφενός μεν αναγνωρίζουν τις επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης ως ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα αφετέρου δε προσδιορίζουν τα αντικείμενα των δραστηριοτήτων τους και μάλιστα με αποκλειστικό τρόπο. Καθορίζεται δηλαδή τόσο το πεδίο της επιχειρηματικής δραστηριότητας της αυτοδιοίκησης όσο και τα θεσμικά του εργαλεία. Ο

νόμος αυτός παρέμεινε ουσιαστικά ανενεργός γιατί δεν συνοδεύτηκε από τα απαραίτητα οικονομικά μέτρα και την αναβάθμιση των διοικητικών ικανοτήτων των ΟΤΑ που θα έκαναν δυνατή την υλοποίησή του. Ακολούθησαν μάλιστα συνεχείς νομοθετικές παρεμβάσεις που αφαιρούσαν αρμοδιότητες από τη αυτοδιοίκηση και τις ανέθεταν σε νομικά πρόσωπα κάτω από τον έλεγχο της κεντρικής διοίκησης (οργανισμοί ύδρευσης σε πολλές πόλεις, ειδικοί φορείς για τις αστικές συγκοινωνίες, ανάληψη από το υπουργείο Γεωργίας -μέσω των νομαρχιακών του υπηρεσιών- της αρμοδιότητας της άρδευσης και των έγγειων βελτιώσεων) (Κηρολύτης, 1983; Κλειώσης, 1977; Μπέσιλα-Βήκα, 1998; Χλέπας, 1999; Χλέπας, 1998).

Τα επόμενα σημαντικά νομοθετικά διατάγματα είναι οι νόμοι 2234/1952 και 2262/1952. Με το ν. 2234/1952 *«περί της δημοτικής επιχειρήσεως φωταερίου Αθηνών»* σταμάτησε η απ' ευθείας εκμετάλλευση των σχετικών εγκαταστάσεων από το Δήμο και συστήθηκε ιδιαίτερο θυγατρικό του νομικό πρόσωπο με διοικητική και οικονομική αυτονομία αλλά κάτω από τον έλεγχο και την εποπτεία δύο Υπουργείων. Με το ν. 2262/1952 *«σύσταση δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων»* δόθηκε η δυνατότητα σε ΟΤΑ να συστήνουν επιχειρήσεις ηλεκτροφωτισμού με διατάγματα αρμοδίων Υπουργών, οι οποίες ήταν ανεξάρτητα νομικά πρόσωπα με διοικητική και οικονομική αυτονομία.²⁰¹ Με τους παραπάνω νόμους αναγνωρίζονται, στην ουσία για πρώτη φορά, θεσμικά οι επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης ως αυτόνομα θυγατρικά νομικά της πρόσωπα που έχουν ως σκοπό μια συγκεκριμένη δραστηριότητα που συνδέεται με την παροχή κοινωφελών υπηρεσιών προς τους δημότες.

Το πλέον όμως σημαντικό νομοθέτημα της πρώιμης περιόδου είναι ο *Δημοτικός & Κοινοτικός Κώδικας του 1954* (ν. 2888/1954). Μετά την κωδικοποίηση του 1936 είχαν μεσολαβήσει πολλές αλλαγές στη νομοθεσία της αυτοδιοίκησης και είχε τεθεί σε εφαρμογή το Σύνταγμα του 1952,²⁰² στο πλαίσιο του οποίου καταρτίστηκε ο νέος

²⁰¹ Η δυνατότητα των δήμων να συστήνουν επιχειρήσεις ηλεκτροφωτισμού και φωταερίου άρθρε με τον ΔΚΚ του 1954 (άρθρ. 223). Μέχρι τότε όμως επτά δήμοι αξιοποίησαν αυτή τη διάταξη και σύστησαν αντίστοιχες επιχειρήσεις στις πόλεις Αλεξανδρούπολη, Ρέθυμνο, Καστοριά, Χανιά, Σαλαμίνα, Δομοκός Κορωπί (Τριανταφυλλοπούλου, 2008, σ. 54).

²⁰² Το Σύνταγμα του 1952 αποτελούσε μία θεσμική υποχώρηση σε σχέση με το Σύνταγμα του 1926 όσον αφορά στο ρόλο της αυτοδιοίκησης αφού απλώς αναγνώριζε τη ύπαρξή της (Άρθρο 99: *Η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως ο νόμος ορίζει*). Με τη διάταξη αυτή προκύπτει σαφώς ότι η αυτοδιοίκηση θεωρείται διοικητικό εξάρτημα της κρατικής διοίκησης, με τη διαφορά ότι τα διοικητικά της όργανα προκύπτουν μέσα από καθολική ψηφοφορία (Μπέσιλα-Βήκα, 2004).

Κώδικας του 1954. Στα θετικά του καταγράφεται η ανάθεση ορισμένων αποκλειστικών αρμοδιοτήτων στους δήμους και τις κοινότητες -οι οποίες όμως τελούσαν μόνιμα υπό την αίρεση νομοθετικών παρεμβάσεων της κεντρικής διοίκησης- και η συστηματική ταξινόμηση των θυγατρικών νομικών προσώπων των ΟΤΑ με βάση τις δραστηριότητες που αναλάμβαναν να υλοποιήσουν. Έτσι δημιουργούνται τρεις *κατηγορίες νομικών προσώπων*: τα ιδρύματα, τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης (δημοτικές/κοινοτικές). Τα *ιδρύματα* αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και έχουν ως αντικείμενο την κοινωνική πρόνοια και περίθαλψη, δηλαδή την προώθηση της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ (νοσοκομεία, βρεφοκομεία, γηροκομεία κ.λπ.). Τα *νομικά πρόσωπα*, ανήκουν και αυτά στη σφαίρα του δημόσιου δικαίου και έχουν ως αντικείμενο δραστηριότητες (κυρίως παροχή υπηρεσιών) που αφορούν ποικίλες αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης (θέατρα, βιβλιοθήκες, λουτρά, φιλαρμονικές κ.λπ.). Οι *επιχειρήσεις* αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με αντικείμενο την εκτέλεση και εκμετάλλευση έργων και την παροχή υπηρεσιών που αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του κοινού.

Οι βασικές *ρυθμίσεις* για τις επιχειρήσεις που προβλέπονται στο ΔΚΚ του 1954 (άρθρα 214-223) είναι οι ακόλουθες:²⁰³ (α) έχουν ως σκοπό την εκτέλεση και εκμετάλλευση έργων για την «εξυπηρέτηση του κοινού», (β) μπορεί να είναι αμιγείς ή μεικτές (από κοινού με άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα), (γ) ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο (οι απολογισμοί τους), (δ) το δημοτικό συμβούλιο εγκρίνει τον προϋπολογισμό, τον απολογισμό τους και άλλες σημαντικές αποφάσεις τους (δάνεια, επέκταση δραστηριοτήτων, κ.λπ.). Πρόσθετες ρυθμίσεις του νόμου είναι και οι ακόλουθες: είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου· συστήνονται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου (που στη συνέχεια εγκρίνεται με προεδρικό διάταγμα), μετά από αιτιολόγηση της σκοπιμότητάς τους· διαθέτουν αυτοτελή οικονομική υπηρεσία· διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο (5μελές) τα μέλη του οποίου ορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο (αποτελείται από το δήμαρχο, ως πρόεδρος, δύο δημοτικούς

²⁰³ Συγκεκριμένα, στο άρθρο 214, μεταξύ άλλων, προβλέπονται: «*Δια την εκτέλεσιν έργων αποβλεπόντων εις την εξυπηρέτησιν του κοινού ως και δια την οικονομικήν εκμετάλλευσιν αυτών, οι δήμοι και οι κοινότητες δύνανται να συνιστούν ιδίας επιχειρήσεις ή να συμμετέχουν εις τιαύτας συνιστωμένας παρ' άλλων νομικών ή φυσικών προσώπων. Η σύστασις επιχειρήσεως ή η συμμετοχή εις τιαύτην αποφασίζεται δι' απολύτου πλειοψηφίας του νόμιμου αριθμού μελών του δημοτικού συμβουλίου, η δε απόφασις αυτού εγκρίνεται δια Βασιλικού Διατάγματος*».

συμβούλους και δύο ιδιώτες)· απασχολούν προσωπικό μόνο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Οι ρυθμίσεις αυτές διαφοροποιούν τις επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης από τις ιδιωτικές, καθώς περιορίζουν την επιχειρησιακή τους αυτονομία και τις εντάσσουν μερικώς στο καθεστώς ελέγχων που ισχύει για την αυτοδιοίκηση. Οι έλεγχοι έβρισκαν – θεσμικά- την αιτιολογική τους βάση στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων, στη δημόσια αποστολή τους (εξυπηρέτηση του κοινού) και στην εκμετάλλευση δημοτικής περιουσίας και κοινωνικών πόρων.

Ο θεσμός των δημοτικών επιχειρήσεων είχε περιορισμένη αποδοχή από τους ΟΤΑ. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι μόνο δέκα επιχειρήσεις συστήθηκαν με βάση το παραπάνω θεσμικό πλαίσιο.²⁰⁴ Το σκηνικό αυτό άλλαξε άρδην από τη δεκαετία του 1980 που ακολούθησε, όπως αναλύεται στην επόμενη ενότητα.

3.4 2^η περίοδος δημοτικής επιχειρηματικότητας: 1980-2006

Αν και η δεκαετία του 1980 συμπίπτει με την περίοδο όξυνσης των προβλημάτων των δημοσίων επιχειρήσεων και την απαρχή συρρίκνωσής τους, τόσο διεθνώς όσο και στην Ελλάδα, η περίοδος 1980-2006 -και ιδίως από τα μέσα της δεκαετίας του 1980- είναι κατ' εξοχήν περίοδος ανάπτυξης της επιχειρηματικής δράσης των ΟΤΑ στην Ελλάδα.²⁰⁵ Η ανάπτυξη της επιχειρηματικής αυτής δράσης θέτει τρία ζητήματα προς διερεύνηση: (α) ποιο ήταν το θεσμικό/ ιστορικό πλαίσιο εντός του οποίου αναπτύχθηκε (εντός των γενικότερων αυτοδιοικητικών εξελίξεων που σκιαγραφήσαμε στα προηγούμενα), (β) ποια θεωρητικά ζητήματα έθετε και ποια ήταν η πολιτική τους διαχείριση, (γ) ποια ήταν τα

²⁰⁴ Οι πιο ενδεικτικές περιπτώσεις είναι οι εξής: (1) Ροδιακός Οργανισμός Δημοτικών Αυτοκινήτων (μετασχηματισμός υπάρχοντος νομικού προσώπου) και δημοτική επιχείρηση ύδρευσης-αποχέτευσης Ρόδου, 1955. (2) Δημοτική επιχείρηση εκμετάλλευσης ιαματικών πηγών Λαγκαδά, 1956. (3) Δημοτική επιχείρηση ύδρευσης Λάρισας, 1974 (μετασχηματισμός υπάρχοντος νομικού προσώπου). (3) Επιχείρηση ψυγεία δημοτικής αγοράς Βέροιας, 1960. (4) Συμμετοχή της κοινότητας Μακρυχωρίου Λάρισας στην Ελληνική Βιομηχανία Αλλαντικών, 1971. (5) Δημοτική Επιχείρηση ραδιοφωνικού σταθμού Ανατολικής Κρήτης από τον Δήμο Ιεράπετρας, 1969. (6) Συμμετοχή του δήμου Αγ. Νικολάου Κρήτης σε τουριστική επιχείρηση με ιδιωτικούς φορείς, 1962 (Κηρολύτης, 1983; Τριανταφυλλοπούλου, 2008).

²⁰⁵ Βλ. ανάλυση στο προηγούμενο κεφάλαιο για την ανάπτυξη και συρρίκνωση των ΔΕ, και την ερμηνεία των τάσεων αυτών σε διεθνές επίπεδο. Για την ανάλυση και ερμηνεία των τάσεων ιδιωτικοποίησης - κρατικοποίησης στην Ελλάδα, με ιδιαίτερη έμφαση στο φαινόμενο των προβληματικών επιχειρήσεων κατά τη δεκαετία του 1980, βλ. ιδιαίτερα (Σακελλαρόπουλος, 1992; Τσοτσόρος, 1996).

αποτελέσματα λειτουργίας των ΕΤΑ, και πως αξιολογούνται αυτά τα αποτελέσματα. Τα ζητήματα αυτά διερευνούμε στη συνέχεια.

3.4.1 Θεσμικό-ιστορικό πλαίσιο

Τα διαρθρωτικά προβλήματα της αυτοδιοίκησης που σκιαγραφήσαμε στα προηγούμενα παραμένουν και συνεχίζουν να αποτελούν εμπόδιο σε οποιαδήποτε προσπάθεια αναβάθμισης του πολιτικού, κοινωνικού και αναπτυξιακού ρόλου της αυτοδιοίκησης. Από τη δεκαετία όμως του 1980, με την κυριαρχία του κλίματος υπέρ της ενεργού συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης στην τοπική ανάπτυξη, γίνονται σημαντικές προσπάθειες θεσμικών μεταρρυθμίσεων, παραχωρώντας στους ΟΤΑ σημαντικές πρωτοβουλίες παρέμβασης στη διαδικασία της τοπικής ανάπτυξης. Από τις πρωτοβουλίες αυτές η «... *πρακτικά σημαντικότερη [ήταν] ασφαλώς εκείνη για την ίδρυση επιχειρήσεων με 'σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων'*» (Χλέπας, 1998, σ. 257). Αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων αυτών ήταν να γίνει μια έκρηξη στην επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ, κυρίως στη δεκαετία του 1990 έως και τα μέσα περίπου της δεκαετίας 2000.

Η αρχή έγινε με το νέο ΔΚΚ του 1980 (ν. 1065/1980, άρθρα 205-214), ο οποίος σηματοδοτεί, σε συμβολικό επίπεδο την αρχή μιας νέας εποχής επιχειρηματικής δραστηριότητας, με διευρυμένες δυνατότητες παρέμβασης. Τα νέα σημαντικά στοιχεία που εισάγει ο νέος κώδικας, σε σχέση με τον κώδικα του 1954, στο καθεστώς της δημοτικής επιχειρηματικότητας είναι:

- *Διεύρυνση του πεδίου δραστηριότητας των δημοτικών επιχειρήσεων.* Εκτός από την κατασκευή/εκμετάλλευση έργων και την παροχή υπηρεσιών για την «εξυπηρέτηση του κοινού» (δημόσιες υπηρεσίες εν γένει), δίνεται η δυνατότητα στους δήμους να δραστηριοποιηθούν στην *παροχή καθαρά ιδιωτικών αγαθών* και άρα να εισέλθουν σε ανταγωνιστικές αγορές από κοινού με ιδιωτικές επιχειρήσεις.
- *Δυνατότητα πραγματοποίησης κέρδους.* Σαν προέκταση της διεύρυνσης του πεδίου δραστηριότητας των δημοτικών επιχειρήσεων, είναι προφανές ότι οι δήμοι πλέον μπορούσαν να συστήσουν επιχειρήσεις με κριτήρια καθαρά εισπρακτικά -και άρα κερδοσκοπικά- και όχι μόνο κοινωνικά. Στο βαθμό που δεν δραστηριοποιούνται στην

παροχή κοινωνικών αγαθών, εντάσσονται, όχι μόνο τυπικά αλλά και ουσιαστικά, στο μηχανισμό της αγοράς.²⁰⁶

- *Μη δυνατότητα επιχορήγησης.* Ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που διέπονται από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, δεν προβλέπεται η δυνατότητα της επιχορήγησης τους από τους ΟΤΑ.
- *Εκπόνηση οικονομοτεχνικής μελέτης.* Για τη σύσταση μιας επιχείρησης απαιτείται πλέον πλήρης οικονομοτεχνική μελέτη -και όχι απλά μελέτη σκοπιμότητας όπως ίσχυε μέχρι τότε με βάση των Κώδικα του 1954- για να τεκμηριώνεται η βιωσιμότητά της (στο ανταγωνιστικό πλαίσιο της αγοράς για όσες επιχειρήσεις λειτουργούσαν από κοινού με ιδιωτικές επιχειρήσεις, αλλά και για αυτές που λειτουργούσαν σε συνθήκες δημοτικού μονοπωλίου).
- *Διαδημοτική επιχειρηματική συνεργασία.* Ορίζεται ότι δύο ή περισσότεροι ΟΤΑ μπορούν να συστήνουν κοινές επιχειρήσεις ή να συμμετέχουν σε υφιστάμενες, επιτρέπεται δηλαδή η διαδημοτική/διακοινοτική συνεργασία για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, συνεργασία η οποία μέχρι τότε ήταν δυνατή μόνο στο πλαίσιο των συνδέσμων (νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου) που λειτουργούσαν όπως ακριβώς και οι ΟΤΑ.
- *Μεικτές επιχειρήσεις.* Δυνατότητα συμμετοχής σε μη αμιγείς ΕΤΑ, οι οποίες θα πρέπει να έχουν τη μορφή ανώνυμης εταιρείας.

Ρυθμίζονται επίσης εκ νέου ή τροποποιούνται ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας που προβλέπονταν και στο προηγούμενο καθεστώς όπως: η συμμετοχή των ΟΤΑ σε επιχειρήσεις με άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (μεικτές επιχειρήσεις), ο τρόπος διοίκησης των δημοτικών επιχειρήσεων (με το ΔΣ να αποτελείται από δημοτικούς συμβούλους και ιδιώτες), η εποπτεία και ο έλεγχος (διοικητικός και διαχειριστικός) των επιχειρήσεων από το δημοτικό συμβούλιο και την κεντρική διοίκηση (σύσταση με προεδρικό διάταγμα, διαχειριστικοί έλεγχοι και έγκριση κανονισμού προσωπικού από τη Νομαρχία). Αξίζει να επισημανθεί ότι και με το νέο θεσμικό καθεστώς σημαντικές επιχειρηματικές αποφάσεις των δημοτικών επιχειρήσεων (ίδρυση και σημαντικές παράμετροι της λειτουργίας τους) υπόκεινται στον έλεγχο της κεντρικής διοίκησης.

²⁰⁶ Τίθεται βέβαια και το σημαντικό θεωρητικό ζήτημα του κατά πόσο δικαιολογείται η ανάμιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δραστηριότητες παροχής καθαρά ιδιωτικών αγαθών, όπως καθιερώθηκε από τον κώδικα του 1980, ένα θέμα που αξιολογούμε στη συνέχεια.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η έγκριση του κανονισμού προσωπικού από τη Νομαρχία, μέσω του οποίου καθορίζεται ο ανώτατος αριθμός των εργαζομένων στην επιχείρηση, τα προσόντα τους και ο τρόπος πρόσληψής τους. Η ρύθμιση αυτή είχε, προφανώς, δύο στόχους: πρώτον να αποφευχθεί η πρόσληψη υπεράριθμου προσωπικού που θα είχε δυσμενείς συνέπειες στη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων και δεύτερο να ελεγχθεί η δυνατότητα των ΟΤΑ να οικοδομήσουν τους δικούς τους πελατειακούς μηχανισμούς. Το νέο πλαίσιο για τη δημοτική επιχειρηματικότητα δεν παρήγαγε σημαντικά ποσοτικά αποτελέσματα κατά τα πρώτα έτη εφαρμογής του, καθώς μέχρι το τέλος του 1983 είχαν ιδρυθεί μόλις 7 δημοτικές επιχειρήσεις,²⁰⁷ με τις μισές από τις οποίες να χρησιμεύουν ως μια νέα μορφή οργάνωσης των δημοτικών υπηρεσιών και όχι ως φορείς επιχειρηματικής δραστηριότητας (Χλέπας, 1998, σσ. 261, υπ. 184).

Παράλληλα με το νέο ΔΚΚ, θεσμοθετείται και η ίδρυση των ΔΕΥΑ (δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης) με το νόμο 1069/1980.²⁰⁸ Τα κύρια σημεία του σχετικού θεσμικού πλαισίου για τις ΔΕΥΑ είναι:²⁰⁹

- Είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου *κοινοφελούς χαρακτήρα*.
- Μπορούν να συσταθούν είτε από μεμονωμένους ΟΤΑ είτε, από κοινού, από συνεργαζόμενους ΟΤΑ.
- Δεν απαιτείται οικονομοτεχνική μελέτη για τη σύστασή τους.
- Πέραν των αρμοδιοτήτων ύδρευσης και αποχέτευσης μπορούν να ασκήσουν και τις αρμοδιότητες της συλλογής / αποκομιδής απορριμμάτων και της τηλεθέρμανσης.²¹⁰

²⁰⁷ Τρεις από το Δήμο Αθηναίων (μηχανογράφησης, ασφαλειών και διαφήμισης-τουρισμού), μία από το δήμο Βόλου (καλλιτεχνικό εργαστήριο), μία από το δήμο Καλλιθέας (παροχή υπηρεσιών και εκτέλεση έργων), μία από την Κοινότητα Ιτέας (μεταφορά και διάθεση λυμάτων) και μία από την κοινότητα Σμόκοβου Καρδίτσας (εκμετάλλευση ιαματικών λουτρών), βλ. (Τριανταφυλλοπούλου, 2008, σσ. 56, υπ. 69).

²⁰⁸ Πριν από το νόμο σύστασης των ΔΕΥΑ, προηγήθηκε ο νόμος 890/79 (ΦΕΚ 168/24-7-80, Τεύχος Α') «περί συστάσεως δημοτικής επιχειρήσεως υδρεύσεως και αποχετεύσεως δήμων και κοινοτήτων μείζονος περιοχής Βόλου» με βάση τον οποίο συστάθηκε η δημοτική επιχείρηση ύδρευσης – αποχέτευσης Βόλου, ως μοναδική ΔΕΥΑ εκτός του ν. 1069/1980 (εξαιρουμένων επίσης των μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης).

²⁰⁹ Ειδικότερα, στο άρθρο 1 παρ. 1 του νόμου μεταξύ άλλων προβλέπονται: «*Δια την άσκηση των πάσης φύσεως δραστηριοτήτων του κυκλώματος υδρεύσεως και αποχετεύσεως οικιστικών κέντρων της χώρας, εξαιρέσει των πόλεων Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Βόλου και των μειζόνων αυτών περιοχών, δύναται να συνιστώνται εις έκαστον δήμον ή κοινότητα της χώρας ή υπό πλειόνων δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων ενιαία επιχειρήσεις υδρεύσεως και αποχετεύσεως. Αι ανωτέρω επιχειρήσεις αποτελούν ίδια Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου κοινοφελούς χαρακτήρος, διεπόμενα υπό των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας, εφ' όσον δεν ορίζεται άλλως υπό νόμου*».

²¹⁰ Η αρμοδιότητα διαχείρισης των απορριμμάτων ήταν, δυνητικά τουλάχιστον, σημαντική γιατί αφορούσε το σύνολο των δήμων (σε αντίθεση με αυτή της τηλεθέρμανσης). Παρόλα αυτά, η δυνατότητα αυτή σε

- Παρόλο που χαρακτηρίζονται ως «επιχειρήσεις», προσομοιάζουν περισσότερο προς τις υπηρεσίες των ΟΤΑ. Αυτό προκύπτει από τις θεσμικές ρυθμίσεις σε θέματα οργάνωσης, λειτουργίας και εποπτείας τους.
- Έχουν χαρακτηριστεί στη συνέχεια (1991) από τη νομολογία ως νομικά πρόσωπα «διφυδούς χαρακτήρα».²¹¹ Αυτό διότι υπάγονται αφενός στους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας (ως ΝΠΙΔ) και αφετέρου στους κανόνες του δημοσίου δικαίου δεδομένης της εξουσίας απαλλοτριώσεων που διαθέτουν.²¹²
- Προβλέπεται οικονομική ενίσχυση (επιχορηγήσεις) για την εκτέλεση έργων της δραστηριότητάς τους (άρθρο 11, ν. 1069/1980).
- Τα έσοδά τους προέρχονται κυρίως από (α) την επιβολή διαφόρων τελών ως αντάλλαγμα για τις υπηρεσίες που παρέχουν, και (β) τις επιχορηγήσεις (κρατικές, ευρωπαϊκές) για την εκτέλεση έργων²¹³.
- Αποτελούν ιδιαίτερο νομικό τύπο επιχείρησης της αυτοδιοίκησης γιατί τόσο η διοίκηση, οργάνωση, χρηματοδότηση όσο και οι δραστηριότητές τους διέπονται από τον σχετικό νόμο και μόνο συμπληρωματικά εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις του ΔΚΚ για τις επιχειρήσεις.

Ο θεσμός των ΔΕΥΑ βρήκε ιδιαίτερη ανταπόκριση από τους δήμους αφού, με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία ίδρυσης και λειτουργίας τους, καταγράφονται 80 επιχειρήσεις το 1998 ([Σαπουνάκης, 1998](#)), 229 το 2010, και 127 το 2017.²¹⁴

Το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο του 1980 ενισχύθηκε από το ΠΑΣΟΚ με το νόμο 1416/1984, ο οποίος είναι ο σημαντικότερος της μεταπολίτευσης για την προώθηση της δημοτικής επιχειρηματικότητας.²¹⁵ Επέκτεινε περαιτέρω τις *φοροαπαλλαγές* και τα *επενδυτικά*

ελάχιστες περιπτώσεις ασκήθηκε από τις υφιστάμενες ΔΕΥΑ, με την αρμοδιότητα να ασκείται από τις υπηρεσίες του αντίστοιχου δήμου.

²¹¹ Με αφορμή γνωμοδότηση του ΣτΕ για τη ΔΕΥΑ του δήμου Θηβαίων (ΣτΕ 103/1991), βλ. ([Τριανταφυλλοπούλου, 2008, σ. 59](#)).

²¹² Δύο πρόσθετα στοιχεία που ενισχύουν το «δημόσιο» χαρακτήρα των ΔΕΥΑ και το διφυή χαρακτήρα τους, σύμφωνα με το νομοθέτη, είναι ο χαρακτηρισμός τους ως νομικά πρόσωπα *κοινοφελούς χαρακτήρα* (παρότι ιδιωτικά) και ότι το νερό που παρέχουν είναι αγαθό ζωτικής σημασίας ([Μπέσιλα-Βήκα, 1998](#)).

²¹³ Εκτός από τις διατάξεις του νόμου 1069/1980, η εξειδίκευση των εσόδων των ΔΕΥΑ έγινε στη συνέχεια και με το νόμο 2218/1994.

²¹⁴ Ιστότοπος Ένωσης Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (ΕΔΕΥΑ), www.edeya.gr. Η σημαντική μείωση του αριθμού των ΔΕΥΑ μεταξύ 2010-2017 οφείλεται κυρίως στις συγχωνεύσεις που προέκυψαν στο πλαίσιο του προγράμματος Καλλικράτης.

²¹⁵ Ν. 1416/1984 «τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης», άρθρα 35-46.

κίνητρα για ένταξη στον αναπτυξιακό νόμο,²¹⁶ καθιέρωσε νέες μορφές δημοτικών επιχειρήσεων, εξαίρεσε τις προσλήψεις προσωπικού των δημοτικών επιχειρήσεων από τις διατάξεις του δημοσίου, και προέβλεπε απευθείας αναθέσεις από τους ΟΤΑ στις δημοτικές επιχειρήσεις για την εκτέλεση έργων, προμηθειών, και την εκπόνηση μελετών (άρθρα 45, 46). Ακολούθησαν και νέες ρυθμίσεις που αφορούσαν στις μορφές των επιχειρήσεων και στις δυνατότητες συνεργασίας τους.²¹⁷ Ειδικότερα για τις μορφές των επιχειρήσεων, προβλέπονταν οι εξής:

- *Αμιγείς Δημοτικές Επιχειρήσεις (άρθρα 277-285).* Οι δήμοι μπορούσαν να ιδρύουν δικές τους επιχειρήσεις ή ακόμη δύο ή περισσότεροι ΟΤΑ μπορούσαν να συνιστούν κοινές επιχειρήσεις ή και να συμμετέχουν σε υφιστάμενες. Απαιτούνταν οικονομοτεχνική μελέτη, πλειοψηφική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, και έγκραση της Περιφέρειας.
- *Ανώνυμη εταιρεία ή εταιρεία μεικτής οικονομίας ή συνεταιρισμός ή συμμετοχή σε κοινοπραξία (άρθρα 277 παρ.6, 291).*
- *Δημοτικές Επιχειρήσεις Συνεταιριστικού χαρακτήρα (άρθρο 288).* Δινόταν η δυνατότητα σύστασης επιχειρήσεων αυτού του τύπου από έναν ΟΤΑ και φυσικά πρόσωπα.
- *Ανώνυμες Εταιρείες με Συνεταιρισμούς (άρθρο 289).* Μπορούσαν να συσταθούν από ΟΤΑ και/ή ΤΕΔΚ (τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων) με συνεταιρισμούς.
- *Δημοτικές Εταιρείες Λαϊκής Βάσης (άρθρο 290).* Μπορούσαν να συσταθούν από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, συνεταιρισμούς και άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα.

²¹⁶ Τα σημαντικότερα φορολογικά προνόμια για τις δημοτικές επιχειρήσεις ήταν: (α) απαλλαγή από το φόρο εισοδήματος και από τα τέλη για τα οχήματά τους για όλες τις μορφές επιχειρήσεων, και (β) για τις αμιγείς επιχειρήσεις, απαλλαγή από δασμούς, φόρους, τέλη και λοιπές εισφορές που εισπράττονταν στα τελωνεία, καθώς και από τα τέλη χαρτοσήμου. Τα κίνητρα του επενδυτικού νόμου προέβλεπαν αυξημένη επιχορήγηση για τις δημοτικές επιχειρήσεις 15 ποσοστιαίων μονάδων επιπλέον, σε σχέση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.

²¹⁷ Όλο το θεσμικό πλαίσιο που αναπτύχθηκε για τις δημοτικές επιχειρήσεις, αλλά και για την τοπική αυτοδιοίκηση συνολικά, κωδικοποιήθηκε στο ΠΔ 410/1995, που αποτελούσε τον ΔΚΚ. Με τις νέες ρυθμίσεις για την αυτοδιοίκηση επιχειρήθηκε η βελτίωση του καθεστώτος εποπτείας και ελέγχου, η προώθηση της δημιουργίας θεσμών συνεργασίας μεταξύ των ΟΤΑ και η αποδέσμευση της δυναμικής της αυτοδιοίκησης σε τοπικό επίπεδο. Παρ' όλα αυτά, τα βασικά προβλήματα του κατακερματισμού των ΟΤΑ, της μεταφοράς αρμοδιοτήτων και των οικονομικών πόρων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης δεν αντιμετωπίστηκαν.

Οι νέες διατάξεις βρήκαν πολύ θετική ανταπόκριση από τους ΟΤΑ, με αποτέλεσμα οι δημοτικές επιχειρήσεις το 1989 να απαριθμούν τις 232, το 1993 τις 386, και οι ενταγμένες στον αναπτυξιακό νόμο 1262/1982 μέχρι το τέλος του 1988 τις 201 (Χλέπας, 1998, σσ. 262, 286).²¹⁸ Παρόλο που τα ευνοϊκά επενδυτικά κίνητρα καταργήθηκαν για τις δημοτικές επιχειρήσεις με τον αναπτυξιακό νόμο 1892/1990 (εξισώνοντάς τα με αυτά που ίσχυαν για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις), έγινε μια έκρηξη στην ίδρυση δημοτικών επιχειρήσεων το 1994 και μετά, γεγονός που οφείλεται στο νόμο περί της ανεξάρτητης αρχής ΑΣΕΠ (ν. 2190/1994) ο οποίος εξαιρούσε από τις διατάξεις του τις προσλήψεις στις δημοτικές επιχειρήσεις (Χλέπας, 1998, σ. 288). Τη διάταξη αυτή την εκμεταλλεύτηκαν δεόντως οι ΟΤΑ, υπερδιπλασιάζοντας τον αριθμό των δημοτικών επιχειρήσεων σε διάστημα τεσσάρων ετών οι οποίες το 1998 έφθαναν τις 844²¹⁹ (Σαπουνάκης, 1998). Η μεγάλη πλειοψηφία από τις επιχειρήσεις αυτές (το 75% στις αρχές του 1997) δραστηριοποιούνταν στην παροχή υπηρεσιών και στην κατασκευή έργων, τομείς που ανήκουν στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ αυτών καθ' εαυτών (Χλέπας, 1998, σ. 288). Παρατηρείται δηλαδή μια εκτεταμένη μετάθεση βασικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ -τις οποίες παραδοσιακά υλοποιούσαν μέσα από την υπηρεσιακή τους δομή- προς τις επιχειρήσεις τους,²²⁰ για λόγους που σχετίζονταν κυρίως με την ευελιξία στις προσλήψεις προσωπικού αλλά και στις αναθέσεις έργων, εργασιών και στις προμήθειες. Η μετάθεση αυτή καταστρατηγούσε έμμεσα και το καθεστώς της μη επιχορήγησης, καθώς η μετάθεση αρμοδιοτήτων μπορούσε να συνοδεύεται με επιχορήγηση (ΠΔ 410/1995, άρθρα 36 & 277/π.8).

Πέρα από το νόμο περί ΑΣΕΠ και την κατάργηση των ευνοϊκών επενδυτικών κινήτρων, τη δεκαετία του 1990 υπήρξαν και άλλες θεσμικές ρυθμίσεις για τις ΕΤΑ, με πιο

²¹⁸ Για ένα σχολιασμό των οικονομικών στοιχείων των ΕΤΑ που εντάχθηκαν στον 1262/1982, βλ. (Χλέπας, 1998, σσ. 262-263).

²¹⁹ Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο το 1996 δημιουργήθηκαν 149 δημοτικές επιχειρήσεις (Χλέπας, 1998, σ. 288). Υπάρχει όμως ένα ζήτημα σε σχέση με τον αριθμό των ΕΤΑ: δημοσιεύονται ποσοτικά δεδομένα από διάφορους σχολιαστές που αντιφάσκουν μεταξύ τους. Για παράδειγμα, ο σχολιαστής Τάσος Σαπουνάκης που αναφέρει 844 επιχειρήσεις στο δημοσίευμα του 1998, σε δημοσίευμα του 1999 αναφέρει ότι «...μετά από δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ, δημιουργήθηκαν γύρω στις 1300 επιχειρήσεις...» (Σαπουνάκης, 1999, σ. 32). Οι λόγοι αυτής της σύγχυσης είναι πιθανώς οι εξής δύο: δεν είχε γίνει μια επίσημη, ολοκληρωμένη και συστηματική καταγραφή των ΕΤΑ αφενός, και δεν διευκρινίζεται πάντοτε αν τα ποσοτικά δεδομένα αναφέρονται στις επιχειρήσεις που είχαν ιδρυθεί ή σε αυτές που βρίσκονταν σε λειτουργία ήταν σημαντικός, βλ. επόμενη ενότητα).

²²⁰ Η μετάθεση αυτή έχει χαρακτηριστεί στην ελληνική ορολογία ως 'τυπική' ή 'οργανωτική ιδιωτικοποίηση', βλ. (Ipsen, 1998).

σημαντικές τις εξής: (α) την κατάργηση των φορολογικών προνομίων και απαλλαγών που απολάμβαναν (ν. 2459/1997), (β) την υποχρέωση να εκτελούν τα έργα τους με την ισχύουσα νομοθεσία για τα δημόσια έργα (ν. 2229/1994 και ν. 1418/1984), (γ) την υπαγωγή των προμηθειών τους στο σύστημα προμηθειών του δημόσιου τομέα (ν. 2286/1994 και ΠΔ 370/1995), και (δ) την υποχρέωση να ακολουθούν πολιτική προσλήψεων σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις για τους φορείς του δημόσιου τομέα (ν. 2527/1997). Οι νέες αυτές ρυθμίσεις, για την επιβολή των οποίων υπήρξε έντονη κριτική και αντίδραση από τα στελέχη της αυτοδιοίκησης αλλά και από τους σχολιαστές των αυτοδιοικητικών εξελίξεων,²²¹ αιτιολογήθηκαν κυρίως στη βάση της εναρμόνισης του εθνικού με το κοινοτικό δίκαιο περί ανταγωνισμού (Βαλατσός, 1998; Σαπουνάκης, 1998; Σαπουνάκης, 1999; Μπέσιλα-Βήκα, 1998; Μπέσιλα-Βήκα, 2004; Χλέπας, 1998). Υπήρχαν όμως και γενικότερα θεωρητικά ζητήματα που είχαν τεθεί από νωρίς στο δημόσιο διάλογο για τις ΕΤΑ, πέρα από τη συμμόρφωση στο κοινοτικό δίκαιο. Τα ζητήματα αυτά διερευνούμε συνοπτικά στην επόμενη ενότητα.

3.4.2 Θεωρητικά ζητήματα και πολιτική διαχείριση

Η ανάπτυξη του θεσμικού πλαισίου που οδήγησε σε έκρηξη της δημοτικής επιχειρηματικότητας στηρίχτηκε αφενός σε έναν πολιτικό εμπειρισμό, με βάση την πρόσληψη των προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης από τους κυβερνώντες και την αντίληψή τους για τους ενδεδειγμένους τρόπους αντιμετώπισής τους, και αφετέρου σε μια θεωρητική αιτιολόγηση. Χαρακτηριστική περίπτωση επίσημης θεωρητικής αιτιολόγησης υπέρ των δημοτικών επιχειρήσεων αποτελεί η μελέτη του (ΚΕΠΕ, 1990) για την τοπική αυτοδιοίκηση, στην οποία επισημαίνονται τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης,²²² τόσο σε σχέση με τον πολιτικό-διοικητικό ρόλο της αυτοδιοίκησης όσο και με τον αναπτυξιακό.²²³ Σύμφωνα με τη μελέτη, ο αναπτυξιακός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει τριπλή διάσταση –οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική-, και

²²¹ Ένα μεγάλο μέρος του σχολιασμού αυτού συγκεντρωνόταν στην επιστημονική επιθεώρηση της ΚΕΔΚΕ «Τετράδια Αυτοδιοίκησης» και στο περιοδικό «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση». Τα Τετράδια Αυτοδιοίκησης είχαν στο τεύχος 3 του 1998 (ΚΕΔΚΕ, 1998) ειδικό φάκελο για τις επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης, όπου συγκεντρώθηκε σημαντικός αριθμός αυτών των κριτικών.

²²² Όπου ο όρος αποκέντρωση χρησιμοποιείται με την ουσιαστική του έννοια, δηλαδή τη μεταβίβαση εξουσίας και δημοσίων λειτουργιών στην τοπική αυτοδιοίκηση (βλ. σχετικά κεφ. 2).

²²³ Αλλά και σε άλλα κείμενα της εποχής εκθειάζονται και προπαγανδίζονται οι δημοτικές επιχειρήσεις, βλ., ενδεικτικά, (Καλλιαντζίδης, 1989).

συνδέεται ευθέως με την επιχειρηματική της δραστηριότητα. Ειδικότερα σε σχέση με την οικονομική ανάπτυξη επισημαίνεται ότι:

...η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει παρεμβαίνοντας στην τοπική οικονομία με αναπτυξιακά προγράμματα και επιχειρήσεις που στοχεύουν: στην ενδογενή ανάπτυξη, στον εντοπισμό τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων, στη δημιουργία θέσεων εργασίας, στην επανεπένδυση του πλεονάσματος στην περιοχή, [και] στη δυνατότητα κοινωνικού ελέγχου της παραγωγικής διαδικασίας (ΚΕΠΕ, 1990, σσ. 23-24).

Θεωρητικά όμως ζητήματα που προβληματίζουν την επιστημονική νομική κοινότητα στην Ελλάδα σχετικά με τη δυνατότητα των δημοτικών επιχειρήσεων να ασκούν κερδοσκοπική οικονομική δραστηριότητα αλλά και η αναγκαιότητα εναρμόνισης τόσο με τις συνταγματικές προβλέψεις όσο και με τις ευρωπαϊκές συνθήκες περί ελεύθερου ανταγωνισμού, έθεταν το θέμα της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ γενικότερα –αλλά και ειδικότερα ζητήματα όπως προστατευτικές και ευνοϊκές διατάξεις για τις δημοτικές επιχειρήσεις στα επενδυτικά κίνητρα, στις φοροαπαλλαγές και ατέλειες, κ.λπ.- σε νέες βάσεις. Το πρώτο από αυτά τα ζητήματα αναφερόταν στο κατά πόσο η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ είναι συμβατή με τη βασική αποστολή των ΟΤΑ που είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, και το δεύτερο κατά πόσο η δραστηριότητα αυτή συμβιβάζεται με τους κανόνες περί ελεύθερου ανταγωνισμού. Με μια άλλη διατύπωση, τα θεωρητικά ζητήματα που τέθηκαν στον επιστημονικό διάλογο, και επακόλουθα και στη διαμόρφωση πολιτικών, ήταν: (α) αν μπορούν οι ΟΤΑ να ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα, και αν ναι σε ποιους τομείς και με ποιους όρους, (β) αν μπορούν να είναι οι δημοτικές επιχειρήσεις φορείς της εμπορικής ιδιότητας και με ποιους όρους, έτσι ώστε να μην παραβιάζονται οι κανόνες που καθιερώνουν την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία και τον ελεύθερο ανταγωνισμό (ή αν μπορούν οι δημοτικές επιχειρήσεις να ανταγωνίζονται τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα). Τα ζητήματα αυτά τέθηκαν τόσο σε σχέση με το συνταγματικό πλαίσιο όσο και σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο (Μπέσιλα-Βήκα, 1998), (Χλέπας, 1998), (Βαλατσός, 1998).

Το πρώτο ερώτημα είναι στην ουσία το ίδιο με το ερώτημα που θέτει αυτή η διατριβή, μόνο που διαφέρει η προσέγγιση: στη μελέτη αυτή υιοθετούμε μια οικονομική προσέγγιση, ενώ στον επιστημονικό διάλογο της δεκαετίας του 1990 η προσέγγιση ήταν θεσμική. Στη θεσμική του διάσταση, το πρώτο ερώτημα τίθεται ως εξής: αν το αντικείμενο της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ εμπίπτει στις τοπικές

υποθέσεις, ή δεν εμπίπτει. Κατανοώντας τις τοπικές υποθέσεις²²⁴ ως την «... εξυπηρέτηση του τοπικού συμφέροντος, δηλαδή [την] ικανοποίηση των συλλογικών αναγκών μιας περιοχής» (Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σ. 33), ή ως «.. την παροχή υπηρεσιών ζωτικής σημασίας» (Χλέπας, 1998, σ. 200), η μετάθεση μιας τοπικής υπόθεσης - αρμοδιότητας από τον ΟΤΑ σε μια δημοτική επιχείρηση δεν αντίκειται στις διατάξεις του συντάγματος για εξασφάλιση του γενικού οικονομικού συμφέροντος σε τοπικό επίπεδο. Με άλλα λόγια, οι ΟΤΑ έχουν το τυπικό δικαίωμα να μεταθέσουν την άσκηση μιας αρμοδιότητάς τους από την υπηρεσιακή τους δομή σε μια δημοτική επιχείρηση που θα ιδρύσουν, αρκεί η αρμοδιότητα αυτή να εμπίπτει στο πεδίο των 'τοπικών υποθέσεων'. Έτσι, η άσκηση από δημοτικές επιχειρήσεις παραγωγικών – παροχικών δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στις τοπικές υποθέσεις -όπως δίκτυα υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, αστική συγκοινωνία, απορρίμματα- δεν παραβιάζει την παραπάνω αρχή. Στις περιπτώσεις αυτές, οι επιχειρήσεις που ιδρύουν οι ΟΤΑ ως αυτόνομα νομικά πρόσωπα θα πρέπει να απολαμβάνουν τα ίδια προνόμια και εξαιρέσεις που θα απολάμβαναν οι ίδιοι οι ΟΤΑ (όπως φορολογικές απαλλαγές, με τη λογική μιας άσκοπης αυτοφορολόγησης στο πλαίσιο του δημοσίου τομέα) στην άσκηση αυτών των δραστηριοτήτων. Επιπλέον, η εξυπηρέτηση 'συλλογικών αναγκών' μιας περιοχής μέσω δημοτικών επιχειρήσεων δεν μπορεί να αποτελεί αντικείμενο κερδοσκοπικής δραστηριότητας, με δεδομένο ότι οι δημοτικές επιχειρήσεις, παρόλο που ως νομικά πρόσωπα εμπίπτουν στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου, ως δημόσιοι οργανισμοί δεν αποτελούν υποκείμενα οικονομικής ελευθερίας.²²⁵

Σύμφωνα όμως με τα παραπάνω, ζήτημα συνταγματικότητας τίθεται όταν ο σκοπός της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ δεν εμπίπτει στο πεδίο των τοπικών υποθέσεων ή/και όταν η δραστηριότητα αυτή είναι κερδοσκοπική. Πράγματι, με βάση το

²²⁴ Οι 'τοπικές υποθέσεις' είναι μία νομική έννοια ευρεία και αόριστη, στην ερμηνεία της οποίας παρατηρείται μη σαφής οριοθέτηση σε τρία επίπεδα: (α) σε αντιδιαστολή με τις γενικές υποθέσεις, οι οποίες εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της κεντρικής κυβέρνησης, (β) διατοπικά, δεδομένου ότι οι τοπικές υποθέσεις διαφοροποιούνται μεταξύ των τοπικών διοικήσεων λόγω των ιδιαιτεροτήτων που παρουσιάζουν οι περιοχές της επικράτειας και η φυσιογνωμία των ΟΤΑ, και (γ) διαχρονικά, καθώς οι τεχνολογικές και κοινωνικο-οικονομικές εξελίξεις επηρεάζουν τη φύση των τοπικών συλλογικών αγαθών. Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει δυνατότητα αντικειμενικού και ενιαίου προσδιορισμού των τοπικών υποθέσεων, οι οποίες προσεγγίζονται λειτουργικά με τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ που απαριθμούνται μόνο ενδεικτικά στα νομοθετήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, διαφοροποιούμενες στους διαδοχικούς κώδικες της αυτοδιοίκησης. Βλ., ιδιαίτερα, (Χλέπας, 1998, σ. 288), (Χλέπας, 2001α), (Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, 2004, σσ. 385-424), και ανάλυση παρακάτω.

²²⁵ Γνωμοδότηση Σ.τ.Ε. 1711/64, βλ. ανάλυση σε (Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σ. 36 επ.).

θεσμικό πλαίσιο οι ΟΤΑ μπορούσαν να συνιστούν δικές τους επιχειρήσεις ή να μετέχουν σε επιχειρήσεις που συνιστούσαν μαζί με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα ή σε επιχειρήσεις που ήδη υπήρχαν:

... α) για την εκτέλεση έργων που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού καθώς και για την οικονομική εκμετάλλευση των έργων αυτών, β) για την παραγωγή αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών που έχουν σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού, γ) για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που έχουν σκοπό την πραγματοποίηση εσόδων (ν. 1065/80, άρθρο 205, παρ. 1, και Π.Δ. 410/95, άρθρο 277, παρ. 1).

Είναι σαφές από τις διατάξεις αυτές ότι πέρα από δραστηριότητες που εμπίπτουν στις τοπικές υποθέσεις (εδ. α & β), οι ΟΤΑ μπορούσαν να ασκούν μέσω των επιχειρήσεών τους και δραστηριότητες οι οποίες είναι κερδοσκοπικές (εδ. γ) και άρα εμπίπτουν στο πεδίο της ιδιωτικής οικονομίας.²²⁶ Σύμφωνα όμως με το σύνταγμα οι ΟΤΑ μπορούν να επιδιώξουν οποιαδήποτε επιχειρηματική δραστηριότητα που αποβλέπει στην πραγματοποίηση του σκοπού τους αλλά όχι στην παραγωγή κέρδους, καθώς στις τοπικές υποθέσεις, οι οποίες αποτελούν το πεδίο δράσης των ΟΤΑ, δεν περιλαμβάνονται κερδοσκοπικές δραστηριότητες.²²⁷ Την κερδοσκοπική δραστηριότητα των ΟΤΑ, αντικαθιστώντας την ιδιωτική πρωτοβουλία, επιτρέπει το σύνταγμα μόνο κατ' εξαίρεση στις περιπτώσεις δραστηριοτήτων όπου η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία είναι ανεπαρκής. Στη γενική όμως περίπτωση, η κερδοσκοπική δράση των ΟΤΑ δεν καλύπτεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 και παραβιάζει τα άρθρα 5 (παρ. 1) και 106 του συντάγματος (Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σσ. 38-39). Υπάρχει όμως και μια άλλη διάσταση στην επιχειρηματική δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης που σχετίζεται με το σύνταγμα: οι φορείς δημόσιας εξουσίας (άρα και οι ΟΤΑ) μπορούν να ασκούν οικονομικές δραστηριότητες ακόμη και ανταγωνιστικές των ιδιωτών όταν πρόκειται για την εξυπηρέτηση σκοπών γενικότερου συμφέροντος της εθνικής οικονομίας, όπως την αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πόρων ειδικότερα και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης γενικότερα.²²⁸

²²⁶ Εδώ πρόκειται ουσιαστικά περί ταυτολογίας διότι η άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας που είναι εκτός του πεδίου των τοπικών υποθέσεων, και άρα δεν αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, θα εμπίπτει στη σφαίρα της ιδιωτικής οικονομίας και άρα είναι εκ φύσεως κερδοσκοπική.

²²⁷ Αυτό προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρου 102, που αφενός καθιστά την τοπική αυτοδιοίκηση αρμόδια για τις τοπικές υποθέσεις (παρ. 1) και αφετέρου προβλέπει την υποχρέωση του κράτους για την εξασφάλιση των πόρων που απαιτούνται για την εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ (Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σσ. 37-38).

²²⁸ Αυτή η ερμηνεία προκύπτει τόσο από τα άρθρα 5 και 106 του συντάγματος όσο και από αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας σε προσφυγές ιδιωτικών και δημοσίων φορέων σχετικά με συναφή οικονομικά ζητήματα (βλ. (Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σσ. 40-42)).

Σχετικά με το δεύτερο θεωρητικό ερώτημα που τέθηκε παραπάνω, αν δηλαδή οι δημοτικές επιχειρήσεις μπορούν να είναι φορείς της εμπορικής ιδιότητας και με όρους που να μην παραβιάζεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός, οι απαντήσεις που έχουν δοθεί είναι εξίσου αμφίσημες και αόριστες όπως και αυτές στο πρώτο ερώτημα. Η νομική επιστήμη δέχεται ότι οι δημοτικές επιχειρήσεις έχουν διφυή νομικό χαρακτήρα: «*Κατά κανόνα ενεργούν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, κατ' εξαίρεση όμως, και μάλιστα στις ρητά προβλεπόμενες από το νόμο περιπτώσεις, ως δημόσιες αρχές*» (Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σ. 54). Ως οικονομική οντότητα που συνδέεται με την ικανοποίηση ανθρώπινων αναγκών, και ως ΝΠΙΔ, η δημοτική επιχείρηση είναι 'επιχείρηση' αφού συνδυάζει συντελεστές παραγωγής για την παραγωγή και διάθεση στην αγορά αγαθών ή υπηρεσιών έναντι τιμήματος, επιδιώκοντας το μεγαλύτερο θεμιτό κέρδος –το οποίο αποτελεί προϋπόθεση για την οικονομική της αυτάρκεια και επιβίωσή της- και αναλαμβάνοντας τον επιχειρηματικό κίνδυνο (Σπηλιωτόπουλος, 1963). Ταυτόχρονα όμως οι δημοτικές επιχειρήσεις μπορούν να λειτουργούν ως φορείς δημόσιας εξουσίας, επιβάλλοντας διοικητικές πράξεις όπως αναγκαστικές απαλλοτριώσεις. Παρόλο που η νομική επιστήμη δεν αντιμετωπίζει ευθέως το θέμα αυτό, αποτελεί ωστόσο αντικείμενο της νομολογίας με αντικρουόμενες ερμηνείες. Έτσι σε γνωμοδοτήσεις των ανώτατων δικαστηρίων το μεν Συμβούλιο Επικρατείας θεωρεί ότι επικρατεί ο χαρακτήρας της δημοτικής επιχείρησης ως δημόσιας αρχής ο δε Άρειος Πάγος ότι υπερισχύει ο χαρακτήρας της ως ΝΠΙΔ. Σαν αποτέλεσμα του διφυούς τους χαρακτήρα και των αποκλινουσών ερμηνειών που αυτός επιδέχεται, οι δημοτικές επιχειρήσεις θεωρούνται κατά κανόνα φορείς της εμπορικής ιδιότητας (όπως, για παράδειγμα, στην περίπτωση των συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου που συνάπτουν με τους πελάτες τους) αλλά όχι σε όλες τις περιπτώσεις (Μπέσιλα-Βήκα, 1998, σσ. 54-56). Τα πράγματα περιπλέκονται περαιτέρω αν ληφθεί υπόψη ότι οι δημοτικές επιχειρήσεις δεν εντάσσονται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.²²⁹

Τα ερωτήματα που προκύπτουν από τον χαρακτηρισμό των δημοτικών επιχειρήσεων ως φορέων της εμπορικής ιδιότητας ή/και ως φορέων δημόσιας εξουσίας, σχετίζονται με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που θα πρέπει να τις συνοδεύουν. Το θέμα αυτό άπτεται όχι μόνο του εσωτερικού θεσμικού πλαισίου αλλά και του κοινοτικού δικαίου και

²²⁹ Αρχικά σύμφωνα με τους νόμους 1232/82 και 1622/86, και μετέπειτα με βάση το ν. 1892/90 (άρθρο 51, παρ. 2).

πλαίσιου περί ενιαίου οικονομικού χώρου και ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο της αποτελεσματικής εφαρμογής των αρχών του ανταγωνισμού για την ολοκλήρωση της ΕΕ και τη βελτίωση των όρων λειτουργίας της οικονομίας,²³⁰ έχουν τεθεί διάφοροι κοινοτικοί φραγμοί στις προστατευτικές συμπεριφορές των επιχειρήσεων, όπως: απαγόρευση της κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης από επιχειρήσεις, αντιμονοπωλιακές διατάξεις και έλεγχος των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων, απαγόρευση κρατικών ενισχύσεων σε επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής, απαγόρευση ορισμένων εναρμονισμένων πρακτικών, κ.α. Όπως έχουμε δει παραπάνω (1.2.3), ο διαχωρισμός των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος στην ΕΕ σε οικονομικές και μη οικονομικές επιβάλλει διαφορετικά καθεστώτα κρατικής παρέμβασης/ρύθμισης: ενώ οι μη οικονομικές δεν υπόκεινται σε κάποια κοινοτική νομοθεσία, οι οικονομικές δραστηριότητες (δηλαδή αυτές που «προσφέρουν αγαθά και υπηρεσίες σε μια αγορά») υπόκεινται στις ρυθμίσεις της Συνθήκης για την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό και αυτό περιορίζει την παρεμβατικότητα των δημοσίων αρχών στα κράτη-μέλη ([European Commission, 2013a](#)). Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις ΕΤΑ οι οποίες δραστηριοποιούνται στις τοπικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ήτοι, σε οικονομικές δραστηριότητες), καθώς η εφαρμογή των αρχών του ανταγωνισμού θα πρέπει να είναι ο κανόνας και η παρέκκλιση από αυτόν η εξαίρεση.²³¹ Η κατάργηση των προστατευτικών δικλίδων για τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ στα κρίσιμα, από επιχειρησιακής πλευράς, ζητήματα που επηρεάζονται από τις απαντήσεις στα εν λόγω ερωτήματα περιλαμβάνονται οι προμήθειες, η εκτέλεση έργων, η παροχή υπηρεσιών και η στελέχωση. Με δεδομένο ότι οι δημοτικές επιχειρήσεις στην Ελλάδα έχουν πολλάκις χρησιμοποιηθεί από τους ΟΤΑ ως βραχίονές τους για να παρακάμψουν το δύσκαμπτο πλαίσιο του δημοσίου, και όχι, ως θα έπρεπε, ως αυτόνομες μονάδες παραγωγής κοινωνικών αγαθών τα οποία διαθέτουν στη συνέχεια στο κοινό μέσω της αγοράς, ο χαρακτηρισμός τους και η ένταξή τους στη μία ή στην άλλη κατηγορία (φορείς της εμπορικής ιδιότητας ή φορείς δημόσιας εξουσίας) αποκτούν ιδιαίτερη σημασία.

²³⁰ Με κεντρικό στόχο να προκύψουν οφέλη για τους καταναλωτές και να υπάρξει μακροπρόθεσμη ανάπτυξη, μέσω της ενίσχυσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας.

²³¹ Για μια καλή επισκόπηση των ζητημάτων αυτών την περίοδο των θεσμικών μεταρρυθμίσεων και των σχετικών προβληματισμών στην Ελλάδα (τέλη δεκαετίας 1990), βλ. ([Βαλατσός, 1998](#)).

Με βάση την παραπάνω επισκόπηση στους θεωρητικούς προβληματισμούς, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι οι θεσμικές αλλαγές στο αρχικό πλαίσιο των ΕΤΑ που έλαβαν χώρα τη δεκαετία του 1990 και επισημάναμε στα προηγούμενα (κατάργηση προνομίων, και ένταξη στις διαδικασίες του δημοσίου για προσλήψεις, προμήθειες και εκτέλεση έργων), ήταν το αποτέλεσμα τριών παραγόντων: (α) της ανάγκης εναρμόνισης με το κοινοτικό δίκαιο, (β) των θεωρητικών και ιδεολογικών προβληματισμών που είχαν πλέον ωριμάσει και διαφοροποιηθεί από το αρχικό τους πλαίσιο, και (γ) των προβλημάτων από τη λειτουργία των δημοτικών επιχειρήσεων που είχαν αρχίσει να γίνονται εμφανή και πιεστικά. Ο συνδυασμός αυτός οδήγησε σε μια πολιτική διαχείριση του ζητήματος των ΕΤΑ που είχε ως κύρια στοιχεία του τον περιορισμό της δράσης τους και τον αυξημένο έλεγχό τους, αλλά δεν συνιστούσε σε καμία περίπτωση προσπάθεια ουσιαστικού εξορθολογισμού και εξυγίανσης. Η εικόνα για τα αποτελέσματα της λειτουργίας των ΕΤΑ ήταν ακόμη θολή, καθώς δεν είχε γίνει μια συστηματική και ολοκληρωμένη αποτύπωση των αποτελεσμάτων τους.

Οι περιοριστικές ρυθμίσεις στη δημοτική επιχειρηματικότητα δεν ανέκοψαν την επέκταση των ΕΤΑ, τουλάχιστον αριθμητικά, αν και είναι σίγουρο ότι επιδείνωσαν την κατάστασή τους:²³² τα χρονίζοντα προβλήματα, οι παθογένειες, και οι δυσλειτουργίες έγιναν πιο έντονα. Η πλέον εμφανής έκφραση αυτών των προβλημάτων –χωρίς να είναι απαραίτητα και η πλέον σημαντική– αποτυπωνόταν στα οικονομικά και λειτουργικά αποτελέσματα των ΕΤΑ. Παρόλο που ήταν κοινό μυστικό, αλλά μόνο αποσπασματικά τεκμηριωμένο, ότι η οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων ήταν κακή και ότι συντηρούνταν σε μεγάλο βαθμό από τις αναθέσεις έργων και τις επιδοτήσεις από τους μητρικούς ΟΤΑ, έλειπε η πλήρης και συστηματική τεκμηρίωση. Το κενό αυτό καλύφθηκε σε σημαντικό βαθμό από έρευνες καταγραφής των δεδομένων των ΕΤΑ που έκανε η ΠΙΕΤΑ ΑΕ²³³ για λογαριασμό της ΚΕΔΚΕ -καταρτίζοντας το 'Μητρώο των ΕΤΑ' (εφ' εξής Μητρώο)-, αρχικά και μερικώς το 1997 αλλά πιο ολοκληρωμένα το 2001 (με επικαιροποίηση το 2004). Δεδομένου ότι η καταγραφή στο Μητρώο έχει γίνει με βάση τους κωδικούς ΣΤΑΚΟΔ, αυτό μας επιτρέπει να αξιολογήσουμε τις ΕΤΑ με βάση τη

²³² Είναι χαρακτηριστικό ότι μεταξύ 1997 και 2001 υπερδιπλασιάστηκε ο αριθμός των αδρανών επιχειρήσεων (από 185 σε 496), επιχειρήσεων δηλαδή που σταματούσαν τη λειτουργία τους χωρίς όμως να κάνουν διακοπή εργασιών (βλ. επόμενη ενότητα).

²³³ Συμβουλευτική-υποστηρικτική αναπτυξιακή εταιρεία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

φύση των δραστηριοτήτων και τη μεθοδολογία που έχουμε αναπτύξει παραπάνω (1.2.3) για τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος στην ΕΕ, αφού πρώτα συνοψίσουμε τα αποτελέσματα λειτουργίας των ΕΤΑ με βάση το Μητρώο.

3.4.3 Δεδομένα και αποτελέσματα λειτουργίας των ΕΤΑ

Η παραπάνω ανάλυση έχει καταδείξει προβλήματα και παθογένειες στο καθεστώς των δημοτικών επιχειρήσεων, μέσα από μια θεσμική/ιστορική προσέγγιση. Τα δεδομένα του Μητρώου παρέχουν την βασική ποσοτική τεκμηρίωση για μια συνολική αξιολόγηση των ΕΤΑ, με ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια. Η καταγραφή στο Μητρώο αφορά όλες τις ΕΤΑ εκτός των ΔΕΥΑ και καλύπτει τους τομείς: νομικές μορφές των ΕΤΑ, κλάδοι δραστηριότητας, κατανομή ΕΤΑ ανά φορέα ΤΑ και γεωγραφικά, προσωπικό, οργάνωση και διοίκηση, οικονομικές επιδόσεις. Η συγκέντρωση των στοιχείων και η ενημέρωση του Μητρώου συνάντησε πολλές δυσκολίες και η πιο πλήρης καταγραφή έγινε για το έτος 2001. Συνοψίζουμε στη συνέχεια τα βασικά αποτελέσματα λειτουργίας των ΕΤΑ, με βάση το Μητρώο. Και κάνουμε την αξιολόγησή τους στην επόμενη ενότητα.

Αριθμός επιχειρήσεων. Το 2001 καταγράφηκαν συνολικά 1477 επιχειρήσεις. Το 1/3 από αυτές ήταν αδρανείς, δεν ασκούσαν δηλαδή οικονομική δραστηριότητα ούτε απασχολούσαν προσωπικό (επόμενος πίνακας). Παρόλο όμως που ήταν αδρανείς, ορισμένες διέθεταν διοικητικό συμβούλιο (ΠΕΤΑ, 2002, σ. 24). Οι αδρανείς επιχειρήσεις σημείωσαν μεγάλη αύξηση (54%) μεταξύ 1997-2001.

Πίνακας 3-2: Αριθμός ΕΤΑ και διάκριση σε ενεργές-αδρανείς, 1997-2001

Έτος έρευνας	Ενεργές		Αδρανείς		Σύνολο	
1997	775	81%	185	19%	960	100%
2001	981	66,4%	496	33,6%	1.447	100%

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002, σ. 24), Ίδια επεξεργασία

Νομική μορφή. Κυριαρχούσαν οι αμιγείς ΕΤΑ (αμιγείς δημοτικές το 68% και αμιγείς συνολικά το 75%), με το 15% να το αποτελούν οι ανώνυμες εταιρείες όπου οι ΟΤΑ συνεργάζονται με άλλα νομικά, ή φυσικά πρόσωπα ή και μεταξύ άλλες. Το υπόλοιπο 10% περίπου το αποτελούσαν αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Υπήρχαν και 24 επιχειρήσεις ραδιοφωνικών σταθμών.

Πίνακας 3-3: Νομική μορφή των ΕΤΑ, 2001

α/α	Νομική μορφή		# ΕΤΑ	%
1	Αμιγής δημοτική	Αμιγής	999	67,6%
2	Ανώνυμες εταιρείες της ΤΑ	Ανώνυμη	216	14,6%
3	Αστική εταιρεία μη κερδοσκοπική	Διάφορες	140	9,5%

α/α	Νομική μορφή		# ΕΤΑ	%
4	Αμιγής διαδημοτική	Αμιγής	30	2,0%
5	Αμιγής κοινοτική	Αμιγής	30	2,0%
6	Αμιγής νομαρχιακή	Αμιγής	26	1,8%
7	Επιχείρηση ραδιοφωνικού σταθμού	Αμιγής	24	1,6%
8	Εταιρεία περιορισμένης ευθύνης	Διάφορες	4	0,3%
9	Αμιγής επιχείρηση ΤΕΔΚ	Αμιγής	3	0,2%
10	Εταιρεία μικτής οικονομίας (ΑΕ)	Ανώνυμη	2	0,1%
11	Αμιγής διαδημοτική-διακοινοτική	Αμιγής	1	0,1%
12	Ετερόρρυθμη	Διάφορες	1	0,1%
13	Ποδοσφαιρική ΑΕ	Ανώνυμη	1	0,1%
Σύνολο			1.477	100,0%

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002, σ. 44), Ίδια επεξεργασία

Αντικείμενο δραστηριότητας. Στο Μητρώο η ταξινόμηση των ενεργών επιχειρήσεων έγινε σε κλάδους οικονομικής δραστηριότητας με κωδικούς ΣΤΑΚΟΔ. Κριτήριο ταξινόμησης αποτελούσε η συμμετοχή μιας δραστηριότητας στα συνολικά έσοδα της επιχείρησης (για το 2001) και όχι οι καταστατικοί σκοποί. Με βάση το κριτήριο αυτό καταγράφονται έως τρεις δραστηριότητες. Οι δραστηριότητες ταξινομημένες κατά τη μεγαλύτερη συχνότητα ήταν οι ακόλουθες.

Πίνακας 3-4: Αντικείμενο δραστηριότητας των ΕΤΑ κατά αύξουσα σειρά, 2001

α/α	Τομέας παραγωγής	Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#ΕΤΑ	%	Αθρ. Συχν.
1	Γ' γενής	Πολιτιστικές, αθλητικές, ραδιοφωνικοί σταθμοί, θέατρα (ΔΗΠΕΘΕ), κέντρα πληροφόρησης νέων, πλαζ, καζίνο, οικότουριστικές, χιονοδρομικά κέντρα	221	22,5%	22,5%
2	Γ' γενής	Αναπτυξιακές εταιρείες, συμβουλευτικές/μελετητικές, εταιρείες που ασχολούνται με τη διαφήμιση των ΟΤΑ, ενεργειακά κέντρα	135	13,8%	36,3%
3	Γ' γενής	Βρεφονηπιακοί & παιδικοί σταθμοί, ΚΔΑΠ, βοήθεια στο σπίτι, κέντρα πρόληψης, κέντρα ΑΜΕΑ, συμβουλευτικές υπηρεσίες	124	12,6%	48,9%
4	Β' γενής	Κατασκευαστικές ή επιχειρήσεις τεχνικών έργων των ΟΤΑ	90	9,2%	58,1%
5	Γ' γενής	Επιχειρήσεις καθαριότητας και απορριμμάτων, υγρών λυμάτων και βιολογικών καθαρισμών	83	8,5%	66,6%
6	Γ' γενής	Κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης (ΚΕΚ), καλλιτεχνικές σχολές, ιδρυτήματα επιμόρφωσης	77	7,8%	74,4%
7	Γ' γενής	Δημοτικοί ξενώνες, αναψυκτήρια, κατασκηνώσεις	54	5,5%	79,9%
8	Γ' γενής	Διαχείριση δημοτικών αγορών, βιοτεχνικών/χειροτεχνικών πάρκων, αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας ΟΤΑ	47	4,8%	84,7%
9	Γ' γενής	Γραφεία τελετών, διαχείριση νεκροταφείων, ιαματικά λουτρά	25	2,5%	87,3%
10	Β' γενής	Σφαγεία, ελαιουργεία, εμφιάλωση νερού	19	1,9%	89,2%
11	Β' γενής	Αδρανή υλικά, λατομεία	18	1,8%	91,0%
12	Γ' γενής	Γεφυροπλάστιγγες, τουριστικά πρακτορεία, διαχείριση αποθηκευτικών χώρων	18	1,8%	92,9%
13	Γ' γενής	Επιχειρήσεις δημοτικών συγκοινωνιών	17	1,7%	94,6%
14	Α' γενής	Διάφορες αγροτικές επιχειρήσεις	10	1,0%	95,6%
15	Β' γενής	Τηλεθέρμανση, φυσικό αέριο, αιολικής ενέργεια	9	0,9%	96,5%
16	Α' γενής	Ιχθυοτροφεία	7	0,7%	97,2%
17	Β' γενής	Κατασκευή ενδυμάτων	3	0,3%	97,6%
18	Β' γενής	Ανακύκλωση αγροτικών και αστικών απορριμμάτων	3	0,3%	97,9%
19	Γ' γενής	Πρατήρια υγρών καυσίμων	3	0,3%	98,2%
20	Γ' γενής	Εκμετάλλευση πλοίων	3	0,3%	98,5%
21	Γ' γενής	Εφαρμογές πληροφορικής	3	0,3%	98,8%
22	Α' γενής	Εκμετάλλευση δημοτικών δασικών εκτάσεων	2	0,2%	99,0%
23	Γ' γενής	Εμπορία τουριστικών ειδών	2	0,2%	99,2%

α/α	Τομέας παραγωγής	Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#ΕΤΑ	%	Αθρ. Συχν.
24	Β' γενής	Εξορυκτική επιχείρηση	1	0,1%	99,3%
25	Β' γενής	Επιχείρηση ξύλινων κατασκευών	1	0,1%	99,4%
26	Β' γενής	Έκδοση δημοτικού περιοδικού	1	0,1%	99,5%
27	Β' γενής	Μονάδα οργανικών λιπασμάτων	1	0,1%	99,6%
28	Β' γενής	Μεταλλικές κατασκευές	1	0,1%	99,7%
29	Γ' γενής	Εμπορική επιχείρηση	1	0,1%	99,8%
30	Γ' γενής	Ασφαλιστική	1	0,1%	99,9%
31	Γ' γενής	Ενοικίαση εξοπλισμού	1	0,1%	100,0%
Σύνολο			981	100%	

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002, σσ. 31-39), Ίδια επεξεργασία

Παρόλο που καταγράφονται 31 κύριες δραστηριότητες το 85% των επιχειρήσεων κατατάσσονται σε 8 κατηγορίες, και μια στις δύο περίπου ανήκε, με βάση την κύρια δραστηριότητά της, σε μία από τις τρεις κατηγορίες: πολιτιστικές/αθλητικές, αναπτυξιακές, παιδικοί σταθμοί/βοήθεια στο σπίτι. Μια ομαδοποίηση ανα τομέα παραγωγής αποκαλύπτει την κυριαρχία των επιχειρήσεων του τριτογενή τομέα.

Πίνακας 3-5: ΕΤΑ Ανά τομέα παραγωγής, 2001

Τομέας παραγωγής	#ΕΤΑ	%
Α' γενής	19	1,9%
Β' γενής	147	15,0%
Γ' γενής	815	83,1%
Σύνολο	981	100%

Διοίκηση-οργάνωση. Η διοίκηση και οργάνωση μιας επιχείρησης έχει ποσοτικές παραμέτρους αλλά είναι κυρίως ποιοτική μεταβλητή. Η ποσοτική διάσταση, όπως προκύπτει από το Μητρώο, περιλαμβάνει τις μεταβλητές: αριθμός μελών ΔΣ, αριθμός και κατηγορίες διευθυντικών στελεχών, κανονισμοί και χρήση διαδικτύου (επόμενος πίνακας).

Πίνακας 3-6: Στοιχεία διοίκησης & οργάνωσης των επιχειρήσεων της ΤΑ, 2001

Παράμετρος	#ΕΤΑ	# μελών ΔΣ / στελεχών	Παρατηρήσεις
Μέλη ΔΣ	1.383	10.258	Μέσος όρος: 9,8 μέλη ΔΣ ανά ΔΕ (συμπεριλαμβάνονται και 402 ΔΕ μη ενεργές).
Διευθυντικά στελέχη	785	1.389	Μέσος όρος: 1,8 διευθυντικά στελέχη ανά ΔΕ, ενώ πολλές επιχειρήσεις δεν διέθεταν κανένα στέλεχος
Κανονισμοί	648		Από τις 981 ενεργές ΔΕ, μόνο οι 648 διέθεταν εσωτερικό κανονισμό υπηρεσιών (και 547 κανονισμό προσωπικού)
Χρήση διαδικτύου	496		Από τις 981 ενεργές ΔΕ, οι 496 ήταν συνδεδεμένες στο διαδίκτυο (μόνο οι 178 με αυτόνομη ιστοσελίδα). Χρήση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου από 528 ΔΕ.

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002, σσ. 48-56), Ίδια επεξεργασία

Ένα επιπλέον ποσοτικό στοιχείο που καταγράφεται είναι ότι 402 μη ενεργές επιχειρήσεις παρουσιάζουν μέλη ΔΣ. Την ποιοτική διάσταση της διοίκησης των ΕΤΑ διερευνούμε παρακάτω (3.4.4.1).

Απασχόληση. Το Μητρώο καταγράφει το προσωπικό των επιχειρήσεων για το έτος 2000 με βάση τις μεταβλητές: φύλο, εργασιακό καθεστώς, επίπεδο εκπαίδευσης, κλάδος οικονομικής δραστηριότητας. Μια αντίστοιχη καταγραφή, στα συνολικά μεγέθη, για τα έτη 1997 και 2004 επιτρέπει μια κατ' αρχήν σύγκριση μεταξύ των τριών χρονικών σημείων: ενώ μεταξύ 1997-2000 οι επιχειρήσεις αυξήθηκαν κατά 26,6% οι εργαζόμενοι αυξήθηκαν κατά 108,2%, ενώ τα αντίστοιχα μεγέθη μεταξύ 2000-2004 είναι 15,4% και 53,2%. Έχουμε δηλαδή έναν υπερδιπλασιασμό των εργαζομένων μεταξύ 1997-2000 και έναν υπερτριπλασιασμό μεταξύ 1997-2004, παρόλο που ο αριθμός των επιχειρήσεων αυξήθηκε μόνο κατά 26,6% και 46% αντίστοιχα (ακόλουθος πίνακας).

Πίνακας 3-7: Αριθμός ενεργών επιχειρήσεων της ΤΑ και εργαζόμενοι, 1997, 2000, 2004

Έτος έρευνας	#ΕΤΑ		Εργαζ/νοι		Εργαζ. ανά επιχ/ση
1997	775		10.817		14
2000	981	+26,6%	22.522	+108,2%	23
2004	1.132	+15,4%	34.498	+53,2%	30

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002; ΠΕΤΑ, 2005), Ίδια επεξεργασία

Από τα στοιχεία του Μητρώου προκύπτει επίσης ότι τα 2/3 περίπου του προσωπικού το 2000 ήταν στην κατηγορία του έκτακτου, με μεγάλη αύξηση της κατηγορίας αυτής σε σχέση με το 1997 (42%). Επίσης, η αύξηση της απασχόλησης μεταξύ 1997-2000 έγινε κυρίως με τη μορφή του έκτακτου προσωπικού καθώς από την αύξηση των 11.705 εργαζομένων οι 10.033 (86%) απασχολούνταν ως έκτακτο προσωπικό και μόνο οι 1.672 (14%) ήταν ως μόνιμο προσωπικό. Σχετικά με το μορφωτικό επίπεδο των εργαζομένων, η σχέση μεταξύ πτυχιούχων προς σύνολο εργαζομένων ήταν 1 προς 4. Η κατανομή των εργαζομένων κατά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας αποκαλύπτει ότι 1 στους 4 εργαζομένους απασχολείται στον κλάδο 92 (πολιτιστικές, αθλητικές, Ρ/Σ, θέατρα, κ.λπ.) ενώ 3 στους 4 απασχολούνταν σε 5 κλάδους και 9 στους 10 σε 7 κλάδους. Η μέση απασχόληση ανά επιχείρηση, για όλες τις επιχειρήσεις, ήταν 23 άτομα.

Πίνακας 3-8: Βασικοί κλάδοι απασχόλησης για τις επιχειρήσεις της ΤΑ, 2001

Κλάδος (ΚΟΔ)		# ΕΤΑ	Εργαζ/νοι	% εργαζ.	Αθρ. Συχν.	Εργ/ΕΤΑ
92	Ψυχαγωγικές, πολιτιστικές και αθλητικές δραστηριότητες	221	5.398	24,0%	24,0%	24
45	Κατασκευές (Κατασκευαστικές ή επιχειρήσεις τεχνικών έργων των ΟΤΑ)	90	3.560	15,8%	39,8%	40
90	Διάθεση λυμάτων και απορριμμάτων: υγιεινή και παρόμοιες δραστηριότητες	83	2.819	12,5%	52,3%	34
85	Υγεία και κοινωνική μέριμνα (κυρίως παιδικοί σταθμοί, ΚΔΑΠ, βοήθεια στο σπίτι)	124	2.422	10,8%	63,0%	20
80	Εκπαίδευση (κυρίως ΚΕΚ)	77	2.328	10,3%	73,4%	30

Κλάδος (ΚΟΔ)		# ΕΤΑ	Εργαζ/ νοι	% εργαζ.	Αθρ. Συχν.	Εργ/ ΕΤΑ
74	Άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες (κυρίως αναπτυξιακές)	135	1.630	7,2%	80,6%	12
55	Ξενοδοχεία και εστιατόρια (Δημοτικοί ξενώνες, αναψυκτήρια, κατασκηνώσεις)	54	1.462	6,5%	87,1%	27
Σύνολο		784	19.619	87,1%		25

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002, σσ. 57-69), Ίδια επεξεργασία

Η κατανομή της απασχόλησης ανά τομέα παραγωγής συνολικά αποκαλύπτει ότι στον Α' γενή τομέα οι επιχειρήσεις ήταν πολύ μικρές με βάση την απασχόληση, ενώ οι μεγαλύτερες κατά μέσο όρο επιχειρήσεις ήταν αυτές του Β' γενή τομέα.

Πίνακας 3-9: Απασχόληση ανά τομέα παραγωγής, 2001

Τομέας	#ΔΕ	%	Σύνολο εργαζομ.	%	Εργαζομ. ανά επιχείρ.
Α' γενής	19	2%	169	1%	9
Β' γενής	147	15%	4.068	18%	28
Γ' γενής	815	83%	18.285	81%	22
Σύνολο	981	100%	22.522	100%	23

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002, σσ. 57-69), Ίδια επεξεργασία

*Οικονομικά αποτελέσματα.*²³⁴ Το Μητρώο κατέγραψε τα οικονομικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων με βάση τις οικονομικές καταστάσεις του 2000. Η έλλειψη ολοκληρωμένων και ενημερωμένων οικονομικών αρχείων, η τήρηση των λογιστικών καταστάσεων από εξωτερικούς συνεργάτες-λογιστές για πολλές επιχειρήσεις, η ποικιλομορφία νομικών μορφών και η διαφοροποίηση που αυτό συνεπάγεται στις υποχρεώσεις τήρησης των λογιστικών πληροφοριών, και το γεγονός ότι μόνο 638 (2 στις 3) επιχειρήσεις τηρούσαν βιβλία Γ' κατηγορίας έκαναν τη συγκέντρωση και καταγραφή αξιόπιστων και συγκρίσιμων οικονομικών πληροφοριών ένα δύσκολο και χρονοβόρο εγχείρημα (ό.π. σ. 71). Είναι χαρακτηριστικό ότι 58 από τις 981 ενεργές επιχειρήσεις δεν υπέβαλαν οικονομικές καταστάσεις, είτε για λόγους πλημμελούς τήρησης είτε για άλλους δικούς τους λόγους (ό.π. σ. 71). Για να εξασφαλιστεί ο μεγαλύτερος δυνατός βαθμός αξιοπιστίας και συγκρισιμότητας, καταγράφηκαν μόνο τρεις οικονομικές παράμετροι: (α) κύκλος εργασιών (έσοδα από την πώληση αγαθών και υπηρεσιών), (β) επιχορηγήσεις («άλλα έσοδα εκμετάλλευσης»), προερχόμενες από το δημόσιο, την ΕΕ, άλλα ΝΠΔΔ, επενδυτικούς νόμους, προγραμματικές συμβάσεις κ.λπ., και (γ) καθαρό αποτέλεσμα (κέρδη/ζημιές προ φόρων). Η καταγραφή αυτή αποκαλύπτει ότι οι οικονομικές επιδόσεις

²³⁴ Για μια πλήρη απεικόνιση των οικονομικών και λοιπών δεδομένων του μητρώου για τις ΕΤΑ, βλ. πιν. Πίνακας 7-3 στο παράρτημα.

των δημοτικών επιχειρήσεων, μετρούμενες με την κερδοφορία, ήταν έντονα αρνητικές. Η συνολική εικόνα κατά τομέα παραγωγής συνοψίζεται στον ακόλουθο πίνακα.

Πίνακας 3-10: Οικονομικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων της ΤΑ (2000): Σύνοψη

Παράμετρος		Τομέας παραγωγής			
		Α'γενής	Β'γενής	Γ'γενής	Σύνολο
Αριθμός ενεργών επιχειρήσεων	(1)	19	147	815	981
Κύκλος Εργασιών (ΚΕ)	(2)	2.977.072	110.256.536	225.506.906	338.740.514
Άλλα έσοδα Εκμετάλλευσης (ΑΕΕ) - Επιχορηγήσεις	(3)	730.938	14.315.837	99.312.765	114.359.540
Σύνολο εσόδων (ΚΕ+ΑΕΕ)	(4)=(2)+(3)	3.708.010	124.572.373	324.819.671	453.100.054
Καθαρό Αποτέλεσμα (ΚΑ)	(5)	-163.727	-7.950.845	-21.628.785	-29.743.357
Καθαρό αποτέλεσμα χωρίς επιχορηγήσεις (ΚΑ-ΑΕΕ)	(6)=(5)-(3)	-894.665	-22.266.682	-120.941.550	-144.102.897
Κατανομή εσόδων μεταξύ Κύκλου εργασιών και Επιχορηγήσεων					
Κύκλος Εργασιών (ΚΕ)	(2)	80,3%	88,5%	69,4%	74,8%
Άλλα έσοδα Εκμετάλλευσης (ΑΕΕ)	(3)	19,7%	11,5%	30,6%	25,2%
Σύνολο εσόδων (ΚΕ+ΑΕΕ)	(4)=(2)+(3)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Κατανομή εσόδων ανά τομέα παραγωγής					
Κύκλος Εργασιών (ΚΕ)	(2)	0,9%	32,5%	66,6%	100,0%
Άλλα έσοδα Εκμετάλλευσης (ΑΕΕ)	(3)	0,6%	12,5%	86,8%	100,0%
Σύνολο εσόδων (ΚΕ+ΑΕΕ)	(4)=(2)+(3)	0,8%	27,5%	71,7%	100,0%
Καθαρό Αποτέλεσμα (ΚΑ)	(5)	0,6%	26,7%	72,7%	100,0%
Καθαρό αποτέλεσμα χωρίς επιχορηγήσεις (ΚΑ-ΑΕΕ)	(6)=(5)-(3)	0,6%	15,5%	83,9%	100,0%
Δείκτες					
Καθαρό αποτέλεσμα / Σύνολο εσόδων	(5) / (4)	-4,4%	-6,4%	-6,7%	-6,6%
Καθαρό αποτέλ. χωρίς επιχορ. / Κύκλος εργασιών	(6) / (2)	-30,1%	-20,2%	-53,6%	-42,5%
Επιχορηγήσεις / Κύκλος εργασιών	(3) / (2)	24,6%	13,0%	44,0%	33,8%
Έσοδα ανά επιχείρηση	(4) / (1)	195.158	847.431	398.552	461.876
Κύκλος εργασιών ανά επιχείρηση	(2) / (1)	156.688	750.044	276.696	345.301
% κατανομή επιχειρήσεων / τομέα	(1) / (1Σ)	2%	15%	83%	100%

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002, σσ. 70-89), Ίδια επεξεργασία

Από την κλαδική ανάλυση των δεδομένων του Μητρώου προκύπτει ότι τη μεγαλύτερη βαρύτητα είχε ο τριτογενής τομέας: το 83% των επιχειρήσεων, το 81% της απασχόλησης, το 87% των επιχορηγήσεων, το 67% του κύκλου εργασιών, το 73% των ζημιών. Οι ζημιές και οι επιχορηγήσεις είναι αναλογικά περισσότερες σε σχέση με τους δύο άλλους κλάδους. Για το Β'γενή τομέα τα αντίστοιχα μεγέθη είναι: το 15% των επιχειρήσεων, το 18% της απασχόλησης, το 12% των επιχορηγήσεων, το 32% του κύκλου εργασιών, και το 32% των ζημιών. Η παρουσία του Α'γενή τομέα πάντως παραμένει εντελώς ισχνή, με όποια μεταβλητή από τις παραπάνω και αν εκτιμηθεί (τα ποσοστά για τις παραπάνω μεταβλητές κυμαίνονται στο 1%, εκτός του αριθμού των ΕΤΑ που είναι στο 2%). Από πλευράς αποδοτικότητας, όλοι οι τομείς είναι ζημιογόνοι, ακόμη και στην περίπτωση που συνυπολογίζουμε και τις επιχορηγήσεις: -4,4%, -6,4%, -6,7% με τις επιχορηγήσεις, και -

30,1%, -20,2%, -53,6% χωρίς επιχορηγήσεις. Ο τομέας που επιχορηγείται περισσότερο είναι ο Γ' γενής, με δεύτερο τον Α' γενή: στο σύνολο των εσόδων, οι επιχορηγήσεις αντιστοιχούν σε 19,7%, 11,5% και 30,6% αντίστοιχα για τους τρεις τομείς.

Οι οικονομικές επιδόσεις των δημοτικών επιχειρήσεων παραμένουν εξίσου αρνητικές και στην έρευνα της ΠΕΤΑ του 2004. Κατ' αρχήν, ο αριθμός των επιχειρήσεων και η μέση δραστηριότητα ανά επιχείρηση είναι αυξημένα, αλλά η κερδοφορία στον κύκλο εργασιών παραμένει στα ίδια υψηλά αρνητικά επίπεδα (-42,5% το 2000 έναντι -39,5% το 2004). Σε αρκετές περιπτώσεις τα έσοδα από επιχορηγήσεις καταχωρούνταν στον κύκλο εργασιών, συμβάλλοντας έτσι σε μια μη αντικειμενική απεικόνιση των δεδομένων. Τα στοιχεία της σύγκρισης συνοψίζονται στον επόμενο πίνακα.

Πίνακας 3-11: Σύγκριση αποτελεσμάτων δημοτικών επιχειρήσεων κατά τα έτη 2000-2004

Παράμετρος	2000	2004
Αριθμός ενεργών επιχειρήσεων	981	1.132
Από τις οποίες:		
Κερδοφόρες	62 (6,3%)	449 (39,7%)
Ζημιογόνες	917 (93,5)	663 (58,6%)
Στο νεκρό σημείο	2 (0,2%)	20 (1,8%)
Κύκλος Εργασιών (ΚΕ)	338.740.514	600.508.588
Άλλα έσοδα Εκμετάλλευσης (ΑΕΕ)	114.359.540	155.162.841
Σύνολο εσόδων (ΚΕ+ΑΕΕ)	453.100.054	755.671.429
Καθαρό Αποτέλεσμα (ΚΑ)	-29.743.357	-82.110.433
Καθαρό αποτέλεσμα χωρίς επιχορηγήσεις (ΚΑ-ΑΕΕ)	-144.102.897	-237.273.274
Δείκτες		
Καθαρό αποτέλεσμα / Σύνολο εσόδων	-6,6%	-10,9%
Καθαρό αποτέλ. χωρίς επιχορ. / Κύκλος εργασιών	-42,5%	-39,5%
Επιχορηγήσεις / Κύκλος εργασιών	33,8%	25,8%
Έσοδα ανά επιχείρηση	461.876	667.554
Κύκλος εργασιών ανά επιχείρηση	345.301	530.485

Πηγή: Ίδια επεξεργασία από έρευνες (ΠΕΤΑ, 2002; ΠΕΤΑ, 2005)

Το Μητρώο περιλαμβάνει και άλλες πληροφορίες τις οποίες αξιοποιούμε στην επόμενη ενότητα, όπου προχωράμε σε μια συνολική αξιολογούμε των ΕΤΑ κατά την 2^η περίοδο.

3.4.4 Αξιολόγηση των ΕΤΑ

Η αξιολόγηση περιλαμβάνει δύο σκέλη, καθώς γίνεται με βάση: (α) τα δεδομένα και αποτελέσματα λειτουργίας από το Μητρώο, και (β) τη φύση των δραστηριοτήτων των ΕΤΑ. Επιπλέον, ενσωματώνονται σε αυτή και τα σχετικά πορίσματα από τη θεωρητική ανάλυση.

3.4.4.1 Αποτελέσματα λειτουργίας

Με βάση τα δεδομένα από το Μητρώο που συνοψίσαμε παραπάνω (3.4.3) επισημαίνουμε τα εξής προβλήματα.

1. *Μεγάλος αριθμός αδρανών επιχειρήσεων.* Μία στις τρεις επιχειρήσεις ήταν αδρανής. Παρόλο που οι επιχειρήσεις σταματούσαν να λειτουργούν, συνέχιζαν να υπάρχουν για διάφορους αδιευκρίνιστους λόγους. Ορισμένες μάλιστα από αυτές διέθεταν και διοικητικό συμβούλιο. Η κατάσταση διαστρέβλωνε την πραγματικότητα της δημοτικής επιχειρηματικότητας πολλαπλώς.
2. *Πανσπερμία νομικών μορφών.* Οι πολλές νομικές μορφές δεν βοηθούσαν προς την κατεύθυνση ενός ξεκάθαρα, απλού και λειτουργικού θεσμικού πλαισίου. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι οι προβλεπόμενες από το θεσμικό πλαίσιο δυνατές νομικές μορφές των ΕΤΑ –σε όλες τις παραλλαγές τους- έφθαναν τις 30, γίνεται αντιληπτό ότι στα προβλήματα των ΕΤΑ σημαντικό μερίδιο ευθύνης είχε το πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο. Ένα άλλος στοιχείο που αποκαλύπτουν τα δεδομένα για τις νομικές μορφές είναι ένα αρκετά χαμηλό επίπεδο διαδημοτικής συνεργασίας (μόλις 31 στις 1477 ενεργές και αδρανείς- ήτοι 2% είχαν συσταθεί ως διαδημοτικές). Το δεδομένο αυτό επιδέχεται διαφόρων ερμηνειών, με κυριότερη τη δυσπιστία και δυσκολία στη σύναψη συνεργασιών. Τέλος, η λειτουργία 24 επιχειρήσεων ραδιοφωνικών σταθμών κρίνεται μεγάλος αριθμός σε σχέση με την κατάσταση που επικρατούσε στο τοπίο των μέσων μαζικής ενημέρωσης (πέραν των οποιωνδήποτε άλλων ενστάσεων μπορεί να εγερθούν).
3. *Άσκηση πολλαπλών δραστηριοτήτων.* Οι περισσότερες ΕΤΑ ασκούσαν πολλαπλές οικονομικές δραστηριότητες, κατά κανόνα άσχετες μεταξύ τους. Είναι χαρακτηριστικό της πολυπλοκότητας και της πολλαπλότητας των σκοπών και των δραστηριοτήτων ότι 401 από τις 981 ενεργές επιχειρήσεις (41%) κατατάσσονται σε δύο κλάδους, ενώ 183 (19%) κατατάσσονται και σε τρίτο κλάδο (σ. 40). Αυτό εξηγείται σε σημαντικό βαθμό από τον πολλαπλό ρόλο που έπαιζαν ως γενικοί υποστηρικτικοί και εκτελεστικοί μηχανισμοί των ΟΤΑ, και όχι ως επιχειρήσεις παροχής συγκεκριμένων τοπικών εμπορεύσιμων αγαθών. Την άποψη αυτή, που έχουμε υποστηρίξει παραπάνω στο πλαίσιο της θεσμικής-ιστορικής ανάλυσης, συμμερίζονται και οι συντάκτες του Μητρώου αναφέροντας ότι: «Οι ΟΤΑ... χρησιμοποιούν [τις ΕΤΑ] όχι μόνο για να ασκήσουν συγκεκριμένες δραστηριότητες ή

για να συμβάλουν στην τοπική ανάπτυξη, αλλά και για να αναλάβουν το ρόλο του υποστηρικτικού και εκτελεστικού μηχανισμού των προγραμμάτων τους» (ΠΕΤΑ, 2002, σ. 31).

4. *Μη αποτελεσματική διοίκηση και χωρίς βαθμούς ελευθερίας.* Στην ποιοτική διάσταση της διοίκησης σημασία έχουν η αυτονομία της και η αποτελεσματικότητά της. Στη διοίκηση των ΕΤΑ δεν υπήρχε αυτονομία καθώς, σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο, οι διοικήσεις των επιχειρήσεων (μέλη του ΔΣ και διευθυντικά στελέχη) ορίζονταν από τις διοικήσεις των ΟΤΑ με την πλειοψηφία του ΔΣ να αποτελείται κατά κανόνα από δημοτικούς συμβούλους της εκάστοτε δημοτικής πλειοψηφίας. Αλλά και στις περιπτώσεις που οι δημοτικοί σύμβουλοι δεν αποτελούσαν την πλειοψηφία του ΔΣ, η επιλεκτική τοποθέτηση των ιδιωτών του ΔΣ από τη δημοτική αρχή διασφάλιζε τον απόλυτο έλεγχο της επιχείρησης από τη διοίκηση του δήμου. Το ζήτημα της αποτελεσματικότητας της διοίκησης των ΕΤΑ συναρτάτο άμεσα με τον παράγοντα αυτονομία: οι ελεγχόμενες από τους ΟΤΑ διοικήσεις των επιχειρήσεων και η κυριαρχία σε αυτές των πολιτικών εκπροσώπων των ΟΤΑ (και των ελεγχόμενων ιδιωτών), και όχι η κυριαρχία επιλεγμένων με αντικειμενικά κριτήρια εμπειρογνομόνων, οδηγούσε σε έναν εκ προοιμίου χαμηλό βαθμό αποτελεσματικότητας καθώς οι κάθε είδους πολιτικές σκοπιμότητες είχαν προτεραιότητα έναντι των επιχειρησιακών. Όπως επισημαίνουν οι συντάκτες του Μητρώου, σχολιάζοντας το γεγονός ότι το 45% των επιχειρήσεων δεν διέθετε ούτε ένα διευθυντικό στέλεχος: «είναι σαφές ότι τα διοικητικά συμβούλια...δεν έχουν συνειδητοποιήσει την σημασία και την αναγκαιότητα πρόσληψης ειδικευμένων στελεχών τα οποία θα αναλάβουν την υλοποίηση των προγραμμάτων δράσης των επιχειρήσεών τους» (ΠΕΤΑ, 2002, σ. 56). Υπήρχαν όμως και πρόσθετα προβλήματα οργάνωσης και διοίκησης, με βάση τα δεδομένα του Μητρώου, τα οποία επισημαίνουμε: (i) Η σύνταξη συγκεκριμένων κανονισμών αποτελούσε υποχρέωση των ΕΤΑ, ανάλογα με τη νομική τους μορφή. Η ύπαρξη όμως κανονισμών επειδή τους επιβάλλει το θεσμικό πλαίσιο δεν συνεπάγεται και ότι οι κανονισμοί αυτοί είναι ορθολογικοί ή, και όταν είναι, ότι εφαρμόζονται.²³⁵ Αλλά ακόμη και ως τυπική υποχρέωση, το ότι τον υποχρεωτικό εσωτερικό κανονισμό υπηρεσιών τον είχαν

²³⁵ Εκτός των κανονισμών προσωπικού και υπηρεσιών, άλλοι βασικοί κανονισμοί ήταν οι κανονισμοί διαχείρισης, λειτουργίας ΔΣ, και ανάθεσης προμηθειών, έργων και μελετών.

συντάξει μόνο το 66% των ΕΤΑ (648 στις 981) δείχνει την έλλειψη συστηματικής λειτουργίας και συμμόρφωσης στους κανόνες. (ii) Ως προς τα στελέχη (διευθύνων σύμβουλος, γενικός διευθυντής, διευθυντής, προϊστάμενος, τομεάρχης, τμηματάρχης) ενώ πολλές ενεργές επιχειρήσεις παρουσιάζονται να μην έχουν ούτε ένα στέλεχος (προφανώς το ρόλο του διευθυντή/προϊσταμένου ασκούσε ο πρόεδρος του ΔΣ), υπήρχαν περιπτώσεις ΕΤΑ με πολλά στελέχη (σε μια περίπτωση υπήρχαν 28 στελέχη) (ΠΕΤΑ, 2002, σ. 51). (iii) 402 μη ενεργές επιχειρήσεις παρουσιάζουν μέλη ΔΣ, γεγονός που ενδεχόμενα συνδέεται με την καταβολή αμοιβών στον πρόεδρο και σε άλλα μέλη του ΔΣ των επιχειρήσεων αυτών, παρότι ανενεργές (δεν διευκρινίζεται στο Μητρώο).

5. *Ζητήματα απασχόλησης.* Από την επισκόπηση του Μητρώου επισημαίνουμε τρία ζητήματα: την χαμηλή μέση απασχόληση (23 άτομα ανά ΕΤΑ), το σχετικά χαμηλό μορφωτικό επίπεδο (πτυχιούχοι ήταν ένας στους τέσσερις), και τη μεγάλη αύξηση της απασχόλησης από το 1997 έως το 2004. Συνολικά για την περίοδο 1997-2004 το πλέον χαρακτηριστικό στοιχείο σχετικά με το προσωπικό είναι η μεγάλη αύξησή του, ένας υπερτριπλασιασμός ο οποίος βαίνει αντίστροφα με τις οικονομικές επιδόσεις των επιχειρήσεων αλλά και με τις θεσμικές δυνατότητες για τη στελέχωσή τους. Η τάση αυτή στην εξέλιξη του έκτακτου προσωπικού (με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή συμβάσεις έργου) μεταξύ 1997-2000, στο βαθμό που τα παραπάνω στοιχεία είναι αξιόπιστα, μπορεί να εξηγηθεί με τις δυσκολίες στην πρόσληψη τακτικού προσωπικού που είχε θέσει το θεσμικό πλαίσιο. Δεν είναι εύκολο όμως να ερμηνευθεί η μεγάλη αύξηση του προσωπικού μεταξύ 2000 και 2004, κυρίως με αύξηση του τακτικού το οποίο υπερδιπλασιάστηκε, και σε μικρό βαθμό μόνο από την αύξηση του έκτακτου προσωπικού. Συμπεράσματα σχετικά με την παραγωγικότητα, την αναγκαιότητα, την καταλληλότητα και επάρκεια του προσωπικού, ή σχετικά με άλλες ποιοτικές μεταβλητές, δεν είναι δυνατόν να συναχθούν από την καταγραφή στο Μητρώο, παρά μόνο έμμεσα από τις οικονομικές επιδόσεις των ΕΤΑ που αξιολογούμε στη συνέχεια.
6. *Άσχημες οικονομικές επιδόσεις.* Οι βασικές επισημάνσεις μας σχετικά με την οικονομική επίδοση των ΕΤΑ είναι οι εξής:
 - *Μεγάλη εξάρτηση από επιχορηγήσεις.* Το 1/4 των εσόδων κατά μέσο όρο προέρχονται από επιχορηγήσεις, ενώ το ποσοστό αυτό ξεπερνά το 30% για τον τριτογενή τομέα.

- *Έντονα αρνητική απόδοση.* Χωρίς τις επιχορηγήσεις, οι ζημιές ως ποσοστό στον κύκλο εργασιών είναι 34% στο σύνολο, ενώ στον τριτογενή τομέα προσεγγίζει το 54%. Με τις επιχορηγήσεις, οι ζημιές ως ποσοστό στο σύνολο των εσόδων κυμαίνεται στο 7% περίπου.
- *Μικρό μέγεθος επιχειρήσεων.* Στο σύνολο των εσόδων αντιστοιχούν €461.876 ανά επιχείρηση (€400.000 περίπου ανά επιχείρηση στον τριτογενή, όπου συγκεντρώνεται το 83% των επιχειρήσεων), ενώ σε σχέση με τον κύκλο εργασιών τα αντίστοιχα μεγέθη είναι €345.000 και €277.000. Το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων προκύπτει και από τη μέση απασχόληση (23 άτομα ανά επιχείρηση).
- *Κυριαρχία του τριτογενή τομέα και των κοινωνικών υπηρεσιών.* Η γενική εικόνα ανά τομέα θα μπορούσε να συνοψιστεί στα εξής. (i) Ο Α'γενής είχε πολύ μικρή βαρύτητα στο σύνολο της δημοτικής επιχειρηματικότητας, με λίγες και μικρές επιχειρήσεις, έντονα ζημιογόνες, με πολύ χαμηλό κύκλο εργασιών και χαμηλή απασχόληση, και με επιχορηγήσεις στο 25% του κύκλου εργασιών του· 7 από τις 18 επιχειρήσεις του καταγράφονται ως «ιχθυοτροφεία». (ii) Ο Β'γενής τομέας είχε τις μεγαλύτερες κατά μέσο όρο επιχειρήσεις, τόσο από πλευράς απασχόλησης (28 εργαζόμενοι) όσο και από πλευράς κύκλου εργασιών (σχεδόν τριπλάσιος από τις επιχειρήσεις του Γ'γενή και πενταπλάσιος από αυτές του Α'γενή), αλλά η βαρύτητά του στα συνολικά μεγέθη δεν ήταν σημαντική. Επίσης η πλειοψηφία των επιχειρήσεών του (108 από τις 147) δραστηριοποιούνταν σε δραστηριότητες συναφείς με τις κύριες λειτουργίες των ΟΤΑ, ήτοι κατασκευές (90), λατομεία (18)· υπηρετούσαν δηλαδή μια μετάθεση υπηρεσιών από τους ΟΤΑ και λειτουργούσαν ως οχήματά τους, κάτι που, για τους λόγους που έχουμε επισημάνει στα προηγούμενα, εξυπηρετούσε τη λειτουργία των ΟΤΑ. Σε καμία όμως περίπτωση το καθεστώς αυτό δεν συνεπάγετο παρέμβαση στην ιδιωτική οικονομία για τον επηρεασμό των παραγωγικών σχέσεων, την προώθηση της ανάπτυξης, ή για τον προσπορισμό εσόδων για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ, όπως ήταν οι διακηρυγμένοι σκοποί των ΕΤΑ. (iii) Τη μεγάλη βαρύτητα είχε ο Γ'γενής τομέας: το 83% των επιχειρήσεων, το 81% της απασχόλησης, το 87% των επιχορηγήσεων, το 67% του κύκλου εργασιών, το 73% των ζημιών. Οι ζημιές και οι επιχορηγήσεις είναι αναλογικά περισσότερες σε σχέση με τους δύο άλλους κλάδους. Έχει όμως ενδιαφέρον η σύνθεση των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων. Από την επισκόπηση του πίνακα που ακολουθεί προκύπτει ότι 345 (42%) από τις 815

επιχειρήσεις του Γ'γενή τομέα δραστηριοποιούνταν σε δύο κατηγορίες υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα: πολιτιστικές-ψυχαγωγικές, και παιδικοί σταθμοί & συναφείς δραστηριότητες. Από τις υπόλοιπες αξιοσημείωτη είναι η παρουσία των αναπτυξιακών εταιρειών (135, ή 17%), καθαριότητας (83, 10%), και των κέντρων επαγγελματικής κατάρτισης (77, 9%). Συνολικά από την επισκόπηση του πίνακα προκύπτει ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δραστηριοποιήθηκε σε υπηρεσίες που δεν προσφέρονταν ιδιαίτερα για επιχειρηματική δραστηριότητα, ένα θέμα το οποίο διερευνούμε διεξοδικά στην επόμενη ενότητα.

Πίνακας 3-12: Επιχειρήσεις του Γ'γενή τομέα κατά αύξοντα αριθμό ανά δραστηριότητα (2000)

Δραστηριότητα	#ETA		Αθροιστική συχνότητα	
Πολιτιστικές, αθλητικές, ραδιοφωνικοί σταθμοί, θέατρα (ΔΗΠΕΘΕ), κέντρα πληροφόρησης νέων, πλαζ, καζίνο, οικοτουριστικές, χιονοδρομικά κέντρα	221	27%	221	27%
Αναπτυξιακές εταιρείες, συμβουλευτικές/μελετητικές, εταιρείες που ασχολούνται με τη διαφήμιση των ΟΤΑ, ενεργειακά κέντρα	135	17%	356	44%
Βρεφονηπιακοί & παιδικοί σταθμοί, ΚΔΑΠ, βοήθεια στο σπίτι, κέντρα πρόληψης, κέντρα ΑΜΕΑ, συμβουλευτικές υπηρεσίες	124	15%	480	59%
Επιχειρήσεις καθαριότητας και απορριμμάτων, υγρών λυμάτων και βιολογικών καθαρισμών	83	10%	563	69%
Κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης (ΚΕΚ), καλλιτεχνικές σχολές, ινστιτούτα επιμόρφωσης	77	9%	640	79%
Δημοτικοί ξενώνες, αναψυκτήρια, κατασκηνώσεις	54	7%	694	85%
Διαχείριση δημοτικών αγορών, βιοτεχνικών/χειροτεχνικών πάρκων, αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας ΟΤΑ	47	6%	741	91%
Γραφεία τελτών, διαχείριση νεκροταφείων, ιαματικά λουτρά	25	3%	766	94%
Γεφυροπλάστιγγες, τουριστικά πρακτορεία, διαχείριση αποθηκευτικών χώρων	18	2%	784	96%
Επιχειρήσεις δημοτικών συγκοινωνιών	17	2%	801	98%

Πηγή: Ίδια επεξεργασία από έρευνες (ΠΕΤΑ, 2002)

3.4.4.2 Η φύση των δραστηριοτήτων των ETA

Η ανάλυση που προηγήθηκε κατέδειξε ότι οι παθογένειες των δημοτικών επιχειρήσεων εκφράστηκαν και κορυφώθηκαν μέσα από την κακή οικονομική τους πορεία. Πέρα όμως από τους παράγοντες (οικονομικούς, θεσμικούς και πολιτικούς) που έχουμε μελετήσει και αξιολογήσει ως τις γενεσιουργές αιτίες αυτής της αρνητικής πορείας, υπάρχει ένας επιπλέον παράγοντας που χρήζει διερεύνησης και αξιολόγησης: η *φύση των δραστηριοτήτων* στις οποίες ενεπλάκησαν οι δημοτικές επιχειρήσεις. Στο θεωρητικό μέρος της μελέτης (1.2.3) διερευνήσαμε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες αιτιολογείται η επιχειρηματική παρέμβαση της τοπικής αυτοδιοίκησης: αγαθά/υπηρεσίες τοπικής εμβέλειας που αφ' ενός είναι εμπορεύσιμα και αφ' ετέρου είναι γενικού συμφέροντος, έτσι ώστε η ελεύθερη παροχή τους από την αγορά να μην διασφαλίζει όλες τις προϋποθέσεις ικανοποίησης του γενικού συμφέροντος -σε όρους ποσότητας, ποιότητας,

τιμής, και καθολικής κάλυψης- τις χαρακτηριζόμενες ως ΥΓΟΣ (υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος).²³⁶

Οι ΕΤΑ μπορούν να αξιολογηθούν με το συγκεκριμένο κριτήριο καθώς: (α) η καταχώρησή τους στο Μητρώο είναι με βάση τη στατιστική ταξινόμηση των οικονομικών δραστηριοτήτων ΣΤΑΚΟΔ91, η οποία αντιστοιχείται με την ταξινόμηση nace1.1 της Eurostat, και (β) έχουμε προσδιορίσει ανωτέρω τις δραστηριότητες που προσφέρουν ΥΓΟΣ (καθώς και αυτές που υπάγονται στις εναλλακτικές κατηγορίες), με βάση την ταξινόμηση nace1.1. Η επεξεργασία του Μητρώου αποκαλύπτει ότι από την πλειοψηφία των ΕΤΑ λίγες ήταν στην κατηγορία ΥΓΟΣ (294 επιχειρήσεις, 30% στο σύνολο των 981), που θα έπρεπε να είναι ο κατ' εξοχήν χώρος της δημοτικής επιχειρηματικότητας. Αντίθετα, 1 στις 4 δραστηριοποιούνται στον ανταγωνιστικό κλάδο των ιδιωτικών αγαθών/υπηρεσιών (240 στο σύνολο), κάτι που δεν συνάδει με την εν γένει φιλοσοφία και πρακτική που επικρατεί στην ΕΕ. Αλλά και από αυτές τις επιχειρήσεις πολλές δεν λειτουργούσαν στην ελεύθερη αγορά αλλά εξυπηρετούσαν ανάγκες των ΟΤΑ. Επίσης, περίπου 1 στις 2 επιχειρήσεις (447 στο σύνολο) δραστηριοποιούνται σε υπηρεσίες που έχουμε χαρακτηρίσει ως «γκρι», δηλαδή υπηρεσίες με έντονα κοινωνικά χαρακτηριστικά και μεγάλες εξωτερικότητες που εντάσσονται σε μεγάλο βαθμό στον πυρήνα των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα. Ο πίνακας που ακολουθεί συνοψίζει την κατάταξη των επιχειρήσεων.

Πίνακας 3-13. Οι ΕΤΑ του Μητρώου σε ανταγωνιστικούς και μη ανταγωνιστικούς κλάδους

	#ΕΤΑ	%
Ιδιωτικά αγαθά/υπηρεσίες	240	24,5%
Υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (ΥΓΣ)	741	75,5%
Από τις οποίες:		
ΥΓΟΣ	294	30%
«Γκρι»	447	45,5%
Σύνολο	981	100%

Πηγή: Ίδια επεξεργασία δεδομένων: (ΠΕΤΑ, 2002)

Μια περαιτέρω ανάλυση των παραπάνω συγκεντρωτικών δεδομένων αποκαλύπτει ενδιαφέρουσες πτυχές της δημοτικής επιχειρηματικότητας, οι οποίες συνοψίζονται στα ακόλουθα.²³⁷

²³⁶ Βλ. και Σχήμα 2.2 στην ενότητα 2.2.3, για μια παραστατική απεικόνιση της τυπολογίας των ΥΓΣ.

²³⁷ Μία αναλυτική παρουσίαση των ΕΤΑ ανά τομέα και κλάδο οικονομικής δραστηριότητας και ανά κατηγορία (ανταγωνιστικά αγαθά έναντι ΥΓΣ) περιλαμβάνεται στο Παράρτημα, Πίνακας 7-4.

- Αρκετές από τις επιχειρήσεις των καθαρά ανταγωνιστικών κλάδων (ενδεχόμενα πάνω από τις μισές) δεν απευθύνονταν στην ελεύθερη αγορά αλλά εξυπηρετούσαν ανάγκες των μητρικών ΟΤΑ (επόμενος πίνακας). Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι κατασκευαστικές για τα τεχνικά έργα των ΟΤΑ (90 ΕΤΑ), και επιχειρήσεις αδρανών υλικών (19 ΕΤΑ).

Πίνακας 3-14. Οι επιχειρήσεις του Μητρώου σε καθαρά ανταγωνιστικούς κλάδους

Τομέας			ΚΟΔ	Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#ΕΤΑ
Α' γενής	Α	Γεωργία, κτηνοτροφία, θήρα και δασοκομία	1	Διάφορες αγροτικές επιχειρήσεις	10
			2	Εκμετάλλευση δημοτικών δασικών εκτάσεων	2
	B	Αλιεία	5	Ιχθυοτροφεία	7
Α' γενής Άθροισμα					19
Β' γενής	Γ	Ορυχεία και λατομεία	13	Εξορυκτική επιχείρηση	1
			14	Αδρανή υλικά, λατομεία	18
	Δ	Μεταποιητικές βιομηχανίες	15	Σφαγεία, ελαιουργεία, εμφιάλωση νερού	19
			18	Κατασκευή ενδυμάτων	3
			20	Επιχείρηση ξύλινων κατασκευών	1
			22	Έκδοση δημοτικού περιοδικού	1
			24	Μονάδα οργανικών λιπασμάτων	1
			28	Μεταλλικές κατασκευές	1
			37	Ανακύκλωση αγροτικών και αστικών απορριμμάτων	3
	ΣΤ	Κατασκευές	45	Κατασκευαστικές ή επιχειρήσεις τεχνικών έργων των ΟΤΑ	90
Β' γενής Άθροισμα					138
Γ' γενής	Ζ	Χονδρικό και λιανικό εμπόριο επισκευή αυτοκινήτων οχημάτων, μοτοσυκλετών και ειδών προσωπικής και οικιακής χρήσης	50	Πρατήρια υγρών καυσίμων	3
			51	Εμπορική επιχείρηση	1
			52	Εμπορία τουριστικών ειδών	2
	H	Ξενοδοχεία και εστιατόρια	55	Δημοτικοί ξενώνες, αναψυκτήρια, κατασκηνώσεις	54
	Θ	Μεταφορές, αποθήκευση και επικοινωνίες	63	Γεφυροπλάστιγγες, τουριστικά πρακτορεία, διαχείριση αποθηκευτικών χώρων	18
	I	Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί	66	Ασφαλιστική	1
	Κ	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες	71	Ενοικίαση εξοπλισμού	1
			72	Εφαρμογές πληροφορικής	3
Γ' γενής Άθροισμα					83
Γενικό Άθροισμα					240

Πηγή: Ίδια επεξεργασία δεδομένων: (ΠΕΤΑ, 2002)

- Η παρουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης στις ΥΓΟΣ, στο προνομιακό δηλαδή πεδίο για άσκηση δημοτικής επιχειρηματικότητας, είναι πενιχρή. Παρόλο που εντάσσουμε στις ΥΓΟΣ 294 επιχειρήσεις, επί της ουσίας μόνο οι 112 (9 στην ενέργεια, 20 στις συγκοινωνίες, και 83 στην καθαριότητα/απορρίμματα/λύματα), ή 11,5% στο σύνολο των 981 επιχειρήσεων, δραστηριοποιούνταν στις βασικές οικονομικές/

επιχειρηματικές υπηρεσίες της ΤΑ. Οι υπόλοιπες 182 απαρτίζονται από δύο κατηγορίες: 135 αναπτυξιακές εταιρείες και 47 επιχειρήσεις διαχείρισης δημοτικής ακίνητης περιουσίας (δημοτικών αγορών & βιοτεχνικών πάρκων). Αν και οι δύο αυτές κατηγορίες κλάδων (κωδ. 70: «δραστηριότητες σχετικές με ακίνητη περιουσία», και κωδ. 74: «άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες»), δεν χαρακτηρίζονται στη μελέτη του Ceep ως ΥΓΣ αλλά ως δραστηριότητες της ανταγωνιστικής οικονομίας, τις κατατάξαμε εδώ ως ΥΓΟΣ με το σκεπτικό ότι οι 182 αυτές επιχειρήσεις ασκούσαν οικονομικές δραστηριότητες όχι στην ελεύθερη αγορά αλλά για λογαριασμό των δήμων.

- Το πλέον αξιοσημείωτο στοιχείο ωστόσο δεν είναι αν στις ΥΓΟΣ εντάξουμε 112 επιχειρήσεις ή 294, αλλά το ότι σχεδόν οι μισές επιχειρήσεις από το σύνολο (447 στις 981) δραστηριοποιούνταν σε «γκρι» υπηρεσίες, ήτοι (κυρίως) στην εκπαίδευση, στην υγεία & κοινωνική μέριμνα, και στον πολιτισμό/αθλητισμό. Η εκτεταμένη δημοτική επιχειρηματικότητα σε υπηρεσίες που είναι μόνο εν μέρει οικονομικές και με σημαντικές εξωτερικότητες, που δεν προσφέρονται για επιχειρηματική δραστηριότητα με κριτήριο την κοινωνική τους φύση και θα μπορούσαν κάλλιστα να παρέχονται από τον κεντρικό πυρήνα –ή από οργανισμούς/ΝΠΔΔ- ενός δήμου, δεν συνάδει με την ευρωπαϊκή προσέγγιση στην επιχειρηματικότητα του κράτους και της ΤΑ, αλλά και με την θεωρητική προσέγγιση που έχουμε ακολουθήσει σε αυτή τη μελέτη. Αναλυτικά στοιχεία για τα παραπάνω παρατίθενται στον πίνακα που ακολουθεί.

Πίνακας 3-15: Οι επιχειρήσεις του Μητρώου σε κλάδους με ΥΓΣ. Διάκριση σε ΥΓΟΣ/‘Γκρι’ υπηρεσίες

ΥΓΣ	Τομέας	ΤΟ Δ	Τομέας (ΤΟΔ)	ΚΟΔ	Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#Ε ΤΑ
ΥΓΟΣ	Β' γενής	Ε	Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου και νερού	40	Τηλεθέρμανση, φυσικό αέριο, αιολική ενέργεια	9
	Β' γενής Άθροισμα					9
	Γ' γενής	Θ	Μεταφορές, αποθήκευση και επικοινωνίες	60	Επιχειρήσεις δημοτικών συγκοινωνιών	17
				61	Εκμετάλλευση πλοίων	3
		Κ	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες	70	Διαχείριση δημοτικών αγορών, βιοτεχνικών/χειροτεχνικών πάρκων, αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας ΟΤΑ	47
				74	Αναπτυξιακές εταιρείες, συμβουλευτικές/μελετητικές, εταιρείες που ασχολούνται με τη διαφήμιση των ΟΤΑ, ενεργειακά κέντρα	135
		Ξ	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών υπέρ του κοινωνικού συνόλου και άλλων υπηρεσιών κοινωνικού ή ατομικού χαρακτήρα	90	Επιχειρήσεις καθαριότητας και απορριμμάτων, υγρών λυμάτων και βιολογικών καθαρισμών	83
	Γ' γενής Άθροισμα					285
	ΥΓΟΣ Άθροισμα					294

ΥΓΣ	Τομέας	ΤΟ Δ	Τομέας (ΤΟΔ)	ΚΟΔ	Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#Ε ΤΑ
«Γκρι» υπηρεσίες	Γ' γενής	M	Εκπαίδευση	80	Κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης (ΚΕΚ), καλλιτεχνικές σχολές, ινστιτούτα επιμόρφωσης	77
		N	Υγεία και κοινωνική μέριμνα	85	Βρεφονηπιακοί & παιδικοί σταθμοί, ΚΔΑΠ, βοήθεια στο σπίτι, κέντρα πρόληψης, κέντρα ΑΜΕΑ, συμβουλευτικές υπηρεσίες	124
		Ξ	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών υπέρ του κοινωνικού συνόλου και άλλων υπηρεσιών κοινωνικού η ατομικού χαρακτήρα	92	Πολιτιστικές, αθλητικές, ραδιοφωνικοί σταθμοί, θέατρα (ΔΗΠΕΘΕ), κέντρα πληροφόρησης νέων, πλαζ, καζίνο, οικοτουριστικές, χιονοδρομικά κέντρα	221
				93	Γραφεία τελετών, διαχείριση νεκροταφείων, ιαματικά λουτρά	25
	Γ' γενής Άθροισμα					447
	«Γκρι» υπηρεσίες Άθροισμα					447
Γενικό Άθροισμα					741	

Πηγή: Ίδια επεξεργασία δεδομένων: (ΠΕΤΑ, 2002)

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η οικονομική ανάλυση των ΕΤΑ του Μητρώου με βάση την τυπολογία των ΥΓΣ. Από την ανάλυση αυτή προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις των ανταγωνιστικών κλάδων (24,5% στο σύνολο) σε σχέση με τις επιχειρήσεις στις ΥΓΣ (75,5% στο σύνολο), κατά μέσο όρο είχαν (επόμενος πίνακας): ελαφρώς μεγαλύτερη απασχόληση (28,3% έναντι 77,7% των απασχολούμενων), υψηλότερο κύκλο εργασιών (41% έναντι 59%), χαμηλότερες επιχορηγήσεις (21% έναντι 79%), και λιγότερο κακή απόδοση (-5,1% έναντι -7,4% στο σύνολο των εσόδων, και -23% έναντι -56,2% στον κύκλο εργασιών).

Πίνακας 3-16: Οικονομικά αποτελέσματα επιχειρήσεων ανταγωνιστικών κλάδων και ΥΓΣ, 2001

Παράμετρος	Ανταγων. Κλάδοι		ΥΓΣ		Σύνολο μητρώου	
# Επιχειρήσεων						
A' γενής τομέας	19	100%	0	0,0%	19	100%
B' γενής τομέας	138	93,9%	9	6,1%	147	100%
Γ' γενής τομέας	83	10,2%	732	89,8%	815	100%
Σύνολο # Επιχειρήσεων (1)	240	24,5%	741	75,5%	981	100%
Απασχολούμενοι (2)	6.371	28,3%	16.151	71,7%	22.522	100%
Κύκλος εργασιών (ΚΕ) (3)	139.375.708	41,1%	199.364.806	58,9%	338.740.514	100%
Επιχορηγήσεις (ΑΕΕ) (4)	23.719.382	20,7%	90.640.158	79,3%	114.359.540	100%
Σύνολο εσόδων (5=3+4)	163.095.090	36,0%	290.004.964	64,0%	453.100.054	100%
Καθαρό αποτέλεσμα - ΚΑ (6)	-8.365.658	28,1%	-21.377.699	71,9%	-29.743.357	100%
% Απόδοσης (7=6/5)	-5,1%		-7,4%		-6,6%	
ΚΑ χωρίς επιχορηγήσεις (ΚΑ-ΑΕΕ) (8=6-4)	-32.085.040	22,3%	-112.017.857	77,7%	-144.102.897	100%
% Απόδοσης (9=8/3)	-23,0%		-56,2%		-42,5%	

Πηγή: Ίδια επεξεργασία δεδομένων: (ΠΕΤΑ, 2002)

Μια αντίστοιχη σύγκριση μεταξύ ΥΓΟΣ και 'γκρι' επιχειρήσεων (40% έναντι 60% στο σύνολο των επιχειρήσεων με ΥΓΣ) αποκαλύπτει (επόμενος πίνακας) ότι οι ΥΓΟΣ, κατά μέσο όρο, είχαν: χαμηλότερη απασχόληση (33% έναντι 67% των απασχολούμενων), υψηλότερο κύκλο εργασιών (53,5% έναντι 46,5%), χαμηλότερες επιχορηγήσεις (27%

έναντι 73%), και λιγότερο κακή απόδοση (-5,6% έναντι -8,8% στο σύνολο των εσόδων, και -29,9% έναντι -86,5% στον κύκλο εργασιών).

Πίνακας 3-17: Οικονομικά αποτελέσματα επιχειρήσεων ΥΓΣ: Διάκριση σε ΥΓΟΣ & 'γκρι', 2001

Παράμετρος	ΥΓΟΣ		Γκρι		ΥΓΣ Σύνολο	
# Επιχειρήσεων						
Α' γενής τομέας	0		0		0	
Β' γενής τομέας	9	100,0%	0	0,0%	9	100%
Γ' γενής τομέας	285	38,9%	447	61,1%	732	100%
Σύνολο # Επιχειρήσεων (1)	294	39,7%	447	60,3%	741	100%
Απασχολούμενοι (2)	5.327	33,0%	10.824	67,0%	16.151	100%
Κύκλος εργασιών (ΚΕ) (3)	106.619.871	53,5%	92.744.935	46,5%	199.364.806	100%
Επιχορηγήσεις (ΑΕΕ) (4)	24.437.581	27,0%	66.202.577	73,0%	90.640.158	100%
Σύνολο εσόδων (5=3+4)	131.057.452	45,2%	158.947.512	54,8%	290.004.964	100%
Καθαρό αποτέλεσμα - ΚΑ (6)	-7.397.616	34,6%	-13.980.083	65,4%	-21.377.699	100%
% Απόδοσης (7=6/5)	-5,6%		-8,8%		-7,4%	
ΚΑ χωρίς επιχορηγήσεις (ΚΑ-ΑΕΕ) (8=6-4)	-31.835.197	28,4%	-80.182.660	71,6%	-112.017.857	
% Απόδοσης (9=8/3)	-29,9%		-86,5%		-56,2%	

Πηγή: Ίδια επεξεργασία δεδομένων: (ΠΕΤΑ, 2002)

Τα συσσωρευμένα προβλήματα στη λειτουργία των ΕΤΑ και οι θεσμικές στρεβλώσεις, όπως τις αντιλαμβάνονταν η πολιτεία, οδήγησαν σε μια ριζική αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου, κάτι που χαρακτηρίζει την τρίτη περίοδο επιχειρηματικής δράσης της αυτοδιοίκησης που εξετάζουμε στη συνέχεια.

3.5 3η περίοδος δημοτικής επιχειρηματικότητας: 2006-σήμερα

3.5.1 Η κριτική του επίσημου κράτους στο προηγούμενο καθεστώς

Η περίοδος μετά το 2006 μπορεί να χαρακτηριστεί και ως η περίοδος της θεσμικής αναδίπλωσης και της συρρίκνωσης της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ. Είχε γίνει πλέον ευρέως αποδεκτό ότι τα προβλήματα των δημοτικών επιχειρήσεων ήταν δομικής φύσεως και απαιτείτο ως εκ τούτου ριζική αναδιάρθρωση του θεσμικού πλαισίου και της λειτουργίας τους. Η πολιτεία, αναγνωρίζοντας τις παθογένειες της κατάστασης των δημοτικών επιχειρήσεων, προώθησε νέο θεσμικό πλαίσιο για «_να αντιμετωπισθούν οι δυσλειτουργίες που σωρεύθηκαν επί πολλά χρόνια, ιδίως λόγω του τρόπου με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν οι επιχειρήσεις και να επαναπροσδιορισθεί σαφώς ο ρόλος τους στην επιχειρηματική δραστηριότητα» (ΥΠΕΣΔΔΑ, 2007α, p. 4). Το νέο αυτό θεσμικό πλαίσιο

για το καθεστώς των δημοτικών επιχειρήσεων αποτελούσαν τα άρθρα 252-270 του ν. 3463/2006, που αποτελούσε το νέο κώδικα της αυτοδιοίκησης.²³⁸

Το επίσημο Κράτος -μέσω του πλέον αρμόδιου φορέα, του Υπουργείου Εσωτερικών²³⁹- παραδέχεται δηλαδή ότι το προηγούμενο καθεστώς των ΔΕ παρουσίαζε δυσλειτουργίες και παθογένειες. Οι *δυσλειτουργίες* αυτές, σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών, ήταν κυρίως οι εξής: (α) Η νομική πολυμορφία των διαφόρων κατηγοριών επιχειρήσεων που δημιουργούσε σύγχυση και νομικές πολυπλοκότητες. (β) Η έλλειψη περιορισμών στο τι μπορούσαν να επιλέξουν οι επιχειρήσεις ως αντικείμενο δραστηριότητας, κατάσταση που οδηγούσε σε ένα κατακερματισμό δραστηριοτήτων και σκοπών, συχνά ασαφών ή/και εικονικών, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται επιχειρήσεις-φαντάσματα. (γ) Η χρήση τους ως πλατφόρμες ανεξέλεγκτων προσλήψεων προσωπικού. Σχετικά με τον τρίτο αυτό παράγοντα, το Υπουργείο εσωτερικών διατυπώνει την αξιολόγησή του ως εξής:

Η εκμετάλλευση, σε πολλές περιπτώσεις, της νομικής φύσης [των δημοτικών επιχειρήσεων] (ως νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου) για προσλήψεις προσωπικού, το οποίο συχνά απασχολούνταν σε άλλες υπηρεσίες ή νομικά πρόσωπα του ΟΤΑ, δηλαδή οι χωρίς έλεγχο και χωρίς ορθολογικό προγραμματισμό προσλήψεις, οι οποίες οδήγησαν σε υπερδιόγκωση του προσωπικού και προκάλεσαν συνεχείς ανάγκες χρηματοδότησης, που συχνά αντιμετωπίζονταν με την καταχρηστική χρήση υπαρχουσών θεσμικών δυνατοτήτων (π.χ. προγραμματικών συμβάσεων), προκειμένου να αρθούν οι ρητές απαγορεύσεις άμεσης ή έμμεσης χρηματοδότησης των λειτουργικών δαπανών. Αναγκαία, οι κατά καιρούς νομοθετικές λύσεις μετέθεταν τα χρέη των επιχειρήσεων στους ΟΤΑ που τις είχαν συστήσει» (ΥΠΕΣΔΔΑ, 2007α, pp. 4-5).

Το σκεπτικό αυτό εκφράζεται αρχικά στην αιτιολογική έκθεση για την κύρωση του ΔΚΚ, σύμφωνα με την οποία:

...η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση είχε αντιληφθεί ότι το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο επέτρεπε την εκδήλωση και συντήρηση ορισμένων παθογενειών, οι οποίες δεν είχαν θέση στους κόλπους της και αποτελούσαν ανασταλτικό παράγοντα στην προσπάθειά της ν' αποκτήσει αναπτυξιακό ρόλο και ν' ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του πολίτη. Αναφέρεται ενδεικτικά ο τομέας των δημοτικών επιχειρήσεων όπου, λόγω υπερφόρτωσης με προσωπικό και απουσίας αναπτυξιακής στρατηγικής, είχαν μετατραπεί σε εστία καχεξίας και οικονομικής αιμορραγίας για πολλούς ΟΤΑ (ΥΠΕΣΔΔΑ, 2006, σ. 2).

²³⁸ Παράλληλα με τις διατάξεις για τις δημοτικές επιχειρήσεις, ο νέος ΔΚΚ εισήγαγε καινοτομίες και σε άλλους τομείς της δημοτικής δράσης, με σημαντικότερες: (i) Την ομαδοποίηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Προσδιορίστηκαν οι ακόλουθες επτά κατηγορίες αρμοδιοτήτων (άρθρο 75): (α) Ανάπτυξης, (β) Περιβάλλοντος, (γ) Ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των Οικισμών, (δ) Απασχόλησης, (ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, (στ) Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, και (ζ) Πολιτικής Προστασίας. (ii) Τη θεσμοθέτηση της υποχρεωτικής εκπόνησης επιχειρησιακών προγραμμάτων: από τους μεγαλύτερους δήμους έως το 2010 (άρθρα 203-207) και από όλους από το 2011 και μετά, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης». (iii) Τη συγχώνευση των ΝΠΔΔ (κατά κανόνα αρκετών, σε πολλούς δήμους) σε ένα νομικό πρόσωπο (άρθρο 241).

²³⁹ Για την ακρίβεια της ορολογίας, ΥΠΕΣΔΔΑ (Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης).

Η υιοθέτηση των παραπάνω γίνεται και από τα πλέον επίσημα χείλη, τον κ Προκόπη Παυλόπουλο, υπουργό ΥΠΕΣΔΔΑ για τη σχετική περίοδο, σύμφωνα με τον οποίο:

Το ισχύον καθεστώς των επιχειρήσεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και τα αδιέξοδα, στα οποία έχει οδηγήσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι γνωστά: Ο συνδυασμός της έλλειψης στρατηγικής σε ό,τι αφορά την πολιτική πρόσληψης και αξιοποίησης προσωπικού και την απουσία αναπτυξιακής προοπτικής, έχουν μετατρέψει ορισμένες, τουλάχιστον, από τις επιχειρήσεις αυτές, σε εστία καχεξίας και οικονομικής αιμορραγίας για τους ΟΤΑ. Οι υπέρχρεες και ζημιогόνες αυτές επιχειρήσεις συντηρούνται, στην ουσία, με έκτακτες επιχορηγήσεις που «περνούν» μέσα από τον Δήμο που τις έχει συστήσει, αποστερώντας τον έτσι από πόρους που σε καμία περίπτωση δεν του περισσεύουν. Με τα δεδομένα αυτά, οι αντίστοιχοι ΟΤΑ έχουν φθάσει στο σημείο αφενός να μην μπορούν πλέον ν' ανταποκριθούν στο κόστος της μισθοδοσίας και στις λοιπές λειτουργικές δαπάνες των δημοτικών επιχειρήσεων. Και, αφετέρου, να μην μπορούν ν' αναλάβουν ουσιαστικές εξυγιαντικές πρωτοβουλίες (Παυλόπουλος, 2006).

Η αυτούσια παράθεση των ανωτέρω μακροσκελών αποσπασμάτων αποσκοπεί στο να αναδείξει το γεγονός ότι η επίσημη πολιτεία εντοπίζει και στιγματίζει τις βασικές παθογένειες του καθεστώτος των δημοτικών επιχειρήσεων που είχε κυριαρχήσει για 20 και πλέον χρόνια. Στις διαπιστώσεις αυτές βοήθησαν, προφανώς, και τα αποτελέσματα της έρευνας της ΠΕΤΑ (βλ. ανωτέρω), η οποία είχε άλλωστε διεξαχθεί για λογαριασμό της ΚΕΔΚΕ και του Υπουργείου Εσωτερικών. Από τα προβλήματα που επισημαίνει το ΥΠΕΣΔΔΑ –και, αυτόνομα, ο επικεφαλής του υπουργός- στη λειτουργία των δημοτικών επιχειρήσεων, κυρίαρχο είναι το θέμα των *ανεξέλεγκτων προσλήψεων προσωπικού* που συχνά εξυπηρετούσε άλλες υπηρεσίες των ΟΤΑ και όχι τις ίδιες τις επιχειρήσεις, ή απλά έμενε αναξιοποίητο· οι προσλήψεις αυτές, σε συνδυασμό με την απουσία αντικειμένου (ή «αναπτυξιακής προοπτικής») και τη νομική πολυμορφία και σύγχυση, παρήγαγαν πολύ αρνητικά οικονομικά αποτελέσματα -επιβαρύνοντας τελικά τον οικείο δήμο και κατ' επέκταση τα δημόσια οικονομικά- και δημιουργούσαν επιχειρήσεις «φαντάσματα». Δημοτικές επιχειρήσεις δηλαδή χωρίς αντικείμενο, που λειτουργούσαν ως οχήματα προσλήψεων, εξυπηρετώντας πελατειακές σχέσεις και αδιαφανείς ενδοδημοτικές διαδικασίες, χωρίς να συμβάλλουν στην τοπική ανάπτυξη ή στη βελτίωση της ευημερίας των πολιτών, και επιβαρύνοντας το δημόσιο προϋπολογισμό μέσω της κάλυψης των ελλειμμάτων και χρεών τους από τους μητρικούς δήμους.²⁴⁰ Για να έχουμε μια

²⁴⁰ Για την κατάσταση που επικρατούσε πριν την προσαρμογή των δημοτικών επιχειρήσεων στο νέο θεσμικό καθεστώς, είναι ενδεικτικό το ακόλουθο απόσπασμα από την εφημερίδα “Ημερησία” σχετικά με την επιχειρηματική δραστηριότητα του δήμου Αμαρουσίου: *‘Χαρακτηριστικά είναι τα όσα αναφέρει στην «ΗτΣ» ο Στάθης Ραγκούσης σύμβουλος της μειοψηφίας στο Δήμο Αμαρουσίου. «Η διοίκηση αποφάσισε τη σύναψη 10 προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ δήμου και δημοτικών επιχειρήσεων, συνολικού ύψους 20,5 εκατ. ευρώ. Τα 17 από τα 20,5 εκατ. ευρώ ανατίθενται με τις προγραμματικές συμβάσεις να υλοποιηθούν από την ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΑΕ. Μία εταιρεία που συστάθηκε πρόσφατα, δεν έχει κάνει τίποτα μέχρι σήμερα και δεν έχει προσωπικό. Τι διαθέτει όμως; «ευελιξία»». Εξηγώντας τι εννοεί, προσθέτει: “Μπορεί να αναθέτει σε*

ολοκληρωμένη εικόνα του νέου καθεστώτος της δημοτικής επιχειρηματικότητας, κάνουμε πρώτα μία επισκόπηση στο θεσμικό πλαίσιο και στη συνέχεια προχωράμε στην αξιολόγησή του.

3.5.2 Βασικές διατάξεις του νέου θεσμικού πλαισίου για τις ΕΤΑ

Προβλέπονται τρεις βασικές μορφές επιχειρήσεων στο ν.3463/2006: κοινωφελείς επιχειρήσεις, ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ, και επιχειρήσεις ειδικού σκοπού. Η παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου που ακολουθεί γίνεται με βάση αυτές τις κατηγορίες.

Κοινωφελείς επιχειρήσεις. (i) *Σκοποί (άρθρο 254).* Προβλέπεται η δραστηριοποίησή τους στους τομείς: κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης· παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού· περιβάλλοντος· δημοτικής συγκοινωνίας· προγράμματα έρευνας & τεχνολογίας και προώθησης της απασχόλησης για την ανάπτυξη της περιοχής τους. Θα μπορούσαν να έχουν και άλλους συναφείς σκοπούς, αρκεί να μην έχουν εμπορικό χαρακτήρα, με εξαίρεση: την καθαριότητα κοινόχρηστων χώρων, την αποκομιδή απορριμμάτων, τη διαχείριση του πρασίνου, τη λειτουργία κοιμητηρίων, κατασκευαστικές δραστηριότητες, και κρατικές αρμοδιότητες που εκτελούν οι ΟΤΑ για λογαριασμό του κράτους. Επίσης οι κοινωφελείς επιχειρήσεις δεν μπορούν να συμμετέχουν σε άλλες επιχειρήσεις των ΟΤΑ. (ii) *Προμήθειες/αναθέσεις έργων.* Οι προμήθειες διενεργούνται σύμφωνα με τις αντίστοιχες διατάξεις που ισχύουν για τους ΟΤΑ. Επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση έργων/υπηρεσιών σε αυτές, συναφών με το αντικείμενό τους, έως 45.000 ευρώ και συνολικά έως 150.000 ευρώ ανά έτος, με την προϋπόθεση ότι οι υπηρεσίες θα παρέχονται από την ίδια την επιχείρηση. (iii) *Προσωπικό (άρθρο 258).* Η πρόσληψη προσωπικού γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν για το προσωπικό των ΟΤΑ. Το προσωπικό συνδέεται με την επιχείρηση με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου (αορίστου ή ορισμένου χρόνου). (iv) *Χρηματοδότηση (άρθρο 259).* Προβλέπονται δύο πηγές: επιχορηγήσεις και τέλη. Η επιχορήγηση από τον οικείο ΟΤΑ μπορεί να είναι για το σύνολο των παρεχόμενων υπηρεσιών ή δραστηριοτήτων της επιχείρησης. Προϋπόθεση για τη χορήγηση επιχορήγησης είναι η κατάθεση δεσμευτικού διετούς προγράμματος δράσης και η υπογραφή σχετικής σύμβασης μεταξύ δήμου-

τρίτους προμήθειες, έργα και υπηρεσίες μέσω των δικών της διαδικασιών και χωρίς τον στενό και αυστηρό έλεγχο που ισχύει για το δήμο”» (Μπενέκος, 2009).

επιχείρησης. Επιπλέον, η επιχείρηση δεσμεύεται να μην χρησιμοποιήσει την επιχορήγηση για άλλους σκοπούς πέρα από αυτούς που αναφέρονται στο πρόγραμμα δράσης. Ως προς τα τέλη, αν η επιχείρηση παρέχει υπηρεσίες προβλέπεται η δυνατότητα είσπραξης «...εύλογης αποζημίωσης από τους αποδέκτες αυτών για κάλυψη μέρους του κόστους των προσφερόμενων υπηρεσιών» (παρ. 3). Επίσης, οι κοινωφελείς επιχειρήσεις: μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις, και δεν μπορούν να προβούν σε αύξηση κεφαλαίου πριν από την πάροδο 4ετίας από τη σύστασή τους (η οποία αύξηση δεν μπορεί να γίνει για κάλυψη λειτουργικών δαπανών αλλά μόνο για επενδυτικές δαπάνες, ή επέκταση των σκοπών της). (ν) *Οικονομική διαχείριση (άρθρο 260)*. Ο μητρικός δήμος δεν ευθύνεται για οφειλές ή οποιεσδήποτε υποχρεώσεις έχει αναλάβει η επιχείρηση έναντι τρίτων. Τα καθαρά κέρδη της επιχείρησης μπορεί να διατίθενται για τη βελτίωση/επέκταση των εγκαταστάσεών της, ή για την εκτέλεση κοινωφελών έργων (από την ίδια την επιχείρηση ή από το μητρικό ΟΤΑ, στον οποίο η επιχείρηση μεταβιβάζει τα κέρδη). Εναλλακτικά, τα κέρδη της επιχείρησης μπορεί να διατεθούν «...για την παροχή υπηρεσιών προς το Δήμο ή την Κοινότητα ή την παροχή υπηρεσιών προς τους δημότες» (παρ. 7). Τέλος, οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να τηρούν Γ' κατηγορίας λογιστικούς λογαριασμούς.

Οι παραπάνω αρχικές διατάξεις είναι με βάση το νόμο 3463/2006. Στη συνέχεια επήλθε μια σημαντική αλλαγή στον τρόπο χρηματοδότησης από το δήμο καθώς δεν απαιτείται πλέον διετές πρόγραμμα δράσης και σύναψη σύμβασης χρηματοδότησης (παρ.14, άρθρο 10 του ν.4071/2012). Με τη νέα ρύθμιση η χρηματοδότηση του δήμου θα καλύπτει τη διαφορά μεταξύ εσόδων και εξόδων του ετήσιου προϋπολογισμού της επιχείρησης, χωρίς τους δεσμευτικούς περιορισμούς (ως προς το είδος των δαπανών) που ίσχυαν. Για την καταβολή της χρηματοδότησης αρκεί πλέον η υποβολή του προϋπολογισμού της επιχείρησης,²⁴¹ ο οποίος απλά τεκμηριώνει τα έσοδα και τα έξοδά της σύμφωνα με το ετήσιο πρόγραμμα δράσης της.

Ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ. Μπορεί να είναι: κοινές, αναπτυξιακές, ή δημοτικές/μονομετοχικές. (i) *Κοινές*. Σκοπός τους είναι η άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας εν γένει,²⁴² και λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.2190/1920

²⁴¹ Συνοδευόμενου από εισηγητική έκθεση του ΔΣ

²⁴² Με εξαίρεση τις ποδοσφαιρικές, τραπεζικές και ασφαλιστικές δραστηριότητες (άρθρο 265, παρ. 2).

(σύμφωνα με τις διατάξεις της εμπορικής και φορολογικής νομοθεσίας). Την πλειοψηφία του κεφαλαίου κατέχει ένας ή περισσότεροι ΟΤΑ (ή και άλλοι φορείς της ΤΑ),²⁴³ ενώ μπορεί να συμμετέχουν και άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου). Δεν συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις, δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τον/τους μητρικούς ΟΤΑ,²⁴⁴ συνάπτουν συμβάσεις (ανάθεσης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών) βάσει εσωτερικού κανονισμού, και οι προσλήψεις προσωπικού γίνονται με βάση Π.Δ. Σε περίπτωση που για τρεις συνεχόμενες χρήσεις η επιχείρηση καταγράφει ζημιές, ή μειώνεται το ποσοστό των ιδίων κεφαλαίων κάτω του 50%, η εταιρεία λύεται υποχρεωτικά. (ii) *Αναπτυξιακές*. Σκοπός τους είναι η τεχνική/επιστημονική υποστήριξη των ΟΤΑ, η προώθηση της ανάπτυξης στην περιοχή του ΟΤΑ, η προστασία του περιβάλλοντος, και η συμμετοχή τους σε διαδημοτικά ή ευρύτερα αναπτυξιακά προγράμματα και πολιτικές. Στη μετοχική τους σύνθεση συμμετέχουν ΟΤΑ (Α' ή Β' βαθμού) και φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά μπορούν να συμμετέχουν και άλλοι δημόσιοι ή κοινωνικοί φορείς.²⁴⁵ Μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις, ενώ για τις αναθέσεις έργων/υπηρεσιών σε αυτές ισχύουν ότι και για τις κοινωφελείς. Δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τον/τους μητρικούς ΟΤΑ. Το προσωπικό τους προσλαμβάνεται βάσει κανονισμού προσωπικού, και η διαφάνεια και η αντικειμενικότητα της διαδικασίας μπορεί να ελέγχεται από το ΑΣΕΠ. Μπορούν όμως να απασχολούν προσωπικό με συμβάσεις μίσθωσης έργου, χωρίς πρόσθετες διαδικασίες έγκρισης ή εξωτερικού ελέγχου. (iii) *Μονομετοχικές*. Μοναδικός σκοπός τους μπορεί να είναι η αξιοποίηση της ακίνητης δημοτικής περιουσίας και η εκμετάλλευση των κοινόχρηστων χώρων, και στη μετοχική τους σύνθεση συμμετέχει μόνο ο μητρικός ΟΤΑ. Για τις συμβάσεις ανάθεσης έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών, και για τις προσλήψεις προσωπικού ισχύει ότι και για τις κοινωφελείς επιχειρήσεις. Δεν μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις και δεν επιχορηγούνται, άμεσα ή έμμεσα, από τον ΟΤΑ.

²⁴³ Όλες οι μετοχές είναι ονομαστικές, και δεν εισάγονται στο χρηματιστήριο, ενώ αυτές που αντιστοιχούν στους φορείς της ΤΑ είναι οπωσδήποτε κοινές, μη προνομιούχες.

²⁴⁴ Εκτός από ανώνυμες εταιρείες θαλάσσιων συγκοινωνιών που μπορεί να επιχορηγούνται από νησιωτικούς ΟΤΑ (άρθρο 265, παρ. 3).

²⁴⁵ Φορείς του δημόσιου τομέα, συνεταιρισμοί, επιστημονικοί φορείς, επιμελητήρια, φορείς συλλογικών συμφερόντων, και πιστωτικά ιδρύματα, με την προϋπόθεση ότι οι ΟΤΑ και οι λοιποί φορείς αυτοδιοίκησης κατέχουν την πλειοψηφία του κεφαλαίου.

Επιχειρήσεις ΟΤΑ ειδικού σκοπού. Υπάγονται σε ειδικές διατάξεις νόμου. Χαρακτηριστική περίπτωση είναι οι ΔΕΥΑ.

Λοιπές διατάξεις. Στο νέο θεσμικό καθεστώς δεν επιτρέπεται η σύσταση: διαδημοτικών επιχειρήσεων· νέων επιχειρήσεων για την καθαριότητα κοινόχρηστων χώρων και την αποκομιδή απορριμμάτων (οι υφιστάμενες από το προηγούμενο καθεστώς συνεχίζουν τη λειτουργία τους μέχρι τη λήξη τους)· νέων κατασκευαστικών επιχειρήσεων· νέων αστικών εταιρειών (εκτός αν προβλέπεται ρητά από ειδική νομοθετική ρύθμιση)²⁴⁶ και εταιρειών ραδιοφωνίας – τηλεόρασης. Τα ΚΕΚ (Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης) μπορεί να έχουν τη μορφή κοινωφελούς επιχείρησης ή ανώνυμης εταιρείας ΟΤΑ. Στα ΚΕΚ επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση υπηρεσιών έως 45.000 ευρώ, και συνολικά έως 150.000 ευρώ ανά έτος, με την προϋπόθεση ότι οι υπηρεσίες θα παρέχονται από την ίδια την επιχείρηση. Όλες οι επιχειρήσεις έχουν την υποχρέωση να στέλνουν συγκεκριμένα στοιχεία στο μητρώο επιχειρήσεων, με βάση το οποίο εκδίδεται κάθε έτος βεβαίωση που υποβάλλεται στη ΔΟΥ· η επιχείρηση δεν μπορεί να εισπράξει από ΟΤΑ ή φορέα του δημόσιου τομέα οποιοδήποτε ποσό χωρίς τη βεβαίωση αυτή.

3.5.3 Αξιολόγηση του νέου τοπίου για τις ΕΤΑ²⁴⁷

Ο βασικός στόχος της μεταρρύθμισης ήταν, σύμφωνα με τον υπουργό Εσωτερικών, ο «πλήρης εξορθολογισμός» και το «νοικοκύρεμα» των δημοτικών επιχειρήσεων, με γνώμονα τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους, την εποπτεία της λειτουργίας τους από τα αιρετά συμβούλια των ΟΤΑ, και την αποτροπή προσλήψεων πέραν των λειτουργικών τους αναγκών (Παυλόπουλος, 2006). Οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ είχαν την υποχρέωση να προσαρμοστούν στο νέο θεσμικό πλαίσιο, διαφορετικά λύνονταν αυτοδίκαια και τίθεντο σε εκκαθάριση. Το διάστημα προσαρμογής στο νέο καθεστώς, μετά από αλλεπάλληλες παρατάσεις, επιμηκύνθηκε μέχρι και το 2009. Η θεσμική αναδιάρθρωση που επιχειρήθηκε με το ν. 3463/2006, συνοδεύτηκε από εγκυκλίους (με σημαντικότερες τις (ΥΠΕΣΔΔΑ, 2007α; ΥΠΕΣΔΔΑ, 2007β)) που στόχευαν στην αποσαφήνιση των διατάξεων και την εμπέδωση της νέας φιλοσοφίας. Το νέο θεσμικό πλαίσιο πράγματι

²⁴⁶ Άρθρο 267, παρ. 2.

²⁴⁷ Μία πινακοποιημένη σύνοψη των κυρίων χαρακτηριστικών των νέων μορφών επιχειρήσεων, η οποία βοηθά στην καλύτερη κατανόηση των σημείων αξιολόγησης αυτής της ενότητας, βρίσκεται στο Παράρτημα, Πίνακας 7-5.

εισήγαγε αρκετές *διαφοροποιήσεις* που στόχευαν στον εξορθολογισμό της δημοτικής επιχειρηματικότητας, με σημαντικότερες τις ακόλουθες.

(α) *Απλοποίηση και αποσαφήνιση των κατηγοριών των επιχειρήσεων.* Η μείωση στις μορφές των επιχειρήσεων με ταυτόχρονη αυστηρή οριοθέτηση και αποσαφήνιση των σκοπών τους, είναι ένα μέτρο εξορθολογισμού σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς της πολυμορφίας και της ασάφειας στους σκοπούς. Ο επόμενος πίνακας συνοψίζει τις μορφές των ΕΤΑ στο προηγούμενο και στο νέο καθεστώς.

Πίνακας 3-18. Προβλεπόμενες μορφές επιχειρήσεων με βάση το Π.Δ.410/1995 και το ν.3463/2006

Προηγούμενο καθεστώς (π.δ. 410/1995)	Νέο καθεστώς (ν. 3463/2006)
1) αμιγής δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση (άρθρα 277-284), 2) ανώνυμη εταιρεία ή εταιρεία μικτής οικονομίας ή συνεταιρισμός ή συμμετοχή σε κοινοπραξία (άρθρα 277 παρ.6, 291), 3) διαδημοτικές και διακοινοτικές επιχειρήσεις (άρθρο 285), 4) επιχειρήσεις συνεταιριστικού χαρακτήρα (άρθρο 288), 5) ανώνυμες εταιρείες με συνεταιρισμούς (άρθρο 289), 6) δημοτικές εταιρείες λαϊκής βάσης (άρθρο 290), 7) δημοτικές επιχειρήσεις Ύδρευσης-Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) (ν.1069/1980, ν.1068/1980, ν.870/1979), 8) επιχειρήσεις ραδιοφωνίας και τηλεόρασης («ιδιόμορφες» επιχειρήσεις των ΟΤΑ), ²⁴⁸ 9) αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα των ΟΤΑ (ν.3274/2004).	1) κοινωφελείς επιχειρήσεις 2) ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ • Κοινές ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ (του ν.2190/1920) • Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες • Δημοτικές ανώνυμες εταιρείες (μονομετοχικές) 3) επιχειρήσεις ΟΤΑ ειδικού σκοπού

Πηγή: Θεσμικό πλαίσιο, ίδια επεξεργασία

(β) *Περιορισμός στον αριθμό των επιχειρήσεων.* Ένας δήμος θα μπορούσε να έχει μια κοινωφελή επιχείρηση, μια δημοτική ανώνυμη εταιρία, μια επιχείρηση ύδρευσης αποχέτευσης, και -σε ορισμένες περιπτώσεις και υπό προϋποθέσεις- μια δημοτική επιχείρηση διαχείρισης ακίνητης περιουσίας. Με δεδομένο ότι στο προηγούμενο καθεστώς το 75% των επιχειρήσεων ήταν αμιγείς (βλ. Μητρώο ΕΤΑ ανωτέρω) και με το νέο καθεστώς οι αμιγείς ταυτίζονταν ουσιαστικά με τις κοινωφελείς επιχειρήσεις και άρα περιορίζονταν στον αριθμό των δήμων (μία ανά δήμο, κατά μέγιστο), ο περιορισμός του αριθμού των επιχειρήσεων που de facto εισήγαγε το θεσμικό πλαίσιο είναι προφανής. Οι ΟΤΑ με περισσότερες από μια αμιγείς επιχειρήσεις είχαν πλέον τη δυνατότητα να τις συγχωνεύσουν σε μία κοινωφελή ή να τις καταργήσουν. Ο συνδυασμός της απλοποίησης στις μορφές των επιχειρήσεων, των δεσμευτικών προϋποθέσεων που συνόδευαν τη

²⁴⁸ Παρόλο που προβλέπονταν ως ειδική κατηγορία, συνήθως οι ΟΤΑ τις συνιστούσαν βάσει των διατάξεων του άρθρου 277 του π.δ. 410/1995, δηλαδή ως αμιγείς δημοτικές επιχειρήσεις.

σύστασή τους, και των διατάξεων για το μέγιστο αριθμό επιχειρήσεων ανά ΟΤΑ συνέβαλλαν στο δραστικό περιορισμό του αριθμού τους.

(γ) *Έμφαση στην οικονομική βιωσιμότητα των επιχειρήσεων.* Η αυστηροποίηση των διατάξεων περί μη επιχορήγησης των επιχειρήσεων, με εξαίρεση τις κοινωφελείς, είναι μια σημαντική ρύθμιση.²⁴⁹ Σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες ρυθμίσεις που αυστηροποιούν τις διαδικασίες και τους όρους βιωσιμότητας και προβλέπουν την παύση της λειτουργίας επιχειρήσεων σε περίπτωση οικονομικής εκτροπής συνιστούν έναν εξορθολογισμό στη λειτουργία τους. Η θεσμική δέσμευση ότι ο μητρικός ΟΤΑ δεν θα λειτουργήσει ως διασώστης ύστατης προσφυγής είναι ίσως η σημαντικότερη καινοτομία σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, όσον αφορά τα ζητήματα οικονομικής διαχείρισης.²⁵⁰

(δ) *Ενίσχυση διαδικασιών διαφάνειας.* Αυτό είναι προφανές τόσο στις πολιτικές πρόσληψης προσωπικού, όσο και στις συμβάσεις μίσθωσης έργου και ανάθεσης ή ανάληψης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών που συνάπτουν οι επιχειρήσεις. Στη διαφάνεια επίσης συμβάλλει και η πρόβλεψη για δημιουργία του μητρώου επιχειρήσεων για συστηματική καταγραφή και παρακολούθηση της λειτουργίας των ΕΤΑ.²⁵¹

(ε) *Λοιπές διατάξεις.* Η μη ανανέωση της δυνατότητας ίδρυσης κατασκευαστικών εταιρειών των ΟΤΑ, επιχειρήσεων καθαριότητας κοινόχρηστων χώρων & αποκομιδής απορριμμάτων, αστικών εταιρειών, και ραδιοφωνίας-τηλεόρασης κρίνεται θετική.²⁵² Οι επιχειρήσεις στις δύο πρώτες κατηγορίες αποτελούσαν στο προηγούμενο καθεστώς προνομιακούς χώρους άσκησης πελατειακών πρακτικών. Επιπλέον, οι λειτουργίες της καθαριότητας & της αποκομιδής απορριμμάτων αποτελούν παραδοσιακές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και η εκτέλεσή τους από τον πυρήνα των ΟΤΑ εγγυώνται,

²⁴⁹ Η μη επιχορήγηση των ΕΤΑ προβλεπόταν, **τυπικά**, και στο προηγούμενο καθεστώς, μόνο που η ίδια η νομοθεσία προέβλεπε την καταστρατήγηση των σχετικών διατάξεων (βλ. 3.4.1), πόσο μάλλον η πολιτική πρακτική.

²⁵⁰ Η εφαρμογή και στην περίπτωση των ΕΤΑ των ανελαστικών προϋπολογισμών (hard budget constraints), όπως έχουμε αναλύσει την έννοια αυτή στα προηγούμενα, συνιστά αναμφίβολα μια θετική εξέλιξη.

²⁵¹ Αν και φαίνεται ότι η πρόβλεψη αυτή έμεινε στην ουσία πρόβλεψη, γιατί στην πράξη το μητρώο δεν παράγει τη σχετική πληροφόρηση.

²⁵² Οι υφιστάμενες κατασκευαστικές μπορούσαν να λειτουργήσουν μέχρι τη λήξη τους, με την προϋπόθεση ότι θα μετατρέπονταν σε (κοινές ή δημοτικές) ανώνυμες εταιρείες, και με τις υποχρεώσεις αντίστοιχων εργοληπτικών επιχειρήσεων. Παρομοίως, υφιστάμενες αμιγείς επιχειρήσεις με αντικείμενο την καθαριότητα και την αποκομιδή απορριμμάτων μπορούσαν να συνεχίσουν τη λειτουργία τους μέχρι τη λήξη τους.

κατά κανόνα, μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, και λογοδοσία των αρχών. Στα παραπάνω θα πρέπει να προσθέσουμε και το ότι οι υπηρεσίες αυτές έχουν έντονα τα χαρακτηριστικά των δημοσίων αγαθών, κάτι που δεν δικαιολογεί την διαχείρισή τους με επιχειρηματικά κριτήρια.²⁵³

Παρά τη θετική κατεύθυνση στην οποία κινήθηκαν οι νέες ρυθμίσεις, η θεσμική μεταρρύθμιση δεν αντιμετώπιζε δύο από τις βασικότερες παθογένειες των ΕΤΑ που σχετίζονται με τη φύση των αγαθών, ήτοι τη δραστηριοποίησή τους: (α) σε κλάδους μη εμπορεύσιμων αγαθών, και (β) σε ανταγωνιστικούς κλάδους ιδιωτικών αγαθών, όπου δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις γενικού συμφέροντος.²⁵⁴ Ως προς το (α), ο νομοθέτης οριοθέτησε με σαφήνεια τη διάκριση μεταξύ εμπορικών/επιχειρηματικών και μη επιχειρηματικών υπηρεσιών για τις ΕΤΑ, ήτοι μεταξύ εμπορεύσιμων και μη εμπορεύσιμων υπηρεσιών. Οι δραστηριότητες των κοινωφελών επιχειρήσεων χαρακτηρίζονται, και τυπικά, ως μη εμπορεύσιμες. Η διατύπωση του Υπουργείου Εσωτερικών είναι χαρακτηριστική:

Το χαρακτηριστικό στοιχείο αυτής της κατηγορίας επιχειρήσεων είναι ότι δεν πρόκειται για εμπορικές επιχειρήσεις, αφού σκοπός τους δεν είναι η επιδίωξη κέρδους. Αντίθετα, μέσω αυτών επιδιώκεται η καλύτερη και αποτελεσματικότερη άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων κοινωφελούς χαρακτήρα (έμφαση στο πρωτότυπο) (ΥΠΕΣΔΔΑ, 2007α, σ. 9).

Το θεσμικό πλαίσιο δηλαδή προορίζει τις επιχειρήσεις αυτές ως ευέλικτους βραχίονες στην άσκηση των τυπικών αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, και όχι ως επιχειρήσεις με την κλασική έννοια του όρου εφόσον «δεν πρόκειται για εμπορικές επιχειρήσεις»· παρόλο που τυπικά χαρακτηρίζονται ως επιχειρήσεις, τους έχει αφαιρεθεί η δυνατότητα του «επιχειρείν». Αλλά αυτό προκύπτει και από τα αντικείμενα των κοινωφελών επιχειρήσεων, από τη φύση δηλαδή των αγαθών στα οποία μπορούν να δραστηριοποιηθούν: κοινωφελείς υπηρεσίες που κυριαρχούσαν στο προηγούμενο καθεστώς δημοτικής επιχειρηματικότητας και οι οποίες στην ΕΕ έχουν χαρακτηριστεί ως ‘γκρι’, μη επιδεχόμενες εμπορευματοποίησης.²⁵⁵ Σε σχέση βέβαια με το προηγούμενο καθεστώς σημαντική βελτίωση συνιστούν τα εξής δύο στοιχεία: (i) το ότι οι υπηρεσίες αυτές χαρακτηρίζονται ως μη εμπορεύσιμες, και (ii) το ότι προσδιορίζεται συγκεκριμένη μορφή επιχείρησης για την παροχή τους, η κοινωφελής. Ο μη εμπορεύσιμος χαρακτήρας

²⁵³ Υπάγονται στις ΜΟΥΤΣ (1.2.3).

²⁵⁴ Ένα θέμα που έχουμε αναλύσει διεξοδικά, θεωρητικά και εμπειρικά, στα προηγούμενα.

²⁵⁵ Βλ. ανάλυση στο θεωρητικό μέρος (1.2.3) και στο τρέχον κεφάλαιο (3.4.4.2).

των υπηρεσιών καθιστά τις επιχορηγήσεις ως την κύρια πηγή χρηματοδότησή τους, κάτι που αναγνώρισε ο νομοθέτης και λογικά ενσωμάτωσε στο θεσμικό πλαίσιο. Επίσης ο περιορισμός της παροχής τους από τις κοινωφελείς επιχειρήσεις μόνο, εισάγει ένα πρόσθετο στοιχείο εξορθολογισμού στο όλο σύστημα, σε αντίθεση με το προηγούμενο καθεστώς όπου δεν υπήρχε αντιστοιχία μεταξύ μορφών επιχειρήσεων και εξειδικευμένων σκοπών/αντικειμένων.²⁵⁶ Το γεγονός όμως ότι η πολιτεία διατηρεί ως μια βασική κατηγορία επιχείρησης της αυτοδιοίκησης τις κοινωφελείς για να εξυπηρετήσει μια μετάθεση αρμοδιοτήτων από το βασικό πυρήνα του δήμου, δεν συνάδει με τα ευρωπαϊκά δεδομένα αλλά ούτε και με τη θεωρητική προσέγγιση που έχουμε αναλύσει και υιοθετήσει στα προηγούμενα. Ως προς το (β), οι διατάξεις για δραστηριοποίηση σε ανταγωνιστικούς κλάδους ιδιωτικών αγαθών απλά διατήρησαν σε ισχύ τη φιλοσοφία του προηγούμενου θεσμικού καθεστώτος, αν και με διαφοροποιήσεις. Το ότι οι επιχειρήσεις σε αυτές τις δραστηριότητες θα πρέπει να έχουν απαρέγκλιτα τη μορφή κοινής ανώνυμης εταιρείας εξορθολογίζει ουσιαστικά την όποια παρέμβαση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ιδιωτική οικονομία -με δεδομένο τον εμπορικό/βιομηχανικό σκοπό αυτών των επιχειρήσεων, την υπαγωγή τους στην εμπορική/φορολογική νομοθεσία, και χωρίς ευνοϊκές ρυθμίσεις σε σχέση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Παραμένει βέβαια η ένσταση (που έχουμε διατυπώσει στα προηγούμενα) ως προς τη σκοπιμότητα μιας τέτοιας παρέμβασης, αλλά και τα ερωτήματα ως προς τη θεωρητική της αιτιολόγηση.

Για την ολοκλήρωση της αξιολόγησης του θεσμικού πλαισίου, επισημαίνουμε επιπλέον τέσσερα σημεία:

1. *Διαχωρισμός των ΥΓΣ έναντι των ιδιωτικών αγαθών.* Παρόλο που το νέο θεσμικό πλαίσιο δεν κάνει σαφή αναφορά στην ορολογία της ΕΕ, φαίνεται να λαμβάνεται υπόψη από το νομοθέτη η γενική έννοια των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος (ΥΓΣ), με τη διάκριση των δραστηριοτήτων που παράγουν κοινωφελείς υπηρεσίες από τις εμπορικές/βιομηχανικές δραστηριότητες: οι κοινωφελείς αντιστοιχούνται, εν γένει, με τις ΥΓΣ και οι εμπορικές/βιομηχανικές με τα ιδιωτικά αγαθά των ανταγωνιστικών κλάδων. Αυτό τουλάχιστον τεκμαίρεται από τη σύνδεση των κοινωφελών επιχειρήσεων με διάφορες μορφές κρατικής παρέμβασης (με σημαντικότερη τις

²⁵⁶ Έτσι ώστε οποιασδήποτε μορφής επιχείρηση μπορούσε να δραστηριοποιηθεί σε οποιοδήποτε σχεδόν αντικείμενο, εκτός τις επιχειρήσεις ειδικού τύπου όπως, π.χ., οι ΔΕΥΑ και οι αναπτυξιακές.

επιχορηγήσεις) και ελέγχου, και από την απουσία, επί της ουσίας, παρεμβάσεων/ελέγχου στις κοινές ανώνυμες εταιρείες. Αναγνωρίζει και αποδέχεται εδώ η πολιτεία, αφενός τις υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας (ΥΔΥ) που θα πρέπει να συνοδεύουν τις ΥΓΣ -υποχρεώσεις οι οποίες δικαιολογούν την κρατική παρέμβαση για την εξασφάλιση καθολικής κάλυψης, προσιτών τιμών και συγκεκριμένης ποιότητας-, και αφετέρου τη μη ευνοϊκή μεταχείριση των δημοτικών επιχειρήσεων έναντι των ιδιωτικών στους κλάδους ιδιωτικών αγαθών της ελεύθερης οικονομίας.

2. *Μη εξειδίκευση των ΥΓΣ.* Χωρίς καμία άμεση αναφορά στις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, το θεσμικό πλαίσιο δεν αναφέρεται, όπως είναι φυσικό, και στις υποδιαιρέσεις της: τις οικονομικές, τις μη οικονομικές, και τις εν μέρει οικονομικές ("γκρι") υπηρεσίες γενικού συμφέροντος. Σαν αποτέλεσμα, κάτω από την ετικέτα "κοινοφελείς υπηρεσίες" περιλαμβάνονται υπηρεσίες και των τριών υποδιαιρέσεων, με κυρίαρχες όμως τις "γκρι". Είναι χαρακτηριστικό ότι από τις οικονομικές υπηρεσίες, που θα έπρεπε να είναι το κατ' εξοχήν πεδίο επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης, περιλαμβάνεται μόνο η δημοτική συγκοινωνία.²⁵⁷ την πλειοψηφία αποτελούν οι "γκρι", αλλά περιλαμβάνονται και μη οικονομικές υπηρεσίες που ανήκουν στον πυρήνα του τοπικού κράτους. Αυτή η σύνθεση επιβεβαιώνει τη διαπίστωση που έχουμε κάνει παραπάνω ότι και το νέο θεσμικό πλαίσιο όχι απλά προβλέπει, αλλά ενθαρρύνει τη μετάθεση αρμοδιοτήτων από τον πυρήνα του δήμου στις κοινοφελείς επιχειρήσεις, με δεδομένο ότι προβλέπει ακόμη και την πλήρη επιχορήγησή τους από το δήμο.
3. *Αποσαφήνιση του ρόλου των επιχορηγήσεων.* Οι επιχορηγήσεις προβλέπονται μόνο για τις κοινοφελείς επιχειρήσεις, κάτι που συνάδει με τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών από αυτές. Το προηγούμενο καθεστώς συγκάλυπτε τη χορήγηση επιχορηγήσεων καθώς δεν προβλέπονταν άμεσα αλλά προβλέπονταν έμμεσα και λειτουργούσαν κατά κόρον.
4. *Εξαίρεση δραστηριοτήτων που αποτελούσαν προνομιακούς χώρους πελατειακών πρακτικών.* Στους διακηρυγμένους σκοπούς της μεταρρύθμισης ήταν να καταπολεμήσει τα φαινόμενα πελατοκρατείας και διαφθοράς τα οποία ευνοούσε το

²⁵⁷ Θα πρέπει βέβαια να συνυπολογίσουμε στις ΥΓΟΣ και τις ΔΕΥΑ, που δραστηριοποιούνται στην ύδρευση-αποχέτευση και κατατάσσονται στις «επιχειρήσεις ΟΤΑ ειδικού σκοπού».

προηγούμενο καθεστώς, με βάση την επίσημα εκφρασμένη άποψη της πολιτείας.²⁵⁸ Ο σκοπός αυτός διαπνέει το σύνολο της μεταρρύθμισης, με διάφορα μέτρα «εξορθολογισμού», αλλά επιδιώκεται και με την απαγόρευση ανάληψης επιχειρηματικής δραστηριότητας στους τομείς που ευνοούσαν ιδιαίτερα παρόμοια φαινόμενα, όπως: καθαριότητα/ αποκομιδή απορριμμάτων, κατασκευές (για λογαριασμό των ΟΤΑ), ραδιοφωνικοί/ τηλεοπτικοί σταθμοί.

Η αριθμητική κυριαρχία των κοινωφελών επιχειρήσεων στο νέο θεσμικό καθεστώς, σε συνδυασμό με τα χαρακτηριστικά τους, ήταν δεδομένο ότι θα άλλαζε άρδην το επιχειρηματικό τοπίο για την τοπική αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΕΤΑΑ οι επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης για το 2017 παρουσιάζουν την εξής κατανομή.

Πίνακας 3-19: Αριθμός ΕΤΑ, 2017

Μορφή ΕΤΑ	#ΕΤΑ
Κοινωφελείς	217
Κοινές ΑΕ	110
Αναπτυξιακές ΑΕ	90
Μονομετοχικές ΑΕ	75
Ραδιοφωνικές	19
Σύνολο χωρίς ΔΕΥΑ	511
ΔΕΥΑ	127
Γενικό σύνολο	638

Πηγή: ΕΕΤΑΑ

Αν και το πρόβλημα της δραστηριοποίησης στους ανταγωνιστικούς κλάδους ιδιωτικών αγαθών περιορίστηκε σημαντικά στην πράξη, καθώς προϋπόθεση αποτελεί η σύσταση κοινής ανώνυμης εταιρείας, μορφή επιχείρησης η οποία δεν απεδείχθη ελκυστική για τους δήμους,²⁵⁹ το πρόβλημα της δραστηριοποίησης σε κλάδους μη εμπορεύσιμων αγαθών παρέμεινε, αν και πιο εξορθολογισμένο.

Από την παραπάνω επισκόπηση, και ιδίως από την επισκόπηση των επίσημων θέσεων της πολιτείας στην αρχή αυτής της ενότητας, φαίνεται ως εάν η πολιτεία να έκανε αυτοκριτική σχετικά με τα αρνητικά αποτελέσματα του μοντέλου δημοτικής επιχειρηματικότητας που εφαρμόστηκε από τη δεκαετία του 1980 και για 25 περίπου χρόνια. Λαμβάνοντας όμως υπόψη τους πολιτικούς συσχετισμούς της εποχής, η ερμηνεία φαίνεται να είναι, μάλλον,

²⁵⁸ Βλ. αρχή τρέχουσας ενότητας.

²⁵⁹ Το περιοριστικό πλαίσιο και οι αυστηρές προϋποθέσεις για τις ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ άφηνε ουσιαστικά ασυγκίνητη την τοπική αυτοδιοίκηση για ανάληψη επιχειρηματικής δραστηριότητας με αυτή τη μορφή. Άλλωστε και στο προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο, οι ανώνυμες εταιρείες δεν συγκέντρωναν ποτέ την προτίμηση των διοικήσεων των ΟΤΑ, και την πλειοψηφία τους συνιστούσαν οι Αναπτυξιακές (βλ. ανάλυση ανωτέρω).

διαφορετική. Αφενός υπήρχε η ανάγκη επίλυσης ενός πιεστικού και οξυμένου προβλήματος, της κακής οικονομικής και λειτουργικής κατάστασης των ΕΤΑ· τη διευθέτηση του προβλήματος αυτού έκανε δυνατή, πέρα από το θεσμικό πλαίσιο, η ενδυνάμωση των ΟΤΑ που είχε επέλθει με το πρόγραμμα «Καποδίστριας». Αφετέρου το τοπίο ήταν πρόσφορο για την πολιτική εκμετάλλευση του προβλήματος που είχε δημιουργηθεί με ευθύνη του επί πολλά χρόνια κυβερνώντος ΠΑΣΟΚ –το οποίο μέχρι τότε είχε μονοπωλήσει τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες στην ΤΑ: με την πίστωση της λύσης του προβλήματος στη Νέα Δημοκρατία ο απών από τις αυτοδιοικητικές εξελίξεις έτερος σημαντικός πολιτικός παίκτης έρχεται ως σωτήρας να αποκαταστήσει τις αμαρτίες μιας σοσιαλίζουσας κυβέρνησης, επιβάλλοντας τους κανόνες της αγοράς και της ορθολογικής διαχείρισης σε ένα τοπίο με αδιαφανείς συναλλαγές, πελατοκρατεία, διαφθορά, και σπατάλη.

Στην ανάλυση που έχει προηγηθεί έχουμε υποστηρίξει, μεταξύ άλλων, ότι η επιχειρηματική δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει επικεντρωθεί, διαχρονικά, σε κλάδους και δραστηριότητες που δεν συνάδουν με την έννοια της επιχειρηματικότητας εν γένει, ή δεν συνάδουν με την έννοια της δημοτικής επιχειρηματικότητας ειδικότερα. Οι παράμετροι αυτές έχουν συμβάλλει, μαζί με αρκετές άλλες, στις άσχημες επιδόσεις των ΕΤΑ, αλλά και στη μη εκπλήρωση της αποστολής τους, στην προώθηση δηλαδή της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης των τοπικών κοινωνιών. Μία σύγκριση με το τοπίο της δημοτικής επιχειρηματικότητας στην ΕΕ που κάνουμε στην επόμενη ενότητα, τοποθετεί τη δημοτική επιχειρηματικότητα της Ελλάδας στο γενικότερο πλαίσιο και βοηθά στην πληρέστερη κατανόηση και αξιολόγησή της.

3.6 Οι επιχειρήσεις της ΤΑ στην ΕΕ: μια σύγκριση με την Ελλάδα

Η σύγκριση των ΕΤΑ στις χώρες της ΕΕ θέτει αρκετά μεθοδολογικά ζητήματα. Κατ' αρχήν, τίθεται το εννοιολογικό ζήτημα του ορισμού των ΕΤΑ. Με τόσα διαφορετικά πλαίσια τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ των χωρών –θεσμικά, ιστορικά, οργανωτικά, διοικητικά- και χωρίς ευρεία συναίνεση στο τι συνιστά δημόσια επιχείρηση (βλ. (2.4)), είναι δύσκολο να προσδιοριστεί με σαφήνεια ένας εννοιολογικά κοινός αποδεκτός όρος. Αν προσθέσουμε στα παραπάνω τα διαφορετικά νομικά και λειτουργικά καθεστώτα των

ΕΤΑ,²⁶⁰ και τις διαφοροποιήσεις στα επίπεδα αυτοδιοίκησης που έχουν τα σύγχρονα αποκεντρωμένα κράτη στην ΕΕ,²⁶¹ οι εννοιολογικές δυσκολίες αυξάνουν. Ένα *δεύτερο ζήτημα* προκύπτει από τα συστήματα στατιστικής ταξινόμησης και αναφοράς. Οι τομείς δραστηριοτήτων των ΕΤΑ δεν ταυτίζονται μεταξύ των χωρών, καθώς δεν υπάρχει ένα κοινό πλαίσιο αναφοράς. Αλλά και τα συστήματα καταγραφής βασικών μεγεθών των ΕΤΑ όπως προσωπικό, έσοδα, προστιθέμενη αξία, χρηματοδότηση κ.λπ., δεν ακολουθούν ένα κοινό, ενιαίο πλαίσιο. Υπάρχει επίσης και ένα θέμα αξιοπιστίας ή/και πληρότητας των στατιστικών δεδομένων καθώς δεν υπάρχει μια αρχή ή ένα πλαίσιο που να επιβάλλει και να ελέγχει τη συμμόρφωση σε κοινούς κανόνες. Παρά τις αδυναμίες αυτές, έχουν γίνει μελέτες σύγκρισης των ΕΤΑ στην Ευρώπη, με τις σημαντικότερες, από πλευράς σφαιρικής κάλυψης, από τους οργανισμούς DEXIA (DEXIA, 2004) και CEEP (Bauby & Similie, 2010),²⁶² ενώ σημαντική είναι και η ιστορική μελέτη του Robert Millward στους κλάδους δικτύων ενέργειας, τηλεπικοινωνιών και μεταφορών για την περίοδο 1830–1990 (Millward, 2005).²⁶³ Επιχειρούμε στη συνέχεια μία σύντομη συγκριτική ανάλυση με βάση την καταγραφή της DEXIA του 2004, δημοσίευση που καλύπτει και τις ελληνικές ΕΤΑ προς το τέλος της δεύτερης περιόδου, την περίοδο δηλαδή της ακμής της δημοτικής επιχειρηματικότητας.

Η μελέτη καταγράφει για τις 25 χώρες της ΕΕ βασικά δεδομένα των ΕΤΑ όπως: αριθμό, κύκλο εργασιών, προσωπικό, θεσμικό καθεστώς, νομική μορφή, κεφαλαιακή διάρθρωση, συνθήκες ανταγωνισμού, τέλη χρήσης και άλλες μορφές χρηματοδότησης (επιχορηγήσεις), διοίκηση, διαδικασίες ελέγχου, κ.λπ. Εκτός από τρεις χώρες που δεν

²⁶⁰ Φορείς τοπικής δημόσιας επιχειρηματικότητας μπορεί να είναι και, λιγότερο ή περισσότερο αυτόνομοι, οργανισμοί ΤΑ, χωρίς να έχουν τη νομική μορφή της επιχείρησης. Πέρα όμως από τη νομική μορφή, οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών μπορεί να σχετίζονται με το καθεστώς ανταγωνισμού, την κεφαλαιακή διάρθρωση και τις συμπράξεις (συμμετοχή ενός ΟΤΑ ή περισσότερων, ή και άλλων δημόσιων ή ιδιωτικών φορέων), τον τρόπο διοίκησης (περισσότερο ή λιγότερο αυτονομημένος από τον ΟΤΑ), τους τομείς δραστηριότητας, τα ενδοεπιχειρησιακά συστήματα λογιστικής καταγραφής και ελέγχου, καθώς και από άλλες λειτουργικές παραμέτρους. Βλ. συζήτηση στο προηγούμενο κεφάλαιο για τις ΕΤΑ (2.4).

²⁶¹ Σε σχέση με τα επίπεδα αποκέντρωσης, ένα ζήτημα που τίθεται είναι αν θα συμπεριλάβουμε ή όχι στις ΕΤΑ τις επιχειρήσεις όλων των επιπέδων όταν κάνουμε διακρατικές συγκρίσεις.

²⁶² Αν και η μελέτη αυτή αναφέρεται γενικά στις επιχειρήσεις που παράγουν ΥΓΣ, χωρίς ιδιαίτερη διάκριση μεταξύ αυτών του τοπικού και του κεντρικού κράτους.

²⁶³ Αν και ο Millward αναλύει γενικά τις δημόσιες επιχειρήσεις συνολικά στους κλάδους δικτύων, αναφέρεται ειδικά και σε αυτές της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιστορικά, η επιχειρηματική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει υπάρξει σημαντική στους τομείς μεταφορών, ηλεκτρικής ενέργειας, ύδρευσης και φυσικού αερίου, σε χώρες όπως Γαλλία, Μ. Βρετανία, Γερμανία, Σκανδιναβικές, και άλλες. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και πρόσφατα (το 1991) το 51% της ηλεκτρικής ενέργειας στη Σουηδία ήταν στα χέρια της τοπικής αυτοδιοίκησης (Millward, 2005, σ. 182), [βλ. και ενότ. (2.4)].

διέθεταν ETA (Λουξεμβούργο, Κύπρος, Μάλτα), και για αρκετές άλλες τα διαθέσιμα στοιχεία είναι ελλιπή. Αλλά και στις διαθέσιμες πληροφορίες εντοπίζονται τα προβλήματα που επισημάνσαμε παραπάνω. Για παράδειγμα, μια σημαντική πληροφορία για τους σκοπούς της ανάλυσής μας είναι η δραστηριότητες των ETA σε κάθε χώρα. Η παράθεση όμως των σχετικών πληροφοριών δεν βασίζεται σε κάποιο ενιαίο πλαίσιο, παρά μόνο στις μεθόδους κατηγοριοποίησης των εθνικών συστημάτων και στην πληρότητα ή/και εγκυρότητα των εθνικών αναφορών. Σαν αποτέλεσμα, όταν καταγράφονται οι δραστηριότητες των ETA σε διάφορες χώρες δεν σημαίνει ότι ο ίδιος όρος, π.χ., «περιβάλλον» ή «οικονομική ανάπτυξη», αναφέρεται στο ίδιο πράγμα στις επιμέρους χώρες. Είναι ως εκ τούτου φυσικό η όποια συγκριτική ανάλυση να περιλαμβάνει ελλείψεις, ασάφειες, και σχετικές ανακρίβειες. Παρ' όλα αυτά, αν και με επιφυλάξεις, νομίζουμε ότι μπορούν να συναχθούν χρήσιμα συμπεράσματα.

Από την επεξεργασία των στοιχείων της μελέτης συνοψίζουμε τις σχετικές πληροφορίες στους πίνακες που ακολουθούν. Στον πρώτο πίνακα απεικονίζονται οι δραστηριότητες ταξινομημένες ανά χώρα και ανά κατηγορία αγαθών (ιδιωτικά, ΥΓΟΣ, ΚΥΚΩ), έχοντας ως οδηγό τη σχετική ταξινόμηση στην ενότητα (1.2.3). Οι ακόλουθες διευκρινήσεις είναι απαραίτητες για τη σωστή ανάγνωση και ερμηνεία των δεδομένων του πίνακα: αν και το περιεχόμενο για ορισμένες δραστηριότητες δεν είναι απόλυτα σαφές, έγινε προσπάθεια για σωστή ταξινόμηση με βάση την ανάλυση που έχει προηγηθεί (1.2.3, 3.4.3, 3.4.4)· οι αριθμοί υποδηλώνουν τη σχετική βαρύτητα των επιμέρους κλάδων/δραστηριοτήτων εντός μιας χώρας (με φθίνουσα σειρά)· οι χώρες στις τελευταίες 8 στήλες (όλες από την Α. Ευρώπη) έγιναν κράτη-μέλη της ΕΕ το 2004. Παρατηρούμε ότι η καταγραφή για την Ελλάδα δεν είναι αξιόπιστη, καθώς παραλείπει πολλούς από τους κλάδους που δραστηριοποιούνταν οι ETA (με βάση το Μητρώο των ETA), παρόλο που ο συνολικός αριθμός των επιχειρήσεων είναι σωστός (ως τάξη μεγέθους).²⁶⁴ Γι' αυτό και έχουμε προσθέσει στον πίνακα μια επιπλέον στήλη όπου καταχωρούμε τους κλάδους δραστηριότητας των ETA στην Ελλάδα με βάση το μητρώο ΚΕΔΚΕ, συν τις ΔΕΥΑ, και

²⁶⁴ Στη μελέτη της DEXIA έχουν προστεθεί, σε αντίθεση με το Μητρώο, οι ΔΕΥΑ (έτσι ώστε, η διαφορά των 135 επιχειρήσεων μεταξύ των 1.116 στη μελέτη DEXIA και των 981 του Μητρώου να αντιστοιχούν περίπου στον αριθμό των ΔΕΥΑ κατά την περίοδο της έρευνας).

έχουμε προσαρμόσει τους δείκτες βαρύτητας ανάλογα με τον αριθμό των επιχειρήσεων στο μητρώο.²⁶⁵

Η ερμηνεία των δεδομένων του πίνακα συνοψίζεται στα ακόλουθα σχόλια:

- Οι βασικές δραστηριότητες των ΕΤΑ στην ΕΕ είναι στις ΥΓΟΣ, με βάση τον αριθμό των δραστηριοτήτων, των χωρών, και τη σημαντικότητα (συντελεστές βαρύτητας). Ψηλά στην κατάταξη βρίσκονται η ενέργεια (ηλεκτρισμός, φυσικό αέριο, θέρμανση), η ύδρευση, οι δημόσιες συγκοινωνίες, τα απορρίμματα, και η οικονομική ανάπτυξη²⁶⁶ (η τελευταία βρίσκεται ψηλά στην κατάταξη για όλες σχεδόν τις χώρες, με εξαίρεση τις χώρες της Αν. Ευρώπης από όπου απουσιάζει εντελώς). Ακολουθούν αποχέτευση, τηλεπικοινωνίες, περιβάλλον (μια δραστηριότητα με τις αμφισημίες της οικονομικής ανάπτυξης), ακίνητη περιουσία/υποδομές, και χώροι στάθμευσης.
- Στην κατηγορία ΚΥΚΩ παρατηρείται χαμηλή και επιλεκτική επιχειρηματική δράση, κάτι που είναι αναμενόμενο με δεδομένα τα κοινωνικά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών αυτών (και τα χαρακτηριστικά δημοσίων αγαθών) που τις καθιστούν ουσιαστικά μη εμπορεύσιμες. Η μεγαλύτερη συγκέντρωση δράσης παρατηρείται στους τομείς υγεία (ιδίως για τις χώρες της Αν. Ευρώπης), στέγαση (μια παραδοσιακή δράση κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη), κοιμητήρια, και σχεδιασμός (μια αμφίσημη επίσης κατηγορία). Συνολικά, η μεγαλύτερη δραστηριότητα παρατηρείται στις νέες χώρες της Αν. Ευρώπης και στην Ελλάδα, σε σχέση με τις χώρες της Δ. Ευρώπης.
- Στους ανταγωνιστικούς κλάδους παρατηρείται ακόμη πιο περιορισμένη δράση, με εξαίρεση τον τουρισμό. Όλες σχεδόν οι χώρες είναι χαρακτηριστικά απούσες (εκτός μεμονωμένων περιπτώσεων, που έχουν την εξήγησή τους), ενώ η Ελλάδα, παρά την ελλιπή καταχώρηση της δράσης της λόγω μη εμφάνισης αρκετών τομέων της ιδιωτικής οικονομίας, κυριαρχεί.

²⁶⁵ Η προσαρμογή αυτή δεν είναι πλήρης καθώς οι δραστηριότητες της μελέτης DEXIA που περιλαμβάνει ο πίνακας δεν αντιστοιχούνται με όλες τις δραστηριότητες των ΕΤΑ του Μητρώου, που ήταν αφενός πολλές και αφετέρου σε κλάδους που δεν απαντώνται στις άλλες χώρες της ΕΕ.

²⁶⁶ Με τις όποιες αμφισημίες έχει αυτός ο όρος και τις διαφοροποιήσεις μεταξύ χωρών ως προς το τι εντάσσουν πρακτικά κάτω από αυτή την ετικέτα.

Πίνακας 3-20: Κατανομή δραστηριοτήτων των ETA με βάση τη φύση των αγαθών στις 25 χώρες της ΕΕ (2004)*

Αγαθά	Δραστηριότητα ETA	AU	BE	FR	DE	DK	GR	GR**	UK	IE	ES	IT	NL	PT	SE	FI	EE	LV	LT	HU	PL	SK	SI	CZ	# χωρών
Ιδιωτικά	Βιομηχανία τροφίμων							11						9											2
	Γεωργία							11,15,17		8															2
	Εμπορικές διοργανώσεις/δράσεις											5					9		4		9				4
	Κατασκευές							5,12													2				2
	Πληροφορική					9																			1
	Τουρισμός			1			4	8,13	2			6		3	6				13	8			13		9
	Φαρμακεία											10						7	3						3
ΥΓΟΣ	Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες		4		8													11							3
	Απορρίμματα	7	7	8	4	6		6				9	3		3	5	10	3	11		3	1	2	6	17
	Αποχέτευση	6		7			2	4		6						4				4		3			7
	Δημόσιες συγκοινωνίες	4		4	5	7		14		4	1	4	4	2	4	6	5	6	6		8	7	5	1	19
	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας							9			3							4			4				4
	Εμπορικές/βιομηχανικές υποδομές							9						6											2
	Ενέργεια (συνολικά)				1							7	2	1	1	2									17
	Ενέργεια – Ηλεκτρισμός	1	1			2											1	14			5		7	2	
	Ενέργεια – Αέριο	2	2			3											2				6			3	
	Ενέργεια - Θέρμανση	3				4		16									6	2	9		7	4	8	4	
	Λιμάνια															7									1
	Οικονομική ανάπτυξη		5	5	2	1		2	1	1	5	1	1		7	1									12
	Περιβάλλον			9						2					4					6					4
	Τηλεπικοινωνίες	8	3	12	9											8									5
	Υδρευση	5	6	6	3	5	1	4		5	2	8			2	3	3	8	10	5	1	2	1	5	19
	Χώροι στάθμευσης			13									7							7					3
ΚΥΚΩ	Αναγνυχή			10		8		1		7											10				5
	Αναγνυχή – Άθληση							1										5	7		12	9			5
	Δημόσιες προμήθειες/εξοπλισμός	9			6				3			3													4
	Εκπαίδευση									9				8											2
	Κατάρτιση						5,6	7										12							2
	Κοιμητήρια	10						10			6	11										11	4		6
	Κοινόχρηστοι χώροι	11																				5	6		3
	Κοινόχρηστοι χώροι - Καθαριότητα							6												1					2
	Κοινόχρηστοι χώροι – Λουτρά																		5						1
	Κοινόχρηστοι χώροι – Φωτισμός																		13			8			2
	Κοινωνική φροντίδα		9					3	5								8	9							5
	Οδικό δίκτυο												6						12				3		3
	Πολιτισμός			11			3	1					5								11				4
	Πυροσβεστική												8												1
	Ραδιόφωνο-τηλεόραση							1										10				12			3
	Στέγαση			3	7	10									5		4			2	2		10		8
	Σχεδιασμός			2						3	4	2		5											5
	Υγεία	12	8						4	10				7			7	1	1	3		6			10

Πηγή: (DEXIA, 2004), ίδια επεξεργασία (*: Λουξεμβούργο, Μάλτα & Κύπρος δεν διαθέτουν ETA. **: Στοιχεία για την Ελλάδα με βάση το Μητρώο των ETA, 2001)

Από την παραπάνω επισκόπηση επιβεβαιώνονται οι διαπιστώσεις που έχουμε κάνει στα προηγούμενα: σε αντίθεση με την υπόλοιπη Ευρώπη, έχουμε για την Ελλάδα χαμηλή δραστηριοποίηση στους κατ' εξοχήν τομείς της δημοτικής επιχειρηματικής δράσης, τις ΥΓΟΣ, και υψηλή στις ΚΥΚΩ και στους ιδιωτικούς τομείς της οικονομίας.

Στους επόμενους πίνακες έχουμε συνοψίσει τα ποσοτικά δεδομένα για τον αριθμό των ΕΤΑ, το προσωπικό, και τον κύκλο εργασιών τους. Ένα από τα βασικά προβλήματα που επισημάναμε παραπάνω, η έλλειψη στοιχείων για πολλές χώρες, είναι και εδώ προφανές. Τα στοιχεία είναι όμως διαθέσιμα για την Ελλάδα, και αυτό επιτρέπει τη σύγκριση με τις χώρες που διαθέτουν αντίστοιχα στοιχεία. Τα στοιχεία για την Ελλάδα στη μελέτη της DEXIA συμβαδίζουν, σε γενικές γραμμές, με τα αντίστοιχα στοιχεία από το Μητρώο των ΕΤΑ, όπως φαίνεται εδώ:

Μελέτη	#ΕΤΑ	Προσωπικό	ΚΕ (εκ.€)
ΚΕΔΚΕ 2001	981	22.522	339
ΚΕΔΚΕ 2004	1.132	34.498	600
DEXIA 2004*	1.116	27.500	448

*περιλαμβάνονται και οι ΔΕΥΑ

Οι πλέον σημαντικοί δείκτες με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία είναι ο μέσος κύκλος εργασιών και η μέση απασχόληση. Και στους δύο αυτούς δείκτες η Ελλάδα καταλαμβάνει την τελευταία θέση. Με μέσο κύκλο εργασιών 0,4 εκ. ευρώ ανά επιχείρηση, η Ελλάδα έχει το 60% του μέσου τζίρου της προτελευταίας Εσθονίας, το 1/60 (ή 1,7%) του μέσου τζίρου της πρώτης Γερμανίας (23,43 εκ. €), και το 1/27 (ή 3,7%) του μέσου όρου όλων των χωρών (10,69 εκ. €). Στον κύκλο εργασιών ανά εργαζόμενο, με 16.291€, είναι επίσης στις τελευταίες θέσεις, οριακά πάνω από τη Λετονία και την Εσθονία, με μόλις το 5,6% του κύκλου εργασιών ανά εργαζόμενο της πρώτης Σουηδίας (290.909€), και στο 12,6% του μέσου όρου όλων των χωρών (129.367€). Στη μέση απασχόληση, με 24,64 άτομα ανά επιχείρηση η Ελλάδα, βρίσκεται στο 15,5% του αντίστοιχου δείκτη για την πρώτη Ιταλία (158,53 άτομα ανά επιχείρηση) και στο 30% της μέσης απασχόλησης για όλες τις χώρες (82,64 άτομα). Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη, συνδυαστικά, ο μέσος κύκλος εργασιών και η μέση απασχόληση, προκύπτει ότι η απασχόληση είχε πολύ χαμηλή παραγωγικότητα -σε όρους εσόδων- καθώς δεν συνοδευόταν από σημαντική δραστηριότητα. Ειδικότερα, μια σύγκριση με τη Σουηδία που διέθετε τον υψηλότερο κύκλο εργασιών ανά εργαζόμενο αλλά το μέγεθος της μέσης επιχείρησης σε όρους απασχόλησης ήταν περίπου το ίδιο με της Ελλάδας (30 έναντι 25 άτομα ανά επιχείρηση), αποκαλύπτει ότι ο μέσος εργαζόμενος

στις σουηδικές ΕΤΑ παρήγαγε 18 φορές περισσότερο κύκλο εργασιών σε σχέση με τον μέσο εργαζόμενο στις ελληνικές ΕΤΑ.

Πίνακας 3-21: Βασικά στοιχεία των δημοτικών επιχειρήσεων στις 25 χώρες της ΕΕ (2004)

Χώρα	Αριθμός	Κύκλος εργασιών (ΚΕ) - εκ. €	Προσωπικό	Μέσος ΚΕ - εκ. €	Μέση απασχόληση
Αυστρία (AT)	1.450		44.000		30,34
Βέλγιο (BE)	243		27.250		112,14
Γαλλία (FR)	1.198	13.300	66.426	11,10	55,45
Γερμανία (DE)	3.500	82.000	530.000	23,43	151,43
Δανία (DK)	224				
Ελλάδα (GR)	1.116	448	27.500	0,40	24,64
Εσθονία (EE)	224	150	10.900	0,67	48,66
Ην. Βασίλειο (UK)	185				
Ιρλανδία (IE)**					
Ισπανία (ES)	770				
Ιταλία (IT)	963	16.700	152.662	17,34	158,53
Κύπρος (CY)*					
Λετονία (LV)	669	718	53.142	1,07	79,43
Λιθουανία (LT)**					
Λουξεμβούργο (LU)*					
Μάλτα (MT)*					
Ολλανδία (NL)**					
Ουγγαρία (HU)**					
Πολωνία (PL)	2.415	5.200	160.402	2,15	66,42
Πορτογαλία (PT)	76				
Σλοβακία (SK)	239				
Σλοβενία (SI)	60				
Σουηδία (SE)	1.750	16.000	55.000	9,14	31,43
Τσεχία. (CZ)	339				
Φινλανδία (FI)	944	2.100		2,22	

Πηγή: (DEXIA, 2004), ίδια επεξεργασία (*: Δεν διαθέτει ΕΤΑ, **: Μη διαθέσιμα στοιχεία)

Πίνακας 3-22: Οι δημοτικές επιχειρήσεις στην ΕΕ κατά μέσο κύκλο εργασιών (2004)

Χώρα	Αριθμός	Κύκλος εργασιών (ΚΕ) - εκ. €	Προσωπικό	Μέσος ΚΕ - εκ. €	Μέση απασχόληση	ΚΕ ανά εργαζόμενο
Γερμανία (DE)	3.500	82.000	530.000	23,43	151,43	154.717
Ιταλία (IT)	963	16.700	152.662	17,34	158,53	109.392
Γαλλία (FR)	1.198	13.300	66.426	11,10	55,45	200.223
Σουηδία (SE)	1.750	16.000	55.000	9,14	31,43	290.909
Φινλανδία (FI)	944	2.100		2,22		
Πολωνία (PL)	2.415	5.200	160.402	2,15	66,42	32.419
Λετονία (LV)	669	718	53.142	1,07	79,44	13.511
Εσθονία (EE)	224	150	10.900	0,67	48,66	13.761
Ελλάδα (GR)	1.116	448	27.500	0,40	24,64	16.291
Σύνολο	12.779	136.616	1.056.032	10,69	82,64	129.367

Πηγή: (DEXIA, 2004), ίδια επεξεργασία

Πίνακας 3-23: Οι δημοτικές επιχειρήσεις στην ΕΕ κατά μέση απασχόληση (2004)

Χώρα	Αριθμός	Κύκλος εργασιών (ΚΕ) - εκ. €	Προσωπικό	Μέσος ΚΕ - εκ. €	Μέση απασχόληση
Ιταλία (IT)	963	16.700	152.662	17,34	158,53
Γερμανία (DE)	3.500	82.000	530.000	23,43	151,43
Βέλγιο (BE)	243		27.250		112,14
Λετονία (LV)	669	718	53.142	1,07	79,44
Πολωνία (PL)	2.415	5.200	160.402	2,15	66,42
Γαλλία (FR)	1.198	13.300	66.426	11,10	55,45
Εσθονία (EE)	224	150	10.900	0,67	48,66
Σουηδία (SE)	1.750	16.000	55.000	9,14	31,43
Αυστρία (AT)	1.450		44.000		30,34
Ελλάδα (GR)	1.116	448	27.500	0,40	24,64
Σύνολο	12.779	136.616	1.056.032	10,69	82,64

Πηγή: (DEXIA, 2004), ίδια επεξεργασία

Τα στοιχεία αυτά για τον κύκλο εργασιών και το προσωπικό επιβεβαιώνουν ένα συμπέρασμα που είχαμε συνάγει στα προηγούμενα, μέσα από διαφορετικές προσεγγίσεις: ο αναπτυξιακός, κοινωνικός και παροχικός ρόλος των ΕΤΑ στην Ελλάδα δεν ήταν καθοριστικός για τις τοπικές κοινωνίες. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται εδώ από το πολύ μικρό μέγεθός τους (σε σχέση με τα ευρωπαϊκά δεδομένα) -κυρίως σε όρους κύκλου εργασιών- πέρα από τα άλλα προβλήματα που έχουμε αναλύσει παραπάνω. Επιβεβαιώνεται έτσι, και με αυτόν τον τρόπο, ότι λειτουργούσαν, *κυρίως*, ως βραχίονες της τοπικής αυτοδιοίκησης για τη μετάθεση αρμοδιοτήτων από τον πυρήνα των ΟΤΑ, με στόχους την επίτευξη μεγαλύτερης ευελιξίας και την επιδίωξη ιδιοτελών σκοπιμοτήτων και πελατειακών πρακτικών εκ μέρους των αιρετών, και όχι ως μηχανισμοί παροχής κοινωνικών υπηρεσιών στους πολίτες για την ανάπτυξη και προώθηση της ευημερίας των τοπικών κοινωνιών.

3.7 Η επιχειρηματικότητα της ΤΑ στην Ελλάδα: Σύνοψη αποτελεσμάτων έρευνας

Διακρίνουμε τρεις περιόδους επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ: 1^η περίοδος (1950-1980), 2^η περίοδος (1980-2006), και 3^η περίοδος (2006-σήμερα). Η δράση αυτή, που γνώρισε την ακμή της κατά τη 2^η περίοδο, διαμορφώθηκε από την ιστορική και θεσμική εξέλιξη της αυτοδιοίκησης, αλλά και από τις γενικότερες εξελίξεις στο κοινωνικό, πολιτικό, οικονομικό και διοικητικό πλαίσιο της χώρας.

Η επισκόπηση της ιστορικής εξέλιξης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα που κάναμε ανέδειξε, ως κύρια στοιχεία της, τα εξής: (i) Σχετικά ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση κατά τα πρώτα 80 χρόνια, αλλά χωρίς επιχειρηματική δραστηριότητα: τις βασικές τοπικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας τις παρείχαν ιδιώτες, μέσω συμβάσεων παραχώρησης. (ii) Στο πλαίσιο ενός όλο και πιο συγκεντρωτικού μοντέλου δημόσιας διοίκησης κατά τον 20^ο αιώνα, το κεντρικό κράτος αφαιρούσε συνεχώς αρμοδιότητες και πόρους από την ΤΑ: ο παράγοντας αυτός, σε συνδυασμό με τον κατακερματισμό των δήμων σε μικρές κοινότητες το 1912, οδήγησαν την ΤΑ σε πλήρη επιχειρησιακή αποδυνάμωση και σε πολιτική εξάρτηση. Γι' αυτό και η θεσμοθέτηση της δυνατότητας ανάληψης επιχειρηματικής δράσης από την ΤΑ από τη δεκαετία του 1950 δεν είχε κανένα αποτέλεσμα κατά την 1^η περίοδο (1954-1980). (iii) Κατά τη μεταπολίτευση, οι

προσπάθειες αναβάθμισης του ρόλου της ΤΑ οδηγήθηκαν από ένα σύνολο παραγόντων: πολιτικοί, ιδεολογικοί, οικονομικοί, επιχειρησιακοί, και εξωγενείς. Από τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις, οι πλέον σημαντικές ήταν η ‘ανακυττάρωση’ (συνενώσεις ΟΤΑ και ισχυροποίησή τους), η διεύρυνση (καθιέρωση Β’ βαθμού αυτοδιοίκησης), και οι ΕΤΑ. Η τοπική αυτοδιοίκηση τέθηκε στο κέντρο των πολιτικών αναδιάρθρωσης μιας στάσιμης οικονομίας μέσω ενός μοντέλου τοπικής ανάπτυξης, με αιχμή του δόρατος τις δημοτικές επιχειρήσεις. Το μοντέλο αυτό ακολουθήθηκε, σε γενικές γραμμές, και οδήγησε στην έξαρση του αριθμού και της δράσης των ΕΤΑ κατά τη 2^η περίοδο.

Η επιλογή της πολιτείας να προωθήσει το θεσμό των δημοτικών επιχειρήσεων από τη δεκαετία του 1980 είχε ως αιτιολογική βάση τρεις βασικούς παράγοντες: (α) την προώθηση της ανάπτυξης αποκεντρωμένα και εκ των κάτω, σε μια στάσιμη οικονομία, (β) τη μετάθεση αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ στις επιχειρήσεις τους, σαν θεραπεία στην επιχειρησιακή ανικανότητα μιας κατακερματισμένης και αδύναμης αυτοδιοίκησης και στις αγκυλώσεις ενός γραφειοκρατικού και συγκεντρωτικού δημόσιου τομέα, και (γ) ιδεολογικά ερείσματα. Βασικές θεσμικές ρυθμίσεις για τις ΕΤΑ υπήρξαν: (α) η δυνατότητά τους να δραστηριοποιούνται στους τομείς της ιδιωτικής οικονομίας· (β) τα πολλά και ευνοϊκά κίνητρα στην ίδρυση και λειτουργία τους (φορολογικά, αναπτυξιακά, προσλήψεις προσωπικού, προμήθειες, αναθέσεις έργων/υπηρεσιών από τους ΟΤΑ)· (γ) η μη δυνατότητα επιχορήγησής τους· (δ) η δυνατότητα σύναψης συνεργασιών με φορείς του δημόσιου, ιδιωτικού, ή κοινωνικού τομέα (μεικτές επιχειρήσεις, διαδημοτικές, κ.λπ.).

Από τις ρυθμίσεις αυτές, η πλέον σημαντική και ρηξικέλευθη ήταν η πρώτη: νομιμοποιήθηκε η δράση των ΕΤΑ στους ανταγωνιστικούς κλάδους της οικονομίας, παράλληλα με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, και μάλιστα με ευνοϊκά προνόμια έναντι των τελευταίων. Αρχικά, η ανταπόκριση από τους ΟΤΑ στη δυνατότητα δημιουργίας επιχειρήσεων ήταν χλιαρή, κυρίως λόγω της ένταξης των προσλήψεων προσωπικού στις διατάξεις του δημοσίου αλλά και της γενικότερης εξάρτησης από τους ελέγχους και τις εγκρίσεις της κεντρικής διοίκησης. Η απελευθέρωση στις προσλήψεις από τις διατάξεις του δημοσίου, η δυνατότητα απευθείας αναθέσεων –μελετών, έργων, προμηθειών– από τους ΟΤΑ στις επιχειρήσεις τους, η διεύρυνση στις συνεργασίες και στις μορφές των ΕΤΑ, και μια γενναία ενίσχυση στα ευνοϊκά κίνητρα (φορολογικά, επενδυτικά) το 1984, οδήγησαν σε έκρηξη τον αριθμό των ΕΤΑ.

Το θεσμικό πλαίσιο όμως, με όλες αυτές τις διατάξεις, έθεσε δύο βασικά θεωρητικά ζητήματα: (α) αν δικαιολογείται η δραστηριοποίηση των ΕΤΑ στους κλάδους της ιδιωτικής οικονομίας, και (β) κατά πόσο αυτή η δραστηριότητα είναι συμβατή με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας περί ελεύθερου ανταγωνισμού. *Το πρώτο ερώτημα είναι στην ουσία το θεωρητικό θέμα που διαπραγματεύεται αυτή η διατριβή, μόνο που διαφέρει η προσέγγιση: στη μελέτη αυτή υιοθετούμε μια οικονομική προσέγγιση, ενώ στο διάλογο της δεκαετίας του 1990 η προσέγγιση ήταν καθαρά θεσμική. Στη θεσμική του διάσταση, το ερώτημα που τίθεται είναι αν το αντικείμενο της επιχειρηματικής δράσης των ΟΤΑ εμπίπτει στις τοπικές υποθέσεις, ή δεν εμπίπτει. Η επιχειρηματική δράση σε τομείς που εμπίπτουν στις 'τοπικές υποθέσεις' είναι απόλυτα συμβατή με το ρόλο της ΤΑ, αλλά η δράση αυτή σε τομείς εκτός των τοπικών υποθέσεων θέτει πρόβλημα συνταγματικότητας για δύο λόγους: είναι δραστηριότητες αφ' ενός κερδοσκοπικές και αφ' ετέρου εκτός του πεδίου αρμοδιότητας της ΤΑ. Τα προσχήματα όμως σώζονται συνταγματικά αν θεωρηθεί ότι η δραστηριοποίηση της ΤΑ σε τομείς της ιδιωτικής οικονομίας 'προωθεί την οικονομική ανάπτυξη'. Το δεύτερο ερώτημα σχετίζεται με τη 'διφυή' φύση των ΕΤΑ: από τη μία είναι φορείς δημόσιας εξουσίας και από την άλλη -ως παραγωγικές μονάδες- φορείς της εμπορικής ιδιότητας. Θεσμικά, δεν είναι ξεκάθαρο ποια ιδιότητα υπερισχύει -με δεδομένο, μάλιστα, ότι οι ΕΤΑ δεν υπάγονται στο δημόσιο τομέα. Η διττή αυτή φύση περιπλέκει τα ζητήματα σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ΕΤΑ: θα πρέπει οι ΕΤΑ να λειτουργούν ως τυπικοί βραχίονες των ΟΤΑ και άρα να μοιράζονται τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις, ή θα πρέπει να εναρμονίζονται με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας όπως ισχύουν για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις; Το ζήτημα αυτό δεν άπτεται μόνο του εσωτερικού θεσμικού πλαισίου αλλά και του ενωσιακού: οι ΕΤΑ, ως επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε οικονομικά τοπικά συλλογικά αγαθά (τοπικές ΥΓΟΣ), όπως οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, θα πρέπει να υπάγονται στους κανόνες περί ενιαίου οικονομικού χώρου και ανταγωνισμού και να μην προστατεύονται με ευνοϊκές διατάξεις έναντι των ιδιωτικών. Με βάση τις αμφίσημες αυτές απαντήσεις και στα δύο ζητήματα που τέθηκαν, η θεωρητική συζήτηση δεν συνέβαλε στη διαμόρφωση ενός ξεκάθαρου πλαισίου λειτουργίας των ΕΤΑ, τόσο κατά την αρχική τους φάση όσο και μετέπειτα.*

Η αδυναμία της θεωρητικής συζήτησης να κατευθύνει, ή να επηρεάσει, τις πολιτικές για τις ΕΤΑ αναπληρώθηκε από τον πολιτικό εμπειρισμό. Σταδιακά θεσμοθετήθηκαν μέτρα

που περιόριζαν την επιχειρησιακή αυτονομία και ελκυστικότητα των ΕΤΑ, με κυριότερα τα εξής: κατάργηση των ευνοϊκών επενδυτικών διατάξεων (1990)· υπαγωγή των προμηθειών και της εκτέλεσης έργων στις διατάξεις του δημοσίου (1994, 1995)· κατάργηση των φορολογικών προνομίων (1997). Παράλληλα όμως, η εξαίρεση των ΕΤΑ από το νόμο του ΑΣΕΠ για τις προσλήψεις προσωπικού (1994), οδήγησε τον αριθμό τους σε έκρηξη (υπερδιπλασιάστηκαν μεταξύ 1994-1998). Και παρόλο που οι προσλήψεις προσωπικού υπήχθησαν, και αυτές στη συνέχεια, στις διατάξεις του δημοσίου (1997), ο αριθμός των ΕΤΑ όχι μόνο δεν μειώθηκε αλλά συνέχισε να αυξάνει· οι ΕΤΑ είχαν ήδη καθιερωθεί ως οχήματα μετάθεσης βασικών αρμοδιοτήτων από τον πυρήνα των ΟΤΑ, για λόγους παράκαμψης διαδικασιών του δημοσίου και άσκησης πολιτικών με ιδιοτελή κριτήρια. Η μετάθεση αυτή καταστρατηγούσε, έμμεσα αλλά συστηματικά, και το καθεστώς της μη επιχορήγησης, καθώς η μετάθεση αρμοδιοτήτων μπορούσε να συνοδεύεται με επιχορήγηση.

Τα οικονομικά και λειτουργικά τους αποτελέσματα κατά τη 2^η περίοδο, όπως προκύπτουν από την επεξεργασία των ποσοτικών δεδομένων του Μητρώου της ΚΕΔΚΕ για τα έτη 1997, 2001, και 2004, αναδεικνύουν διάφορα προβλήματα με σημαντικότερα τα εξής:

Λειτουργικά αποτελέσματα: (1) Ανεξέλεγκτη επέκταση· παρά τις διατάξεις που περιόριζαν την αυτονομία τους και την επιχειρησιακή τους δυνατότητα, οι ΕΤΑ συνέχιζαν να αυξάνουν (775, 981, και 1132 ενεργές ΕΤΑ, αντίστοιχα για τα έτη 1997, 2001, και 2004). (2) Μεγάλος αριθμός αδρανών επιχειρήσεων· 1 στις 5 το 1997, 1 στις 3 το 2001. (3) Πανσπερμία νομικών μορφών· καταγράφηκαν έως και 30 τύποι ΕΤΑ, αλλά κυριαρχούσαν οι αμιγείς δημοτικές (7 στις 10). (4) Πολλαπλές δραστηριότητες ανά επιχείρηση, κατά κανόνα. (5) Συγκέντρωση της δραστηριοποίησης στον τριτογενή τομέα και στις κοινωνικές υπηρεσίες· το 83% των ΕΤΑ συνολικά στον Γ' γενή, και το 35% στους τομείς πολιτισμός-αθλητισμός και κοινωνική φροντίδα. (6) Μεγάλη αύξηση της απασχόλησης· μεταξύ 1997-2000 υπερδιπλασιάστηκε, και μεταξύ 1997-2004 υπερτριπλασιάστηκε, με την συντριπτική πλειοψηφία αυτής της αύξησης να είναι έκτακτο προσωπικό. (7) Σημαντικές στρεβλώσεις στο μοντέλο διοίκησης & οργάνωσης· πολυμελή ΔΣ, πολλές (402) μη ενεργές ΕΤΑ παρουσίαζαν μέλη ΔΣ, χαμηλή χρήση του διαδικτύου, εκτεταμένη έλλειψη εσωτερικών κανονισμών.

Οικονομικά αποτελέσματα: (1) Πλημμελής τήρηση οικονομικών καταστάσεων· έλλειψη ολοκληρωμένων και ενημερωμένων οικονομικών αρχείων (58 ΕΤΑ με παντελή έλλειψη οικονομικών

καταστάσεων), 1 στις 3 ETA δεν τηρούσαν βιβλία Γ' κατηγορίας, πολλές ETA χωρίς εσωτερική οικονομική υπηρεσία, πολύ δυσχερής η συγκέντρωση αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων, μη αντικειμενική απεικόνιση των δεδομένων σε αρκετές περιπτώσεις (π.χ. η καταχώρηση των επιχορηγήσεων στον κύκλο εργασιών). (2) Χαμηλός κύκλος εργασιών· μόλις 345 χιλ. ευρώ ανά επιχείρηση. (3) Υψηλά ποσοστά επιχορήγησης· 1 στα 4 ευρώ των εσόδων προέρχονταν από επιχορήγηση. (4) Υψηλές ζημιές· χωρίς τις επιχορηγήσεις οι ETA είχαν υψηλή αρνητική απόδοση (-43% στον κύκλο εργασιών), ενώ ακόμη και με τις επιχορηγήσεις εμφανίζουν αρνητική απόδοση (-7% στο σύνολο των εσόδων). Οι δείκτες αυτοί είναι ακόμη χειρότεροι στον Γ' γενή τομέα, όπου συγκεντρώνονταν η κύρια δράση των ETA.

Πολύ σημαντικά συμπεράσματα συνάγουμε από την ανάλυση της φύσης των δραστηριοτήτων των ETA. Με βάση τους κωδικούς ΣΤΑΚΟΔ, ταξινομούμε και διακρίνουμε τις δραστηριότητες των ETA στις κατηγορίες ΥΓΟΣ, ΚΥΚΩ ('γκρι' υπηρεσίες), και υπηρεσίες των ανταγωνιστικών κλάδων. Από την ταξινόμηση αυτή προκύπτει ότι η δραστηριοποίηση ανά τέσσερις ETA ήταν η ακόλουθη: μία στους ιδιωτικούς τομείς της οικονομίας, μία στις ΥΓΟΣ, και δύο στις 'γκρι' υπηρεσίες (κυρίως, βρεφονηπιακοί σταθμοί, πολιτισμός, αθλητισμός, κοινωνική μέριμνα). Αλλά και οι περισσότερες από τις επιχειρήσεις των καθαρά ανταγωνιστικών κλάδων δεν απευθύνονταν στην ελεύθερη αγορά αλλά εξυπηρετούσαν ανάγκες των μητρικών ΟΤΑ (λατομεία, κατασκευαστικές). Τα στοιχεία αυτά επιβεβαιώνουν το συμπέρασμα που έχουμε συνάγει και από την ποιοτική έρευνα, το ότι, σε μεγάλο βαθμό, οι ETA δεν λειτουργούσαν ως επιχειρήσεις αλλά ως βραχίονες των ΟΤΑ για τη μετάθεση υπηρεσιών από τον πυρήνα τους και την παράκαμψη των αυστηρών και δύσκαμπτων διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης. Αξιοποιώντας τα πορίσματα της θεωρητικής έρευνας σχετικά με τη φύση των αγαθών και το κατάλληλο πεδίο επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ, συνάγεται ότι η επιχειρηματική δράση της ΤΑ στο κατ' εξοχήν πεδίο της, τις ΥΓΟΣ, ήταν πολύ περιορισμένη, ενώ αντίθετα ήταν εκτεταμένη στους ανταγωνιστικούς κλάδους και στις ΚΥΚΩ, στους τομείς δηλαδή που δεν δικαιολογείται η επιχειρηματική της δραστηριότητα. Αλλά και η δραστηριοποίηση στους ιδιωτικούς τομείς της οικονομίας, ως ασήμαντη και ζημιογόνος, δεν δικαίωσε τις προσδοκίες για υποκατάσταση ή/και συμπλήρωση του ιδιωτικού τομέα στην αναπτυξιακή διαδικασία, ή για την εξασφάλιση

εσόδων για λογαριασμό του μητρικού ΟΤΑ –αντίθετα μάλιστα, οι ζημιές επιβάρυναν τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ.

Σημαντικά συμπεράσματα προκύπτουν επίσης από τη σύγκριση της δημοτικής επιχειρηματικότητας μεταξύ Ελλάδας και χωρών της ΕΕ (για την ίδια περίοδο). Η παραπάνω εικόνα για τις ελληνικές ΕΤΑ έρχεται σε αντίθεση με την κατάσταση των επιχειρήσεων σε άλλες χώρες της ΕΕ, όπου κατά κανόνα οι ΕΤΑ: δεν δραστηριοποιούνται στους ανταγωνιστικούς κλάδους της οικονομίας, ούτε στις ‘γκρι’ κοινωνικές υπηρεσίες της κατηγορίας ΚΥΚΩ· έχουν συντριπτική παρουσία στις δραστηριότητες ΥΓΟΣ· είναι σημαντικά μεγαλύτερες, σε όρους κύκλου εργασιών και απασχόλησης. Οι αποκλίσεις αυτές επιβεβαιώνουν ένα γενικότερο συμπέρασμα: οι ΕΤΑ στις άλλες χώρες της ΕΕ λειτουργούν κατά κύριο λόγο ως πάροχοι εμπορεύσιμων τοπικών συλλογικών αγαθών προς τις τοπικές κοινωνίες, σε αντίθεση με την Ελλάδα όπου κατά τη 2^η περίοδο λειτούργησαν ως οχήματα μετάθεσης αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ και άσκησης πελατειακών πρακτικών.

Η 3^η περίοδος (2006-σήμερα) ξεκινά με τη μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου των ΕΤΑ. Η πολιτεία αναγνώρισε επισήμως πελατειακές πρακτικές και παθογένειες στο καθεστώς των ΕΤΑ, επισημαίνοντας ως σημαντικότερα προβλήματα: (α) Το περίπλοκο θεσμικό καθεστώς -νομική πολυμορφία των ΕΤΑ, και ελευθερία δράσης τους σε οποιονδήποτε κλάδο χωρίς περιορισμούς-, το οποίο οδηγούσε σε κατακερματισμό δραστηριοτήτων και σκοπών, συχνά ασαφών ή/και εικονικών, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται επιχειρήσεις-φαντάσματα. (β) Την απουσία αναπτυξιακής στρατηγικής και παρεμβάσεων. (γ) Τις ανεξέλεγκτες προσλήψεις προσωπικού, το οποίο συχνά εξυπηρετούσε άλλες υπηρεσίες των ΟΤΑ και όχι τις ίδιες τις επιχειρήσεις, ή απλά έμενε αναξιοποίητο. (δ) Την οικονομική τους καχεξία, την υπερδιόγκωση των εξόδων, την παράτυπη χρηματοδότηση, ακόμη και των λειτουργικών εξόδων τους, και την οικονομική αιμορραγία των μητρικών ΟΤΑ. (ε) Την αδυναμία των ΕΤΑ να υιοθετήσουν πολιτικές εξυγίανσης.

Η μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου των ΕΤΑ έγινε στη βάση αυτών των διαπιστώσεων. Βασικός στόχος της μεταρρύθμισης ήταν ο «πλήρης εξορθολογισμός» και το «νοικοκύρεμα» των επιχειρήσεων, με γνώμονα τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς τους, την εποπτεία της λειτουργίας τους από τα αιρετά συμβούλια των ΟΤΑ, και την αποτροπή προσλήψεων πέραν των λειτουργικών τους αναγκών. Προς αυτή την κατεύθυνση, έγινε

απλοποίηση και αποσαφήνιση των κατηγοριών των επιχειρήσεων, περιορίστηκε ο αριθμός τους, δόθηκε έμφαση στην οικονομική τους βιωσιμότητα, και ενισχύθηκαν οι διαδικασίες διαφάνειας. Οι νέες μορφές επιχειρήσεων περιορίστηκαν πλέον σε τρεις βασικές κατηγορίες: κοινωφελείς επιχειρήσεις, ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ (κοινές, αναπτυξιακές, και μονομετοχικές), και επιχειρήσεις ΟΤΑ ειδικού σκοπού (ΔΕΥΑ).

Παρά τη θετική κατεύθυνση των νέων ρυθμίσεων, η θεσμική αναθεώρηση δεν αντιμετώπιζε δύο από τις βασικότερες παθογένειες των ΕΤΑ που σχετίζονται με τη φύση των αγαθών, ήτοι τη δραστηριοποίησή τους: (α) σε κλάδους μη εμπορεύσιμων αγαθών (τις υπηρεσίες ΚΥΚΩ), και (β) σε ανταγωνιστικούς κλάδους ιδιωτικών αγαθών, όπου δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις γενικού συμφέροντος. Μια πλήρης αξιολόγηση όμως του νέου τοπίου για τις ΕΤΑ δεν είναι εφικτή, όπως είναι εφικτή για την προηγούμενη περίοδο, λόγω της έλλειψης ποσοτικών δεδομένων. Γι' αυτό και τα συμπεράσματα για την περίοδο αυτή περιορίζονται κυρίως στα ποιοτικά χαρακτηριστικά της, με βάση τις διατάξεις του θεσμικού πλαισίου.

Με την ανάλυση σε αυτό το κεφάλαιο απαντήσαμε τα ερευνητικά ερωτήματα 4 και 5 (αξιολόγηση δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα και σύγκρισή της με αυτήν στην ΕΕ). Στο επόμενο, και τελευταίο, κεφάλαιο διερευνάμε και αξιολογούμε, ως μελέτη περίπτωσης, την εξέλιξη της επιχειρηματικότητας στο δήμο Καλαμάτας. Η διερεύνηση αυτή, σε συνδυασμό και με τα πορίσματα της ανάλυσης που έχει προηγηθεί, μας επιτρέπει να δώσουμε μια απάντηση και στο τελευταίο ερευνητικό ερώτημα.

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

4 Η Επιχειρηματική Δραστηριότητα του Δήμου Καλαμάτας

Περνώντας από το γενικό στο ειδικό, διερευνούμε σε αυτό το κεφάλαιο, ως μελέτη περίπτωσης, την εμπειρία της δημοτικής επιχειρηματικότητας στο δήμο Καλαμάτας (ΔΚ). Η διερεύνηση καλύπτει όλη την περίοδο από τη σύσταση των πρώτων επιχειρήσεων στο ΔΚ (αρχές της δεκαετίας του 1980) μέχρι σήμερα, η έμφαση όμως δίνεται στην περίοδο προσαρμογής των δημοτικών επιχειρήσεων στο νέο καθεστώς που επήλθε με το ν.3463/2006, καθώς το νέο θεσμικό καθεστώς αποτελεί το σημείο καμπής μεταξύ μιας πρώην άναρχης επεκτατικής στρατηγικής και μιας προσπάθειας συρρίκνωσης και εξορθολογισμού της επιχειρηματικής δραστηριότητας στην ΤΑ. Έτσι, στη μελέτη περίπτωσης διερευνάται διεξοδικά το καθεστώς των επιχειρήσεων του δήμου πριν την προσαρμογή τους και μετά από αυτήν. Με δεδομένο ότι από τις επτά επιχειρήσεις του ΔΚ (το 2007) στο καθεστώς προσαρμογής υπήχθησαν οι πέντε, η έρευνα εστιάζει στις πέντε αυτές επιχειρήσεις σε μεγαλύτερο βάθος απ' ότι στις δύο που έμειναν εκτός προσαρμογής, αφενός διότι κυρίως αυτές εκφράζουν πιο ανάγλυφα τα προβλήματα της δημοτικής επιχειρηματικότητας και αφετέρου διότι η σύγκριση των επιχειρήσεων πριν και μετά την προσαρμογή μπορεί να αποτελέσει ένδειξη της αποτελεσματικότητας του νέου καθεστώτος για τις δημοτικές επιχειρήσεις. Η έρευνα εστιάζει στα οικονομικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων, ως την κύρια παράμετρο με βάση την οποία αξιολογούνται, χωρίς όμως να παραλείπονται και τα λειτουργικά τους δεδομένα.

4.1 Εισαγωγή

Ο ΔΚ από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 έχει προβληθεί πανελληνίως και έχει αξιολογηθεί ευρέως ως ένας πρωτοποριακός δήμος, ως δήμος-πρότυπο σε κρίσιμους τομείς της τοπικής δράσης όπως ο πολιτισμός, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, οι αστικές αναπλάσεις, οι τεχνικές και κοινωνικές υποδομές, και το περιβάλλον. Αυτό υπήρξε

αποτέλεσμα του συνδυασμού ευτυχών συγκυριών όπως η παρουσία ενός δυναμικού, δραστήριου και οραματιστή δημάρχου στο τιμόνι της πόλης από το 1979 έως το 1990, του Σταύρου Μπένου, η άνοδος στην εξουσία του ΠΑΣΟΚ το οποίο βρήκε στο πρόσωπο του ομοϊδεάτη Μπένου και στις συνθήκες μιας επαρχιακής και μη κορεσμένης από άναρχη ανάπτυξη πόλης το ιδανικό περιβάλλον για να εφαρμόσει –και να διαφημίσει– το μοντέλο του αποκεντρωμένου δημοκρατικού προγραμματισμού και της περιφερειακής κρατικο-κεντρικής ανάπτυξης, και τέλος ο σεισμός του 1986 που δημιούργησε ανάγκες ανοικοδόμησης-ανασυγκρότησης αλλά και τις προϋποθέσεις πειραματισμών, με εύκολη την εξασφάλιση χρηματοδοτήσεων.

Απαριθμώντας τις σημαντικές παρεμβάσεις της δημοτικής αρχής για τη δεκαετία του 1980 προκύπτει το συμπέρασμα ότι ο δήμος πράγματι επιτέλεσε ένα σημαντικό έργο, τόσο από πλευράς εικόνας όσο και αποτελέσματος.²⁶⁷ Αν και δεν είναι στους στόχους της παρούσας μελέτης η αποτίμηση της σφραγίδας του κ. Μπένου στην πόλη της Καλαμάτας, μπορούμε να πούμε ότι πολλές από αυτές τις δημοτικές παρεμβάσεις υπήρξαν πρωτοποριακές και προσδιοριστικές ενός κλίματος και ενός περιβάλλοντος, εντός του οποίου αναπτύχθηκε και γιγαντώθηκε και η δημοτική επιχειρηματικότητα. Γι' αυτό και κάνουμε μια απαρίθμηση των σημαντικότερων παρεμβάσεων της 12ετούς δημαρχίας του: (α) η δημιουργία των πολιτιστικών δημοτικών επιχειρήσεων ΔΕΠΑΚ και ΔΗΠΕΘΕΚ²⁶⁸ και η ανάδειξη μέσω αυτών πανελληνίως της Καλαμάτας ως μιας πόλης του πολιτισμού, (β) η δημιουργία της ΚΑΚ (Κεντρικής Αγοράς Καλαμάτας), της 1ης επιχείρησης λαϊκής βάσης, (γ) η ίδρυση του ΤΕΙ Καλαμάτας, (δ) η δημιουργία και λειτουργία του βιολογικού καθαρισμού (1987), 1ου στην Ελλάδα, (ε) μονάδα λιπασματοποίησης για την επεξεργασία των απορριμμάτων, (στ) η αποκατάσταση ιστορικών μνημείων και η διάσωση πολλών παραδοσιακών κτιρίων με την ανακήρυξή τους σε διατηρητέα, (ζ) η μετεγκατάσταση του στρατοπέδου εκτός της πόλης (η) η κατασκευή του πνευματικού κέντρου, (θ) η διαμόρφωση αθλητικών εγκαταστάσεων στο ανατολικό κέντρο (Τέντα), (ι) κατασκευή βιοκλιματικών κατοικιών επίσης στο ανατολικό κέντρο. Αυτές που

²⁶⁷ Ειδικά η συμβολή του κ. Μπένου στην ανασυγκρότηση της Καλαμάτας μετά τους καταστρεπτικούς σεισμούς του Σεπτεμβρίου 1986 βραβεύθηκε τόσο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Πολεοδομίων (πρότυπη και ανθρωποκεντρική πολεοδομική ανάταξη της Καλαμάτας) όσο και από την Europa Nostra. (Διάσωση και ανάδειξη των μνημείων της πόλης) (<http://www.yppo.gr/1/g1120.jsp?person=13>)

²⁶⁸ Ιδρύθηκαν το 1982 ως ΝΠΔΔ με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, και μετατράπηκαν σε ΝΠΙΔ το 1985, με βάση τις προβλέψεις του ν.1416/1984, καθώς το καθεστώς του ΝΠΔΔ αποδείχθηκε πολύ περιοριστικό για τη λειτουργία τους (Σκιά-Πανοπούλου, 2008, σ. 276).

ακολούθησαν το σεισμό του 1986 και ήταν ενταγμένες στο Ρυθμιστικό Σχέδιο Καλαμάτας στόχευαν στην αναβάθμιση των υποβαθμισμένων περιοχών με αυθαίρετη δόμηση (ανατολική και δυτική πόλη, δυτική παραλία) και του κέντρου της πόλης, ήταν οι εξής: (α) τα δύο κέντρα κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης (το ανατολικό στη θέση του παλαιού στρατοπέδου και το δυτικό στην Αγία Τριάδα), (β) η μαρίνα στη δυτική παραλία, (γ) το δημοτικό πάρκο των σιδηροδρόμων στο κέντρο της πόλης (βραβευμένο από την ΕΕ), (δ) το βιοτεχνικό πάρκο στη νέα είσοδο της πόλης, (ε) η σύνταξη του πολεοδομικού σχεδίου με το οποίο τέθηκαν οι βάσεις της περαιτέρω ανάπτυξης της πόλης (Μπένος, 1989; Μπένος, 1997).

Ανάμεσα στις πολλές αυτές πρωτοποριακές παρεμβάσεις, ως σημαντικότερη θα πρέπει να θεωρηθεί η διάσωση της αρχιτεκτονικής πολιτιστικής κληρονομιάς της πόλης με την ανακήρυξη των ιστορικών νεοκλασικών κτιρίων της ως διατηρητέα. Όπως επισημαίνει ο ίδιος ο κ. Μπένος:

«Εμένα που με ρωτούν την περίοδο που ήμουν Δήμαρχος, τι θεωρώ ότι ήταν το πολυτιμότερο, το σημαντικότερο πράγμα που έκανα για την πόλη μου, η απάντησή μου είναι αβίαστη. Κατάφερα να διασώσω την πολιτιστική της κληρονομιά, κυρίως μετά τους σεισμούς» (ΚΕΔΚΕ, 2002, σ. 244).

Το ότι ο κ. Μπένος θεωρούσε τον πολιτισμό ως τη ‘βαρειά βιομηχανία’ της Καλαμάτας επιβεβαιώνεται όχι μόνο από τις αναφορές του στα παραπάνω κείμενα αλλά και από την προσπάθεια παρέμβασης στο πολιτιστικό γίνεσθαι της τοπικής κοινωνίας με την ίδρυση των πολιτιστικών επιχειρήσεων ΔΕΠΑΚ και ΔΗΠΕΘΕΚ, με στόχο την περαιτέρω αναβάθμιση και διεύρυνση της κληρονομιάς αυτής, και με την έμφαση που προσέδωσε σε αυτή την παρέμβαση. Πρόσθετα στοιχεία που ενισχύουν περαιτέρω την παραπάνω άποψη είναι το γεγονός ότι μετά την αποχώρησή του από την πολιτική σκηνή ο κ. Μπένος ασχολείται επίσημα και κατά κύριο λόγο (από το 2008) με το πολιτιστικό σωματείο «Διάζωμα», ως εμπνευστής του και Πρόεδρος.²⁶⁹ Με την αποχώρησή του ο κ. Μπένος από τα τοπικά πράγματα και τη μετακίνησή του στο κεντρικό πολιτικό σκηνικό, άλλαξαν τα

²⁶⁹ Ο κ. Μπένος αναφέρει: «Το ταξίδι μου προς το «ΔΙΑΖΩΜΑ» ήταν μακροχρόνιο και είχε πολλούς σταθμούς: Καλαμάτα, Υπουργείο Πολιτισμού, Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Υπουργείο Αιγαίου, αλλά και ανασυγκρότηση μιας κατεστραμμένης από τους σεισμούς πόλης, ανάδειξη του ιστορικού της κέντρου, πολιτιστικά δίκτυα, Κάστρων περίπλους, πρόγραμμα για τα αρχαία θέατρα, νησιωτικές πολιτικές, Κ.Ε.Π.. Σταθμοί προς μια κατάληξη που δεν την είχα ακόμα συνειδητοποιήσει, που δεν είχε πάρει συγκεκριμένη μορφή» http://www.diazoma.gr/GR/Page_002-00.asp.

πράγματα. Οι επίγονοι ²⁷⁰ αν και δεν μπόρεσαν να διατηρήσουν το ίδιο επίπεδο καινοτομιών και παροχής υπηρεσιών, έμειναν πιστοί στην παράδοση που είχε εδραιωθεί από τον κ. Μπένο με έμφαση στον πολιτισμό. Ο ίδιος, από τις θέσεις κλειδιά που κατείχε στην κεντρική πολιτική σκηνή, συνέχισε να επηρεάζει καθοριστικά τις τοπικές υποθέσεις στην Καλαμάτα.

Πέρα από τη συμβολή του κ. Μπένου στην πολιτιστική ταυτότητα της πόλης, σημαντικό ήταν το αποτύπωμά του και στο πείραμα επιχειρηματικότητας που εφαρμόστηκε στο ΔΚ.²⁷¹ Εκτός από την εφαρμογή του μοντέλου δημοτικής επιχειρηματικότητας στον πολιτισμό (ΔΕΠΑΚ & ΔΗΠΕΘΕΚ), είναι χαρακτηριστικό ότι από τις συνολικά δέκα δημοτικές επιχειρήσεις που συστάθηκαν από το ΔΚ (βλ. κατωτέρω), οι οκτώ συστάθηκαν επί δημαρχίας του.²⁷² Αυτό δεν αποτελεί έκπληξη καθώς μπορεί να ερμηνευθεί ως το συνδυαστικό αποτέλεσμα δύο παραγόντων: (α) η περίοδος δημαρχίας του κ. Μπένου συμπίπτει με την ‘χρυσή εποχή’ της δημοτικής επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα (δεκαετία 1980), και (β) ο κ. Μπένος, ως ‘κυβερνητικός’ δήμαρχος, υπήρξε ένας γνήσιος εκφραστής του μοντέλου της περιφερειακής αποκέντρωσης και της κρατικο-κεντρικής ανάπτυξης μέσω των δημοτικών επιχειρήσεων. Η Καλαμάτα άλλωστε συγκέντρωνε βασικές προϋποθέσεις και ως πόλη-μοντέλο δημοτικής επιχειρηματικότητας (δραστήριος και οραματικός δήμαρχος –και στέλεχος του κυβερνώντος ΠΑΣΟΚ-, περιφερειακή πόλη με πολιτιστική παράδοση, ανάγκες παρέμβασης και ευνοϊκής χρηματοδότησης που δημιούργησε ο σεισμός του 1986).

Όπως έχει αναφερθεί στα προηγούμενα, οι δομές που μπορεί να χρησιμοποιήσει ένας δήμος για να ασκήσει τις αρμοδιότητές του είναι: (i) η εσωτερική υπηρεσιακή του δομή, (ii) διακριτά νομικά πρόσωπα δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου που συστήνει ο δήμος, και (iii) συνεργασίες με ιδιωτικούς ή άλλους κοινωνικούς φορείς. Ο δήμος Καλαμάτας έχει κατά τα τελευταία 30 χρόνια χρησιμοποιήσει και τις τρεις αυτές δομές, με ιδιαίτερη στήριξη στη δημιουργία νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, δηλαδή δημοτικών

²⁷⁰ Οι δήμαρχοι μετά τον κ. Μπένο ανά δημαρχιακή περίοδο ήταν οι ακόλουθοι: (α) 1991-94, Π. Κουμάντος, (β) 1995-98, Χ. Μαλαπάνης, (γ) 1999-2002, Π. Κουμάντος, (δ) 2003-06, Γ. Κουτσούλης, (ε) 2007-10, Π. Νίκας, (στ) 2010-14, Π. Νίκας, (ζ) 2014-2018, Π. Νίκας.

²⁷¹ Στην πραγματικότητα, ο κ. Μπένος προσπάθησε να συνδυάσει τους δύο τομείς θεωρώντας τις πολιτιστικές δημοτικές επιχειρήσεις ως την πεμπτουσία της επιχειρηματικότητας του δήμου.

²⁷² Αν και τυπικά η 9^η επιχείρηση (η ΔΕΤΑΚ) ιδρύθηκε το 1991, είχε αποφασισθεί και δρομολογηθεί η σύστασή της πριν αποχωρήσει ο κ. Μπένος από τη δημαρχία, οπότε ουσιαστικά οι επιχειρήσεις που ιδρύθηκαν επί δημαρχίας Μπένου ανέρχονται σε εννέα.

επιχειρήσεων. Για να γίνει αντιληπτό ποιες αρμοδιότητες και υπηρεσίες επέλεγε ο δήμος να παρέχει μέσω διακριτών νομικών προσώπων, ακολουθεί στη συνέχεια ο χάρτης των νομικών προσώπων του δήμου όπως καταγράφηκαν το 2007, πριν εφαρμοσθούν δηλαδή ευρείας κλίμακας προσαρμογές που ήταν αναγκασμένος να κάνει ο δήμος με βάση το ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Συνολικά το 2007 ο δήμος, πέρα από τις εσωτερικές του υπηρεσίες, λειτουργούσε 15 νομικά πρόσωπα εκ των οποίων 8 ήταν ΝΠΔΔ και 7 ΝΠΙΔ (δημοτικές επιχειρήσεις). Από τις επτά δημοτικές επιχειρήσεις οι πέντε τροποποιήθηκαν, ενώ για δύο (την επιχείρηση ύδρευσης – αποχέτευσης και την επιχείρηση διαχείρισης της κεντρικής αγοράς και των σφαγείων) δεν επήλθε καμία αλλαγή. Ακολουθεί μια απλή καταγραφή για τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (και την μετεξέλιξή τους), και μια εκτενής καταγραφή και σε βάθος ανάλυση για τις δημοτικές επιχειρήσεις, τόσο πριν την προσαρμογή τους όσο και μετά από αυτήν.

4.1.1 Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου & Ιδρύματα του δήμου Καλαμάτας

Ο δήμος Καλαμάτας διέθετε οκτώ νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου κατά το 2007, τα εξής: ΚΑΠΗ (2), παιδικοί & βρεφονηπιακοί σταθμοί (1), αθλητικός φορέας (1), κοινωνικός φορέας (1), σχολικές επιτροπές (1), πνευματικό κέντρο (1), φιλαρμονική (1). Από το 2007 μέχρι σήμερα, ο χάρτης των ΝΠΔΔ του δήμου έχει αλλάξει σημαντικά, σαν αποτέλεσμα περιοριστικών ρυθμίσεων στο θεσμικό πλαίσιο αλλά και προσπαθειών της δημοτικής αρχής για περαιτέρω διοικητικό εξορθολογισμό. Ο ΔΚ σήμερα έχει τέσσερα νομικά πρόσωπα: τη Δημοτική Φιλαρμονική, το Δημοτικό Πνευματικό Κέντρο, τον Αθλητικό Οργανισμό, και το Δημοτικό Λιμενικό Ταμείο (ακόλουθος πίνακας).

Πίνακας 4-1. Εξέλιξη ΝΠΔΔ δήμου Καλαμάτας κατά την περίοδο 2007-2015

Πίνακας 4.1. Εξέλιξη ΝΠΔΔ Δήμου Καλαμάτας κατά τ.η. 2007-2013			
α/α	Νομικό πρόσωπο 2007	Εξέλιξη	
1	ΚΑΠΗ Α΄	2011: Φορέας Κοινωνικής Προστασίας & Αθλητισμού Δήμου Καλαμάτας (ΝΠΔΔ, ΦΕΚ 1152, τ. Β΄/7-6-2011)	2014: Μεταφορά των αρμοδιοτήτων των παιδικών σταθμών και των ΚΑΠΗ στις υπηρεσίες του Δήμου (Δ/ση Πρόνοιας), 10/2014
2	ΚΑΠΗ Β΄		
3	Δημοτικοί Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί		2014: Σύσταση ΝΠΔΔ «Αθλητικός Οργανισμός Δήμου Καλαμάτας» (10/2014)
4	Αθλητικός Φορέας		
5	Δημοτικός Κοινωνικός Φορέας	Πότε?? Ενσωμάτωση στις υπηρεσίες του Δήμου	
6	Σχολικές επιτροπές	Πότε?? Ενσωμάτωση στις υπηρεσίες του Δήμου	
7	Δημοτικό Πνευματικό Κέντρο	Δημοτικό Πνευματικό Κέντρο	
8	Φιλαρμονική	Φιλαρμονική	
		2013: Δημοτικό Λιμενικό Ταμείο	

Πηγή: Στοιχεία δήμου Καλαμάτας, Ίδια επεξεργασία

Σε σχέση με τη μετεξέλιξη των νομικών προσώπων του ΔΚ επισημαίνουμε τα εξής:

1. *Μειώθηκε ο αριθμός των ΝΠΔΔ από οκτώ σε τρία.* Παρόλο που σήμερα καταγράφονται τέσσερα ΝΠ, με δεδομένο ότι το Λιμενικό Ταμείο περιήλθε στο Δήμο το 2013 και αποτελεί ως εκ τούτου νέο ΝΠ και όχι μετεξέλιξη ενός υφιστάμενου, τα ΝΠ μειώθηκαν από οκτώ σε τρία.
7. *Παρόλη τη μεγάλη μείωση στον αριθμό των ΝΠ, θα μπορούσε να είχε επέλθει περαιτέρω εξορθολογισμός.* Όλες οι υπηρεσίες των ΝΠ (πριν και μετά την προσαρμογή τους) είναι της κατηγορίας ΚΥΚΩ, καθαρά κοινωνικού χαρακτήρα και μη οικονομικές, και άρα μη εμπορεύσιμες. Η εσωτερικοποίησή τους στο Δήμο (η ενσωμάτωση στις διευθύνσεις του Δήμου με παράλληλη κατάργηση των ΝΠ) κρίνεται ως εκ τούτου η πλέον κατάλληλη πολιτική, καθώς επιτρέπει μείωση των λειτουργικών εξόδων (ανεξάρτητες οικονομικές και διοικητικές υπηρεσίες, ΔΣ, κ.α.), καλύτερο έλεγχο των δραστηριοτήτων, πιο ορθολογική λήψη αποφάσεων, και αυξημένη λογοδοσία. Από τα τέσσερα ΝΠ του δήμου, με εξαίρεση το Λιμενικό Ταμείο και το Πνευματικό Κέντρο τα άλλα δύο (Φιλαρμονική και Αθλητικός Οργανισμός) θα μπορούσαν να είχαν ενσωματωθεί στις υπηρεσίες του Δήμου. Το Πνευματικό Κέντρο δεν θα μπορούσε, λόγω του καταστατικού του και της συμμετοχής σε αυτό και λοιπών φορέων πλην του Δήμου, να μην έχει ανεξάρτητη νομική μορφή. Για τη Φιλαρμονική προτιμήθηκε η διατήρηση της ανεξάρτητης νομικής της υπόστασης για λόγους ιστορικούς.²⁷³ Ο «Αθλητικός Οργανισμός Δήμου Καλαμάτας», που στην ουσία είναι η επανίδρυση του «Αθλητικού Φορέα» του 2007, θα μπορούσε να είχε ενσωματωθεί στις υπηρεσίες του Δήμου όπως συνέβη με τις κοινωνικές υπηρεσίες (των παιδικών σταθμών, των ΚΑΠΗ και λοιπών).

4.1.2 Ο χάρτης των επιχειρήσεων του δήμου Καλαμάτας

Η επιχειρηματική δραστηριότητα του δήμου Καλαμάτας ξεκινά από το 1982 και μετρά ήδη πάνω από 30 έτη πορείας. Στο διάστημα αυτό διακρίνουμε μια πρώιμη περίοδο ανάπτυξης (δεκαετία 1980), μια περίοδο γιγάντωσης και κορύφωσης της επιχειρηματικής δραστηριότητας (δεκαετία 1990) και τέλος την περίοδο συρρίκνωσης (από το 2007), με

²⁷³ Είχε ιδρυθεί αρχικά το 1890 με την επωνυμία «Φιλαρμονική Εταιρία Καλαμών». Το 1939 μετεξελίχθηκε σε Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου υπό την άμεση εποπτεία του Δήμου και με τη σημερινή της ονομασία.

παράλληλες προσπάθειες εξορθολογισμού της δραστηριότητας αυτής. Ο χρονολογικός χάρτης αυτής της δραστηριότητας είναι ο ακόλουθος.

Πίνακας 4-2. Επιχειρήσεις που ίδρυσε ο δήμος Καλαμάτας κατά την περίοδο 1982-2007

α/α	Επιχείρηση	Έτος ίδρυσης	Αντικείμενο λειτουργίας	Εξέλιξη	Παρατηρήσεις
1	ΑΕ Βιομηχανικά Σφαγεία Καλαμάτας	1982	Λειτουργία & εκμετάλλευση βιομηχανικών σφαγείων Καλαμάτας	Συγχώνευση το 1999 στη ΒΙΣΦΑΚΑ (Βιομηχανικά σφαγεία – Αγορά Καλαμάτας)	Τα σφαγεία έχουν ενοικιαστεί σε ιδιώτη.
2	ΑΕ Κεντρική Αγορά Καλαμάτας (ΚΑΚ)	1982	Συντήρηση και εκμετάλλευση κεντρικής αγοράς Καλαμάτας	Συγχώνευση το 1999 στη ΒΙΣΦΑΚΑ (Βιομηχανικά σφαγεία – Αγορά Καλαμάτας)	
3	ΔΕ Ύδρευσης Αποχέτευσης Καλαμάτας (ΔΕΥΑΚ)	1982	Ύδρευση - αποχέτευση	Καμία	Παραμένει με την αρχική της μορφή
4	ΔΕ Μαντίλι Καλαματιανό (ΔΕΜΑΚ)	1985			Δεν ενεργοποιήθηκε ποτέ
5	Δημοτικό περιφερειακό θέατρο Καλαμάτας (ΔΗΠΕΘΕΚ)	1985	Δημοτικό θέατρο	Συγχώνευση το 2008 στην ΦΑΡΙΣ	
6	ΔΕ Πολιτιστικής Ανάπτυξης Καλαμάτας (ΔΕΠΑΚ)	1985	Πολιτιστική ανάπτυξη, λειτουργία καλλιτεχνικών σχολών & διεθνούς κέντρου χορού (ΔΙΚΕΧΟ)	Συγχώνευση το 2008 στην ΦΑΡΙΣ	
7	ΔΕ Ανασυγκρότησης Καλαμάτας (ΔΕΑΚ)	1988	Η παροχή κοινωνικής κατοικίας (ιδιόκτητης κατοικίας σε χαμηλό κόστος)	Έπαψε να λειτουργεί το 2007 (ήταν σε διαδικασία εκκαθάρισης).	
8	Αναπτυξιακή Δημοτική Επιχείρηση Καλαμάτας (ΑΔΕΚ)	1989	Γενικές αναπτυξιακές παρεμβάσεις & εκμετάλλευση του βιοτεχνικού πάρκου & 2 εμπορικών κέντρων	Μετατροπή το 2009 στην ΔΙΟΚΛΗΣ	
9	ΔΕ Τουριστικής Ανάπτυξης Καλαμάτας (ΔΕΤΑΚ)	1991	Τουριστική ανάπτυξη Λειτουργία 2 δημοτικών ξενοδοχείων Εκμετάλλευση δημοτ. Μαρίνας	Συγχώνευση το 2008 στην ΦΑΡΙΣ	
10	Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ)	1995	Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης	Συγχώνευση το 2008 στην ΦΑΡΙΣ	

Πηγή: Στοιχεία δήμου Καλαμάτας, Ίδια επεξεργασία

Πριν κάνει ο δήμος Καλαμάτας τις απαραίτητες προσαρμογές στις επιχειρήσεις του (με βάση το νόμο 3463/2006), μετρούσε το 2007 επτά επιχειρήσεις αφού από τις δέκα που είχε συνολικά ιδρύσει η μία δεν είχε ενεργοποιηθεί, δύο είχαν συγχωνευθεί και μια είχε πάψει να λειτουργεί, σύμφωνα με τον παραπάνω πίνακα. Οι επτά επιχειρήσεις πριν από τη φάση της προσαρμογής ήταν οι ακόλουθες.

Πίνακας 4-3. Επιχειρήσεις του δήμου Καλαμάτας το 2007
(πριν την προσαρμογή τους στο ν. 3463/06)

α/α	Επιχείρηση	Έτος ίδρυσης	Αντικείμενο λειτουργίας	Παρατηρήσεις
1	ΒΙΣΦΑΚΑ (Βιομηχανικά σφαγεία – Αγορά Καλαμάτας)	1999	Εκμετάλλευση σφαγείων και συντήρηση & εκμετάλλευση κεντρικής αγοράς	Τα σφαγεία έχουν ενοικιαστεί σε ιδιώτη. Η εκμετάλλευση της κεντρικής αγοράς συνίστατο στην ενοικίαση των καταστημάτων της σε ιδιώτες επαγγελματίες. Δεν έχει αλλάξει μέχρι σήμερα.
2	ΔΕΥΑΚ	1982	Υδρευση - αποχέτευση	Δεν έχει αλλάξει μέχρι σήμερα.
3	ΔΕΠΑΚ	1985	Καλλιτεχνικές σχολές & διεθνές φεστιβάλ χορού	Οι 4 επιχειρήσεις συγχωνεύτηκαν το 2008 στη νέα κοινωφελή δημοτική επιχείρηση ΦΑΡΙΣ
4	ΔΗΠΕΘΕΚ	1985	Δημοτικό θέατρο	
5	ΔΕΤΑΚ	1991	Κοινωνικά προγράμματα & ισχνές τουριστικές υπηρεσίες	
6	ΚΕΚ	1995	Επαγγελματική κατάρτιση	Η εκμετάλλευση συνίστατο στην ενοικίαση δημοτικών καταστημάτων σε ιδιώτες επαγγελματίες. Μετεξελίχθηκε στη νέα επιχείρηση ΔΙΟΚΛΗΣ
7	ΑΔΕΚ	1989	Συντήρηση & εκμετάλλευση του βιοτεχνικού πάρκου & ορισμένων άλλων δημοτικών ακινήτων	

Πηγή: Στοιχεία δήμου Καλαμάτας, Ίδια επεξεργασία

Μετά τις προσαρμογές που έγιναν το 2008 και το 2009, ο χάρτης των δημοτικών επιχειρήσεων του δήμου Καλαμάτας είναι σήμερα ο ακόλουθος.

Πίνακας 4-4. Επιχειρήσεις του δήμου Καλαμάτας το 2009
(μετά την προσαρμογή τους στο ν. 3463/06)

α/α	Επιχείρηση	Έτος ίδρυσης	Αντικείμενο λειτουργίας	Παρατηρήσεις
1	ΒΙΣΦΑΚΑ (Βιομηχανικά σφαγεία – Αγορά Καλαμάτας)	1999	Συντήρηση & εκμετάλλευση κεντρικής αγοράς	Παρέμεινε στην αρχική της μορφή
2	ΔΕΥΑΚ	1982	Υδρευση – αποχέτευση	Παρέμεινε στην αρχική της μορφή
3	ΦΑΡΙΣ	2008	Πολιτισμός–κατάρτιση–κοινωνικές παρεμβάσεις	Προήλθε από τη συγχώνευση των πρώην δημοτικών επιχειρήσεων ΔΕΠΑΚ, ΔΗΠΕΘΕΚ, ΔΕΤΑΚ & ΚΕΚ
4	ΔΙΟΚΛΗΣ	2009	Συντήρηση & εκμετάλλευση του βιοτεχνικού πάρκου & ορισμένων άλλων δημοτικών ακινήτων	Προήλθε από την θεσμική προσαρμογή της ΑΔΕΚ στο νέο καθεστώς

Πηγή: Στοιχεία δήμου Καλαμάτας, Ίδια επεξεργασία

Ακολουθεί στη συνέχεια η ανάλυση των επτά ενεργών επιχειρήσεων του δήμου Καλαμάτας πριν την προσαρμογή τους στο ν.3463/06. Όπως αναφέρθηκε και εξηγήθηκε στην αρχή του κεφαλαίου, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις πέντε επιχειρήσεις που προσαρμόστηκαν στο νέο καθεστώς. Αναλύονται επίσης οι δύο νέες επιχειρήσεις (ΦΑΡΙΣ & ΔΙΟΚΛΗΣ) που προέκυψαν από τη συγχώνευση των πέντε, τόσο ως προς τις προβλέψεις λειτουργίας τους κατά την ίδρυσή τους όσο και απολογιστικά με βάση τα αποτελέσματα της λειτουργίας τους μέχρι σήμερα. Ακολουθείται η εξής μέθοδος

παρουσίασης: αναλύονται αρχικά οι τέσσερις επιχειρήσεις οι οποίες συγχωνεύτηκαν στη ΦΑΡΙΣ, μετά διερευνάται η νέα επιχείρηση ΦΑΡΙΣ τόσο ως προς τις προβλέψεις όσο και ως προς τα αποτελέσματά της μέχρι σήμερα. Στη συνέχεια γίνεται το ίδιο και για την ΑΔΕΚ και την μετεξέλιξή της, την ΔΙΟΚΛΗΣ. Η έρευνα για κάθε επιχείρηση δίνει έμφαση στα οικονομικά αποτελέσματα λειτουργίας. Διερευνώνται όμως, παράλληλα, και τα λειτουργικά τους στοιχεία (τομείς δραστηριότητας, προσωπικό, κ.λπ.), τα οποία προσδιορίζουν το γενικότερο πλαίσιο. Η οικονομική ανάλυση για τις προσαρμοζόμενες επιχειρήσεις περιλαμβάνει τις ενότητες: (α) ανάλυση της περιουσιακής κατάστασης, των ιδίων κεφαλαίων και των υποχρεώσεών τους πριν από τη φάση προσαρμογής τους, (β) ανάλυση των αποτελεσμάτων χρήσης για τα έτη 2005-2007, και (γ) συνολική αξιολόγηση των οικονομικών επιδόσεων για όλο το διάστημα λειτουργίας τους, με έμφαση στα προβλήματα (και στις αιτίες των προβλημάτων αυτών) που αντιμετώπισαν ως επιχειρήσεις. Η έρευνα ολοκληρώνεται με τις δύο επιχειρήσεις που έμειναν εκτός προσαρμογής, τις ΔΕΥΑΚ και ΒΙΣΦΑΚΑ, τις οποίες διερευνούμε και αξιολογούμε για όλο το διάστημα λειτουργίας τους.

Α. Επιχειρήσεις του Δήμου Καλαμάτας με προσαρμογή στο ν.3463/2006

4.2 Δημοτική Επιχείρηση Πολιτιστικής Ανάπτυξης Καλαμάτας (ΔΕΠΑΚ)

Η ΔΕΠΑΚ αποτελούσε τη ναυαρχίδα των επιχειρήσεων του δήμου Καλαμάτας. Συστάθηκε και λειτούργησε από το 1985 και ήταν πανελληνίως προβεβλημένη ως μια πρωτοποριακή πολιτιστική επιχείρηση. Η αίγλη της απογειώθηκε από το 1995, όταν ενσωμάτωσε στη λειτουργία της τη διοργάνωση του διεθνούς φεστιβάλ χορού Καλαμάτας. Πριν την προσαρμογή της, το 2007, απασχολούσε 109 εργαζόμενους (78 άτομα διδακτικό προσωπικό και 31 διοικητικούς). Είχε ξεκινήσει πολύ φιλόδοξα, περιλαμβάνοντας στο οργανόγραμμά της πολλά τμήματα και πολιτιστικές δραστηριότητες, αρκετές από τις οποίες δεν ξεκίνησαν ποτέ ενώ άλλες εγκαταλείφθηκαν στην πορεία (περιλάμβανε έως και δραστηριότητες οικονομικής φύσεως, όπως η

διαχείριση αναψυκτηρίων). Είχε συσταθεί ως αμιγής δημοτική επιχείρηση, και οι σκοποί της ήταν:

(α) Η εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου προγράμματος πολιτιστικής ανάπτυξης της πόλης της Καλαμάτας και της ευρύτερης περιοχής, με ειδικότερους στόχους την δημιουργία της απαραίτητης πολιτιστικής υποδομής, τη διάδοση και ανάπτυξη της καλλιτεχνικής παιδείας, τη στήριξη και διάδοση της σύγχρονης καλλιτεχνικής και πνευματικής δημιουργίας και την εξασφάλιση των συνθηκών που θα επιτρέψουν την άσκηση και ανάπτυξη των ατομικών δημιουργικών ικανοτήτων στο χορό, τη μουσική, τον κινηματογράφο και τις εικαστικές τέχνες. (β) Η προβολή, ανάπτυξη και διάδοση των τεχνών αυτών και η ανάπτυξη της συνεργασίας με τους πολιτιστικούς φορείς και τα ερασιτεχνικά συγκροτήματα της πόλης, για την ενίσχυση της ερασιτεχνικής δημιουργίας και την διεύρυνση των πρωτοβουλιών και των παρεμβάσεων τους. (γ) Η κατασκευή και διαχείριση χώρων κοινωνικών και πολιτιστικών λειτουργιών και λοιπών υπηρεσιών, καθώς και η πραγματοποίηση επενδύσεων για την ευρύτερη ανάπτυξη της περιοχής.²⁷⁴

Η δημιουργία της βασίστηκε σε ένα πολύ φιλόδοξο σχέδιο, όπως μαρτυρεί το αρχικό της οργανόγραμμα που ακολουθεί με βάση το οποίο η επιχείρηση διαρθρωνόταν σε 10 τομείς (ή διευθύνσεις). Στο οργανόγραμμα προβλέπονταν επίσης συμβούλια (προγραμματισμού, συντονιστικό), διάφορες επιτροπές, αυτόνομα (εκτός τομέων) γραφεία γραμματειακής και νομικής υποστήριξης και διευθύνων σύμβουλος. Η αρκετά φιλόδοξη αυτή οργανωτική διάρθρωση δεν υλοποιήθηκε ποτέ στο σύνολό της και από τους 10 αυτούς τομείς ενεργοί ήταν το 2007 μόνο οι 6 (δεν λειτουργούσαν οι τομείς με αριθμ. 6, 7, 8, 9). Επίσης, αρκετά από τα προβλεπόμενα τμήματα ή δραστηριότητες στους ενεργούς τομείς δεν λειτούργησαν ποτέ ενώ άλλα που λειτούργησαν κάποια στιγμή, εγκαταλείφθηκαν.²⁷⁵

Πίνακας 4-5. Προβλεπόμενο οργανόγραμμα ΔΕΠΑΚ

α/α	Τομέας	Τμήματα / δραστηριότητες	Παρατηρήσεις
1	Προβολής, επικοινωνίας και τεχνικής στήριξης εκδηλώσεων ΔΕΠΑΚ	Προβολής-επικοινωνίας	Δεν υπήρξαν ποτέ τμήματα, απασχολείτο μόνο ένα άτομο με σύμβαση ορισμ. Χρόνου
		Πολιτιστική αγορά	
		Τεχνική στήριξη εκδηλώσεων	
2	<u>Διεθνές Κέντρο Χορού (ΔΙΚΕΧΟ)</u> (από το 1995)	Ερευνητικό	Δεν υπήρξαν τμήματα
		Εκπαιδευτικό	
		Ψυχαγωγικό	
		Φεστιβάλ χορού	
3	Χορού	Προπαρασκευαστικό	
		Ερασιτεχνικής σχολής	
		Κλασικού – μοντέρνου χορού	
		Ανώτερης σχολής	
		Δραστ. Επιμορφωτικές – εκδηλώσεις	
4	Μουσικής	Ωδείο	
		Ελεύθερα τμήματα μουσικής προπαιδείας	
		Ελεύθερα τμήματα μουσικής	

274 Συστατική πράξη: Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με αριθμό 30071/1985 (ΕτΚ τ.β 204).

275 Χαρακτηριστικά παραδείγματα εγκατάλειψης δραστηριοτήτων που είχαν αναληφθεί κάποια στιγμή στο παρελθόν αποτελούν το πάρκο σιδηροδρόμων και τα δημοτ. Αναψυκτήρια (ενοίκιαση στη συνέχεια σε ιδιώτες).

α/α	Τομέας	Τμήματα / δραστηριότητες	Παρατηρήσεις
		Τμήματα Χορωδιών – μικτών συνόλων – ορχηστρών	
		Δραστ. Επιμορφωτικές – εκδηλώσεις	
5	Εικαστικών	Εργ. Ζωγραφικής	Στη λειτουργία του εικαστικού τομέα υπαγόταν και η δημοτική πινακοθήκη.
		Εργ. Κεραμικής	
		Εργ. Γλυπτικής	
		Εργ. Χαρακτικής	
		Εργ. Εφαρμοσμένων τεχνών	
		Πινακοθήκες	
		Δραστ. Επιμορφωτικές – εκδηλώσεις	
6	Κινηματογράφου και λοιπών οπτικοακουστικών μέσων	Εργαστήρι Οπτικ./ακουστ. Μέσων (ελεύθερο και πειραματικό)	Δεν λειτούργησε ο τομέας
		Δημοτικός κινηματογράφος	
		Εκδηλώσεις	
7	Θεάτρου σκιών	Εργαστήρι θεάτρου σκιών	Δεν λειτούργησε ο τομέας
		Μουσείο θεάτρου σκιών	
		Εκδηλώσεις	
8	Λόγου	Βιβλιοθήκες	Δεν λειτούργησε ο τομέας
		Εκδόσεις	
		Εκθέσεις – εκδηλώσεις	
		Λοιπές δραστηριότητες	
9	Λοιπών δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου	Δημοτ. Πάρκο σιδηροδρόμων	Δεν λειτουργεί ο τομέας
		Δημοτ. Αναψυκτήρια	
		Πολυδύναμα κέντρα νεολαίας	
		Λοιπές δραστηριότητες	
10	Διοικητικών & οικονομικών υπηρεσιών	Διοικητικών υπηρεσιών	
		Οικονομικών υπηρεσιών	

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

4.2.1 Λειτουργικά στοιχεία ΔΕΠΑΚ

4.2.1.1 Δραστηριότητες

Οι δραστηριότητες που ήταν ενεργές το 2007 προσδιόριζαν και τα τμήματα (ή τομείς) της επιχείρησης στα οποία επιμερίζονταν τα οικονομικά και λειτουργικά της αποτελέσματα:

Πίνακας 4-6. Ενεργοί τομείς/δραστηριότητες ΔΕΠΑΚ, 2007

α/α	Τομέας/δραστηριότητα	Συντόμευση
1	Μουσική	(Μουσ)
2	Χορός	(Χορ)
3	Εικαστικά	(Εικ)
4	Διεθνές Κέντρο Χορού - ΔΙΚΕΧΟ	(ΔΚΧ)
5	Προβολή και Επικοινωνία	(Π&Ε)
6	Καλλιτεχνικές Εκδηλώσεις	(ΚΕ)
7	Πινακοθήκη	(Πιν)
8	Πνευματικό Κέντρο (ως προς την απασχόληση προσωπικού μόνο)	(ΠΚ)
9	Εκμετάλλευση Δ. Κέντρου και Αναψυκτηρίων (είσπραξη ενοικίων)	(ΔΚ/Αν)
10	Γενική Διεύθυνση	(ΓΔ)

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Ο μουσικός τομέας είχε ως κεντρικό πυρήνα το Δημοτικό Ωδείο, ο τομέας χορού την Δημοτική Σχολή Χορού, ο τομέας ΔΙΚΕΧΟ²⁷⁶ δημιουργήθηκε για να διοργανώνει το Διεθνές Φεστιβάλ Χορού και ο εικαστικός τομέας είχε ως βασικές αρμοδιότητες τη λειτουργία του Εικαστικού Εργαστηρίου και της Δημοτικής Πινακοθήκης. Όλες οι δραστηριότητες της επιχείρησης (καλλιτεχνικές και διοικητικές) στεγάζονταν σε δημοτικά κτίρια που είχε παραχωρήσει ο δήμος στην επιχείρηση, χωρίς η τελευταία να πληρώνει ενοίκιο για τη χρήση τους (γεγονός που υποτιμά τα πραγματικά έξοδα λειτουργίας της αφού ούτε ως τεκμαρτή δαπάνη υπεισέρχονταν τα ενοίκια στα έξοδά της).

4.2.1.2 Προσωπικό

Η ΔΕΠΑΚ απασχολούσε, ως διοικητικούς και ως διδακτικό προσωπικό, 109 άτομα το 2007, με συμβάσεις αορίστου και ορισμένου χρόνου, σύμφωνα με τον πίνακα που ακολουθεί. Από αυτούς, οι 78 ήταν διδακτικό προσωπικό και οι 31 διοικητικό.

Πίνακας 4-7. Προσωπικό της ΔΕΠΑΚ ανά ειδικότητα & τομέα απασχόλησης (2007)

Εργασιακό καθεστώς	ΓΔ	Π&Ε	Μουσ	Χορ	Εικ	ΔΚΧ	Πιν	ΠΚ	Σύνολο
A. Διοικητικό προσωπικό									
Αορίστου	7	0	5	3	2	3	1	2	23
Ορισμένου	0	1	1	1	1	4	0	0	8
Σύνολο Α	7	1	6	4	3	7	1	2	31
B. Διδακτικό προσωπικό									
Αορίστου			27	11	9				47
Ορισμένου			18	7	6				31
Σύνολο Β			45	18	15				78
Γενικό Σύνολο (Α+Β)	7	1	51	22	19	7	1	2	109

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Ως προς την κατανομή του διοικητικού προσωπικού υπήρχε διαφοροποίηση μεταξύ της απασχόλησής του στους διάφορους τομείς και της μισθοδοσίας του (που μπορεί να επιβάρυνε άλλον τομέα), με αποτέλεσμα να μην αποτυπώνονται αντικειμενικά (με βάση το παραγόμενο έργο) οι μισθολογικές επιβαρύνσεις στους διάφορους τομείς. Η διαφοροποίηση αυτή προκύπτει από τη σύγκριση του προηγούμενου με τον επόμενο πίνακα, ενώ στον μεθεπόμενο αποτυπώνεται το διοικητικό προσωπικό ανά τομέα απασχόλησης και ανά ειδικότητα.

²⁷⁶ Ιδρύθηκε το 1995 όταν το Υπουργείο Πολιτισμού δημιούργησε το θεσμό του Εθνικού Πολιτιστικού Δικτύου Πόλεων

Πίνακας 4-8. Διοικητικό προσωπικό της ΔΕΠΑΚ ανά τομέα μισθοδοσίας (2007)

Εργασιακό καθεστώς	ΓΔ	Π&Ε	Μουσ	Χορ	Εικ	ΔΚΧ	Πιν	ΠΚ	Σύνολο
Αορίστου	17	0	0	0	1	5	0	0	23
Ορισμένου	0	1	1	1	1	4	0	0	8
Σύνολο	17	1	1	1	2	9	0	0	31
Διαφορά (μισθοδ.- απασχ.)	10	0	-5	-3	-1	2	-1	-2	0

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-9. Διοικητικό προσωπικό της ΔΕΠΑΚ ανά τομέα απασχόλησης & ειδικότητα²⁷⁷

Ειδικότητα	ΓΔ	Π&Ε	Μουσ	Χορ	Εικ	ΔΚΧ	Πιν	ΠΚ	Σύνολο
Διευθυντής	1	1	1	1	1	1			6
Γραμματέας	2		2	2	1	1			8
Υπευθ. Οργάνωσ.						1			1
Τεχν. Στήριξη						1			1
Λογιστής	2								2
Υπεύθ. Παραγωγ.						1			1
Υπεύθ. Έρευνας & επκοιν.						1			1
Γεν. καθηκόντων	1		2		1		1	2	7
Καθαρίστρια	1		1	1		1			4
Σύνολο	7	1	6	4	3	7	1	2	31

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Από την ανάλυση των δεδομένων για το προσωπικό αξίζουν επισημάνσεις τα εξής: (α) Οι διοικητικοί ήταν σαφώς υπεράριθμοι. Με δεδομένο ότι η κύρια δραστηριότητα της επιχείρησης ήταν οι καλλιτεχνικές σχολές, η αναλογία 4 διοικητικών ανά 10 ατόμων εκπαιδευτικού προσωπικού αποκαλύπτει μια διοικητική υπερστελέχωση που δεν δικαιολογείται από τις ανάγκες της διοικητικής υποστήριξης του εκπαιδευτικού έργου. Επιπρόσθετα, το μορφωτικό επίπεδο του διοικητικού προσωπικού ήταν χαμηλό. (β) Δεν υπήρχε αντικειμενική αποτύπωση των επιβαρύνσεων και της απασχόλησης ανά τομέα.

4.2.2 Οικονομική ανάλυση ΔΕΠΑΚ

Η ΔΕΠΑΚ αποτελούσε τη σημαντικότερη επιχείρηση του Δήμου Καλαμάτας, με πολύπλευρες δραστηριότητες αλλά και αυτή με τα μεγαλύτερα οικονομικά προβλήματα. Οι κύριες πηγές εσόδων της επιχείρησης ήταν οι επιχορηγήσεις (από το ΥΠΠΟ και το ΔΚ

²⁷⁷ (α) Με έντονη γραφή σημειώνονται τα άτομα που απασχολούνταν με σύμβαση χρόνου (8 στα 31). (β) Η διευθύντρια της Γ. Δ/σης εργαζόταν με την ειδικότητα του λογιστή. (γ) Η καθαρίστρια στα εικαστικά καθάριζε και το κτίριο του χορού. (δ) Η πινακοθήκη δεν υφίστατο ως αυτόνομος τομέας (εντασσόταν οργανικά στον εικαστικό τομέα). (ε) Στο ΔΙΚΕΧΟ και στο χορό ο ρόλος του διευθυντή ασκείτο από το ίδιο πρόσωπο (θέσεις εργασίας = 31 / εργαζόμενοι = 30).

στη βάση προγραμματικών συμβάσεων) και τα δίδακτρα για τη φοίτηση στις καλλιτεχνικές σχολές, ενώ δευτερεύουσες (έως αμελητέες) πηγές εσόδων αποτελούσαν οι χορηγίες (για το Φεστιβάλ Χορού), τα ενοίκια από τα ακίνητα του ΔΚ που εκμεταλλευόταν η ΔΕΠΑΚ και έσοδα από καλλιτεχνικές εκδηλώσεις.

4.2.2.1 Περιουσιακή κατάσταση και υποχρεώσεις

Η περιουσία της (το ενεργητικό) αποτελείτο κυρίως από εννέα ακίνητα τα οποία δεν ήταν στην ιδιοκτησία της αλλά της είχαν παραχωρηθεί κατά χρήση από το δήμο.²⁷⁸ Ταυτόχρονα χρησιμοποιούσε και δύο δημοτικά κτίρια τα οποία δεν υπολογίζονταν στα περιουσιακά της στοιχεία, διότι το ένα δεν είχε καν παραχωρηθεί κατά χρήση από το δήμο ενώ το άλλο, παρόλο που είχε παραχωρηθεί δεν είχε κεφαλαιοποιηθεί η αξία του. Ένα άλλο στοιχείο του περίπλοκου και ανορθολογικού, από οικονομική σκοπιά, καθεστώτος που επικρατούσε είναι ότι από τα εννέα ακίνητα του ενεργητικού της, η επιχείρηση χρησιμοποιούσε μόνο τα τρία για να στεγάσει τις δραστηριότητές της ενώ από τα υπόλοιπα έξι τα τέσσερα της απέφεραν κάποια έσοδα ως ενοίκια, το ένα ήταν ένα παλαιό κινηματοθέατρο και το τελευταίο ήταν ένας δημοτικός υπαίθριος χώρος αθλοπαιδιών. Η περίπλοκη αυτή κατάσταση απεικονίζεται στον πίνακα που ακολουθεί.

Πίνακας 4-10. Ακίνητα του δήμου Καλαμάτας παραχωρηθέντα στη ΔΕΠΑΚ κατά χρήση

α/α	Ακίνητο	Παραχώρησ η στη ΔΕΠΑΚ	Κεφαλαιοποι μένο από ΔΕΠΑΚ	Χρήση από ΔΕΠΑΚ	Άλλη χρήση
1	Α΄ Γυμνάσιο – Πλατεία Βιλεαρδουίνου	Ναι	Ναι	Σχολή μουσικής (Ωδείο)	
2	Ζουμπούλειο Μέγαρο	Ναι	Ναι	Σχολή χορού	
3	Δημοτικό πάρκο σιδηροδρόμων (ΟΣΕ)	Ναι	Ναι		Ενοικίαση αναψυκτηρίου – είσπραξη ενοικίων
4	Δημοτικό αναψυκτήριο – Πλατεία Δημαρχείου	Ναι	Ναι		Ενοικίαση αναψυκτηρίου – είσπραξη ενοικίων
5	Κτίριο Αναγνωστοπούλου	Ναι	Ναι	Γραφεία διοίκησης	
6	Κινηματοθέατρο «Ηλέκτρα»	Ναι	Ναι		Περιστασιακή χρήση από την επιχείρηση και ιδιωτικούς συλλόγους
7	Προκατασκευασμένες αίθουσες ανατ. κέντρου	Ναι	Ναι		Ενοικίαση καταστημάτων – είσπραξη ενοικίων
8	Προκατασκευασμένες αίθουσες δυτ. Κέντρου	Ναι	Ναι		Ενοικίαση καταστημάτων – είσπραξη ενοικίων
9	Γήπεδα μπάσκετ-βόλλεϋ δυτ. Κέντρου	Ναι	Ναι		Καμία σχέση με την επιχείρηση

²⁷⁸ Με δεδομένο ότι είχαν παραχωρηθεί κατά χρήση, μπορούσε η αξία τους, όπως αυτή είχε αποτιμηθεί από την επιτροπή του άρθρου 9 του ν.2190/1920, να λογιστικοποιηθεί και να αποτελέσει στοιχείο του πάγιου ενεργητικού ως ασώματες ακινητοποιήσεις, χωρίς να είναι τα ακίνητα στην ιδιοκτησία της επιχείρησης.

α/α	Ακίνητο	Παραχώρησ η στη ΔΕΠΑΚ	Κεφαλαιοποιη μένο από ΔΕΠΑΚ	Χρήση από ΔΕΠΑΚ	Άλλη χρήση
10	Κτίριο Φιτσάλου	Ναι	Όχι	Πινακοθήκη	
11	Γυμνάσιο παραλίας	Όχι	Όχι	Σχολή εικαστικών	

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Επισημάνσεις σε σχέση με την ακίνητη περιουσία της επιχείρησης:

1. Τα ακίνητα με αρ. 3 και 4 είχαν αρχικά παραχωρηθεί στη ΔΕΠΑΚ από το δήμο στο πλαίσιο του φιλόδοξου αρχικού σχεδιασμού με βάση τον οποίο η ΔΕΠΑΚ θα έπαιζε έναν ευρύτερο πολιτιστικό – κοινωνικό ρόλο στην αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου (τομέας 9 στο αναλυτικό οργανόγραμμα, βλ. παραπάνω). Ειδικότερα, το πάρκο του ΟΣΕ δημιουργήθηκε μετά από δημοτική πρωτοβουλία το 1986 (ολοκληρώθηκε το 1990 λόγω των σεισμών). Πέρα από την ανάπλαση του χώρου ως ένα κλασικό πάρκο, δημιουργήθηκε (σε συνεργασία με τον ΟΣΕ) ένα μουσείο σιδηροδρόμων και ένα δημοτικό αναψυκτήριο στο ισόγειο του σταθμού «Καλαμάτα-Λιμήν». Στόχος του όλου εγχειρήματος ήταν να λειτουργήσει το πάρκο του ΟΣΕ ως χώρος που συνδυάζει την αναψυχή, την πολιτισμική παράδοση (μουσείο σιδηροδρόμων), τη διενέργεια εκδηλώσεων και την κοινωνική αλληλεπίδραση. Στη συνέχεια όμως η αδυναμία της επιχείρησης να διαχειριστεί αποτελεσματικά τέτοιες σύνθετες δραστηριότητες ή και απλές εμπορικές δραστηριότητες όπως η λειτουργία ενός αναψυκτηρίου, είχαν σαν αποτέλεσμα την εγκατάλειψη της όλης προσπάθειας, με εκμίσθωση των δύο αναψυκτηρίων (πάρκο ΟΣΕ και πλατεία δημαρχείου) σε ιδιώτες. Το δε πάρκο του ΟΣΕ παραμελήθηκε και παρήκμασε ως δημόσιος χώρος. Έτσι, οι προσπάθειες αξιοποίησης του ελεύθερου χρόνου των δημοτών με νέες δραστηριότητες όπως η δημιουργία πολυδύναμων κέντρων νεολαίας, αναψυκτηρίων κλπ. δεν χρεοκόπησαν μόνο ως ιδέες αλλά και οικονομικά.
8. Η διατήρηση στην επιχείρηση περιουσιακών στοιχείων μόνο και μόνο για την ενίσχυση του ταμείου της μέσω ενοικίων, χωρίς να έχουν καμία σχέση με τη λειτουργία της, ενώ ταυτόχρονα εξαιρούνταν άλλα που χρησιμοποιούνταν από την επιχείρηση, μόνο ορθολογική πολιτική δεν μπορεί να χαρακτηριστεί καθώς διαστρεβλωνόταν η απεικόνιση των πραγματικών οικονομικών δεδομένων της.
9. Οι παραπάνω ασάφειες είναι ενδεικτικές του κλίματος και της φιλοσοφίας για τις σχέσεις δήμου-δημοτικής επιχείρησης. Η χαλαρή οριοθέτηση λογιστικά αλλά και εννοιολογικά μεταξύ του δήμου και της ΔΕΠΑΚ (κάτι που συναντάται σε όλες τις

περιπτώσεις των δημοτικών επιχειρήσεων του ΔΚ) δημιουργούσε πολλαπλά προβλήματα (με χαρακτηριστικότερο ότι οι επιχειρήσεις δεν αναλάμβαναν την ευθύνη των αποφάσεών τους και θεωρούσαν το δήμο ως τον διασώστη που θα έρθει να τις σώσει όταν χρειαστεί).

10. Θα πρέπει να προστεθεί ως ιδιαιτερότητα ο τρόπος αποτίμησης της αξίας των περιουσιακών στοιχείων τα οποία δεν αποτιμούνταν με διαδικασίες αγοράς, γεγονός που οδηγούσε σε μη αντικειμενικές εκτιμήσεις.

Η περιουσιακή κατάσταση της επιχείρησης απεικονίζεται για το 2007 στον ισολογισμό:

Πίνακας 4-11. Συνοπτικός ισολογισμός όπως ΔΕΠΑΚ, 31/12/2007

Μέγεθος	Ποσό
Πάγιο ενεργητικό	1.719.450
Κυκλοφορούν ενεργητικό	391.797
Μεταβατικοί λογαριασμοί	40.717
Σύνολο ενεργητικού	2.151.964
Ίδια κεφάλαια	-412.754
Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις	1.689.264
Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις	874.764
Σύνολο υποχρεώσεων	2.564.028
Μεταβατικοί λογαριασμοί	690
Σύνολο παθητικού	2.151.964

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Ο ισολογισμός φανερώνει μια κακή οικονομική κατάσταση, με δεδομένο ότι η επιχείρηση είχε αρνητικά ίδια κεφάλαια και υποχρεώσεις που ξεπερνούσαν τα €2,5 εκατ. Από την περαιτέρω ανάλυση των μεγεθών αυτών, αξίζουν επισήμανσης τα εξής: (α) Στο πάγιο ενεργητικό το 80% περίπου (€1.364.428) αποτελείτο από ασώματες ακινητοποιήσεις και μόνο το 20% (€355.022) από ενσώματες, γεγονός που οφείλεται στο ότι τα ακίνητα όπως επιχείρησης είχαν παραχωρηθεί μόνο κατά χρήση από το ΔΚ, όπως επισημάναμε παραπάνω. (β) Οι μεταβατικοί λογαριασμοί ενεργητικού αφορούσαν σε μη εισπραχθέντα δίδακτρα προηγούμενων ετών (κυρίως του 2007). (γ) Η επιχείρηση είχε συσσωρευμένες ζημιές καθ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας όπως ύψους €2.689.908, με αποτέλεσμα να έχει και αρνητικά ίδια κεφάλαια (-412.754 ευρώ), όπως απεικονίζει ο πίνακας που ακολουθεί.

Πίνακας 4-12. Ίδια κεφάλαια ΔΕΠΑΚ (31/12/2007)

Μέγεθος	Ποσό
Καταβεβλημένο	1.705.302
Επιχορηγήσεις επενδύσεων	56.685
Τακτικό & έκτακτο αποθεματικό	288.857
Ειδικό αποθεματικό (δωρεές έργων τέχνης, κλπ.)	226.310
Προοδευτική Ζημία όλων των ετών λειτουργίας	-2.689.908
Σύνολο ιδίων κεφαλαίων	-412.754

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

(δ) Η επιχείρηση είχε υψηλές μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις λόγω δανείων από το ΔΚ και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΚΔ), όπως απεικονίζει ο επόμενος πίνακας. (ε) Υψηλές ήταν και οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις (μεθεπόμενος πίνακας). Χαρακτηριστικό της κακής οικονομικής κατάστασης της επιχείρησης ήταν ότι αδυνατούσε να καταβάλλει ακόμη και τις αποδοχές του προσωπικού. (στ) Η κακή οικονομική κατάσταση της επιχείρησης είχε σαν συνέπεια, εκτός των άλλων, και σοβαρά προβλήματα ρευστότητας με αποτέλεσμα τη μεγάλη καθυστέρηση εξόφλησης των αποδοχών των εργαζομένων, των προμηθευτών, των φόρων και παρακρατήσεων, κ.λπ. Η κάλυψη των αρνητικών αποτελεσμάτων της επιχείρησης θα μπορούσε να γίνει με έναν από τους δύο τρόπους: είτε με αύξηση του κεφαλαίου, ή με κεφαλαιοποίηση των οφειλομένων προς το ΔΚ (ή με συνδυασμό και των δύο μεθόδων).

Πίνακας 4-13. Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις ΔΕΠΑΚ (31/12/2007)

Μέγεθος	Ποσό
Δάνειο – Ταμ. Παρακ. & Δανείων	311.254
Δάνειο από Δήμο Καλαμάτας – άτοκο (από το 1996) ²⁷⁹	1.374.464
Εγγυήσεις ενοικίων	3.546
Σύνολο	1.689.264

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-14. Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ΔΕΠΑΚ (31/12/2007)

Μέγεθος	Ποσό
Χρεολυτική δόση	142.746
Διάφοροι προμηθευτές	295.756
Φόροι – τέλη	23.121
Ασφαλιστικοί οργανισμοί	98.347
Αποδοχές προσωπικού	192.671
Διάφορες αμοιβές τρίτων	34.642
Οδοιπορικά	57.480
Δάνειο από ΔΗΠΕΘΕΚ	30.000
Σύνολο	874.764

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

4.2.2.2 Αποτελέσματα λειτουργίας

Τα συσσωρευμένα οικονομικά προβλήματα της επιχείρησης (υψηλές υποχρεώσεις, αρνητικά ίδια κεφάλαια, έλλειψη ρευστότητας) ήταν η συνέπεια των χρόνιων αρνητικών οικονομικών αποτελεσμάτων της, όπως απεικονίζει ο πίνακας που ακολουθεί.

Πίνακας 4-15. Αποτελέσματα χρήσης της ΔΕΠΑΚ, 1985-2007 (σε ευρώ)

Έτος	Κέρδη / ζημιές	Συσσωρευμένες ζημιές
1985-2000		-2.127.676
2001	-68.920	-2.196.596

²⁷⁹ Απόφαση 222/08-05-1996 του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Καλαμάτας

Έτος	Κέρδη / Ζημιές	Συσσωρευμένες ζημιές
2002	-114.083	-2.310.679
2003	-229.681	-2.540.360
2004	-240.751	-2.781.111
2005	284.276	-2.496.834
2006	41.494	-2.455.340
2007	-234.568	-2.689.908
Σύνολο ζημιών 1985-2007		-2.689.908

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Μια ανάλυση των αποτελεσμάτων χρήσης της επιχείρησης για την περίοδο 2003-2007, και η σύνθεση βασικών δεικτών, συνοψίζεται στους πίνακες που ακολουθούν.

Πίνακας 4-16. Αποτελέσματα λειτουργίας ΔΕΠΑΚ, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Έσοδα					
Κύκλος εργασιών	500.349	444.716	514.490	522.523	556.238
Επιχορηγήσεις & παρεπόμενες ασχολίες	1.633.257	1.493.733	1.910.236	1.816.722	1.811.208
Σύνολο εσόδων	2.133.606	1.938.449	2.424.726	2.339.244	2.367.446
Ρυθμός μεταβολής εσόδων		-9,10%	25,10%	-3,50%	1,20%
Έξοδα					
Κόστος πωλήσεων & παροχής υπηρεσιών	1.801.482	1.631.889	1.567.687	1.776.413	2.018.295
Έξοδα διοικητικής λειτουργίας	491.526	508.755	510.654	540.750	548.165
Διάφορα έξοδα	7.711	514	8.776	379	5.561
Σύνολο εξόδων	2.300.719	2.141.158	2.087.117	2.317.541	2.572.021
Ρυθμός μεταβολής εξόδων		-7%	-3%	11%	11%
Ολικά αποτελέσματα εκμετάλλευσης	-167.113	-202.710	337.608	21.703	-204.575
Έκτακτα αποτελέσματα	-46.087	-21.561	-36.851	35.326	-14.458
Αποσβέσεις μη ενσωματωμένες	-16.481	-16.481	-16.481	-15.535	-15.535
Καθαρά κέρδη / ζημιές	-229.681	-240.751	284.276	41.494	-234.568

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-17. Αμοιβές ΔΕΠΑΚ, 2003 – 2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Αμοιβές & έξοδα προσωπικού	1.417.467	1.412.608	1.422.000	1.445.407	1.604.200
Αμοιβές & έξοδα τρίτων	632.676	494.079	502.337	619.968	722.791
Σύνολο αμοιβών	2.050.143	1.906.687	1.924.337	2.065.374	2.326.991

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-18. Βασικοί δείκτες ΔΕΠΑΚ, 2003 – 2007

Δείκτης	2003	2004	2005	2006	2007
Ρυθμός μεταβολής επιχορηγήσεων		-8,50%	27,90%	-4,90%	-0,30%
Σύνολο αμοιβών / Σύνολο εξόδων	89%	89%	92%	89%	90%
Επιχορηγήσεις / Σύνολο εσόδων	77%	77%	79%	78%	77%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο εσόδων	23%	23%	21%	22%	23%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο αμοιβών	24%	23%	27%	25%	24%
Κύκλος εργασιών / Έξοδα διοικητ. Λειτουργ.	102%	87%	101%	97%	101%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο εξόδων	22%	21%	25%	23%	22%

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Από την ανάλυση των αποτελεσμάτων και την επισκόπηση των παραπάνω πινάκων, συνάγουμε τα εξής βασικά συμπεράσματα.

- *Έντονα αρνητική κερδοφορία.* Η κερδοφορία της επιχείρησης ήταν, συνολικά, έντονα αρνητική, και τα θετικά αποτελέσματα για επιμέρους έτη (2005 και 2006) οφείλονταν σε συγκυριακές καταστάσεις (είσπραξη οφειλόμενων επιχορηγήσεων, προσωρινή μείωση εξόδων), χωρίς όμως αυτό να αλλάζει τον κανόνα. Οι συσσωρευμένες ζημιές (€2.689.908 από την έναρξη της λειτουργίας της το 1985 έως το τέλος του 2007) είχαν μειώσει αντίστοιχα τα ίδια κεφάλαια της επιχείρησης και άρα και το μετοχικό της κεφάλαιο. Οι συσσωρευμένες ζημιές από το 2000 έως το 2007 (για 7 έτη) ανέρχονταν σε €562.323 (=2.689.908 - 2.127.676), ποσό που αντιστοιχεί σε μέση ετήσια ζημιά €80.319. Η συσσωρευμένη ζημιά έως το τέλος του 2000 (€2.127.676) αντιστοιχεί σε μέση ετήσια ζημιά €132.980 για το διάστημα 1985-2000 (16 έτη), ποσό που είναι σημαντικά μεγαλύτερο από το αντίστοιχο των €80.319 της περιόδου 2000-2007. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι *τα οικονομικά προβλήματα της επιχείρησης δεν περιορίζονταν στην μετά του 2000 περίοδο αλλά ήταν πολύ πιο έντονα κατά την προηγούμενη περίοδο (1985-2000)*. Ιδίως κατά τη δεκαετία του 1990 η επιχείρηση είχε σημαντικά οικονομικά προβλήματα με αποτέλεσμα ο ΔΚ το 1996 να δώσει στη ΔΕΠΑΚ (ως άτοκο δάνειο) 1.375.000 € για να καλύψει τις υποχρεώσεις της.
- *Πλασματική απεικόνιση των οικονομικών δεδομένων.* Η πάγια συνήθεια της επιχείρησης να καταχωρεί τις επιχορηγήσεις όχι ως δεδουλευμένα (accrued) έσοδα, δηλαδή τη χρονική στιγμή που συμβαίνει η συναλλαγή (για τις επιχορηγήσεις, τη στιγμή/έτος που θα έπρεπε να εισπραχθούν), αλλά τη στιγμή που γίνεται η είσπραξη του ποσού,²⁸⁰ παραποιούσε σημαντικά τα οικονομικά της δεδομένα (τα καθαρά αποτελέσματα, τις απαιτήσεις και τα ίδια κεφάλαια).²⁸¹ Η κακή αυτή πρακτική είχε επισημανθεί ιδιαίτερα και στο λογιστικό έλεγχο των ορκωτών ελεγκτών, με την

²⁸⁰ Η πρακτική αυτή ίσχυε στα απλογραφικά λογιστικά συστήματα του δημοσίου αλλά δεν αρμόζει σε μια ανώνυμη εταιρεία του ιδιωτικού δικαίου, ανεξάρτητα αν υπάγεται στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

²⁸¹ Η καταχώρηση των επιχορηγήσεων ως δεδουλευμένα έσοδα, και όχι ως ταμειακά έσοδα, (α) θα μείωνε τις ζημιές / αύξαινε τα κέρδη κατά τα έτη που οι επιχορηγήσεις ως είσπραξη ήταν μειωμένες σε σχέση με το ποσό που θα έπρεπε να καταβληθεί, και αντίστροφα (θα αύξαινε τις ζημιές / μείωνε τα κέρδη κατά τα έτη που οι επιχορηγήσεις ως είσπραξη ήταν αυξημένες σε σχέση με το ποσό που θα έπρεπε να καταβληθεί), (β) θα αύξαινε τις απαιτήσεις της επιχείρησης έναντι των υπόχρεων με βάση την προγραμματική σύμβαση (ΥΠΠΟ & ΔΚ), και (γ) θα οδηγούσε σε μείωση των καθαρών αποτελεσμάτων (καταγραφή ως ζημιά χρήσης) και των ιδίων κεφαλαίων για το μέρος εκείνο των απαιτήσεων που σε κάποια στιγμή θα κρίνονταν ανεπίδεκτες είσπραξης.

προτροπή για λογιστικοποίηση όλων των ανείσπρακτων επιχορηγήσεων για να μπορεί να παρακολουθεί η επιχείρηση τις οφειλές και να απαιτεί την είσπραξή τους (ΣΟΛ ΑΕ, 2006).

- *Μεγάλη εξάρτηση από τις επιχορηγήσεις.* Οι επιχορηγήσεις (από το ΥΠΠΟ και το ΔΚ) συνιστούσαν για όλα τα χρόνια την κύρια πηγή εσόδων της ΔΕΠΑΚ, σε ποσοστό που προσέγγιζε το 80% του συνόλου των εσόδων (ή, αντίστοιχα, τα ίδια έσοδα –κύκλος εργασιών- συνεισέφεραν κάτι παραπάνω από 20% στα συνολικά έσοδα), γεγονός που φανερώνει τη μεγάλη εξάρτηση της ΔΕΠΑΚ από ξένες πηγές εσόδων και άρα και την έκθεσή της στις διακυμάνσεις των εισροών αυτών. Η μη ομαλή καταβολή των επιχορηγήσεων και οι διακυμάνσεις –καθυστέρηση ή και καθόλου καταβολή- δημιουργούσε πρόσθετα προβλήματα. Αυτό καταδεικνύεται χαρακτηριστικά από το ρυθμό μεταβολής της καταβολής των επιχορηγήσεων από έτος σε έτος, με αποκορύφωμα την αύξησή τους κατά €415.000 περίπου μεταξύ 2004 και 2005 (κατά 28%), παρόλο που δεν υπήρξε καμία αλλαγή στις προγραμματικές συμβάσεις. Οι δύο αυτοί παράγοντες –μεγάλη εξάρτηση και διαφοροποίηση στην εκταμίευση- σε συνδυασμό, δημιουργούσαν πρόσθετα προβλήματα στην επιχείρηση (ρευστότητας, αδυναμίας εκπλήρωσης υποχρεώσεων κ.λπ.).

Η ΔΕΠΑΚ είχε συνάψει δύο Προγραμματικές Συμβάσεις με βάση τις οποίες επιχορηγείτο, με συμβαλλόμενα μέρη το Δήμο Καλαμάτας και το Υπουργείο Πολιτισμού. Η μία Προγραμματική Σύμβαση αφορούσε τους τομείς: Μουσικής, Χορού, Εικαστικών, Προβολής & Επικοινωνίας, Γενικής Διεύθυνσης και Καλλιτεχνικών Εκδηλώσεων. Υπεγράφη το 1985 για 10 έτη και το 1995 για άλλα 10 έτη. Η τελευταία ανανέωσή της έγινε το 2006 για 3 έτη με το ποσό των 480.000,00 € ανά έτος για κάθε ένα συμβαλλόμενο. Η άλλη Προγραμματική αφορούσε το ΔΙΚΕΧΟ. Υπεγράφη το 1995 για 10 έτη και ανανεώθηκε το 2006 για 3 έτη με το ποσό των 480.000,00 € επίσης ανά έτος για κάθε ένα συμβαλλόμενο. Τα ποσά των επιχορηγήσεων για τα έτη 2005 – 2007 καθώς και οι απαιτήσεις για το τέλος του 2007 εμφανίζονται παρακάτω.

Πίνακας 4-19. Έσοδα ΔΕΠΑΚ από επιχορηγήσεις

	2005	2006	2007
Τρέχοντος έτους			
Από ΥΠΠΟ για ΔΕΠΑΚ	59.795		
Από ΥΠΠΟ για ΔΙΚΕΧΟ	300.000	480.000	480.000
Από Δήμο για ΔΕΠΑΚ & ΔΙΚΕΧΟ	900.000	1.000.000	960.000

	2005	2006	2007
Προηγούμενων ετών			
Από ΥΠΠΟ	440.205	100.000	35.000
Από Δήμο	65.508		30.000
Σύνολο	1.765.508	1.580.000	1.505.000

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-20. Υπόλοιπα απαιτήσεων της ΔΕΠΑΚ από επιχορηγήσεις (τέλος 2007)

Περιγραφή	Ποσό
Έτους 2007	
Από ΥΠΠΟ για ΔΕΠΑΚ	480.000
Από Δήμο για ΔΕΠΑΚ & ΔΙΚΕΧΟ	3.491
Προηγούμενων ετών	
Από ΥΠΠΟ	812.351
Από Δήμο	225.315
Σύνολο	1.521.158

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Η σύνθεση του κύκλου εργασιών περιλάμβανε τα δίδακτρα από τις τρεις καλλιτεχνικές σχολές, τα οποία και αποτελούσαν τη μερίδα του λέοντος (77,5% για το 2007), τα εισιτήρια από το φεστιβάλ χορού (20% το 2007) και ελάχιστα έσοδα από άλλες καλλιτεχνικές εκδηλώσεις (2,5% το 2007). Δεν υπήρχαν σημαντικές διαφοροποιήσεις στον κύκλο εργασιών από έτος σε έτος.

- *Υψηλό κόστος λειτουργίας.* Μια βασική ανισορροπία της ΔΕΠΑΚ ήταν το υψηλό κόστος λειτουργίας της. Το 90% των συνολικών εξόδων, κατά μέσο όρο, ήταν κόστος προσωπικού και καλυπτόταν μόνο κατά 25% από τον κύκλο εργασιών. Μια προσπάθεια που έγινε για τον εξορθολογισμό και τη συγκράτηση του κόστους κατά τα έτη 2004 & 2005 (Μαλαπάνης, 2005), εγκαταλείφθηκε στη συνέχεια με αποτέλεσμα την αλματώδη αύξηση των εξόδων κατά €500.000 περίπου (29%) μεταξύ 2005 και 2007. Το υψηλό κόστος πωλήσεων ήταν αποτέλεσμα της ανορθολογικής λειτουργίας των καλλιτεχνικών σχολών (βλ. ανάλυση στην επόμενη ενότητα). Από τον κύκλο εργασιών μόλις που καλύπτονταν τα έξοδα διοικητικής λειτουργίας.

Με βάση τα παραπάνω, προκύπτει ως γενικό συμπέρασμα ότι η επιχείρηση αντιμετώπιζε σοβαρά οικονομικά προβλήματα τα οποία δεν οφείλονταν απλά στην μη τήρηση από το ΥΠΠΟ των προγραμματικών του υποχρεώσεων όσον αφορά τις συμφωνημένες επιχορηγήσεις κατά τα έτη 2005-2007 (κάτι βέβαια που έκανε τα πράγματα αρκετά πιο δύσκολα για την επιχείρηση) αλλά τα οποία ήταν δομικά και σχετιζόνταν με τον τρόπο λειτουργίας της (πολυάριθμο προσωπικό, ανορθολογική λειτουργία, σπατάλες, λήψη

αποφάσεων με βάση πολιτικές σκοπιμότητες και πελατειακές σχέσεις, αδιαφάνεια, κ.λπ.). Μία πιο εμπεριστατωμένη απεικόνιση της αρνητικής οικονομικής κατάστασης της επιχείρησης προκύπτει από την επισκόπηση των αναλυτικών οικονομικών στοιχείων για την πενταετία 2003-2007 στους πίνακες που ακολουθούν.

Πέρα από τη συνοπτική διαχρονική ανάλυση, χρήσιμα συμπεράσματα προκύπτουν για την κατανομή εσόδων και εξόδων μεταξύ των τομέων δραστηριότητας της επιχείρησης από την επισκόπηση του αναλυτικού πίνακα που ακολουθεί για το 2007, με σημαντικότερα τα εξής.

- *Γενική Διεύθυνση.* Στη Γενική Διεύθυνση καταχωρείται το μέρος της επιχορήγησης που αφορούσε στις καλλιτεχνικές σχολές (εκτός της επιχορήγησης για το ΔΙΚΕΧΟ) και το μεγαλύτερο μέρος του διοικητικού κόστους (το οποίο σε μεγάλο βαθμό αφορούσε τη διοικητική υποστήριξη των σχολών), γεγονός που παραποιεί το πραγματικό κόστος ανά σχολή.
- *Καλλιτεχνικές σχολές.* Τα έσοδα από δίδακτρα των τριών καλλιτεχνικών σχολών μόλις που ξεπερνούσαν το 50% του κόστους του διδακτικού προσωπικού (με δεδομένο ότι το προσωπικό των σχολών ήταν μόνο διδακτικό καθώς το διοικητικό προσωπικό των σχολών υπαγόταν στη Γενική Διεύθυνση). Το ποσοστό αυτό πέφτει πιο χαμηλά αν λάβουμε υπόψη ότι ένα μέρος από τις αμοιβές τρίτων αφορά σε έξοδα για την παροχή εκπαιδευτικού έργου. Ο πιο σημαντικός τομέας από πλευράς ιδίων εσόδων για τη ΔΕΠΑΚ ήταν αυτός της μουσικής με συμμετοχή 46% (έναντι του χορού με 20%, των εικαστικών με 12%, του ΔΙΚΕΧΟ με 20% και των καλλιτεχνικών εκδηλώσεων με 3%).

Πίνακας 4-21. Ανάλυση αποτελεσμάτων ΔΕΠΑΚ ανά τομέα δραστηριότητας, 2007

	Γ. ΔΝΣΗ	ΧΟΡΟΣ	ΜΟΥΣ.	ΕΙΚΑΣΤ.	ΚΑΛ.ΕΚΛ.	ΑΝΨ. ΔΗΜ.	ΑΝΨ. Δ.ΠΣ.	ΔΙΚΕΧΟ	Τ. ΠΡΟΒ.	ΠΙΝ.	Δ. Κ.	ΣΥΝΟΛΟ
ΕΣΟΔΑ												
Πωλήσεις Υπηρεσιών		109058	253098	68454	14682			110946				556238
Επιχορηγήσεις βάσει Προγραμματικών	515000				30000			960000				1505000
Χορηγίες με ΦΠΑ	3300	20852			22005			190000				236157
Άλλα Έσοδα από Παροχή Υπηρεσιών	705				41259			268		66		42298
Ενοίκια			1380		810	14069	9706				2493	28458
	519005	129910	254478	68454	108756	14069	9706	1261214	0	66	2493	2368151
ΕΞΟΔΑ												
Κόστος Προσωπικού:												
Αμοιβές	406374	152315	341875	103029	0	0	0	170587	29692	0	0	1203872
Εργοδοτικές Εισφορές	123954	37788	95029	27227	0	0	0	41565	8332	0	0	333895
Υποσύνολο	530328	190103	436904	130256	0	0	0	212152	38024	0	0	1537767
Άλλα Έξοδα Προσωπικού	390	19267	29491	5692				11593				66433
Συνολικό Κόστος Προσωπικού	530718	209370	466395	135948	0	0	0	223745	38024	0	0	1604200
Αμοιβές Τρίτων	4148	5264	70649	20848	64815	0	0	557066	0	0	0	722790
Λοιπά Έξοδα	17946	699	12226	13527	31332	0	0	119395	1863	2156	408	199552
ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ	552812	215333	549270	170323	96147	0	0	900206	39887	2156	408	2526542
Αποτέλεσμα προ αποσβέσεων και ανοργ. εξόδων	-33807	-85423	-294792	-101869	12609	14069	9706	361008	-39887	-2090	2085	-158391
Αποσβέσεις												-61136
Ανόργανα/Διάφορα Έξοδα												-15041
ΚΕΡΔΟΣ (ΖΗΜΙΑ)												-234568

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

- **ΔΙΚΕΧΟ.** Είναι ο μόνος τομέας από τους παραγωγικούς τομείς δραστηριότητας που φαίνεται να καλύπτει τα έξοδά του, παράγοντας μάλιστα και πλεόνασμα (€360.000 περίπου για το συγκεκριμένο έτος). Αυτό συμβαίνει διότι το φεστιβάλ χορού είχε υψηλό ποσό επιχορήγησης ανά έτος (€960.000) και με συνέπεια στην εκταμίευση, λόγω της πανελλήνιας και διεθνούς προβολής του και της καταξίωσης του θεσμού. Είναι άξιο παρατήρησης ότι τα έσοδα από εισιτήρια είναι χαμηλά (€110.946 ή 9% στο σύνολο των εσόδων), ενώ το υπόλοιπο καλύπτεται από επιχορηγήσεις (76%) και χορηγίες (15%). Στα έξοδα κυρίαρχη θέση κατέχουν οι αμοιβές τρίτων (€557.066, ή 62%), δαπάνες που αφορούν κυρίως στην πληρωμή των καλλιτεχνών για τις παραστάσεις χορού. Με δεδομένο ότι η διάρκεια του φεστιβάλ είναι μια εβδομάδα περίπου κάθε καλοκαίρι, το διοικητικό προσωπικό που ήταν καταχωρημένο στο ΔΙΚΕΧΟ (7 άτομα ως απασχολούμενοι, 9 μισθοδοτούμενοι) εξυπηρετούσε στην ουσία και τους άλλους τομείς της επιχείρησης καθώς η απασχόλησή τους που απαιτείτο για το φεστιβάλ ήταν πολύ λιγότερη από πλήρη ετήσια απασχόληση. Έτσι, το φεστιβάλ χορού πριμοδοτούσε τόσο σε ανθρώπινους όσο και σε χρηματικούς πόρους τους άλλους τομείς, πριμοδότηση που βελτίωνε την εικόνα των καλλιτεχνικών σχολών.

Στον παρακάτω πίνακα παρατίθενται αναλυτικά στοιχεία για το κόστος του προσωπικού της ΔΕΠΑΚ κατά το 2007. Στα στοιχεία αυτά δεν περιλαμβάνονται οι αμοιβές τρίτων.

Πίνακας 4-22. Κόστος προσωπικού ΔΕΠΑΚ - 2007²⁸²

	ΓΔ	Π&Ε	Μουσ	Χορ	Εικ	ΔΚΧ	Σύνολο
Διοικητικό προσωπικό							
Μικτές αποδοχές	406.374	29.692	26.539	32.344	15.250	170.589	680.788
Εργ. Εισφορές	124.114	8.332	7.231	4.014	4.015	41.719	189.424
Κόστος διοικ. Προσ.	530.488	38.024	33.770	36.358	19.265	212.308	870.212
	61%	4%	4%	4%	2%	24%	100%
Διδακτικό προσωπικό							
Μικτές αποδοχές			315.336	119.971	87.777		523.084
Εργ. Εισφορές			87.798	33.461	23.212		144.471
Κόστος διδακτ. Προσ.			403.134	153.432	110.989		667.555
			60%	23%	17%		100%

²⁸² Τυχόν διαφορές σε επιμέρους σύνολα των οικονομικών δεδομένων για το προσωπικό οφείλονται στον τρόπο ταξινόμησης των δεδομένων, με δεδομένο ότι η λογιστική τους καταχώρηση δεν ταυτίζεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, με την απασχόληση των εργαζομένων στους διάφορους τομείς, όπως σημειώθηκε και παραπάνω.

	ΓΔ	Π&Ε	Μουσ	Χορ	Εικ	ΔΚΧ	Σύνολο
Σύνολο προσωπικού							
Μικτές αποδοχές	406.374	29.692	341.875	152.315	103.027	170.589	1.203.872
Εργ. Εισφορές	124.114	8.332	95.029	37.475	27.227	41.719	333.895
Κόστος συνολ. Προσ.	530.488	38.024	436.904	189.790	130.254	212.308	1.537.767
	34%	2%	28%	12%	8%	14%	100%
Αναλογία κόστους διοικ/διδakt. προσωπικού							
Διοικ. προσωπικό	100%	100%	8%	19%	15%	100%	57%
Διδakt. προσωπικό			92%	81%	85%	0%	43%
Σύνολο προσωπικού	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Είναι χαρακτηριστικό της ανορθολογικής κατανομής του κόστους μεταξύ διοικητικού και διδακτικού προσωπικού ότι το κόστος του διοικητικού προσωπικού στο σύνολο των τομέων είναι πολύ μεγαλύτερο από αυτό του διδακτικού προσωπικού (57% έναντι 43% αντίστοιχα).

4.2.2.3 Ανάλυση λειτουργίας των καλλιτεχνικών σχολών

Το συμπέρασμα που προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε είναι ότι η λειτουργία των καλλιτεχνικών σχολών της ΔΕΠΑΚ είχε υπάρξει διαχρονικά ανορθολογική. Με δεδομένο ότι οι τομείς αυτοί υπηρεσιών αποτελούσαν τον πυρήνα της ΔΕΠΑΚ, έχει ενδιαφέρον να εξετάσουμε πιο αναλυτικά τη λειτουργία των τριών σχολών.

Σχολή Μουσικής. Η λειτουργία της ως ωδείο περιλάμβανε τμήματα όλων των οργάνων συμφωνικής ορχήστρας, όλων των τάξεων των θεωρητικών, πιάνο, κιθάρα, ακορντεόν, τμήματα προπαιδείας και δύο χορωδίες (μικτή και παιδική). Οι ηλικίες των μαθητών ξεκινούσαν από τα 5 έτη, με τα 2/3 περίπου να κυμαίνονται μεταξύ των 9 και 16 ετών, κατά μέσο όρο. Ο αριθμός των μαθητών ξεκίνησε από τα 750 άτομα περίπου για να μειωθεί σταδιακά τα επόμενα χρόνια, φθάνοντας τα 512 άτομα το 2007.²⁸³ Για τα δέκα πρώτα χρόνια περίπου λειτουργίας, έως τα μέσα της δεκαετίας του 1990, η μουσική σχολή χαρακτηριζόταν από *εσωστρέφεια*, περιοριζόμενη στη διδασκαλία των οργάνων και χωρίς να έχει προσεγγίσει την τοπική κοινωνία με άλλες δραστηριότητες, κυρίως λόγω της αδυναμίας των εκάστοτε καλλιτεχνικών διευθυντών να αφουγκραστούν τον παλμό της πόλης και τις πολιτιστικές ανάγκες της καθώς η παραμονή τους στην πόλη

²⁸³ Από τους εγγραφέντες μαθητές, υπήρχε ένα ποσοστό διαγραφής στη συνέχεια (σε όλες τις σχολές) που κυμαινόταν διαχρονικά από 10% έως 20%. Για το σχολικό έτος 2007-08 το ποσοστό διαγραφών ήταν κατά μέσο όρο 15%.

ήταν περιορισμένη. Προς την κατεύθυνση σύνδεσης πιο οργανικά με την τοπική κοινωνία αναλήφθηκαν πρωτοβουλίες από τη δεκαετία του 1990 όπως: η δημιουργία συμφωνικής ορχήστρας (1996) και η συνεργασία της με μουσικά ερασιτεχνικά σχήματα της πόλης· η συνεργασία με σχολεία της πόλης (όπως αυτή με το δημοτικό σχολείο για παιδιά με ειδικές ανάγκες το 1996)· το καλλιτεχνικό καφενείο (παρουσίαση μουσικών δημιουργιών, συνήθως σε συνδυασμό με ποίηση ή λόγο)· μουσικές βραδιές στο Πνευματικό Κέντρο σε συνεργασία με διάφορα καταξιωμένα μουσικά σχήματα· και συναυλίες προς το κοινό της πόλης με τη συμμετοχή σπουδαστών και καθηγητών της σχολής. Οι δραστηριότητες αυτές αδράνησαν με το χρόνο, με το καλλιτεχνικό καφενείο και τις συνεργασίες με τα σχολεία να εξαφανιστούν εντελώς από το προσκήνιο. Η οργανική σύνδεση με την τοπική κοινωνία αναβλήθηκε και η εσωστρέφεια παρέμεινε.

Σχολή Χορού. Λειτουργούσε το ερασιτεχνικό τμήμα παιδιών και ενηλίκων και το προεπαγγελματικό για παιδιά άνω των 9 ετών που είχαν ιδιαίτερη κλίση και ενδιαφέρον για το χορό. Υπήρχε διαχωρισμός σε εξειδικευμένα τμήματα προπαιδείας, κλασικού μπαλέτου και σύγχρονου χορού. Η αρχική πρόβλεψη (στην Προγραμματική Σύμβαση του 1985) για τη λειτουργία Ανώτερης Σχολής Χορού δεν υλοποιήθηκε ποτέ.²⁸⁴ Η πυραμίδα των ηλικιών είχε μεγαλύτερη συγκέντρωση στις μικρότερες ηλικίες σε σχέση με τις δύο άλλες σχολές (το 75% των μαθητών ήταν μέχρι την ηλικία των 11 ετών, έναντι 45% για τη σχολή μουσικής και 55% για τη σχολή εικαστικών, κατά μέσο όρο). Ένα πρόσθετο στοιχείο είναι η διαχρονικά περιορισμένη συμμετοχή αγοριών (λιγότερο από 3%). Τέλος, ο αριθμός των εγγεγραμμένων μαθητών άγγιξε τα 500 άτομα στα πρώτα χρόνια λειτουργίας, για να μειωθεί σταδιακά κάτω από τα 300 μαθητές στη δεκαετία του 2000 (277 μαθητές τη σχολική χρονιά 2007-08).

Σχολή Εικαστικών. Λειτουργούσαν τμήματα για νήπια (4-6 ετών), για παιδιά (6-8 και 8-11 ετών), για εφήβους (11-14 ετών), για ενήλικες, και για την Ανωτάτη Σχολή Καλών Τεχνών στο ελεύθερο και γραμμικό σχέδιο (14-18 ετών). Τα τμήματα νηπίων και τα παιδικά ήταν μεικτά με αντικείμενα ζωγραφική-κεραμική-κατασκευές, τα εφηβικά με ζωγραφική και κεραμική, και τα τμήματα ενηλίκων περιλάμβαναν ζωγραφική,

²⁸⁴ Λόγω έλλειψης έντονου ενδιαφέροντος για επαγγελματική σταδιοδρομία στο συγκεκριμένο χώρο, αλλά και λόγω των αυξημένων υποχρεώσεων στο σχολείο και διακοπής του χορού γύρω στην ηλικία των δεκαέξι ετών.

κεραμική, αγιογραφία και γλυπτική. Ηλικιακά, το 50% περίπου των μαθητών ήταν στην κατηγορία παιδιά (6-11 ετών). Οι εγγραφές μαθητών δεν παρουσιάζουν μεγάλες αποκλίσεις διαχρονικά όπως παρατηρείται στις δύο άλλες σχολές, με μέγιστο αριθμό τους 350 περίπου μαθητές τη δεκαετία του 1990 και ελάχιστο τους περίπου 300 κατά τη δεκαετία 2000. Στις προσπάθειες σύνδεσης με την κοινωνία καταγράφονται κάποιες περιστασιακές συνεργασίες με κάποιες αντίστοιχες δημοτικές επιχειρήσεις ανά την Ελλάδα με τμήματα εικαστικών, και πρόγραμμα σεμιναρίων για τους μαθητές των πρώτων τάξεων των δημοτικών σχολείων της πόλης με σκοπό την ευαισθητοποίησή τους στην καλλιτεχνική δημιουργία (από το 1996). Κάποιες άλλες πρωτοβουλίες, όπως η κατασκευή των πινακίδων των οδών και των αριθμών των σπιτιών στο ιστορικό κέντρο της Καλαμάτας για λογαριασμό του δήμου και μια προσπάθεια αναβίωσης της καρναβαλικής παράδοσης, δεν ευοδώθηκαν, για οικονομικούς και άλλους λόγους.

Μία συνολική και γενικότερη αποτύπωση της δραστηριότητας των καλλιτεχνικών σχολών για τα 20 και πλέον έτη λειτουργίας τους (έως το 2007-08) συνοψίζεται στα εξής:

- *Το «πολιτιστικό άνοιγμα στην κοινωνία».* Διάφορες πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν κατά καιρούς για διεύρυνση της δράσης τους και παρέμβαση στο ευρύτερο πολιτιστικό και κοινωνικό γίνεσθαι της πόλης -πέρα από την τυπική λειτουργία της διδασκαλίας στους μαθητές τους- δεν είχαν συνέχεια· είτε δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα είτε δεν βρέθηκαν οι τρόποι για να είναι βιώσιμες και να διατηρηθούν. Εκτός των προαναφερθέντων περιπτώσεων, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί και η αποτυχία του τομέα λόγου. Ξεκίνησε τη λειτουργία του το 1996 (προβλεπόταν στην Προγραμματική Σύμβαση του 1995), με μεγαλεπήβολους σκοπούς «... να σχεδιάζει, να οργανώνει και να παρουσιάζει συμπόσια, συνέδρια, εκθέσεις, σεμινάρια εκπαιδευτικού χαρακτήρα και εκδόσεις με στόχο την προβολή της Καλαμάτας ως κέντρου διανόησης, ώστε να ανταλλάσσονται ιδέες και γνώση σε τοπικό και διεθνές επίπεδο. Να προωθεί τη διερεύνηση, διάσωση και προβολή της τοπικής ιστορίας και του πολιτισμού» (Προγραμματική Σύμβαση 1995). Ο τομέας οργάνωσε τελικά μόνο τρεις εκδηλώσεις και η προσπάθεια εγκαταλείφθηκε εν τη γεννέσει της λόγω οικονομικών δυσχερειών.
- *Συνεργασίες με άλλους φορείς, εγχώριους και διεθνείς.* Έγιναν κάποιες προσπάθειες κατά καιρούς για διεθνείς συνεργασίες (ιδίως την δεκαετία 1990) με σημαντικότερη

τη δημιουργία ενός πολιτιστικού δικτύου με άλλες πόλεις στην ΕΕ το 1993, συνεργασία όμως η οποία δεν παρήγαγε αποτελέσματα και εγκαταλείφθηκε γρήγορα.²⁸⁵ Αλλά και οι εγχώριες συνεργασίες με άλλους πολιτιστικούς φορείς εκτός Καλαμάτας ήταν βραχύβιες και περιορισμένες, έτσι ώστε η συνολική πολιτική της επιχείρησης να χαρακτηρίζεται ως εσωστρεφής.

- *Δεν έγινε οργανική σύνδεση με τα δημοτικά σχολεία της πόλης.* Δεν έγιναν συστηματικές ενέργειες για σύνδεση των καλλιτεχνικών σχολών με τα σχολεία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, και κάποιες αποσπασματικές ενέργειες που έγιναν δεν απέδωσαν και εγκαταλείφθηκαν.
- *Πιο συνεπής και σταθερή η συνεισφορά του εικαστικού.* Από τις τρεις σχολές θα χαρακτηρίζαμε τη συνεισφορά του εικαστικού σχολείου στην πόλη πιο ουσιαστική και πιο συνεπή διαχρονικά. Κάποιοι προφανείς λόγοι είναι το ότι δεν αντιμετώπιζε ανταγωνισμό, απευθυνόταν σε μια ευρύτερη κατηγορία πολιτών καθώς προσέφερε καλλιτεχνική εκπαίδευση σε διαφορετικά αντικείμενα, και επίσης απευθυνόταν όχι μόνο σε μικρές αλλά και σε μεγαλύτερες ηλικίες. Σαν αποτέλεσμα δεν παρουσίασε τη μείωση στο μαθητικό δυναμικό του που παρουσίασαν οι άλλες σχολές παρόλο που γενικά η ζήτηση για τις υπηρεσίες του ήταν χαμηλότερη από τις άλλες δύο σχολές.
- *Προβλήματα διοικητικής και οργανωτικής φύσεως.* Αυτού του είδους τα προβλήματα ήταν ιδιαίτερα εμφανή στο ωδείο, λόγω της μεγαλύτερης κλίμακας δραστηριοτήτων του, της πολυπλοκότητας του εκπαιδευτικού του προγράμματος (αριθμός μαθημάτων ατομικών/ομαδικών, αριθμός τμημάτων, κ.λπ.), αλλά και λόγω της σύνθετης τιμολογιακής πολιτικής του. Αλλά όλες οι άλλες σχολές αντιμετώπιζαν προβλήματα παρόμοιας φύσεως, τα οποία τροφοδοτούνταν επιπλέον από: τη διάσπαρτη χωρικά λειτουργία τους, την απουσία ολοκληρωμένου μηχανογραφικού συστήματος διοικητικής και γραμματειακής υποστήριξης, την πλημμελή στατιστική τεκμηρίωση (με αποτέλεσμα τα παραγόμενα στοιχεία να είναι ελλιπή ή/και ανακριβή), την απουσία μιας κεντρικής και ολοκληρωμένης

²⁸⁵ Στο δίκτυο συμμετείχαν οι δήμοι Καλαμάτας, Αβινιόν Γαλλίας και Τσιμπελίνας Ιταλίας με στόχους προγράμματα αναπαλαιώσης μνημείων, εκπαιδευτικές ανταλλαγές και την ίδρυση Κέντρου Ερευνών Μεσογειακής Κουλτούρας στην Καλαμάτα μέσω της εταιρείας «Ο Φοίνικας της Μεσογείου».

διοικητικής φιλοσοφίας και πρακτικής, την έλλειψη διοικητικού ελέγχου, και τη στελέχωση των διοικητικών θέσεων με μη κατάλληλο προσωπικό.

- *Ζητήματα με το διδακτικό προσωπικό.* Ο αριθμός των διδασκόντων ήταν μεγάλος (ξεπερνούσε τα 70 άτομα για τα περισσότερα χρόνια), με ένα σημαντικό αριθμό από αυτούς να προέρχονται από και να διαμένουν στην Αθήνα. Αυτό επιβάρυνε σημαντικά το κόστος προσωπικού καθώς η ΔΕΠΑΚ επιβαρυνόταν, πέρα από τις αμοιβές, με τα κόστη προσέλευσης-αποχώρησης προς και από Καλαμάτα και διαμονής («οδοιπορικά και φιλοξενία»). Αλλά ταυτόχρονα αποδυνάμωνε την οργανική σύνδεση διδασκόντων και τοπικής κοινωνίας, σύνδεση που ήταν απαραίτητη για τη διάχυση της καλλιτεχνικής παιδείας στα ευρύτερα λαϊκά στρώματα της πόλης. Ένα επιπλέον πρόβλημα ήταν η άκρως διαφοροποιημένη πολιτική αμοιβών (και αναθέσεων εκπαιδευτικού έργου) που ακολουθούσε η επιχείρηση. Οι διαφοροποιημένες ωριαίες αμοιβές προσδιορίζονταν κατά κανόνα, σύμφωνα με την έρευνά μας, με υποκειμενικά κριτήρια καθώς οι διοικούντες διέκριναν του διδάσκοντες σε ευνοούμενους και μη.
- *Ευνοήθηκαν κυρίως τα μεσαία οικονομικά και κοινωνικά στρώματα.* Η πολιτική της ΔΕΠΑΚ δεν άγγιξε ιδιαίτερα τα χαμηλότερα εισοδηματικά και κοινωνικά στρώματα της πόλης. Η πολιτική διδάκτρων που ακολουθήθηκε, αρχικά χαμηλά και αυξημένα στη συνέχεια, αποτελούν ένα λόγο για την αποξένωση των χαμηλότερων στρωμάτων αλλά όχι τον μοναδικό.
- *Διαχρονική σύγχυση σχετικά με τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών από τις σχολές της ΔΕΠΑΚ.* Οι ιδρυτικοί στόχοι περί «...ολοκληρωμένου προγράμματος πολιτιστικής ανάπτυξης της περιοχής...», της οποίας η καλλιτεχνική παιδεία θα αποτελούσε μόνο ένα μέρος, δεν ήταν συμβατοί με τη φύση μιας επιχείρησης που θα λειτουργεί με «αδιωτικοοικονομικά κριτήρια». Έτσι, από τη φύση της και εκ γενετής η επιχείρηση ενσωμάτωνε μια βασική αντίφαση: ανταποδοτική λειτουργία αλλά με στόχους ευρείς, κοινωνικούς, που δεν μπορούσαν να εξυπηρετηθούν από μια ανταποδοτική λογική. Η σύγχυση αυτή μεταξύ ανταποδοτικότητας και ευρέων κοινωνικών στόχων είναι εμφανής στα διάφορα στάδια της ζωής της επιχείρησης. Η αρχική πολιτική χαμηλών διδάκτρων εγκαταλείφθηκε σταδιακά και υιοθετήθηκε

η άποψη ότι οι καλλιτεχνικές σχολές θα πρέπει να είναι ανταποδοτικές.²⁸⁶ Υπήρχε βέβαια πάντα το θέμα των επιχορηγήσεων, το οποίο συσκότιζε τα ζητήματα ανταποδοτικότητας. Καθώς οι επιχορηγήσεις προβλέπονταν στο θεσμικό πλαίσιο και συμφωνούνταν μέσα από προγραμματικές συμβάσεις, έδιναν το επιχείρημα στις κατά καιρούς διοικήσεις του δήμου και της επιχείρησης ότι τα οικονομικά προβλήματα της επιχείρησης οφείλονταν στις διακυμάνσεις και την ασυνέπεια των συμβαλλομένων μερών στην εκταμίευση των επιχορηγήσεων, και όχι στην εγγενή σύγκρουση σχετικά με τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών και τον ενδεδειγμένο τρόπο χρηματοδότησής τους.

- *Συσσωρευμένα οικονομικά προβλήματα που καθιστούσαν προβληματική τη λειτουργία των σχολών.* Όλοι οι παράγοντες που έχουν αναλυθεί παραπάνω συνέτειναν σε μια επισώρευση οικονομικών προβλημάτων. Για την αντιμετώπισή τους έγιναν κατά καιρούς διάφορες αποσπασματικές ενέργειες, αλλά η πιο στοχευμένη -καθώς βασίστηκε σε συστηματική ανάλυση των δεδομένων- ήταν αυτή που έγινε το 2005 από τον τότε αντιδήμαρχο Παναγιώτη Μαλαπάνη. Ήταν στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 2000 που τα προβλήματα αυτά είχαν οξυνθεί ιδιαίτερα. Για την αντιμετώπισή τους, ο κ. Μαλαπάνης εκπόνησε τεχνική μελέτη σχετικά με την ανταποδοτικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών στις τρεις σχολές και πρότεινε συγκεκριμένα μέτρα μείωσης του κόστους (Μαλαπάνης, 2005). Συνοψίζουμε στη συνέχεια τα πορίσματα αυτής της μελέτης.

Τα συμπεράσματα του κ. Μαλαπάνη έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα καθώς κατείχε σημαντικές θέσεις στα κοινά της πόλης από το 1982 ανελλιπώς έως και το 2006. Είχε διατελέσει δήμαρχος το 1990 (για ένα σύντομο διάστημα έως τη λήξη της δημαρχιακής περιόδου, λόγω παραίτησης του κ. Μπένου) και επίσης κατά την τετραετία 1995-1998, ενώ κατά την περίοδο εκπόνησης της μελέτης ήταν αντιδήμαρχος (εκλεγμένος με τη συμπολίτευση). Άρα οι προτάσεις Μαλαπάνη που ακολουθούν δεν ήταν μια αντιπολιτευτική κριτική αλλά μια εκ των έσω προσπάθεια για τη διόρθωση των κακώς κειμένων. Για τον κ. Μαλαπάνη το πρόβλημα των καλλιτεχνικών σχολών ήταν η «χαμηλή ανταποδοτικότητά» τους. Κάνοντας μια λεπτομερειακή ανάλυση και στις τρεις

²⁸⁶ Η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε σθεναρά από τον Χρήστο Μαλαπάνη (Μαλαπάνης, 2005), βλ. ανάλυση στη συνέχεια.

σχολές, προσδιόρισε το κόστος και τα έσοδα ανά διδάσκοντα, έτσι ώστε να προσδιορίσει ποιοι είναι ανταποδοτικοί και ποιοι δεν είναι, και να προτείνει στη συνέχεια προσαρμογές (μείωση ωρομισθίων, κατάργηση τμημάτων, κ.λπ.).²⁸⁷ Για το σύνολο των σχολών, τα έσοδα από την πώληση υπηρεσιών κάλυπταν μόλις το 40% του κόστους του διδακτικού προσωπικού για το σχολικό έτος διερεύνησης 2004-2005 (βλ. επόμενο πίνακα). Το συμπέρασμα αυτό συμπίπτει με τα συμπεράσματα της μελέτης αυτής για την αναλογία εσόδων / κόστους διδακτικού προσωπικού (βλ. ανάλυση παραπάνω). Ως λύση ο κ. Μαλαπάνης πρότεινε μια δέσμη μέτρων για τον έλεγχο και περιορισμό του κόστους λειτουργίας (επόμενος πίνακας), επισημαίνοντας ότι η λειτουργία των σχολών ήταν ανορθολογική και ότι θα έπρεπε να υπάρξει ριζική αναδιάρθρωση στον τρόπο λειτουργίας τους.

Πίνακας 4-23. Οι «προτάσεις Μαλαπάνη» για την αναδιάρθρωση των σχολών της ΔΕΠΑΚ (2005)

Σχολή	Πρόταση
Ωδείο	Πλήρης αναδιοργάνωση του τρόπου λειτουργίας των ανταποδοτικών οργάνων
	Αναδιοργάνωση του τρόπου διδασκαλίας των επικουρικών μαθημάτων
	Περιορισμός καθηγητών
	Πιθανός περιορισμός διδασκαλίας ορισμένων οργάνων
	Έλεγχος ωρών εργασίας ωρομισθίου προσωπικού.
Σχολή Χορού	Σύμπτυξη τμημάτων
	Μείωση μουσικού συνοδοῦ κυριῶν
	Μείωση ωρών επίσκεψης δασκάλων στα σχολεία
	Μείωση κόστους διαμονής
	Επανεξέταση των τμημάτων φυτωρίου λόγω του υψηλού κόστους.
Εικαστικό Σχολείο	Αναδιάρθρωση των τμημάτων
	Έλεγχος ωρών, ωρομισθίων καθηγητών
	Μείωση λειτουργικών εξόδων.

Πηγή: Προσαρμογή από (Μαλαπάνης, 2005)

Στο διάστημα που ακολούθησε, δεν υλοποιήθηκαν τα προτεινόμενα από τη μελέτη Μαλαπάνη μέτρα που θα ανέστρεφαν την αρνητική οικονομική πορεία. Μετά από μια συγκράτηση του κόστους το 2005 στα επίπεδα του 2004, για τα δύο επόμενα χρόνια ξέφυγε πάλι, με ετήσια αύξηση 11%. Κι ενώ, όπως είδαμε παραπάνω, το 2005 (και το 2006) η επιχείρηση παρουσίασε κέρδη λόγω των αυξημένων εισροών από επιχορηγήσεις, το 2007 επανήλθε στο υψηλό επίπεδο ζημιών των ετών 2003 & 2004.

²⁸⁷ Φυσικά, η προσέγγιση αυτή εστιάζει μόνο στο κόστος προσωπικού και αγνοεί τα υπόλοιπα έξοδα, έτσι ώστε η έννοια της ανταποδοτικότητας να είναι μερική, αλλά τα ποσοτικά δεδομένα είναι ενδεικτικά για το μέγεθος του προβλήματος.

Πίνακας 4-24. Μηνιαίο κόστος διδακτικού προσωπικού ΔΕΠΙΑΚ & έσοδα από δίδακτρα, σχολ. έτος 2004-2005

Σχολές	Ακαθ. Αποδοχές	Κόστος μισθοδ.	Κόστος με αναλ. δώρων & αδειών	Φιλοξενία	Οδοιπορικά	Συν. Κόστος / μήνα	Ώρες / μήνα	Καθηγητές	Μαθητές	Έσοδα από δίδακτρα / μήνα
Ωδείο										
Προσωπικό με ΙΚΑ	24.219,00	31.014,85	40.154,93	877,39	2.663,00	43.695,32		30	409	20.879,30
Προσωπικό με ΑΠΥ			8.332,07	200,00	898,00	9.430,07		14	133	6.881,40
Σύνολο Ωδείου	24.219,00	31.014,85	48.487,00	1.077,39	3.561,00	53.125,39		44	542	27.760,70
Χορός	11.702,24	14.863,17	19.114,44		2.591,00	21.705,44	771,5	14	300	12.967,00
Εικαστικά										
Προσωπικό με ΙΚΑ	7.785,70	7.788,61	10.806,69	160	279	11.245,69	479,5	11	192	6.431,80
Προσωπικό με ΑΠΥ			2.875,08	150	140	3.165,08	37,5	3	9	432
Ιστορικός τέχνης			751,28	100	100	951,28				
Κοινωνική παρέμβαση						3.027,19	117			
Σύνολο Εικαστικών	7.785,70	7.788,61	14.433,05	410,00	519,00	18.389,24	634,00	14	201	6.863,80
Σύνολο ΔΕΠΙΑΚ	43.706,94	53.666,63	82.034,49	1.487,39	6.671,00	93.220,07	1.405,50	72	1.043	47.591,50

Μηνιαία έσοδα / μηνιαίο συνολ. κόστος	51%
Ετήσια έσοδα / ετήσιο συνολ. κόστος	40%

Παραδοχές

Ετήσιο κόστος = Μηνιαίο * 12
Ετήσια έσοδα = Μηνιαία * 9,5

Πηγή: (Μαλαπάνης, 2005), Ίδια επεξεργασία

Μια ανάλυση των λειτουργικών στοιχείων για το ωδείο που κάναμε για το σχολικό έτος 2007-2008, δύο χρόνια αργότερα (επόμενος πίνακας), επιβεβαιώνουν τα πορίσματα Μαλαπάνη σχετικά με την ανταποδοτικότητα και τη σχέση εσόδων/κόστους που είχε καταγραφεί το 2005.

Πίνακας 4-25. Βασικά δεδομένα μουσικού σχολείου, σχολ. έτος 2007-08

Παράμετρος	Τιμή
I. Λειτουργικά στοιχεία	
Μαθητές	512
Διαγραφές	80
Εγγραφές	817
Καθηγητές	42
Αριθμός τμημάτων	473
Αριθμός μαθητών/τμήμα (ομαδικά τμήματα)	8,2
Ώρες/εβδομάδα	447
Ώρες/μήνα	1917
II. Οικονομικά στοιχεία (ανά μήνα)	
Κόστος διδακτ. προσωπ./μήνα	
Ακαθ. Αποδοχές	28.692
Εργ. Εισφορές	6.217
Έξοδα φιλοξενίας	720
Οδοιπορικά	2.763
Συνολικό κόστος διδακτ. προσωπ./μήνα	38.392
Έσοδα από διδάκτρα/μήνα	30.701
Καθαρό αποτέλεσμα/μήνα	-7.691
III. Δείκτες	
Μέσο ωρομίσθιο	14,97
Έσοδα/ώρα διδασκαλίας	16,01
Κόστος/ώρα διδασκαλίας	26,56
Κόστος/έσοδα	166%
Ανταποδοτικότητα	-40%
Έσοδα/κόστος	60%

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΠΙΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Από την παραπάνω ανάλυση, θα μπορούσαμε να συνοψίσουμε ως τα βασικότερα προβλήματα των καλλιτεχνικών σχολών τα εξής: ο μεγάλος αριθμός διδακτικού προσωπικού (80 άτομα περίπου), η πολυπλοκότητα του προγράμματος σπουδών (ιδίως του Ωδείου), η διάσπαρτη χωρικά λειτουργία τους, η απουσία μιας ορθολογικής και επεξεργασμένης πολιτικής αμοιβών του προσωπικού και τιμολόγησης των υπηρεσιών, η έλλειψη ενός ενιαία επεξεργασμένου πλαισίου διοικητικής και γραμματειακής υποστήριξης που να υποστηρίζεται και από ένα ολοκληρωμένο μηχανογραφικό σύστημα, και η πλημμελής τήρηση στατιστικών λειτουργικών δεδομένων. Βέβαια, μια αποτελεσματική και συνολική αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών θα απαιτούσε μια πλήρη αναδιάρθρωση και αναδιοργάνωση των εκπαιδευτικών τομέων, και όχι απλά αποσπασματικές ενέργειες όπως η εκπόνηση της μελέτης Μαλαπάνη, η οποία σε τελική ανάλυση δεν είχε αποτελέσματα.

4.3 Δημοτικό Περιφερειακό Θέατρο Καλαμάτας (ΔΗΠΕΘΕΚ)

Το 1982 ο δήμος Καλαμάτας σύστησε το Δημοτικό Θέατρο ως ΝΠΔΔ. Το δύσκαμπτο πλαίσιο λειτουργίας του οδήγησε στην μετεξέλιξή του σε ΝΠΙΔ το 1985, με βάση οικονομοτεχνική μελέτη σύμφωνα με την οποία ήταν ανάγκη να δημιουργηθεί «..μια σύγχρονη και ευέλικτη επιχείρηση μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με κοινωνικούς στόχους, αλλά να λειτουργεί με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια» (Σκιά-Πανοπούλου, 2008, σ. 276). Λειτουργήσε έως το 2007 ως αμιγής δημοτική επιχείρηση. Σκοποί της επιχείρησης ήταν:

α) Η προβολή και ανάπτυξη της Ελληνικής Θεατρικής παραγωγής στην ευρύτερη γεωγραφική περιφέρεια. Η παροχή δυνατότητας στους νέους δημιουργούς να αναπτύξουν τις δραστηριότητες τους γύρω από την θεατρική τέχνη. Η παροχή ευκαιρίας στους νέους της περιφέρειας να εκφράσουν τις καλλιτεχνικές τους ανησυχίες, η τόνωση της πολιτιστικής ζωής που είναι υποβαθμισμένη και η δυνατότητα για γενικότερη πολιτιστική άνθηση, β) Η δημιουργία Δραματικής Σχολής στην πόλη της Καλαμάτας, γ) Η συνεισφορά στον τομέα της απασχόλησης του κλάδου των ηθοποιών και η συμμετοχή τους σε καλλιτεχνικές εκδηλώσεις του Δήμου, δ) Η ουσιαστική πολιτιστική αποκέντρωση στον ευαίσθητο χώρο της θεατρικής τέχνης με απώτερο στόχο την πνευματική ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής.²⁸⁸

4.3.1 Λειτουργικά στοιχεία ΔΗΠΕΘΕΚ

Το ΔΗΠΕΘΕΚ χρησιμοποιούσε για τις διοικητικές του υπηρεσίες διατηρητέο κτίριο του Δήμου Καλαμάτας, ενώ του έχει παραχωρηθεί επίσης από το Δήμο Καλαμάτας η Κεντρική Θεατρική Σκηνή για τις παραστάσεις του. Απασχολούσε το 2007 δέκα άτομα διοικητικό προσωπικό με καθεστώς εξηρημένης εργασίας αορίστου χρόνου, με τις ακόλουθες ειδικότητες. Ο αριθμός αυτός απασχολούμενων σε μόνιμη βάση κρίνεται ανορθολογικός με βάση τις συγκεκριμένες δραστηριότητες του θεάτρου, με δεδομένο ότι οι ειδικότητες παραγωγής δεν απαιτούνταν σε συνεχή βάση αλλά μόνο κατά διαστήματα και για ορισμένο χρόνο, ανάλογα με τον προγραμματισμό και τη ροή των θεατρικών παραστάσεων. Το μόνο προσωπικό που θα χρειαζόταν σε μόνιμη βάση θα ήταν 2-3 άτομα για διοικητική υποστήριξη, ενώ οι υπόλοιπες ανάγκες του θεάτρου σε προσωπικό παραγωγής θα μπορούσαν να καλυφθούν με συμβάσεις έργου με εξωτερικούς συνεργάτες. Αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα την εξοικονόμηση σημαντικών κονδυλίων.

Πίνακας 4-26. Προσωπικό ΔΗΠΕΘΕΚ - 2007

α/α	Ειδικότητα	Μορφωτ. επίπεδο	Καθεστώς εργασίας
1	Λογιστής	ΠΕ	Αορίστου χρόνου
2	Γραμματέας	ΠΕ	
3	Υπαλ. γραφείου	ΔΕ	

²⁸⁸ Συστατική πράξη: Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με αριθμό 9482/1985 (ΕτΚ .τ.β. 91)

α/α	Ειδικότητα	Μορφωτ. επίπεδο	Καθεστώς εργασίας
4	Βοηθός λογιστή	ΔΕ	
5	Υπεύθ. Βεστιαρίου	ΔΕ	
6	Προπομπός	ΤΕ	
7	Φροντιστής	ΔΕ	
8	Μηχανικός σκηνής	ΥΕ	
9	Ξυλουργός	ΥΕ	
10	Φωτιστής – Ηχητικός	ΤΕ	

Πηγή: Στοιχεία ΔΗΠΕΘΕΚ, Ίδια επεξεργασία

4.3.2 Οικονομική ανάλυση ΔΗΠΕΘΕΚ

Το κύριο χαρακτηριστικό της οικονομικής ανάλυσης για το ΔΗΠΕΘΕΚ είναι η πλημελής καταγραφή των λογιστικών και οικονομικών στοιχείων της δραστηριότητάς του, παρόλο που διέθετε αυτόνομο λογιστήριο και λογιστή στο μόνιμο προσωπικό του. Είναι ενδεικτικό της κατάστασης αυτής ότι η επιχείρηση δεν είχε συντάξει ισολογισμό για πολλά χρόνια και έγινε εκ του προχείρου η σύνταξη των ισολογισμών των τριών τελευταίων ετών (2005-2007) από εξωτερικό λογιστή για τις ανάγκες ενσωμάτωσης της επιχείρησης στην υπό ίδρυση νέα δημοτική επιχείρηση ΦΑΡΙΣ. Για τα προηγούμενα χρόνια η επιχείρηση δεν ήταν σε θέση να μας παράσχει οικονομικές πληροφορίες, είτε σε επίσημες οικονομικές καταστάσεις είτε ανεπίσημα στοιχεία. Από τις πληροφορίες που συλλέξαμε, το ΔΗΠΕΘΕΚ ως επιχείρηση δεν είχε ελεγχθεί ποτέ από ορκωτούς ελεγκτές. Οι μόνες οικονομικές πληροφορίες στις οποίες ήταν εφικτό να ανατρέξουμε για τα προ 2005 έτη ήταν από μια οικονομική καταγραφή που είχε κάνει η ερευνήτρια Χαρίκλεια Σκιά ([Σκιά-Πανοπούλου, 2008](#)) με βάση τις οικονομικές καταστάσεις και λοιπά στοιχεία από το λογιστήριο του ΔΗΠΕΘΕΚ, για τα έτη 1985-2000.²⁸⁹ Κατά τη διάρκεια διεξαγωγής της παρούσας έρευνας τα στοιχεία αυτά δεν ήταν διαθέσιμα από την επιχείρηση.

Το ΔΗΠΕΘΕΚ είχε ως κύρια πηγή εσόδων τις επιχορηγήσεις (από το ΥΠΠΟ και το ΔΚ στη βάση των προγραμματικών συμβάσεων που υπέγραφαν τα τρία μέρη) και σε πολύ μικρό βαθμό τα έσοδα από τις θεατρικές παραστάσεις. Εμφανίζεται άκρως προβληματικό ως επιχείρηση, και όσον αφορά τα περιουσιακά του στοιχεία και ως προς τα αποτελέσματά του.

²⁸⁹ Το πώς και γιατί μπορεί να εξαφανίστηκαν τα όποια επίσημα οικονομικά στοιχεία για όποια παρελθόντα έτη είχαν συνταχθεί, αποτελεί ένα ενδιαφέρον και αναπάντητο ερώτημα.

4.3.2.1 Περιουσιακή κατάσταση και υποχρεώσεις

Ο ισολογισμός απεικονίζει μια κακή οικονομική κατάσταση, με δεδομένο ότι η επιχείρηση είχε αρνητικά ίδια κεφάλαια που πλησίαζαν το €1 εκατ. και υποχρεώσεις που προσέγγιζαν τα €1,5 εκατ. Το κύριο μέρος των περιουσιακών του στοιχείων το συνέθεταν κυκλοφορούντα στοιχεία του ενεργητικού, με απαιτήσεις που προσέγγιζαν τα €400 εκατ. Η επιχείρηση είχε συσσωρευμένες ζημιές, σύμφωνα με τις οικονομικές καταστάσεις των ετών 2005-2007,²⁹⁰ καθ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας της ύψους €987.594, με αποτέλεσμα να έχει υψηλά αρνητικά ίδια κεφάλαια (€-965.464).

Πίνακας 4-27. Συνοπτικός ισολογισμός του ΔΗΠΕΘΕΚ, 31/12/2007

Μέγεθος	Ποσό
Πάγιο ενεργητικό	71.310
Κυκλοφορούν ενεργητικό	412.650
Μεταβατικοί λογαριασμοί	71.310
Σύνολο Ενεργητικού	483.960
Ίδια κεφάλαια	-965.464
Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις	562.176
Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις	887.248
Σύνολο υποχρεώσεων	1.449.424
Σύνολο Παθητικού	483.960

Πηγή: Στοιχεία ΔΗΠΕΘΕΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-28. Κυκλοφορούν ενεργητικό ΔΗΠΕΘΕΚ (31/12/2007)

Μέγεθος	Ποσό
Πελάτες	96.477
Χρεώστες διάφοροι	290.233
Απαιτήσεις	386.710
Διαθέσιμα	25.940
Σύνολο	412.650

Πηγή: Στοιχεία ΔΗΠΕΘΕΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-29. Ίδια κεφάλαια ΔΗΠΕΘΕΚ (31/12/2007)

Μέγεθος	Ποσό
Καταβεβλημένο	93.324
Επιχορηγήσεις επενδύσεων	0
Τακτικό αποθεματικό	8.464
Προοδευτική Ζημία προηγούμενων ετών	-987.594
Ζημιά 2007	-79.658
Σύνολο Ιδίων κεφαλαίων	-965.464

Πηγή: Στοιχεία ΔΗΠΕΘΕΚ, Ίδια επεξεργασία

Η επιχείρηση είχε και πολύ υψηλές υποχρεώσεις. Οι μακροπρόθεσμες οφειλές €562.716 αφορούσαν άτοκο δάνειο από το Δήμο Καλαμάτας (έτος), ενώ υπερβολικά υψηλές ήταν και

²⁹⁰ Σύμφωνα με την καταγραφή των οικονομικών καταστάσεων από την Σκιά-Πανοπούλου (2008), οι συσσωρευμένες ζημιές για την περίοδο 1985-2000 ανέρχονταν σε €-981.416 (βλ. παράρτημα).

οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις, όπως απεικονίζεται παρακάτω, με τη μερίδα του λέοντος των οφειλών αυτών να είναι προς ασφαλιστικούς οργανισμούς (ΙΚΑ).²⁹¹

Πίνακας 4-30. Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ΔΗΠΕΘΕΚ (31/12/2007)

Μέγεθος	Ποσό
Διάφοροι προμηθευτές	94.944
Διάφοροι προμηθευτές	94.944
Φόροι – τέλη	35.141
Ασφαλιστικοί οργανισμοί	741.835
Διάφοροι πιστωτές	315.329
Σύνολο	887.248

Πηγή: Στοιχεία ΔΗΠΕΘΕΚ, Ίδια επεξεργασία

Σαν αποτέλεσμα της κακής οικονομικής κατάστασης της επιχείρησης υπήρχαν επίσης σοβαρά προβλήματα ρευστότητας με συνέπεια τη μη δυνατότητα εξόφλησης των υποχρεώσεών της.

4.3.2.2 Αποτελέσματα λειτουργίας

Όπως προαναφέρθηκε, η έλλειψη επίσημων λογιστικών καταστάσεων και η υποτυπώδης και ερασιτεχνική τήρηση των οικονομικών δεδομένων της επιχείρησης δεν επιτρέπει τη διαχρονική αξιολόγηση και διεξαγωγή συμπερασμάτων με ακρίβεια για την οικονομική του λειτουργία. Σαν αποτέλεσμα, τα αποτελέσματα λειτουργίας του ΔΗΠΕΘΕΚ είναι περισσότερο προϊόν εξωλογιστικής και πρόχειρης σύνθεσης και καλύπτουν μόνο την περίοδο 2005-2007, όπως απεικονίζονται στους πίνακες που ακολουθούν.

Πίνακας 4-31. Αποτελέσματα λειτουργίας ΔΗΠΕΘΕΚ, 2005-2007

Μέγεθος	2005	2006	2007
Εσοδα			
Παροχή Υπηρεσιών	105.305	38.247	87.608
Επιχορηγήσεις	536.323	746.000	475.000
Λοιπά	58.075	20.148	140
Σύνολο οργανικών εσόδων	699.703	804.395	562.748
Εξοδα			
Αμοιβές και Έξοδα Προσωπικού	463.244	477.553	457.725
Αμοιβές Τρίτων	40.000	110.609	68.589
Λοιπά έξοδα	100.991	193.392	112.555
Αποσβέσεις	4.445	4.073	3.537
Σύνολο οργανικών εξόδων	608.680	785.627	642.406
Καθαρά Κέρδη (Ζημίες) Χρήσης	91.023	18.768	-79.658

Πηγή: Στοιχεία ΔΗΠΕΘΕΚ, Ίδια επεξεργασία

²⁹¹ Οι πραγματικές οφειλές προς το ΙΚΑ αποδείχτηκαν πολύ υψηλότερες από τις καταγραφείσες. Έτσι, η επιχείρηση ΦΑΡΙΣ στην οποία ενσωματώθηκε και το ΔΗΠΕΘΕΚ αναγκάστηκε να πληρώσει προς το ΙΚΑ για λογαριασμό του ΔΗΠΕΘΕΚ, μετά από διακανονισμό, ένα ποσό που τελικά υπερέβη κατά πολύ το 1 εκατ. ευρώ.

Πίνακας 4-32. Βασικοί δείκτες ΔΗΠΕΘΕΚ, 2005 - 2007

Δείκτης	2005	2006	2007
Σύνολο αμοιβών / Σύνολο εξόδων	83%	75%	82%
Επιχορηγήσεις / Σύνολο εσόδων	77%	93%	84%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο εσόδων	15%	5%	16%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο αμοιβών	21%	7%	17%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο εξόδων	17%	5%	14%

Πηγή: Στοιχεία ΔΗΠΕΘΕΚ, Ίδια επεξεργασία

Από την επισκόπηση αυτών των πρόχειρων, κατά τη σύνταξή τους, αποτελεσμάτων, επισημαίνουμε τα εξής: (α) *Μεγάλη εξάρτηση από τις επιχορηγήσεις*. Όπως και στην περίπτωση της ΔΕΠΑΚ οι επιχορηγήσεις (από το ΥΠΠΟ και το ΔΚ) συνιστούσαν την κύρια πηγή εσόδων της επιχείρησης (85-90%). (β) *Σύνθεση των εξόδων*. Οι αμοιβές και έξοδα προσωπικού και τρίτων καταλαμβάνουν πάνω από το 80% περίπου των εξόδων. (γ) *Υπάρχει πλασματική απεικόνιση των οικονομικών δεδομένων*, όχι απλά λόγω μη καταχώρησης των δεδουλευμένων αλλά των εισπραχθέντων (περίπτωση ΔΕΠΑΚ), αλλά κυρίως λόγω μη επίσημης καταχώρησης των όποιων οικονομικών συναλλαγών διενεργούσε η επιχείρηση.

4.4 Δημοτική Επιχείρηση Τουριστικής Ανάπτυξης Καλαμάτας (ΔΕΤΑΚ)

Η ΔΕΤΑΚ ήταν επίσης αμιγής δημοτική επιχείρηση η οποία ιδρύθηκε το 1991. Οι σκοποί της επιχείρησης ήταν: η προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας στον τομέα του τουρισμού στην ευρύτερη περιοχή του Δήμου, με παράλληλο στόχο την αντιμετώπιση συγκεκριμένων αναγκών του τομέα παροχής τουριστικών υπηρεσιών με την διαχείριση των δύο ξενοδοχείων Α΄ κατηγορίας ΑΧΙΛΕΙΟΝ και ΒΑΣΙΛΙΚΟΝ, του Τουριστικού Γραφείου και της Μαρίνας, για τον ελλειμενισμό τουριστικών σκαφών με όλες τις συμπληρωματικές υπηρεσίες που παρέχει.²⁹²

4.4.1 Λειτουργικά στοιχεία ΔΕΤΑΚ

Η επιχείρηση στεγαζόταν σε κτίριο που της είχε παραχωρήσει ο δήμος Καλαμάτας στο κέντρο της πόλης, ενώ ταυτόχρονα είχε στην ιδιοκτησία της τα δύο ξενοδοχεία ‘Αχίλλειον’ και ‘Βασιλικόν’, και τη δημοτική Μαρίνα (παραχωρηθέντα κατά χρήση από το δήμο). Οι δραστηριότητες της επιχείρησης στο μεγαλύτερο διάστημα λειτουργίας της υπολείπονταν κατά πολύ των φιλόδοξων καταστατικών σκοπών της, με αποτέλεσμα ο διακηρυγμένος

²⁹² Συστατική πράξη με την 17800/26-6-1991 (Φ.Ε.Κ. 613/Β/2-8-1991) απόφαση του Νομάρχη Μεσσηνίας.

σκοπός της τουριστικής ανάπτυξης να αποτελεί γράμμα κενό περιεχομένου, ενώ κατά τα τελευταία χρόνια η επιχείρηση ασχολήθηκε σχεδόν αποκλειστικά με την υλοποίηση κοινωνικών κοινοτικών προγραμμάτων, δηλαδή με αντικείμενα εντελώς άσχετα με τη φυσιογνωμία της. Ειδικότερα, η επιχείρηση υλοποιούσε τα κοινωνικά προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι» στο ΤΔ (τοπικό διαμέρισμα) Αλαγονίας και «Κέντρο Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών» (ΚΔΑΠ) στο ΤΔ Μ. Μαντίνειας, με τα οποία και δικαιολογούσε την ύπαρξή της. Καθαρά στον τομέα των τουριστικών υπηρεσιών,²⁹³ διοργάνωνε από το 2004 την εκδήλωση «Σαν πας στην Καλαμάτα», μια εκδήλωση με ελάχιστη απήχηση, προβολή και ενδιαφέρον από τους παράγοντες της τουριστικής αγοράς, ενώ παράλληλα λειτουργούσε ως γραφείο παροχής τουριστικών πληροφοριών χωρίς να έχει τη δυνατότητα να διαθέσει επαρκή κονδύλια για την παραγωγή έντυπου υλικού όπως χάρτες, τουριστικοί οδηγοί και αφίσες. Λόγω οικονομικής δυσπραγίας (αλλά και για άλλους λόγους) δεν συμμετείχε σε τουριστικές εκθέσεις και τουριστικές καμπάνιες. Από τα δύο ξενοδοχεία που επρόκειτο να διαχειρίζεται το «Αχίλλειον» δεν επισκευάστηκε ποτέ από τους σεισμούς του 1986 –το γεγονός ότι η επιχείρηση συστάθηκε το 1991 και δηλώνεται στους καταστατικούς της σκοπούς η διαχείρισή του ξενοδοχείου δημιουργεί ερωτηματικά λογικής συνέπειας- ενώ το Βασιλικό χρησιμοποιήθηκε για στέγαση δημοτικών υπηρεσιών και ένα μέρος του χρησιμοποιείτο από τον ΕΟΤ. Παράλληλα, εισέπραττε τα ενοίκια της Μαρίνας Καλαμάτας,²⁹⁴ η ενοικίαση της οποίας είχε γίνει το 1998 με ασύμφορους οικονομικούς όρους, ενώ είχε αδυναμία είσπραξης τέλους από επιχειρηματίες στην είσοδο της Μαρίνας, λόγω δικονομικής διένεξης ιδιώτη με το Δήμο Καλαμάτας. Τέλος, παρότι επιχείρηση τουριστικής ανάπτυξης και προβολής της περιοχής, δεν διέθετε ιστοσελίδα στο διαδίκτυο.²⁹⁵

²⁹³ Οι υπηρεσίες αυτές αποτελούσαν το «εμπορικό τμήμα» της επιχείρησης και έπαψαν να παρέχονται με τη συγχώνευση της ΔΕΤΑΚ στην ΦΑΡΙΣ το 2008.

²⁹⁴ Η μαρίνα ολοκληρώθηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1990, άρχισε να λειτουργεί από το 1996, την οποία και διαχειριζόταν η ΔΕΤΑΚ μέχρι το 1998 όποτε μισθώθηκε, μέσω διεθνούς διαγωνισμού, σε ιδιώτη (Όμιλος Κυριακούλη) για 24 χρόνια (έως το 2023), ο οποίος κατέχει το 60% του κεφαλαίου (το 40% κατέχει ο «Συνεταιρισμός τουριστικής εκμετάλλευσης & ανάπτυξης Μεσσηνίας ΣΤΕΑΜ ΣΠΕ». Από το 2013 ο όμιλος Κυριακούλη ελέγχεται από όμιλο τουρκικών συμφερόντων.

²⁹⁵ Οι βασικές πληροφορίες για τη λειτουργία της ΔΕΤΑΚ προέρχονται από την αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης της επιχείρησης που έκαναν οι υπεύθυνοι της επιχείρησης το 2007.

4.4.2 Οικονομική ανάλυση ΔΕΤΑΚ

Πέραν του ότι εξώκειλε από τους ιδρυτικούς της στοπούς και εκφυλίστηκε ως προς την αναπτυξιακή-τουριστική της διάσταση, η ΔΕΤΑΚ ήταν επιπλέον μια δημοτική επιχείρηση με σημαντικά οικονομικά προβλήματα, όπως προκύπτει από την ανάλυση που ακολουθεί.

4.4.2.1 Περιουσιακή κατάσταση και υποχρεώσεις

Από τα στοιχεία του ισολογισμού που ακολουθούν προκύπτει ότι η ΔΕΤΑΚ διέθετε επαρκή, αλλά εικονικά, ίδια κεφάλαια (έχοντας στις ασώματες ακινητοποιήσεις της την αξία της μαρίνας Καλαμάτας που της είχε παραχωρήσει κατά χρήση ο δήμος για να την εκμεταλλεύεται) τα οποία όμως είχαν μειωθεί σημαντικά λόγω των συσσωρευμένων ζημιών (€535.026), είχε ελάχιστες μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις, ενώ τέλος οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ήταν σχετικά χαμηλού ύψους.

Πίνακας 4-33. Συνοπτικός ισολογισμός ΔΕΤΑΚ, 31/12/2007

Μέγεθος	Ποσό
Πάγιο ενεργητικό	1.495.169
Κυκλοφορούν ενεργητικό	57.159
Μεταβατικοί λογαριασμοί	0
Σύνολο Ενεργητικού	1.552.328
Ίδια κεφάλαια	1.357.163
Προβλέψεις	70.507
Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις	16.607
Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις	107.513
Σύνολο υποχρεώσεων	124.120
Μεταβατικοί λογ/σμοί	538
Σύνολο Παθητικού	1.552.328

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΤΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-34. Ίδια κεφάλαια ΔΕΤΑΚ, 31/12/2007

Μέγεθος	Ποσό
Καταβεβλημένο	1.947.724
Επιχορηγήσεις επενδύσεων	0
Τακτικό & έκτακτο αποθεματικό	0
Προοδευτική Ζημία προηγούμενων ετών	-535.026
Ζημία 2007	-55.535
Σύνολο	1.357.163

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΤΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-35. Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ΔΕΤΑΚ, 31/12/2007

Μέγεθος	Ποσό
Διάφοροι προμηθευτές	12.373
Φόροι – τέλη	35.216
Ασφαλιστικοί οργανισμοί	47.816
Διάφορες αμοιβές τρίτων	12.108
Σύνολο	107.513

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΤΑΚ, Ίδια επεξεργασία

4.4.2.2 Αποτελέσματα λειτουργίας

Η εικόνα των αποτελεσμάτων της επιχείρησης (επόμενος πίνακας) δεν είναι καλή. Με €535.026 ζημιά στα 16 χρόνια λειτουργίας της (1991-2007), η ΔΕΤΑΚ είχε κατά μέσο όρο €33.500 ζημιά ανά έτος. Το γεγονός ότι ο κύκλος εργασιών της από παροχή υπηρεσιών ήταν ουσιαστικά μηδενικός καθώς δεν προσέφερε κάποια ανταποδοτική υπηρεσία και τα έσοδά της προέρχονταν αποκλειστικά από επιχορηγήσεις για τα κοινωνικά προγράμματα και από τα ενοίκια της μαρίνας, σε συνδυασμό με τις ανύπαρκτες παρεμβάσεις της στην τουριστική ανάπτυξη της περιοχής, θέτει το ερώτημα γιατί θα έπρεπε να λειτουργεί για τόσα χρόνια η επιχείρηση.

Πίνακας 4-36. Αποτελέσματα λειτουργίας ΔΕΤΑΚ, 2005-2007

Μέγεθος	2005	2006	2007
Έσοδα			
Παροχή Υπηρεσιών	125	0	2.237
Επιχορηγήσεις	114.597	148.701	49.135
Λοιπά	71.323	77.890	81.681
Σύνολο οργανικών εσόδων	186.045	226.591	133.053
Έξοδα			
Αμοιβές και Έξοδα Προσωπικού	71.681	107.485	123.416
Αμοιβές Τρίτων	66.186	46.916	13.091
Λοιπά έξοδα	58.589	38.927	21.347
Αποσβέσεις	31.367	29.917	30.734
Σύνολο οργανικών εξόδων	227.823	223.245	188.588
Καθαρά Κέρδη (Ζημίες) Χρήσης	-41.778	3.346	-55.535

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΤΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-37. Βασικοί δείκτες ΔΕΤΑΚ, 2005 – 2007

Μέγεθος	2005	2006	2007
Σύνολο αμοιβών / Σύνολο εξόδων	60,50%	69,20%	72,40%
Επιχορηγήσεις / Σύνολο εσόδων	61,60%	65,60%	36,90%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο εσόδων	0,10%	0,00%	1,70%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο αμοιβών	0,10%	0,00%	1,60%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο εξόδων	0,10%	0,00%	1,20%

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΤΑΚ, Ίδια επεξεργασία

4.5 Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΚΕΚ)

4.5.1 Λειτουργικά στοιχεία ΚΕΚ

Συστάθηκε το 1995 ²⁹⁶ ως πιστοποιημένο Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης και λειτουργούσε ως αμιγής δημοτική επιχείρηση με σκοπό την υλοποίηση προγραμμάτων

²⁹⁶ Με την με αριθμό 21492/1995 (ΕτΚ. Τ.β 843) απόφαση του Περιφερειακού Διευθυντή Μεσσηνίας, όπως αυτή έχει τροποποιηθεί με την με αριθμό 5326/4 Ιουνίου 1997 (ΕτΚ τ.β.533), 4804 και 1855/25 Νοεμβρίου 1998

συνεχιζόμενης επαγγελματικής κατάρτισης ή και συναφών προς το αντικείμενο αυτό δραστηριοτήτων και ιδίως την υλοποίηση προγραμμάτων με αντικείμενο την καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας. Στεγαζόταν σε κτίριο που του είχε παραχωρηθεί κατά χρήση από το Δήμο Καλαμάτας στην οδό Θουκυδίδου 1. Απασχολούσε 2 άτομα με σύμβαση αορίστου χρόνου (ο διευθυντής και ένα άτομο για διοικητική υποστήριξη) και, ανάλογα με τις ανάγκες, κάποια άτομα με σύμβαση ορισμένου χρόνου. Ανταγωνιζόταν με άλλα ΚΕΚ για την εξασφάλιση προγραμμάτων κατάρτισης και τα υλοποιούσε απασχολώντας ειδικευμένο εκπαιδευτικό προσωπικό από την αγορά.

4.5.2 Οικονομική ανάλυση ΚΕΚ

Το ΚΕΚ ήταν μια μικρή αλλά υγιείς δημοτική επιχείρηση. Το προσωπικό που απασχολούσε ήταν το ελάχιστο απαραίτητο για τη λειτουργία του, δεν εξυπηρετούσε πολιτικές σκοπιμότητες (με προσλήψεις ή άλλους τρόπους) και δεν επιχορηγείτο από το δήμο ή από άλλους εθνικούς φορείς. Επιπλέον, η περιουσιακή του κατάσταση ήταν καλή όπως και τα αποτελέσματα, λειτουργώντας κατά κανόνα ισοσκελισμένα (στα 13 χρόνια λειτουργίας του τα συσσωρευμένα αποτελέσματα παρουσίαζαν ζημιά €13.000).

4.5.2.1 Περιουσιακή κατάσταση και υποχρεώσεις

Από τα στοιχεία του ισολογισμού που ακολουθούν προκύπτει ότι το ΚΕΚ διέθετε χαμηλά αλλά επαρκή ίδια κεφάλαια (χωρίς να καταγράφει στις ασώματες ακινητοποιήσεις την αξία του κτηρίου που του είχε παραχωρήσει κατά χρήση ο δήμος για τη στέγασή του), παρουσίαζε ασήμαντες συσσωρευμένες ζημιές, δεν είχε μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις, δεν είχε δάνεια, και οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του ήταν χαμηλού ύψους και απόλυτα διαχειρήσιμες με βάση τα στοιχεία του ενεργητικού του.

Πίνακας 4-38. Συνοπτικός ισολογισμός ΚΕΚ, 31/12/2007

Μέγεθος	Ποσό
Πάγιο ενεργητικό	3.883
Κυκλοφορούν ενεργητικό	153.297
Μεταβατικοί λογαριασμοί	92.807
Σύνολο Ενεργητικού	249.987
Ίδια κεφάλαια	54.665
Προβλέψεις	0
Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις	0

(ΕτΚ τ. β.1264) και 18064/22 Ιανουαρίου 2001 (ΕτΚ.τ.β. 292) του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Πελοποννήσου, σε εκτέλεση των διατάξεων του ν. 2436/1996.

Μέγεθος	Ποσό
Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις	181.529
Σύνολο υποχρεώσεων	181.529
Μεταβατικοί λογ/σμοί	13.793
Σύνολο Παθητικού	249.987

Πηγή: Στοιχεία ΚΕΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-39. Ίδια κεφάλαια ΚΕΚ, 31/12/2007

Μέγεθος	Ποσό
Καταβεβλημένο	58.921
Επιχορηγήσεις επενδύσεων	0
Τακτικό & έκτακτο αποθεματικό	0
Προοδευτική Ζημία προηγούμενων ετών	-12.929
Κέρδη 2007	8.673
Σύνολο	54.665

Πηγή: Στοιχεία ΚΕΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-40. Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ΚΕΚ, 31/12/2007

Μέγεθος	Ποσό
Διάφοροι προμηθευτές	56.726
Φόροι – τέλη	20.661
Ασφαλιστικοί οργανισμοί	21.538
Διάφοροι πιστωτές	82.604
Σύνολο	181.529

Πηγή: Στοιχεία ΚΕΚ, Ίδια επεξεργασία

4.5.2.2 Αποτελέσματα λειτουργίας

Η ίδια θετική εικόνα παρουσιάζεται και στα αποτελέσματα (επόμενος πίνακας). Τα έξοδα ισοσκελίζονται με τα έσοδα, τα έσοδα προέρχονται αποκλειστικά από την παροχή υπηρεσιών (προγράμματα κατάρτισης), και τα έξοδα αφορούν ουσιαστικά σε πληρωμές προσωπικού, εκπαιδευτικού για την υλοποίηση των προγραμμάτων κατάρτισης και του ελάχιστου απαιτούμενου διοικητικού για τη διοικητική υποστήριξη των προγραμμάτων αυτών. Τα έσοδα και τα έξοδα παρουσιάζουν διακυμάνσεις, ανάλογα με την εξασφάλιση των προγραμμάτων κατάρτισης από τις αρμόδιες εθνικές αρχές και την υλοποίησή τους. Να επισημάνουμε τέλος ότι το ΚΕΚ ήταν η μόνη επιχείρηση του δήμου Καλαμάτας που αντιμετώπιζε ανταγωνισμό στην αγορά, διεκδικώντας τα προγράμματα κατάρτισης με αρκετά άλλα ΚΕΚ του ιδιωτικού (κυρίως) και του δημόσιου τομέα. Η θετική αυτή εικόνα απεικονίζεται και στον επόμενο πίνακα με τους βασικούς δείκτες αποτελεσμάτων.

Πίνακας 4-41. Αποτελέσματα λειτουργίας ΚΕΚ, 2005-2007

Μέγεθος	2005	2006	2007
Έσοδα			
Παροχή Υπηρεσιών	198.216	183.062	464.187
Επιχορηγήσεις			
Λοιπά	4.020	3	2.147
Σύνολο οργανικών εσόδων	202.236	183.065	466.334

Μέγεθος	2005	2006	2007
Έξοδα			
Αμοιβές και Έξοδα Προσωπικού	55.184	59.062	76.420
Αμοιβές Τρίτων	100.376	74.231	313.152
Λοιπά έξοδα	42.133	38.613	67.197
Αποσβέσεις	5.860	1.934	892
Σύνολο οργανικών εξόδων	203.553	173.840	457.661
Καθαρά Κέρδη (Ζημίες) Χρήσης	-1.317	9.225	8.673

Πηγή: Στοιχεία ΚΕΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-42. Βασικοί δείκτες ΚΕΚ, 2005 - 2007

Δείκτης	2005	2006	2007
Σύνολο αμοιβών / Σύνολο εξόδων	76,40%	76,70%	85,10%
Επιχορηγήσεις / Σύνολο εσόδων	0,00%	0,00%	0,00%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο εσόδων	98,00%	100,00%	99,50%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο αμοιβών	127,40%	137,30%	119,20%
Κύκλος εργασιών / Σύνολο εξόδων	97,40%	105,30%	101,40%

Πηγή: Στοιχεία ΚΕΚ, Ίδια επεξεργασία

4.6 Η νέα επιχείρηση ΦΑΡΙΣ: συγχώνευση των ΔΕΠΑΚ, ΔΗΠΕΘΕΚ, ΔΕΤΑΚ, ΚΕΚ

Η υποχρέωση αναδιάρθρωσης των δημοτικών επιχειρήσεων που έθετε το θεσμικό πλαίσιο συνέπεσε με την εκλογή νέων δημοτικών αρχών που ανέλαβαν καθήκοντα από τις αρχές του 2007. Η νέα δημοτική αρχή επέλεξε να συγχωνεύσει τις τέσσερις δημοτικές επιχειρήσεις που εξετάσαμε παραπάνω σε μία κοινωφελή, την ΦΑΡΙΣ. Για να κατανοήσουμε τη δημιουργία της νέας επιχείρησης παρουσιάζουμε αρχικά μία σύνοψη των αποτελεσμάτων των τεσσάρων επιχειρήσεων. Στη συνέχεια, για να αξιολογήσουμε τη λειτουργία της ΦΑΡΙΣ συγκρίνουμε τις προβλέψεις²⁹⁷ με τα απολογιστικά δεδομένα της λειτουργίας της. Η μετάβαση από το παλαιό στο νέο καθεστώς καταδεικνύει αν αντιμετωπίστηκαν και σε ποιο βαθμό τα προβλήματα που σκιαγραφήθηκαν στην ανάλυση που προηγήθηκε.

4.6.1 Συνοπτική εικόνα των τεσσάρων συγχωνευόμενων επιχειρήσεων συνολικά

4.6.1.1 Προσωπικό

Το απασχολούμενο προσωπικό (θέσεις απασχόλησης) των υφιστάμενων επιχειρήσεων για το 2007, με διάκριση σε διοικητικό και διδακτικό καθώς και με βάση το εργασιακό καθεστώς, απεικονίζεται στον παρακάτω πίνακα.

²⁹⁷ Με βάση τη μελέτη βιωσιμότητας που απαιτήθηκε για την ίδρυσή της (ΚΤΕΠ, 2008).

Πίνακας 4-43. Προσωπικό συγχωνευόμενων επιχειρήσεων, 2007

Εργασιακό καθεστώς	ΔΕΠΑΚ	ΔΗΠΕΘΕΚ	ΚΕΚ	ΔΕΤΑΚ	Σύνολο
Διοικητικό Προσωπικό					
Αορίστου	23	10	2	2	37
Ορισμένου	8	1	1	0	10
Μερικό Σύνολο	31	11	3	2	47
Διδακτικό Προσωπικό					
Αορίστου	47	0	0	0	47
Ορισμένου	31	0	0	0	31
Μερικό Σύνολο	78	0	0	0	78
Διοικητικό+Διδακτικό					
Αορίστου	70	10	2	2	84
Ορισμένου	39	1	1	0	41
Γενικό Σύνολο	109	11	3	2	125

Πηγή: Στοιχεία των τεσσάρων επιχειρήσεων, Ίδια επεξεργασία

Ένα πρόβλημα ήταν η έλλειψη αντιστοιχίας στη ΔΕΠΑΚ μεταξύ του απασχολούμενου ανά τομέα διοικητικού προσωπικού και των μισθολογικών επιβαρύνσεων των τομέων. Ειδικότερα, οι τρεις σχολές απασχολούσαν 13 διοικητικούς και επιβαρύνονταν με τη μισθοδοσία μόνο 3 (των τριών καλλιτεχνικών διευθυντών), επιβαρύνοντας αντίστοιχα τη Γεν. Δ/ση, ενώ το ΔΙΚΕΧΟ επιβαρυνόταν με το κόστος περισσότερων διοικητικών απ' ότι απασχολούσε. Η κατανομή αυτή υποτιμούσε σημαντικά το κόστος των τριών σχολών. Επίσης, το Πνευματικό κέντρο στο οποίο απασχολούνταν 2 άτομα από το προσωπικό της ΔΕΠΑΚ (φύλακας και γεν. καθηκόντων) δεν εντασσόταν οργανικά στις δραστηριότητες της ΔΕΠΑΚ. Ο αριθμός των εργαζομένων για τη διοικητική υποστήριξη της ΔΕΠΑΚ (31 άτομα) κρίνεται υπερβολικά υψηλός για τις δραστηριότητες της επιχείρησης. Στους 23 εργαζόμενους της ΔΕΠΑΚ με σύμβαση αορίστου χρόνου υπήρχε υψηλή συγκέντρωση ατόμων με απολυτήριο ΔΕ (14), ενώ πανεπιστημιακής εκπαίδευσης ήταν 4 (3 στην οικονομική υπηρεσία) και 5 υποχρεωτικής εκπαίδευσης. Στο ΔΗΠΕΘΕΚ απασχολούνταν 10 άτομα με σύμβαση αορίστου χρόνου, αριθμός που επίσης κρίνεται υψηλός για τις δραστηριότητες του θεάτρου. Το προσωπικό του ΚΕΚ ήταν το ελάχιστο που απαιτείτο για να λειτουργήσει με τις δραστηριότητες που ανέπτυσσε. Στη ΔΕΤΑΚ το απασχολούμενο προσωπικό των 2 ατόμων με σύμβαση αορίστου χρόνου παρείχε τη διοικητική υποστήριξη και την οικονομική διαχείριση της επιχείρησης για την υλοποίηση των κοινωνικών προγραμμάτων καθώς και για την εκτέλεση της εμπορικής της δραστηριότητας. Το εξειδικευμένο προσωπικό ορισμένου χρόνου υλοποιούσε τα κοινωνικά προγράμματα.

4.6.1.2 Περιουσιακή κατάσταση και υποχρεώσεις

Ο συγκεντρωτικός ισολογισμός που ακολουθεί συνοψίζει την περιουσιακή κατάσταση των τεσσάρων επιχειρήσεων. Τα κύρια προβλήματα που προκύπτουν από την επισκόπησή του είναι η κεφαλαιακή ανεπάρκεια, η ρευστότητα, οι υψηλές απαιτήσεις και οι πολύ υψηλές υποχρεώσεις. Ειδικότερα διαπιστώνουμε ότι:

- Όλες οι επιχειρήσεις, εκτός της ΔΕΤΑΚ, υπέφεραν από **κεφαλαιακή ανεπάρκεια**.
- Είτε ανεξάρτητα είτε στο σύνολό τους, οι επιχειρήσεις αντιμετώπιζαν **πρόβλημα ρευστότητας**, αφού οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις ήταν σχεδόν διπλάσιες από το κυκλοφορούν ενεργητικό, με συνέπεια τη σημαντική καθυστέρηση στην εξόφληση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων και την επιβάρυνση με χρηματοοικονομικά έξοδα.
- Επίσης τα **ίδια κεφάλαια**, στο σύνολο ή ανεξάρτητα για κάθε επιχείρηση, ήταν πολύ χαμηλού ύψους (μικρότερο από το 1% του συνολικού παθητικού, και αρνητικό ίδιο κεφάλαιο για τη ΔΕΠΑΚ και το ΔΗΠΕΘΕΚ) έτσι ώστε να μην μπορούν να καλύψουν τις χρηματοοικονομικές ανάγκες των επιχειρήσεων.
- Οι **απαιτήσεις** ξεπερνούσαν τις €600.000, ενώ ένα μεγάλο μέρος τους ήταν επισφαλές, ήτοι μη εισπράξιμο (βλ. παρακάτω). Το πρόβλημα των επισφαλών απαιτήσεων αφορούσε πρώτιστα το ΔΗΠΕΘΕΚ και κατά δεύτερο λόγο τη ΔΕΠΑΚ.
- Οι **υποχρεώσεις** ήταν πολύ υψηλές, ιδίως στις δύο πολιτιστικές επιχειρήσεις όπου ξεπερνούσαν τα 4 εκατ. ευρώ.

Πίνακας 4-44. Συγκεντρωτικός ισολογισμός (31.12.2007)

	ΔΕΠΑΚ	ΔΗΠΕΘΕΚ	ΔΕΤΑΚ	ΚΕΚ	Σύνολο ²⁹⁸
Ενεργητικό					
Πάγιο	1.719.450	71.310	1.495.169	3.883	3.289.812
Κυκλοφορούν	391.797	412.650	57.159	153.297	1.014.903
Από το οποίο Απαιτήσεις	129.799	386.710	12.524	77.414	606.447
Μεταβατ. Λογ/οι	40.717	0	0	92.807	133.524
Σύνολο	2.151.964	483.960	1.552.328	249.987	4.438.239
Παθητικό					
Ίδια Κεφάλαια	-412.754	-965.464	1.357.163	54.665	33.610
Προβλέψεις	0	0	70.507	0	70.507
Μακροπρ. Υποχρεώσεις	1.689.264	562.176	16.607	0	2.268.047
Βραχυπρ. Υποχρεώσεις	874.764	887.248	107.513	181.529	2.051.054
Μεταβατ. Λογ/οι	690	0	538	13.793	15.021
Σύνολο	2.151.964	483.960	1.552.328	249.987	4.438.239

Πηγή: Στοιχεία των τεσσάρων επιχειρήσεων, Ίδια επεξεργασία

²⁹⁸ Δεν λήφθηκαν υπόψη ενδοεταιρικές συναλλαγές, απαιτήσεις και υποχρεώσεις.

Η κακή οικονομική εικόνα του ισολογισμού φαίνεται παραστατικά στον επόμενο πίνακα όπου συνοψίζονται συσσωρευμένες ζημιές, υποχρεώσεις και απαιτήσεις.

Πίνακας 4-45. Συσσωρευμένες ζημιές, Υποχρεώσεις, Απαιτήσεις (31.12.2007)

	Συσσωρ. Ζημιές (έως και 2007)	Υποχρ/σεις (31.12.07)	Απαιτήσεις (31.12.07)
ΔΕΠΑΚ	-2.689.908	2.564.028	129.799
ΔΗΠΕΘΕΚ	-987.594	1.449.424	386.710
ΔΕΤΑΚ	-535.026	124.120	12.524
ΚΕΚ	-12.929	181.529	77.414
Σύνολο	-4.225.457	4.319.101	606.447

Πηγή: Στοιχεία των τεσσάρων επιχειρήσεων, Ίδια επεξεργασία

4.6.1.3 Συγκεντρωτικά αποτελέσματα

Εξεταζόμενες συνολικά οι τέσσερις επιχειρήσεις, και με βάση τις οικονομικές τους καταστάσεις, παρουσίασαν τα εξής συνοπτικά αποτελέσματα την τριετία 2005-2007.

Πίνακας 4-46. Συγκεντρωτικά αποτελέσματα (2005-2007)

	2005	2006	2007
Έσοδα	3.513.153	3.655.552	3.565.739
Έξοδα	3.180.949	3.552.597	3.926.826
Κέρδη (Ζημιές)	332.204	102.955	-361.087

Πηγή: Στοιχεία των τεσσάρων επιχειρήσεων, Ίδια επεξεργασία

Ο σχολιασμός που θεωρούμε απαραίτητο να κάνουμε στα αποτελέσματα αυτά, τα οποία καταγράφονται αναλυτικά στους τρεις επόμενους πίνακες, είναι ο ακόλουθος:

- Τα οικονομικά προβλήματα στις δύο πρώην πολιτιστικές επιχειρήσεις του Δήμου Καλαμάτας (και ιδίως στη ΔΕΠΑΚ) δεν χρονολογούνται στα τελευταία χρόνια της ζωής τους όπου το ΥΠΠΟ αθέτησε τις συμβατικές του υποχρεώσεις στη χορήγηση των επιχορηγήσεων (προς τη ΔΕΠΑΚ), αλλά πηγαινούν πολύ πιο πίσω χρονικά. Ειδικότερα, με βάση τα αποτελέσματα της ΔΕΠΑΚ για τις περιόδους 1985-2000 και 2001-2007 προκύπτει ότι η μέση ετήσια ζημιά για την 1^η περίοδο ανέρχεται σε €133.000 περίπου ενώ για τη 2^η στο ποσό των €80.000 περίπου. Με δεδομένο ότι οι συσσωρευμένες ζημιές της ΔΕΠΑΚ από την έναρξη της λειτουργίας της ως το τέλος του 2007 άγγιζαν το ποσό των 2,7 εκατ. ευρώ και με λήψη δανείων για κάλυψη λειτουργικών αναγκών που ξεπερνούσαν το 1,5 εκατ. ευρώ, συνάγεται ότι η μη καταβολή προς την επιχείρηση των οφειλόμενων από το ΥΠΠΟ επιχορηγήσεων (1,3 εκατ. περίπου στο τέλος του 2007) απλά επέτεινε το πρόβλημα το οποίο ήταν κυρίως δομικής φύσεως. Λαμβάνοντας υπόψη ότι το ΔΙΚΕΧΟ χρηματοδοτούσε εν μέρει, με τα έσοδα από τις επιχορηγήσεις, τους άλλους τομείς της ΔΕΠΑΚ (κυρίως τους εκπαιδευτικούς τομείς) και το ότι τα έξοδα των σχολών

υποτιμούνταν με την μετακύλιση του μεγαλύτερου μέρους του διοικητικού κόστους τους στον τομέα της διοίκησης, συνάγεται ότι οι εκπαιδευτικοί τομείς ήταν σημαντικά παθητικοί, με αρκετά χαμηλή σχέση εσόδων προς έξοδα. Έντονα παθητική ήταν και η λειτουργία του ΔΗΠΕΘΕΚ, με πολύ υψηλά έξοδα, χαμηλά έσοδα, υψηλές υποχρεώσεις και αδυναμία είσπραξης των απαιτήσεων, με τη διαφορά ότι τα σημαντικά έσοδα από επιχορηγήσεις βελτίωναν σημαντικά τα αρνητικά αποτελέσματα.

- Κατά την τελευταία τριετία της ζωής τους 2005-2007, για την οποία έγινε συστηματική οικονομική ανάλυση όλων των επιχειρήσεων, προκύπτουν διάφορα σημεία τα οποία χρήζουν επισήμανσης. Τα αποτελέσματα των επιχειρήσεων παρουσιάζουν μεγάλες αποκλίσεις οι οποίες οφείλονταν τόσο στα έσοδα (χαμηλού ύψους έσοδα από τις διάφορες δραστηριότητες, οι επιχορηγήσεις δεν καταβάλλονταν ή δεν καταβάλλονταν εγκαίρως, ή και εμφανίζονταν όταν εισπράττονταν και όχι όταν πραγματοποιούνταν) όσο και στα έξοδα τα οποία ήταν υψηλά και επίσης διαφοροποιούνταν σημαντικά από έτος σε έτος. Επίσης, όλες σχεδόν οι επιχειρήσεις υπέφεραν από ανεπάρκεια ιδίων κεφαλαίων, έτσι ώστε στο σύνολο των επιχειρήσεων τα ίδια κεφάλαια ήταν χαμηλότερα του 1% του συνόλου των κεφαλαίων και υποχρεώσεων. Ένα άλλο ζήτημα για τις τέσσερις επιχειρήσεις ήταν τα προβλήματα ρευστότητας με αποτέλεσμα τη μεγάλη καθυστέρηση στην εξόφληση δαπανών και άλλων υποχρεώσεων.
- Η λειτουργία και η αποτελεσματικότητα είχε επηρεαστεί οπωσδήποτε και από τις επιχορηγήσεις. Όπως σημειώθηκε παραπάνω, στις 31-12-07, οι επιχειρήσεις είχαν, εκτός λογιστικών βιβλίων, απαιτήσεις από επιχορηγήσεις €1.521.158, εκ των οποίων €480.000 αφορούσαν στο 2007 και το υπόλοιπο σε προηγούμενα έτη.
- Ο φορολογικός έλεγχος στις συγχωνευόμενες επιχειρήσεις, έλεγχος ο οποίος θα μπορούσε να επισημάνει και να προλάβει προβλήματα, κακές πρακτικές και διαχειριστικές παραλείψεις, δεν είχε διενεργηθεί συστηματικά και με συνέπεια κατά τα έτη λειτουργίας τους, όπως αποκαλύπτει η έκθεση ορκωτών ελεγκτών για τη ΦΑΡΙΣ το έτος 2010 ([ΣΟΛ ΑΕ, 2011](#)). Ειδικότερα αναφέρεται ότι από τις τέσσερις συγχωνευόμενες οι τρεις (ΔΗΠΕΘΕΚ, ΚΕΚ και ΔΕΤΑΚ) δεν είχαν ποτέ ελεγχθεί φορολογικά από τη σύστασή τους, ενώ η ΔΕΠΑΚ είχε περαιώσει φορολογικά έως και τη χρήση 2003, με ανέλεγκτες φορολογικά χρήσεις από το 2004 έως και το 2008.

Πίνακας 4-47. Συνοπτική ανάλυση αποτελεσμάτων Τομέα Πολιτισμού - 2007

	ΧΟΡΟΣ	ΜΟΥΣΙΚΗ	ΕΙΚΑΣΤΙΚΑ	ΔΙΚΕΧΟ	Υποσύνολο	ΔΗΠΕΘΕΚ	Σύνολο
ΕΣΟΔΑ							
Πωλήσεις Υπηρεσιών	109058	253098	68454	110946	541556	87608	629164
Επιχορηγήσεις βάσει Προγραμματικών				960000	960000	475000	1435000
Χορηγίες	20852			190000	210852		210852
Άλλα Έσοδα		1380		268	1648	140	1788
Σύνολο Εσόδων	129910	254478	68454	1261214	1714056	562748	2276804
ΕΞΟΔΑ							
Κόστος Προσωπικού:							
Αμοιβές	152315	341875	103029	170587	767806	342876	1110682
Εργοδοτικές Εισφορές	37788	95029	27227	41565	201609	87078	288687
Υποσύνολο	190103	436904	130256	212152	969415	429954	1399369
Άλλα Έξοδα Προσωπικού	19267	29491	5692	11593	66043	27771	93814
Συνολικό Κόστος Προσωπικού	209370	466395	135948	223745	1035458	457725	1493183
Αμοιβές Τρίτων	5264	70649	20848	557066	653827	68589	722416
Λοιπά Έξοδα	699	12226	13527	119395	145847	116092	261939
Σύνολο Εξόδων	215333	549270	170323	900206	1835132	642406	2477538
Αποτέλεσμα προ αποσβέσεων και ανοργ. εξόδων	-85423	-294792	-101869	361008	-121076	-79658	-200734
Αποσβέσεις							
Ανόργανα/Διάφορα Έξοδα							
Κέρδος (Ζημιά)	-85423	-94792	-101869	361008	-121076	-79658	-200734

Πηγή: Στοιχεία των τεσσάρων επιχειρήσεων, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-48. Συνοπτική ανάλυση αποτελεσμάτων Τομέα Διοίκησης – 2007

	Γ. ΔΝΣΗ	ΚΑΛΛ. ΕΚΔ.	ΤΟΜ. ΠΡΟΒ.	ΠΙΝΑΚΟΘ.	Σύνολο
ΕΣΟΔΑ					
Πωλήσεις Υπηρεσιών		14682			14682
Επιχορηγήσεις βάσει Προγραμματικών	515000	30000			545000
Χορηγίες με ΦΠΑ	3300	22005			25305
Άλλα Έσοδα από Παροχή Υπηρεσιών	705	42069		66	42840
	519005	108756	0	66	627827
ΕΞΟΔΑ					
Κόστος Προσωπικού:					
Αμοιβές	406374	0	29692	0	436066
Εργοδοτικές Εισφορές	123954	0	8332	0	132286
Υποσύνολο	530328	0	38024	0	568352
Άλλα Έξοδα Προσωπικού	390				390
Συνολικό Κόστος Προσωπικού	530718	0	38024	0	568742
Αμοιβές Τρίτων	4148	64815	0	0	68963
Λοιπά Έξοδα	17946	31332	1863	2156	53297
ΣΥΝΟΛΟ ΕΞΟΔΩΝ	552812	96147	39887	2156	691002
Αποτέλεσμα προ αποσβέσεων και ανοργ. εξόδων	-33807	12609	-39887	-2090	-63175
Αποσβέσεις					-61136
Ανόργανα/Διάφορα Έξοδα					-15041
Κέρδος (Ζημιά)					-139352

Πηγή: Στοιχεία των τεσσάρων επιχειρήσεων, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-49. Συγκεντρωτική συνοπτική ανάλυση αποτελεσμάτων - 2007

	ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ	ΚΟΙΝ. ΑΛΛΗΛ.	ΚΕΚ	ΔΙΟΙΚΗΣΗ	ΣΥΝΟΛΟ
ΕΣΟΔΑ					
Πωλήσεις Υπηρεσιών	629164	2237	464187	14682	1110270
Επιχορηγήσεις βάσει Προγραμματικών	1435000	49135	2128	545000	2031263
Χορηγίες	210852			25305	236157
Έσοδα Παρ. Ασχ. Παροχ. Υπηρ.		81455		42840	124295
Άλλα Έσοδα	1788	226	19		2033
Σύνολο Εσόδων	2276804	133053	466334	627827	3504018
ΕΞΟΔΑ					
Κόστος Προσωπικού:					
Αμοιβές	1110682	96416	59420	436066	1702584
Εργοδοτικές Εισφορές	288687	27000	17000	132286	464973
Υποσύνολο	1399369	123416	76420	568352	2167557
Άλλα Έξοδα Προσωπικού	93814			390	94204
Συνολικό Κόστος Προσωπικού	1493183	123416	76420	568742	2261761
Αμοιβές Τρίτων	722416	13091	313152	68963	1117622
Λοιπά Έξοδα	261939	52081	68089	53297	435406
Σύνολο Εξόδων	2477538	188588	457661	691002	3814789
Αποτέλεσμα προ αποσβέσεων και ανοργ. εξόδων	-200734	-55535	8673	-63175	-310771
Αποσβέσεις				-61136	-61136
Ανόργανα/Διάφορα Έξοδα				-15041	-15041
Κέρδος (Ζημιά)	-200734	-55535	8673	-139352	-386948

Πηγή: Στοιχεία των τεσσάρων επιχειρήσεων, Ίδια επεξεργασία

4.6.2 Σχεδιασμός λειτουργίας της ΦΑΡΙΣ

Συνοψίζουμε παρακάτω τα βασικά δεδομένα της νέας επιχείρησης, όπως προκύπτουν από τη μελέτη ίδρυσής της (ΚΤΕΠ, 2008).

4.6.2.1 Δραστηριότητες & προσωπικό

Η νέα επιχείρηση έθεσε ως σκοπό τη δραστηριοποίησή της σε δύο άξονες: πολιτισμός και κοινωνική πολιτική. Η προβλεπόμενη δράση της στους δυο αυτούς άξονες είναι η ακόλουθη.

Πίνακας 4-50. Τομείς και δραστηριότητες της ΦΑΡΙΣ

Τύπος Δραστ.	Άξονας	Τομέας	Υπηρεσία/Δραστηριότητα
Κύρια	Κοινωνική Πολιτική	Κατάρτιση και Προώθηση στην Απασχόληση	Γραφείο Προώθησης στην Απασχόληση
			Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης
		Κοινωνική αλληλεγγύη	Κοινωνική Φροντίδα
			Συνοδευτικές Υποστηρικτικές Υπηρεσίες
	Πολιτισμός	Διεθνές Κέντρο Χορού	ΔΙΚΕΧΟ
		Εικαστικά	Δημοτική Πινακοθήκη Α.ΤΑΣΣΟΣ
			Εικαστικό Εργαστήρι
		Θέατρο	ΔΗΠΕΘΕΚ
		Μουσική	Δημοτικό Ωδείο
		Χορός	Σχολή Χορού
		Προγραμματισμός	Παραγωγή εκδηλώσεων / προγραμματισμός δράσεων
Υποστηρικτική		Διοίκηση	Διοικητική Υποστήριξη
			Προβολή & Επικοινωνία
			Οικονομική Διαχείριση

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2008), Ίδια επεξεργασία

Από τη σύγκριση των δράσεων της ΦΑΡΙΣ με αυτές των προϋπαρχουσών επιχειρήσεων προκύπτει ότι αποπειράθηκε να γίνει ένας εξορθολογισμός. Αφαιρέθηκαν δραστηριότητες, τμήματα και σκοποί που είχαν καθιερωθεί στα προηγούμενα σχήματα, στο κλίμα της υπεραισιοδοξίας της δεκαετίας του 1980 και στο πνεύμα του ‘κοινωνικού μετασχηματισμού’ και της ανάληψης ποικίλων δράσεων από τις δημοτικές επιχειρήσεις. Η νέα επιχείρηση διατήρησε τις δράσεις στον πολιτισμό που ήταν ενεργές κατά την προηγούμενη περίοδο (με τη διαφοροποίηση ότι δεν παρέμεινε υπό την ευθύνη της το Πνευματικό Κέντρο) και πρόσθεσε ουσιαστικά τον τομέα της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Στο απασχολούμενο διοικητικό προσωπικό έγινε προσπάθεια ριζικής αναδιάρθρωσης σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς. Από τα 47 άτομα πριν τη συγχώνευση προβλέφθηκαν 28 θέσεις, μια μείωση δηλαδή κατά 40%. Στο διδακτικό προσωπικό δεν προβλέφθηκε κάποια περικοπή, αυτή όμως η κατηγορία προσωπικού ενείχε μια ευελιξία και μπορούσε να προσαρμόζεται στις ανάγκες των σχολών ανάλογα με τη διακύμανση της ζήτησης για τις εκπαιδευτικές υπηρεσίες. Τις όποιες πρόσθετες ανάγκες της σε εξειδικευμένο προσωπικό (π.χ. υπεύθυνοι προβολής/επικοινωνίας και γραφείου απασχόλησης, προσωπικό για υλοποίηση κοινωνικών δράσεων, κ.λπ.), η επιχείρηση θα μπορούσε να τις καλύψει με προσφυγή στην αγορά. Η πρόβλεψη αυτή της έδινε τη δυνατότητα, θεωρητικά, να καλύψει τις θέσεις αυτές με προσωπικό υψηλών προδιαγραφών, με ευελιξία, και με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου για να μην επιβαρύνεται με πάγιες και ανελαστικές δαπάνες.

4.6.2.2 Περιουσιακή κατάσταση

Όπως και στις προηγούμενες επιχειρήσεις, η ακίνητη περιουσία της ΦΑΡΙΣ ήταν τα κτήρια που της παραχώρησε προς χρήση ο ΔΚ (οκτώ κτήρια). Σε αντίθεση όμως με τις προηγούμενες επιχειρήσεις στις οποίες είχαν παραχωρηθεί κτήρια και για εκμετάλλευση, τα παραχωρούμενα κτήρια στην ΦΑΡΙΣ ήταν μόνο αυτά που ήταν απαραίτητα για τη λειτουργία της.²⁹⁹ Σε όλα τα κτήρια, η κυριότητα παρέμενε στο δήμο Καλαμάτας.³⁰⁰ Η αναδιάρθρωση αυτή συνιστά έναν εξορθολογισμό σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, παρόλο που για τρία από τα οκτώ κτήρια δεν είχε γίνει εκτίμηση της αξίας τους και η παραχώρησή τους ήταν άτυπη.

²⁹⁹ Αφαιρέθηκαν οι εγκαταστάσεις στο δυτικό και ανατολικό κέντρο, τα αναψυκτήρια, το πάρκο σιδηροδρόμων, η μαρίνα κ.λπ.

³⁰⁰ Η εισφορά κατά χρήση, όπως προσδιορίζεται στις πράξεις παραχώρησης από το δήμο Καλαμάτας, αναφέρεται στην αξία των δικαιωμάτων χρήσης των συγκεκριμένων παγίων από τις εν λόγω αμιγείς επιχειρήσεις για το προσδιοριζόμενο χρονικό διάστημα (για 99 έτη), και **όχι στην αξία των ακινήτων** αυτή καθ' εαυτή. Με μία άλλη έννοια, η αξία της εισφοράς κατά χρήση είναι τα τεκμαρτά ενοίκια που αντιστοιχούν στα επιμέρους κτίρια για τον συνολικό χρόνο παραχώρησης των 99 ετών. Η λογιστικοποίηση των δικαιωμάτων χρήσης (καταχώρηση στις ασώματες ακινητοποιήσεις), συνεπάγεται ότι οι ετήσιες αποσβέσεις αντιστοιχούσαν στα ετήσια τεκμαρτά ενοίκια των οποίων το άθροισμα (σε τρέχουσες και όχι σε παρούσες αξίες) ισούται με την αξία της εισφοράς. Αφού η αξία της εισφοράς μηδενίζεται σε 99 έτη, ο συντελεστής ετήσιας απόσβεσης μαθηματικά ισούται με 1,01 (=100/99). Η μέθοδος αυτή απόσβεσης χρησιμοποιείται και στην έκθεση των ορκωτών ελεγκτών για το διαχειριστικό έλεγχο της ΔΕΠΑΚ για την περίοδο 2001-2005 (συντ. απόσβ. = 1,04, ο οποίος προκύπτει λογιστικά ως μέσος όρος λόγω του ότι η έναρξη της περιόδου παραχώρησης δεν ταυτίζεται για όλα τα πάγια).

Πέρα όμως από τα παραχωρούμενα κτήρια, το στήσιμο της νέας επιχείρησης προϋπέθετε την σε χρηματοοικονομικούς όρους επίλυση των δύο καίριων οικονομικών προβλημάτων των συγχωνευόμενων: την ανυπαρξία (ουσιαστικά αρνητικών) ιδίων κεφαλαίων και τις τεράστιες υποχρεώσεις, σαν αποτέλεσμα των υψηλών και μακροχρόνιων αρνητικών αποτελεσμάτων. Η αναδιάταξη του χάρτη των ακινήτων, με την αφαίρεση της κατά χρήσης παραχώρησης κτηρίων από το δήμο που πριν ήταν στο πορτοφόλιο των ΔΕΠΑΚ και ΔΕΤΑΚ, διαφοροποίησε τον συγκεντρωτικό ισολογισμό των συγχωνευόμενων, μειώνοντας την αξία του ενεργητικού και των ιδίων κεφαλαίων κατά 2.337.628 ευρώ (877.484 και 1.493.754 για ΔΕΠΑΚ και ΔΕΤΑΚ αντίστοιχα).³⁰¹ Με την αναμόρφωση των ισολογισμών των ΔΕΠΑΚ και ΔΕΤΑΚ, ο ενοποιημένος ισολογισμός για όλες τις επιχειρήσεις απεικόνιζε πλέον την αναπόσβεστη αξία χρήσης των πέντε κτιρίων για τα οποία είχε γίνει εκτίμηση της αξίας χρήσης τους και είχαν παραχωρηθεί από το δήμο Καλαμάτας.

Πίνακας 4-51. Αναμορφωμένος συγκεντρωτικός ισολογισμός συγχωνευόμενων, 31/12/2007

	ΔΕΠΑΚ	ΔΗΠΕΘΕΚ	ΔΕΤΑΚ	ΚΕΚ	Σύνολο
Ενεργητικό					
Πάγιο	841.966	71.310	1.415	3.883	918.574
Κυκλοφορούν					
Απαιτήσεις	129.799	386.710	12.524	77.414	606.447
Διαθέσιμα	261.998	25.940	44.635	75.883	408.453
Υποσύνολο	391.797	412.650	57.159	153.297	1.014.903
Μεταβατ. Λογ/οι	40.717	0	0	92.807	133.524
Σύνολο Κυκλοφ. και Μετ. Λογ.	432.514	412.650	57.159	246.104	1.148.427
Σύνολο Ενεργητικού	1.274.480	483.960	58.574	249.987	2.067.001
Παθητικό					
Ίδια Κεφάλαια	-1.290.238	-965.464	-136.591	54.665	-2.337.628
Προβλέψεις	0	0	70.507	0	70.507
Μακροπρ. Υποχρεώσεις (Δήμος)	1.374.464	562.176		0	1.936.640
Λοιπές Μακροπρ. Υποχρεώσεις	3.546				331.407
Βραχυπρ. Υποχρεώσεις	874.764	887.248	107.513	181.529	2.051.054
Μεταβατ. Λογ/οι	690	0	538	13.793	15.021
Σύν.Υποχρ., Προβλέψεις, Μετ. Λογ.	2.564.718	1.449.424	195.165	195.322	4.404.629
Σύνολο Παθητικού	1.274.480	483.960	58.574	249.987	2.067.001

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2008)

Ο ισολογισμός αυτός, με περίπου 2,4 εκ. αρνητικά ίδια κεφάλαια και 4,4 εκ. υποχρεώσεις, ήταν άκρως προβληματικός για την έναρξη της νέας επιχείρησης. Η κακή

³⁰¹ Η μεγάλη μείωση στην περίπτωση της ΔΕΤΑΚ προήλθε από την απομάκρυνση της μαρίνας και των εγκαταστάσεών της από τα παραχωρηθέντα κτήρια

αυτή εικόνα ήταν χειρότερη αν συνυπολογιστούν και οι υψηλές επισφαλείς απαιτήσεις (σε σύνολο απαιτήσεων €739.971 το 62% ή €456.000 ήταν επισφαλείς). Ήταν προφανές ότι θα έπρεπε να τακτοποιηθεί αυτή η αρνητική οικονομική κατάσταση, με προτεραιότητα τη ρύθμιση των υποχρεώσεων. Με δεδομένο ότι τις μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις €1.936.640 αποτελούσαν δύο δάνεια του δήμου Καλαμάτας προς τις ΔΕΠΑΚ και ΔΗΠΕΘΕΚ (€1.374.464 και €562.176 αντίστοιχα), ο μόνος τρόπος τακτοποίησης -καθώς δεν υπήρχε η δυνατότητα εξόφλησης- ήταν η κεφαλαιοποίηση του ποσού αυτού, δηλαδή η λογιστική του τακτοποίηση με τη μετατροπή του σε αυξημένη συμμετοχή του δήμου στη νέα επιχείρηση (τακτοποίηση που ουσιαστικά αντιστοιχούσε σε διαγραφή του χρέους). Παράλληλα, θα έπρεπε να γίνει τακτοποίηση και των βραχυπρόθεσμων υποχρεώσεων ύψους €2.051.054. Λαμβάνοντας υπόψη τα διαθέσιμα των συγχωνευόμενων επιχειρήσεων και τις εισπρακτέες απαιτήσεις, παρέμενε ένα έλλειμμα ύψους €950.000 περίπου το οποίο έπρεπε να καλυφθεί με την καταβολή μετρητών. Σε συνδυασμό με άλλες προβλέψεις (ζημιές του 2008 κ.λπ.) το ποσό που θα έπρεπε να καταβάλει άμεσα ο δήμος Καλαμάτας για να ξεκινήσει η ΦΑΡΙΣ ανερχόταν σε 1,5 εκ. Μαζί με την κεφαλαιοποίηση των μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων η συνολική εισφορά του δήμου στη νέα επιχείρηση ανερχόταν σε περίπου 3,5 εκατ. ευρώ, κάτι που μεταφραζόταν σε αντίστοιχη αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, όπως απεικονίζει ο ακόλουθος πίνακας.³⁰²

Πίνακας 4-52. Αύξηση μετοχικού κεφαλαίου της ΦΑΡΙΣ

Περιγραφή	Ποσό
Με κεφαλαιοποίηση των μακροπρόθεσμων υποχρεώσεων (δανείων προς το Δήμο)	1.936.640
Με την καταβολή μετρητών, που απαιτούνται για :	
κάλυψη των υποχρεώσεων για τακτοποίηση	948.202
κάλυψη ζημίας που εκτιμάται για το 2008	350.000
κάλυψη απρόβλεπτων υποχρεώσεων	100.000
Υπόλοιπο Ταμείου	101.798
Συνολική εισφορά μετρητών	1.500.000
Συνολική αύξηση μετοχικού κεφαλαίου	3.436.640

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2008)

³⁰² Η χρηματοοικονομική αδυναμία του δήμου να καταβάλει αυτό το ποσό τον ανάγκασε να συνάψει δάνειο για να ανταποκριθεί στην κάλυψη του μετοχικού κεφαλαίου της ΦΑΡΙΣ.

Συνολικά, με την κεφαλαιοποίηση των δανείων και την εισφορά μετρητών από το ΔΚ ήταν εφικτό να καλυφθεί το έλλειμμα κεφαλαίου, να εξοφληθούν οι άμεσες υποχρεώσεις, να καλυφθούν οι ζημιές και υποχρεώσεις του 2008, και να παραμείνει ένα ταμειακό υπόλοιπο απαραίτητο για την έναρξη της νέας επιχείρησης. Με δεδομένο ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο δεν επέτρεπε καμία αύξηση κεφαλαίου για τα επόμενα τέσσερα (από τη σύσταση της επιχείρησης) έτη, η τακτοποίηση των οικονομικών εκκρεμοτήτων των συγχωνευόμενων επιχειρήσεων με έναν οριστικό και ξεκάθαρο τρόπο για να μη μεταφερθούν βάρη του παρελθόντος στη νέα επιχείρηση ήταν επιβεβλημένη.

4.6.2.3 Προβλέψεις αποτελεσμάτων

Με δεδομένο ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο επέβαλε τη σύνταξη ενός διετούς προγράμματος δράσης και την ανανέωσή του ανά δύο έτη, οι αρχικές προβλέψεις κάλυπταν τα έτη 2009 και 2010. Οι προβλέψεις αυτές απεικονίζονται στους δυο πίνακες που ακολουθούν.

Πίνακας 4-53. Προβλεπόμενα έσοδα της ΦΑΡΙΣ, 2009-2010

	2009	2010
Έσοδα υπηρεσιών προς τρίτους	1.098.356	1.277.266
Επιχορηγήσεις		
Κοινοτικών προγραμμάτων	20.000	100.000
Βάσει προγραμματο. από Δήμο	680.000	680.000
Βάσει προγραμματο. από ΥΠΠΟ	830.000	830.000
Υποσύνολο επιχορηγήσεων	1.530.000	1.610.000
Χορηγίες	350.000	367.500
Λοιπά έσοδα	50.000	50.000
Σύνολο εσόδων	3.028.356	3.304.766

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2008)

Πίνακας 4-54. Προβλεπόμενα έξοδα της ΦΑΡΙΣ, 2009-2010

Έξοδα	2009	2010
Κόστος μισθοδοσίας	1.841.735	1.995.404
Αμοιβές τρίτων	1.377.922	1.471.722
Λοιπά έξοδα προσωπικού & τρίτων	70.000	70.000
Υποσύνολο (κόστος προσωπικού + αμ. τρίτων)	3.289.657	3.537.126
Γενικά & λοιπά έξοδα	343.500	353.715
Σύνολο εξόδων	3.633.157	3.890.841
Αποσβέσεις	45.000	45.000
Συνολικό λειτουργικό κόστος	3.678.157	3.935.841

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2008)

Οι προβλέψεις για τα έσοδα προέκυψαν με βάση τα αντικειμενικά δεδομένα λειτουργίας των διαφόρων τομέων στις συγχωνευόμενες επιχειρήσεις και κρίνονται συνολικά ρεαλιστικές. Οι προβλέψεις για τα έξοδα έλαβαν γενικά υπόψη τους δύο παράγοντες: την προβλεπόμενη μείωση του διοικητικού προσωπικού και έναν εξορθολογισμό στις λοιπές δαπάνες. Σύμφωνα με τις προβλέψεις αυτές για τα δύο έτη που προβλέπονταν στο διετές πρόγραμμα δράσης προέκυπτε ένα ετήσιο χρηματοδοτικό έλλειμμα της τάξης των €600.000 περίπου (επόμενος πίνακας) το οποίο, σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο, θα έπρεπε να καλύπτει ο δήμος, δεσμευόμενος με την υπογραφή ειδικής συμφωνίας.

Πίνακας 4-55. Προβλεπόμενα αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ, 2009-2010

	2009	2010
Έσοδα	3.028.356	3.304.766
Έξοδα	3.678.157	3.935.841
Αποτέλεσμα	-649.801	-631.075
Αποσβέσεις	45.000	45.000
Πραγματικό έλλειμμα	604.801	586.075
Χρηματοδότηση από Δήμο	604.801	586.075
Τελικό αποτέλεσμα	0	0

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2008)

Συνυπολογίζοντας τις συμφωνηθείσες επιχορηγήσεις και την κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού, η συνολική συνεισφορά του δήμου στη ΦΑΡΙΣ για τα δύο πρώτα έτη λειτουργίας της πλησίαζε τα 1,3 εκ. ευρώ ανά έτος, όπως φαίνεται στον ακόλουθο πίνακα.

Πίνακας 4-56. Χρηματική εισφορά Δήμου (διετές πρόγραμμα δράσης 2009-2010)

	2009	% στο σύνολο	2010	% στο σύνολο
Επιχορηγήσεις	680.000	18,70%	680.000	17,50%
Χρηματοδότηση προγράμματος δράσης	604.801	16,60%	586.075	15,10%
Σύνολο	1.284.801	35,40%	1.266.075	32,50%

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2008)

4.6.3 Αποτελέσματα λειτουργίας της ΦΑΡΙΣ

Η σύγκριση προϋπολογιστικών-απολογιστικών δεδομένων καλύπτει τα δύο έτη που προβλέπονταν για τις κοινωφελείς επιχειρήσεις στο διετές πρόγραμμα δράσης, ήτοι για τα έτη 2009 και 2010. Στη συνέχεια όμως η έρευνα εκτείνεται πέρα από τις προβλέψεις της μελέτης βιωσιμότητας, μέχρι και το 2014. Για την αξιολόγηση της λειτουργίας της ΦΑΡΙΣ στα δύο πρώτα χρόνια συγκρίνουμε τις προβλέψεις με τα αποτελέσματα για μια σειρά κρίσιμων ποσοτικών και ποιοτικών μεταβλητών, τις οποίες ταξινομούμε σε

δύο κατηγορίες: διαδικασίες/οργάνωση, και έσοδα/έξοδα. Από τη διερεύνηση των παραμέτρων αυτών γίνεται εφικτή τόσο η ποσοτική όσο και η ποιοτική αξιολόγηση της λειτουργίας της νέας επιχείρησης. Στο υπόλοιπο της ενότητας αυτής παρουσιάζονται τα πορίσματα της συγκεκριμένης έρευνας.

4.6.3.1 Αποτελέσματα έναντι προβλέψεων, 2009-2010

Όπως προέκυψε από την παραπάνω ανασκόπηση, για την εύρυθμη λειτουργία της νέας επιχείρησης ο ΔΚ αναγκάστηκε να καταβάλει περίπου 3,5 εκατ. ευρώ. Αλλά και με αυτή ακόμη τη γενναιόδωρη ένεση εκ μέρους του Δήμου τα ίδια κεφάλαια παρέμεναν σε χαμηλά επίπεδα, με κεφαλαιακή δομή ίδια κεφάλαια 28% περίπου έναντι 72% των ξένων κεφαλαίων (στο σύνολο του παθητικού). Τα χαμηλού ύψους ίδια κεφάλαια, η καθυστερημένη είσπραξη των επιχορηγήσεων και η περιορισμένη ταμειακή ρευστότητα συνδυαστικά έθεταν εκ προοιμίου δυσκολίες κάλυψης των υποχρεώσεων ακόμη και στη νέα επιχείρηση.

Πέρα όμως από αυτή τη γενική εικόνα, η επιτυχής πορεία της νέας επιχείρησης ήταν συνάρτηση μιας σειράς παραγόντων που σχετίζονταν άμεσα με τη φιλοσοφία της νέας δημοτικής αρχής σχετικά με τη δημοτική επιχειρηματικότητα και το μοντέλο διοίκησης που θα επέβαλε στη νέα επιχείρηση. Η επίτευξη των στόχων της επιχείρησης (ποιοτικοί και ποσοτικοί) που προσδιορίζονταν στη μελέτη ίδρυσης, εξαρτώνταν σε μεγάλο βαθμό από την ενεργοποίηση και δέσμευση όλων των βασικών συντελεστών της κοινωφελούς επιχείρησης σε ένα πλαίσιο ορθολογικής λειτουργίας με επιμέρους εταιρικούς στόχους εσωτερικής ανάπτυξης: τη *βελτίωση της αποτελεσματικότητας*, τη *συγκράτηση του κόστους* μέσα από διαδικασίες αναδιοργάνωσης και ελέγχου των διαδικασιών, και την *αύξηση των εσόδων* μέσα από την καλύτερη προβολή και προώθηση των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και μέσω της επέκτασης ή διαφοροποίησης των δραστηριοτήτων και των παρεχόμενων υπηρεσιών. Επιμέρους σημαντικές παράμετροι του μοντέλου διοίκησης για την επιτυχία της ΦΑΡΙΣ θεωρήθηκαν στη μελέτη ίδρυσης οι ακόλουθες (ΚΤΕΠ, 2008):

- *Κατάρτιση αναλυτικού Ταμειακού Προϋπολογισμού*, σε δυναμική μορφή, ώστε να προσδιορίζονται και να αντιμετωπίζονται εγκαίρως οι ανάγκες σε διαθέσιμα.
- *Κατάρτιση μηνιαίου Πληροφοριακού πακέτου*, πέραν του ετήσιου Προϋπολογισμού, ώστε τόσο τα στελέχη της επιχείρησης αλλά και το ΔΣ να ενημερώνονται και να

λαμβάνουν διορθωτικά μέτρα εγκαίρως για την αποτελεσματικότερη λειτουργία και έλεγχό της. Αυτό γινόταν πιο επιτακτικό λόγω του γεγονότος ότι η νέα επιχείρηση είχε πολύπλευρες δραστηριότητες.

- *Ενεργοποίηση υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου.* Λόγω των πολύπλευρων δραστηριοτήτων της και της κοινωνικής της αποστολής, στη νέα επιχείρηση θα έπρεπε να υπάρχει υπηρεσία ελέγχου, που να αναφέρεται απευθείας στη Διοίκηση, ώστε να ελέγχεται και να διασφαλίζεται η εφαρμογή των αποφάσεων της Διοίκησης, η εύρυθμη λειτουργία της αλλά και η βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της γενικότερα. Ο έλεγχος αυτός θα μπορούσε να γίνεται από έναν εσωτερικό ή εξωτερικό Ελεγκτή.
- *Κοινωνικός εθελοντισμός.* Ιδιαίτερης σημασίας θα ήταν για τη νέα επιχείρηση η εκμετάλλευση και ενσωμάτωση στη λειτουργία της των δυνατοτήτων του κοινωνικού εθελοντισμού, ειδικότερα στον τομέα της κοινωνικής αλληλεγγύης.
- *Προβολή & επικοινωνία.* Το γραφείο προβολής & επικοινωνίας θα έπρεπε να αυξήσει τη ζήτηση για τις υπηρεσίες της επιχείρησης μέσα από ενέργειες προβολής, επικοινωνίας και προώθησης. Επίσης, έναν πρωταγωνιστικό και αναβαθμισμένο ρόλο, σε σχέση με την εμπειρία της ΔΕΠΑΚ, θα έπρεπε να παίζει και το γραφείο των εκδηλώσεων.
- *Αντιμετώπιση δυσλειτουργιών καλλιτεχνικών σχολών.* Στην εκτενή ανάλυση των καλλιτεχνικών σχολών που έχει προηγηθεί (4.2.2.3) είχαν επισημανθεί τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες τους. Τα σημαντικότερα που θα μπορούσαν και θα έπρεπε να αντιμετωπισθούν στο πλαίσιο της ΦΑΡΙΣ είναι τα ακόλουθα: ο μεγάλος αριθμός διδακτικού προσωπικού (80 άτομα περίπου), η πολυπλοκότητα του προγράμματος σπουδών (ιδίως του Ωδείου), η διάσπαρτη χωρικά λειτουργία τους, η έλλειψη ενός ενιαία επεξεργασμένου πλαισίου διοικητικής και γραμματειακής υποστήριξης που να υποστηρίζεται και από ένα ολοκληρωμένο μηχανογραφικό σύστημα, και η πλημμελής τήρηση στατιστικών λειτουργικών δεδομένων. Βέβαια, μια πιο ορθολογική, αποτελεσματική και συνολική αντιμετώπισή τους θα απαιτούσε την εκπόνηση μελέτης για την αξιολόγηση και αναδιοργάνωση των εκπαιδευτικών τομέων στο πλαίσιο της νέας επιχείρησης.

Τα πορίσματα της έρευνας από τη σύγκριση προβλέψεων – αποτελεσμάτων, τα οποία όπου είναι εφικτό ποσοτικοποιούνται, συνοψίζονται στους πίνακες που ακολουθούν.

Πίνακας 4-57. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Διαδικασίες/Οργάνωση

Σχεδιασμός / πρόβλεψη		Απολογισμός
Εταιρικοί στόχοι εσωτερικής ανάπτυξης		
(α) Βελτίωση αποτελεσματικότητας	Σχετική βελτίωση	
(β) Συγκράτηση του κόστους (μέσα από διαδικασίες αναδιοργάνωσης και ελέγχου των διαδικασιών)	Σχετική βελτίωση	
(γ) Αύξηση των εσόδων (μέσα από την καλύτερη προβολή και προώθηση των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και μέσω της επέκτασης ή διαφοροποίησης των δραστηριοτήτων και των παρεχόμενων υπηρεσιών)	Όχι ουσιαστική διαφοροποίηση	
Σημαντικές παράμετροι του νέου μοντέλου διοίκησης		
1. Κατάρτιση αναλυτικού ταμειακού προϋπολογισμού (σε δυναμική μορφή)	Όχι κατάρτιση σε δυναμική μορφή, αν και γινόταν κατάρτιση σε ετήσια βάση	
2. Κατάρτιση μηνιαίου πληροφοριακού πακέτου	Όχι σε μηνιαία βάση, αλλά σε μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα	
3. Ενεργοποίηση υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου	Δεν ενεργοποιήθηκε η πρόβλεψη	
4. Κοινωνικός εθελοντισμός	Αναπτύχθηκε αργότερα, λόγω κυρίως της κρίσης, σε συνεργασία με άλλες υπηρεσίες του δήμου	
5. Προβολή & επικοινωνία	Ο τομέας προβολής – επικοινωνίας σίγουρα ήταν πιο οργανωμένος και αποτελεσματικός σε σχέση με την εποχή ΔΕΠΑΚ, αλλά δεν έπαιξε τον καταλυτικό ρόλο που προβλεπόταν στην αύξηση της ζήτησης για τις υπηρεσίες της νέας επιχείρησης και στην προώθηση της επιχείρησης εν γένει	
6. Τομέας εκδηλώσεων	Δεν έπαιξε έναν ουσιαστικό, αναβαθμισμένο ρόλο, έτσι ώστε να αποκτήσει η ΦΑΡΙΣ ένα πιο διαφοροποιημένο μείγμα υπηρεσιών	
7. Αναδιάρθρωση προσωπικού	Έγινε σε σημαντική έκταση, βοηθώντας και της γενικότερης κρίσης	
8. Πρόσθετες πηγές εσόδων	Δεν προέκυψαν νέες πηγές εσόδων	
Αντιμετώπιση δυσλειτουργιών καλλιτεχνικών σχολών		
9.1 άρση της διάσπαρτης χωρικά λειτουργίας	Δεν έγινε	
9.2 τυποποίηση / επεξεργασία του προγράμματος σπουδών (Ωδείο)	Δεν έγινε με κάποιο οργανωμένο τρόπο και δεν παρήχθη κάποιο πρότυπο προγράμματος	
9.3 αναδιάρθρωση διδακτικού προσωπικού	Έγινε σε ένα βαθμό, λόγω και της πίεσης που ασκούσε η μείωση στη ζήτηση των υπηρεσιών και σχετικών προβλημάτων	
9.4 ανάπτυξη / εφαρμογή ολοκληρωμένου μηχανογραφικού συστήματος διοικητικής και γραμματειακής υποστήριξης => τεκμηρίωση	Δεν αναπτύχθηκε	

Πηγή: Ίδια έρευνα

Πίνακας 4-58. Προβλέψεις – Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έσοδα, 2009-2010

	Πρόβλεψη		Απολογισμός		Αποκλίσεις	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Έσοδα υπηρεσιών προς τρίτους (Κύκλος εργασιών)						
Διάφορα έσοδα από παροχή υπηρεσιών (προγράμματα ΚΕΚ)	240.000	400.000	292.583	324.580	52.583	-75.420
Δίδακτρα ωδείου	338.908	338.908	296.695		-42.213	
Δίδακτρα χορού	146.138	146.138	121.798		-24.340	
Δίδακτρα εικαστικών	91.728	91.728	87.544		-4.184	
Δίδακτρα Σύνολο	576.774	576.774	506.037	524.235	-70.737	-52.539
Εισιτ. Καλλιτεχν. Εκδηλώσ.	40.000	42.000	48.315		8.315	
Εισιτ. παραστάσεων ΔΙΚΕΧΟ	101.582	108.692	106.232		4.650	
Σεμινάρια Χορού	20.000	21.400	18.325		-1.675	
Εισιτ. Θεατρ. Παράστασεων	120.000	128.400	86.111		-33.889	
Εισιτήρια & έσοδα λοιπών εκδηλώσεων Σύνολο	281.582	300.492	258.983	221.992	-22.599	-78.500
Υποσύνολο (Κύκλος εργασιών)	1.098.356	1.277.266	1.057.603	1.070.807	-40.753	-206.459
Επιχορηγήσεις						
Κοινοτικών προγραμμάτων	20.000	100.000	126.731	108.279	106.731	8.279
Βάσει προγραμματο. από Δήμο	680.000	680.000	645.000	390.495	-35.000	-289.505
Βάσει προγραμματο. από ΥΠΠΟ	830.000	830.000	752.768	652.650	-77.232	-177.350
Υποσύνολο (Επιχορηγήσεις)	1.530.000	1.610.000	1.524.499	1.151.424	-5.501	-458.576
Χορηγίες – Δωρεές						
Χορηγίες με ΦΠΑ 0%	270.000	283.500				
Χορηγίες με ΦΠΑ 19%	80.000	84.000				
Υποσύνολο (Χορηγίες – Δωρεές)	350.000	367.500	246.862	76.350	-103.138	-291.150
Λοιπά έσοδα						
Λοιπά έσοδα (παροχή υπηρεσιών προς το Δήμο, & έσοδα παρεπόμενων ασχολιών, καταθέσεων, έκτακτα, προηγ. χρήσης)	50.000	50.000	209.474	142.438	159.474	92.438
Υποσύνολο (Λοιπά έσοδα)	50.000	50.000	209.474	142.438	159.474	92.438
Σύνολο εσόδων	3.028.356	3.304.766	3.038.438	2.441.019	10.082	-863.747

Πηγή: Δεδομένα ΦΑΡΙΣ, ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-59. Προβλέψεις – Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έξοδα 2009-2010

Έξοδα	Πρόβλεψη		Απολογισμός		Αποκλίσεις	
	2009	2010 (+4%)	2009	2010	2009	2010
Κόστος μισθοδοσίας	1.841.735	1.995.404	1.920.735	1.518.146	79.000	-477.258
Από το οποίο						
Διοικητικό προσωπικό	1.185.567	1.232.990				
Διδακτικό προσωπικό	656.168	682.414				
Αμοιβές τρίτων	1.377.922	1.471.722	1.669.864	1.148.972	291.942	-322.750
Λοιπά έξοδα προσωπικού & τρίτων	70.000	70.000		56.185	-70.000	-13.815
Υποσύνολο (κόστος προσωπικού + αμ. Τρίτων)	3.289.657	3.537.126	3.590.599	2.723.303	300.942	-813.823
Γενικά & λοιπά έξοδα	343.500	353.715	343.688	286.701	188	-67.014
Έκτακτες ζημιές				204.810	0	204.810
Σύνολο εξόδων	3.633.157	3.890.841	3.934.287	3.214.814	301.130	-676.027
Αποσβέσεις	45.000	45.000	45.888	24.910	888	-20.090
Συνολικό λειτουργικό κόστος	3.678.157	3.935.841	3.980.175	3.239.724	302.018	-696.117

Πηγή: Δεδομένα ΦΑΡΙΣ, ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-60. Προβλέψεις – Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έσοδα-Έξοδα/Σύνοψη, 2009-2010

	Πρόβλεψη		Απολογισμός		Αποκλίσεις	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Έσοδα	3.028.356	3.304.766	3.038.438	2.441.019	10.082	-863.747
Έξοδα	3.678.157	3.935.841	3.980.175	3.239.724	302.018	-696.117
Αποτέλεσμα	-649.801	-631.075	-941.737	-798.705	-291.936	-167.630
Αποσβέσεις	45.000	45.000	45.888	24.910	888	-20.090
Πραγματικό έλλειμμα	-604.801	-586.075	-895.849	-773.795	-1.500.650	-1.359.870
Χρηματοδότηση από Δήμο	604.801	586.075	604.802	586.075	1	0
Τελικό αποτέλεσμα (ταμειακό)	0	0	-291.047	-187.720	-291.047	-187.720
Καθαρό αποτέλεσμα	0	0	-336.935	-212.630	-336.935	-212.630

Πηγή: Δεδομένα ΦΑΡΙΣ, ίδια επεξεργασία

Η αξιολόγηση των επιδόσεων της επιχείρησης για τη διετία 2009-2010, όπως προκύπτει από τη σύγκριση προβλέψεων και αποτελεσμάτων, συνοψίζεται στα εξής σημεία.

- Σημαντικοί στόχοι που είχαν τεθεί δεν επετεύχθησαν: οι τομείς προβολή/επικοινωνία, και εκδηλώσεις δεν διαδραμάτισαν τον προβλεπόμενο καταλυτικό και διαφοροποιημένο ρόλο σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς· η εσωτερική οργανωτική και διοικητική αναδιάρθρωση στις καλλιτεχνικές σχολές δεν προχώρησε· δεν επετεύχθη η αύξηση και διαφοροποίηση των εσόδων, μέσα από νέες πηγές· δεν έγινε η άρση τα χωρικής διασποράς των λειτουργιών της επιχείρησης.
- Κάποιοι στόχοι επετεύχθησαν εν μέρει, ιδίως μια σχετική βελτίωση στην αποτελεσματικότητα της οικονομικής διαχείρισης, καθώς παρατηρείται: συγκράτηση κόστους, κατάρτιση ταμειακού προϋπολογισμού, ανάπτυξη κοινωνικού εθελοντισμού, αναδιάρθρωση διοικητικού και διδακτικού προσωπικού.
- Στα οικονομικά αποτελέσματα παρατηρούνται τα εξής: για το 2009, ο στόχος των εσόδων επετεύχθη αλλά τα έξοδα ξέφυγαν κατά 300 χιλ. ευρώ περίπου (το οποίο έμεινε και ως ταμειακό υπόλοιπο, καθώς ο Δήμος έδωσε μόνο το ποσό της συμφωνημένης επιχορήγησης)· για το 2010 τα έσοδα καταποντίστηκαν (-863 χιλ. ευρώ), αλλά έγινε παράλληλα και μια μεγάλη μείωση των εξόδων (κατά 700 χιλ. ευρώ), έτσι ώστε το τελικό αποτέλεσμα ήταν λιγότερο αρνητικό (-212 χιλ. ευρώ) απ' ό,τι το 2009.
- Παρέμεναν όμως σημαντικές οικονομικές εκκρεμότητες προς διευθέτηση από το προηγούμενο καθεστώς. Η έκθεση των ορκωτών ελεγκτών του 2011 είναι χαρακτηριστική ως προς αυτό: «Για διαχειριστικούς λόγους προτείνουμε την άμεση διερεύνηση και τακτοποίηση των απαιτήσεων και υποχρεώσεων που προέρχονται από τις δραστηριότητες των προηγούμενων επιχειρήσεων» ([ΣΟΛ ΑΕ, 2011](#)).

4.6.3.2 Αποτελέσματα ΦΑΡΙΣ, 2011-2014

Η οικονομική κρίση επιδείνωσε την αρνητική εικόνα και τα προβλήματα που αντιμετώπιζε η επιχείρηση. Παρόλη την λελογισμένη οικονομική διαχείριση που εφαρμόστηκε μετά την αναδιάρθρωση, δεν επετεύχθη μια συνολική ανάκαμψη και

αλλαγή παραδείγματος. Από τη λειτουργία της κατά τα τέσσερα αυτά έτη, με βάση και τα δεδομένα στους πίνακες που ακολουθούν, επισημαίνουμε τα εξής:

- Οι πωλήσεις υπηρεσιών μειώθηκαν δραματικά, μεταξύ 2011-2014 (60% μείωση στον κύκλο εργασιών και 40% στα δίδακτρα). Αντίστοιχα μειώθηκαν και οι επιχορηγήσεις, και τα συνολικά έσοδα (-50% αμφότερα τα μεγέθη). Στο σκέλος των εξόδων παρατηρείται μείωση στις δαπάνες προσωπικού, αλλά και στο σύνολο, που υπερβαίνει το 30% στο σύνολο της τετραετίας. Ο συνολικός απολογισμός δείχνει ένα θετικό αποτέλεσμα για τα έτη 2011 και 2012, με υψηλά ελλείμματα για τα έτη 2013 και 2014 τα οποία κάλυψε ο δήμος Καλαμάτας με επιχορηγήσεις (410 και 510 χιλ. ευρώ, αντίστοιχα).
- Εξετάζοντας τον κύκλο εργασιών και τα έξοδα ανά τομέα δραστηριότητας για όλη την περίοδο 2011-2014, παρατηρούμε ότι σε συνολικό έλλειμμα 5,5 εκατ. ευρώ οι πλέον ελλειμματικοί τομείς είναι κατά σειρά προτεραιότητας: ΔΙΚΕΧΟ (41%), θέατρο (19%), μουσική (19%), καλλιτεχνικές εκδηλώσεις (9%), εικαστικά (8%), χορός (2,5%), ΚΕΚ (1,5%).
- Το φεστιβάλ χορού ποτέ δεν ήταν μια ανταγωνιστική υπηρεσία (το ίδιο ισχύει και για το θέατρο, αν και σε μικρότερο βαθμό), ενώ ταυτόχρονα είχε ανέκαθεν εξασφαλισμένες πολύ υψηλές επιχορηγήσεις.
- Αν κρίνουμε όμως τους υπόλοιπους τομείς πολιτισμού -τις σχολές και τις εκδηλώσεις- οι οποίοι θα έπρεπε να λειτουργούν –σύμφωνα με τους διακηρυγμένους στόχους- σε γενικές γραμμές ανταγωνιστικά, διαπιστώνουμε ότι αυτό δεν ισχύει· ειδικότερα, οι τρεις καλλιτεχνικές σχολές καλύπτουν συνολικά για την περίοδο το 50% των εξόδων τους με τον κύκλο εργασιών, ενώ οι σχολές μαζί με τις καλλιτεχνικές εκδηλώσεις μόλις το 45%. Θεωρούμε ότι οι συνθήκες της οικονομικής κρίσης δεν αρκούν, από μόνες τους, για να δικαιολογήσουν τα αποτελέσματα αυτά. Στην καρδιά του προβλήματος βρίσκονται δύο καίρια ζητήματα: η φύση των υπηρεσιών αυτών, που δεν επιτρέπει τη χρήση μιας αυστηρής ανταγωνιστικής πολιτικής· τα μακροχρόνια προβλήματα της έλλειψης επιχειρηματικής κουλτούρας και εταιρικής διακυβέρνησης συνολικά στην επιχείρηση, τα οποία είχαν πλέον διαποτίσει το προφίλ της και είχαν γίνει δεύτερη φύση. Παρά τις καλές προθέσεις και τις φιλότιμες προσπάθειες της νέας διοίκησης,

η αλλαγή παραδείγματος δεν ήταν εφικτή καθώς οι βασικές δομές στη λειτουργία και λήψη αποφάσεων δεν άλλαξαν.

- Ο μόνος τομέας ο οποίος συνέχισε να παραμένει οικονομικά υγιής ήταν αυτός της επαγγελματικής κατάρτισης. Το καθόλου ευνοϊκό περιβάλλον όμως για αυτές τις δραστηριότητες εν μέσω κρίσεως, οδήγησε τον τομέα αυτό σε δυσπραγία, με αποτέλεσμα να ληφθεί η, σωστή, απόφαση για κατάργηση του τομέα στη συνέχεια.

Πίνακας 4-61. Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έσοδα, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Έσοδα υπηρεσιών προς τρίτους (Κύκλος εργασιών)				
Διάφορα έσοδα από παροχή υπηρεσιών (προγράμματα ΚΕΚ)	238.480	254.320	112.728	0
Δίδακτρα ωδείου	313.906	289.840	232.061	190.044
Δίδακτρα χορού	133.035	103.226	79.517	77.287
Δίδακτρα εικαστικών	70.762	54.091	52.621	45.732
Δίδακτρα Σύνολο	517.703	447.157	364.199	313.063
Εισιτ. Καλλιτεχν. Εκδηλώσ.	32.619		9.515	1.770
Εισιτ. παραστάσεων ΔΙΚΕΧΟ	44.176	47.611	41.097	48.304
Σεμινάρια Χορού	18.350			
Εισιτ. Θεατρ. Παραστάσεων	86.500	27.207	245.744	20.444
Εισιτήρια & έσοδα λοιπών εκδηλώσεων Σύνολο	181.644	74.818	296.356	70.518
Υποσύνολο (Κύκλος εργασιών)	937.828	776.295	773.284	383.581
Επιχορηγήσεις				
Κοινοτικών προγραμμάτων	229.652	188.787	292.068	169.942
Βάσει προγραμματο. από Δήμο	979.750	623.076	427.000	472.000
Βάσει προγραμματο. από ΥΠΠΟ	496.250	487.333	440.946	241.850
Υποσύνολο (Επιχορηγήσεις)	1.705.652	1.299.196	1.160.014	883.792
Χορηγίες - Δωρεές	31.767	6.878	12.428	19.011
Λοιπά έσοδα	53.696	60.079	118.808	128.092
Έκτακτα έσοδα	102.913	602.620	4.176	241
Σύνολο εσόδων	2.831.856	2.745.067	2.068.710	1.414.717

Πηγή: Δεδομένα ΦΑΡΙΣ, ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-62. Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έξοδα 2011-2014

Έξοδα	2011	2012	2013	2014
Αμοιβές & έξοδα προσωπικού	1.554.175	1.396.423	1.116.137	1.045.948
Αμοιβές & έξοδα τρίτων	720.649	693.054	855.717	419.791
Παροχές τρίτων	220.932	172.719	195.956	114.067
Φόροι Τέλη	4.377	5.082	11.466	95.096
Διάφορα έξοδα	119.711	119.614	224.492	160.493
Έκτακτα & ανόργανα έξοδα	154.395	52.836	40.317	53.909
Χρεωστικοί τόκοι	46.535	42.682	35.487	34.359
Σύνολο εξόδων	2.820.774	2.482.410	2.479.571	1.923.662
Αποσβέσεις	886	171.664	16.007	12.432
Συνολικό λειτουργικό κόστος	2.821.661	2.654.074	2.495.578	1.936.093

Πηγή: Δεδομένα ΦΑΡΙΣ, ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-63. Αποτελέσματα της ΦΑΡΙΣ: Έσοδα-Έξοδα/Σύνοψη, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Έσοδα	2.831.856	2.745.067	2.068.710	1.414.717
Έξοδα	2.820.774	2.482.410	2.479.571	1.923.662
Αποτέλεσμα	11.081	262.658	-410.861	-508.945
Αποσβέσεις	886	171.664	16.007	12.432
Πραγματικό πλεόνασμα/έλλειμμα	10.195	90.993	-426.868	-521.376
Χρηματοδότηση από Δήμο (πρόγραμμα δράσης)	0	237.415	503.000	509.966
Καθαρό αποτέλεσμα χρήσεως	10.195	328.408	76.132	-11.410

Πηγή: Δεδομένα ΦΑΡΙΣ, ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-64. Κύκλος εργασιών & έξοδα της ΦΑΡΙΣ ανά τομέα δραστηριότητας, 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	Σύνολο	
Μουσική						
Έσοδα	313.906	289.840	232.061	190.044	1.025.852	35,7%
Έξοδα	577.404	570.618	489.871	429.748	2.067.640	24,6%
Έλλειμμα	-263.498	-280.777	-257.809	-239.704	-1.041.788	18,8%
Έσοδα/έξοδα	54,4%	50,8%	47,4%	44,2%	49,6%	
Χορός						
Έσοδα	133.035	103.226	79.517	77.287	393.064	13,7%
Έξοδα	179.961	150.780	95.756	101.432	527.929	6,3%
Έλλειμμα	-46.926	-47.554	-16.240	-24.145	-134.865	2,4%
Έσοδα/έξοδα	73,9%	68,5%	83,0%	76,2%	74,5%	
Εικαστικά						
Έσοδα	70.762	54.091	52.621	45.732	223.207	7,8%
Έξοδα	209.749	188.714	145.716	130.465	674.644	8,0%
Έλλειμμα	-138.986	-134.623	-93.095	-84.733	-451.437	8,1%
Έσοδα/έξοδα	33,7%	28,7%	36,1%	35,1%	33,1%	
Θέατρο						
Έσοδα	86.500	27.207	245.744	20.444	379.894	13,2%
Έξοδα	502.054	200.983	609.426	135.126	1.447.589	17,2%
Έλλειμμα	-415.554	-173.777	-363.682	-114.682	-1.067.695	19,2%
Έσοδα/έξοδα	17,2%	13,5%	40,3%	15,1%	26,2%	
Καλλιτεχν. Εκδηλώσ.						
Έσοδα	32.619		9.515	1.770	43.904	1,5%
Έξοδα	156.129	111.878	119.894	142.701	530.602	6,3%
Έλλειμμα	-123.510	-111.878	-110.379	-140.931	-486.698	8,8%
Έσοδα/έξοδα	20,9%	0,0%	7,9%	1,2%	8,3%	
ΚΕΚ						
Έσοδα	238.480	254.320	112.728	0	605.528	21,1%
Έξοδα	118.749	414.545	96.454	70.725	700.473	8,3%
Έλλειμμα	119.731	-160.225	16.274	-70.725	-94.945	1,7%
Έσοδα/έξοδα	200,8%	61,3%	116,9%	0,0%	86,4%	
ΔΙΚΕΧΟ						
Έσοδα	62.526	47.611	41.097	48.304	199.539	7,0%
Έξοδα	692.719	536.756	634.195	607.965	2.471.635	29,4%
Έλλειμμα	-630.193	-489.145	-593.098	-559.661	-2.272.096	40,9%
Έσοδα/έξοδα	9,0%	8,9%	6,5%	7,9%	8,1%	
ΟΛΟΙ ΟΙ ΤΟΜΕΙΣ						
Έσοδα	937.828	776.295	773.284	383.581	2.870.988	100,0%
Έξοδα	2.436.764	2.174.274	2.191.312	1.618.162	8.420.512	100,0%
Έλλειμμα	-1.498.936	-1.397.979	-1.418.028	-1.234.581	-5.549.524	100,0%
Έσοδα/έξοδα	38,5%	35,7%	35,3%	23,7%	34,1%	

4.7 Αναπτυξιακή Δημοτική Επιχείρηση Καλαμάτας (ΑΔΕΚ)

Δημιουργήθηκε το 1989 με σκοπό τη διαχείριση και ανάπτυξη των προγραμμάτων της βιομηχανικής περιοχής Καλαμάτας, του Βιοτεχνικού Πάρκου Καλαμάτας (ΒΙΟΠΑ) και των δύο εμπορικών κέντρων της πόλης (ανατολικού και δυτικού), καθώς επίσης και την προώθηση και στήριξη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών στον ευρύτερο χώρο του Δήμου Καλαμάτας.³⁰³ Στην ενότητα αυτή διερευνούμε διαδοχικά, (α) τον αρχικό σχεδιασμό και τις προβλέψεις λειτουργίας της ΑΔΕΚ, (β) τα λειτουργικά της αποτελέσματα, (γ) τα οικονομικά της αποτελέσματα, και (δ) μία συνολική αξιολόγηση της επιχείρησης.

4.7.1 Σχεδιασμός και προβλέψεις λειτουργίας της ΑΔΕΚ

4.7.1.1 Επενδύσεις και δραστηριότητες

Η δημιουργία της ΑΔΕΚ στηρίχτηκε σε οικονομοτεχνική μελέτη σκοπιμότητας (ΕΕΤΑΑ, 1988),³⁰⁴ σύμφωνα με την οποία η επιχείρηση, εκτός από τις αναπτυξιακές παρεμβάσεις της, θα είχε στην κυριότητά της και θα διαχειριζόταν το ΒΙΟΠΑ και τα δύο εμπορικά κέντρα. Η ανάπτυξη του ΒΙΟΠΑ περιλάμβανε δύο φάσεις: την α' φάση με την ανέγερση τριών πτερύγων με 64 βιοτεχνικά καταστήματα και κτίριο διοίκησης σε οικόπεδο 52 στρεμμάτων στη νέα είσοδο Καλαμάτας, επένδυση η οποία ήταν σε εξέλιξη όταν συντασσόταν η μελέτη, και την β' φάση όπου η επιχείρηση θα επέκτεινε και θα ολοκλήρωνε το ΒΙΟΠΑ με αγορά έκτασης 50 στρεμμάτων και ανέγερσης νέων εγκαταστάσεων για τη δημιουργία 60-70 πρόσθετων βιοτεχνικών καταστημάτων (την περίοδο 1990-1993). Στο κτίριο της διοίκησης προβλέπονταν, πέρα από τη στέγαση των γραφείων της ΑΔΕΚ, η στέγαση υπηρεσιών όπως ταχυδρομείο, τράπεζα, ΕΟΜΜΕΧ, ιατρείο και χώρος διοργάνωσης εκθέσεων. Για τα δυο εμπορικά κέντρα προβλέπονταν κτίσματα που θα κάλυπταν «όλο το ευρύ φάσμα των κοινωνικών και

³⁰³ Η σύσταση της ΑΔΕΚ έγινε σύμφωνα με τις αποφάσεις αριθμ. 384/1988 και 50/1989 του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Καλαμάτας και εγκρίθηκε με την υπ' αριθμό 4332/22-03-1989 (Φ.Ε.Κ. 236/Β/3-4-1989) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 246 έως 253, 256, 260 και 272 του Π.Δ. 323/1989.

³⁰⁴ Η μελέτη σκοπιμότητας της ΕΕΤΑΑ είχε βασιστεί σε δύο προηγούμενες μελέτες που συντάχτηκαν αμέσως μετά τους σεισμούς: στη μελέτη του ΚΕ.Π.Α.Μ.Ε. για τη «Διαμόρφωση του Ανατολικού και Δυτικού Κέντρου Οικονομικής και Κοινωνικής Ζωής Καλαμάτας» και στη «Μελέτη Σκοπιμότητας για την Ίδρυση ΒΙΟΠΑ Δήμου Καλαμάτας», εκπονηθείσα από «Θ. Παπαγιάννης και Συνεργάτες Α.Ε.Μ.». και οι δύο αυτές μελέτες ήταν ενσωματωμένες ως παραρτήματα στη μελέτη της ΕΕΤΑ για την ΑΔΕΚ.

οικονομικών λειτουργιών», και ειδικότερα τα εξής:³⁰⁵ (α) σε έκταση 45 στρεμμάτων στο δυτικό κέντρο η ανέγερση 50 εμπορικών καταστημάτων, 1 δημοτικού super market, κτιρίων αναψυχής, διοίκησης, πολιτιστικών εκδηλώσεων, μόρφωσης, περίθαλψης (45.000 τ.μ.) και γενικότερες διαμορφώσεις του χώρου, επένδυση συνολικού ύψους 250 εκατ. δρχ., και (β) στο ανατολικό κέντρο σε έκταση 65 στρεμμάτων προβλέπονταν αντίστοιχα του δυτικού κέντρου έργα συνολικού κόστους 350 εκατ. δρχ. Τα εμπορικά κέντρα θα στέγαζαν καταστήματα όπως τροφίμων, γενικού εμπορίου και υπηρεσιών (τράπεζες, ΔΕΗ, ΟΤΕ, κομμωτήρια κ.λπ.) Το πρόγραμμα δημιουργίας των δύο εμπορικών κέντρων θα το ολοκλήρωνε ο δήμος Καλαμάτας από κοινού με το Υπουργείο Εμπορίου, και στη συνέχεια θα μεταβιβάζονταν οι εγκαταστάσεις στην ΑΔΕΚ.

Η δημιουργία του ΒΙΟΠΑ και των δυο εμπορικών κέντρων αποτελούσε πρόταση του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (ΓΠΣ) Καλαμάτας που είχε εγκριθεί λίγο πριν το σεισμό του 1986. Σύμφωνα με το ΓΠΣ αλλά και με τις μελέτες σκοπιμότητας που είχαν εκπονηθεί από την ΕΕΤΑΑ για το ΒΙΟΠΑ και τα εμπορικά κέντρα, η δημιουργία τους θα ήταν πολλαπλά ωφέλιμη αλλά και η συγκυρία κατασκευής τους αμέσως μετά τους σεισμούς έδινε το πρόσθετο πλεονέκτημα της ευνοϊκής χρηματοδότησης με την εξασφάλιση σημαντικών επιχορηγήσεων.³⁰⁶ Ειδικότερα, η ανέγερση των εγκαταστάσεων των εμπορικών κέντρων συνολικού κόστους 600 εκ. δρχ. θα γινόταν με δωρεάν χρηματοδότηση από την κεντρική διοίκηση και τα κοινοτικά ταμεία, σε έκταση που επίσης είχε εξασφαλισθεί δωρεάν, ενώ για το ΒΙΟΠΑ η δαπάνη που θα βάρυνε την ΑΔΕΚ θα ήταν μόνο η εξυπηρέτηση και αποπληρωμή του δανείου των 200 εκ. δρχ. που είχε ήδη συναφθεί για την αγορά των 52 στρεμμάτων γης για τα κτίρια της α' φάσης, καθώς η χρηματοδότηση του κόστους των έργων (υποδομής και ανωδομής) της α' φάσης ύψους 470 εκατ. δρχ. είχε εξασφαλισθεί δωρεάν και δεν θα επιβαρυνόταν η επιχείρηση (ΕΕΤΑΑ, 1988, σ. 19). Για την επέκταση και ολοκλήρωση του ΒΙΟΠΑ κατά τη β' φάση κόστους 400 εκ. δρχ. δεν προβλεπόταν καμία επιβάρυνση για την επιχείρηση καθώς το κόστος αυτό θα καλυπτόταν από την χωρίς κέρδος πώληση των

³⁰⁵ Μελέτη ΚΕΠΑΜΕ, σε (ΕΕΤΑΑ, 1988, σ. 62).

³⁰⁶ Προβλεπόταν δωρεάν βοήθεια της ΕΟΚ ύψους 2,1 δις. δρχ., με την προϋπόθεση ότι θα συμμετείχε η ελληνική πολιτεία με 0,9 δις. δρχ. (ΕΕΤΑΑ, 1988, σ. 4).

καταστημάτων, μετά την ολοκλήρωση των έργων υποδομής και χωρίς να γίνουν έργα ανωδομής, σε ενδιαφερόμενους επαγγελματίες.³⁰⁷

4.7.1.2 Οικονομικές προβλέψεις

Η πραγματοποίηση των επενδύσεων στο ΒΙΟΠΑ και στα εμπορικά κέντρα, και η σύσταση της ΑΔΕΚ, θεωρήθηκαν αρχικά σκόπιμες γιατί κύρια παραδοχή ήταν ότι «το έργο μπορεί να θεωρηθεί οικονομικώς σκόπιμο εφόσον είναι εφικτό από πλευράς ταμειακών εισροών και εκροών και εφόσον από αυτό προκύπτει ένα ευρύτερο κοινωνικό όφελος» (ΕΕΤΑΑ, 1988, σ. 5). Από πλευράς οικονομικής βιωσιμότητας, η επιχείρηση προβλεπόταν βιώσιμη με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια, όπως απεικονίζουν οι πίνακες των ροών της επένδυσης και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων που ακολουθούν.

Πίνακας 4-65. Προβλεπόμενο επενδυτικό πρόγραμμα της ΑΔΕΚ για το ΒΙΟΠΑ (εκατ. δρχ.)

	Α΄ Φάση	Β΄ Φάση	Σύνολο
Κόστος επένδυσης			
Γη	200	240	440
Έργα υποδομής	120	160	280
Έργα ανωδομής	350		350
Σύνολο	670	400	1.070
Χρηματοδότηση κόστους επένδυσης			
Επιχορηγήσεις	470	0	470
Δάνειο	200	400	600
Σύνολο	670	400	1.070

Πηγή: (ΕΕΤΑΑ, 1988, σσ. 15-24), Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-66. Προβλεπόμενο επενδυτικό πρόγραμμα της ΑΔΕΚ για το ΒΙΟΠΑ (ευρώ)

	Α΄ Φάση	Β΄ Φάση	Σύνολο
Κόστος επένδυσης			
Γη	586.941	704.329	1.291.269
Έργα υποδομής	352.164	469.552	821.717
Έργα ανωδομής	1.027.146	0	1.027.146
Σύνολο	1.966.251	1.173.881	3.140.132
Χρηματοδότηση κόστους επένδυσης			
Επιχορηγήσεις	1.379.310	0	1.379.310
Δάνειο	586.941	1.173.881	1.760.822
Σύνολο	1.966.251	1.173.881	3.140.132

Πηγή: (ΕΕΤΑΑ, 1988, σσ. 15-24), Ίδια επεξεργασία

³⁰⁷ Σύμφωνα με την οικονομοτεχνική μελέτη ίδρυσης της ΑΔΕΚ, το κόστος κατασκευής των 400 εκατ. δρχ. (240 εκατ. δρχ. για αγορά της γης και 160 εκατ. δρχ. κόστος έργων) για τα έργα της β΄ φάσης, θα χρηματοδοτείτο με ισόποσο δάνειο, η περίοδος κατασκευής υπολογίστηκε σε 3 έτη (1990-1993) και τα έσοδα πώλησης από τις εγκαταστάσεις (50-70 καταστήματα) θα ανέρχονταν σε 545,4 εκατ. δρχ., ποσό που θα κάλυπτε το κόστος κατασκευής, συν τόκους και έξοδα διαχείρισης της 3ετούς περιόδου κατασκευής (ΕΕΤΑΑ, 1988, σσ. 15-24).

Πίνακας 4-67. Προβλεπόμενες δανειακές ροές του επενδυτικού προγράμματος της ΑΔΕΚ (αφορά στις φάσεις α' και β' του ΒΙΟΠΑ)

	Δρχ.	Ευρώ
Ύψος δανείου	600.000.000	1.760.821,70
Διάρκεια εξόφλησης	10 έτη	
Περίοδος εξόφλησης	1991-2000	
Σύνολο τόκων	446.220.000	1.329.523,10
Σύνολο τοκοχρεολυσίων	1.046.220.000	3.070.344,80
Μέση ετήσια δόση	104.622.000	307.334,50

Πηγή: (ΕΕΤΑΑ, 1988, σσ. 15-24), Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-68. Προβλεπόμενα αποτελέσματα ΑΔΕΚ, 1990-1997³⁰⁸

Έτος	(α) Σε εκατ. δρχ.		(β) Σε ευρώ	
	Καθαρά κέρδη ΒΙΟΠΑ β' φάσης	Σύνολο καθαρών κερδών ³⁰⁹	Καθαρά κέρδη ΒΙΟΠΑ β' φάσης	Σύνολο καθαρών κερδών
1990	20	2,01	58.694	5.899
1991	50	32,3	146.735	94.791
1992	475	457,7	1.393.984	1.343.213
1993		32,35		94.938
1994		33,9		99.486
1995		35,65		104.622
1996		38,61		113.309
1997		39,82		116.860

Πηγή: (ΕΕΤΑΑ, 1988, σ. 26), Ίδια επεξεργασία

Εκτός από την οικονομική τους βιωσιμότητα οι επενδύσεις αυτές θεωρήθηκαν και κοινωνικά σκόπιμες και ωφέλιμες γιατί θα επέφεραν και ένα «ευρύτερο κοινωνικό όφελος». Η δημιουργία του ΒΙΟΠΑ στις παρυφές της πόλης είχε σαν στόχο τη μετεγκατάσταση βιοτεχνικών μονάδων που λειτουργούσαν στον αστικό πολεοδομικό ιστό. Τα κοινωνικά οφέλη από τη δημιουργία του θα προέκυπταν από: την απομάκρυνση των βιοτεχνικών μονάδων σε κλάδους που δημιουργούσαν όχληση στις ζώνες κατοικίας και του κέντρου, τη δημιουργία χώρου με οργανωμένη υποδομή για την ανάπτυξη της βιοτεχνίας, την επίλυση του προβλήματος στέγασης των βιοτεχνικών καταστημάτων που προέκυψε μετά το σεισμό, την απορρόφηση δωρεάν κονδυλίων από την ΕΟΚ τα οποία δεν θα υπήρχαν στην περίπτωση μη δημιουργίας του ΒΙΟΠΑ, και την προώθηση της υλοποίησης του ΓΠΣ Καλαμάτας στον τομέα της χωροθέτησης της βιοτεχνίας με την ολοκλήρωση του ΒΙΟΠΑ (β' φάση). Τα γενικότερα κοινωνικά οφέλη

³⁰⁸ Βλ. (ΕΕΤΑΑ, 1988, σ. 26). Στα συνολικά καθαρά κέρδη περιλαμβάνονται κατά τα 3 πρώτα χρόνια και τα καθαρά αποτελέσματα από τη β' φάση επέκτασης του ΒΙΟΠΑ, δηλ. προπωλήσεις επαγγελματικών χώρων που επρόκειτο να ανεγερθούν, ενώ από το 1992 και ύστερα τα αποτελέσματα αφορούν την εκμετάλλευση του ΒΙΟΠΑ (α' φάση) και των δυο εμπορικών κέντρων. Η β' φάση του ΒΙΟΠΑ δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ (βλ. κατωτέρω).

³⁰⁹ Το σύνολο των καθαρών κερδών αφορά στη λειτουργία του ΒΙΟΠΑ συνολικά (α' και β' φάσεις) και των δυο εμπορικών κέντρων.

από τα εμπορικά κέντρα που προβλέπονταν στις μελέτες σκοπιμότητας συνοψίζονται στα εξής: να αποκτήσουν οι πληγέντες από τους σεισμούς επαγγελματίες ένα μαγαζί με τις καλύτερες προϋποθέσεις και όχι απλά ένα κουτί με τέσσερις τοίχους, να ολοκληρωθούν τα «κέντρα οικονομικής και κοινωνικής ζωής» για να ανθήσουν οι περιοχές της πόλης μακριά από το κέντρο και να εξυπηρετούνται οι ανάγκες των κατοίκων αποκεντρωμένα χωρίς αυτοκίνητο με τον καλύτερο τρόπο, και να δημιουργηθεί ένας «γερός πόλος έλξης», μια πιάτσα, και όχι ένα «τυχαίο άθροισμα μαγαζιών».

Στον τομέα λειτουργίας η πρόβλεψη ήταν ότι η ΑΔΕΚ θα έχει «ελάχιστα έξοδα λειτουργίας - συντήρησης αφού η λειτουργία των κοινόχρηστων χώρων του ΒΙΟΠΑ και των εμπορικών κέντρων θα αντιμετωπίζονται από τις υπηρεσίες του Δήμου Καλαμάτας έναντι των δημοτικών τελών που θα καταβάλλουν οι ενοικιαστές» (ΕΕΤΑΑ, 1988, σ. 14). Επίσης προβλεπόταν μια σφιχτή διαχείριση με 2 άτομα προσωπικό –ένας ταμίας και ένας γενικός διευθυντής-διαχειριστής ο οποίος «θα πρέπει να έχει την απαιτούμενη παιδεία και εμπειρία σε αναπτυξιακά προγράμματα» (ΕΕΤΑΑ, 1988, σ. 14)- και δαπάνες συντήρησης των καταστημάτων που θα επιβάρυναν τους ενοικιαστές Τα εμπορικά κέντρα «δεν επιβαρύνονται δανειακά» καθότι είχαν επίσης εξασφαλισθεί δωρεάν χρηματικοί πόροι από την ΕΟΚ.

4.7.2 Λειτουργικά στοιχεία της ΑΔΕΚ

Οι εξελίξεις για την ΑΔΕΚ και τα ακίνητα που επρόκειτο να διαχειριστεί δεν ήταν οι προβλεπόμενες και οι αναμενόμενες. Τα βασικά λειτουργικά στοιχεία (επενδύσεις, δραστηριότητες, προσωπικό) από την ίδρυση της ΑΔΕΚ μέχρι και το 2009 (πριν την προσαρμογή της στο ν.3463/06) είχαν ως ακολούθως.

4.7.2.1 Επενδύσεις

Στον τομέα των επενδύσεων τα πράγματα εξελίχτηκαν διαφορετικά. Η β' φάση του ΒΙΟΠΑ δεν υλοποιήθηκε ποτέ και οι επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν στα δυο εμπορικά κέντρα υπολείπονταν των αρχικών σχεδιασμών. Σε κάθε εμπορικό κέντρο προβλεπόταν η κατασκευή «50 εμπορικών καταστημάτων, 1 δημοτικού super market και κτιρίων αναψυχής, διοίκησης, πολιτιστικών εκδηλώσεων, μόρφωσης, περίθαλψης» (μελέτη ΚΕΠΑΜΕ, σε (ΕΕΤΑΑ, 1988, σ. 62)) αλλά η υλοποίηση του επενδυτικού

σχεδίου είχε μεγάλη απόκλιση από το σχεδιασμό.³¹⁰ Ειδικότερα, για την αγορά γης στο ΒΙΟΠΑ στην α' φάση η επιχείρηση επιβαρύνθηκε με δάνειο ύψους 199.141.400 εκατ. δρχ. το οποίο εξοφλήθηκε το 1994 καταβάλλοντας υπερδιπλάσιο ποσό σε τοκοχρεολύσια.³¹¹ Για την υλοποίηση της β' φάσης ανάπτυξης του ΒΙΟΠΑ, η επιχείρηση πήρε δεύτερο δάνειο ύψους 450 εκατ. δρχ. το 1991 το οποίο και χρησιμοποιήθηκε, εν μέρει, για να αποπληρωθεί το πρώτο, χωρίς να υλοποιηθεί ποτέ η β' φάση της επένδυσης. Για την εξυπηρέτηση του δεύτερου δανείου η επιχείρηση επιβαρύνθηκε με χρηματοοικονομικά έξοδα τα οποία δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει, με αποτέλεσμα να αναλάβει την υποχρέωση εξόφλησης ο Δήμος από το 1998.³¹² Συνολικά, από τον υψηλό δανεισμό της επιχείρησης (650 εκατ. δρχ., με ύψος τοκοχρεολυσίων περίπου στο διπλάσιο) προέκυψε ένα τεράστιο χρηματοοικονομικό κόστος, χωρίς να χρησιμοποιηθούν παραγωγικά τα κεφάλαια, πέρα από την αγορά των 50 στρεμμάτων του ΒΙΟΠΑ.

4.7.2.2 Δραστηριότητες και προσωπικό

Η ΑΔΕΚ αρχικά ήταν διαρθρωμένη οργανωτικά σε μία Γενική Διεύθυνση με δύο τμήματα, αναπτυξιακών δραστηριοτήτων και οικονομικών λειτουργιών. Στη συνέχεια το οργανόγραμμα αυτό άλλαξε προς το πολυπλοκότερο, για να περιλάβει γραφείο προσωπικού και τεχνική υπηρεσία. Αυτό μάλλον υπαγορεύτηκε από τη θεαματική αύξηση του προσωπικού στα χρόνια που ακολούθησαν (η αρχική μελέτη ίδρυσης της ΑΔΕΚ προέβλεπε δύο μόνο άτομα προσωπικό -διευθυντής και ταμίας/λογιστής- για να ξεπεράσουν οι απασχολούμενοι τους 20 στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990). Το 2009 η επιχείρηση απασχολούσε 10 άτομα εκ των οποίων 8 άτομα διοικητικό προσωπικό και 2 εργατοτεχνίτες.

³¹⁰ Για παράδειγμα, στο ανατολικό κέντρο κατασκευάστηκαν μόνο 32 μαγαζιά αντί των προβλεπόμενων 50. Επιπλέον, το δημοτικό super market και τα προβλεπόμενα κτήρια πολιτιστικών εκδηλώσεων, μόνρφωσης, κ.λπ. δεν κατασκευάστηκαν ποτέ.

³¹¹ Είχε συναφθεί δάνειο 300 εκατ. δρχ. το 1987, με έναρξη στις 1/1/1988 και λήξη στις 31/12/2002 και 3 έτη περίοδο χάριτος. Από τα χρήματα αυτά η επιχείρηση εισέπραξε το ποσό των 199.141.400 εκατ. δρχ. ενώ το υπόλοιπο παρέμεινε έντοκο υπέρ του Δήμου έως 31/12/1990 και δεν εισπράχθηκε από την επιχείρηση. Για την εξόφληση του δανείου η επιχείρηση κατέβαλε σε τοκοχρεολύσια 404.142.122 δρχ. (60 εκατ. το 1992, 134 το 1993 και 210 εκατ. το 1994 οπότε και εξοφλήθηκε).

³¹² Συνολικά από τα 870 περίπου εκατ. δρχ. των τοκοχρεολυσίων του δεύτερου δανείου ο Δήμος πλήρωσε το 22% (190 εκατ. περίπου),.

Η επιχείρηση διαχειριζόταν το 2009 τα 64 καταστήματα του ΒΙΟΠΑ, 50 καταστήματα στο δυτικό εμπορικό κέντρο (ΔΕΚ) και 5 καταστήματα στο ανατολικό εμπορικό κέντρο (ΑΕΚ), καθώς και την λαϊκή αγορά που γινόταν στο ΔΕΚ κάθε Πέμπτη.³¹³ Από τα καταστήματα αυτά η ΑΔΕΚ εισέπραττε ενοίκια, με μέση χρέωση ανά τ.μ. το 2009 τα 2,75 ευρώ. Στη λαϊκή αγορά στο ΔΕΚ κάθε Πέμπτη πωλούν εμπορεύματα (ιδίως ενδύματα και υποδήματα) μικροπωλητές (35 το 2009) οι οποίοι έχουν σχετική άδεια και πλήρωναν (το 2009) στην ΑΔΕΚ €33,79 ανά συμμετοχή ως μίσθωμα για τη χρήση του χώρου. Τέλος, πέρα από τα μισθώματα των καταστημάτων και τη λαϊκή αγορά η δραστηριοποίηση της ΑΔΕΚ στον αναπτυξιακό τομέα αφορούσε κυρίως στην υλοποίηση κοινοτικών προγραμμάτων κατάρτισης, προβολή τοπικών προϊόντων και παροχή υπηρεσιών προς φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης (όπως μελέτες). Ο τομέας αυτός δραστηριότητας ήταν αρχικά συνδεδεμένος με τον ΕΟΜΜΕΧ (είχε γραφείο στο κτίριο διοίκησης του ΒΙΟΠΑ) για την υποστήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Με τη σταδιακή αποδυνάμωση και απόσυρση του ΕΟΜΜΕΧ, αποδυναμώθηκε και ο αναπτυξιακός τομέας. Οι αναπτυξιακές δράσεις της επιχείρησης, τουλάχιστον κατά τα τελευταία χρόνια, δεν αξιολογούνται ως σημαντικές, κάτι άλλωστε που προκύπτει και από τα χαμηλά –και με μεγάλες διακυμάνσεις– έσοδα που απέφεραν (7% περίπου των συνολικών εσόδων κατά τα έτη 2005-2008).

4.7.3 Οικονομική ανάλυση της ΑΔΕΚ³¹⁴

4.7.3.1 Περιουσιακή κατάσταση και υποχρεώσεις

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, στα περιουσιακά στοιχεία της επιχείρησης δεν μεταβιβάστηκαν από το δήμο τελικά τα δυο εμπορικά κέντρα, παρά μόνο το ΒΙΟΠΑ, το οποίο και αποτελούσε την κύρια περιουσία της.³¹⁵ Η περιουσιακή κατάσταση της ΑΔΕΚ στο τέλος του 2008 ήταν συνοπτικά η ακόλουθη.

³¹³ Στο ΔΕΚ είχαν τελικά κατασκευαστεί 60 προκατασκευασμένα καταστήματα την κυριότητα των οποίων είχε ο δήμος Καλαμάτας. Το 2008, 50 από αυτά τα καταστήματα είχαν παραχωρηθεί στην ΑΔΕΚ μόνο κατά χρήση, παρά τις αρχικές εξαγγελίες ότι το σύνολο των εγκαταστάσεων (και στα δυο εμπορικά κέντρα) θα περνούσαν ως περιουσιακά στοιχεία στην ΑΔΕΚ. Από τα υπόλοιπα 10 καταστήματα, τα 5 είχε παραχωρήσει ο δήμος στη ΔΕΠΑΚ και τα άλλα 5 σε άλλους φορείς. Στο ΑΕΚ από τα 32 καταστήματα που κατασκευάστηκαν μόνο 5 ήταν παραχωρημένα κατά χρήση στην ΑΔΕΚ το 2008, ενώ από τα υπόλοιπα 5 είχαν παραχωρηθεί στο Πανεπιστήμιο και τα υπόλοιπα σε άλλους φορείς.

³¹⁴ Τα στοιχεία αυτής της ενότητας βασίζονται στις οικονομικές καταστάσεις της ΑΔΕΚ.

³¹⁵ Στα περιουσιακά στοιχεία της επιχείρησης κατά το 2008 ανήκε και ένα αγροτεμάχιο έκτασης 12.300 τ.μ. στην περιοχή του ποταμού Πάμισου, το οποίο όμως παρέμεινε ανεκμετάλλευτο.

Πίνακας 4-69. Συνοπτικός ισολογισμός της ΑΔΕΚ, 31/12/2008

Μέγεθος	Ποσό	%
Πάγιο ενεργητικό	2.316.075	70,10%
Κυκλοφορούν ενεργητικό	985.312	29,80%
Από το οποίο:		
Απαιτήσεις από πελάτες	311.858	9,40%
Απαιτήσεις από το δήμο Καλαμάτας	445.973	13,50%
Μεταβατικοί λογαριασμοί	2.627	0,10%
Σύνολο Ενεργητικού	3.304.014	100,00%
Ίδια κεφάλαια	2.578.638	78,00%
Από το οποίο:		
Προοδευτική ζημιά	-260.723	
Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις	725.376	22,00%
Σύνολο Παθητικού	3.304.014	100,00%

Πηγή: Στοιχεία ΑΔΕΚ, Ίδια επεξεργασία

Από την ανάλυση των μεγεθών αυτών, αξίζει να επισημάνουμε τα εξής:

- Υψηλές απαιτήσεις (€766.261), καθιστώντας το ύψος του κυκλοφορούντος ενεργητικού υπερβολικό. Για επιχείρηση με αντικείμενο τη διαχείριση ακινήτων το ύψος του κυκλοφορούντος ενεργητικού (29,8% του ενεργητικού), και ιδιαίτερα των απαιτήσεων (78% του κυκλοφορούντος ενεργητικού ή 23,2% του ενεργητικού), θεωρείται πολύ υψηλό. Οι μεγάλες απαιτήσεις της επιχείρησης ήταν από πελάτες και από το δήμο Καλαμάτας.
- Οι απαιτήσεις από πελάτες, ύψους €311.858, αφορούσαν σε ανείσπρακτα ενοίκια (οφειλές μισθωμάτων, δικαστικά έξοδα και οφειλές από τη λαϊκή αγορά), το μεγαλύτερο μέρος των οποίων ήταν ανεπίδεκτο είσπραξης, και άρα θα έπρεπε να είχε μεταφερθεί στις ζημιές της επιχείρησης.³¹⁶ Το ότι παρέμενε ως απαίτηση (και όχι ως συσσωρευμένες ζημιές) εξωράιζε την οικονομική εικόνα της επιχείρησης.
- Οι απαιτήσεις της επιχείρησης από το δήμο Καλαμάτας (€445.973) αφορούσαν κυρίως σε επιβάρυνση του δήμου για παροχή υπηρεσιών από το προσωπικό της ΑΔΕΚ προς το δήμο. Ο δήμος δεν είχε καταχωρήσει στα βιβλία του παρόμοια υποχρέωση και δεν αποδεχόταν την οφειλή.³¹⁷
- Στα ίδια κεφάλαια της επιχείρησης περιλαμβάνεται συσσωρευμένη ζημιά από την έναρξη της λειτουργίας της ύψους €260.723. Το ποσό αυτό υποεκτιμά τις

³¹⁶ Ποσό 279.000 € ήταν ανεπίδεκτο είσπραξης, το οποίο στη μελέτη προσαρμογής της ΑΔΕΚ στο καθεστώς του ν.3463/2006 λογίστηκε στις ζημιές του 2010. Από τις επισφαλείς αυτές απαιτήσεις, το 80% αφορούσε ανείσπρακτα ενοίκια από το ΒΙΟΠΑ (για πάνω από 5 έτη) και το 20% οφειλές μικροπωλητών από τη λαϊκή αγορά στο ΔΕΚ, οφειλές που υπερέβαιναν τα 3 έτη.

³¹⁷ Οι εξωλογιστικές και μη τυπικές συναλλαγές μεταξύ Δήμου και επιχειρήσεων ήταν σύνηθες φαινόμενο, όπως έχουμε επισημάνει και στα προηγούμενα.

πραγματικές ζημιές καθώς στο τέλος του 2008 οι συσσωρευμένες ζημιές (άθροισμα καθαρών αποτελεσμάτων όλων των ετών) ανέρχονταν σε €675.767 (βλ. πίνακα που ακολουθεί, στην ανάλυση των αποτελεσμάτων χρήσης). Οι ζημιές όμως αυτές είχαν καλυφθεί στα ίδια κεφάλαια με αναπροσαρμογή της αξίας των παγίων σε παρελθόντα έτη.

- Από τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις της ΑΔΕΚ το μεγαλύτερο ποσό (€611.563 ή 84,3%) ήταν υποχρεώσεις της επιχείρησης προς το δήμο Καλαμάτας. Από την οφειλή αυτή, ποσό €556.587 (91%) αντιστοιχούσε σε χρήματα που είχε καταβάλλει ο δήμος Καλαμάτας για την αποπληρωμή του δανείου των 450 εκατ. δρχ. (€1.320.616) που είχε συνάψει η ΑΔΕΚ το 1991 και το οποίο εξυπηρέτησε ο δήμος από το 1998 μέχρι την εξόφλησή του (το 2001).³¹⁸

4.7.3.2 Αποτελέσματα λειτουργίας

Από τα διαχρονικά αποτελέσματα χρήσης της επιχείρησης αξίζει να επισημάνουμε τα εξής.

- Όπως προκύπτει από τον πίνακα των αποτελεσμάτων που παρατίθεται παρακάτω, από τη σύστασή της η επιχείρηση είναι σχεδόν μονίμως ζημιογόνα (εκτός από τα έτη 1990-93 λόγω της εισροής των δανείων και το 2007 λόγω έκτακτων και ανόργανων εσόδων),³¹⁹ με συνέπεια στο τέλος του 2008 οι συσσωρευμένες ζημιές (άθροισμα καθαρών αποτελεσμάτων όλων των ετών) να ανέρχονται σε €675.767. Με βάση αυτό το μέγεθος, η μέση ετήσια ζημιά για τα 19 έτη λειτουργίας της (1990-2008) ανέρχεται σε €35.567.

Πίνακας 4-70. Αποτελέσματα ΑΔΕΚ, έτη 1990-2008
(σε ευρώ)

Έτος	Κέρδη / ζημιές
1990-91	299.974
1992	234.946
1993	44.809
1994	-270.127
1995	-285.044

³¹⁸ Μαζί με τους τόκους πληρώθηκαν στο ΤΠκΔ €2.564.376, ήτοι με επιβάρυνση τόκων 94,2% στο κεφάλαιο για περίοδο εξόφλησης 11 έτη. Από αυτό το ποσό, η ΑΔΕΚ πλήρωσε €2.007.789 (78,3%) και ο δήμος €556.587 (21,7%).

³¹⁹ Αφορούσαν στην είσπραξη επιχορηγήσεων για την αποκατάσταση της οροφής των κτιρίων του ΒΙΟΠΑ που είχαν υποστεί ζημιές από ανεμοστρόβιλο.

Έτος	Κέρδη / Ζημιές
1996	-162.247
1997	-132.808
1998	-110.512
1999	-71.710
2000	-5.892
2001	-14.931
2002	-77.941
2003	-47.449
2004	-25.276
2005	-1.665
2006	-7.922
2007	37.676
2008	-79.648
Σύνολο ζημιών	-675.767

Πηγή: Στοιχεία ΑΔΕΚ, Ίδια επεξεργασία

- Τα μισθώματα από το ΒΙΟΠΑ και τα δυο εμπορικά κέντρα κάλυπταν διαχρονικά πάνω από το 90% των εσόδων, με το υπόλοιπο ποσοστό να καλύπτεται από τα έσοδα από τις αναπτυξιακές αρμοδιότητες (κατά κανόνα επιχορηγήσεις για επιδοτούμενα προγράμματα, κατάρτισης και άλλα). Η κατανομή αυτή αποκαλύπτει ότι η ΑΔΕΚ δεν μπόρεσε να επιτελέσει έναν ουσιαστικό αναπτυξιακό ρόλο και περιορίστηκε στην είσπραξη ενοικίων. Ακολουθεί μια σύνοψη των αποτελεσμάτων για τα έτη 2005-2008.

Πίνακας 4-71. Αποτελέσματα λειτουργίας ΑΔΕΚ, 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Έσοδα				
Μισθώματα	393.584	433.117	450.137	466.072
Λοιπά	39.030	98.228	71.683	68.949
Σύνολο εσόδων	432.614	531.345	521.820	535.021
Έξοδα				
Κόστος Προσωπικού	249.066	274.848	262.000	283.008
Αμοιβές Τρίτων	27.070	80.830	84.001	93.489
Παροχές Τρίτων	34.046	36.950	21.448	27.005
Φόροι - Τέλη	105	2.089	116	32.542
Γενικά & Άλλα Έξοδα	31.111	53.931	27.045	44.600
Υποσύνολο	341.398	448.648	394.610	480.644
Αποσβέσεις	92.880	90.618	89.534	134.024
Σύνολο εξόδων	434.278	539.266	484.144	614.668
Κέρδη (Ζημιές)	-1.664	-7.921	37.676	-79.647

Πηγή: Στοιχεία ΑΔΕΚ, Ίδια επεξεργασία

- Τα έσοδα από μισθώματα προέρχονταν κατά 60% περίπου από το ΒΙΟΠΑ, κατά 22% περίπου από τη λαϊκή αγορά στο ΔΕΚ, κατά 17% περίπου από τα

καταστήματα του ΔΕΚ και κατά το υπόλοιπο 1% από τα ενοίκια του ΑΕΚ. Οι αυξήσεις στα έσοδα από μισθώματα παρέμεναν σε χαμηλά επίπεδα διαχρονικά αφού αφορούσαν σε μακροχρόνιες επαγγελματικές μισθώσεις με το ίδιο ή περίπου το ίδιο μίσθωμα και χαμηλό ποσοστό εναλλαγής των μισθωτών.

- Τα χαμηλά μισθώματα, συνέπεια της τιμολογιακής πολιτικής της επιχείρησης, αποτελούσαν μία σημαντική παράμετρο των αρνητικών αποτελεσμάτων της επιχείρησης από την πλευρά των εσόδων. Η μέση τιμή ανά τετρ. μέτρο στο μηνιαίο μίσθωμα ήταν το 2008 2,75 ευρώ, χρέωση που ήταν πολύ χαμηλή με βάση τα δεδομένα της ελεύθερης αγοράς καθώς η εκτίμηση ήταν ότι τα ενοίκια στην ελεύθερη αγορά για τα καταστήματα αυτά θα ήταν τουλάχιστον διπλάσια.³²⁰
- Από την πλευρά των εξόδων σημαντική παράμετρο για τα αρνητικά οικονομικά αποτελέσματα αποτελούσαν οι δαπάνες του προσωπικού, κυρίως στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990. Τα έξοδα προσωπικού αφορούσαν το 65% περίπου των οργανικών εξόδων, κατά μέσο όρο, κατά την τετραετία 2005-2008, ενώ ως ποσοστό στα έσοδα από μισθώματα κυμάνθηκαν για το ίδιο διάστημα στο 62% (μέσα ετήσια μισθώματα €435.728 και μέσο κόστος προσωπικού €267.231).
- Η οικονομική κατάσταση της επιχείρησης το διάστημα πριν την προσαρμογή της στο ν.3463/06 ήταν οριακή με δεδομένο ότι τα τρέχοντα έσοδά της ήταν δεδομένα και σε μεγάλο βαθμό ανελαστικά, ενώ τα οργανικά της έξοδά ήταν υψηλά και με ανοδική τάση (κόστος προσωπικού, κόστος συντήρησης εγκαταστάσεων καθώς και νέα έξοδα όπως το ΕΤΑΚ - ειδικό τέλος ακινήτων).

4.7.4 Αξιολόγηση της ΑΔΕΚ

Η επισκόπηση της πορείας της ΑΔΕΚ καταδεικνύει ίσως πιο περίτρανα από όλες τις άλλες επιχειρήσεις του δήμου Καλαμάτας το αποτυχημένο μοντέλο της δημοτικής επιχειρηματικότητας που εφαρμόστηκε στην πόλη, το οποίο αποτελεί ταυτόχρονα μια

³²⁰ Η εκτίμηση αυτή προκύπτει από το εξής σκεπτικό: το αρχικά προβλεπόμενο ενοίκιο εκκίνησης 1,09 € (370,4 δρχ.) ανά τετρ. μέτρο ανά μήνα (αρχική μελέτη ίδρυσης της ΑΔΕΚ) ήταν ήδη χαμηλό με τα δεδομένα της εποχής, αλλά προτάθηκε ως τιμή εκκίνησης για να λειτουργήσει ως «κίνητρο για τη μετεγκατάσταση των πρώτων επαγγελματιών» την εποχή εκείνη. Η τιμή των 2,75 € ήταν μεγαλύτερη κατά 1,5 φορές (153%) έναντι της αρχικής πρόβλεψης. Λαμβάνοντας όμως υπόψη μόνο το ρυθμό πληθωρισμού για την 20ετία 1988-2008, συμπεραίνεται ότι οι τιμές κατά τη συγκεκριμένη περίοδο ήταν κατά πολύ κατώτερες αυτών που θα διαμορφώνονταν σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς. Αν συνυπολογισθεί και η υπεραξία της γης στη νέα είσοδο κατά τη διάρκεια της 20ετίας, προκύπτει ότι το ενοίκιο ήταν πολύ χαμηλό και σαν απόδοση του κεφαλαίου της επιχείρησης.

μικρογραφία του εθνικού μοντέλου. Οι λόγοι ανάδειξής της ως την πλέον αντιπροσωπευτική περίπτωση του ΔΚ, κατά την άποψή μας, είναι το σημαντικό φορτίο το οποίο είχε επωμιστεί: ο αναπτυξιακός και κοινωνικός χαρακτήρας της, με μεγάλες προσδοκίες για ουσιαστικές παρεμβάσεις στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της πόλης.

Η έναρξη λειτουργίας της ΑΔΕΚ ήταν οραματική και πολύ ελπιδοφόρα σε όλους τους τομείς (επενδύσεις, βιωσιμότητα, κοινωνικές επιπτώσεις). Η σύγκριση όμως των αποτελεσμάτων με τις προβλέψεις μαρτυρεί μεγάλες αποκλίσεις και αποτυχίες, τόσο στα ποσοτικά όσο και στα ποιοτικά χαρακτηριστικά, με σημαντικότερα σημεία αξιολόγησης τα ακόλουθα.

- Στον τομέα των επενδύσεων, το πρόγραμμα αποδείχτηκε πολύ φιλόδοξο για να πραγματοποιηθεί αφού η β' φάση του ΒΙΟΠΑ δεν υλοποιήθηκε ποτέ, ενώ και στο ΑΕΚ τα έργα που υλοποιήθηκαν υπολείπονταν των αρχικών σχεδιασμών. Επιπλέον, δεν μεταβιβάστηκαν στα περιουσιακά στοιχεία της επιχείρησης οι εγκαταστάσεις των δυο εμπορικών κέντρων. Από πλευράς περιουσιακών στοιχείων, η ΑΔΕΚ είχε στην ιδιοκτησία της το ΒΙΟΠΑ ενώ τα καταστήματα στα δύο εμπορικά κέντρα που εκμεταλλευόταν της είχαν παραχωρηθεί από το Δήμο μόνο κατά χρήση. Είναι ενδεικτικό το ότι για την αγορά της γης ύψους 200 εκ. δρχ. η επιχείρηση επιβαρύνθηκε συνολικά σε τοκοχρεολύσια $404+874=1278$ εκ. δρχ., δηλαδή υπερεξαπλάσια.
- Στον τομέα της λειτουργίας, οι αισιόδοξες προβλέψεις επίσης διαψεύστηκαν αφού τα έξοδα εκτινάχτηκαν (πολυάριθμο προσωπικό, από την αρχή λειτουργίας της επιχείρησης αντί της πολύ αισιόδοξης πρόβλεψης των δύο ατόμων στη μελέτη), υψηλές δαπάνες συντήρησης που επιβάρυναν την επιχείρηση (όχι μόνο στις υποδομές και στις υπερδομές, όπως οι στέγες, αλλά και στα καταστήματα), χωρίς την ανάληψη της συντήρησης των καταστημάτων από τους ενοικιαστές, όπως προβλεπόταν. Από την άλλη, τα έσοδα έμειναν καθηλωμένα σε χαμηλά επίπεδα, με τα ενοίκια πολύ κάτω από τις τιμές της αγοράς σαν αποτέλεσμα των πολύ χαμηλών αυξήσεων πάνω στο αρχικό (χαμηλό) ενοίκιο στα χρόνια που μεσολάβησαν από την έναρξη της επιχείρησης. Αξίζει να σημειωθεί ότι το χαμηλό ενοίκιο έναρξης είχε προταθεί στην μελέτη ίδρυσης της ΑΔΕΚ ως κίνητρο για την μετεγκατάσταση των επιχειρήσεων στην πρώτη φάση λειτουργίας του ΒΙΟΠΑ

(τότε που το ΒΙΟΠΑ δεν ήταν ελκυστικό ως τόπος εγκατάστασης) και όχι ως ένα μέτρο επιδοματικής πολιτικής των επαγγελματιών ή κοινωνικής πολιτικής. Αυτονόητο ήταν ότι τα ενοίκια θα προσαρμόζονταν στα επίπεδα της αγοράς μετά την πρώτη περίοδο προσαρμογής, πράγμα το οποίο δεν έγινε.

- Σαν αποτέλεσμα της συγκεκριμένης τιμολογιακής πολιτικής, η επιχείρηση θυσιάζε ένα σημαντικό μερίδιο εσόδων, σε σχέση με αυτά που θα μπορούσε να έχει αν οι διαδικασίες μίσθωσης ακολουθούσαν τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς. Με τον τρόπο αυτό, επιδοτούσε έμμεσα τους επαγγελματίες που μίσθωναν τα καταστήματα μειώνοντας τα έξοδα λειτουργίας τους και συμβάλλοντας στη βιωσιμότητα και ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων αυτών. Αυτή η τιμολογιακή πολιτική είναι, σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς, κοινωνικά και οικονομικά άδικη και εισήγαγε στρεβλώσεις στην αγορά των επαγγελμάτων που στεγάζονταν στις εγκαταστάσεις της ΑΔΕΚ, διότι τα οφέλη της προτιμολόγησης τα καρπούσαν ορισμένοι που αποκτούσαν έτσι συγκριτικό πλεονέκτημα κόστους έναντι των συναδέλφων τους που πλήρωναν υπερδιπλάσια ενοίκια για να έχουν τις αντίστοιχες εγκαταστάσεις σε άλλα σημεία της πόλης (και ιδιαίτερα στα καταστήματα κατά μήκος της νέας εισόδου).
- Τα οικονομικά προβλήματα της επιχείρησης (δάνεια, υψηλά έξοδα, χαμηλά έσοδα) είχαν αντίκτυπο και στις δυνατότητες της επιχείρησης για περαιτέρω ανάπτυξη. Πέρα από τη μη υλοποίηση της β' φάσης του ΒΙΟΠΑ η επιχείρηση δεν κατόρθωσε να διατηρήσει τις εγκαταστάσεις και τους κοινόχρηστους χώρους των, ιδίως στα εμπορικά κέντρα, σε καλή κατάσταση από λειτουργική αλλά και αισθητική άποψη. Η κατάσταση του ΒΙΟΠΑ και των εμπορικών κέντρων δεν ήταν αυτή των ζωντανών κυττάρων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της πόλης που προέβλεπαν οι αρχικές μελέτες και οι οραματισμοί στα τέλη της δεκαετίας του 1980. Η εξέλιξη ιδίως στα δύο εμπορικά κέντρα δεν δικαίωσε τις αρχικές προσδοκίες αφού δεν μπόρεσαν να λειτουργήσουν ως ελκυστικά κέντρα ανάπτυξης της κοινωνικής και οικονομικής ζωής στις δύο περιοχές της πόλης. Το φαινόμενο της υποβάθμισης και ερήμωσης παρουσιάστηκε πιο έντονο στο δυτικό κέντρο όπου συγκεντρώθηκε και η πλειοψηφία των καταστημάτων. Οι εγκαταστάσεις κατέληξαν σε μεγάλο βαθμό απαξιωμένες και ο περιβάλλον χώρος υποβαθμισμένος, με κύριο στοιχείο ζωντάνειας και οικονομικής δραστηριότητας

τη λαϊκή αγορά που διενεργείται κάθε Πέμπτη μέχρι και σήμερα (είναι ενδεικτικό ότι η πλειοψηφία των καταστημάτων ενοικιάζονται από τους μικροπωλητές της λαϊκής και χρησιμοποιούνται ως αποθήκες, χωρίς να λειτουργούν ως καταστήματα τις υπόλοιπες ημέρες της εβδομάδας). Η υποβάθμιση αυτή δεν οφείλεται μόνο στην έλλειψη επενδύσεων για την αναβάθμιση και συντήρηση των εγκαταστάσεων και του περιβάλλοντος χώρου, αλλά επίσης σε μη επιτυχείς πολιτικές και σε άλλους κοινωνικούς, οικονομικούς και πολεοδομικούς παράγοντες (ξεφεύγουν από το πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης) που δεν κατέστησαν εφικτή την πραγμάτωση του αρχικού οράματος.

- Την αρνητική οικονομική εικόνα της επιχείρησης συμπλήρωναν δύο επιπλέον παράγοντες: (α) οι οικονομικές εκκρεμότητες με το Δήμο, και (β) το μεγάλο ύψος των επισφαλών απαιτήσεων. Ως προς το πρώτο, παρόλο που εκατέρωθεν (ΑΔΕΚ και Δήμος) αναγνώριζαν τις ενδο-εταιρικές συναλλαγές τους, οι συναλλαγές αυτές δεν ήταν λογιστικά καταχωρημένες με αντικειμενικό τρόπο, με αποτέλεσμα η λογιστική εικόνα να είναι διαφορετική από την πραγματική.³²¹ Η κατάσταση αυτή των αδιαφανών, άτυπων και εξωλογιστικών συναλλαγών δημιουργούσε προβλήματα δυσπιστίας μεταξύ δήμου και επιχείρησης και στρέβλωνε την πραγματική οικονομική κατάσταση της τελευταίας. Ως προς το δεύτερο, υπήρχαν απαιτήσεις της επιχείρησης ύψους €279.000 που χαρακτηρίζονταν ανεπίδεκτες είσπραξης. Από αυτά, €100.000 προέρχονταν από τη λαϊκή αγορά (πάνω από 3 έτη) και τα υπόλοιπα €180.000 από το ΒΙΟΠΑ (πάνω από 5 έτη). Το πρόβλημα της μη άμεσης είσπραξης των ενοικίων και της μετέπειτα μετατροπής τους σε ανεπίδεκτες είσπραξης απαιτήσεις οδηγούσε, εκτός της απώλειας εσόδων, και σε χρονοβόρες, δαπανηρές και μη αποτελεσματικές δικαστικές διαδικασίες, καθώς επίσης και σε ψευδή απεικόνιση των πραγματικών οικονομικών δεδομένων στις λογιστικές καταστάσεις.
- Εκτός από τα οικονομικά στοιχεία, η αξιολόγηση των τεχνικών και διοικητικών στοιχείων της επιχείρησης είναι επίσης σημαντική. Με τον όρο «τεχνικά στοιχεία» εννοούμε τη γενικότερη κατάσταση των περιουσιακών στοιχείων δηλαδή των

³²¹ Σύμφωνα με το πραγματικό ισοζύγιο, η υποχρέωση της ΑΔΕΚ προς το Δήμο ανερχόταν σε €155.000 περίπου, ενώ σύμφωνα με το λογιστικό ισοζύγιο, και την άποψη του Δήμου, η υποχρέωση της ΑΔΕΚ (απαίτηση του Δήμου) ανερχόταν σε €557.203.

ενοικιαζόμενων κτιρίων, καταστημάτων, ανοικτών εγκαταστάσεων και περιβάλλοντος χώρου. Η γενικότερη κατάσταση και εμφάνιση της ακίνητης περιουσίας που διαχειριζόταν η ΑΔΕΚ είχε πολλά προβλήματα και απαιτούσε σημαντικές βελτιώσεις. Στον διοικητικό επίσης τομέα σημαντικές βελτιώσεις απαιτούνταν σε όλο το σύστημα της διαχείρισης των ακινήτων, από την κατάρτιση και παρακολούθηση των συμβάσεων-μισθώσεων, την είσπραξη των μισθωμάτων, την καλύτερη ανάπτυξη και αξιοποίηση των ακινήτων, την έγκαιρη πληροφόρηση της διοίκησης και του Δ.Σ., κ.λπ.

- Από μια επιχείρηση αξιοποίησης της δημοτικής περιουσίας, με φιλόδοξους αναπτυξιακούς και κοινωνικού στόχους, η ΑΔΕΚ κατέληξε να είναι μία τυπική περίπτωση επιχείρησης που έκανε κακή διαχείριση ενός μέρους της δημοτικής περιουσίας. Η κατάσταση (λειτουργική και χρηματοοικονομική) της επιχείρησης πριν την αναγκαστική προσαρμογή της στο ν.3463/06 (το 2009) δεν ήταν αυτή μιας υγιούς επιχείρησης.
- Συνολικά, η ΑΔΕΚ δεν δικαίωσε τις προβλέψεις και τις προσδοκίες που συνόδευσαν τη γέννησή της, και αυτό διότι, (α) από τη μία δεν κατόρθωσε να μετουσιώσει σε πράξη το όραμα για τη μετατροπή των δύο εμπορικών κέντρων σε ζωτικούς πνεύμονες κοινωνικής και οικονομικής ζωής (ένα ζήτημα πολυσύνθετο στο οποίο η απάντηση δεν μπορεί να δοθεί μονοδιάστατα, με διαχειριστικούς όρους μόνο που έχουν να κάνουν με τη ΑΔΕΚ), και (β) από την άλλη, δέσμια χρόνιων οικονομικών προβλημάτων, αναλώθηκε στην καθημερινότητα του εισπράκτορα ενοικίων, με τον αναπτυξιακό της ρόλο να είναι, και από πλευράς εσόδων και από πλευράς αναπτυξιακών δραστηριοτήτων και παρεμβάσεων, από υποτονικός έως ανύπαρκτος.

4.8 Η νέα επιχείρηση ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: η μετεξέλιξη της ΑΔΕΚ

Η αναγκαστική προσαρμογή της ΑΔΕΚ στο ν.3463/2006 σήμαινε είτε την μετεξέλιξή της σε μια δημοτική επιχείρηση αξιοποίησης της δημοτικής περιουσίας ή την παύση της λειτουργίας της και την εκκαθάρισή της. Από τη δημοτική αρχή επιλέχτηκε η πρώτη περίπτωση. Η νέα επιχείρηση με την επωνυμία «Κτηματική Καλαμάτας Δημοτική Ανώνυμη Εταιρεία» και με διακριτικό τίτλο «ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ» συστάθηκε

στο τέλος του 2010, με σκοπό την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του δήμου Καλαμάτας και την εκμετάλλευση στο μέλλον των κοινόχρηστων χώρων του Δήμου. Η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ενός δήμου, πέρα από ίδια χρήση με την εγκατάσταση των υπηρεσιών του σε αυτές, μπορεί να γίνει: (α) με την εμπορική (κατά κανόνα) παραχώρηση της χρήσης της σε τρίτους έναντι ανταλλάγματος, (β) με την εκμετάλλευση των ακινήτων ή την κατασκευή έργων, τα οποία είναι απαραίτητα για την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής τους (για προώθηση της τοπικής ανάπτυξης), και (γ) με συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα για τη διενέργεια ιδιωτικών επενδύσεων μέσω ΣΔΙΤ. Στην περίπτωση της νέας επιχείρησης, όλες αυτές οι δυνατότητες ήταν ανοιχτές.

4.8.1 Σχεδιασμός & προβλέψεις λειτουργίας της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ (2010-2013)

4.8.1.1 Δραστηριότητα και περιουσιακά στοιχεία

Η ίδρυση της νέας επιχείρησης βασίστηκε σε μελέτη βιωσιμότητας (ΚΤΕΠ, 2009). Η σύστασή της θεωρήθηκε σκόπιμη καθώς υπήρχαν οι γενικότερες αντικειμενικές προϋποθέσεις, και ειδικότερα: (α) το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο το οποίο επέτρεπε αλλά και προέτρεπε στη δημιουργία δημοτικών επιχειρήσεων για την αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας, (β) η ανάγκη των δήμων να αναζητήσουν πρόσθετες και εναλλακτικές πηγές εσόδων για να χρηματοδοτήσουν διευρυνόμενες αρμοδιότητες και την παροχή πρόσθετων υπηρεσιών προς τους πολίτες, με δεδομένα τα δημοσιονομικά προβλήματα και την αδυναμία της κεντρικής διοίκησης να αυξήσει τους θεσμοθετημένους πόρους προς τους δήμους, και (γ) η σημαντική ακίνητη περιουσία του δήμου Καλαμάτας η αξιοποίηση της οποίας θα μπορούσε να εισφέρει πόρους στο ταμείο του Δήμου για τη χρηματοδότηση έργων και υπηρεσιών.

Βασικός σκοπός της νέας επιχείρησης ήταν η όσο το δυνατόν καλύτερη αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του Δήμου Καλαμάτας, με επιμέρους στόχο τη δημιουργία χρηματικού πλεονάσματος για τη χρηματοδότηση λειτουργιών του Δήμου. Για την επίτευξη των στόχων αυτών η μελέτη έθεσε προϋποθέσεις εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας, με σημαντικότερες τις εξής (ΚΤΕΠ, 2009, σ. 11): (α) την εφαρμογή κριτηρίων αποδοτικότητας στη διαχείριση των ακινήτων· (β) την υιοθέτηση εργαλείων σχεδιασμού και προγραμματισμού και την οργανωτική και διοικητική ανασυγκρότηση της επιχείρησης· (γ) την υιοθέτηση μιας σύγχρονης επιχειρηματικής κουλτούρας για

την αύξηση της παραγωγικότητας και βελτίωση της αποτελεσματικότητας στο εσωτερικό περιβάλλον (δ) προσανατολισμό προς την κατεύθυνση της αξιοποίησης δημοτικών ακινήτων που δεν ήταν στις δεδομένες συνθήκες εκμεταλλεύσιμα, με την παραχώρησή τους στο μέλλον με βάση τη διαθεσιμότητά τους και την απελευθέρωσή τους από άλλες χρήσεις ή με την άρση των εμποδίων που τα καθιστούσαν στο παρόν μη εκμεταλλεύσιμα. Η ακίνητη περιουσία του δήμου Καλαμάτας αριθμούσε το 2009 συνολικά 115 ακίνητα (κτήρια, οικοπέδα, εγκαταστάσεις, αγροτεμάχια), και αρκετά από αυτά θα μπορούσαν να τύχουν εμπορικής αξιοποίησης, με την προϋπόθεση ότι θα γινόταν άρση τυπικών εμποδίων που συναντώνται σε αρκετά ακίνητα υπό δημόσια κυριότητα. Τα πιο συνήθη εμπόδια στην περίπτωση του δήμου Καλαμάτας ήταν προβλήματα πολεοδομικής φύσεως, διενέξεις δικαστικής φύσεως, και διαδικαστικά εμπόδια.

Για τη λειτουργία και ανάπτυξη της επιχείρησης προβλέπονταν δυο φάσεις. Στην πρώτη φάση, η επιχείρηση θα διαχειριζόταν τα ακίνητα που ήταν στην κυριότητά της και λοιπά ακίνητα κυριότητας του δήμου που ήταν άμεσα αξιοποιήσιμα (δηλαδή που είχαν συμβόλαια μίσθωσης και ήδη απέφεραν έσοδα) και τα οποία θα της παραχωρούσε ο δήμος κατά χρήση άμεσα (8 ακίνητα). Στη δεύτερη φάση θα επιλέγονταν ακίνητα του δήμου που θα κρίνονταν ως επιδεκτικά αξιοποίησης στο μέλλον, μετά από διαδικασίες οργάνωσης ενός χαρτοφυλακίου ακινήτων και της αξιολόγησης επενδυτικών παρεμβάσεων σε αυτά, τα οποία και θα της παραχωρούσε ο δήμος για την αξιοποίησή τους σε ένα μεταγενέστερο χρόνο. Οι διαδικασίες αυτές περιλάμβαναν την οργάνωση ενός ηλεκτρονικού και δυναμικού αρχείου ακινήτων, τη διενέργεια ερευνών αγοράς ακινήτων στην ευρύτερη περιοχή, χρηματοοικονομικές μελέτες για τη βέλτιστη αξιοποίηση επιμέρους ακινήτων, και τη χρηματοοικονομική αξιολόγηση και διαχείριση των διαδικασιών υλοποίησης των όποιων επενδυτικών προγραμμάτων (ΚΤΕΠ, 2009, σ. 39). Ένα επιπλέον στοιχείο που ήταν θετικό για την καθαρή θέση της νέας επιχείρησης ήταν η προβλεπόμενη αναπροσαρμογή από ειδική επιτροπή της αξίας των παγίων της (ΒΙΟΠΑ και αγροτεμάχιο) κατά €11,4 εκατ. (από €4,9 εκατ. αξία κτήσης σε € 16,3 εκατ.), κυρίως λόγω της αυξημένης αξίας του οικοπέδου του ΒΙΟΠΑ, αναπροσαρμογή που θα αύξανε θεαματικά και τα ίδια κεφάλαιά της.

4.8.1.2 Προβλέψεις λειτουργίας

Στην μελέτη ίδρυσης της νέας επιχείρησης γινόταν προβολή της λειτουργίας της για 4 έτη (2010-2013). Τα προβλεπόμενα έσοδα ήταν από μισθώματα, από δύο κατηγορίες ακινήτων: από τα υφιστάμενα ακίνητα (ΒΙΟΠΑ, ΔΕΚ, ΑΕΚ), και από τα νέα ακίνητα. Με βάση τις παραδοχές της μελέτης, τα έσοδα της επιχείρησης για την περίοδο 2009-2013 συνοψίζονται στον πίνακα που ακολουθεί.

Πίνακας 4-72. Έσοδα ΔΙΟΚΛΗΣ, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
A. Μισθώματα από υπάρχουσα δραστηριότητα					
ΒΙΟΠΑ	294.898	309.643	325.125	341.381	358.450
ΑΕΚ	5.752	6.040	6.342	6.659	6.992
ΔΕΚ	85.560	89.838	94.330	99.046	103.999
Λαϊκή αγορά	101.655	106.738	112.075	117.678	123.562
Υποσύνολο Α	487.865	512.258	537.871	564.765	593.003
B. Μισθώματα από νέα δραστηριότητα					
Μαρίνα		63.074	63.524	63.983	64.451
Τουριστικό Ταϊγέτου		14.838	15.366	15.894	16.423
Τουριστικό Μ. Μαντίνειας		16.679	17.279	17.902	18.546
Ισογ. Δημ. Καταστ. Μ. Μαντίνειας		7.705	7.705	7.705	7.705
Αναψυκτήριο Νέδοντα		18.000	18.468	18.948	19.441
Υποσύνολο Β'		120.296	122.342	124.432	126.566
Σύνολο εσόδων (Α+Β)	487.865	632.554	660.213	689.197	719.569

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2009)

Αντίστοιχα, τα έξοδα για την εν λόγω περίοδο (επόμενος πίνακας) προϋπολογίστηκαν με βάση τα απολογιστικά στοιχεία των προηγούμενων ετών, των προγραμματισμένων δράσεων για τα επόμενα έτη (όπως εργασίες συντήρησης των εγκαταστάσεων) και τις προβλέψεις για τη διακύμανση του προσωπικού, για το οποίο προβλεπόταν απασχόληση 7 ατόμων σε πρώτη φάση (8 άτομα σε πλήρη ανάπτυξη των εργασιών), από τα 10 που απασχολούσε η επιχείρηση το 2009.

Πίνακας 4-73. Έξοδα ΔΙΟΚΛΗΣ, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Αμοιβές & έξοδα Προσωπικού	345.274	258.810	271.723	285.283	299.520
Αμοιβές & έξοδα τρίτων	37.699	52.500	56.600	61.350	66.863
Παροχές τρίτων	47.235	57.235	57.235	57.235	57.235
Φόροι – τέλη	32.450	32.450	32.450	32.450	32.450
Διάφορα έξοδα	19.480	19.480	20.418	21.450	22.585
Σύνολο εξόδων	482.138	420.475	438.426	457.768	478.653

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2009)

Για τα συνολικά αποτελέσματα της λειτουργίας της επιχείρησης ελήφθησαν υπόψη οι αποσβέσεις των παγίων στοιχείων και η τακτοποίηση των εκκρεμοτήτων της με το δήμο Καλαμάτας και με τις ανείσπρακτες απαιτήσεις της από πελάτες. Οι εκκρεμείς δοσοληψίες της ΑΔΕΚ με το δήμο αποτελούσαν σημείο διαφωνίας, με δεδομένο ότι οι δύο πλευρές παρουσίαζαν μια εντελώς διαφορετική εικόνα. Οι απαιτήσεις της κάθε πλευράς και η τακτοποίηση της εκκρεμότητας απεικονίζεται παρακάτω.

Πίνακας 4-74. Τακτοποίηση δοσοληψιών ΑΔΕΚ-Δήμου

	Σύμφωνα με την ΑΔΕΚ	Σύμφωνα με το δήμο	Κλείσιμο εκκρεμότητας
Απαιτήσεις ΑΔΕΚ από δήμο	456.830	0	0
Οφειλή ΑΔΕΚ προς δήμο (εξόφληση δανείου)	611.563	665.819	557.203
Καθαρή οφειλή ΑΔΕΚ προς δήμο	154.733	665.819	557.203
Τακτοποίηση, με πληρωμή της ΑΔΕΚ προς το Δήμο (χωρίς τόκους σε διάστημα 15 ετών)			557.203
Απαιτήσεις ΑΔΕΚ ανεπίδεκτες είσπραξης			456.830
Σύνολο			557.203

Πηγή: Στοιχεία ΑΔΕΚ και (ΚΤΕΠ, 2009)

Σύμφωνα με την λύση που επιλέχτηκε να εφαρμοστεί, οι απαιτήσεις της επιχείρησης (€456.830) από το δήμο θα θεωρούνταν ως ανεπίδεκτες είσπραξης και ο δήμος θα μείωνε τις απαιτήσεις του από την επιχείρηση σε €557.203 (από €665.819). Η επιχείρηση θα επιβαρυνόταν με το επιπλέον ποσό των €402.705 (=€557.203–€154.498), σχετικά με αυτό που η ίδια θεωρούσε ως υποχρέωσή της προς το δήμο, με αυτό τον τρόπο όμως θα έκλεινε μια εκκρεμότητα που ήταν δύσκολο να ρυθμιστεί διαφορετικά, κυρίως λόγω πλημμελών λογιστικών καταχωρήσεων και άτυπων ενδοεταιρικών διευκολύνσεων. Σχετικά με τις απαιτήσεις της επιχείρησης από πελάτες, από σύνολο απαιτήσεων ύψους €289.169 ποσό ίσο με €278.873 εκτιμήθηκαν ως επισφαλείς απαιτήσεις. Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερθέντα, τα προβλεπόμενα αποτελέσματα της επιχείρησης διαμορφώθηκαν ως ακολούθως.

Πίνακας 4-75. Προβλεπόμενα αποτελέσματα νέας επιχείρησης, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Έσοδα	487.865	632.554	660.213	689.197	719.569
Έξοδα	482.138	420.475	438.426	457.768	478.653
Κέρδη / Ζημιές προ αποσβέσεων	5.727	212.079	221.787	231.429	240.916
Αποσβέσεις	0	119.400	108.400	114.400	142.400
Λειτουργικά κέρδη / Ζημιές	5.727	92.679	113.387	117.029	98.516
Απαιτήσεις από πελάτες ανεπίδεκτες είσπραξης		279.000			
Απαιτήσεις από ΔΚ ανεπίδεκτες είσπραξης		402.470			
Ολικά κέρδη / ζημιές	5.727	-588.791	113.387	117.029	98.516

Πηγή: (ΚΤΕΠ, 2009)

4.8.2 Αποτελέσματα λειτουργίας της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ (2010-2014)

Έχοντας παρουσιάσει την πορεία της ΑΔΕΚ από την ίδρυσή της έως το τέλος της και τις προβλέψεις για την ΔΙΟΚΛΗΣ που διαδέχθηκε την ΑΔΕΚ, μπορούμε να αξιολογήσουμε στη συνέχεια τη λειτουργία της νέας επιχείρησης με βάση τα αποτελέσματά της. Για τα έτη 2010-2013 συγκρίνουμε τις προβλέψεις με τα αποτελέσματα, ενώ αξιολογούμε τα αποτελέσματα και για το έτος 2014. Η σύγκριση προβλέψεων-αποτελεσμάτων γίνεται για μια σειρά κρίσιμων ποσοτικών και ποιοτικών μεταβλητών, οι οποίες είναι:

- Αναπροσαρμογή αξίας παγίων
- Μη εισπράξιμες απαιτήσεις και εκκρεμότητες με δήμο Καλαμάτας
- Επενδύσεις / συντηρήσεις εγκαταστάσεων
- Παραχωρήσεις και έσοδα νέων ακινήτων
- Μισθώσεις και αποδόσεις παλαιών ακινήτων
- Προσωπικό
- Διοίκηση
- Στόχοι - Διαδικασίες / οργάνωση
- Οικονομικές επιδόσεις (έσοδα, έξοδα, αποτελέσματα)

Από τη διερεύνηση των παραμέτρων αυτών γίνεται εφικτή τόσο η ποσοτική όσο και η ποιοτική αξιολόγηση της λειτουργίας της νέας επιχείρησης. Ακολουθούν στη συνέχεια τα πορίσματα της έρευνας, τα οποία ποσοτικοποιούνται (όπου είναι εφικτό), παρουσιάζονται σε πίνακες και σχολιάζονται.

- *Αναπροσαρμογή αξίας παγίων.* Σύμφωνα με την εκτίμηση της προβλεπόμενης ειδικής Επιτροπής,³²² η αξία των ακινήτων που ανήκαν στην ΑΔΕΚ και μεταβιβάστηκαν στην ΔΙΟΚΛΗΣ θα έπρεπε να αναπροσαρμοστεί με βάση τις τρέχουσες αξίες της αγοράς από €4.881.799 σε €16.295.678, ήτοι μια αύξηση της αξίας τους κατά 234%, κυρίως οφειλόμενη στην αναπροσαρμογή της αξίας του οικοπέδου επί του οποίου ήταν κτισμένο το ΒΙΟΠΑ (ακόλουθος πίνακας). Η πρόβλεψη αυτή της Επιτροπής ενσωματώθηκε στον προβλεπόμενο ισολογισμό έναρξης αλλά δεν ενσωματώθηκε στη συνέχεια στις πραγματικές οικονομικές

³²² «ΑΔΕΚ, Έκθεση εκτίμησης επιτροπής Άρθρου 9 κ.ν. 2190/20, 13.01.2009»

καταστάσεις της νέας επιχείρησης καθώς δεν έγινε αποδεκτή από την αρμόδια Δ/ση Εμπορίου.³²³ Ακολούθησε νέα εκτίμηση της αρμόδιας Επιτροπής με πολύ χαμηλότερη αξία των παγίων της επιχείρησης, με αποτέλεσμα οι ισολογισμοί της νέας επιχείρησης να αποκλίνουν σημαντικά από τους προβλεπόμενους. Η νέα εκτίμηση ενσωματώθηκε στον ισολογισμό του 2012 (αντί της αρχικής πρόβλεψης για το 2010). Η απόκλιση αυτή μείωσε σημαντικά τα περιουσιακά στοιχεία και τα ίδια κεφάλαια της επιχείρησης (κατά €10.240.619) σε σχέση με τις προβλέψεις, εισάγοντας έτσι μια σημαντική παραμόρφωση των προβλέψεων της μελέτης βιωσιμότητας.

Πίνακας 4-76. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Προβλεπόμενη / πραγματοποιηθείσα αναπροσαρμογή αξίας παγίων

	Αξία κτήσης	Αρχική εκτίμηση επιτροπής	Προβλεπόμενη μεταβολή	Νέα εκτίμηση επιτροπής	Πραγματική ή μεταβολή (2012)	Απόκλιση
Γήπεδα ΒΙΟΠΑ	1.998.717	12.093.127	10.094.410	2.798.204	799.487	9.294.923
Κτίσματα ΒΙΟΠΑ	2.839.062	4.172.550	1.333.488	3.212.834	373.772	959.716
Αγροτεμάχιο	44.020	30.000	-14.020	44.020	0	-14.020
Σύνολο	4.881.799	16.295.677	11.413.878	6.055.058	1.173.259	10.240.619

Πηγή: Στοιχεία (ΚΤΕΠ, 2009) & ΔΙΟΚΛΗΣ, Ίδια επεξεργασία

- *Προσαρμογή μη εισπράξιμων απαιτήσεων και εκκρεμότητες με δήμο Καλαμάτας.*
Από τις ανεπίδεκτες εισπραξης απαιτήσεις όπως είχαν προβλεφθεί για διαγραφή εντός του 2010 και μεταφορά τους στα αποτελέσματα χρήσης (€279.000 από ιδιώτες και €402.470 από το ΔΚ, ήτοι σύνολο €681.470), καταχωρήθηκε στις οικονομικές καταστάσεις ποσό €380.630. Το ποσό αυτό επιβάρυνε τα ίδια κεφάλαια στον ισολογισμό κλεισίματος της ΑΔΕΚ (30.06.2010).

Πίνακας 4-77. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Διευθέτηση απαιτήσεων

	Πρόβλεψη διαγραφής (για το 2010)	Πραγματική μεταβολή	Απόκλιση
Απαιτήσεις από πελάτες ανεπίδεκτες εισπραξης	279.000	0	279.000
Απαιτήσεις από ΔΚ ανεπίδεκτες εισπραξης	402.470	380.360	22.110
Σύνολο	681.470	380.360	301.110

Πηγή: Στοιχεία (ΚΤΕΠ, 2009) & ΔΙΟΚΛΗΣ, Ίδια επεξεργασία

Από το ποσό των €279.000 δεν καταχωρήθηκε τίποτα στις προβλέψεις για το 2010. Οι απαιτήσεις διογκώθηκαν περαιτέρω λόγω απροθυμίας πληρωμής από πωλητές της Λαϊκής («στάση πληρωμών» ύψους περίπου €250.000 για την περίοδο 2006-2014, σύμφωνα με τους υπεύθυνους της επιχείρησης). Το 2013 διαγράφηκε ένα

³²³ Σύμφωνα με τη Δ/ση Εμπορίου, η ενδεδειγμένη αναπροσαρμογή της αξίας των παγίων προκύπτει από μια συγκεκριμένη ποσοστιαία αύξηση ανά 4 έτη.

ποσό €21.000 (επισφάλειες), το 2014 €85.000 (ως προβλέψεις), ενώ το υπόλοιπο θα διαγραφεί το 2015. Από τις απαιτήσεις από το δήμο Καλαμάτας διαγράφηκε το ποσό των €380.360 (επικυρώθηκε και με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου). Έτσι, συνολικά για το 2010 από τις παραπάνω μεταβολές τα ίδια κεφάλαια παρουσιάζονται βελτιωμένα σε σχέση με τις προβλέψεις κατά €301.110.

Ως προς το υπόλοιπο του δανείου €557.203 που όφειλε η ΑΔΕΚ στο ΔΚ, αυτό διευθετήθηκε σύμφωνα με τις προβλέψεις (ήτοι εξόφληση σε 15 ισόποσες ετήσιες δόσεις, €37.147 εκάστη).

- *Επενδύσεις/συντηρήσεις εγκαταστάσεων.* Προβλέπονταν δύο σημαντικά επενδυτικά έργα στις υποδομές του ΒΙΟΠΑ, ένα δίκτυο ομβρίων το 2012 (€105.000) και η επισκευή της υπερσκεπής στα κτήρια το 2013 (€360.000), τα οποία δεν υλοποιήθηκαν. Συνολικά από τα έργα ύψους €524.000 που προβλέπονταν την 3ετία 2011-13 δεν υλοποιήθηκε τίποτα, ενώ το έργο δίκτυο ομβρίων υλοποιήθηκε το 2014 με δαπάνη €85.500. Ένα επίσης μεγάλο πρόβλημα στο ΒΙΟΠΑ το οποίο έχρηζε επισκευής ήταν οι υδρορροές, με εκτιμώμενο κόστος €80.000 (η οικονομική λύση), αλλά και αυτό το έργο δεν υλοποιήθηκε. Μία επίσης ενδιαφέρουσα ιδέα για τοποθέτηση φωτοβολταϊκών στις στέγες των καταστημάτων του ΒΙΟΠΑ με παραχώρηση δεν ευοδώθηκε, αλλά ούτε και η εγκατάσταση ενός φωτοβολταϊκού πάρκου στον ακάλυπτο χώρο του ΒΙΟΠΑ με αυτοχρηματοδότηση από την επιχείρηση. Σύμφωνα με τα στελέχη της επιχείρησης, ο λόγος της μη πραγματοποίησης των προγραμματισμένων επενδύσεων ήταν η έλλειψη οικονομικών πόρων. Το μεγαλύτερο έργο -και σίγουρα το πιο σημαντικό- είναι η επισκευή της υπερσκεπής, η μη υλοποίηση του οποίου δημιουργεί ανησυχίες για λόγους ασφάλειας αλλά και διατήρησης της λειτουργικότητας των εγκαταστάσεων σε ανεκτά επίπεδα. Επισημαίνεται ότι μια ενδεχόμενη ζημιά στην υπερσκεπή λόγω, παραδείγματος χάριν, ενός δυνατού αέρα θα κοστίσει για να επισκευασθεί πολλαπλάσια σε σχέση με το εκτιμώμενο κόστος επισκευής των €360.000. Ο επόμενος πίνακας συνοψίζει τα παραπάνω.

Πίνακας 4-78. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Προβλεπόμενες επενδύσεις

	Προβλέψεις				Αποτελέσματα			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Πινακίδες ΒΙΟΠΑ	4.000				0			
Συντήρηση στέγης ΔΕΚ	20.000				0			
Αυτοκινούμενο σάρωθρο			35.000				0	
Δίκτυο ομβρίων ΒΙΟΠΑ			105.000				0	

	Προβλέψεις				Αποτελέσματα			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Υπερσκεπή ΒΙΟΠΑ				360.000				0
Σύνολο	24.000	0	140.000	360.000	0	0	0	0

Πηγή: Στοιχεία (ΚΤΕΠ, 2009) & ΔΙΟΚΛΗΣ, Ίδια επεξεργασία

- Παραχωρήσεις και έσοδα νέων ακινήτων.** Παραχωρήθηκαν αρχικά (από 1/1/2011) κατά χρήση στην εταιρεία από το δήμο Καλαμάτας τα οκτώ ακίνητα που προβλέπονταν στη μελέτη ίδρυσής της (βλ. στον επόμενο πίνακα τα πέντε από τα οκτώ ακίνητα, τα άλλα τρία είναι τα δύο εμπορικά κέντρα ΔΕΚ & ΑΕΚ και το γυμνάσιο παραλίας το οποίο δεν φέρει μίσθωμα). αλλά το 2012 ο ΔΚ ανέστειλε την παραχώρηση του αναψυκτηρίου της Νέδοντος. Η επίσημη θέση του ΔΚ γι' αυτή την ενέργεια ήταν ότι η μίσθωση του αναψυκτηρίου έληγε και για τη νέα του μίσθωση θα έπρεπε να γίνουν τεχνικές εργασίες (έτσι ώστε να εξασφαλισθεί ένα καλύτερο μίσθωμα) και η ΔΙΟΚΛΗΣ δεν διέθετε τεχνικό τμήμα για κάτι τέτοιο. Τελικά ο ΔΚ προχώρησε στην εκμίσθωση του ακινήτου χωρίς να κάνει καμία τεχνική παρέμβαση μέσω της τεχνικής του υπηρεσίας και οι εκτεταμένες παρεμβάσεις για τη διαμόρφωση του χώρου έγιναν από τον ίδιο το νέο μισθωτή. Η άρση της παραχώρησης του ακινήτου αυτού από το ΔΚ αφαίρεσε από την ΔΙΟΚΛΗΣ ένα σημαντικό έσοδο καθώς το νέο συμβόλαιο μίσθωσης μεταξύ ΔΚ και μισθωτή ήταν της τάξης των €3.500 ανά μήνα. Επιπλέον, από το ΑΕΚ ενώ τυπικά είχαν παραχωρηθεί πέντε καταστήματα, το ένα δόθηκε με χρησιδάνειο στο Πανεπιστήμιο και άρα ουσιαστικά τα προς εκμετάλλευση καταστήματα από τη νέα επιχείρηση ήταν τέσσερα.

Πίνακας 4-79. Προβλέψεις μηνιαίων μισθωμάτων της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Νέα ακίνητα

α/α	Ακίνητο	Προβλέψεις			
		2010	2011	2012	2013
1	Μαρίνα	5.256	5.294	5.332	5.371
2	Τουριστικό Ταϋγέτου	1.236	1.281	1.325	1.369
3	Τουριστικό Μ. Μαντίνειας	1.390	1.440	1.492	1.545
4	Ισογ. Δημ. Καταστ. Μ. Μαντίνειας	642	642	642	642
5	Αναψυκτήριο Νέδοντα	1.500	1.500	1.500	1.500
	Σύνολο	10.024	10.157	10.291	10.427

Πηγή: Στοιχεία (ΚΤΕΠ, 2009) & ΔΙΟΚΛΗΣ, Ίδια επεξεργασία

- Μισθώσεις και αποδόσεις παλαιών ακινήτων.** Τα μισθώματα για τις παλιές συμβάσεις στα καταστήματα του ΒΙΟΠΑ μειώθηκαν κατά 18% από τα μέσα του 2012. Στο τουριστικό Ταϋγέτου, Μικράς Μαντίνειας και σε 3 καταστήματα του ΔΕΚ η μείωση ήταν 15%. Στη λαϊκή οι μειώσεις από το 2010 ανήλθαν σε 10%, ενώ

το 20% περίπου των εσόδων παρέμεναν ανείσπρακτα. Το πρόβλημα με τις καθυστερήσεις πληρωμών εντάθηκε μετά το 2012, με αποτέλεσμα να εφαρμόσει η επιχείρηση ένα σύστημα αποπληρωμής με 10% προκαταβολή και το υπόλοιπο σε 36 μηνιαίες δόσεις από €100 το μήνα (μαζί με το τρέχον μίσθωμα). Παρόλα τα ευρύτερα οικονομικά προβλήματα και τη μείωση της οικονομικής δραστηριότητας στο ΒΙΟΠΑ, ο ρυθμός αποχώρησης και εκκένωσης καταστημάτων ήταν ο συνηθισμένος, ενώ η ζήτηση για καταστήματα μέχρι 120 τ.μ. ήταν μεγάλη. Για τις νέες μισθώσεις η επιχείρηση ακολουθούσε από το 2011 τη διαδικασία των πλειοδοτικών διαγωνισμών.

- *Προσωπικό.* Με βάση τη μελέτη ίδρυσης της ΔΙΟΚΛΗΣ, από τα δέκα άτομα που απασχολούσε η ΑΔΕΚ θα παρέμεναν τα οκτώ (αλλά στην ουσία επτά καθώς μια υπάλληλος της ΑΔΕΚ ήταν αποσπασμένη στην Αθήνα). Το προσωπικό μειώθηκε κατά 2 άτομα (και όχι κατά 3 όπως προβλεπόταν για το αρχικό στάδιο) αλλά στη συνέχεια αποσπάστηκαν 2 άτομα στις υπηρεσίες του ΔΚ (ενώ τυπικά παρέμεναν στην ΔΙΟΚΛΗΣ και επιβάρυναν τη μισθοδοσία της). Έτσι, ενώ στη μισθοδοσία της επιχείρησης τυπικά παρουσιάζονταν οκτώ άτομα η επιχείρηση απασχολούσε ουσιαστικά έξι. Το προσωπικό μειώθηκε περαιτέρω, έτσι ώστε σήμερα η επιχείρηση απασχολεί μόλις τέσσερα άτομα. Μια σύγκριση με τις προβλέψεις (επόμενος πίνακας) φανερώνει, κατ' αρχήν, μια υποστελέχωση. Ένα στέλεχος της ΑΔΕΚ το οποίο θα μπορούσε να διαδραματίσει το ρόλο του υπεύθυνου διαχείρισης & αξιοποίησης ακινήτων μετακινήθηκε στην κεντρική αγορά Καλαμάτας (επιχείρηση ΒΙΣΦΑΚΑ). Ο υπεύθυνος λογιστηρίου συνταξιοδοτήθηκε (την εργασία του λογιστή διεκπεραιώνει πλέον εξωτερικός συνεργάτης). Ένας εργατοτεχνίτης επίσης απασχολείτο με πρόγραμμα του ΟΑΕΔ.³²⁴

Το ουσιαστικό πρόβλημα με το προσωπικό είναι όμως ποιοτικό και όχι τόσο ποσοτικό. Οι ανάγκες σε βασικές ειδικότητες θα μπορούσαν να καλυφθούν με εξωτερικούς συνεργάτες, μέσω συμβάσεων. Το ζήτημα δεν είναι ο αριθμός του τακτικού προσωπικού αλλά ο αριθμός των απασχολούμενων συνολικά (μόνιμοι και με σύμβαση ορισμένου χρόνου), και κυρίως ποιες ανάγκες καλύπτουν. Για

³²⁴ Η επιχείρηση προσπαθεί, γενικότερα, να απασχολεί άτομα επιδοτούμενα από τον ΟΑΕΔ, για να καλύπτει πρόσκαιρα ανάγκες της χωρίς να επιβαρύνεται με κόστος μισθοδοσίας.

παράδειγμα, η γραμματειακή υποστήριξη θα μπορούσε να γίνεται από μια γραμματέα και η θέση του λογιστή να καλυφθεί με εξωτερικό συνεργάτη, όπως καλύπτεται.. Υπάρχει ανάγκη όμως για έναν δεύτερο εργατοτεχνίτη, λόγω των πολλών εγκαταστάσεων και των τεχνικών εργασιών που προκύπτουν, και δεν υπάρχει κάποιο ορθολογικό επιχείρημα για τη μη κάλυψη αυτής της θέσης. Αλλά ακόμη σημαντικότερο ζήτημα είναι η μη στελέχωση της επιχείρησης με έναν υπεύθυνο διαχείρισης & αξιοποίησης ακινήτων. Η μη στελέχωση αυτή, σε συνδυασμό με άλλες παραμέτρους που εξετάζουμε σε αυτή την αξιολόγηση της ΔΙΟΚΛΗΣ, σηματοδοτεί την εγκατάλειψη του βασικού σκοπού της επιχείρησης, το να καταστεί δηλαδή μια επιχείρηση αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του δήμου Καλαμάτας.

- **Διοίκηση.** Παρόλο που τυπικά στο ΔΣ οι δημοτικοί σύμβουλοι ήταν μειοψηφία σε σχέση με τους ιδιώτες (3 έναντι 6 στη ΔΙΟΚΛΗΣ, 5 έναντι 6 στην ΑΔΕΚ), ο έλεγχος παρέμενε στα χέρια της δημοτικής αρχής μέσω του επιλεκτικού ορισμού των ιδιωτών-μελών του ΔΣ.

Πίνακας 4-80. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Προσωπικό

α/α	Προβλεπόμενο	Απασχολούμενο (2015)	
1	Γεν. Δ/ντής	Ναι	1
2	Υπεύθ. διαχείρισης & αξιοποίησης ακινήτων	Όχι	
3	Γραμματέας	Όχι	
4	Γραμματέας	Ναι	1
5	Υπεύθ. Λογιστηρίου	Όχι (συνταξιοδοτήθηκε)	
6	Ταμίας / βοηθός λογιστή	Ναι	1
7	Εργατοτεχνίτης	Ναι	1
8	Εργατοτεχνίτης	Όχι	
		Σύνολο	4

Πηγή: Στοιχεία (ΚΤΕΠ, 2009) & ΔΙΟΚΛΗΣ, Ίδια επεξεργασία

- **Στόχοι - Διαδικασίες & Οργάνωση.** Έχουμε πινακοποιήσει τις οργανωτικές διαδικασίες που προβλέπονταν στη μελέτη βιωσιμότητας, για λόγους συστηματοποίησης και σύγκρισης με τα αποτελέσματα (επόμενος πίνακας).

Πίνακας 4-81. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Στόχοι - Διαδικασίες/Οργάνωση

Σχεδιασμός / πρόβλεψη	Απολογισμός
1. Αρχές εσωτερικής οργάνωσης	
(α) Εφαρμογή κριτηρίων αποδοτικότητας στη διαχείριση των ακινήτων	Όχι
(β) Υιοθέτηση εργαλείων σχεδιασμού και προγραμματισμού και η οργανωτική και διοικητική ανασυγκρότηση της επιχείρησης	Όχι
(γ) Υιοθέτηση μιας σύγχρονης επιχειρηματικής κουλτούρας για την αύξηση της παραγωγικότητας και βελτίωση της αποτελεσματικότητας στο εσωτερικό περιβάλλον	Όχι
(δ) Προσανατολισμός στην κατεύθυνση αξιοποίησης δημοτικών ακινήτων που δεν ήταν στις δεδομένες συνθήκες εκμεταλλεύσιμα, με την παραχώρησή τους στο μέλλον με βάση τη διαθεσιμότητά τους και την απελευθέρωσή τους από άλλες χρήσεις ή με την άρση των εμποδίων που τα καθιστούσαν στο παρόν μη εκμεταλλεύσιμα.	Όχι
2. Διαδικασίες άρσης τυπικών εμποδίων σε ακίνητα του ΔΚ, για περαιτέρω αξιοποίησή τους	Έγιναν κάποιες ενέργειες αρχικά, αλλά με τη μετακίνηση στη ΒΙΣΦΑΚΑ του στελέχους που θα μπορούσε να διαχειριστεί τέτοια ζητήματα, η προσπάθεια σταμάτησε. Μέχρι σήμερα, δεν έχει γίνει ένα περιουσιολόγιο.
3. Οργάνωση χαρτοφυλακίου ακινήτων	
(α) Δημιουργία ηλεκτρονικού αρχείου ακινήτων	Όχι.
(β) Διενέργεια ερευνών αγοράς ακινήτων στην ευρύτερη περιοχή	Όχι.
(γ) Χρηματοοικονομικές μελέτες για τη βέλτιστη αξιοποίηση επιμέρους ακινήτων	Όχι
(δ) Χρηματοοικονομική αξιολόγηση και διαχείριση των διαδικασιών υλοποίησης των όποιων επενδυτικών προγραμμάτων	Όχι
4. Διαδικασίες περαιτέρω αξιοποίησης ακινήτων του ΔΚ	Υπάρχει τμήμα ακίνητης περιουσίας στο ΔΚ αλλά δεν ενεργοποιήθηκε προς μια τέτοια κατεύθυνση
5. Αξιοποίηση αγροκτήματος	Ενοικιάστηκε για ζωοτροφές τον Οκτώβριο του 2012, έναντι €429,07 ανά έτος
6. Σύναψη νέων συμβάσεων	Με πλειοδοτικούς διαγωνισμούς για τα κενά καταστήματα
7. Πρόσθετες πηγές εσόδων	Όχι

Πηγή: Στοιχεία (ΚΤΕΠ, 2009) & ΔΙΟΚΛΗΣ, Ίδια επεξεργασία

Η σύγκριση προβλέψεων/σχεδιασμού και αποτελεσμάτων δεν είναι καθόλου ενθαρρυντική, σχετικά με την φιλοσοφία της νέας επιχείρησης και την κατεύθυνση που έχει δώσει στη δράση της. Καμία σημαντική παράμετρος από αυτές που θα την μετέτρεπαν σε μια επιχείρηση αξιοποίησης και διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας του δήμου δεν φαίνεται να έχει προωθηθεί, γεγονός που υποδηλώνει ότι το αρχικό όραμα και εγχείρημα εγκαταλείφθηκε. Αντίθετα, διαπιστώνουμε ότι σταδιακά η επιχείρηση απογυμνώθηκε από στελέχη και πορτοφόλιο ακινήτων, και απομένει χωρίς ουσιαστικό σκοπό και χωρίς αντικείμενο δραστηριότητας που να δικαιολογεί την ύπαρξή της και τη βιωσιμότητά της στο μέλλον.

- *Οικονομικές επιδόσεις.* Λόγω του ότι η νέα επιχείρηση άρχισε να λειτουργεί, για λόγους διαδικαστικούς, από τα μέσα του 2010 (αντί για την αρχή του 2010, όπως είχε προβλεφθεί), η χρήση του 2010 στις οικονομικές καταστάσεις αφορά στην περίοδο 01/01/2010-30/06/2010 (για την απερχόμενη ΑΔΕΚ) και η χρήση του 2011 αφορά στην περίοδο 01/07/2011-31/12/2012 (για την ΔΙΟΚΛΗΣ). Η καθυστέρηση στην έναρξη λειτουργίας της νέας επιχείρησης κατά μισό έτος σε σχέση με τις προβλέψεις και η μη ταύτιση των οικονομικών χρήσεων 2010 και 2011 με τα αντίστοιχα ημερολογιακά έτη, δεν επιτρέπει την πιστή (έτος-με-έτος) σύγκριση των προβλέψεων με τα αποτελέσματα, γι' αυτό και στις συγκρίσεις που περιλαμβάνονται στους παρακάτω πίνακες, πέρα από τις ανά έτος συγκρίσεις, προβλέψεις και αποτελέσματα αθροίζονται και για το σύνολο της περιόδου αναφοράς 2009-2013.³²⁵

Τα ολικά αποτελέσματα για το σύνολο της περιόδου 2009-2013 παρουσιάζονται καλύτερα από τις προβλέψεις (πραγματοποιηθέντα κέρδη €127.642 έναντι προβλεπόμενων ζημιών €254.131, ήτοι μια βελτίωση στα αποτελέσματα κατά €381.773 έναντι των προβλέψεων). Η φαινομενικά θετική αυτή εξέλιξη χρήζει ανάλυσης, η οποία γίνεται με βάση τα στοιχεία των επόμενων πινάκων.

³²⁵ Το έτος 2009 έχει συμπεριληφθεί στις προβλέψεις καθώς η εκπόνηση της μελέτης βιωσιμότητας έγινε εντός του 2009 και πριν τη λήξη του. Στην ουσία όμως, ως ουσιαστικό χρονικό σημείο έναρξης της νέας επιχείρησης θεωρήθηκε η αρχή του 2010.

Πίνακας 4-82. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Έσοδα από μισθώματα

	Προβλέψεις						Αποτελέσματα							Αποκλίσεις 09-13 ³²⁶	
	2009	2010	2011	2012	2013	09-13	2009	2010	2011	2012	2013	09-13	2014	Ποσό	%
Α. Μισθώματα από υπάρχουσα δραστηριότητα															
ΒΙΟΠΑ	294.898	309.643	325.125	341.381	358.450	1.629.497	295.047	150.607	450.513	252.862	245.980	1.395.009	247.835	234.488	-14%
ΑΕΚ	5.752	6.040	6.342	6.659	6.992	31.785	5.334	2.905	8.541	5.911	5.097	27.788	4.177	3.997	-13%
ΔΕΚ	85.560	89.838	94.330	99.046	103.999	472.773	85.702	45.093	136.260	93.660	95.298	456.013	93.710	16.760	-4%
Λαϊκή αγορά	101.655	106.738	112.075	117.678	123.562	561.708	94.519	46.917	140.993	88.429	82.850	453.708	84.914	108.000	-19%
Υποσύνολο Α	487.865	512.259	537.872	564.764	593.003	2.695.763	480.602	245.522	736.307	440.862	429.225	2.332.518	430.636	363.245	-13%
Β. Μισθώματα από νέα δραστηριότητα															
Μαρίνα		63.074	63.524	63.983	64.451	255.032			23.814	62.615	59.602	146.031	61.291	109.001	-43%
Τουριστικό Ταϊγέτου		14.838	15.366	15.894	16.423	62.521			14.492	13.119	12.204	39.815	12.018	22.706	-36%
Τουριστικό Μ. Μαντίνειας		16.679	17.279	17.902	18.546	70.406			16.990	16.063	14.668	47.721	14.408	22.685	-32%
Ισογ. Δημ. Καταστ. Μ. Μαντίνειας		7.705	7.705	7.705	7.705	30.820			2.448	4.800	7.200	14.448	5.904	16.372	-53%
Αναψυκτήριο Νέδοντα		18.000	18.468	18.948	19.441	74.857			37.807	18.903		56.710		18.147	-24%
Αγρόκτημα						0			0	429	429	858	429	-858	
Υποσύνολο Β'		120.296	122.342	124.432	126.566	493.636	0	0	95.551	115.929	94.103	305.583	94.050	188.053	-38%
Σύνολο μισθωμάτων (Α+Β)	487.865	632.555	660.214	689.196	719.569	3.189.399	480.602	245.522	831.858	556.791	523.328	2.638.101	524.686	551.298	-17%

Πηγή: Στοιχεία (ΚΤΕΠ, 2009) & ΔΙΟΚΛΗΣ, Ίδια επεξεργασία

³²⁶ Προβλέψεις μείον αποτελέσματα. Το ίδιο ισχύει και για τους επόμενους δύο πίνακες.

Πίνακας 4-83. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Έξοδα λειτουργίας

	Προβλέψεις						Αποτελέσματα							Αποκλίσεις 09-13	
	2009	2010	2011	2012	2013	09-13	2009	2010	2011	2012	2013	09-13	2014	Ποσό	%
Αμοιβές & έξοδα Προσωπικού	345.274	258.810	271.723	285.283	299.520	1.460.610	346.954	149.229	389.629	260.939	241.139	1.387.891	202.864	72.719	-5%
Αμοιβές & έξοδα τρίτων	37.699	52.500	56.600	61.350	66.863	275.012	62.898	14.759	47.463	39.077	31.940	196.137	29.590	78.875	-29%
Παροχές τρίτων	47.235	57.235	57.235	57.235	57.235	276.175	21.967	11.871	34.092	31.565	21.008	120.502	115.478	155.673	-56%
Φόροι – τέλη	32.450	32.450	32.450	32.450	32.450	162.250	32.610	304	446	2.010	1.991	37.360	45.564	124.890	-77%
Διάφορα έξοδα	19.480	19.480	20.418	21.450	22.585	103.413	16.144	6.961	38.737	26.354	21.732	109.928	31.070	-6.515	+6%
Σύνολο εξόδων	482.138	420.475	438.426	457.768	478.653	2.277.460	480.573	183.123	510.367	359.944	317.810	1.851.817	424.566	425.643	-19%

Πηγή: Στοιχεία (ΚΤΕΠ, 2009) & ΔΙΟΚΛΗΣ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-84. Προβλέψεις / Αποτελέσματα της ΔΙΟΚΛΗΣ ΑΕ: Αποτελέσματα χρήσης

	Προβλέψεις						Αποτελέσματα							Αποκλίσεις 09-13	
	2009	2010	2011	2012	2013	09-13	2009	2010	2011	2012	2013	09-13	2014	09-13	
Έσοδα από μισθώματα	487.865	632.555	660.214	689.196	719.569	3.189.399	480.602	245.522	831.858	556.791	523.328	2.638.101	524.686	551.298	-17%
Λειτουργικά έξοδα	482.138	420.475	438.426	457.768	478.653	2.277.460	480.573	183.123	510.367	359.944	317.810	1.851.817	424.566	425.643	-19%
Κέρδη (Ζημιές) προ αποσβέσεων	5.727	212.080	221.788	231.428	240.916	911.939	29	62.399	321.491	196.847	205.518	786.284	100.120	125.655	-14%
Αποσβέσεις	0	119.400	108.400	114.400	142.400	484.600	107.776	46.858	82.503	50.852	25.221	313.210	26.580	171.390	-35%
Λειτουργικά κέρδη/ζημιές χρήσης	5.727	92.680	113.388	117.028	98.516	427.339	-107.747	15.541	238.988	145.995	180.296	473.073	73.540	-45.734	+11%
Λοιπά έσοδα							49.726	739	46.366	34.378	27.006	158.214	18.919	-158.214	
Λοιπά έξοδα (ανοργ. & προβλ.)		681.470				681.470	0	396.909	0	0	106.736	503.645	83.196	177.825	-26%
Ολικά κέρδη/ζημιές χρήσης	5.727	-588.790	113.388	117.028	98.516	-254.131	-58.022	-380.630	285.354	180.373	100.567	127.642	9.264	-381.773	+150%

Πηγή: Στοιχεία (ΚΤΕΠ, 2009) & ΔΙΟΚΛΗΣ, Ίδια επεξεργασία

Τα έσοδα διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: μισθώματα από υπάρχουσα δραστηριότητα (ΒΙΟΠΑ, ΕΑΚ, ΔΕΚ) και μισθώματα από νέα δραστηριότητα (τα νέα μεταβιβασθέντα ακίνητα). Τα μισθώματα από τα παλαιά ακίνητα υστέρησαν κατά €363.245 έναντι των προβλέψεων (13%)³²⁷ ενώ αυτά από τα νέα ακίνητα υστέρησαν κατά €551.298 (38%). Συνολικά στην περίοδο 2009-2013 τα έσοδα ήταν λιγότερα των προβλέψεων κατά €551.298 (17%). Το ΒΙΟΠΑ, ως η σημαντικότερη πηγή εσόδων (συνεισέφερε 60% στα έσοδα από παλαιά ακίνητα και 53% στα συνολικά έσοδα), υστέρησε έναντι των προβλέψεων κατά 14%. Η δεύτερη σημαντικότερη πηγή εσόδων, η λαϊκή αγορά, υστέρησε κατά 19%. Η μεγάλη υστέρηση στα μισθώματα από νέα ακίνητα συνολικά (38%) δεν βάρυνε αποφασιστικά το ποσοστό της συνολικής υστέρησης καθώς τα μισθώματα αυτά συμμετέχουν μόλις με 12% στο σύνολο των εσόδων. Η αιτιολόγηση για την υστέρηση των εσόδων διαφέρει ανάμεσα στην πρώτη και τη δεύτερη κατηγορία. Τα έσοδα από μισθώματα στα παλαιά ακίνητα μειώθηκαν κυρίως λόγω της κρίσης και των σχετικών προσαρμογών που έγιναν σε αυτά. Για τα έτη 2009-2011 σωρευτικά, η μείωση ανήλθε σε 5,2% (πρόβλεψη: €1.537.996, αποτέλεσμα: €1.462.431), για το 2012 –όταν η κρίση άρχισε να βαθαίνει- τα έσοδα μειώθηκαν σε σχέση με τις προβλέψεις κατά 28,1%, και για το 2013 κατά 38,2% (33,1% σωρευτικά για τα έτη 2012 & 2013). Με δεδομένο το μέγεθος της κρίσης, η καταγραφείσα μείωση στα έσοδα από τα παλαιά ακίνητα δεν θεωρείται σημαντική. Για το 2014, τα έσοδα παρέμειναν στα επίπεδα του 2013. Για τα νέα ακίνητα η αιτιολόγηση της υστέρησης των εσόδων είναι διαφορετική. Οι εισπράξεις κινήθηκαν στα πλαίσια των προβλέψεων, με μικρές αποκλίσεις, όπως προκύπτει από τη σύγκριση των ‘κανονικών ετών’ 2012 & 2013. Η υστέρηση ουσιαστικά οφείλεται στη μη πραγματοποίηση εσόδων για το 2010 -και εν μέρει για το 2011- γεγονός που οφείλεται σε πολιτικές αποφάσεις του δήμου και σε αντίστοιχες διοικητικές πράξεις. Ειδικότερα, δεν τηρήθηκαν οι προβλεπόμενες δεσμεύσεις και όροι για τη μεταβίβαση των πρόσθετων ακινήτων στη νέα επιχείρηση, τα οποία μεταβιβάστηκαν με καθυστέρηση. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι τα πλέον

³²⁷ Όπου υπολογίζονται ποσοστιαίες μεταβολές στα μεγέθη που εξετάζουμε σε αυτό το τμήμα, αυτές προκύπτουν μεταξύ των προβλέψεων και των απολογιστικών δεδομένων, για το ίδιο χρονικό σημείο/περίοδο.

προσοδοφόρα από τα ακίνητα αυτά άρχισαν να φεύγουν από την κυριότητα της επιχείρησης και να επιστρέφουν στη δικαιοδοσία του δήμου. Το αναψυκτήριο Νέδοντα επανήλθε στη δικαιοδοσία του δήμου το 2012, η μαρίνα το 2015, καθώς και το τουριστικό Ταυγέτου επίσης το 2015.³²⁸ Υπήρξαν επίσης και άλλου είδους προβλήματα, όπως μια διαμάχη μεταξύ δήμου και μισθωτή του αναψυκτηρίου του Νέδοντα, με αποτέλεσμα να μην εισπράττει η επιχείρηση τα αναλογούντα ενοίκια για κάποιο διάστημα στην αρχή. Για τα άλλα δύο ακίνητα στη Μικρά Μαντίνεια (τουριστικό και ισόγειο κατάστημα) είχε συμφωνηθεί μείωση των μισθωμάτων κατά 18% από το 2012.

Τα *λειτουργικά έξοδα* προσαρμόστηκαν στη μείωση των εσόδων, καταγράφοντας μια σημαντική μείωση σε σχέση με τις προβλέψεις. Η οικονομική δυσπραγία και η αλλαγή στην πολιτική του δήμου σχετικά με την παραχώρηση ακινήτων στη νέα επιχείρηση, επέβαλαν συγκράτηση των εξόδων, δεδομένου ότι η επιχείρηση δεν είχε εναλλακτικό τρόπο χρηματοδότησης πέρα από τα έσοδά της. Για την περίοδο 2009-2013 το κόστος προσωπικού μειώθηκε ελαφρά έναντι των προβλέψεων (5%), ενώ από τις υπόλοιπες κατηγορίες το άθροισμα από αμοιβές & έξοδα τρίτων, παροχές τρίτων, και φόροι τέλη μειώθηκε κατά 50% έναντι των προβλέψεων (€359.438 έναντι €713.437). Τις όποιες ανάγκες πλέον προκύπτουν σε προσωπικό (π.χ. λογιστής, εργατοτεχνίτες) τις καλύπτει η επιχείρηση με συμβάσεις, όπως είδαμε στη σχετική ενότητα παραπάνω. Σαν αποτέλεσμα της περιοριστικής πολιτικής δαπανών, η επιχείρηση μπόρεσε να μειώσει τα συνολικά έξοδα στην περίοδο 2009-2013 κατά 19%, ήτοι ποσοστιαία περισσότερο απ' ότι μειώθηκαν τα έσοδα (17%).

Τα *αποτελέσματα χρήσης* απεικονίζουν γενικά την εξέλιξη που είδαμε παραπάνω στα έσοδα και έξοδα. Τα λειτουργικά κέρδη προ αποσβέσεων για την περίοδο 2009-2013 είναι μειωμένα σε σχέση με τις προβλέψεις κατά 14% (από €911.939 σε €786.234), ενώ μετά τις αποσβέσεις είναι αυξημένα κατά 11% σε σχέση με τις προβλέψεις (από €427.339 σε €473.073). Αυτό οφείλεται στο ότι το σύνολο των αποσβέσεων είναι ενσωματωμένο στο λειτουργικό κόστος ενώ το ύψος των αποσβέσεων συνολικά για την περίοδο αναφοράς είναι μειωμένο σε σχέση με τις

³²⁸ Με τη λήξη της σύμβασης, στις 20.04.15.

προβλέψεις κατά €171.390.³²⁹ Ενσωματώνοντας τα ανόργανα έσοδα και έξοδα, τα ολικά αποτελέσματα χρήσης προ φόρων βελτιώνονται κατά €381.773 (από προβλεπόμενη ζημιά €254.131 προέκυψε κέρδος €127.642). Αυτό βέβαια δεν οφείλεται, όπως είδαμε παραπάνω, στην εκμετάλλευση (όπου τα αποτελέσματα ήταν χειρότερα των προβλέψεων) αλλά στο ότι: (α) οι αποσβέσεις λογίστηκαν αρκετά χαμηλότερα των προβλεπομένων, (β) προέκυψαν ανόργανα έσοδα, και (γ) τα ανόργανα έξοδα ήταν χαμηλότερα των προβλέψεων (κυρίως λόγω μη ενσωμάτωσης των επισφαλών απαιτήσεων στα έξοδα, στο προβλεπόμενο ύψος). Το σωρευτικό άθροισμα των τριών αυτών παραμέτρων βελτίωσε τα προ φόρων καθαρά αποτελέσματα κατά €507.429.

Έχοντας ολοκληρώσει τη διερεύνηση των επιχειρήσεων που προσαρμόστηκαν στο νέο θεσμικό καθεστώς και αυτών που προέκυψαν από την προσαρμογή αυτή, διερευνούμε στη συνέχεια τις δύο επιχειρήσεις στις οποίες δεν επήλθε κάποια προσαρμογή, ήτοι τις ΔΕΥΑΚ και ΒΙΣΦΑΚΑ. Η διερεύνηση αυτή είναι διαχρονική, καλύπτοντας όλη τη διάρκεια της ζωής τους.

B. Επιχειρήσεις του δήμου Καλαμάτας χωρίς προσαρμογή

Από τις επτά επιχειρήσεις που υπήρχαν το 2007 στο ΔΚ, οι επιχειρήσεις ΔΕΥΑΚ και ΒΙΣΦΑΚΑ δεν προσαρμόστηκαν στο ν.3463/2006 όπως έχει προαναφερθεί, καθώς μπορούσαν να διατηρήσουν το υφιστάμενο καθεστώς τους λόγω σαφούς εξαίρεσής τους από τις διατάξεις του νόμου (η μία ως επιχείρηση ύδρευσης-αποχέτευσης και η άλλη ως μεικτή ΑΕ). Για την πληρότητα όμως της ανάλυσης της επιχειρηματικής δράσης του ΔΚ, εξετάζουμε στη συνέχεια και αξιολογούμε τις δύο αυτές επιχειρήσεις, χωρίς βέβαια να γίνεται κάποια διάκριση μεταξύ της προ και μετά το 2007 περιόδου. Ως εκ τούτου, η ανάλυση είναι πιο γενική και περιεκτική, παρόλο που καλύπτει όλη την περίοδο λειτουργίας των δύο επιχειρήσεων.

³²⁹ Οι μειωμένες αποσβέσεις είναι αποτέλεσμα κυρίως της μειωμένης αναπροσαρμογής στην αξία των παγίων σε σχέση με τις προβλέψεις, με βάση την εκτίμηση της αρμόδιας επιτροπής (βλ. σχετική ανάλυση παραπάνω σε αυτή την ενότητα).

4.9 Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης Καλαμάτας (ΔΕΥΑΚ)

4.9.1 Λειτουργικά στοιχεία ΔΕΥΑΚ

Η ΔΕΥΑΚ είναι μια σημαντική επιχείρηση για το δήμο Καλαμάτας καθώς είναι αρμόδια για την παροχή του πολύ σημαντικού κοινωνικού αγαθού, του νερού. Η ελληνική πολιτεία έχει κάνει από νωρίς τη στρατηγική επιλογή για παροχή του νερού μέσα από δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης, και από το 1980 έχει προωθήσει, σε μονοπωλιακό καθεστώς και ενιαία για όλη την επικράτεια -εκτός από τις περιοχές της πρωτεύουσας, της Θεσσαλονίκης και της πόλης του Βόλου- το θεσμό των ΔΕΥΑ, ως δημοτικών επιχειρήσεων με κοινωφελή – μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα.³³⁰ Οι επιχειρήσεις αυτές δεν υπάγονται στον ΔΚΚ, είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κοινωφελούς χαρακτήρα και διέπονται από τις διατάξεις του ν.1069/80 σε ότι αφορά στη διοίκηση, οργάνωση, χρηματοδότηση και γενικότερα τη λειτουργία τους.

Η ΔΕΥΑΚ ιδρύθηκε το έτος 1982 με το ΠΔ 351/82 και έχει ως αντικείμενο την εκμετάλλευση του δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης (ομβρίων και ακαθάρτων) της περιοχής του Δήμου Καλαμάτας. Η επιχείρηση επίσης διαχειρίζεται και εκμεταλλεύεται τη μονάδα βιολογικού καθαρισμού Καλαμάτας, και από το 2011 έχει και την αρμοδιότητα της άρδευσης, εκτός του πρασίνου (πάρκα, κηπάρια κ.λπ.).³³¹ Το νερό με το οποίο υδροδοτούνται οι δημότες του δήμου προέρχεται κυρίως από τις πηγές στην τοπική κοινότητα Πήδημα, το οποίο η επιχείρηση προμηθεύεται μέσω του Συνδέσμου Ύδρευσης. Η επιχείρηση είχε 34.566 συνδέσεις ύδρευσης (υδρόμετρα) το 2002 συνολικά (από τις οποίες το 88% στην πόλη της Καλαμάτας), 37.000 το 2007 (87% στην πόλη της Καλαμάτας), ενώ σήμερα (2015) έχει 49.000 υδρόμετρα (75% στην πόλη της Καλαμάτας). Η αύξηση στα υδρόμετρα στην περίοδο 2002-2015 είναι της τάξης του 42%. Η αναλογία των εσόδων ύδρευσης μεταξύ πόλης Καλαμάτας και λοιπών περιοχών του δήμου υπερβαίνει κατά πολύ την σημερινή αναλογία υδρομέτρων

³³⁰ Με το νόμο 1069/80 «περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως» σύμφωνα με τον οποίο οι επιχειρήσεις αυτές «...είναι αρμόδιες για την μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, εκμετάλλευση, διοίκηση, και λειτουργία των δικτύων υδρεύσεως και αποχέτευσης ακαθάρτων και όμβριων υδάτων, και μονάδων επεξεργασίας λυμάτων και αποβλήτων της περιοχής αρμοδιότητάς τους». Σήμερα λειτουργούν 127 δημοτικές επιχειρήσεις αυτού του τύπου, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΔΕΥΑ (ένωση των ΔΕΥΑ), βλ. <http://www.edeya.gr/2013-09-24-09-35-41/katalogos-deya>.

³³¹ Με απόφαση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου (ΦΕΚ 2707, τ.Β'/11-11-11).

(75%), λόγω κυρίως των αρκετά υψηλότερων τιμολογίων στην Καλαμάτα. Το μήκος των αγωγών ύδρευσης φτάνει τα 543 χιλιόμετρα. Οι συνδέσεις κτηρίων στο δίκτυο αποχέτευσης ήταν 9.373 το 2002, 10.500 το 2007 και 12.484 το 2014 (αύξηση κατά 33% μεταξύ 2002 και 2015). Το μήκος του δικτύου αποχέτευσης ανέρχεται σε 280 χιλιόμετρα. Η μονάδα επεξεργασίας λυμάτων μπορεί να εξυπηρετήσει σήμερα το ισοδύναμο 120.000 κατοίκων (90.000 το 2007, και 80.000 το 2002). Ο βιολογικός καθαρισμός εκτός από το παράλιο μέτωπο του Δήμου Καλαμάτας και μέρος της ενδοχώρας, εξυπηρετεί σήμερα και το Δήμο Μεσσήνης και μέρος του Δήμου Δυτικής Μάνης. Τα βασικά λειτουργικά στοιχεία της επιχείρησης συνοψίζονται στον πίνακα που ακολουθεί, για τρεις χρονολογίες που καλύπτουν ικανοποιητικά τη διαδρομή της μέχρι σήμερα (και για τα οποία υπήρχαν διαθέσιμα συγκριτικά στοιχεία).

Πίνακας 4-85. Βασικά λειτουργικά/τεχνικά στοιχεία της ΔΕΥΑΚ:

α/α	Παράμετρος	Τιμή παραμέτρου		
		2002	2007	2015
1	Συνδέσεις ύδρευσης	34.566	37.000	49.000
	Από τις οποίες στην πόλη της Καλαμάτας	30.366 (88%)	32.000 (87%)	36.600 (75%)
2	Συνδέσεις αποχέτευσης	9.373	10.500	12.484
3	Πωλήσεις νερού (m ³) ³³²	4.523.972	5.170.387	5.594.011
4	Μήκος δικτύου ύδρευσης (km)			543
5	Μήκος δικτύου αποχέτευσης (km)			280
6	Δυναμικότητα μονάδας βιολογικού (ισοδύναμο σε αριθμό κατοίκων)	80.000	90.000	120.000

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΥΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Η επιχείρηση είναι οργανωμένη σε δύο διευθύνσεις, την διοικητική/ οικονομική και την τεχνική, με αρκετά τμήματα και γραφεία κάτω από κάθε διεύθυνση, όπως προκύπτει από το αναλυτικό οργανόγραμμα. Η σύνθετη αυτή δομή εξυπηρετούσε, πέρα από τις όποιες λειτουργικές σκοπιμότητες, τις χαλαρές πολιτικές στελέχωσης και προσλήψεων που κυριαρχούσαν στις δημοτικές επιχειρήσεις. Ανάλογη με την οργανωτική αυτή δομή ήταν και η πολιτική στελέχωσης της επιχείρησης. Το 2015 απασχολούνταν στην επιχείρηση 83 εργαζόμενοι (63 ως μόνιμοι και 20 με σύμβαση ορισμένου χρόνου), αλλά στις εποχές που ήταν υπερστελεχωμένη το προσωπικό της ήταν περίπου διπλάσιο (κυρίως στη δεκαετία του 1990).

³³² Η τελευταία κατανάλωση 5.594.011 αφορά στο έτος 2014, αντί του 2015.

Σχήμα 4-1. Οργανόγραμμα ΔΕΥΑΚ



Πηγή: ΔΕΥΑΚ

Μία σύγκριση με το 2007 (105 συνολικά εργαζόμενοι, από τους οποίους 98 μόνιμοι και 7 με συμβάσεις) δείχνει μια σχετική μείωση στο σύνολο του προσωπικού (κατά 22 άτομα, ή 21%), ενώ η σύγκριση ανά κατηγορία δείχνει μια σημαντική μείωση στο μόνιμο προσωπικό (κατά 35 άτομα, ή 36%), με παράλληλη αύξηση στο μη μόνιμο (κατά 13 άτομα, ήτοι από 7 σε 20). Ένα επιπλέον χαρακτηριστικό σχετικά με το προσωπικό είναι το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο: από τους 105 εργαζομένους το 2007, μόνο οι 24 ήταν πτυχιούχοι (23%), με 25 να είναι μέσης εκπαίδευσης (24%) και 56 υποχρεωτικής (53%). Επίσης, από τους 105 εργαζομένους του 2007, οι 33 ήταν διοικητικοί και οι 72 στην τεχνική υπηρεσία.

Η αναλογία αυτή αποκαλύπτει την υπερστελέχωση της επιχείρησης με διοικητικό προσωπικό, κάτι που δεν δικαιολογείται από τη φύση των εργασιών της (κατ' εξοχήν τεχνικής φύσεως) και καταδεικνύει και στην περίπτωση αυτής της παραγωγικής επιχείρησης την κυριαρχία πελατειακών κριτηρίων στη στελέχωσή της. Η διαπίστωση αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι διαχρονικά η αύξηση του διοικητικού προσωπικού κλιμακώθηκε με έμμεσο τρόπο, καθώς αρκετοί εργαζόμενοι προσλήφθηκαν αρχικά ως τεχνικό προσωπικό για να καταλήξουν μέσα από παράτυπες διαδικασίες στις τάξεις του διοικητικού προσωπικού, χωρίς να υπάρχει ανάγκη για πρόσθετο διοικητικό προσωπικό και χωρίς να διαθέτουν τα ελάχιστα, τυπικά ή ουσιαστικά, προσόντα. Μια

διαχρονική απεικόνιση του προσωπικού της επιχείρησης παρέχει ο παρακάτω πίνακας (πλήρη στοιχεία στο παράρτημα, Πίνακας 7-8).

Πίνακας 4-86. Προσωπικό της ΔΕΥΑΚ, επιλεγμένα έτη

Έτος	1983	1984	1985	1992	2002	2009	2014	2015
Σύνολο εργαζ.	52	99	105	157	125	113	68	83
Μόνιμοι ³³³	99				125	99	64	63
Με σύμβαση					0	14	4	20

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΥΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Η επιχείρηση διοικείται από 11μελές διοικητικό συμβούλιο που ορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο.³³⁴ Απαρτίζεται από 6 δημοτικούς συμβούλους, 3 δημότες, 1 εκπρόσωπο των εργαζομένων στην επιχείρηση και 1 εκπρόσωπο κοινωνικού φορέα (Εργατικό Κέντρο). Το μοντέλο όμως αυτό διοίκησης, παρόλο που συμμετέχουν και ιδιώτες, δεν διασφαλίζει μια τεχνοκρατική και αντικειμενική προσέγγιση, καθώς οι επιλογές των ιδιωτών γίνονται κατά κανόνα με τέτοιο τρόπο ώστε να μην εναντιώνονται στην επίσημη δημοτική γραμμή όπως αυτή εκφραζόταν από τους δημοτικούς συμβούλους, παίζοντας έναν κατά κάποιο τρόπο νομιμοποιητικό ρόλο (για να μην πούμε διακοσμητικό) στις επιλογές της δημοτικής αρχής. Αλλά και η συμμετοχή δημοτικών συμβούλων της αντιπολίτευσης στο ΔΣ δεν διασφαλίζει πλουραλισμό στη λήψη αποφάσεων, καθώς τον έλεγχο της πλειοψηφίας τον έχει η δημοτική αρχή, με την πλειοψηφία στους δημοτικούς συμβούλους και τον ορισμό των ιδιωτών. Ο έλεγχος του ΔΣ από την εκάστοτε δημοτική αρχή, και τα προβλήματα που δημιουργεί αυτή η μονομέρεια, είναι το ένα ζήτημα σχετικά με τη διοίκηση των δημοτικών επιχειρήσεων, όπως έχουμε αναφέρει παραπάνω και στις περιπτώσεις των άλλων δημοτικών επιχειρήσεων. Το άλλο, εξ ίσου σημαντικό, ζήτημα είναι η απουσία μιας επιχειρησιακής, τεχνοκρατικής-διοικητικής προσέγγισης στο μάνατζμεντ των δημοτικών επιχειρήσεων. Αυτό το διαπιστώσαμε και το επισημάναμε τόσο σε επίπεδο χώρας, όσο και στις άλλες επιχειρήσεις του δήμου Καλαμάτας που εξετάσαμε παραπάνω, και ισχύει και στην ΔΕΥΑΚ· η προσέγγιση στη διοίκηση της επιχείρησης δεν έχει υπάρξει επιχειρησιακή αλλά κυρίως πολιτική. Αυτό επιβεβαιώνεται και από την προβληματική οικονομική κατάσταση της επιχείρησης που αναδεικνύει η ανάλυση που ακολουθεί, παρόλο που πρόκειται για μια επιχείρηση-μονοπώλιο που παρέχει ένα καθαρά εμπορεύσιμο αγαθό, και δεν συντρέχουν οι οικονομικοί λόγοι που έχουμε

³³³ Μόνιμοι: οργανική θέση ή αορίστου χρόνου. Με σύμβαση: έργου ή ορισμένου χρόνου

³³⁴ Με την ίδια απόφαση του δημοτικού συμβουλίου ορίζεται ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος.

διερευνήσει ανωτέρω και ευθύνονται εν γένει για τα προβλήματα των δημοτικών επιχειρήσεων.

4.9.2 Οικονομική ανάλυση ΔΕΥΑΚ

Τα έσοδα των ΔΕΥΑ προβλέπονται στο θεσμικό πλαίσιο (κυρίως στο ν.1069/80), και προέρχονται από: (α) πωλήσεις προϊόντων (ύδρευσης) και υπηρεσιών (αποχέτευσης και βιολογικού καθαρισμού), (β) επιχορηγήσεις για επενδύσεις, (γ) λοιπά έσοδα (δάνεια και άλλα μικρότερης βαρύτητας). Τα έσοδα από πωλήσεις αναλύονται στις κατηγορίες:

- a) Αξία κατανάλωσης νερού
- b) Τέλος χρήσης υπονόμου (ή τέλος αποχέτευσης): 90% επί της αξίας κατανάλωσης νερού
- c) Τέλος σύνδεσης με δίκτυο ύδρευσης (εφ' άπαξ)
- d) Τέλος σύνδεσης με δίκτυο αποχέτευσης (εφ' άπαξ)
- e) Έσοδα βιολογικού καθαρισμού (από βυτία)
- f) Ενοίκιο της χρήσης υδρομετρητή («πάγιο»)
- g) Έσοδα για ειδικές εργασίες (διακλαδώσεις, μετατόπιση αγωγών και συναφών εργασιών, εκτέλεση έργων για τρίτους κατά προτεραιότητα)

Οι επιχορηγήσεις για επενδύσεις μπορεί να είναι εθνικές ή κοινοτικές, με επιμέρους ανάλυση: (α) ΠΔΕ (μέχρι 35% του επενδυτικού κόστους), (β) ειδικό τέλος για μελέτη-κατασκευή έργων ύδρευσης-αποχέτευσης (80% επί της αξίας κατανάλωσης νερού),³³⁵ (γ) ειδικό τέλος 3% επί του ακαθάριστου εισοδήματος από οικοδομές που βρίσκονται στην περιοχή αρμοδιότητας της επιχείρησης,³³⁶ (δ) τομεακά προγράμματα υπουργείων (για συγκεκριμένα έργα), (ε) κοινοτικά προγράμματα/ πόροι (ταμείο συνοχής κ.λπ.). Τα λοιπά έσοδα μπορεί να είναι: (α) δάνεια, (β) πρόσοδοι από περιουσία, (γ) από εκποίηση περιουσίας, ή δωρεές/κληρονομιές. Ο επόμενος πίνακας συνοψίζει τις πηγές

³³⁵ Είχε αρχικά προβλεφθεί για 10 έτη (άρθρο 11, ν.1069/80), αλλά με αλληπάλληλες παρατάσεις ισχύει τελικά μέχρι σήμερα. Μετά την παρέλευση 20ετίας, μια ΔΕΥΑ έχει τη δυνατότητα να το μειώσει ή να το καταργήσει. Το τέλος αυτό, παρόλο που περιλαμβάνεται στο λογαριασμό ύδρευσης που εκδίδει η ΔΕΥΑ, δεν αποτελεί μέρος του κύκλου εργασιών, θεωρείται ως επιχορήγηση και θα πρέπει να καταχωρείται σε ειδικό λογαριασμό καθώς προορίζεται για την κάλυψη κεφαλαιουχικών και όχι λειτουργικών δαπανών.

³³⁶ Το εισέπραττε η κεντρική διοίκηση και το έδινε στις ΔΕΥΑ ως επιχορήγηση. Δεν ισχύει πλέον.

αυτές και τις συσχετίζει με τη χρήση τους (λειτουργικές ή επενδυτικές δαπάνες). Επισημαίνουμε τα ακόλουθα, ως γενικά σχόλια για τα έσοδα των ΔΕΥΑ.

- Η χρηματοδότηση των επενδύσεων που προβλέπεται είναι ουσιαστικά διμερής: από εξωτερικές πηγές (εθνικές και κοινοτικές επιχορηγήσεις) και εσωτερικές (με σημαντικότερο το τέλος 80% επί της αξίας του νερού). Παρόλο που το θεσμικό πλαίσιο δεν παραλείπει και τα δάνεια ως πηγή, δεν ενθαρρύνεται εν γένει η χρηματοδότηση των επενδύσεων με δανειακά κεφάλαια, παρόλο που οι επενδύσεις των ΔΕΥΑ αφορούν έργα με μεγάλη διάρκεια ζωής για τα οποία η χρηματοδότηση με μακροπρόθεσμα δάνεια είναι η πλέον κατάλληλη για να κατανέμονται δίκαια τα κόστη και τα οφέλη μεταξύ των χρηστών του σήμερα και του αύριο.
- Η επιβάρυνση των καταναλωτών νερού με 80% επιπλέον για τη χρηματοδότηση έργων δεν διασφαλίζει την αρχή της διαχρονικά δίκαιης κατανομής του κόστους-οφέλους για τα έργα ύδρευσης – αποχέτευσης, καθώς οι καταναλωτές δεν είναι απαραίτητα και οι ιδιοκτήτες των ακινήτων η αξία των οποίων αυξάνει από την υλοποίηση των έργων υποδομής, αλλά ούτε και θα συνεχίσουν να είναι απαραίτητα και αυριανοί καταναλωτές, γεγονός που θα δικαιολογούσε εν μέρει την επιβάρυνσή τους με τα κόστη των υποδομών.
- Τα λοιπά έσοδα, ενώ τυπικά συμπληρώνουν τις πιθανές πηγές εσόδων, δεν είναι σημαντικά στην πράξη.

Πίνακας 4-87. Ταξινόμηση εσόδων των ΔΕΥΑ

Κατηγορία εσόδων		Πηγή εσόδου	Κάλυψη δαπανών	
			Λειτουργικών	Επενδυτικών
Α	Οργανικά έσοδα	1. Αξία κατανάλωσης νερού	X	
		2. Τέλος χρήσης υπονόμου	X	
		3. Τέλος σύνδεσης με δίκτυο ύδρευσης	X	
		4. Τέλος σύνδεσης με δίκτυο αποχέτευσης	X	
		5. Έσοδα βιολ. καθαρισμού (βυτία)	X	
		6. Ενοίκιο υδρομετρητή («πάγιο»)	X	
		7. Λοιπά έσοδα εκμετάλλευσης (για ειδικές εργασίες κ.λπ.)	X	
Β	Επιχορηγήσεις	1. ΠΔΕ		X
		2. Ειδικό τέλος έργων (80%)		X
		3. Ειδικό τέλος 3% στο εισόδημα από οικοδομές		X
		4. Τομεακά προγράμματα υπουργείων		X
		5. Κοινοτικά προγράμματα		X
Γ	Λοιπά έσοδα	1. Δάνεια	X	X
		2. Πρόσοδοι περιουσίας	X	
		3. Εκποίηση περιουσίας, δωρεές/κληρονομιές	X	X

Πηγή: Θεσμικό πλαίσιο, Ίδια επεξεργασία

Η διαχρονική διερεύνηση των οικονομικών αποτελεσμάτων της επιχείρησης που ακολουθεί καλύπτει όλη την περίοδο λειτουργίας της, και αποκαλύπτει μια δημοτική επιχείρηση με αρκετά προβλήματα. Από το 1985, που είναι διαθέσιμες οικονομικές καταστάσεις, μέχρι σήμερα η επιχείρηση παρουσιάζει μερικές από τις βασικές παθογένειες που εντοπίσαμε και στις άλλες επιχειρήσεις του δήμου Καλαμάτας που διερευνήσαμε παραπάνω: υψηλές συσσωρευμένες ζημιές στα λειτουργικά αποτελέσματα, υψηλές απαιτήσεις και υποχρεώσεις, υψηλές δαπάνες προσωπικού, και γενικά μια όχι και τόσο ορθολογική οικονομική διαχείριση όπως αποκαλύπτουν τα στοιχεία που ακολουθούν. Ειδικότερα από την επεξεργασία και επισκόπηση των οικονομικών αποτελεσμάτων της επιχείρησης (επόμενος πίνακας) επισημαίνουμε ως τα πλέον σημαντικά τα ακόλουθα σημεία:

- *Αρνητική αποδοτικότητα.* Για τα 30 χρόνια λειτουργίας της η επιχείρηση έχει συσσωρευμένες ζημιές €2.451.293. Αν μάλιστα εξαιρέσουμε τα 4 έτη μετά το 2010 όπου παρατηρείται μια θεαματική αντιστροφή της αρνητικής αποδοτικότητας (λόγω δραστηκής μείωσης των δαπανών προσωπικού), οι συσσωρευμένες ζημιές για την περίοδο 1985-2010 ανέρχονται σε €5.787.616. Η αρνητική αποδοτικότητα είναι πιο εμφανής αν αντί για τα καθαρά αποτελέσματα χρήσης εστιάσουμε στα αποτελέσματα εκμετάλλευσης, τα οποία σωρευτικά διαμορφώνονται στο ποσό των -22.541.702€. Η επιπλέον ζημιά των 20.090.408€ στα αποτελέσματα εκμετάλλευσης σε σχέση με τα συσσωρευμένα καθαρά αποτελέσματα χρήσης καλύπτεται με έκτακτα έσοδα, τα οποία προέρχονται από τις “αναλογούσες στη χρήση επιχορηγήσεις παγίων”.
- *Αποσβέσεις.* Η επιχείρηση για όλα τα έτη υπολογίζει το σύνολο των αποσβέσεων (λίγο πάνω από €22 εκ.) στο λειτουργικό κόστος, επιβαρύνοντας ανάλογα το αποτέλεσμα εκμετάλλευσης. Στην ουσία, οι αποσβέσεις ευθύνονται για το 97,6% των αρνητικών συσσωρευμένων αποτελεσμάτων εκμετάλλευσης (τα οποία χωρίς τις αποσβέσεις παρουσιάζουν σωρευτικές ζημιές για όλα τα έτη λειτουργίας ύψους 484.584€).

Πίνακας 4-88. Αποτελέσματα ΔΕΥΑΚ, όλα τα έτη 1985-2014 (σε ευρώ)

Έτος	Κύκλος εργασιών	Έσοδα εκμετάλ.	Έξοδα εκμετάλ.	Αποτελέσμ. Εκμετάλ.	Έκτακτα έσοδα	Έκτακτα έξοδα	Έκτακτα αποτελέσμ.	Δαπάνες προσωπικού	Δαπάνες τρίτων	Δαπάνες προσοπ & τρίτων	Αποσβέσεις	Αποτέλ. εκμετ. χωρίς αποσβ.	Κέρδη / ζημιές χρήσης
1985	242.916	261.041	273.516	-12.475	0	0	0	168.412	1.994	170.406	1.823	-10.652	-12.475
1986	219.020	257.836	242.612	15.225	0	0	0	135.652	4.299	139.951	2.543	17.767	15.225
1987	382.729	489.713	472.407	17.306	0	0	0	108.209	1.798	110.007	251.099	268.405	17.306
1988	803.864	889.025	1.188.313	-299.288	270.722	0	270.722	322.068	10.575	332.643	304.160	4.872	-28.566
1989	1.062.574	1.179.017	1.439.185	-260.168	215.478	0	215.478	390.674	12.786	403.460	325.600	65.432	-44.690
1990	1.339.798	1.432.209	1.736.673	-304.464	249.624	5.515	244.109	487.365	17.549	504.914	476.906	172.441	-60.356
1991	1.805.765	2.012.484	2.173.968	-161.484	229.988	73.368	156.620	593.989	13.768	607.756	383.716	222.232	-4.864
1992	1.992.278	2.080.621	2.608.009	-527.388	244.559	0	244.559	654.790	31.318	686.108	459.728	-67.660	-282.829
1993	2.544.611	2.610.074	2.986.638	-376.563	285.206	0	285.206	839.107	38.237	877.344	521.681	145.118	-91.358
1994	2.866.728	3.047.229	3.351.335	-304.106	340.911	0	340.911	1.174.212	33.120	1.207.332	556.727	252.621	36.805
1995	2.398.579	2.952.346	3.530.851	-578.505	518.712	0	518.712	0	0	0	596.347	17.841	-59.793
1996	2.441.264	2.994.317	3.926.502	-932.185	586.261	0	586.261	0	0	0	621.573	-310.612	-345.924
1997	2.732.468	3.107.367	4.172.473	-1.065.106	703.650	0	703.650	0	0	0	639.270	-425.836	-361.456
1998	3.065.024	3.485.135	4.953.585	-1.468.450	531.646	0	531.646	0	0	0	658.285	-810.165	-936.805
1999	3.557.672	4.173.309	5.068.433	-895.125	797.317	0	797.317	0	0	0	648.826	-246.299	-97.808
2000	3.721.685	3.948.108	5.541.902	-1.593.794	844.095	0	844.095	2.818.888	143.385	2.962.273	761.842	-831.952	-749.699
2001	4.601.017	4.719.102	5.816.534	-1.097.432	916.297	0	916.297	3.012.204	122.786	3.134.990	843.432	-254.000	-181.135
2002	4.548.476	4.587.180	6.176.693	-1.589.512	1.044.451	404	1.044.048	3.293.801	35.266	3.329.068	918.724	-670.788	-545.465
2003	5.130.322	5.188.483	6.571.847	-1.383.365	1.221.883	24.132	1.197.751	3.508.002	332.772	3.840.773	889.094	-494.271	-185.614
2004	5.863.518	5.925.961	6.782.050	-856.089	1.205.140	23.503	1.181.636	3.802.119	82.811	3.884.930	910.931	54.842	325.547
2005	5.778.384	5.836.503	7.346.842	-1.510.339	1.295.784	0	1.295.784	4.122.263	162.543	4.284.806	953.832	-556.507	-214.555
2006	6.058.590	6.460.045	7.837.889	-1.377.844	977.640	163	977.477	4.412.256	237.051	4.649.307	945.957	-431.887	-400.367
2007	6.628.489	6.672.537	7.859.837	-1.187.301	1.057.824	85	1.057.739	4.613.993	166.786	4.780.779	1.017.823	-169.478	-129.562
2008	7.060.932	7.233.309	8.450.695	-1.217.386	1.028.126	0	1.028.126	4.917.877	157.761	5.075.637	1.107.670	-109.716	-189.260
2009	7.153.961	7.231.988	8.678.745	-1.446.757	870.339	42.939	827.401	5.162.609	88.519	5.251.128	913.294	-533.463	-619.356
2010	6.832.397	6.933.462	8.048.062	-1.114.600	1.076.349	602.312	474.037	4.256.193	163.071	4.419.264	1.136.557	21.956	-640.563
2011	6.618.541	6.744.912	7.420.775	-675.863	1.091.176	294.290	796.886	3.917.466	94.310	4.011.776	1.052.897	377.033	121.023
2012	6.705.810	6.845.024	6.618.489	226.535	1.035.213	2.325	1.032.887	2.748.000	349.587	3.097.587	1.035.270	1.261.805	1.259.422
2013	6.694.119	6.965.466	6.994.208	-28.741	1.459.481	62.194	1.397.288	2.505.754	310.272	2.816.026	1.535.796	1.507.055	1.368.546
2014	6.347.990	6.471.148	7.007.584	-536.436	1.123.938	171	1.123.767	2.279.734	540.861	2.820.595	1.585.714	1.049.278	587.331
Σύνολο	117.199.522	122.734.953	145.276.655	-22.541.702	21.221.809	1.131.401	20.090.408	60.245.637	3.153.222	63.398.858	22.057.117	-484.584	-2.451.293

Πηγή: Στοιχεία οικονομικών καταστάσεων ΔΕΥΑΚ, Ίδια επεξεργασία.

- *Κύκλος εργασιών.* Τα 2/3 περίπου του κύκλου εργασιών προέρχονται από την ύδρευση (στα τελευταία 3-4 χρόνια το ποσοστό αυτό πλησιάζει το 75%), ενώ τα έσοδα της μονάδας βιολογικού καθαρισμού κυμαίνονται διαχρονικά στο 1,5-2%. Το υπόλοιπο (περίπου 25%) των πωλήσεων προέρχονται από την αποχέτευση. Η σχέση των πωλήσεων μεταξύ ύδρευσης/αποχέτευσης έχει διαφοροποιηθεί διαχρονικά υπέρ της ύδρευσης (στη δεκαετία του 1990 η αποχέτευση κάλυπτε το 50% περίπου των πωλήσεων, ξεπερνώντας σε κάποια έτη τα έσοδα από την ύδρευση). Στον κύκλο εργασιών (στα έσοδα αποχέτευσης) καταχωρεί η επιχείρηση και το ειδικό τέλος για έργα («80% αρ. 11/1069/80»). Στα τελευταία χρόνια της κρίσης η επιχείρηση παρουσιάζει μείωση πωλήσεων (οι πωλήσεις το 2014 ήταν μειωμένες κατά 11% σε σχέση με το 2009, το έτος με το μέγιστο ύψος πωλήσεων).
- *Έκτακτα και ανόργανα έσοδα.* Το κόστος της επιχείρησης καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό διαχρονικά από έκτακτα έσοδα, των οποίων το ύψος κυμαίνεται στα ίδια περίπου επίπεδα με τις αποσβέσεις (€21.221.809 έναντι €22.057.717 αντίστοιχα), αντισταθμίζοντας στην ουσία την επιβάρυνση των αποτελεσμάτων που προέρχεται από τις αποσβέσεις. Τα έσοδα αυτά προέρχονται κατά ένα ποσοστό πάνω από 95% από τις αναλογούσες στη χρήση επιχορηγήσεις παγίων που εισπράττει κάθε χρόνο η επιχείρηση από όλες τις πηγές. Ο λογισμός αυτός είναι νομότυπος.
- *Επιχορηγήσεις & επενδύσεις.* Για τις επενδύσεις της η επιχείρηση βασίζεται κυρίως στις επιχορηγήσεις (και σε ένα πολύ μικρό ποσοστό σε δάνεια από το ΤΠΚΔ). Το μεγαλύτερο μέρος των επιχορηγήσεων έχει προέλθει από ευρωπαϊκά προγράμματα (κυρίως Ταμείο Συνοχής & Envireg) και από το ΠΔΕ. Οι επενδύσεις της επιχείρησης υποστηρίζονται, τυπικά, και από το ειδικό τέλος 80% στους λογαριασμούς ύδρευσης. Το ότι όμως τα έσοδα από το τέλος αυτό δεν διακρίνονται λογιστικά από τον κύκλο εργασιών δημιουργεί ζητήματα αντιστοίχισης επενδυτικών πόρων και επενδυτικών δαπανών. Τέλος, η αναλογία των επενδύσεων της επιχείρησης που έχει χρηματοδοτηθεί με δάνεια είναι μικρή, κάτι που, όπως έχουμε αναλύσει παραπάνω, δεν συνιστά ορθολογική πολιτική ως προς την κατανομή του κόστους μεταξύ των γενεών.
- *Κόστος προσωπικού.* Το κόστος προσωπικού ακολουθεί μια έντονα αυξητική τάση από το 1987 και μετά. Στην περίοδο 1987-2009 αυξήθηκε (σε ονομαστικές τιμές) κατά 4.671% (αυξήθηκε σχεδόν κατά πενήντα φορές), αυξανόταν δηλαδή κατά

212% το χρόνο κατά μέσο όρο. Στο ίδιο διάστημα ο κύκλος εργασιών παρουσιάζει συνολική αύξηση 1.769% (αυξήθηκε σχεδόν κατά δεκαεννέα φορές) και μέση ετήσια αύξηση 80%. Η σύγκριση των δύο μεγεθών στα δύο χρονικά σημεία δείχνει ότι ο λόγος *δαπάνες προσωπικού προς κύκλος εργασιών* από 28,3% που ήταν στο 1987 διαμορφώθηκε σε 72,2% το 2009. Μετά το 2009 το κόστος προσωπικού ακολουθεί πτωτική πορεία: μεταξύ 2009 και 2014 μειώνεται κατά 56% (μέση ετήσια μείωση 11,2%), ενώ ο κύκλος εργασιών μειώθηκε συνολικά μόνο κατά 11,3% (μέση ετήσια μείωση 2,3%). Η σχέση *δαπάνες προσωπικού προς κύκλος εργασιών* βελτιώθηκε, με την τιμή του δείκτη για το 2014 να ισούται με 36% (στο ½ της τιμής του 2009 και κοντά στην τιμή του δείκτη για το έτος 1987). Βέβαια, αυτό έγινε εν μέρει εφικτό μετακυλίνοντας ένα μέρος από τις δαπάνες προσωπικού στις δαπάνες τρίτων (η τιμή του δείκτη *δαπάνες τρίτων προς κύκλος εργασιών* για τα έτη 2009 και 2014 ήταν αντίστοιχα 1,2% και 8,5%). Αυτό φαίνεται και από την τιμή του δείκτη *δαπάνες προσωπικού & τρίτων προς κύκλος εργασιών* για τα έτη 2009 και 2014 που ήταν αντίστοιχα 73,4% και 44,4%, παρουσιάζει δηλαδή μικρότερη μείωση σε σχέση με το δείκτη *δαπάνες προσωπικού προς κύκλος εργασιών* για το ίδιο διάστημα.

Την εικόνα συμπληρώνει ο συνοπτικός ισολογισμός του 2014, και ο επόμενος πίνακας με επιλεγμένα αναλυτικά στοιχεία από τους ισολογισμούς για όλα τα έτη.

Πίνακας 4-89. Συνοπτικός ισολογισμός της ΔΕΥΑΚ, 31/12/2014

Μέγεθος	Ποσό	%
Πάγιο ενεργητικό	45.349.627	81,3%
Κυκλοφορούν ενεργητικό	10.428.926	18,7%
Από το οποίο:		
Απαιτήσεις	7.378.860	70,8%
Σύνολο Ενεργητικού	55.778.552	100,00%
Ίδια κεφάλαια	50.533.519	90,6%
Από το οποίο:		
Προοδευτική ζημιά	-929.934	
Μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις	1.097.854	2,0%
Βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις	4.147.180	7,4%
Από τις οποίες:		
Προμηθευτές	2.358.340	56,9%
Σύνολο Παθητικού	55.778.552	100,00%

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΥΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 4-90. Ισολογισμοί ΔΕΥΑΚ (επιλεγμένα στοιχεία), όλα τα έτη 1985-2014 (σε ευρώ)

Έτος	Απαιτήσεις	Μετοχικό κεφάλαιο	Επιχορηγήσεις επενδύσεων	Αποτελέσματα χρήσης εις νέο	Υπολοιπο Ζημιών/κερδών προηγ. χρήσης	Αποτελέσματα εις νέο	Σύνολο ιδίων κεφαλαίων	Μακροπρ. Υποχρ.	Βραχυπρ. Υποχρ.	Σύνολο υποχρ.	Σύνολο ενεργ./παθητ.
1985	600.380	1.904.020	1.242.709	-12.475	0	-12.475	3.134.253	1.453.486	180.989	1.634.475	4.768.728
1986	1.093.667	1.904.020	1.666.196	15.225	-12.475	2.750	3.572.966	2.416.647	390.550	2.807.197	6.380.163
1987	1.190.976	1.905.126	2.179.057	17.306	2.750	20.056	4.104.239	2.771.670	213.836	2.985.507	7.089.746
1988	1.085.547	1.905.126	2.929.872	-28.566	20.056	-8.511	4.826.488	3.089.689	166.867	3.256.557	8.083.044
1989	1.284.072	1.905.126	3.825.184	-44.690	-8.511	-53.201	5.677.109	3.447.694	367.391	3.815.085	9.492.193
1990	1.710.532	1.905.185	4.258.484	-60.356	-53.201	-113.557	6.050.113	3.375.797	899.238	4.275.035	10.325.148
1991	2.236.800	1.905.185	5.760.618	-4.864	-113.557	-118.420	7.547.382	3.398.607	1.427.457	4.826.065	12.446.814
1992	2.294.446	1.905.185	7.150.975	-282.829	-6.367	-289.195	8.766.964	3.380.677	2.158.715	5.539.392	14.365.050
1993	2.413.116	1.905.185	8.857.320	-91.358	-289.195	-380.553	10.381.952	3.322.771	2.886.147	6.208.918	16.634.565
1994	2.379.167	1.905.185	11.640.325	36.805	-380.553	-343.749	13.201.761	3.252.273	2.471.828	5.724.100	18.969.557
1995	1.313.490	1.905.185	12.625.830	-59.793	-343.749	-403.542	14.127.473	3.168.379	2.073.197	5.241.576	19.412.744
1996	1.146.854	1.905.185	13.693.698	-345.924	-403.542	-749.466	14.849.417	3.144.286	2.464.983	5.609.269	20.502.381
1997	1.319.377	1.905.185	17.364.327	-361.456	-749.466	-1.110.922	18.158.590	4.038.210	2.597.755	6.635.966	24.838.250
1998	1.473.441	1.905.478	18.626.818	-936.805	-1.110.922	-2.047.727	18.484.570	4.203.679	2.851.959	7.055.638	25.583.903
1999	1.598.379	1.975.785	19.515.069	-97.808	-2.047.727	-2.145.535	19.345.320	5.185.699	3.002.721	8.188.420	27.771.664
2000	1.689.508	1.975.785	20.978.405	-749.699	-1.880.056	-2.629.755	20.324.436	5.356.629	3.946.527	9.303.156	29.865.516
2001	1.946.381	1.975.785	22.813.106	-181.135	-2.552.797	-2.733.932	22.054.959	5.250.400	3.964.967	9.215.367	31.508.251
2002	1.972.303	1.975.936	23.804.883	-545.465	-2.733.932	-3.279.396	22.501.423	4.011.896	4.924.357	8.936.253	31.675.600
2003	2.116.986	1.975.936	25.468.929	-185.614	-3.279.396	-3.465.010	23.979.856	4.304.204	4.510.519	8.814.722	33.032.502
2004	2.644.236	1.975.936	26.171.295	325.547	-3.130.701	-2.805.153	25.713.223	4.073.254	4.077.160	8.150.414	34.101.562
2005	2.587.209	1.975.936	27.541.506	-214.555	-2.572.147	-2.786.701	26.770.308	3.828.679	4.388.704	8.217.383	35.104.341
2006	2.759.330	1.975.936	30.677.685	-400.367	-2.786.701	-3.187.068	29.506.120	3.810.687	4.002.154	7.812.841	37.435.610
2007	4.069.143	1.975.936	33.771.621	-129.562	-3.187.068	-3.316.630	32.430.927	4.084.974	5.082.932	9.167.906	41.598.832
2008	4.263.663	1.975.936	37.867.788	-189.260	-2.800.076	-2.989.336	36.854.388	4.019.999	4.041.001	8.061.000	44.915.388
2009	4.280.788	1.975.936	39.444.873	-619.356	-2.865.528	-3.484.884	37.935.925	3.349.998	4.338.292	7.688.290	45.624.215
2010	4.215.673	5.600.932	40.342.645	-640.563	-3.484.884	-4.125.447	41.818.130	2.949.678	3.957.513	6.907.191	48.725.320
2011	4.645.719	5.600.932	41.090.813	121.023	-4.125.447	-4.004.424	42.687.321	2.525.738	3.986.557	6.512.294	49.199.616
2012	5.952.167	5.600.932	42.502.734	1.259.422	-4.000.083	-2.740.660	45.363.006	2.076.785	4.040.774	6.117.559	51.480.565
2013	6.723.704	5.600.932	43.278.388	1.368.546	-2.740.660	-1.372.114	47.507.206	1.601.345	3.774.254	5.375.599	52.882.805
2014	7.378.860	5.600.932	45.862.521	442.180	-1.372.114	-929.934	50.533.519	1.097.854	4.147.180	5.245.033	55.778.552

Πηγή: Στοιχεία οικονομικών καταστάσεων ΔΕΥΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Για το 2014 παρατηρούμε πολύ υψηλές απαιτήσεις (με ύψος 7,4 εκ. υπερβαίνουν τον κύκλο εργασιών κατά 1 και πλέον εκατ.), ικανοποιητικά ίδια κεφάλαια, χαμηλές μακροπρόθεσμες υποχρεώσεις και υψηλές βραχυπρόθεσμες (4,1 εκ.), με το μεγαλύτερο μέρος τους να το αποτελούν οι προμηθευτές (2,4 εκ.). Οι συσσωρευμένες ζημιές που καταγράφονται στα ίδια κεφάλαια δεν συμφωνούν με το ύψος που προκύπτει από τα αποτελέσματα χρήσης και τη διάθεση αποτελεσμάτων. Η απόκλιση αυτή οφείλεται, σύμφωνα με τις διευκρινήσεις των στελεχών της εταιρείας, στο ότι τα *‘αποτελέσματα εις νέο’* έχουν βελτιωθεί με τις κατά καιρούς αναπροσαρμογές στην αξία των παγίων. Το ζήτημα αυτό φαίνεται παραστατικά στον επόμενο πίνακα με τα αναλυτικά στοιχεία από τους ισολογισμούς όλων των ετών. Παρατηρούμε επίσης μια σημαντική εκτίναξη των απαιτήσεων μετά το 2006, αρκετά πριν εκδηλωθεί η κρίση που θα δικαιολογούσε εν μέρει την αύξησή τους (μεταξύ 2006-2010 η αύξηση είναι 53% και μεταξύ 2010-2014 αυξήθηκαν κατά 75%). Αξίζει τέλος επισήμανσης και η θετική εξέλιξη των υποχρεώσεων κατά τα τελευταία χρόνια. Από το 2007 και μετά αρχίζουν να μειώνονται, με τη μείωση των συνολικών υποχρεώσεων να προσεγγίζει τα 4 εκατ. (από 9,2 σε 5,2 εκατ. περίπου), ή σε ποσοστό 43%. Μεταξύ 2007 και 2014 η μείωση στις μακροπρόθεσμες είναι πιο σημαντική (περίπου 3 εκατ. ή 73%) σε σχέση με τις βραχυπρόθεσμες (περίπου 0,93 εκατ. ή 18%). Το μεγαλύτερο μέρος των βραχυπρόθεσμων υποχρεώσεων είναι προς το ΔΚ, για την εξόφληση δανείων της επιχείρησης προς το ΤΠκΔ την οποία είχε αναλάβει παλαιότερα ο δήμος για λογαριασμό της τελευταίας.

Έχει ενδιαφέρον, τέλος, η επισκόπηση της τιμολογιακής πολιτικής της ΔΕΥΑΚ. Η επιχείρηση χρησιμοποιεί ένα αρκετά σύνθετο τιμολόγιο, χρησιμοποιώντας ως παραμέτρους τιμολόγησης:

- 5 κατηγορίες τιμολογίων
- 24 μεγέθη που χρεώνονται
- 9 κατηγορίες πελατών
- 34 δημοτικές/τοπικές κοινότητες
- Διαφορετικές κλίμακες κατανάλωσης
- Διαφορετικούς χρόνους χρέωσης για το ίδιο μέγεθος χρέωσης

Ο συνδυασμός των παραμέτρων αυτών παράγει υπερβολικά πολλές κατηγορίες τιμολόγησης, με αποτέλεσμα μια άκρως διαφοροποιημένη τιμολογιακή πολιτική. Η

επιχείρηση χρησιμοποιεί **141 διαφορετικές τιμές** για τις υπηρεσίες και τα προϊόντα της.³³⁷ Σύμφωνα με την έρευνά μας και τις απόψεις στελεχών της τοπικής αυτοδιοίκησης, η στρατηγική μεγάλης τιμολογιακής διαφοροποίησης, όπως στην περίπτωση της ΔΕΥΑΚ, μπορεί να έχει σαν αιτίες: (α) τις διαφορετικές συνθήκες προσφοράς (διαθέσιμες ποσότητες & κόστος, κ.λπ.), (β) τις διαφορετικές συνθήκες ζήτησης/ χρήσεων (π.χ. αγροτικές περιοχές έναντι αστικών, κ.λπ.), (γ) την ακολουθούμενη ανά περιοχή τιμολογιακή πολιτική πριν γίνει η συνένωση με το πρόγραμμα Καλλικράτης (η οποία διατηρήθηκε σε αρκετές περιπτώσεις λόγω «κεκτημένης ταχύτητας»), και (δ) τις ανάγκες εξυπηρέτησης μιας πελατειακής πολιτικής στην οποία εμπλέκονται ενδεχόμενα, εκτός από άτομα της κεντρικής πολιτικής σκηνής του δήμου (αντιδήμαρχοι/ δημοτικοί σύμβουλοι), και μέλη των τοπικών συμβουλίων (τοπικοί σύμβουλοι). Στην περίπτωση της ΔΕΥΑΚ ιδιαίτερη βαρύτητα έχει διαδραματίσει ο παράγοντας (δ) και σε ένα μικρότερο βαθμό ο παράγοντας (γ), ενώ οι συνθήκες προσφοράς και ζήτησης που προϋποθέτουν τεχνικο-οικονομική ανάλυση δεν έχουν διερευνηθεί συστηματικά και δεν έχουν παίζει αποφασιστικό ρόλο στην τιμολογιακή της πολιτική.

Από την ανάλυση του τρέχοντος τιμολογίου ύδρευσης της επιχείρησης για την πόλη της Καλαμάτας (κατηγορία: γενικό Καλαμάτας) προκύπτει ότι οι βασικές *τακτικές* πηγές εσόδων, και οι αντίστοιχες χρεώσεις για τον καταναλωτή, είναι:³³⁸

- Αξία νερού
- Πάγιο (ενοίκιο υδρομέτρου)
- Ειδικό τέλος έργων 40% στην αξία κατανάλωσης νερού³³⁹
- Τέλος χρήσης υπονόμων 95% στην αξία κατανάλωσης νερού.

Μια διαχρονική σύγκριση μεταξύ 2003 και 2016 στο ‘γενικό τιμολόγιο’ δείχνει μια όχι αμελητέα αύξηση στην τιμή του νερού για την αστική περιοχή και τα πλέον πυκνοκατοικημένα τμήματα βόρεια και νότια της πόλης (Ασπρόχωμα, Αντικάλαμος,

³³⁷ Με βάση το τρέχον τιμολόγιο της ΔΕΥΑΚ. Βλ. <http://www.deyakal.gr/?section=item&id=22>

³³⁸ Υπάρχει επιπλέον μια χρέωση €3 ανά 2μηνο ως πολιτιστικό τέλος, το οποίο όμως εισπράττεται για λογαριασμό του δήμου Καλαμάτας, στον οποίο και αποδίδεται. Χρεώνεται σε όλους τους καταναλωτές της πόλης της Καλαμάτας, εκτός των πολυτέκνων και των δημοσίων υπηρεσιών

³³⁹ Τα έσοδα αυτά, όπως έχουμε αναλύσει παραπάνω, προορίζονται για επενδύσεις αλλά καταχωρούνται στον κύκλο εργασιών. Η κάθε επιχείρηση ΔΕΥΑ έχει τη δυνατότητα να μειώσει (ή ακόμη και να μηδενίσει) την προβλεπόμενη στο θεσμικό πλαίσιο χρέωση 80% μετά την παρέλευση 20ετίας.

Βέργα, Μ. Μαντίνεια), εκεί δηλαδή όπου συγκεντρώνεται πάνω από το 80% των πωλήσεων της επιχείρησης σε m³ (με αποτέλεσμα, τα αναλογούντα έσοδα σε αυτές τις περιοχές να ξεπερνούν σημαντικά το ποσοστό αυτό, λόγω των υψηλότερων τιμών σε σχέση με τις άλλες περιοχές). Για την αστική περιοχή της Καλαμάτας η αύξηση εκτιμάται στο 76% ενώ για τις περιοχές πέριξ της Καλαμάτας (Αντικάλαμος, Βέργα, Μ. Μαντίνεια, Ασπρόχωμα, Σπερχογεία, Λείκα) η αύξηση στις τιμές διαφοροποιείται σε 74% (Λείκα / Σπερχογεία), 107% (Ασπρόχωμα), και 147% (Αντικάλαμος, Βέργα, Μ. Μαντίνεια). Στις πιο απομακρυσμένες κοινότητες Ελαιοχώρι και Αρτεμισία η αύξηση είναι πολύ υψηλότερη, αλλά η βάση εκκίνησης για το 2003 είναι πολύ χαμηλότερη (Πίνακας 7-9).

Αποκτάμε μια πληρέστερη εικόνα αν συγκρίνουμε τις διαφορετικές τιμές, με τη μορφή δεικτών, για τις διάφορες περιοχές στο ίδιο έτος (επόμενος πίνακας). Το 2003 το νερό στην πόλη της Καλαμάτας είχε υπερδιπλάσια τιμή σε σχέση με τις μεγάλες κοινότητες γύρω από αυτήν, και πενταπλάσια σε σχέση με την Αρτεμισία. Το 2016 οι σχετικές τιμές έχουν αυξηθεί σημαντικά για τις περιοχές Αντικάλαμος, Βέργα, Μ. Μαντίνεια, Ελαιοχώρι και Αρτεμισία, λίγο για το Ασπρόχωμα, και καθόλου για Λείκα και Σπερχογεία. Οι διαφοροποιήσεις αυτές (και στις διαχρονικές μεταβολές) αντανακλούν τις ιστορικά διαμορφωμένες διατοπικές διαφοροποιήσεις αλλά και την εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων, όπως προαναφέραμε.

Πίνακας 4-91. Συγκριτικοί δείκτες μεσοσταθμικών τιμών γενικού τιμολογίου ύδρευσης, (2003 & 2016)

Περιοχή	2003 (Μέση τιμή Καλαμάτας = 100)	2016 (Μέση τιμή Καλαμάτας = 100)
Καλαμάτας	100	100
Αντικάλαμος, Βέργα, Μ. Μαντίνεια	48,4	68,0
Ασπρόχωμα	48,4	56,9
Σπερχογεία	46,5	46,0
Λείκα	32,4	31,9
Ελαιοχώρι	30,7	50,6
Αρτεμισία	19,9	50,6

4.10 Βιομηχανικά Σφαγεία – Αγορά Καλαμάτας (ΒΙΣΦΑΚΑ)

Η εταιρεία έχει προέλθει από συγχώνευση των εταιρειών «Ανώνυμη Εταιρία Βιομηχανικά Σφαγεία Καλαμάτας» και «Ανώνυμος Εταιρία Κεντρική Αγορά Καλαμάτας» το 2001, με την απορρόφηση της δεύτερης από την πρώτη. Σκοπός της επιχείρησης είναι (α) η λειτουργία, συντήρηση και εκσυγχρονισμός των βιομηχανικών σφαγείων του Δήμου Καλαμάτας και η εκμετάλλευση αυτών, και (β) η λειτουργία και

εκμετάλλευση της κεντρικής αγοράς Καλαμάτας (ΚΑΚ). Λειτουργούσε το 2007 ως ανώνυμη εταιρεία (στην οποία συμμετέχουν με μικρό ποσοστό και ιδιώτες), και άρα δεν είχε την υποχρέωση της προσαρμογής στις διατάξεις του ν.3463/06. Τα σφαγεία η επιχείρηση τα ενοικιάζει σε ιδιώτη, και άρα δεν έχει άμεση ανάμιξη με τη δραστηριότητα αυτή, ενώ διαχειρίζεται τα καταστήματα στην κεντρική αγορά τα οποία ενοικιάζει σε ιδιώτες επαγγελματίες και υπαίθριους χώρους στους οποίους οργανώνεται ‘λαϊκή αγορά’ δύο φορές την εβδομάδα (Τετάρτη και Σάββατο), όπου μικροπωλητές (αγρότες παραγωγοί και έμποροι) πωλούν αγροτικά προϊόντα. Σύμφωνα με τους υπεύθυνους της επιχείρησης, τα σημαντικότερα προβλήματά της είναι η παλαιότητα των εγκαταστάσεων και η ανάγκη συνεχούς συντήρησής των, και οι υψηλές δαπάνες συντήρησης.

4.10.1 Οικονομική ανάλυση ΒΙΣΦΑΚΑ

Η επιχείρηση παρουσιάζει μια μέτρια οικονομική κατάσταση καθώς από το 2005 έχει ισορροπήσει τα αρκετά αρνητικά αποτελέσματα που παρουσίαζε μέχρι τότε. Συνολικά για την περίοδο 2001-2015 έχει συσσωρευμένες ζημιές 566 χιλ. ευρώ, ένα αποτέλεσμα που προκύπτει κυρίως από τα 4 πρώτα έτη λειτουργίας της. Ο κύκλος εργασιών -από τα ενοίκια στην ΚΑΚ- έχει παραμείνει περίπου σταθερός στις 500 χιλ. ευρώ κατά μέσο όρο, για όλα τα έτη λειτουργίας της. Το κόστος προσωπικού έχει κυμανθεί διαχρονικά στο 55-60%, με σαφείς τάσεις μείωσης από το 2013 και μετά. Η επιχείρηση δεν έχει ιδιαίτερα προβλήματα με τις υποχρεώσεις, τις απαιτήσεις και τη ρευστότητα.

Αυτό που αξίζει να επισημανθεί, ως ποιοτική παράμετρος, είναι το ότι και στον τομέα διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας του ο δήμος Καλαμάτας παρουσιάζεται κατακερματισμένος, καθώς έχει δύο επιχειρήσεις για να διαχειριστεί ένα μέρος των παραγωγικών του εγκαταστάσεων του, ενώ παράλληλα ένα μεγάλο μέρος της ακίνητης περιουσίας του παραμένει αναξιοποίητο.

Πίνακας 4-92. Αποτελέσματα χρήσης ΒΙΣΦΑΚΑ 2001-2014

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Σύνολο
Κύκλος εργασιών	223.631	565.287	634.315	581.764		453.380	473.007	482.112	493.537	509.229	493.275	491.478	472.071	468.367	6.341.452
Κόστος πωλήσεων	373.316	704.218	646.465	514.843		229.804	297.313	287.573	340.182	317.396	276.382	336.392	280.450	309.519	4.913.854
Μικτά κέρδη	-149.685	-138.931	-12.151	66.920	0	223.576	175.694	194.539	153.356	191.833	216.893	155.086	191.621	158.848	1.427.599
Άλλα έσοδα εκμετάλλευσης	8.913	24.757	25.874	23.333		11.665	11.151	11.312	16.485	18.911	16.943	38.559	51.915	25.854	285.672
Μερικό αποτέλεσμα	-140.772	-114.174	13.724	90.254	0	235.241	186.845	205.850	169.840	210.744	233.835	193.645	243.536	184.702	1.713.270
Έξοδα διοίκησης	45.185	112.425	126.658	114.310		94.776	111.925	145.791	142.289	129.126	141.938	95.132	93.511	90.499	1.443.565
Έξοδα διάθεσης	449	630	0	0		0	0	0	0	0	4.395	4.476	1.947	2.880	14.777
Μερικό αποτέλεσμα εκμετάλλευσης	-186.406	-227.230	-112.934	-24.057	0	140.466	74.920	60.059	27.551	81.618	87.502	94.037	148.078	91.322	254.929
Πιστωτικοί τόκοι & συναφή έσοδα	133	109	0	0		0	0	0	897	0	0	3	103	197	1.442
Χρεωστικοί τόκοι & συναφή έσοδα	3.918	6.479	58	25.373		22.376	15.281	22.376	4.335	7.863	12.367	19.555	17.063	14.610	171.653
Ολικά αποτελέσματα εκμετάλλευσης	-190.191	-233.599	-112.992	-49.429	0	118.090	59.639	37.683	24.113	73.756	75.135	74.485	131.117	76.910	84.718
Εκτακτα & ανόργανα έσοδα	55.348	43.001	31.015	36.944		42.494	31.039	26.593	27.007	6.080	601	586	480	468	301.657
Εκτακτα & ανόργανα έξοδα	222	8.635	8.635	82.466		8.510	56.626	40.989	28.628	27.976	93.848	23.359	66.807	231	446.932
Οργανικά & έκτακτα αποτελέσματα	-135.065	-199.232	-90.611	-94.951	0	152.074	34.053	23.287	22.492	51.859	-18.112	51.712	64.790	77.147	-60.557
Σύνολο αποσβέσεων παγίων	142.006	147.495	105.893	105.022		91.674	96.730	94.378	20.843	55.683	48.245	45.137	39.131	42.548	1.034.784
Αποσβέσεις ενσωματωμένες στο λειτουργικό κόστος	126.635	147.495	105.893	105.022		0	5.187	2.325	2.222	4.004	4.942	6.029	7.872	11.644	529.268
Καθαρά αποτελέσματα χρήσης	-150.436	-199.232	-90.611	-94.951	0	60.400	-57.490	-68.766	3.872	179	-61.415	12.604	33.531	46.243	-566.073
Αμοιβές & έξοδα προσωπικού						253.561				312.019	272.370	256.497	236.059	178.804	

Πηγή: Στοιχεία οικονομικών καταστάσεων ΒΙΣΦΑΚΑ, Ίδια επεξεργασία

4.11 Η επιχειρηματικότητα στο Δήμο Καλαμάτας: Σύνοψη αποτελεσμάτων έρευνας

Ο δήμος Καλαμάτας είχε προβληθεί και αξιολογηθεί πανελληνίως ως ένας πρότυπος και πρωτοποριακός δήμος σε κρίσιμους τομείς της τοπικής δράσης, όπως ο πολιτισμός, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, οι αστικές αναπλάσεις, οι τεχνικές και κοινωνικές υποδομές, και το περιβάλλον. Αυτό υπήρξε αποτέλεσμα του συνδυασμού τριών συγκυριών: της παρουσίας ενός δυναμικού και οραματιστή δημάρχου στο τιμόνι της πόλης από το 1979 έως το 1990, του Σταύρου Μπένου· της ανόδου στην εξουσία του ΠΑΣΟΚ το οποίο βρήκε στο πρόσωπο του ομοϊδεάτη Μπένου και στις συνθήκες μιας επαρχιακής και μη κορεσμένης από άναρχη ανάπτυξη πόλης το ιδανικό περιβάλλον για να εφαρμόσει –και να διαφημίσει– το μοντέλο της αποκεντρωμένης, τοπικής ανάπτυξης μέσω των δημοτικών επιχειρήσεων· και τέλος ο σεισμός του 1986 που δημιούργησε ανάγκες ανοικοδόμησης-ανασυγκρότησης αλλά και τις προϋποθέσεις πειραματισμών, με εύκολη την εξασφάλιση χρηματοδοτήσεων.

Οι παρεμβάσεις επί δημαρχίας Μπένου, που επιβεβαιώνουν τα παραπάνω, ήταν πολλές και ποικίλες, με σημαντικότερες τις εξής: (α) πολιτιστικές δράσεις και παρεμβάσεις και ανάδειξη πανελληνίως της Καλαμάτας ως μιας πόλης του πολιτισμού· (β) η δημιουργία της Κεντρικής Αγοράς Καλαμάτας, της πρώτης επιχείρησης λαϊκής βάσης· (γ) η δημιουργία και λειτουργία του βιολογικού καθαρισμού (1987), 1ου στην Ελλάδα· (δ) μονάδα λιπασματοποίησης για την επεξεργασία των απορριμμάτων· (ε) η αποκατάσταση ιστορικών μνημείων και η διάσωση πολλών παραδοσιακών κτιρίων με την ανακήρυξή τους σε διατηρητέα· (στ) η μετεγκατάσταση του στρατοπέδου εκτός της πόλης· (ζ) η κατασκευή του πνευματικού κέντρου· (η) η διαμόρφωση αθλητικών εγκαταστάσεων στο ανατολικό κέντρο· (θ) κατασκευή βιοκλιματικών κατοικιών επίσης στο ανατολικό κέντρο. Αυτές που ακολούθησαν το σεισμό του 1986 - ενταγμένες στο Ρυθμιστικό Σχέδιο Καλαμάτας- και στόχευαν στην αναβάθμιση των υποβαθμισμένων περιοχών με αυθαίρετη δόμηση (ανατολική και δυτική πόλη, δυτική παραλία) και του κέντρου της πόλης, ήταν οι εξής: (α) η δημιουργία δύο κέντρων κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης (Ανατολικό και Δυτικό Κέντρο)· (β) η μαρίνα· (γ) το δημοτικό πάρκο των σιδηροδρόμων· (δ) το βιοτεχνικό πάρκο· (ε) η σύνταξη του

πολεοδομικού σχεδίου με το οποίο τέθηκαν οι βάσεις της περαιτέρω ανάπτυξης της πόλης.

Σημαντικό μέρος των παρεμβάσεων αυτών διοχετεύθηκε μέσα από τη δημιουργία δημοτικών επιχειρήσεων. Επί συνόλου δέκα επιχειρήσεων (1982-1995), οι εννέα δημιουργήθηκαν επί θητείας Μπένου: 2 πολιτιστικές (ΔΕΠΑΚ, ΔΗΠΕΘΕΚ), 2 αναπτυξιακές (ΑΔΕΚ, ΔΕΤΑΚ), 3 στο δευτερογενή τομέα (ΔΕΥΑΚ, 'Βιομηχανικά Σφαγεία Καλαμάτας', 'Μαντίλι Καλαματιανό'), 1 ακίνητης περιουσίας (ΚΑΚ), και 1 πολεοδομικής ανασυγκρότησης (ΔΕΑΚ). Σε αυτές προστέθηκε αργότερα (1995) και μια επιχείρηση επαγγελματικής κατάρτισης (ΚΕΚ). Από τις δέκα επιχειρήσεις, το 2007 (έτος έναρξης της αναδιάρθρωσης) υπήρχαν οι επτά· το 'Μαντίλι Καλαματιανό' δεν λειτούργησε ποτέ, η ΔΕΑΚ έκλεισε το 2007, και τα Σφαγεία είχαν συγχωνευτεί με την ΚΑΚ, δημιουργώντας την ΒΙΣΦΑΚΑ. Με την αναδιάρθρωση, οι επτά επιχειρήσεις μειώθηκαν σε τέσσερις: οι ΔΕΠΑΚ, ΔΗΠΕΘΕΚ, ΔΕΤΑΚ, και ΚΕΚ συγχωνεύτηκαν στην ΦΑΡΙΣ, η ΑΔΕΚ μετετράπη στην ΔΙΟΚΛΗΣ, ενώ ΔΕΥΑΚ και ΒΙΣΦΑΚΑ παρέμειναν ως είχαν. Τα αποτελέσματα λειτουργίας των επιχειρήσεων πριν και μετά την αναδιάρθρωση συνοψίζονται στα βασικά τους σημεία, στη συνέχεια.

1. *ΔΕΠΑΚ*. Η ναυαρχίδα των επιχειρήσεων του Δήμου από πλευράς μεγεθών αλλά και φήμης. Η αίγλη της απογειώθηκε από το 1995, όταν ενσωμάτωσε στη λειτουργία της το διεθνές φεστιβάλ χορού Καλαμάτας. Από τους αρχικούς σχεδιασμούς, αρκετές (πολιτιστικές) δραστηριότητες έμειναν στα χαρτιά ενώ άλλες εγκαταλείφθηκαν στην πορεία. Βασικές δραστηριότητες της επιχείρησης, διαχρονικά, οι καλλιτεχνικές σχολές και το φεστιβάλ χορού. Επίσης, οι προσπάθειες άμεσης εκμετάλλευσης από την επιχείρηση εμπορικών δραστηριοτήτων (αναψυκτηρίων, κ.λπ.) απέτυχαν και εγκαταλείφθηκαν. Για να ενισχύσει τα έσοδά της, ο Δήμος της είχε παραχωρήσει ακίνητα για εκμετάλλευση (είσπραξη ενοικίων), χωρίς να συνδέονται οργανικά με τις δραστηριότητές της. Τα ακίνητα αυτά, μαζί με άλλα που της είχαν παραχωρηθεί για στέγαση των υπηρεσιών της, αποτελούσαν το 'κεφάλαιο' της επιχείρησης. Οι οικονομικές της επιδόσεις άκρως αρνητικές: συσσωρευμένες ζημιές 2,7 εκ. ευρώ (1985-2007)· αρνητικά ίδια κεφάλαια (-0,4 εκ. ευρώ το 2007)· υποχρεώσεις 2,6 εκ. ευρώ το 2007 (το 1,7 εκ. μακροπρόθεσμες προς το Δήμο και το ΤΠκΔ)· το 80% των εσόδων προέρχονταν από επιχορηγήσεις (1,92 εκ. ευρώ ανά έτος τα τελευταία χρόνια), με

τον κύκλο εργασιών μόλις στο 20% των εσόδων· το 90% των εξόδων ήταν αμοιβές προσωπικού, και ο κύκλος εργασιών κάλυπτε μόλις το 1/4 από αυτές. Τα έσοδα από δίδακτρα στις καλλιτεχνικές σχολές κάλυπταν μόλις το 50% του κόστους του διδακτικού προσωπικού. Υπήρχε μια εντελώς ανορθολογική κατανομή του κόστους μεταξύ διοικητικού και διδακτικού προσωπικού (57% έναντι 43% αντίστοιχα). Η περίοδος με τα πλέον αρνητικά οικονομικά αποτελέσματα ήταν η δεκαετία 1990.

Αλλά πέρα από την αρνητική οικονομική εικόνα, και η ποιοτική αξιολόγηση των λειτουργικών αποτελεσμάτων της επιχείρησης δεν είναι ιδιαίτερα θετική. Με δεδομένο ότι ο πυρήνας της ήταν οι τρεις καλλιτεχνικές σχολές, και ότι το διεθνές φεστιβάλ χορού είναι μια υπηρεσία που προστέθηκε αργότερα, διάρκειας μόλις 10 ημερών εντός του έτους, και απευθύνεται στο ευρύτερο κοινό και όχι στενά στην πόλη της Καλαμάτας, η αξιολόγηση αυτή επικεντρώνεται στις καλλιτεχνικές σχολές, με κυριότερες επισημάνσεις τις ακόλουθες:

- Το «πολιτιστικό άνοιγμα» στην τοπική κοινωνία που προσπάθησαν να κάνουν, με διάφορες δράσεις, ήταν δειλό, περιορισμένο, βραχύβιο, και δεν αξιολογείται ως σημαντικό.
- Το ίδιο ισχύει και για ορισμένες προσπάθειες συνεργασίας με άλλους φορείς, στην Ελλάδα και στο εξωτερικό: ήταν περιορισμένες, αναποτελεσματικές, και εγκαταλείφθηκαν γρήγορα.
- Με αποτυχία στέφθηκε και η προσπάθεια σύνδεσης με τα σχολεία της πόλης, για την υποκίνηση των μαθητών, τη διάχυση, και διεύρυνση της καλλιτεχνικής παιδείας.
- Οι τρεις τομείς –μουσική, χορός, εικαστικά- περιορίστηκαν ως εκ τούτου στην παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών από τις τρεις σχολές (με τους αριθμούς των μαθητών να βαίνουν μειούμενοι διαχρονικά).
- Από τις τρεις σχολές, το εικαστικό σχολείο είχε την ευρύτερη και πιο σταθερή συνεισφορά στην πόλη (διαφορετικά αντικείμενα, απήχηση σε μεγάλο ηλικιακό και κοινωνικό εύρος, χωρίς ουσιαστικό ανταγωνισμό από άλλους φορείς).
- Προβλήματα διοικητικής και οργανωτικής φύσεως περιόριζαν περαιτέρω την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων των καλλιτεχνικών τομέων.

- Η λειτουργία των καλλιτεχνικών σχολών ευνόησε κυρίως τα μεσαία οικονομικά και κοινωνικά στρώματα. Τα χαμηλότερα στρώματα αποξενώθηκαν από τη λειτουργία της ΔΕΠΑΚ, μεταξύ άλλων λόγω και της πολιτικής αυξημένων διδάκτρων που εφαρμόστηκε σταδιακά, και της μη οργανικής σύνδεσης διδασκόντων και τοπικής κοινωνίας (ένας σημαντικός αριθμός διδασκόντων προέρχονταν από και διέμεναν στην Αθήνα).
 - Στην καρδιά των προβλημάτων της ΔΕΠΑΚ βρίσκεται μια διαχρονική σύγχυση και *αντίφαση μεταξύ ανταποδοτικότητας και κοινωνικών στόχων*: η ΔΕΠΑΚ είχε θέσει ευρείς κοινωνικούς-πολιτιστικούς στόχους και καταστατικά δεσμευόταν να λειτουργεί με «αδιωτικοοικονομικά κριτήρια». Η σταδιακή συσσώρευση ζημιών και ελλειμμάτων την ανάγκασε αρχικά να αυξήσει τα δίδακτρα, καθότι η εκπαίδευση ήταν η μόνη της «ανταποδοτική δραστηριότητα». Αλλά καθώς τα ελλείμματα διευρύνονταν οι δυνατότητες αντίδρασης της ΔΕΠΑΚ -πέρα από την αύξηση των διδάκτρων- ήταν τέσσερις: μείωση του κόστους, περικοπή δράσεων που δεν απέφεραν έσοδα, διεκδίκηση μεγαλύτερων επιχορηγήσεων, και προσφυγή στο Δήμο για κάλυψη των χρεών. Οι επαναλαμβανόμενες αποτυχημένες προσπάθειες μείωσης του κόστους οδήγησαν αφενός στην εγκατάλειψη φιλόδοξων δράσεων χωρίς έσοδα, και αφετέρου στις άλλες δύο επιλογές, οι οποίες όμως είχαν τα όριά τους. Η επιδείνωση των οικονομικών της προβλημάτων συνολικά είχε αρνητικές συνέπειες και στις παρεχόμενες εκπαιδευτικές υπηρεσίες, τις μόνες ουσιαστικά δραστηριότητες που παρήγαγαν ίδια έσοδα.
2. *ΔΗΠΕΘΕΚ*. Η επιχείρηση του δημοτικού θεάτρου ήταν η πλέον προβληματική και αδιαφανής επιχείρηση του Δήμου· δεν τηρούσε λογιστικά βιβλία, και δεν κατέγραφε με έναν συστηματικό ή μεθοδικό τρόπο τις δραστηριότητές της. Ως εκ τούτου, ο απολογισμός της δράσης και της λειτουργίας της πάσχει από ελλιπή τεκμηρίωση, εκτός από τα εντελώς προφανή (όπως το απασχολούμενο προσωπικό). Πολλά από τα προβλήματα που υπέκρυπτε αυτή η κατάσταση, και ιδίως υψηλά χρέη προς ασφαλιστικούς οργανισμούς και τρίτους, εμφανίστηκαν μετέπειτα, αφ' ότου είχε συγχωνευτεί στην ΦΑΡΙΣ. Από την επεξεργασία των αρχικά συγκεντρωθέντων δεδομένων επισημαίνουμε τα εξής: επιχορηγήσεις στο 90% των εσόδων, υποχρεώσεις 1,5 εκ. ευρώ (διπλασιάστηκαν σχεδόν στη συνέχεια, όταν αποκαλύφθηκαν τα πραγματικά δεδομένα), αρνητικά ίδια κεφάλαια 1 εκ. ευρώ,

κόστος προσωπικού πάνω από το 80% των εξόδων, 10 άτομα μόνιμο διοικητικό προσωπικό. Η προσφορά του ΔΗΠΕΘΕΚ στα πολιτιστικά πράγματα του Δήμου και της ευρύτερης περιοχής δεν μπορεί να αξιολογηθεί τεκμηριωμένα, πέρα από τις αναφορές προηγούμενων ερευνητών -κατά κανόνα αμφιλεγόμενες- και αποσπάσματα του τοπικού τύπου.

3. *ΔΕΤΑΚ*. Αναπτυξιακή επιχείρηση που συστάθηκε για την προώθηση και προβολή του τουρισμού στην ευρύτερη περιοχή και τη διαχείριση των τουριστικών υποδομών του Δήμου: της Μαρίνας, δύο ξενοδοχείων, και ενός Τουριστικού Γραφείου. Η επιχείρηση δεν εκπλήρωσε την αποστολή της και τους στόχους της: γενικά υπολειτουργούσε, χωρίς ένα σχέδιο δράσης και χωρίς εξειδικευμένο προσωπικό. Η προώθηση της τουριστικής ανάπτυξης έμεινε γράμμα κενό περιεχομένου, αλλά ούτε και σαν γραφείο παροχής τουριστικών πληροφοριών δεν μπόρεσε να λειτουργήσει υποτυπωδώς. Η αδυναμία διαχείρισης της Μαρίνας οδήγησε στην ενοικίασή της σε ιδιώτη, ενώ και στο ζήτημα της αξιοποίησης των ξενοδοχείων δεν έγινε απολύτως τίποτα. Τελικά η ΔΕΤΑΚ κατέληξε εισπράκτορας των ενοικίων της Μαρίνας και φορέας υλοποίησης προγραμμάτων κοινωνικής αλληλεγγύης, όπως το «Βοήθεια στο σπίτι». Με μηδενικό κύκλο εργασιών και μοναδικά έσοδα τα ενοίκια και την επιχορήγηση των κοινωνικών προγραμμάτων, η επιχείρηση είχε μια αρνητική οικονομική εικόνα (συσσωρευμένη ζημιά 535 χιλ. ευρώ για τα 16 έτη λειτουργίας και υποχρεώσεις 124 χιλ. ευρώ το 2007).
4. *ΚΕΚ*. Επρόκειτο για μια μικρή αλλά υγιή δημοτική επιχείρηση. Το προσωπικό που απασχολούσε ήταν το ελάχιστο απαραίτητο για τη λειτουργία του, δεν εξυπηρετούσε πολιτικές σκοπιμότητες (με προσλήψεις ή άλλους τρόπους) και δεν επιχορηγείτο από το δήμο ή από άλλους εθνικούς φορείς. Ανταγωνιζόταν στην αγορά, επί ίσοις όροις με ιδιωτικά ΚΕΚ, για την εξασφάλιση και υλοποίηση προγραμμάτων κατάρτισης. Επιπλέον, η περιουσιακή του κατάσταση ήταν καλή όπως και τα αποτελέσματα, λειτουργώντας κατά κανόνα ισοσκελισμένα (στα 13 χρόνια λειτουργίας του τα συσσωρευμένα αποτελέσματα παρουσίαζαν ζημιά €13.000).
5. *ΑΔΕΚ*. Η δραστηριοποίησή της στον κομβικό για την ΤΑ τομέα της τοπικής ανάπτυξης την αναδεικνύει, κατά τη γνώμη μας, στην πιο σημαντική επιχείρηση του δήμου Καλαμάτας. Στην ΑΔΕΚ είχαν επενδυθεί οι μεγαλύτερες προσδοκίες

παρεμβάσεων αναπτυξιακού και κοινωνικού χαρακτήρα στην πόλη, οι οποίες όμως τελικά δεν ευοδώθηκαν.

Όπως και η ΔΕΠΑΚ, η ΑΔΕΚ ξεκίνησε (αν και πολύ αργότερα, και με πολύ ευνοϊκές προϋποθέσεις χρηματοδότησης) με μαξιμαλιστικούς σχεδιασμούς: ένα μεγάλο μέρος των σχεδιαζόμενων επενδύσεων (Β' φάση ΒΙΟΠΑ και μεγάλο μέρος έργων στα δύο εμπορικά κέντρα) δεν υλοποιήθηκαν ποτέ, παρόλο που η επιχείρηση επιβαρύνθηκε με ένα τεράστιο δανεισμό και χρηματοοικονομικό κόστος γι' αυτά. Τα έσοδά της προέρχονταν σχεδόν αποκλειστικά από ενοίκια, τα οποία ήταν κάτω από τις τιμές αγοράς λόγω μιας ιδιότυπης τιμολογιακής πολιτικής. Ο συνδυασμός των στάσιμων εσόδων με υψηλά και αυξανόμενα έξοδα (ιδίως προσωπικού, το οποίο είχε φτάσει να είναι δεκαπλάσιο του αρχικώς προβλεπόμενου χωρίς να είναι αυτό που χρειαζόταν η επιχείρηση, αλλά και το κόστος συντήρησης των εγκαταστάσεων και το χρηματοοικονομικό κόστος), παρήγαγαν υψηλές ζημιές: συσσωρευμένη ζημιά 676 χιλ. ευρώ το 2008. Άλλα σημαντικά οικονομικά προβλήματα ήταν οι υψηλές επισφαλείς απαιτήσεις (ανείσπρακτα ενοίκια), και οι υψηλές υποχρεώσεις (προς το Δήμο για την μετάθεση των δανείων της, λόγω αδυναμίας εξυπηρέτησής τους από την ΑΔΕΚ).

Πιο σημαντικό ζήτημα όμως από την κακή οικονομική κατάσταση της επιχείρησης είναι η μη εκπλήρωση της αποστολής και των στόχων της. Οι αναπτυξιακοί της στόχοι είχαν τριπλή κατεύθυνση: την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης στην πόλη της Καλαμάτας (μέσω των παρεμβάσεων στο ΒΙΟΠΑ και στα δύο εμπορικά κέντρα), την προώθηση της ανάπτυξης ευρύτερα στην περιοχή του Δήμου, και την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του Δήμου. Ο απολογισμός της δράσης της δεν είναι θετικός καθώς ο αναπτυξιακός της ρόλος έμεινε στα χαρτιά. Τα δύο εμπορικά κέντρα δεν αναδείχτηκαν σε ζωτικούς και ελκυστικούς πυρήνες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης των υποβαθμισμένων περιοχών των Καλαμάτας, όπως ήταν το όραμα και ο στόχος. Σταδιακά υποβαθμίστηκαν και ερήμωσαν (πιο έντονα στο δυτικό κέντρο), με απαξιωμένες εγκαταστάσεις και υποβαθμισμένο περιβάλλοντα χώρο. Αν και οι λόγοι της υποβάθμισης αυτής και μη εκπλήρωσης του αρχικού οράματος είναι ευρύτεροι και σύνθετοι, ευθύνεται κατά ένα μέρος και η έλλειψη επενδύσεων εκ μέρους της ΑΔΕΚ, για την αναβάθμιση και συντήρηση των εγκαταστάσεων και του

περιβάλλοντος χώρου. Αλλά και το ΒΙΟΠΑ υστέρησε σημαντικά των αρχικών στόχων. Οι ευρύτερες αναπτυξιακές παρεμβάσεις περιλάμβαναν λίγες και μικρής σημασίας δράσεις, όπως η υλοποίηση επιδοτούμενων σεμιναρίων κατάρτισης και η συμμετοχή σε εκθέσεις τοπικών προϊόντων. Τέλος, ως επιχείρηση αξιοποίησης της ακίνητης δημοτικής περιουσίας δεν ανέλαβε καμία δράση, ούτε καν μια εμπειριστατωμένη καταγραφή και διερεύνηση των δυνατοτήτων περαιτέρω αξιοποίησης.

Η ΑΔΕΚ δεν άφησε κάποιο αναπτυξιακό αποτύπωμα στην περιοχή του Δήμου. Δέσμια χρόνιων οικονομικών προβλημάτων και ανορθολογικών επιλογών, κατέληξε ένας εισπράκτορας ενοικίων σε υποβαθμισμένες εγκαταστάσεις, ενώ επιβάρυνε με οικονομικά βάρη το δημόσιο ταμείο του Δήμου. Από μια επιχείρηση αξιοποίησης της δημοτικής περιουσίας, με φιλόδοξους αναπτυξιακούς και κοινωνικούς στόχους, κατέληξε να είναι μία τυπική περίπτωση επιχείρησης που έκανε κακή διαχείριση ενός μέρους της δημοτικής περιουσίας.

6. *ΔΕΥΑΚ*. Η επιχείρηση ύδρευσης-αποχέτευσης είναι μια ιδιαίτερη περίπτωση, καθότι: είναι η κατ' εξοχήν επιχείρηση του Δήμου στην κατηγορία ΥΓΟΣ, παράγοντας ένα καθαρά εμπορεύσιμο τοπικό συλλογικό αγαθό· ιδρύθηκε το 1982 και λειτουργεί έκτοτε χωρίς τροποποιήσεις· υπάγεται σε ειδικό θεσμικό καθεστώς (κοινωφελούς χαρακτήρα, λόγω του νερού, αλλά ως επιχείρηση υπάγεται στις διατάξεις περί ανωνύμων εταιρειών)· είναι μονοπώλιο· είναι αποδέκτης υψηλών επιχορηγήσεων για έργα. Η ανάλυση λειτουργίας της αναδεικνύει ανορθολογισμούς και προβλήματα, με σημαντικότερα τα εξής:
 - Υπεράριθμο προσωπικό διαχρονικά, σχετικά χαμηλού μορφωτικού επιπέδου, και χωρίς ισόρροπη κατανομή διοικητικού-τεχνικού (30%-70%) για μια επιχείρηση κατ' εξοχήν τεχνικής φύσεως. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ κατά τη δεκαετία 1990 είχε φτάσει τα 157 άτομα, σήμερα απασχολεί τους μισούς περίπου εργαζόμενους, παρόλο που η περιοχή ευθύνης έχει επεκταθεί και το παραγόμενο έργο έχει αυξηθεί σημαντικά. Η πολιτική αυτή υπερστελέχωσης εξυπηρετούσε σαφώς πελατειακές σκοπιμότητες, διαπίστωση που ενισχύεται και από το γεγονός ότι διαχρονικά η αύξηση του διοικητικού προσωπικού κλιμακώθηκε με έμμεσο τρόπο, καθώς αρκετοί εργαζόμενοι προσλήφθηκαν αρχικά ως τεχνικό προσωπικό για να καταλήξουν μέσα από παράτυπες διαδικασίες στις τάξεις του διοικητικού

προσωπικού, χωρίς να υπάρχει ανάγκη για πρόσθετο διοικητικό προσωπικό και χωρίς να διαθέτουν τα ελάχιστα, τυπικά ή ουσιαστικά, προσόντα.

- Το μοντέλο διοίκησης της επιχείρησης, αν και τυπικά ακολούθησε μια τυπική εταιρική δομή, δεν διασφάλιζε μια τεχνοκρατική και αντικειμενική προσέγγιση μάνατζμεντ, καθώς και σε αυτή την παραγωγική επιχείρηση η προσέγγιση ήταν περισσότερο πολιτική και λιγότερο επιχειρησιακή, με το ΔΣ της επιχείρησης να απαρτίζεται από αιρετούς του Δήμου και ιδιώτες και να είναι απόλυτα ελεγχόμενο από την εκάστοτε δημοτική πλειοψηφία.
- Τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησης δεν είναι θετικά, παρά τις πολύ ευνοϊκές συνθήκες λειτουργίας της: μονοπωλιακή θέση, διαχείριση ενός αγαθού με υψηλή ζήτηση και εμπορευσιμότητα, και πολύ ευνοϊκή εξωτερική χρηματοδότηση. Παρουσιάζει υψηλές συσσωρευμένες ζημιές στα αποτελέσματα εκμετάλλευσης, υψηλές απαιτήσεις και υποχρεώσεις, υψηλές δαπάνες προσωπικού (ο λόγος δαπάνες προσωπικού προς κύκλος εργασιών από 28,3% που ήταν στο 1987 διαμορφώθηκε σε 72,2%), και γενικά μια όχι και τόσο ορθολογική οικονομική διαχείριση: ειδικότερα, ο λογισμός των εσόδων από το ειδικό τέλος εκμετάλλευσης στον κύκλο εργασιών μπορεί να είναι νομότυπη, δεν είναι όμως οικονομικά λογική καθώς το τέλος αυτό προορίζεται για χρηματοδότηση επενδύσεων. Τα αποτελέσματα βελτιώνονται με τα έκτακτα έσοδα από επιχορηγήσεις (το 15% των εσόδων εκμετάλλευσης, διαχρονικά). Αλλά και η πρακτική αυτή του λογισμού ενός μεγάλου μέρους των επιχορηγήσεων που προορίζονται για έργα στα αποτελέσματα χρήσης, παρότι νομότυπη, δεν είναι ιδιαίτερα ορθολογική με οικονομικά κριτήρια.
- Η σύνθετη και άκρως διαφοροποιημένη τιμολογιακή πολιτική της επιχείρησης αποτελεί μια επιπλέον ένδειξη μη ορθολογικής διαχείρισης. Γενικά, οι χρεώσεις της επιχείρησης στον αστικό ιστό της πόλης είναι πολύ υψηλότερες απ' ότι στις άλλες περιοχές του Δήμου. Χωρίς κάποια μελέτη που να υποστηρίζει τη διαφοροποίηση των τιμών με βάση τα δεδομένα στις συνθήκες προσφοράς και ζήτησης, οι διαφοροποιήσεις αυτές μπορούν να ερμηνευθούν με δύο παράγοντες: τις ανάγκες εξυπηρέτησης μιας πελατειακής τακτικής (κατά κύριο λόγο), και τη διατήρηση της ακολουθούμενης ανά περιοχή τιμολογιακής πολιτικής πριν γίνει η συνένωση με το πρόγραμμα Καλλικράτης λόγω «κεκτημένης ταχύτητας» (δευτερευόντως).

- Αξίζει πάντως επισημάνσης το γεγονός ότι τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησης άρχισαν να βελτιώνονται σημαντικά κατά την τρέχουσα δεκαετία, καθώς η οικονομική κρίση άσκησε πίεση για πιο ορθολογική λήψη αποφάσεων με στόχο τη βελτίωση των αρνητικών αποτελεσμάτων.
7. *ΒΙΣΦΑΚΑ*. Η οικονομική της κατάσταση είναι ελαφρώς αρνητική, χωρίς όμως να αποτελεί ένα προβληματικό νομικό πρόσωπο για το δήμο Καλαμάτας. Αυτό που αξίζει να επισημανθεί, ως ποιοτική παράμετρος, είναι το ότι και στον τομέα διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας του ο δήμος Καλαμάτας παρουσιάζεται κατακερματισμένος, καθώς έχει δύο επιχειρήσεις για να διαχειριστεί ένα μέρος των παραγωγικών του εγκαταστάσεων του, ενώ παράλληλα ένα μεγάλο μέρος της ακίνητης περιουσίας του παραμένει αναξιοποίητο. Θα πρέπει να επισημανθεί επίσης ότι η ανάγκη της συντήρησης και ενοικίασης δημοτικών εγκαταστάσεων αυτή καθ' εαυτή –χωρίς την ενσωμάτωση διαδικασιών ουσιαστικής αξιοποίησης της περιουσίας αυτής- δεν στοιχειοθετεί ένα ισχυρό λόγο, ή επαρκές επιχείρημα, για τη σύσταση και λειτουργία μιας δημοτικής επιχείρησης.
 8. *ΦΑΡΙΣ*. Η διερεύνηση των δεδομένων της νέας ενιαίας κοινωφελούς επιχείρησης στους τομείς, πολιτισμός, κοινωνική αλληλεγγύη, και κατάρτιση για την περίοδο 2009-2014 ανέδειξε ως σημαντικότερα στοιχεία τα εξής: οι στόχοι βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και συγκράτησης του κόστους μέσα από διαδικασίες αναδιοργάνωσης και ελέγχου των διαδικασιών, επετεύχθησαν εν μέρει· ο στόχος όμως της αύξησης των εσόδων μέσα από την καλύτερη προβολή και προώθηση των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και μέσω της επέκτασης ή διαφοροποίησης των δραστηριοτήτων και των παρεχόμενων υπηρεσιών, όχι μόνο δεν επετεύχθη αλλά, αντίθετα, τα έσοδα καταποντίστηκαν. Οι «παραγωγικοί» τομείς των καλλιτεχνικών σχολών, παρά τη μεγάλη μείωση των λειτουργικών εξόδων, συνέχισαν να εξαρτώνται στον ίδιο περίπου βαθμό όπως και στο προηγούμενο καθεστώς από τις επιχορηγήσεις. Η μείωση όμως του κύκλου εργασιών συνοδεύτηκε από μεγάλη μείωση και του κόστους λειτουργίας, έτσι ώστε η επιχείρηση ήταν σε θέση να επιβιώσει, χωρίς να ξεφύγουν τα ελλείμματα -και άρα και οι επιχορηγήσεις- εκτός ελέγχου.

Παρόλο που η νέα επιχείρηση ξεκίνησε με καλούς οiwονούς και με αποτελεσματική διοίκηση, δεν κατάφερε να ξεφύγει –και δεν φαίνεται να είναι σε θέση να ξεφύγει-

από μια φθίνουσα πορεία. Πέρα από τη συγκυρία της κρίσης και την όξυνση κάποιων προβλημάτων, στον πυρήνα του προβλήματος της ΦΑΡΙΣ βρίσκονται δύο καίρια ζητήματα: (i) η φύση των υπηρεσιών πολιτισμού που παρέχει, που δεν επιτρέπει τη χρήση μιας πολιτικής ανταγωνιστικών τελών για ανάκτηση του κόστους (ορισμένες βασικές από τις παρεχόμενες υπηρεσίες έχουν πενιχρά έσοδα πωλήσεων και υψηλότατο κόστος, ενώ και οι υπόλοιπες είναι ‘γκρι’ κοινωνικές υπηρεσίες, σύμφωνα με την τυπολογία της ΕΕ)· (ii) τα μακροχρόνια προβλήματα της έλλειψης επιχειρηματικής κουλτούρας και εταιρικής διακυβέρνησης συνολικά, ως κληρονομιά από το παρελθόν της ΔΕΠΙΑΚ και των λοιπών επιχειρήσεων, τα οποία είχαν πλέον διαποτίσει το προφίλ της επιχείρησης, των στελεχών, και του προσωπικού, και είχαν γίνει δεύτερη φύση.

9. *ΔΙΟΚΛΗΣ*. Ως σκοποί για την διάδοχο της ΑΔΕΚ τέθηκαν η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του δήμου Καλαμάτας και η εκμετάλλευση στο μέλλον των κοινόχρηστων χώρων, με επιμέρους στόχο τη δημιουργία χρηματικού πλεονάσματος για τη χρηματοδότηση λειτουργιών του Δήμου. Η επίτευξη των σκοπών και στόχων έθετε προϋποθέσεις σε δύο επίπεδα: στη ριζική εσωτερική ανασυγκρότηση της επιχείρησης, και στη δέσμευση του Δήμου για την παραχώρηση ακινήτων προς αξιοποίηση. Η εσωτερική αναδιάρθρωση της επιχείρησης απαιτούσε την εφαρμογή κριτηρίων αποδοτικότητας στη διαχείριση και αξιοποίηση ακινήτων, και την υιοθέτηση εργαλείων σχεδιασμού-προγραμματισμού και μιας σύγχρονης επιχειρηματικής κουλτούρας και εταιρικής διακυβέρνησης. Η διερεύνηση των επιδόσεων της επιχείρησης, που καλύπτει την περίοδο 2010-2014, ανέδειξε ως κυρίαρχα στοιχεία τα ακόλουθα:

- Πολλές από τις προβλεπόμενες και απαραίτητες παρεμβάσεις για την αναδιάρθρωση της επιχείρησης δεν υλοποιήθηκαν: δεν τακτοποιήθηκαν οι υψηλές επισφαλείς απαιτήσεις· δεν πραγματοποιήθηκαν οι προγραμματισμένες επενδύσεις για την αναβάθμιση και συντήρηση των εγκαταστάσεων· ο Δήμος δεν τήρησε τις δεσμεύσεις του σχετικά με τις παραχωρήσεις ακινήτων στη νέα επιχείρηση, με αποτέλεσμα το πορτοφόλιο ακινήτων στη δικαιοδοσία της να μην είναι το προβλεπόμενο -και το απαιτούμενο για να την καταστήσει ουσιαστικά μια επιχείρηση αξιοποίησης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας· το προσωπικό μειώθηκε στο ελάχιστο δυνατό, χωρίς όμως την απαραίτητη ποιοτική αναβάθμιση.

- Τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησης συνοψίζονται στα εξής: τα έσοδα υστέρησαν έναντι των προβλέψεων –λόγω της κρίσης αλλά και της ανακολουθίας του Δήμου ως προς τις δεσμεύσεις του για τη μεταβίβαση ακινήτων- αλλά όχι σημαντικά· τα λειτουργικά έξοδα ακολούθησαν επίσης φθίνουσα πορεία, ανάλογης των εσόδων· τα συνολικά αποτελέσματα παρουσιάζονται βελτιωμένα σε σχέση με τις προβλέψεις, λόγω, κυρίως, της μη ενσωμάτωσης στις ζημιές των επισφαλών απαιτήσεων.

Ο συνολικός απολογισμός της πορείας, και της προοπτικής, της νέας επιχείρησης δεν είναι θετικός. Καμία σημαντική παράμετρος από αυτές που θα την μετέτρεπαν σε μια επιχείρηση αξιοποίησης και διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας του Δήμου και εκμετάλλευσης των κοινόχρηστων χώρων δεν φαίνεται να έχει προωθηθεί, γεγονός που υποδηλώνει ότι το αρχικό όραμα και εγχείρημα εγκαταλείφθηκε. Όχι μόνο δεν έγινε η μεταβίβαση νέων δημοτικών ακινήτων, αλλά άρχισαν να αφαιρούνται και τα πλέον προσοδοφόρα από αυτά που της είχαν μεταβιβαστεί (αναψυκτήριο, μαρίνα, τουριστικό Ταϊγέτου) για φορολογικούς λόγους. Η επιχείρηση δεν έγινε εξωστρεφής, δεν προσέλαβε στέλεχος στη διαχείριση ακινήτων, δεν εκπόνησε μελέτες και έρευνες αγοράς για τα υπάρχοντα ακίνητα του δήμου, δεν μπορεί καν να διαχειριστεί και να συντηρήσει αξιοπρεπώς τις εγκαταστάσεις του ΒΙΟΠΑ και του δυτικού εμπορικού κέντρου. Χωρίς στελέχη και πορτοφόλιο ακινήτων, απομένει χωρίς ουσιαστικό σκοπό και χωρίς αντικείμενο δραστηριότητας που να δικαιολογεί την ύπαρξή της και τη βιωσιμότητά της στο μέλλον.

5 Συμπεράσματα

Τα συμπεράσματα αξιολόγησης αναφέρονται στο εμπειρικό μέρος της έρευνας, ήτοι στην επιχειρηματική δραστηριότητα της ΤΑ, (α) στην Ελλάδα, και (β) στο δήμο Καλαμάτας. Η αξιολόγηση για το σύνολο της χώρας διακρίνεται στις δύο τελευταίες περιόδους επιχειρηματικής δράσης (1980-2006, και 2006-σήμερα). Η συνολική αξιολόγηση, ειδικά για την περίοδο 1980-2006 που είναι η κατ' εξοχήν περίοδος επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ στην Ελλάδα, βασίζεται στη σύνθεση των ακόλουθων στοιχείων: (i) στα θεωρητικά πορίσματα -σχετικά με την παρεμβατικότητα του κράτους και τη δημόσια επιχειρηματικότητα· (ii) στα βασικά στοιχεία του θεσμικού πλαισίου· (iii) στα αποτελέσματα της δράσης των ΕΤΑ· (iv) στην ταυτοποίηση των δραστηριοτήτων των ΕΤΑ με βάση την τυπολογία αγαθών της ΕΕ· και (v) στα πορίσματα της σύγκρισης της επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ στην Ελλάδα με αυτήν στις άλλες χώρες της ΕΕ. Η αξιολόγηση της επιχειρηματικότητας στο δήμο Καλαμάτας έχει βασιστεί στα αποτελέσματα της έρευνας για την Καλαμάτα, όπως αυτά ερμηνεύονται στο συνολικό πλαίσιο που έχει αναπτυχθεί.

5.1 Η δημοτική επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα

Περίοδος 1980-2006.

Στην ανάλυση δώσαμε έμφαση σε αυτή την περίοδο για τους εξής λόγους: (α) είναι η κατ' εξοχήν περίοδος επιχειρηματικής δράσης της ΤΑ, (β) υπήρχαν διαθέσιμα ποσοτικά δεδομένα (σε αντίθεση με την επόμενη περίοδο), και (γ) ήταν δυνατή η σύγκριση με την εμπειρία άλλων χωρών της ΕΕ. Συνάγουμε τα εξής βασικά συμπεράσματα.

1. Οι ΕΤΑ δεν συνέβαλαν στην ανάπτυξη, στον πλέον σημαντικό και προβλεπόμενο στόχο τους. Η άμεση παρέμβασή τους στην ιδιωτική οικονομία, ως παραγωγοί ιδιωτικών αγαθών, ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτη. Αλλά και έμμεσα μέσω των αναπτυξιακών εταιρειών, υλοποιώντας δράσεις για φορείς του δημόσιου τομέα ή

υποστηρίζοντας ιδιωτικούς φορείς, δεν είχαν ουσιαστική συμβολή. Το πείραμα της αποκεντρωμένης ανάπτυξης εκ των κάτω, και του μετασχηματισμού των παραγωγικών δομών με αιχμή του δόρατος τις ETA, δεν στέφθηκε με επιτυχία.

2. Αλλά και σαν εισπρακτικοί μηχανισμοί για λογαριασμό των μητρικών ΟΤΑ, μέσα από τη δράση τους στην ιδιωτική οικονομία, οι ETA απέτυχαν· όχι μόνο δεν εισέφεραν στο κοινό ταμείο αλλά επιβάρυναν σημαντικά τους ΟΤΑ με συσσωρευμένες ζημιές.
3. Ως επιχειρήσεις οι ETA συχνά δεν τηρούσαν τους τυπικούς κανόνες οικονομικής διοίκησης, και επιπλέον είχαν άσχημες οικονομικές επιδόσεις. Ως προς τον πρώτο παράγοντα επισημαίνουμε: υπήρχε πλημμελής τήρηση οικονομικών καταστάσεων, έλλειψη ολοκληρωμένων και ενημερωμένων οικονομικών αρχείων, μη αντικειμενική απεικόνιση των δεδομένων σε αρκετές περιπτώσεις, πολλές ETA ήταν χωρίς εσωτερική οικονομική υπηρεσία, και γενικά η συγκέντρωση αξιόπιστων και συγκρίσιμων δεδομένων ήταν πολύ δυσχερής. Ως προς τις άσχημες οικονομικές επιδόσεις επισημαίνουμε επίσης: χαμηλός κύκλος εργασιών, υψηλές - παράτυπες- επιχορηγήσεις (αν και απαγορεύονταν διοχετεύονταν μέσω προγραμματικών συμβάσεων) που έφθαναν στο 25% των συνολικών εσόδων, υψηλές ζημιές (-43% στον κύκλο εργασιών, -7% στο σύνολο των εσόδων).
4. Η σύνθεση των νομικών μορφών των ETA ανέδειξε μία αδύναμη κουλτούρα και πρακτική διαδημοτικών συνεργασιών. Παρόλο που το μικρό μέγεθος των ΟΤΑ ευνοούσε ιδιαίτερα –αν όχι επέβαλε- τις διαδημοτικές επιχειρήσεις για την εκμετάλλευση οικονομιών κλίμακας και της σπανίζουσας τεχνογνωσίας, αυτές δεν ξεπέρασαν το εντελώς ασήμαντο 2% των συσταθισίων συνολικά.
5. Αλλά και οι συνεργασίες με τον ιδιωτικό τομέα στα εμπορεύσιμα τοπικά συλλογικά αγαθά –με τη μορφή ανωνύμων εταιρειών- ήταν ουσιαστικά ανύπαρκτη. Η μορφή δηλαδή των μεικτών επιχειρήσεων, που, σύμφωνα με την επισκόπηση και ανάλυση που έχουμε κάνει, πλεονεκτούν έναντι όλων των άλλων μορφών παροχής και άρχισαν να εξαπλώνονται στην Ευρώπη από τη δεκαετία του 2000, δεν βρήκε καμία ανταπόκριση στην Ελλάδα, παρά το ευνοϊκό θεσμικό πλαίσιο.
6. Με βάση την τυπολογία της ΕΕ, οι ETA είχαν μια συντριπτική παρουσία σε δραστηριότητες που δεν προσφέρονται για επιχειρηματική δράση, τις χαρακτηρισμένες ως *‘γκρι’ υπηρεσίες* –κυρίως κοινωνικές και μόνο εν μέρει

οικονομικές- στην κατηγορία των ΚΥΚΩ· επιχειρήσεις κυρίως στους τομείς πολιτισμός, αθλητισμός, κοινωνική μέριμνα, βρεφονηπιακοί σταθμοί, επαγγελματική κατάρτιση. Αντίθετα, στους παραδοσιακούς κλάδους της δημοτικής επιχειρηματικότητας, στην κατηγορία ΥΓΟΣ (κυρίως τοπικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας), η δραστηριοποίηση των ΟΤΑ ήταν περιορισμένη με μόλις 1 στις 4 επιχειρήσεις· αν μάλιστα αναλύσουμε περαιτέρω τα δεδομένα προκύπτει ότι σε αυτή την κατηγορία δραστηριοποιούνταν, στην ουσία, πολύ λιγότερες επιχειρήσεις. Αλλά και οι περισσότερες από τις επιχειρήσεις των καθαρά ανταγωνιστικών κλάδων (1 στις 4) δεν απευθύνονταν στην ελεύθερη αγορά αλλά εξυπηρετούσαν ανάγκες των μητρικών ΟΤΑ.

7. Από τη σύγκριση με τις άλλες χώρες της ΕΕ (κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας 2000), προκύπτει ότι το ελληνικό πρότυπο των ΕΤΑ –δραστηριοποίηση στις ‘γκρι’ κοινωνικές υπηρεσίες και στην ιδιωτική οικονομία- απουσίαζε στις άλλες χώρες. Αντίθετα, το κυρίαρχο πρότυπο στις άλλες χώρες ήταν δραστηριοποίηση στις τοπικές ΥΓΟΣ, τομέας στον οποίο οι ΕΤΑ στην Ελλάδα είχαν υποτονική παρουσία.
8. Η παραπάνω σύγκριση αποκαλύπτει επίσης –για όσες χώρες είχαν διαθέσιμα στοιχεία- ότι οι ΕΤΑ στην Ελλάδα ήταν μικρές: κατατάσσονται τελευταίες ως προς το κύκλο εργασιών (σε μέσους όρους, 0,4 εκ. ευρώ στην Ελλάδα έναντι 10,7 εκ. ευρώ στο σύνολο των χωρών), και την απασχόληση (24,6 έναντι 82,6 εργαζόμενοι, αντίστοιχα). Αν μάλιστα ληφθούν συνδυαστικά οι δύο προηγούμενες μεταβλητές των ΕΤΑ -μέσος κύκλος εργασιών και μέση απασχόληση- προκύπτει ότι η απασχόληση είχε πολύ χαμηλή παραγωγικότητα -σε όρους εσόδων- καθώς δεν συνοδευόταν από σημαντική δραστηριότητα· ο κάθε εργαζόμενος στην Ελλάδα ‘παρήγαγε’ 16,3 χιλ. ευρώ, με τον αντίστοιχο δείκτη για τη Σουηδία (που διέθετε τον υψηλότερο κύκλο εργασιών ανά εργαζόμενο αλλά το μέγεθος της μέσης επιχείρησης σε όρους απασχόλησης ήταν περίπου το ίδιο με της Ελλάδας, με 30 έναντι 25 άτομα ανά επιχείρηση αντίστοιχα) στις 210 χιλ. ευρώ (με μέσο όρο για όλες τις χώρες στις 130 χιλ. ευρώ). Πιο παραστατικά, ο μέσος εργαζόμενος στις σουηδικές ΕΤΑ παρήγαγε 18 φορές περισσότερο κύκλο εργασιών σε σχέση με τον μέσο εργαζόμενο στις ελληνικές ΕΤΑ. Οι μεγάλες αυτές αποκλίσεις πρέπει, λογικά, να αποδοθούν κυρίως σε δύο παράγοντες: (α) στη φύση των υπηρεσιών που παρείχαν, κατά κύριο λόγο, οι ΕΤΑ στην Ελλάδα έναντι των άλλων χωρών (‘γκρι’

κοινωνικές υπηρεσίες έναντι υπηρεσιών κοινής ωφέλειας), και (β) στη χρήση των ελληνικών ETA ως οχήματα προσλήψεων προσωπικού.

9. Σχετικά με την εσωτερική τους λειτουργία, οι ETA -εκτός εξαιρέσεων- δεν υιοθέτησαν επιχειρησιακή δομή και φιλοσοφία· αυτό οφειλόταν στο ότι οι συντελεστές τους δεν διέθεταν την απαιτούμενη επιχειρησιακή και διοικητική τεχνογνωσία, και κυρίως στο ότι οι αιρετοί της αυτοδιοίκησης θεωρούσαν τις ETA ως δημόσιους φορείς, μια προέκταση των μητρικών οργανισμών. Ως εκ τούτου, δεν εφαρμόστηκαν επιχειρησιακά κριτήρια, δεν τις είδαν οι αιρετοί ως επιχειρήσεις, αλλά και στις περιπτώσεις που τις είδαν έτσι δεν μπορούσαν να τις λειτουργήσουν ως επιχειρήσεις.
10. Στενά συνυφασμένο με την παραπάνω επισήμανση, είναι και το πρότυπο διοίκησης που εφαρμόστηκε. Με κυρίαρχα τα πολιτικά κριτήρια, ασκήθηκε ασφυκτικός έλεγχος από τους αιρετούς στις επιχειρήσεις μέσω των ΔΣ· η κυριαρχία στα διοικητικά συμβούλια των πολιτικών εκπροσώπων των ΟΤΑ (και των ελεγχόμενων ιδιωτών), και όχι επιλεγμένων με αντικειμενικά κριτήρια εμπειρογνομόνων, οδηγούσε σε έναν εκ προοιμίου χαμηλό βαθμό αποτελεσματικότητας καθώς οι κάθε είδους πολιτικές σκοπιμότητες είχαν προτεραιότητα έναντι των επιχειρησιακών. Και παρόλο που οι ETA είχαν, τυπικά, εταιρική υπόσταση – καθώς διέθεταν αυτόνομη δομή και αυτόνομο ΔΣ-, ουσιαστικά ήταν νομικά πρόσωπα των οποίων τη διοίκηση ασκούσαν τα αιρετά συμβούλια των ΟΤΑ. Σε συνδυασμό και με την αδυναμία προσέλκυσης έμπειρων στελεχών, η διοίκηση των επιχειρήσεων ήταν μη αποτελεσματική και χωρίς βαθμούς ελευθερίας.
11. Οι τάσεις πολιτικής αυτονομίας των ΟΤΑ από την κεντρική εξουσία που είχαν παρατηρηθεί κατά την μεταπολιτευτική περίοδο γενικότερα, συμπληρώθηκαν από μια επιχειρησιακή ενδυνάμωση και αυτονόμηση που κατέστη δυνατή κυρίως μέσω της διαχείρισης σημαντικών κοινοτικών κονδυλίων και της πολυσχιδούς επιχειρησιακής δράσης των ETA. Οι παράγοντες αυτοί συνέβαλλαν στη δημιουργία και ενίσχυση τοπικών πελατειακών δικτύων, τα οποία οδήγησαν σε μια έκρηξη τις προσλήψεις προσωπικού.
12. Οι πολιτικές προσλήψεων στις οποίες επιδόθηκαν οι ETA, ως κατά βάσιν πολιτικοί οργανισμοί, εξυπηρετούσαν επιχειρησιακές ανάγκες των μητρικών ΟΤΑ αλλά και πελατειακές πρακτικές. Ενδεικτικό της κατάστασης αυτής είναι οι μεταβολές στο

προσωπικό των ΕΤΑ κατά την περίοδο 1997-2004, όπου παρατηρείται έξαρση στις προσλήψεις παρότι ίσχυαν οι διατάξεις του ΑΣΕΠ· την περίοδο 1997-2000 το προσωπικό υπερδιπλασιάστηκε με προσλήψεις εκτάκτων, και την περίοδο 2000-2004 αυξήθηκε κατά 53% (υπερτριπλασιάστηκε μεταξύ 1997 και 2004). Ενδεικτικό στοιχείο επίσης της χρήσης των ΕΤΑ ως επιχειρησιακών οχημάτων των μητρικών οργανισμών είναι το ότι ο αριθμός τους διπλασιάστηκε μεταξύ 1994 και 1997, καθώς γι' αυτό το διάστημα δεν ίσχυαν για τις ΕΤΑ οι διατάξεις του ΑΣΕΠ. Μια πιθανή ερμηνευτική παράμετρος στις μεταβολές αυτές θα πρέπει να θεωρηθεί και η εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας», και οι ανάγκες επιχειρησιακής ενδυνάμωσης των ΟΤΑ, αν και κάτι τέτοιο δεν μπορεί να τεκμηριωθεί ποσοτικά.

13. Στα παραπάνω θα πρέπει να προσθέσουμε και το πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο συνέβαλλε στην περαιτέρω επιδείνωση των εγγενών στρεβλώσεων και παθογενειών των ΕΤΑ. Πέρα από τα προφανή μειονεκτήματα που έχουμε επισημάνει, όπως η νομική πολυμορφία των ΕΤΑ και η πολλαπλότητα των σκοπών τους, ενδεικτικό στοιχείο του χαλαρού θεσμικού πλαισίου και της αυθαιρεσίας που επέτρεπε αποτελεί ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων· μέσω αυτών οι μητρικοί οργανισμοί μπορούσαν να μεταθέτουν στις ΕΤΑ αρμοδιότητές τους και πόρους, *καταστρατηγώντας έτσι νομότυπα και το καθεστώς της μη επιχορήγησης αλλά και επισημοποιώντας τη μετάθεση βασικών υπηρεσιών από τον πυρήνα των ΟΤΑ στις επιχειρήσεις τους.*
14. Σημαντική συμβολή, αν και έμμεση, στο θεσμικό αυτό καθεστώς και στις παθογένειες που επέτρεπε, θεωρούμε ότι προήλθε και από τις μη πειστικές, ή ξεκάθαρες, απαντήσεις της θεωρητικής συζήτησης στα ερωτήματα για την οριοθέτηση της φυσιογνωμίας και του ρόλου των ΕΤΑ, ήτοι: (α) κατά πόσο η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ στους ανταγωνιστικούς τομείς της οικονομίας είναι συμβατή με τη βασική αποστολή των ΟΤΑ που είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, και (β) αν μπορούν οι δημοτικές επιχειρήσεις να ανταγωνίζονται τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα -δηλαδή αν μπορούν να είναι φορείς της εμπορικής ιδιότητας και με ποιους όρους, έτσι ώστε να μην παραβιάζονται οι κανόνες που καθιερώνουν την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία και τον ελεύθερο ανταγωνισμό.

15. Οι παραπάνω επισημάνσεις ενισχύουν τη γενική μας θέση σχετικά με το ρόλο των ETA: λειτούργησαν κυρίως ως γενικοί *υποστηρικτικοί και εκτελεστικοί μηχανισμοί των ΟΤΑ*, για τη μετάθεση βασικών αρμοδιοτήτων τους, για την παράκαμψη των αυστηρών και δύσκαμπτων διαδικασιών του δημοσίου, και για πελατειακές πρακτικές. Δεν λειτούργησαν ως επιχειρήσεις παραγωγής συγκεκριμένων τοπικών εμπορεύσιμων συλλογικών αγαθών, αλλά κυρίως ως πολιτικοί οργανισμοί. Η επιχειρησιακή αποτυχία των ETA τεκμηριώνεται με τις βασικότερες παραμέτρους: η δράση τους στους κλάδους που κατά κύριο λόγο αιτιολογείται η δημοτική επιχειρηματικότητα (τοπικές ΥΓΟΣ) ήταν περιορισμένη· η, επίσης περιορισμένη, δράση τους στην ιδιωτική οικονομία ήταν προσχηματική καθώς δεν απευθύνονταν/πωλούσαν στην αγορά αλλά εξυπηρετούσαν κατά κύριο λόγο ανάγκες των μητρικών ΟΤΑ· η βασική τους δράση συγκεντρώνονταν στις ‘γκρι’ κοινωνικές υπηρεσίες, δραστηριότητες με πολλές εξωτερικότητες για τις οποίες δεν αιτιολογείται ανάληψη επιχειρηματικής δράσης· ήταν ζημιογόνες, αν και παράτυπα επιχορηγούμενες. Εξαίρεση σε ορισμένες από τις παραπάνω επισημάνσεις αποτελούσαν οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης-αποχέτευσης (ΔΕΥΑ), οι οποίες λειτουργούσαν υπό ειδικό καθεστώς, και δεν είχαν συμπεριληφθεί στις ερευνώμενες επιχειρήσεις του Μητρώου.

Περίοδος 2006-σήμερα

Τα προβλήματα που συσσώρευαν οι ETA και τα φτωχά αποτελέσματα σε όρους αναπτυξιακής παρέμβασης, οδήγησαν σε αναθεώρηση του μοντέλου δημοτικής επιχειρηματικότητας· ο αριθμός και το πεδίο δράσης τους περιορίστηκαν σημαντικά και πολλές ποιοτικές παράμετροι διαφοροποιήθηκαν σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς.

16. Το νέο θεσμικό καθεστώς αποτελεί το σημείο καμπής μεταξύ μιας πρώην άναρχης επεκτατικής στρατηγικής και μιας προσπάθειας συρρίκνωσης και εξορθολογισμού της επιχειρηματικής δραστηριότητας στην ΤΑ.

17. Με την επίσημη πολιτεία να αναγνωρίζει πελατειακές πρακτικές και παθογένειες στο καθεστώς των ETA, η αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου το 2006, που εγκαινιάζει την 3^η περίοδο, στόχευε στον ‘πλήρη εξορθολογισμό’ και στο ‘νοικοκύρεμα’ των δημοτικών επιχειρήσεων. Η μεταρρύθμιση πράγματι εισήγαγε

ένα πλαίσιο εξορθολογισμού των ΕΤΑ, με σημαντικότερα στοιχεία τα εξής: απλοποίηση νομικών μορφών, αποσαφήνιση και σύνδεση κατηγοριών ΕΤΑ και σκοπών· μείωση του αριθμού τους· έμφαση στην οικονομική βιωσιμότητα με αυστηροποίηση των σχετικών ρυθμίσεων· εξαίρεση από επιχειρηματική δραστηριότητα πεδίων δημοτικής δράσης που προσφέρονταν για άσκηση πελατειακών πρακτικών· ενίσχυση διαδικασιών διαφάνειας.

18. Παρά τη θετική κατεύθυνση στην οποία κινήθηκαν οι νέες ρυθμίσεις, και το νέο θεσμικό πλαίσιο δεν αντιμετώπιζε δύο από τις βασικότερες παθογένειες των ΕΤΑ που σχετίζονται με τη φύση των αγαθών και έχουμε αναλύσει ιδιαίτερα στη μελέτη, ήτοι τη δραστηριοποίηση των ΕΤΑ: (α) σε κλάδους μη εμπορεύσιμων αγαθών, και (β) σε ανταγωνιστικούς κλάδους ιδιωτικών αγαθών, όπου δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις γενικού συμφέροντος.
19. Σε σχέση με το (α): παρότι προσδιορίστηκε με σαφήνεια –και για πρώτη φορά– η διάκριση μεταξύ εμπορεύσιμων («εμπορικών») και μη εμπορεύσιμων υπηρεσιών, δόθηκε θεσμικά η δυνατότητα δράσης των ΕΤΑ στις μη εμπορεύσιμες υπηρεσίες, με τη μορφή «κοινωφελών επιχειρήσεων» και με τη δυνατότητα επιχορήγησης εκ μέρους του μητρικού ΟΤΑ. Οι οντότητες αυτές, παρόλο που τυπικά χαρακτηρίζονται ως επιχειρήσεις, δεν είναι επιχειρήσεις με την κλασική έννοια του όρου εφόσον τους έχει αφαιρεθεί η δυνατότητα του επιχειρείν («δεν πρόκειται για εμπορικές επιχειρήσεις»). Με αυτόν τον τρόπο, το θεσμικό πλαίσιο προορίζει *και επίσημα* τις επιχειρήσεις αυτές ως ευέλικτους βραχίονες των ΟΤΑ στην άσκηση των τυπικών αρμοδιοτήτων τους, και όχι ως επιχειρήσεις. Τα στοιχεία βέβαια, (i) του διαχωρισμού των υπηρεσιών σε εμπορεύσιμες και μη, και (ii) της παροχής των μη εμπορεύσιμων από τις «κοινωφελείς» επιχειρήσεις μόνο –με κύρια χρηματοδότησή τους τις επιχορηγήσεις–, συνιστούν σημαντική βελτίωση σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, όπου αφενός δεν υπήρχε αντιστοιχία μεταξύ μορφών επιχειρήσεων και εξειδικευμένων σκοπών-αντικειμένων, αλλά ούτε και προβλέπονταν επιχορηγήσεις, οι οποίες όμως παρέχονταν μαζικά με έμμεσους τρόπους.
20. Σε σχέση με το (β): οι διατάξεις για δραστηριοποίηση των ΕΤΑ σε ανταγωνιστικούς κλάδους ιδιωτικών αγαθών απλά διατήρησαν σε ισχύ τη φιλοσοφία του προηγούμενου θεσμικού καθεστώτος, αν και με διαφοροποιήσεις. Το ότι οι

επιχειρήσεις σε αυτές τις δραστηριότητες θα πρέπει να έχουν απαρέγκλιτα τη μορφή κοινής ανώνυμης εταιρείας, χωρίς διακρίσεις από τις καθαρά ιδιωτικές, εξορθολογίζει την όποια παρέμβαση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ιδιωτική οικονομία. Παραμένει βέβαια η ένσταση ως προς τη σκοπιμότητα μιας τέτοιας παρέμβασης, αλλά και τα ερωτήματα ως προς τη θεωρητική της αιτιολόγηση.

21. Παρότι εισάγεται ο όρος της εμπορευσιμότητας, δεν γίνεται καμία σαφής διάκριση μεταξύ των τοπικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος (των «τοπικών υποθέσεων», εν γένει) και των λοιπών αγαθών, ούτε κάποια αναφορά στη διάκριση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος σε οικονομικές και μη οικονομικές, κάτι που ενδεχόμενα θα εξορθολογίζε περαιτέρω το πλαίσιο λειτουργίας των ΕΤΑ.
22. Είναι θετικό το ότι στο νέο πλαίσιο οι επιχορηγήσεις προσδιορίζονται με σαφήνεια και περιορίζονται μόνο στη χρηματοδότηση των κοινωφελών επιχειρήσεων, σε αντίθεση με το προηγούμενο καθεστώς όπου απαγορεύονταν μεν αλλά δίνονταν αφειδώς με έμμεσους τρόπους.
23. Η εξαίρεση επιχειρηματικής δράσης σε τομείς που αποτελούσαν προνομιακούς χώρους πελατειακών πρακτικών και διαφθοράς στην τοπική αυτοδιοίκηση, είναι επίσης ένα θετικό στοιχείο. Τέτοιοι τομείς είναι η καθαριότητα και αποκομιδή απορριμμάτων, οι κατασκευές, και οι ραδιοφωνικοί-τηλεοπτικοί σταθμοί.

5.2 Η επιχειρηματικότητα στο δήμο Καλαμάτας

Η πληθώρα των επιχειρήσεων και των σκοπών τους, και η επακόλουθη αποτυχία υλοποίησης σημαντικού μέρους των αρχικών σχεδιασμών και σκοπών τους, ή ο εκφυλισμός και η εγκατάλειψή τους στη συνέχεια, υποδηλώνουν έναν μαξιμαλισμό, που ήταν άλλωστε πρόδηλος στο γενικότερο πολιτικό και ιδεολογικό περιβάλλον της δεκαετίας του 1980. Όπως και στη γενική περίπτωση της Ελλάδας, οι δημοτικοί άρχοντες στην Καλαμάτα δεν θεώρησαν τις δημοτικές επιχειρήσεις ως μονάδες παραγωγής-παροχής συγκεκριμένων εμπορεύσιμων τοπικών συλλογικών αγαθών, αλλά περισσότερο ως βραχίονες ευέλικτης παρέμβασης του Δήμου σε βασικούς τομείς της αυτοδιοικητικής δράσης. Η «επιχειρηματική» πρακτική στο Δήμο ακύρωνε όλες τις παραμέτρους που συνδέονται με την επιχειρηματική λειτουργία. Η γενική αυτή

εκτίμηση, περί της απουσίας των επιχειρηματικών κριτηρίων και της κυριαρχίας των πολιτικών κριτηρίων, επιβεβαιώνεται από τις επισημάνσεις που ακολουθούν.

1. Μαξιμαλισμός. Πολλές επιχειρήσεις με πολλούς, σύνθετους και συχνά αντιφατικούς σκοπούς αρκετοί από τους οποίους έμεναν στα χαρτιά, με πολύπλοκες οργανωτικές δομές που εξυπηρετούσαν και πολιτικές προσλήψεων. Επιχειρήσεις με επικάλυψη αντικειμένων (δύο στον πολιτισμό, δύο αναπτυξιακές, δύο στη διαχείριση ακίνητης περιουσίας).
2. Μη ορθολογική εταιρική διοίκηση, με την κυριαρχία πολιτικών κριτηρίων. Παρότι οι επιχειρήσεις ήταν ΝΠΙΔ με ΔΣ στα οποία συμμετείχαν και ιδιώτες –υποτίθεται τεχνοκράτες, ή εξειδικευμένοι- οι κανόνες της εταιρικής διοίκησης ήταν μόνο στους τύπους. Στην πράξη τα ΔΣ των επιχειρήσεων ελέγχονταν απόλυτα από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία του Δήμου, με την τοποθέτηση των δημοτικών συμβούλων και των φίλα προσκείμενων ιδιωτών, ενώ παράλληλα δεν μετέφεραν κατά κανόνα κάποια τεχνογνωσία ή εξειδίκευση. Αντίστοιχη λογική μη αξιοκρατικής στελέχωσης ίσχυε και για τις σημαντικές διευθυντικές θέσεις στις επιχειρήσεις. Η προσέγγιση αυτή για την εταιρική διοίκηση από το μητρικό Δήμο μετέτρεπε τις επιχειρήσεις σε ένα, κατ' ουσίαν, παράρτημα του Δήμου, μία επιπλέον δημοτική υπηρεσία.
3. Υπεράριθμο προσωπικό, με διοικητική υπερστελέχωση (π.χ. στη ΔΕΠΑΚ, ανά 2 εκπαιδευτικούς αντιστοιχούσε ένας διοικητικός, και στην ΔΕΥΑΚ ανά δύο τεχνικούς ένας διοικητικός), και, γενικώς, χαμηλού μορφωτικού επιπέδου. Προφανής η λειτουργία πελατειακών δικτύων.
4. Μεγάλη εξάρτηση από τις επιχορηγήσεις. Στις πολιτιστικές επιχειρήσεις οι επιχορηγήσεις συνιστούσαν για όλα τα χρόνια την κύρια πηγή εσόδων (στη ΔΕΠΑΚ προσέγγιζε το 80% του συνόλου των εσόδων και στο Θέατρο το 90%). Η διαχρονική εξάρτηση από τις επιχορηγήσεις, μέσα από προγραμματικές συμβάσεις, έχει διάφορες αναγνώσεις, όπως: εδραίωσαν μια αντίληψη ότι το κράτος έχει την υποχρέωση να επιχορηγεί τις δραστηριότητες αυτές· καλλιέργησαν μια φιλοσοφία μη ορθολογικής οικονομικής διαχείρισης και «χαλαρών προϋπολογισμών»· λειτουργούσαν ως άλλοθι για τα οικονομικά προβλήματα που προέκυπταν σε συνεχή βάση (π.χ., 'για τα οικονομικά προβλήματα της επιχείρησης ευθύνεται η

καθυστέρηση καταβολής της επιχορήγησης')· υπήρχε ένα συνεχές αίτημα διεκδίκησης και εξασφάλισης μεγαλύτερων επιχορηγήσεων.

5. Μη τήρηση των τυπικών διαδικασιών οικονομικής διοίκησης, και άρα μη αξιόπιστη λογιστική αποτύπωση των οικονομικών μεγεθών. Ειδικότερα επισημαίνουμε τα εξής: εικονικά κεφάλαια (δωρεάν παραχώρηση δημοτικών κτηρίων)· μη υπολογισμός του μη εμφανούς οικονομικού κόστους (κόστος ευκαιρίας, ή τεκμαρτής δαπάνης-ενοικίου) για τη χρήση των δημοτικών κτηρίων από τις επιχειρήσεις· παραχώρηση κτηρίων τα οποία δεν χρησιμοποιούσαν οι επιχειρήσεις ούτε για δική τους χρήση ούτε για εκμετάλλευση, αλλά και το αντίστροφο (κτήρια που χρησιμοποιούσαν χωρίς παραχώρηση)· καταχώρηση των επιχορηγήσεων όχι ως δεδουλευμένα, αλλά ως εισπραχθέντα έσοδα· μη αντικειμενική αποτύπωση του κόστους ανά τομέα (στην πολυσύνθετη ΔΕΠΙΑΚ)· αδιαφανείς και μη τυπικά καταγεγραμμένες δοσοληψίες μεταξύ Δήμου και επιχειρήσεων (π.χ. προσωπικό των επιχειρήσεων να απασχολείται στο Δήμο, ή αντίστροφα).
6. Τα παραπάνω είναι ενδεικτικά του κλίματος και της φιλοσοφίας στις σχέσεις Δήμου-δημοτικών επιχειρήσεων. Η χαλαρή οριοθέτηση -λειτουργικά, λογιστικά αλλά και εννοιολογικά- μεταξύ του Δήμου και των επιχειρήσεών του, δεν συνέβαλλε στη δημιουργία μιας επιχειρησιακής φιλοσοφίας, με βάση την οποία οι επιχειρήσεις θα έπρεπε να πορεύονται ως αυτόνομα νομικά πρόσωπα και με ορθολογική επιχειρηματική δράση, για την παροχή τοπικών υπηρεσιών. Αποτέλεσμα αυτής της χαλαρής οριοθέτησης ήταν και η φιλοσοφία των χαλαρών προϋπολογισμών, με την αντίληψη ότι ο Δήμος θα λειτουργήσει ως διασώστης, καλύπτοντας τα όποια ελλείμματα με επιχορηγήσεις ή εσωτερικό δανεισμό (όπως και γινόταν).
7. Τα προβλήματα που επισημάναμε παραπάνω απεικονίζονται στα αρνητικά οικονομικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων: ζημιές, χρέη, αρνητικά ίδια κεφάλαια, κακή ρευστότητα, αδυναμία εξόφλησης υποχρεώσεων, υψηλές επιχορηγήσεις (που όμως δεν ήταν αρκετές), χαμηλός κύκλος εργασιών, υψηλό κόστος λειτουργίας (κυρίως κόστος προσωπικού).
8. Αλλά και σε όρους παροχής υπηρεσιών από τις επιχειρήσεις, τα αποτελέσματα είναι άκρως αμφισβητήσιμα, καθώς: οι δύο αναπτυξιακές επιχειρήσεις δεν

προώθησαν την πολυδιαφημισμένη τοπική ανάπτυξη· ομοίως για τις δύο πολιτιστικές επιχειρήσεις, δεν προκύπτει ότι άφησαν ένα ισχυρό αποτύπωμα στο πολιτιστικό γίγνεσθαι της πόλης (παρ' όλες τις πολλές αντίθετες απόψεις)· το κέντρο επαγγελματικής κατάρτισης δεν έκανε κάτι που δεν θα μπορούσε να κάνει –τουλάχιστον εξ ίσου καλά- ο ιδιωτικός τομέας των ΚΕΚ· η επιχείρηση διαχείρισης της κεντρικής αγοράς θα μπορούσε να έχει –τουλάχιστον- υπό τη διαχείρισή της όλη την εκμεταλλεύσιμη ακίνητη περιουσία του Δήμου (στην ιδανική περίπτωση, μια επιχείρηση για την ακίνητη περιουσία του Δήμου θα έπρεπε να είναι σε θέση να αξιοποιήσει, σε βάθος χρόνου, και την μη άμεσα εκμεταλλεύσιμη δημοτική περιουσία)· και τέλος, η δημοτική επιχείρηση ύδρευσης-αποχέτευσης, η μόνη καθαρά «παραγωγική» επιχείρηση, θα μπορούσε να έχει πιο ορθολογική λειτουργία και καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα, με αποτέλεσμα οι παρεχόμενες υπηρεσίες να έχουν χαμηλότερο κόστος και άρα χαμηλότερες τιμές χρέωσης.

9. Μετά την προσαρμογή στο νέο θεσμικό καθεστώς, η επιχειρηματική δράση του Δήμου εξορθολογίστηκε σημαντικά ως προς την εσωτερική λειτουργία και αποτελεσματικότητα των τσεσάρων, πλέον, επιχειρήσεων.
 - Η ΦΑΡΙΣ περιόρισε σημαντικά τις υπερβολικές δαπάνες προσωπικού και τις δραστηριότητες που δεν είχαν πλέον λόγο ύπαρξης (υπηρεσίες κατάρτισης), αλλά εν μέσω της κρίσης και με τη ζήτηση για τις υπηρεσίες των καλλιτεχνικών σχολών σε κάθετη πτώση, η επιχείρηση βρίσκεται σε φθίνουσα πορεία και εξαρτάται όλο και περισσότερο από τις επιχορηγήσεις για την επιβίωσή της. Η επιχείρηση δεν μπόρεσε, πάντως, να κάνει το ποιοτικό άλμα που προβλεπόταν στη μελέτη ίδρυσής της.
 - Η ΔΙΟΚΛΗΣ είναι η μεγαλύτερη απογοήτευση του νέου καθεστώτος επιχειρηματικής δράσης στο δήμο Καλαμάτας. Απέτυχε να μετασχηματιστεί σε μια επιχείρηση αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του Δήμου και εκμετάλλευσης των κοινόχρηστων χώρων. Δεν επενδύθηκε με τα απαραίτητα ποιοτικά στοιχεία για να υπηρετήσει το σκοπό δημιουργίας της και έχει μια φθίνουσα πορεία, αποδυναμωμένη από όραμα, προσωπικό, και πορτοφόλιο ακινήτων. Το αντικείμενο που εκτελεί –την είσπραξη ενοικίων και τη συντήρηση τεχνικών εγκαταστάσεων-, θα μπορούσε να το φέρει εις πέρας πιο αποτελεσματικά και με χαμηλότερο κόστος μια εσωτερική υπηρεσία του Δήμου.

- Η ΔΕΥΑΚ αναγκάστηκε σε πολύ σημαντικές μειώσεις δαπανών και βελτίωση των αποτελεσμάτων της κατά την τρέχουσα δεκαετία –παρόλη την επέκταση της περιοχής ευθύνης της λόγω του προγράμματος «Καλλικράτη»- γεγονός που δείχνει ότι στις «καλές εποχές», εκμεταλλευόμενη τη μονοπωλιακή της θέση στην παροχή ενός πολύ βασικού αγαθού, ασκούσε μια πολύ χαλαρή οικονομική διαχείριση και εξυπηρετούσε πελατειακές σκοπιμότητες.
 - Η ΒΙΣΦΑΚΑ ήταν, και παρέμεινε, μια αθόρυβη δημοτική επιχείρηση, με συγκεκριμένο αντικείμενο λειτουργίας που επέτρεπε ανταποδοτικές χρεώσεις, οι οποίες την καθιστούσαν μακροχρόνια βιώσιμη. Ο καθοριστικός παράγοντας πίσω από αυτή τη βιωσιμότητα είναι, ίσως, η –έστω και μικρή- συμμετοχή ιδιωτών στη μετοχική της σύνθεση, γεγονός που έχει αποτρέψει την εκάστοτε δημοτική αρχή να την μεταχειριστεί όπως τις άλλες, αμιγείς δημοτικές επιχειρήσεις. Το γεγονός όμως αυτό, της ιδιωτικής συμμετοχής στο μετοχικό της κεφάλαιο, δεν επέτρεψε την προσαρμογή της στο νέο θεσμικό καθεστώς· μια τέτοια προσαρμογή θα μπορούσε να οδηγήσει στην επιλογή μιας μόνο επιχείρησης για τη διαχείριση της ακίνητης δημοτικής περιουσίας (αντί των ΔΙΟΚΛΗΣ και ΒΙΣΦΑΚΑ), η δυναμική της οποίας θα μπορούσε να λειτουργήσει θετικά προς την κατεύθυνση της αξιοποίησης των δημοτικών ακινήτων συνολικά και της εκμετάλλευσης των κοινόχρηστων χώρων.
10. Σαν γενικό συμπέρασμα, μπορούμε να πούμε ότι τα προβλήματα της επιχειρηματικής δράσης του δήμου Καλαμάτας ήταν δομικά και σχετιζόνταν με δύο παράγοντες: (α) τον τρόπο που ο Δήμος αντιμετώπιζε τις επιχειρήσεις του, και (β) τη φύση των υπηρεσιών που παρείχαν οι επιχειρήσεις. Για το Δήμο, οι επιχειρήσεις του ήταν μια προέκταση των υπηρεσιών του και όχι αυτόνομα νομικά πρόσωπα που είχαν την αποστολή να παρέχουν ποιοτικές τοπικές υπηρεσίες στους δημότες και να λειτουργούν με τους κανόνες της επιχειρηματικής δεοντολογίας και πρακτικής. Σε αυτή την προσέγγιση οφείλονται πολλά από τα προβλήματα που εντοπίσαμε στις επιχειρήσεις: πολυάριθμες προσλήψεις, ανορθολογική λειτουργία, σπατάλες, λήψη αποφάσεων με βάση πολιτικές σκοπιμότητες και πελατειακές σχέσεις, αδιαφάνεια, κ.λπ. Αλλά και η φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών δεν επέτρεπε -με εξαίρεση την παροχή ύδρευσης-αποχέτευσης και δευτερευόντως τη διαχείριση των ενεργών-παραγωγικών δημοτικών ακινήτων-, την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας. Οι ‘γκρι’ πολιτιστικές και κοινωνικές υπηρεσίες

και οι υπηρεσίες προβολής και προώθησης του τοπικού παραγωγικού δυναμικού, δεν είναι κατ' εξοχήν εμπορεύσιμες υπηρεσίες και δεν προσφέρονται για επιχειρηματική εκμετάλλευση.

11. Από τη σύγκριση της Καλαμάτας με την Ελλάδα προκύπτει ότι η επιχειρηματική δράση του δήμου Καλαμάτας δεν διαφοροποιήθηκε από το γενικό πλαίσιο που ίσχυσε για την Ελλάδα. Ως μελέτη περίπτωσης, η επιχειρηματική δράση του δήμου Καλαμάτας επιβεβαιώνει τα γενικά συμπεράσματα που συνάγαμε για τη χώρα για τη 2^η περίοδο επιχειρηματικής δράσης (1980-2006).

5.3 Προς ένα νέο μοντέλο παροχής τοπικών υπηρεσιών;

Πέρα από την αξιολόγηση και ερμηνεία της πορείας της επιχειρηματικής δραστηριότητας της ΤΑ στην Ελλάδα γενικότερα και στην Καλαμάτα ειδικότερα που αποπειράθηκε η μελέτη αυτή, έθεσε έμμεσα και ένα σημαντικό παρεμφερές ερώτημα: ποιους εναλλακτικούς τρόπους παραγωγής-παροχής των τοπικών συλλογικών αγαθών, πέρα από το κλασικό δημόσιο μοντέλο, θα μπορούσε να αξιοποιήσει η τοπική αυτοδιοίκηση;. Οι απαντήσεις στο ερώτημα αυτό, το οποίο έχει απασχολήσει εδώ και πολύ καιρό τη βιβλιογραφία, έχουν σε σημαντικό βαθμό μεταφερθεί και δοκιμαστεί σε πρακτικό επίπεδο, σε χώρες με πιο ολοκληρωμένα και προηγμένα συστήματα αυτοδιοίκησης. Στην Ελλάδα οι εναλλακτικές μορφές παροχής δεν έχουν ιδιαίτερα δοκιμαστεί. Η διερεύνηση των προϋποθέσεων και των μορφών μιας τέτοιας εναλλακτικής παροχής τοπικών υπηρεσιών στην Ελλάδα, είναι ένα πεδίο που προσφέρεται για περαιτέρω έρευνα.

6 Αναφορές

- Accenture. (2011). *Driving Public Entrepreneurship: Government as a Catalyst for Innovation and Growth in Europe*. Government of the Future Centre.
- ACIR. (1987). *The Organization Of Local Public Economies*. Washington, DC: ACIR.
- Adeyemo, D. O. (2005). Public Enterprises Reform in Nigeria: A Review. *Journal of Social Science*, 10(3), σσ. 223-231.
- Adhikari, R., & Kirkpatrick, C. (1990). Public Enterprise in Less Developed Countries: An Empirical Review. Στο J. Heath (Επιμ.), *Public Enterprise at the Crossroads. Essays in Honour of V.V.Ramanadham* (σσ. 25-47). London: Routledge.
- Aghion, P., & Holden, R. (2011). Incomplete Contracts and the Theory of the Firm: What Have We Learned over the Past 25 Years? *Journal of Economic Perspectives*, 25(2), σσ. 181-197.
- Ahmad, E., Brosio, G., & Tanzi, V. (2008). *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?* New York: IMF, WP/08/67.
- Akerlof, G. (1970). The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), σσ. 488-500.
- Alber, J. (2003). Recent developments in the German Welfare State: Basic Continuity or a Paradigm Shift. Στο N. Gilbert, & R. Van Voorhis (Επιμ.), *Changing Patterns of Social Protection*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Alchian, A. (1965). Some Economics of Property Rights. *Il Politico*, 30(4), σσ. 816-829.
- Alchian, A., & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, 62(5), σσ. 777-795.
- Allen, D. (1991). What are Transaction Costs? Στο R. Zerbe, & V. Goldberg (Επιμ.), *Research in Law and Economics* (σσ. 1-8). Greenwich CN: JAI Press.
- Anastassiou, T., & Doumpos, M. (2000). Multicriteria Evaluation Of The Performance Of Public Enterprises: The Case Of Greece. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 6(3), σσ. 11-24.
- Anomaly, J. (2015). Public Goods and Government Action. *Politics, Philosophy & Economics*, 14(2), σσ. 109-128.
- Antonioli, B., & Massarutto, A. (2012). The Municipal Waste Management Sector in Europe: Shifting Boundaries Between Public Service and the Market. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(4), σσ. 505-532.

- Araujo, J. (2001). Improving Public Service Delivery: The Crossroads between NPM and Traditional Bureaucracy. *Public Administration*, 79(4).
- Armstrong, J. (1999). Some Thoughts on Alternative Service Delivery. *Optimum, The Journal of Public Sector Management*, 28(1), σσ. 1-10.
- Arrow, K. (1951). An Extension of the General Theorems of Modern Welfare Economics. Στο J. Neyman (Επιμ.), *Proceedings of the second Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability* (σσ. 507-532). Berkeley: University of California Press.
- Arrow, K. (1963 [1951]). *Social Choice and Individual Values* (2nd εκδ.). Cowles Foundation at Yale University.
- Arrow, K. (1963). Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *American Economic Review*, 53, σσ. 941-973.
- Arrow, K. (1969). The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation. Στο *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System, Joint Economic Committee, 91st Congress, 1st session*.
- Arrow, K. (1971a). *Essays in the Theory of Risk-Bearing*. Chicago: Markham.
- Arrow, K. (1971b). Political and Economic Evaluation of Social Effects of Externalities. Στο M. Intriligator (Επιμ.), *Frontiers of Quantitative Economics, Vol. I*. Amsterdam: North Holland.
- Arrow, K., & Debreu, G. (1954). Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy. *Econometrica*, 22(3), σσ. 265-290.
- Atkinson, A. (1999). The Contributions of Amartya Sen to Welfare Economics. *Scand. J of Economics*, 101(2), σσ. 173-190.
- Atkinson, A., & Stiglitz, J. (1980). *Lectures on public Economics*. London: McGraw-Hill.
- Backhouse, R. (2006). Sidgwick, Marshall, and the Cambridge School of Economics. *History of Political Economy*, 38(1), σσ. 15-44.
- Backhouse, R. (2009). Robbins and Welfare Economics: A Reappraisal. *Journal of the History of economic Thought*, 31(4), σσ. 474-484.
- Bae, S. (2009). Public versus Private Delivery of Municipal Solid Waste Services: The Case of North Carolina. *Contemporary Economics Policy*, 28(3), σσ. 414-428.
- Baker, G., Gibbons, R., & Murphy, K. (2008). Strategic Alliances: Bridges Between “Islands of Conscious Power” . *Journal of the Japanese and International Economies*, 22(2), σσ. 146-163.
- Barbieri, D., & Salvatore, D. (2010). Incentive and Authority Types: Towards a Model of Public Service Delivery. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), σσ. 347-362.
- Barr, N. (2012). *Economics of the Welfare State* (5th εκδ.). Oxford: Oxford University Press.

- Barton, S., & Silverman, C. (Επιμ.). (1994). *Common Interest Communities: Private Governments and the Public Interest*. Berkeley, CA: Institute of Governmental Studies Press.
- Barzel, Y. (1985). Transaction Costs: Are they just Costs? *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 141(Mar), σσ. 4-16.
- Basu, P. K. (2008). Reinventing Public Enterprises and Their Management as the Engine of Development and Growth. Στο *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities* (σσ. 9-20). New York: United Nations.
- Bator, F. (1957). The Simple Analytics of Welfare Maximization. *The American Economic Review*, 47(1), σσ. 22-59.
- Bator, F. (1958). The Anatomy of Market Failure. *The Quarterly Journal of Economics*, 72(3), σσ. 351-379.
- Bauby, P., & Similie, S. (2010). *Mapping of the Public Services: Public Services in the European Union and in the 27 Member States - Statistics, Organization, Regulations*. Brussels: CEEP.
- Baumol, W. (1984). Toward a Theory of Public Enterprise. *Atlantic Economic Journal*, 12(1), σσ. 13-20.
- Baumol, W., & Blinder, A. (2009). *Economics: Principles and Policy* (11th εκδ.). Mason, Ohio: South-Western Cengage Learning.
- Baumol, W., & Oates, W. (1975). *The Theory of Environmental Policy*. Prentice Hall: Englewood Cliffs, N.J.
- Beato, P., & Mas-Colell, A. (1984). The Marginal Cost Pricing Rule as a Regulation Mechanism in Mixed Markets. Στο Marchand, Pestieau, & Tulkens (Επιμ.), *The Performance of Public Enterprises: Concepts and Measurement*. Amsterdam: Studies in Mathematical and Managerial Economics Series, Vol. 33.
- Becker, C. (2008). Government without Government. Alternatives to Market and Government Failure. *PhD Dissertation*. Hamline University.
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do Local Governments Privatize Public Services? A Survey of Empirical Studies. *Local Government Studies*, 33(4).
- Bel, G., & Fageda, X. (2010). Partial Privatisation in Local Services Delivery: An Empirical Analysis of the Choice of Mixed Firms. *Local Government Studies*, 36(1), σσ. 129-149.
- Bel, G., & Warner, M. (2008a). Challenging Issues in Local Privatization. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, σσ. 104-109.
- Bel, G., & Warner, M. (2008b). Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs? A Review of Empirical Studies. *Resources, Conservation and Recycling*, 52, σσ. 1337-1348.
- Bel, G., Hebdon, R., & Warner, M. (2007). Local Government Reform: Privatisation and Its Alternatives. *Local Government Studies*, 33(4), σσ. 507-515.

- Berg, E. (1987). The Role of Divestiture in Economic Growth. Στο S. Hanke (Επιμ.), *Privatization and Development* (σσ. 23-31). San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Berg, E., & Shirley, M. (1987). *Divestiture in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank, Discussion Paper No. 11.
- Bergson, A. (1938). A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics. *Quarterly Journal of Economics*, 52(2), σσ. 310-334.
- Besley, T. (2006). *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Besley, T. (2007). The New Political Economy. *The Economic Journal*, 117(524), σσ. F570-F587.
- Bewley, T. (1981). A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures. *Econometrica*, 49(3), σσ. 713-740.
- Bird, R., & Tsiopoulos, T. (1997). User Charges for Public Services: Potentials and Problems. *Canadian Tax Journal*, 45(1), σσ. 25-86.
- Bird, R., Dafflon, B., Jeanrenaud, C., & Kirchgassner, G. (2003). Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism. *Politibus*, 32(1), σσ. 58-78.
- Bish, R. (1986). Improving Productivity in the Government Sector: The Role of Contracting Out. Στο d. Laidler (Επιμ.), *Responses to Economic Change* (σσ. 203-237). Toronto, ON, University of Toronto Press.
- Bishop, M., & Kay, J. (1989). Privatization in the United Kingdom: Lessons from Experience. *World Development*, 17(5), σσ. 643-657.
- Bishop, M., & Thompson, D. (1992). Regulatory Reform and Productivity Growth in the U.K.'s Public Utilities. *Applied Economics*, 24, σσ. 1181-1190.
- Bjørnsen, H., Foss, O., Johansen, S., & Langset, B. (2012). Services of General Interest: Is it Possible to Define in Scientific Terms? *Paper presented at the 52nd Annual Congress of the European Regional Science Association International, Bratislava, August*.
- Blankart, C. B., & Koester, G. B. (2006). Political Economics versus Public Choice. Two Views of Political Economy in Competition. *KYKLOS, International Review for Social Sciences*, 59(2).
- Blankart, C., & Borck, R. (2004). Local Public Finance. Στο J. G. Backhaus, & R. E. Wagner (Επιμ.), *Handbook of Public Sector Finance* (σσ. 441-476). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Blaug, M. (1978). *Economic Theory in Retrospect* (3d εκδ.). London: Cambridge University Press.
- Blaug, M. (2007). The Fundamental Theorems of Modern Welfare Economics, Historically Contemplated. *History of Political Economy*, 39(2), σσ. 185-207.
- Blöchliger, H. (2008). Market Mechanisms in Public Service Provision. *OECD: COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2008)6*.

- Blum, M. (2009). The Federal Framework for Competing Commercial Work Between the Public and Private Sectors. Στο F. Jody, & M. Martha (Επιμ.), *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy* (σσ. 63-92). Boston: Harvard University Press.
- Boardman, A., & Vining, A. (1989). Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises. *Journal of Law and Economics*, 32(1), σσ. 1-33.
- Boardman, A., & Vining, A. (1991). The Behavior of Mixed Enterprises. *Research in Law and Economics*, 14, σσ. 223-250.
- Boardman, A., & Vining, A. (1992). Ownership vs. Competition: Efficiency in Public Enterprise. *Public Choice*, 73(2), σσ. 205-239.
- Boardman, A., & Vining, A. (2011). Assessing the Economic Worth of Public-Private Partnerships. Στο G. Hodge, C. Greve, & A. Boardman (Επιμ.), *International Handbook on Public-Private Partnerships* (σσ. 159-186). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Boardman, A., Eckel, C., & Vining, A. (1986). The Advantages and Disadvantages of Mixed Enterprises. Στο A. Negandhi, H. Thomas, & K. Rao (Επιμ.), *Multinational Corporations and State-Owned Enterprises: A New Challenge, Vol. 1 of Research in International Business and International Relations* (σσ. 221-244). Greenwich, CT: JAI Press.
- Boettke, P., & Edward, L. (2002). Austrian Economics and Public Choice. *The Review of Austrian Economics*, 15(2/3), σσ. 111-119.
- Bognetti, G., & Robotti, L. (2007). The Provision of Local Public Services Through Mixed Enterprises: The Italian Case. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, σσ. 415-437.
- Borcherding, T., Pommerehne, W., & Schneider, F. (1982). Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Zeitschrift für Nationalökonomie*(Suppl. 2), σσ. 127-156.
- Bos, D. (1989). *Public Enterprise Economics: Theory and Application* (2nd εκδ.). New York: North Holland.
- Bos, D. (1994). *Pricing and Price Regulation. An economic Theory for Public Enterprises and Public Utilities* (3d εκδ.). Amsterdam: North Holland.
- Bouin, O. (1992). *The Privatisation in Developing Countries: Reflections on a Panacea. Policy Brief No. 3*. Paris: OECD.
- Bowles, S., & Gintis, H. (2000). Walrasian Economics in Retrospect. *Quarterly Journal of Economics*, 115(4), σσ. 1411-1439.
- Boycko, M., Shleifer, A., & Vishny, R. (1996, March). A Theory of Privatization. *The Economic Journal*, 106, σσ. 309-319.
- Boyle, D., & Harris, M. (2009). *The Challenge of Co-production: How Equal Partnerships Between Professionals and the Public are Crucial to Improving Public services, Discussion Paper*. Ανάκτηση από

https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_challenge_of_co-production.pdf

- Boyne, G. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government. *Public Administration Review*, 58(6), σσ. 474–484.
- Bozeman, B., & Rainey, H. (1998). Organizational Rules and the Bureaucratic Personality. *American Journal of Political Science*, 42(1), σσ. 163-189.
- Brown, T., & Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions,. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), σσ. 441–468.
- Brownstein, B. P. (1980). Pareto Optimality, External Benefits and Public Goods: A Subjectivist Approach. *The Journal of Libertarian Studies*, IV(1), σσ. 93-106.
- Brueck, F. (1995). Make versus Buy: The Wrong Decisions Cost. *McKinsey Quarterly*, σσ. 28-47.
- Buchanan, J. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32(125), σσ. 1-14.
- Buchanan, J. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally.
- Buchanan, J. (1999). *The Demand and Supply of Public Goods*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Buchanan, J. (2003). Public Choice: The Origins and Development of a Research Program. *Center for Study of Public Choice, George Mason University, Fairfax, Virginia*.
- Buchanan, J., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burbridge, L. (2005). The Evolution of Economics: The Search for a Theory of Value. Στο D. Robbins (Επιμ.), *Handbook of Public Sector Economics*. London: Taylor & Francis.
- Butler, E. (2012). *Public Choice – A Primer*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Cambridge Econometrics. (2013). *Mapping Evolutions in Public Services in Europe: Towards Increased Knowledge of Industrial Relations*. Cambridge, UK.
- Carver, R. (1989). Examining the Premises of Contracting Out. *Public Productivity & Management Review*, 13(1), σσ. 27-40.
- Caves, R. (1990). Lessons from Privatization in Britain: State Enterprise Behavior, Public Choice, and Corporate Governance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 3(2), σσ. 145-169.
- CEMR-EPSU. (2008). *Reform of Public Services*. Brussels: CEMR-EPSU.
- Chang, H.-J. (2001). *Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of the Market and the State*, Social Policy and Development Programme Paper Number 6. UN.

- Chang, H.-J. (2003). *Globalisation, Economic Development & the Role of the State*. London: Zed Books.
- Cheema, S., & Rondinelli, D. (2007). From Government Decentralization to Decentralized Governance. Στο S. Cheema, & D. Rondinelli (Επιμ.), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices* (σσ. 1-20). Washington: Brookings Institution Press.
- Choksi, A. (1979). State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Issues. *World Bank Staff Working Paper No. 341*.
- Christiansen, H. (2011). *The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries*. OECD Corporate Governance Working Papers No.5, (www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp).
- Christiansen, H. (2013). *Balancing Commercial and non-Commercial Priorities of SOE's*. Corporate Governance Working Papers, No. 6, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5k4dkhztcp9r-en>).
- Christiansen, H. (2013). *Balancing Commercial and non-Commercial Priorities of SOE's*. Corporate Governance Working Papers, No. 6, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5k4dkhztcp9r-en>).
- Chung-An, C. (2009). Antecedents of Contracting-back-in: A View Beyond the Economic Paradigm. *Administration & Society*, 41(1), σσ. 101-126.
- Clark, G., Huxley, J., & Mountford, D. (2010). *Organising Local Economic Development: The role of Development Agencies and Companies*. Paris: OECD.
- Clifton, J., Comin, F., & Diaz Fuentes, D. (2003). *Privatisation in the European Union*. Dordrecht: Kluwer.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica, New Series*, 4(16), σσ. 386-405.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(Oct. 1960), σσ. 1-44.
- Coase, R. (1993). Law and Economics at Chicago. *Journal of Law and Economics*, 36, σσ. 239-254.
- Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (1999). *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford, Conn: Kumarian Press.
- Cohen, S. (1977). *Modern Capitalist Planning: The French Model* (2nd εκδ.). Berkley: University of California Press.
- Commons, J. (1934). *Institutional Economics - Its Place in Political Economy*. New York: McMillan.
- Cook, P., & Kirkpatrick, C. (1995). *Privatization Policy and Performance: International Perspective*. London: Prentice Hall.
- Cook, P., & Minogue, M. (1990). Waiting For Privatisation in Developing Countries: Towards The Integration of Economic and NonEconomic Explanations. *Public Administration and Development*, 10(4), σσ. 389-403.
- Cook, P., Kirkpatrick, C., Minogue, M., & Parker, D. (Επιμ.). (2004). *Competition and Regulation in Developing Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Cornes, R., & Sandler, T. (1994). Are Public Goods Myths? *Journal of Theoretical Politics*, 6(3), σσ. 369–385.
- Cornes, R., & Sandler, T. (1996). *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Council of Europe. (2012). *Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Greece, Situation in 2012 (prepared and elaborated by the Ministry of Interior of the Hellenic Republic)*. Brussels.
- Cowen, T. (Επιμ.). (1988). *The Theory of Market Failure: A Critical Examination*. Fairfax, Virginia: George Mason University Press and The Cato Institute.
- Cowen, T. (1992). Public Goods and Externalities: Old and New Perspectives. Στο T. Cowen (Επιμ.), *Public Goods & Market Failures: A Critical Examination* (σσ. 1-26). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Cowen, T., & Crampton, E. (2002). Market Failure or Success. The New Debate: Introduction. Στο T. Cowen, & E. Crampton (Επιμ.), *Market Failure or Success. The New debate*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Cragg, M., & Dyck, I. (1997). Management Control and Privatization in the UK: A Quiet Llife Disturbed. *Harvard Business School Working Paper* 97–045.
- Cremer, H., Marchand, M., & Thisse, J. F. (1987). The Public Firm as an Instrument for Regulating an Oligopolistic Market. *Paper presented at the 2nd Congress of European Economic Association*.
- Curristine, T., Lonti, Z., & Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), σσ. 1-41.
- Da Cruz, N., & Marques, R. (2012). Mixed Companies and Local Governance: No Man Can Serve two Masters. *Public Administration*, 90(1), σσ. 737-758.
- Dafflon, B. (2006). The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice, . Στο E. Ahmad, & G. Brosio (Επιμ.), *Handbook of Fiscal Federalism* (σσ. 271-305). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Dasgupta, P., Hammond, P., & Maskin, E. (1980). On Imperfect Information and Optimal Pollution Control. *Review of Economic Studies*, 47, σσ. 857-860.
- De Alessi, L. (1974). An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and the Evidence from the Electric Power Industry. *Public Choice*, 19(Fall), σσ. 1-42.
- Debreu, G. (1954). Valuation Equilibrium and Pareto Optimum. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 40(7), σσ. 588-592.
- Debreu, G. (1959). *The Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*. New Haven: Yale University Press, <http://cowles.econ.yale.edu/P/cm/m17/m17-all.pdf>.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 62, σσ. 347-369.
- Demsetz, H. (1968). Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*, 11(1), σσ. 55-65.

- Demsetz, H. (1970). The Private Production of Public Goods. *Journal of Law and Economics*, 13(2), σσ. 293-306.
- Demsetz, H. (1996). The Core Disagreement Between Pigou, the Profession, and Coase in the Analyses of the Externality Question. *European Journal of Political Economy*, 12, σσ. 565-579.
- Desai, M. (2003). Public Goods: A Historical Perspective. Στο I. Kaul, P. Conceicao, K. Goulven, & R. Mendoza (Επιμ.), *Providing Global Public Goods* (σσ. 63-77). New York: UNDP / Oxford University Press.
- Desmarais-Tremblay, M. (2013). On the Definition of Public Goods. Assessing Richard A. Musgrave's contribution. CES Working Papers, (2014.04). URL <http://ces.univ-paris1.fr/cesdp/cesdp2014.html>.
- DEXIA. (2004). *Local Public Companies in the 25 Countries of the European Union*. Paris: Dexia.
- Dijkgraaf, E., Gradus, R., & Melenberg, B. (2003). Contracting out Refuse Collection. *Empirical Economics*, 28(3), σσ. 553-570.
- Dollery, B., & Worthington, A. (1996). The Evaluation of Public Policy: Normative Economic Theories of Government Failure. *Journal of Interdisciplinary Economics*, 7(1), σσ. 27-39.
- Domberger, S. (1998). *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Domberger, S., & Jensen, P. (1997). Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), σσ. 67-78.
- Domberger, S., & Piggott, J. (1994). Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey. Στο M. Bishop, J. Kay, & C. Mayer (Επιμ.), *Privatization and Economic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Domberger, S., & Rimmer, S. (1994). Competitive tendering and contracting in the public sector: a survey. *International Journal of the Economics of Business*, 1(3), σσ. 439-453.
- Donahue, J. (1989). *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books.
- Donahue, J. (2009). The Transformation of Government Work: Cause Consequences and Distortions. Στο J. Freeman, & M. Minow (Επιμ.), *Government by Contract. Outsourcing and American Democracy* (σσ. 41-60). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dooren, W., Lonti, Z., Sterck, M., & Bouckaert, G. (2008). *Institutional Drivers Of Efficiency In The Public Sector*, 36th Session of the Public Governance Committee (GOV/PGC(2007)16/ANN). Paris: OECD.
- Dougherty, K. (2003). Precursors of Mancur Olson. Στο J. Heckelman, & D. Coates (Επιμ.), *Collective Choice: Essays in Honor of Mancur Olson* (σσ. 17-31). Berlin-Heidelberg: Springer.

- Dubois, H., & Fattore, G. (2009). Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization. *International Journal of Public Administration*, 32(8), σσ. 704–727.
- Dyck, A. (2001). Privatization and Corporate Governance: Principles, Evidence, and Future Challenges. *World Bank Research Observer*, 16(1), σσ. 59-84.
- European Commission. (2003). *Green paper on Services of General Interest*, COM(2003) 270. Brussels.
- European Commission. (2004). *White Paper on Services of General Interest*, COM(2004) 374 final. Brussels.
- European Commission. (2010). *Guide to the Application of the European Union Rules on State Aid, Public Procurement and the Internal Market to Services of General Economic Interest, and in Particular to Social Services of General Interest*, SEC(2010) 1545 final. Brussels.
- European Commission. (2011). *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*, COM(2011) 900. Brussels.
- European Commission. (2013a). *A Vision for Public Services (Draft version dated 13/06/2013)*. Brussels.
- European Commission. (2013b). *Guide to the Application of the European Union Rules on State Aid, Public Procurement and the Internal Market to Services of General Economic Interest, and in Particular to Social Services of General Interest*, SWD(2013) 53 final/2. Brussels.
- Fama, E., & Jensen, M. (1983). Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, 26(2), σσ. 301-325.
- Fernandes, P. (1983). An Approach to Evaluating the Performance of Public Industrial Enterprises. *UNIDO: Industry and Development*(7), σσ. 25-35.
- Fernandez, S. (2009). Understanding Contracting Performance: An Empirical Analysis. *Administration and Society*, 41(1), σσ. 67-100.
- Ferrazzi, G., & Rohdewohld, R. (2009). *Functional Assignment in Multi-Level Government. Volume I: Conceptual Foundation of Functional Assignment*. Eschborn/Germany: Gtz.
- Ford, R., & Zussman, D. (1997). Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries. Στο R. Ford, & D. Zussman (Επιμ.), *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*. Toronto: Institute for Public Administration of Canada and KPMG Centre for Government Foundation.
- Galal, A., Jones, L., Tandon, P., & Vogelsang, I. (1994). *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Galbraith, J. K. (1969). *The new Industrial State*. Harmondsworth: Penguin.
- Gamble, A. (1995). The New Political Economy. *Political Studies*, 43(3), σσ. 516-30.
- Garrone, P., Grilli, L., & Rousseau, X. (2013). Management Discretion and Political Interference in Municipal Enterprises. Evidence from Italian Utilities. *Local Government Studies*, 39(4), σσ. 514-540.

- Garsia-Valinas, M., Gonzalez-Gomez, F., & Picazo-Tadeo, A. (2013). Is the Price of Water for Residential Use Related to Provider Ownership? Empirical Evidence from Spain. *Utilities Policy*, 24, σσ. 59-69.
- Gilbert, N. (2005). The "Enabling State?" From Public to Private Responsibility for Social Protection: Pathways and Pitfalls. *OECD SOCIAL, EMPLOYMENT AND MIGRATION WORKING PAPERS*(DELSA/ELSA/WD/SEM(2005)5).
- Gintis, H. (1972). A Radical Analysis of Welfare Economics and Individual Development. *The Quarterly Journal of Economics*, 86(4), σσ. 572-599.
- Goldberg, V. (1976). Regulation and Administered Contracts. *Bell Journal of Economics*1976, 7(2), σσ. 426-448.
- Graaff, J. (1967 [1957]). *Theoretical Welfare Economics*. London: Ballantyne.
- Greenwald, B., & Stiglitz, J. (1986). Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. *The Quarterly Journal of Economics*, 101(2), σσ. 229-264.
- Grossman, S., & Hart, O. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94(4), σσ. 691-719.
- Groves, T., Hong, Y., McMillan, J., & Naughton, B. (1994). Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(1), σσ. 183-209.
- Groves, T., Hong, Y., McMillan, J., & Naughton, B. (1995). China's Evolving Managerial Labor Market. *Journal of Political Economy*, 103(4), σσ. 873-92.
- Gruber, J. (2011). *Public Finance and Public Policy*. New York: Worth Publishers.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), σσ. 1-25.
- Guasch, L., Laffont, J.-J., & Straub, S. (2005). *Renegotiation of Concession Contracts in Latin America*. Whashington, DC: The World Bank.
- Guriev, S., & Megginson, W. (2007). Privatization: What Have we Learned? Στο *Beyond Transition: Annual World Bank Conference on Development Economics - Regional* (σσ. 249-295). Washington, DC: World Bank.
- Hamilton, W. (1919). The Intitutional Approach to Economic Theory. *American Economic Review*, 9, σσ. 309-318.
- Hampton, J. (1986). *Hobbes and the Social Contract Tradition*. Cambridge, UK: Cambridge UP.
- Hands, W. (2013). Mark Blaug on the Normativity of Welfare Economics. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, 6(3), σσ. 1-25.
- Hanke, S. (1987a). Introduction. Στο S. Hanke (Επιμ.), *Privatization and Development* (σσ. 3-6). San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Hanke, S. (1987b). The Necessity of Property Rights. Στο S. Hanke (Επιμ.), *Privatization and Development* (σσ. 47-51). San Francisco: Institute for Contemporary Studies.

- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, σσ. 1243-1248.
- Hardin, R. (1982). *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hardin, R. (1997). Economic Theories of the State. Στο D. Mueller (Επιμ.), *Perspectives on Public Choice* (σσ. 21-34). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hart, O. (1983). The Market Mechanism as an Incentive Scheme. *Bell Journal of Economics*, 14(2).
- Hart, O. (1995a). Corporate Governance: Some Theory and Implications. *The Economic Journal*, 105(May), σσ. 678-689.
- Hart, O. (1995b). *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Clarendon Lectures in Economics. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, O. (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public Private Partnerships. *The Economic Journal*, 113(486, March), σσ. 69-76.
- Hart, O., & Moore, J. (1988). Incomplete Contracts and Renegotiation. *Econometrica*, 56(4), σσ. 755-785.
- Hart, O., & Moore, J. (1990). Property Rights and the Nature of the Firm. *Journal of Political Economy*, 98(6), σσ. 1119-1158.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), σσ. 1126-1161.
- Hayek, F. (1944). *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Head, J. (1962). Public Goods and Public Policy. *Public Finance*, XVII(3), σσ. 197-219.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2007). Beyond the Market vs. Planning Dichotomy: Understanding Privatisation and its Reverse in US Cities. *Local Government Studies*, 33(4), σσ. 555-572.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2008). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public-Private Delivery of City Services. *Public Administration Review*, 68(1), σσ. 155-166.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2012). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), σσ. 289-317.
- Hettich, W., & Winer, S. (2004). Rules, Politics, and the Normative Analysis of Taxation. Στο J. G. Backhaus, & R. E. Wagner (Επιμ.), *Handbook of Public Finance* (σσ. 109-138). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Hillman, L. A. (2009). *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government* (2η εκδ.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hindriks, J., & Myles, G. (2006). *Intermediate Public Economics*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

- Hinds, S., Sanchez, N., & Schap, D. (2004). Public Enterprise: Retrospective Review and Prospective Theory. Στο J. Backhaus, & R. Wagner (Επιμ.), *Handbook of Public Finance* (σσ. 277-300). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Hirsch, W. (1995). Factors Important in Local Governments' Privatization Decisions. *Urban Affairs Review*, 31(2), σσ. 226-243.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hlepas, N. (2010). Incomplete Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms. Στο P. Swianiewicz (Επιμ.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe* (σσ. 45-74). Budapest: OSI/LGI.
- Hodge, G. (2000). *Privatization. An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hodgson, G. (2000). What Is the Essence of Institutional Economics? *Journal of Economic Issues*, XXXIV(2), σσ. 317-329.
- Holcombe, R. (1997). A Theory of the Theory of Public Goods. *Review of Austrian Economics*, 10(1), σσ. 1-22.
- Holmstrom, B. (1979). Moral hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), σσ. 74-91.
- Holmstrom, B. (1982). Moral Hazard in Teams. *Bell Journal of Economics*, 13(2).
- Honenberg, P. (1968). *A Primer on the Economic History of Europe*. New York: Random House.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3d εκδ.). Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Hume, D. (1739). *A Treatise of Human Nature*. http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=342&I.
- Hyman, D. (2011). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy* (10th εκδ.). Mason, OH: South-Western, Cengage Learning.
- Inman, R. (1987). Markets, Government and the 'New' Political Economy. Στο A. J. Auerbach, & M. Feldstein (Επιμ.), *Handbook of Public Economics*, vol. II (σσ. 647-777). North-Holland: Elsevier Science Publishers B. V.
- Ipsen, J. (1998). Σχετικά με τη Μετάθεση Αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ. Στο Ν.-Κ. Χλέπας (Επιμ.), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση* (σσ. 163-182). Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), σσ. 305-360.

- Jeong, M. (2007). Public/Private Joint Service Delivery in American Counties: Institutional Theory of Local Governance and Government Capacity. 3(4), σσ. 1-17.
- Johansen, L. (1963, Sept.). Some Notes on the Lindhal Theory of Determination of Public Expenditure. *International Economic Review*, 4, σσ. 346-58.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, Ca: Stanford University Press.
- Jones, L. (1985). Public Enterprise for Whom? Perverse Distributional Consequences of Public Operational Decisions. *Economic Development and Cultural Change*, 33(2).
- Kähkönen, L. (2004). Quasi-markets, Competition and Market Failures in Local Government Services. *Kommunal Ekonomi Och Politik*, 8(3), σσ. 31-47.
- Kahn, M. A. (2008). Reinventing Public Enterprises. Στο UN (Επιμ.), *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities*. New York: United Nations.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory. An Analysis of Decision Under Risk. *Econometrica*, 47(2), σσ. 263-291.
- Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (Επιμ.). (1982). *Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaldor, N. (1966). *Strategic Factors in Economic Development*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kaul, I., Conceicao, P., Goulven, K., & Mendoza, R. (Επιμ.). (2003a). *Providing Global Public Goods*. New York: UNDP / Oxford University Press.
- Kaul, I., Conceicao, P., Goulven, K., & Mendoza, R. (2003b). Why do Global Public Goods Matter Today? Στο K. Inge, P. Conceicao, K. Goulven, & R. Mendoza (Επιμ.), *Providing Global Public Goods* (σσ. 2-20). New York: UNDP / Oxford University Press.
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. (Επιμ.). (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Kavka, G. (1986). *Hobbesian Moral and Political Theory*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Kay, J., & Thomson, D. (1986). Privatisation: A Policy in Search of a Rationale. *Economic Journal*, 96(381), σσ. 18-32.
- Kelman, S. J. (2002). Contracting. Στο L. Salamon (Επιμ.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (σσ. 282-318). New York: Oxford University Press.
- Kennedy, R., & Jones, L. (2003). *Reforming State-Owned Enterprises, Lessons of International Experience, Especially for the Least Developed Countries*. Vienna: UNIDO.
- Keynes, J. N. (1999 [1890]). *The Scope and Method of Political Economy* (4th (1917) εκδ.). Kitchener: Batoche Books.

- Khanom, N. A. (2010). Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs). *International Review of Business Research Papers*, 2, σσ. 150-163.
- Kikeri, S., & Nellis, J. (2004). An Assessment of Privatization. *The World bank Research Observer*, 19(1), σσ. 87-118.
- Kikeri, S., Nellis, J., & Shirley, M. (1992). *Privatization: The Lessons of Experience*. Washington DC: The World Bank.
- Killick, T. (1983). The Role of the Public Sector in the Industrialisation of African Developing Countries. *UNIDO: Industry and Development*(7), σσ. 57-88.
- Kirkpatrick, C., Lee, N., & Nixon, F. (1984). *Industrial Structure and Policy in Less Developed Countries*. London: George Allen & Unwin.
- Kirlin, J. (1984). A political Perspective. Στο T. Miller (Επιμ.), *Public Sector Performance* (σσ. 161-192). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kitchen, H. (2004). *Financing City Services: A Prescription for the Future, The AIMS Urban Futures Series, Paper #3*. Halifax, Nova Scotia: Atlantic Institute for Market Studies.
- Kitchen, H. (2005). Delivering Local/Municipal Services. Στο A. Shah (Επιμ.), *Public Services Delivery* (σσ. 117-152). Washington, DC: World Bank.
- Kitchen, H. (2006). Local Government Enterprises. Στο R. Bird, & F. Vaillancourt (Επιμ.), *Perspectives on Fiscal Federalism* (σσ. 141-174). New York: World Bank.
- Kitthananan, A. (2006). Conceptualizing Governance: A Review. *Journal of Societal & Social Policy*, 5(3), σσ. 1-19.
- Klein, B., & Leffler, K. (1981). The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance. *Journal of Political Economy*, 89, σσ. 615-641.
- Knight, F. (1923). The Ethics of Competition. *Quarterly Journal of Economics*, 37(4), σσ. 579-624.
- Kolderie, T. (1983). Rethinking Public Service Delivery. Στο B. H. Moore (Επιμ.), *The Entrepreneur in Local Government* (σσ. 43-48). Washington, DC: International City Management Association.
- Kolderie, T. (1984). Business Opportunities in the Changing Conceptions of the Public Sector. Στο H. Brooks (Επιμ.), *Public - Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs* (σσ. 89-110). Cambridge, MA: Ballinger.
- Kolderie, T. (1986, July-August). The Two Concepts of Privatization. *Public Administration Review*, 46, σσ. 285-91.
- Kornai, J. (1979). *Economics of Shortage*. Amsterdam: North-Holland.
- Kornai, J. (1986). The Soft Budget Constraint. *Kyklos*, 39(1), σσ. 3-30.
- Kornai, J., & Weibull, J. (1983). Paternalism, Buyers' and Sellers' Market. *Mathematical Social Sciences*, 6(2), σσ. 153-169.
- Kotea, M. (2011). The Rise and Fall of Mayoral Power in Greece, 1833–1936. *International Journal of Humanities and Social Science*, 1(21), σσ. 13-20.

- Kowalski, P., Büge, M., Sztajerowska, M., & Egeland, M. (2013). State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. *OECD Trade Policy Papers*, No. 147.
- Krugman, P. (2009). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Laffont, J.-J., & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lange, O. (1936). On the economic theory of socialism: Part One/Part Two. *Review of Economic Studies*, 4(1), σσ. 53-71 & 123-142.
- Lange, O. (1942). The Foundations of Welfare Economics. *Econometrica*, 10(3/4), σσ. 215-228.
- Larbi, G. (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States*. Discussion Paper No. 112. Geneva: UNRISD.
- Le Grand, J. (1991b, Oct.). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, 21(4), σσ. 423-442.
- Le Grand, J. (2011). Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations. *Public Reason*, 3(2), σσ. 80-89.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency versus X-Efficiency. *American Economic Review*, 56(3), σσ. 392-415.
- Leiby, J. (1978). *A History of Social Welfare and Social Work in the United States*. New York: Columbia University Press.
- Lerner, A. (1944). *The Economics of Control*. London: McMillan.
- Lin, J. Y., Cai, F., & Li, Z. (1998). Competition, Policy Burdens, and State-Owned Enterprise Reform. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 88(2), σσ. 422-427.
- Linders, D. (2012). From e-Government to we-Government: Defining a Typology for Citizen Coproduction in the Age of Social Media. *Government Information Quarterly*, 29(4), σσ. 446-454.
- Lioukas, S. K., & Papoulias, D. B. (1990). The Effectiveness of Public Enterprises in Greece. Στο J. Heath (Επιμ.), *Public Enterprise at the Crossroads. Essays in Honour of V.V.Ramanadham* (σσ. 174-189). London: Routledge.
- Lioukas, S., Bourantas, D., & Papadakis, V. (1993). Managerial Autonomy of State-Owned Enterprises: Determining Factors. *ORGANIZATION SCIENCE*, 4(4), σσ. 645-666.
- Lipsey, R., Ragan, C., & Storer, P. (2007). *Microeconomics* (13th εκδ.). New York: Prentice Hall.
- Löffler, E. (2009). *Improving the Quality of Public Services: Putting the Citizens at the Centre of Administrative Action*. SIGMA (OECD & EU).
- Lundsgaard, J. (2002). Competition and Efficiency in Publicly Funded Services. *OECD Economic Studies*, 35(2), σσ. 79-128.

- Machlup, F. (1967). Theories of the Firm: Marginalist, Behavioral, Managerial. *The American Economic Review*, 57(1), σσ. 1-33.
- Magnusson, L. G. (1993). Introduction. Στο L. G. Magnusson (Επιμ.), *Mercantilist Economics*. Boston: Kluwer.
- Magnusson, L. G. (2003). Mercantilism. Στο W. J. Samuels, J. E. Biddle, & J. B. Davis (Επιμ.), *A Companion to the History of Economic Thought*. Oxford: Blackwell.
- Malindretou, V., & Economidis, C. (2008). Incorporation of Foreign Transactions in Input-Output Analysis. Approaches and Practices. *Investment Research and Analysis Journal*, 3(1).
- Malinvaud, E. (1971). A Planning Approach to the Public Good Problem. *Swedish Journal of Economics*, 73(1), σσ. 96-112.
- Marglin, S., & Schor, J. (1990). *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Marra, A. (2006). Mixed Public-Private Enterprises in Europe: Economic Theory and an Empirical Analysis of Italian Water Utilities. *Bruges European Economic Research Papers No. 4*. <http://www.coleurop.be/eco/publications.htm>.
- Martin, S., & Parker, D. (1997). *The Impact Of Privatisation. Ownership and Corporate Performance In The U.K.* London: Routledge.
- Marvel, M., & Marvel, H. (2007). Outsourcing Oversight: A Comparison of Monitoring for Inhouse and Contracted Services. *Public Administration Review*, 67(3), σσ. 521-530.
- Matsumura, T. (1998). Partial Privatization in Mixed Duopoly. *Journal of Public Economics*, 70(3), σσ. 473-483.
- Matsumura, T., & Kanda, O. (2005). Mixed Oligopoly at Free Entry Markets. *Journal of Economics*, 84(1), σσ. 27-48.
- Mause, K. (2009, Aug). Contracting Out the State in the OECD World: What Do We (Not) Know? *Paper prepared for FoJuS-Panel, DVPW-Kongress 2009 Kiel*.
- Meade, J. (1952). External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation. *The Economic Journal*, 62(245), σσ. 54-67.
- Medema, S. (2003). The Economic Role of Government in the History of Economic Thought. Στο W. J. Samuels, J. E. Biddle, & J. B. Davis (Επιμ.), *A Companion to the History of Economic Thought*. Oxford: Blackwell.
- Medema, S. (2009). *The Hesitant Hand: Taming Self-Interest in the History of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- Medema, S., & Zerbe, R. (2000). The Coase Theorem. Στο B. Bouckaert, & G. De Geest (Επιμ.), *Encyclopedia of Law and Economics. Vol. I. The History and Methodology of Law and Economics* (σσ. 836-892). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Meggison, W. (2005). *The Financial Economics of Privatization*. New York: Oxford University Press.

- Meggison, W., & Netter, J. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), σσ. 321-389.
- Mill, J. S. (2001 [1859]). *On Liberty*. Kitchener: Batoche Books.
- Mill, J. S. (2004 [1871]). *Principles Of Political Economy [Abridged]* (e-ISBN: 978-1-60384-037-8 (e-book) εκδ.). (S. Nathanson, Επιμ.) Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc.
- Millward, R. (2005). *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Millward, R. (2011). Public Enterprise in the Modern Western World: An Historical Analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), σσ. 375-398 (http://www.academia.edu/985472/PUBLIC_ENTERPRISE_IN_THE_MODERN_WESTERN_WORLD_).
- Miranda, R., & Lerner, A. (1995). Bureaucracy, organizational redundancy and the privatization of public services. *Public Administration Review*, 55(2), σσ. 193–200.
- Mitchell, W. (1989). Chicago Political Economy: A Public Choice Perspective. *Public Choice*, 63(3), σσ. 283-292.
- Mongin, P. (2002). Is There Progress in Normative Economics? Στο S. Boehm, C. Gehrke, H. Kurz, & R. Sturn (Επιμ.), *Is There Progress in Economics?* (σσ. 145-170). Northampton, MA: Edward Elgar.
- Mortensen, D., & Pissarides, C. (1999). New Developments in Models of Search in the Labor Market. Στο O. Ashenfelter, & D. Card (Επιμ.), *Handbook of Labor Economics, Volume 3*. North Holland.
- Mueller, D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, D. (2008). Public Choice: An Introduction. Στο C. Rowley, & F. Schneider (Επιμ.), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy* (σσ. 31-46). Springer Science.
- Mulder, A. (2004). Government Dilemmas in the Private Provision of Public Goods. *PhD Dissertation*. Erasmus University Rotterdam.
- Musgrave, R. (1939). The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *The Quarterly Journal of Economics*, 53(2), σσ. 213–237.
- Musgrave, R. (1941). The Planning Approach in Public Economy: A Reply. *The Quarterly Journal of Economics*, 55(2), σσ. 319–324.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. (1985). A Brief History of Fiscal Doctrine. Στο A. J. Auerbach, & M. Feldstein (Επιμ.), *Handbook of Public Economics, vol. 1* (σσ. 1-59). North-Holland: Elsevier Science Publishers B. V.
- Musgrave, R. (1996). The Role of the State in Fiscal Theory. *International Tax and Public Finance*(3), σσ. 247-258.

- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1973). *Public Finance in Theory and Practice* (First εκδ.). New York: McGraw Hill.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (2003). Prologue. Στο I. Kaul, P. Conceicao, K. Goulven, & R. Mendoza (Επιμ.), *Providing Global Public Goods* (σσ. xii-xv). New York: UNDP / Oxford University Press.
- Myles, G. (2003). *Public Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mylonas, P., & Joumard, I. (1999). *Greek Public Enterprises: Challenges for Reform*, Working Paper No. 214. Paris: OECD.
- Myrdal, G. (1958). *Value in Social Theory*. New York: Harper.
- Nalebuff, B., & Stiglitz, J. (1983). Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition. *The Bell Journal of Economics*, 14(1), σσ. 21-43.
- Nellis, J. (1988). Contract Plans and Public Enterprise Performance. *World Bank Working Papers #118*.
- Nellis, J., & Kikeri, S. (1989). Public Enterprises Reform: Privatisation and the World Bank. *World Development*, 17(5), σσ. 659-672.
- Nicholson, W., & Snyder, C. (2008). *Microeconomic Theory. Basic Principles and Extensions* (10th εκδ.). Mason, OH: Thomson South-Western.
- Niskanen, W. (1975). Bureaucrats and Politicians. *The Journal of Law & Economics*, 18(3), σσ. 617-643.
- Niskanen, W. (2007 [1971]). *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick: Aldine Transaction.
- Nurske, R. (1952). Some International Aspects of the Problem of Economic Development. *American Economic Review*, 42(2).
- Nutt, P. c. (1999). Public–Private Differences and the Assessment of Alternatives for Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2), σσ. 305-349.
- O'Donnell, M. (1979). Pigou: an extension of Sidgwickian thought. *History of Political Economy*, 11(4), σσ. 588–605.
- Oakland, W. (1969). Joint Goods. *Economica*, 36(143), σσ. 253-268.
- Oakland, W. (1974). Public Goods, Perfect Competition and Underproduction. *Journal of Political Economy*, 84(5), σσ. 927-939.
- Oakland, W. (1987). Theory of Public Goods. Στο A. J. Auerbach, & M. Feldstein (Επιμ.), *Handbook of Public Economics*, vol. II (σσ. 485-535). North-Holland: Elsevier Science Publishers B. V.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- O'Brien, D. P. (2003). Classical Economics. Στο W. J. Samuels, J. E. Biddle, & J. B. Davis (Επιμ.), *A Companion to the History of Economic Thought*. Oxford: Blackwell.

- O'Brien, D. P. (2004). *The Classical Economists Revisited*. Princeton: Princeton University Press.
- OECD. (2002). *Local Governance and Partnerships. A Summary of the Findings of the OECD Study on Local Partnerships. LEED Programme*. Paris.
- OECD. (2003). *Privatising State-Owned Enterprises. An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2004). *OECD Principles of Corporate Governance*. Paris.
- OECD. (2005a). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD.
- OECD. (2005b). *Comparative Report On Corporate Governance Of State-Owned Enterprises*. Paris.
- OECD. (2005c). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2005d). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- OECD. (2008). *Service Delivery in Fragile Situations. Key Concepts, Findings and Lessons. OECD/DAC Discussion Paper*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality*. Paris: OECD.
- OECD. (2009a). *State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality*. Paris: OECD.
- OECD. (2009b). *Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries*. Paris.
- OECD. (2010). *Privatisation in the 21st Century. Summary of Recent Experiences*. Paris.
- OECD. (2010a). *Contracting Out Government Functions and Services in Post-Conflict and Fragile Situations*. Paris: OECD/PDG.
- OECD. (2011a). *Innovation in Public Service Delivery - Context, Approaches and Challenges*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011b). *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*. Paris: OECD.
- OECD. (2011c). *State-Owned Enterprise Governance Reform: An Inventory of Recent Change*. Paris: OECD.
- OECD. (2011d). *Together for Better Public Services – Partnering with Citizens and Civil Society, OECD Public Governance Reviews*. Paris: OECD.
- OECD. (2012). *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business*. Paris.
- OECD. (2015). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises (2nd εκδ.)*. Washington: OECD.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- O'Neill, H., & Rondinelli, D. (2004). Ownership and its Impact on Coping with Financial Crisis: Differences in State-, Mixed-, and Privately-Owned Enterprises in Thailand. *Asia Pacific Journal of Management*(21), σσ. 49-74.
- Ontario Public Service Restructuring Secretariat. (1999). *Alternative Service Delivery in the Ontario Public Sector*.
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity and Management Review*, 16(4), σσ. 349-356.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Boston: Addison-Wesley.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2003). How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action. *Journal of Theoretical Politics*, 15(3), σσ. 239-270.
- Ostrom, E. (2010). The Challenge of Common-Pool Resources. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50(4), σσ. 8-21.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2), σσ. 203-216.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1977). Public Goods and Public Choices: The emergence of Public Economies and Industry Structures. Στο E. S. Savas (Επιμ.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance* (σσ. 7-49). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961, December). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55.
- Pagoulatos, G. (2001). The Enemy Within: Intergovernmental Politics and Organizational Failure in Greek Privatization. *Public Administration*, 79(1), σσ. 125-146.
- Pagoulatos, G. (2005). The Politics of Privatisation: Redrawing the Public–Private Boundary. *West European Politics*, 28(2), σσ. 358-380.
- Parker, D. (1993). Ownership, Organizational Changes and Performance. Στο T. Clarke, & C. Pitelis (Επιμ.), *The Political Economy Of Privatization*. , London, pp. 31–53 (σσ. 31-53). London: Routledge.
- Parrado, S. (2005). Assigning Competences and Functions to Local Self-Government in Four EU Member States: A Comparative Review. *Working Paper, SIGMA (OECD & EU)*.
- Peltzman, S. (1971). Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States. *Journal of Law and Economics*, 14(1).
- Peteri, G. (1997). Alternative Service Delivery. Στο J. Nemec, & G. Wright (Επιμ.), *Public Finance. Theory and Practice in Central European Transition*. Bratislava: NISPAcee.

- Pickhardt, M. (2006). Fifty Years After Samuelson's "Pure Theory of Public Expenditure" What Are We Left With? . *Journal of the History of Economic Thought*, 28(4), σσ. 439–460.
- Pigou, A. (1932 [1920]). *The Economics of Welfare* (4η εκδ.). London: McMillan.
- Pinaud, N. (2007). *Public-Private Dialogue in Developing Countries. Opportunities and Risks*. Paris: OECD.
- Pissarides, C. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory* (2nd εκδ.). Cambridge, MA: MIT Press.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, 68(3), σσ. 79-91.
- Rainey, H., & Chun, H. (2007). Public and Private Management Compared. Στο E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt (Επιμ.), *The Oxford Handbook of Public Management* (σσ. 72-102). New York: Oxford University Press.
- Rainey, H., & Chun, H. (2007). Public and Private Management Compared. Στο E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt (Επιμ.), *The Oxford Handbook of Public Management* (σσ. 72-102). New York: Oxford University Press.
- Randall, A. (1983, January). The problem of market failure. *Natural Resources Journal*, 23, σσ. 131-148.
- Rees, R. (1988). Inefficiency, Public Enterprise and Privatisation. *European Economic Review*(32), σσ. 422-431.
- Riley, J. (2001). Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling. *Journal of Economic Literature*, 39(June), σσ. 432-478.
- Robbins, L. (1935 [1932]). *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* (2η εκδ.). London: Macmillan.
- Robbins, L. (1947). *The Economic Problem in War and Peace*. London: McMillan.
- Roncaglia, A. (2005). *The Wealth of Ideas. A History of Economic Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rondinelli, D. (2008). Can Public Enterprises Contribute to Development? A Critical Assessment and Alternatives for Management Improvement. Στο *Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities* (σσ. 21-42). New York: United Nations.
- Rondinelli, D., & Cheema, S. (1983). Implementing Decentralization Policies: An Introduction. Στο D. Rondinelli, & S. Cheema (Επιμ.), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Rosen, H. (2002). *Public Finance* (6th εκδ.). New York: McGraw-Hill.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, 53(3).
- Rothschild, M., & Stiglitz, J. (1976). Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *Quarterly Journal of Economics*, 90(4), σσ. 629-649.

- Rowell, D., & Connelly, L. (2012). A History of the Term Moral Hazard. *Journal of Risk and Insurance*, 79(4), σσ. 1051-1075.
- Rubinfeld, D. (1987). The Economics of the Local Public Sector. Στο A. J. Auerbach, & M. Feldstein (Επιμ.), *Handbook of Public Economics*, vol. II (σσ. 571-645). North-Holland: Elsevier Science Publishers B. V.
- Rydin, Y., & Pennington, M. (2000). Public Participation and Local Environmental Planning: The Collective Action Problem and the Potential of Social Capital. *Local environment*, 5(2), σσ. 153-1669.
- Salamon, L. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), σσ. 387-389.
- Samuelson, P. (1955). Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 37(4), σσ. 350-356.
- Samuelson, P. (1958). Aspects of Public Expenditure Theories. *The Review of Economics and Statistics*, 40(4), σσ. 332-338.
- Samuelson, P. (1967). Foreword. Στο J. Graaff, *Theoretical Welfare Economics*. London: Ballantyne.
- Samuelson, P. (2004). An Interview with Paul Samuelson: Welfare Economics, "Old" and "New", and Social Choice Theory. (K. Suzumura, Υπεύθυνος συνεντεύξεων) Tokyo: Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Sandler, T. (1992). *Collective Action: Theory and Applications*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sandler, T. (2002). Financing International Public Goods. Στο M. Ferroni, & A. Mody (Επιμ.), *International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing*. Norwell, Mass.: Kluwer Academic Publishers.
- Sandler, T. (2004). *Global Collective Action*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Sandler, T. (2015). Collective Action: Fifty Years Later. *Public Choice*, 164(3), σσ. 195-216.
- Sandler, T., & Tschirhart, J. (1997). Club Theory: Thirty Years Later. *Public Choice*, 93(3/4), σσ. 335-355.
- Sandmo, A. (1987). Public Goods. Στο M. Milgate, J. Eatwell, & P. Newman (Επιμ.), *The New Palgrave Dictionary of Economics. First Edition*. Palgrave Macmillan.
- Sandmo, A. (2003). Public Provision and Private Incentives. *Nordic Journal of Political Economy*, 29, σσ. 87-104.
- Sandmo, A. (2008). Public Goods. Στο S. Durlauf, & L. Blume (Επιμ.), *The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Second Edition*. Palgrave Macmillan.

- Sappington, D., & Sidak, G. (1999). *Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises*. Joint AEI-Brookings Center for Regulatory Studies working paper.
- Sappington, D., & Stiglitz, J. (1987). Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), σσ. 567-582.
- Saussier, S., & Klien, M. (2014). Local Public Enterprises: A Taxonomy. *Discussion Paper Series, EPPP DP No. 2014-12. IAE-Sorbonne*.
- Sauter, R. W., Weisman, R. D., & Percy, R. W. (1988). Union View: Subcontracting the Work of Union Members in the Public Sector. *Labour Law Journal*, 39(8), σσ. 487-496.
- Sauter, W. (2009). Services of General Economic Interest (SGEI) and Universal Service Obligations (USO) as an EU Law Framework for Curative Healthcare. Στο R. Nickel (Επιμ.), *Conflict of Laws and Laws of Conflict in Europe and Beyond* (σσ. 475-527). Oslo: ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Savas, E. (1987). *Privatisation: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Savas, E. (1989). A Taxonomy Of Privatization Strategies. *Policy Studies Journal*, 18(2), σσ. 343-355.
- Savas, E. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.
- Savas, E. (2005). *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons*. Washington, DC: CQ Press.
- Schmidt, K. (1996). The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 12(1), σσ. 1-24.
- Schmitz, P. (2000). Partial Privatization and Incomplete Contracts: The Proper Scope of Government Reconsidered. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 57(4), σσ. 394-411.
- Schneider, F. (2003). *Privatisation in OECD Countries: Theoretical Reasons and Results Obtained*. Paris: OECD.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row.
- Scitovsky, T. (1954). Two Concepts of External Economies. *Journal of Political Economy*, 1962(2).
- Sen, A. (1970). *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-Day.
- Sen, A. (1973). *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon.
- Shapiro, C., & Stiglitz, J. (1984). Equilibrium unemployment as a worker discipline device. *American Economic Review*, 74(3), σσ. 433-444.
- Shapiro, C., & Willig, R. (1990). Economic rationales for Privatization in Industrial and Developing Countries. Στο E. Suleiman, & J. Waterbury (Επιμ.), *The*

- Political Economy Of Public Sector Reform And Privatization*. Boulder: Westview Press.
- Sheshinski, E., & Lopez-Calva, L. L. (2003). Privatization and its Benefits: Theory and Evidence. *CESifo Economic Studies*, 49(3), σσ. 429-460.
- Shirley, M. (1983). *Managing State-Owned Enterprises*. Washington: World Bank, World Bank Staff Working Paper No. 577.
- Shirley, M., & Nellis, J. (1991). *Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience*. Washington: World Bank.
- Shirley, M., & Walsh, P. (2000). *Public versus private ownership: The current state of the debate*. World Bank Working Papers – Private Sector Development. Investment behavior of firms, No. 2420.
- Shleifer, A. (1998). State versus Private Ownership. *The Journal of Economic Perspectives*, 12(4), σσ. 133-150.
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1988). Value Maximization and the Acquisition Process. *Journal of Economic Perspectives*, 2(1), σσ. 7-20.
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1994). Politicians and Firms. *Quarterly Journal of Economics*, 109(4), σσ. 995-1025.
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1995). A Survey of Corporate Governance. *Harvard Institute of Economic Research*(1741).
- Short, R. (1984). Public Enterprises: A Statistical Comparison. Στο C. Gray, R. Short, & R. Floyd (Επιμ.), *Public Enterprise in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects* (σσ. 110-192). Whashington DC: IMF.
- Sidgwick, H. (2011 [1887]). *The Principles of Political Economy*. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139095358>: Cambridge University Press.
- Sikorski, D. (1993). A General Critique of the Theory of Public Enterprise: Part I. *International Journal of Public Sector Management*, 6(2), σσ. 17-40.
- Silvestre, J. (2003). Wicksell, Lindahl and the Theory of Public Goods. *The Scandinavian Journal of Economics*, 105(4), σσ. 527-553.
- Simons, H. (1948). *Economic Policy for a Free Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Simpson, S., & Buabeng, T. (2013). Performance Contract and Performance of Public Enterprises: A Study of the Implementation Processes. *Journal of Public Administration and Governance*, 3(2), σσ. 10-21.
- Skaked, A., & Sutton, J. (1981). The self-regulating profession. *Review of Economic Studies*, 48, σσ. 217-234.
- Skelly, M. (1997). *Alternative Service Delivery in Canadian Municipalities*. Toronto: ICURR PRESS.
- Slyke, D. (2003). The Mythology of Privatization in Contacting for Social Services. *Public Administration Review*, 63(3), σσ. 277-296.
- Smith, A. (2005 [1776]). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. The Electronic Classics Series: Pennsylvania State University.

- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *Quarterly Journal of Economics*, 87(3), σσ. 355-374.
- Starmer, C. (2000). Developments in Non-Expected Utility Theory: The Hunt for a Descriptive Theory of Choice Under Risk. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII(June), σσ. 332-382.
- Starr, P. (1989). The Meaning of Privatization. Στο S. Kamerman, & A. Kahn (Επιμ.), *Privatization and the Welfare State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stigler, G. (1966). *The Theory of Price* (3rd εκδ.). New York: MacMillan.
- Stiglitz, J. (1993). Some Theoretical Aspects of Privatization: Applications to Eastern Europe. Στο M. Baldassari, L. Paganetto, & E. Phelps (Επιμ.), *Privatization Process in Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Stiglitz, J. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton.
- Stiglitz, J. (2003). Globalization and the Economic Role of the State in the New Millenium. *Industrial an Corporate Change*, 12(1), σσ. 3-26.
- Strange, T., & Bayley, A. (2008). *Sustainable Development: Linking Economy, Society, Environment*. Paris: OECD.
- Strick, J. (1999). *The Public Sector in Canada: Programs, Finance, and Policy*. Toronto: Thompson Educational Publishing Inc.
- Sturm, R. (1998). Public Goods. Στο K. Heinz D., & S. Neri, *The Elgar Companion to Classical Economics vol. 2* (σσ. 229-235). Cheltenham: Edward Elgar.
- Suzumura, K. (2002). Introduction. Στο K. Arrow, A. Sen, & K. Suzumura (Επιμ.), *Handbook of Social Choice and Welfare* (Τόμ. 1). Elsevier/North-Holland.
- Tanzi, V. (1997). The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective. *IMF WP/97/114*.
- Tanzi, V. (2009). The Economic Role of the State Before and After the Current Crisis. *65th Congress of the International Institute of Public Finance*. Cape Town (mimeo).
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (1997). Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective. *The American Economic Review*, 87(2), σσ. 164-168.
- The BID Manual: Establishing and Operating a BID*. (1995). New York: NYC BIDs Association.
- Thomson, G. (Επιμ.). (1989). *Industrial Policy: USA and UK Debates*. London: Routledge.
- Thurmaier, K. (Επιμ.). (2013). *A Handbook of Alternative Service Delivery for Local Government*. DeKalb: Northern Illinois University. Center for Government Studies.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), σσ. 416-24.
- Toninelli, P. (2008). From Private to Public to Private Again: A Long-Term Perspective on Nationalization. *Analise Social*, XLIII(4), σσ. 675-692.

- Trattner, W. (1999). *From Poor Law to Welfare State* (6th εκδ.). New York: The Free Press.
- Trogen, P. (2005). Public Goods. Στο D. Robbins (Επιμ.), *Handbook of Public Sector Economics* (σσ. 169-208). London: Marcel Dekker/CRC Press LLC.
- Tubaro, P. (2010). History of Economic Thought. Στο R. C. Free (Επιμ.), *21st Century Economics: A Reference Handbook. Vol. 1* (σσ. 3-11). Sage Publications.
- Tullock, G. (1969). Social Cost and Government Action. *The American Economic Review*, 59(2), σσ. 189-197.
- Tullock, G., Seldon, A., & Brady, G. (Επιμ.). (2002). *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Ulbrich, H. (2003). *Public Finance in Theory and Practice*. Mason, Oh: South Western.
- UNDP. (1999). Decentralization: A Sampling of Definitions, Joint UNDP-Government of Germany Evaluation of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance, Working paper.
- UNDP. (2005). *Preparing National Strategies to Achieve the Millennium Development Goals: A Handbook*.
- UNIDO. (1996). *Recent Experiences with Alternative Forms of Privatization. Case Studies and a Synthesis with a Focus on the Role of Government*. Vienna.
- UNIDO. (2008). *Public Goods for Economic Development*. Vienna.
- United Nations. (2008). *Contribution of Decentralized Cooperation to Decentralization in Africa*. UNDESA.
- Varian, H. (1992). *Microeconomic Analysis* (3d εκδ.). New York: W. W. Norton & Company.
- Vavouras, I. (1988). The Theory of Public Enterprise Restated. *Annals of Public and Cooperative Economy*, 59(3), σσ. 331-340.
- Vavouras, I. (1996). Public Enterprise in the European Union: Prospects and Constraints. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 67(2), σσ. 267-280.
- Veblen, T. (1899). *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study in the Evolution of Institutions*. New York: McMillan.
- Ver Eecke, W. (1999). Public goods: An ideal concept. *Journal of Socio- Economics*, 28(2), σσ. 139-156.
- Vickers, J., & Yarrow, G. (1988). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Vickers, J., & Yarrow, G. (1991). Economic Perspectives on Privatization. *Journal of Economic Literature*, 5(2), σσ. 111-132.
- Villalonga, B. (2000). Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 42, pp. 43-74.

- Viving, A., Boardman, A., & Moore, M. (2014). The Theory and Evidence Pertaining to Local Government Mixed Enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(1).
- Voytek, K. (1991). Privatizing Government Service Delivery: Theory, Evidence, and Implications. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 9(2), σσ. 155-171.
- Warner, M. (2008). Reversing Privatization, Rebalancing Government Reform: Markets, Deliberation and Planning. *Policy and Society*, 27(2), σσ. 163-174.
- Warner, M., & Clifton, J. (2013). Marketization, Public Services and the City: The Potential for Polanyian Counter Movements. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, doi: 10.1093/cjres/rst028.
- Warner, M., & Hefetz, A. (2008). Managing markets for public service: The Role of Mixed Public/Private Delivery of City Services. *Public Administration Review*, 68(1), σσ. 155-166.
- Weiss, L. (1990). Bankruptcy Resolution: Direct Costs and Violation of the Priority of Claims. *Journal of Financial Economics*, 27(2), σσ. 285-314.
- Whitehead, C. (1988). Introduction: Theory and Practise. Στο C. Whitehead (Επιμ.), *Reshaping the Nationalized Industries*. New Brunswick: Transaction Books.
- Wilkins, J. (2003). Conceptual and Practical Considerations in Alternative Service Delivery. (IIAS, Επιμ.) *International Review of Administrative Sciences*, 69(2), σσ. 173-189.
- Williamson, O. (1976). Franchise Bidding for Natural Monopolies-in General and with Respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 7(1), σσ. 73-104.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics & Organization*, 15(1), σσ. 306-342.
- Willig, R. (1993). Public Versus Regulated Private Enterprise. *Annual Bank Conference on Development Economics*. Washington, D.C.: World Bank.
Ανάκτηση από http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1994/03/01/000009265_3970702134943/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- Winter, S. G. (1971). Satisficing, Selection, and the Innovating Remnant. *Quarterly Journal of Economics*, 85(2).
- Wintrobe, R. (1987). The Market for Corporate Control and the Market for Political Control. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2), σσ. 435-448.
- Wolf, C. (1979). A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis. *Journal of Law and Economics*, 22(1), σσ. 107-139.
- Wolf, C. (1986). *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Santa Monica, Ca: The Rand Corporation.

- Wollman, H. (2011). Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse? *HKJU – CCPA*, 11(4), σσ. 889–910.
- Wollmann, H., & Marcou, G. (2010). Introduction. Στο H. Wollmann, & G. Marcou (Επιμ.), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market* (σσ. 1-14). Edward Elgar.
- World Bank. (1983). *World Development Report*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (1988). *Techniques of Privatization of State-owned Enterprises, Technical Paper*, No. 90, 3 volumes. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, A Long Term Perspective Study*. Washington: The World Bank.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington: The World Bank.
- World Bank. (1994). *Governance, The World Bank's Experience*. Washington: The World Bank.
- World Bank. (1995). *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (1999b). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- World Bank. (2000). *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000*. New York: Oxford University Press.
- World Bank. (2004). *Contracting Out Utility Regulatory Functions: Final Report*. Washington, D.C.
- World Bank. (2009). *Alternative Mechanisms of Service Delivery – Legal and Regulatory Review. Volume 1*. Washington: The World Bank.
- World Bank. (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Toolkit*. Washington, DC: The World Bank.
- Yarrow, G. (1986, Apr). Privatization in Theory and Practice. *Economic Policy*, 1(2), σσ. 323-377.
- Zerbe, R. (1976). The Problem of Social Cost: Fifteen Years Later. Στο A. Y. Lin (Επιμ.), *Externality Theory and Measurement* (σσ. 29-36). St. Louis, MO: Academic Press.
- Zerbe, R., & McCurdy, H. (1999). The Failure of Market Failure. *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(4), σσ. 558–578.
- Zussman, D. (2002). Alternative Service Delivery. Στο C. Dunn (Επιμ.), *The Handbook of Canadian Public Administration* (σσ. 53-73). Oxford: Oxford University Press.
- Αναστόπουλος, Ι. (1987). *Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις (Νομική – Θεσμική Θεώρηση)*. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (1995). *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht*. Αθήνα: Θεμέλιο.

- Αντωνόπουλος, Α. (1998). Δανειοδότηση των Επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(3 - Φάκελος: Επιχειρήσεις Αυτοδιοίκησης), σσ. 41-45.
- Βαβούρας, Ι. (1985). Κοινωνικός Προγραμματισμός: Η Βάση για την Ανάπτυξη Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*(59), σσ. 71-96.
- Βαβούρας, Ι. (1987). Ο Κοινωνικός Χαρακτήρας της Δημόσιας Επιχείρησης. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*(64), σσ. 43-55.
- Βαλατσός, Α. (1998). Εφαρμογή των Αρχών Οργάνωσης και Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ελλάδα (Ζητήματα που ανακύπτουν για τις επιχειρήσεις ΟΤΑ). *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(3 - Φάκελος: Επιχειρήσεις Αυτοδιοίκησης), σσ. 46-57.
- Βουλή των Ελλήνων. (2005). *Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου: "Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ)"*, ΦΕΚ 314/Α/27.12.05, Αριθμ. νόμου 3429/05. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Γετίμης, Π., & Καυκαλάς, Γ. (1990). Τοπική Ανάπτυξη και Μορφές Κρατικής Ρύθμισης. *Τόπος*(1), σσ. 3-18.
- Γκέκας, Ρ., & Μήτσου, Κ. (2006). *Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις στην ΕΕ*. Αθήνα: ΚΕΔΚΕ (Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης).
- Δαγτόγλου, Π. (1997). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (4η εκδ.). Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Δανόπουλος, Γ. (2001). Η Ανάθεση Μελετών από τις Επιχειρήσεις των ΟΤΑ. Σχόλιο στην 36/1198 Γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ν.Σ.Κ. *Δήμος*(3), σσ. 54-59.
- ΕΕΤΑΑ. (1988). *Αναπτυξιακή Δημοτική Επιχείρηση Καλαμάτας: Οικονομοτεχνική Μελέτη Βιωσιμότητας*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. (1983). *Έκθεση για την Κοινωνική Εξέλιξη. Έτος 1982*. Βρυξέλλες: ΕΚΑΧ-ΕΟΚ-ΕΥΡΑΤΟΜ.
- Ευσταθιάδης, Δ. (1998). Μια Αποτίμηση των Δημοτικών Επιχειρήσεων. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(3 - Φάκελος: Επιχειρήσεις Αυτοδιοίκησης), σσ. 15-17.
- ΙΤΑ-Γκέκας et al. (2005). *Φορολογική Αποκέντρωση-Ταμείο Συνοχής. Χωρίς Επιβάρυνση του Πολίτη*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ-Κανελλοπούλου et al. (2006). *Οι Έλεγχοι στους ΟΤΑ - Προτάσεις για τον Εξορθολογισμό και την Αποτελεσματικότητα του Συστήματος*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ-Παπούλιας et al. (2007). *Διοικητικός Εκσυγχρονισμός. "Προς το Δήμο του 21ου Αιώνα". Συζήτηση και μια Πρόταση*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ-Παπούλιας et al. (2008). *Η θωράκιση της Αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με Φορολογικούς Πόρους*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ-Σωτηρέλης et al. (2005). *Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ-Σωτηρέλης et al. (2009). *Μελέτη για τη Λειτουργική Αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν Όψει της Διοικητικής Μεταρρύθμισης*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ-Χατζηπαντελής et al. (2008). *Η Πρόκληση μιας Νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: ΙΤΑ.

- ΙΤΑ-Χλέπας et al. (2008). *Το Σύστημα Διακυβέρνησης των Νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*. Τελική Έκθεση. Αθήνα: ΙΤΑ.
- Καλλιαντζίδης, Α. (1989). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Σταυροδρόμι της επιχειρηματικής Πρόκλησης*. Θεσσαλονίκη: Αγροτικές Συνεταιριστικές Εκδόσεις Α.Ε.
- Καράγιωργας, Δ. (1981α). *Δημόσια Οικονομική 1: Οι Οικονομικές Λειτουργίες του Κράτους*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καράγιωργας, Δ. (1981β). *Δημόσια Οικονομική 2: Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- ΚΕΔΚΕ. (1998). Φάκελος: Επιχειρήσεις Αυτοδιοίκησης. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(3).
- ΚΕΔΚΕ. (2002). Πόλη και Πολιτισμός. Πρακτικά Συνεδρίου. Ζάκυνθος.
- ΚΕΠΕ. (1990). *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εκθέσεις για το Πρόγραμμα 1988-1992* (18). Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Κηρολύτης, Ν. (1983). Μελέτη για την Ιστορική Εξέλιξη της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας των ΟΤΑ. *ΕΤΑ*, σ. 1329 επ.
- Κλειώσης, Χ. (1977). *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως (από τους Προϊστορικούς Χρόνους Μέχρι Σήμερα)*. Αθήνα.
- Κοκκίδου, Α. (1992). Επέκταση των Αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Νέες Επιχειρήσεις Οικονομικού Χαρακτήρα. *Διδακτορική Διατριβή*. Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- ΚΤΕΠ. (2008). *Σύσταση Κοινοφελούς Επιχείρησης Δήμου Καλαμάτας. Οικονομοτεχνική Μελέτη Βιωσιμότητας*. Καλαμάτα.
- ΚΤΕΠ. (2009). *Σύσταση Δημοτικής Ανώνυμης Εταιρείας Αξιοποίησης Ακίνητης Περιουσίας Δήμου Καλαμάτας. Οικονομοτεχνική Μελέτη Βιωσιμότητας*. Καλαμάτα.
- Μαΐστρος, Π. (2009). *Τα Τρία Κύματα Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μαλαπάνης, Χ. (2005). *Μελέτη ΔΕΠΑΚ: Σημερινή κατάσταση – Δυνατότητες – Προοπτικές, Αποφ. 8 Δ.Σ. της ΔΕΠΑΚ*. Καλαμάτα: ΔΕΠΑΚ.
- Μαυραγάνη, Μ. (2009). Επιχειρήσεις των ΟΤΑ. Οργάνωση και Λειτουργία των Επιχειρήσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Διδακτορική Διατριβή*. Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Μητλιάγκας, Π. (1998). Αναπτυξιακές Εταιρείες: θεσμικό Πλαίσιο - Προτάσεις. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(3 - Φάκελος: Επιχειρήσεις Αυτοδιοίκησης), σσ. 18-23.
- Μπαμπανάσης, Σ. (1985). *Ιδιομορφίες της Ανάπτυξης στη Νότια Ευρώπη: Υπάρχει Νοτιοευρωπαϊκό Μοντέλο;*. Αθήνα: Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.
- Μπαμπούνης, Χ. (2007). *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ελλαδικός Χώρος*. Θεσσαλονίκη: Βάνιας.
- Μπέλλης, Β. (2001). Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως Μηχανισμοί Στήριξης της Επιχειρηματικότητας. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(1), σσ. 113-119.

- Μπενέκος, Η. (2009, 12 24). Η Αμαρτωλή Ιστορία των Δημοτικών Επιχειρήσεων. *Ημερησία*. Ανάκτηση 7 5, 2010, από <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26510&subid=2&pubid=23309187>
- Μπένος, Σ. (1989). *3 Χρόνια Ανασυγκρότησης Μετά τους Σεισμούς*. Δήμος Καλαμάτας.
- Μπένος, Σ. (1997). Ο Σταύρος Μπένος μας Ενημερώνει. (Π. Παπαγιάννης, Υπεύθυνος συνεντεύξεων) Τοπική Αυτοδιοίκηση & Αποκέντρωση, # 6 (Νοεμβ.-Δεκ.).
- Μπεριάτος, Η. (1994). Η Διοικητική Αναδιάρθρωση σε Τοπικό Επίπεδο: Η Πολιτική της Ανακυττάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994). *Τόπος*, 8/94, σσ. 41-70.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (1998). *Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως Φορείς της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας*. Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2004). *Τοπική Αυτοδιοίκηση* (Τόμ. Ι). Αθήνα: Σάκκουλας.
- Μπραουδάκης, Γ., & Σταύρου, Β. (1998). Δημοτικές "Επιχειρήσεις". Μια Απόπειρα Αποτίμησης της Εμπειρίας. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(3 - Φάκελος: Επιχειρήσεις Αυτοδιοίκησης), σσ. 59-64.
- Νικολινάκος, Μ. (1983). *Κοινωνικός Μετασηματισμός και Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Αιχμή.
- Οικονομίδης, Χ. (2007). *Εισαγωγή στο Σύστημα και την Ανάλυση Εισροών-Εκροών*. Αθήνα: Κριτική.
- Παλαιολόγος, Χ. (1998). Τα Προβλήματα του Θεσμού των Δημοτικών Επιχειρήσεων Μετά τις Νέες Νομοθετικές Ρυθμίσεις. Ανάγκη Διατήρησης και Ανάπτυξής του. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(3 - Φάκελος: Επιχειρήσεις Αυτοδιοίκησης), σσ. 10-14.
- Παπαγιάννης, Π. (1985). Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις. *Τοπική Αυτοδιοίκηση*(1-2), σσ. 28-42.
- Παπαδημητρίου, Γ. (1994). Πρόλογος. Στο Ν.-Κ. Χλέπας, *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις* (σσ. 15-18). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Παυλόπουλος, Π. (2006, 2 26). Η Εξυγίανση των Δημοτικών Επιχειρήσεων. *Καθημερινή*.
- ΠΕΤΑ. (2002). *Ενημέρωση και Αξιοποίηση του Μητρώου των Επιχειρήσεων της Αυτοδιοίκησης: Τελική Έκθεση*. Αθήνα: ΚΕΔΚΕ.
- ΠΕΤΑ. (2005). *Γενικά Συμπεράσματα της Απογραφής των Δημοτικών Επιχειρήσεων 2004*. Αθήνα: ΚΕΔΚΕ.
- Πετράκης, Ν. (1998). Ο Οργανισμός Ανάπτυξης Σητείας (Ο.Α.Σ.) Α.Ε. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(3 - Φάκελος: Επιχειρήσεις Αυτοδιοίκησης), σσ. 65-73.
- Ράπανος, Β. (2009). *Μέγεθος και Εύρος Δραστηριοτήτων του Δημόσιου Τομέα. Κείμενο Εργασίας*. IOBE.
- Ράπανος, Β., Καπλάνογλου, Γ., Rosen, Η., & Gayer, Τ. (2009). *Δημόσια οικονομική. Τόμος Ιος, Σύγχρονη θεωρία και Ελληνική πραγματικότητα*. Αθήνα: Κριτική.

- Σακελλαρόπουλος, Θ. (1992). *Προβληματικές Επιχειρήσεις: Κράτος και Κοινωνικά Συμφέροντα τη Δεκαετία του '80*. Αθήνα: Κριτική.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (1993). *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική*. Αθήνα: Κριτική.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (1999). Αναζητώντας το Νέο Κοινωνικό Κράτος. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος (Επιμ.), *Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους* (σσ. 23-67). Αθήνα: Κριτική.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2006). *Θεσμικός Μετασχηματισμός και Οικονομική Ανάπτυξη. Κράτος και Οικονομία στην Ελλάδα 1830-1922* (2η εκδ.). Αθήνα: Διόνικος.
- Σαπουνάκης, Α. (1998). 1984-1998: Δεκαπέντε Χρόνια Επιχειρηματικής Δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(2), σσ. 122-156.
- Σαπουνάκης, Α. (1999). Η Επιχειρηματική Δραστηριότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση*(1), σσ. 31-38.
- Σκιά-Πανοπούλου, Χ. (2008). *Διαχείριση της Πολιτιστικής Ανάπτυξης. Θεωρητικές Προσεγγίσεις, Εμπειρική Έρευνα: Η περίπτωση της Καλαμάτας*. Καλαμάτα: Χριστοπούλου Αικατερίνη.
- ΣΟΛ ΑΕ. (2006). *Έκθεση Διαχειριστικού Ελέγχου της ΔΕΠΑΚ των Χρήσεων 2001-2005*. Αθήνα: ΣΟΛ ΑΕ.
- ΣΟΛ ΑΕ. (2011). *Έκθεση Ελέγχου Επί της Οικονομικής Διαχειρίσεως της Κοινοφελούς Επιχείρησης Δήμου Καλαμάτας «ΦΑΡΙΣ» Χρήσεως 2010*. Αθήνα.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (1963). *Η Δημοσία Επιχείρησις*. Αθήνα: Ι.Ν. Ζαχαρόπουλος.
- Τάτσος, Ν. (1986). *Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Τριανταφυλλοπούλου, Α. (1998). Επιχειρήσεις ΟΤΑ. Ένας Θεσμός που "Βάλλεται" από τον "Καποδίστρια". *Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκέντρωση*(1).
- Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2001). Το Φορολογικό Καθεστώς των Αμιγών και Μικτών Δημοτικών Επιχειρήσεων. *Δήμος*(3), σσ. 45-48.
- Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2004). Οι Επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Διδακτορική Διατριβή*. ΕΕΤΑΑ.
- Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2008). *Επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Σ. Ι. Ζαχαρόπουλος.
- Τσιτσιρίγκος, Β. (1998). Δημοτικές Επιχειρήσεις - Αναπτυξιακές Εταιρείες. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*(3 - Φάκελος: Επιχειρήσεις Αυτοδιοίκησης), σσ. 74-79.
- Τσοτσορός, Σ. (1994). *Η Συγκρότηση του Βιομηχανικού Κεφαλαίου στην Ελλάδα (1898-1939). Τόμος Πρώτος*. Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης.
- Τσοτσορός, Σ. (1996). «Πολιτικές "Κρατικοποίησης"-Ιδιωτικοποίησης στην Ελληνική Βιομηχανία (Οικονομικά και Κοινωνικά Αδιέξοδα)». Στο *Όρια και Σχέσεις Δημόσιου και Ιδιωτικού* (σσ. 302-315). Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Τσουκαλάς, Κ. (1981). *Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος. Η Συγκρότηση του Δημοσίου Χώρου στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.

- ΥΠΕΣ. (2010). *Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης»*. Αθήνα: ΥΠΕΣ.
- ΥΠΕΣΔΔΑ. (1997). *Εισηγητική Έκθεση για τη Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης: "Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας"*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- ΥΠΕΣΔΔΑ. (2006). *Αιτιολογική Έκθεση επί του Σχεδίου του Νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν. 3463/2006)*. Αθήνα: ΥΠΕΣΔΔΑ.
- ΥΠΕΣΔΔΑ. (2007α). Νέο θεσμικό πλαίσιο των Επιχειρήσεων ΟΤΑ. Εγκύκλιος αριθμ. 16 (22/02/2007).
- ΥΠΕΣΔΔΑ. (2007β). Διευκρινίσεις Ζητημάτων που Προκύπτουν από την Εφαρμογή του Νέου Θεσμικού Πλαισίου για τις Δημοτικές και Κοινοτικές Επιχειρήσεις. Εγκύκλιος αριθμ. 77 (19/12/2007).
- Φλογαΐτης, Σ. (1987). *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (1994). *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (1998). Λειτουργική Επέκταση και Οργανωτικός Κατακερματισμός: Οι Αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι Τρέχουσες Τάσεις για την Μετάθεσή τους σε Άλλους Φορείς. Στο Ν.-Κ. Χλέπας (Επιμ.), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση* (σσ. 183-311). Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (1999). *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα. Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (2001α). Η Αποστολή των Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Πλαίσιο της Εκτελεστικής Εξουσίας - Μεταρρυθμιστικές Προκλήσεις και Νομολογιακοί Αναπροσδιορισμοί. *Δήμος*, σσ. 3-27.
- Χριστοφιλοπούλου, Ε. (1998). Κατανομή των Λειτουργιών Μεταξύ Κεντρικής Εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο Ν.-Κ. Χλέπας (Επιμ.), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση* (σσ. 137-162). Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Ψαλιδόπουλος, Μ. (2002). *Οικονομικές Θεωρίες και Κοινωνική Πολιτική* (3η εκδ.). Αθήνα: Αίολος.
- Ψαλιδόπουλος, Μ. (2010). *Οικονομολόγοι και Οικονομική Πολιτική στη Σύγχρονη Ελλάδα*. Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.
- Ψαλιδόπουλος, Μ. (2014). *Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

7 Παράρτημα

Πίνακας 7-1. Τομείς & δραστηριότητες στην οικονομία που παράγουν υπηρεσίες γενικού συμφέροντος (ΥΓΣ) – nace1.1/ΣΤΑΚΟΔ91

Κωδ_τομ	Τομέας (ΣΤΑΚΟΔ91)	Κωδ. Δραστ.	Δραστηριότητα
Ε	Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου και νερού	40.11	Παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος
		40.12	Μετάδοση ηλεκτρικού ρεύματος
		40.13	Διανομή και εμπόριο ηλεκτρικού ρεύματος
		40.21	Παραγωγή φυσικού αερίου
		40.22	Διανομή και εμπόριο αερίων καυσίμων μέσω αγωγών
		40.30	Ατμός και ζεστό νερό, παροχή
		41.00	Σύλλογή, καθαρισμός και διανομή νερού
Ι	Μεταφορές, αποθήκευση και επικοινωνίες	60.11	Μεταφορές, σιδηροδρομικές επιβατών
		60.12	Μεταφορές, σιδηροδρομικές φορτίων
		60.21	Μεταφορές επιβατών, προγραμματισμένες χερσαίες, άλλες
		61.10	Μεταφορές, θαλάσσιες και ακτοπλοϊκές
		61.20	Μεταφορές μέσω εσωτερικών υδάτινων οδών
		62.10	Αεροπορικές μεταφορές, προγραμματισμένες
		64.11	Εθνικών ταχυδρομείων, δραστηριότητες
		64.12	Ταχυδρομικές δραστηριότητες διαφορετικές από τις δραστηριότητες των εθνικών ταχυδρομείων (ιδιωτικά ταχυδρομικά γραφεία)
		64.20	Τηλεπικοινωνίες
Κ	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες	73	Έρευνα και ανάπτυξη
		74.50	Εξεύρεση και προμήθεια προσωπικού
Λ	Δημόσια διοίκηση και άμυνα, Υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση	75.11	Δημοσίων υπηρεσιών, γενικές δραστηριότητες
		75.12	Ρύθμιση των δραστηριοτήτων των οργανισμών που παρέχουν υγειονομική περίθαλψη, εκπαίδευση, πολιτιστικές υπηρεσίες και άλλες κοινωνικές παροχές εκτός από κοινωνική ασφάλιση
		75.13	Ρύθμιση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και συμβολή στην αποτελεσματικότερη λειτουργία τους
		75.14	Υποστήριξης της κυβέρνησης ως συνόλου, υπηρεσιών, δραστηριότητες
		75.21	Εξωτερικές υποθέσεις
		75.22	Άμυνα

Κωδ- τομ	Τομέας (ΣΤΑΚΟΔ91)	Κωδ. Δραστ.	Δραστηριότητα
		75.23	Δικαιοσύνη
		75.24	Δημόσια τάξη και ασφάλεια
		75.25	Πυροσβεστικές δραστηριότητες
		75.30	Ασφάλισης, υποχρεωτικής κοινωνικής, δραστηριότητες
M	Εκπαίδευση	80.10	Εκπαίδευση, στοιχειώδης
		80.21	Εκπαίδευση, γενική δευτεροβάθμια
		80.22	Εκπαίδευση, τεχνική και επαγγελματική δευτεροβάθμια
		80.30	Ανώτερη και ανώτατη εκπαίδευση
		80.41	Εκπαιδευτών οδηγών, δραστηριότητες
		80.42	Εκπαίδευση για ενηλίκους και λοιπή εκπαίδευση π.δ.κ.α.
N	Υγεία και κοινωνική μέριμνα	85.11	Νοσοκομειακές δραστηριότητες
		85.12	Ιατρικού επαγγέλματος, άσκησης, δραστηριότητες
		85.13	Οδοντιατρικού επαγγέλματος, άσκησης, δραστηριότητες
		85.14	Υγειονομικές δραστηριότητες, άλλες
		85.20	Κτηνιατρικές δραστηριότητες
		85.31	Κοινωνικής μέριμνας, δραστηριότητες, με παροχή καταλύματος
		85.32	Κοινωνικής μέριμνας, δραστηριότητες, χωρίς παροχή καταλύματος
O	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών υπέρ του κοινωνικού συνόλου και άλλων υπηρεσιών κοινωνικού ή ατομικού χαρακτήρα	90.01	Συλλογή και επεξεργασία λυμάτων
		90.02	Συλλογή και επεξεργασία άλλων αποβλήτων
		90.03	Δραστηριότητες υγιεινής, εξυγίανσης και παρόμοιες δραστηριότητες
		92.20	Ραδιοφωνικές και τηλεοπτικές δραστηριότητες
		92.51	Βιβλιοθηκών και αρχειοφυλακείων, δραστηριότητες
		92.52	Μουσείων και συντήρησης ιστορικών χώρων και κτιρίων, δραστηριότητες
		92.53	Βοτανικών και ζωολογικών κήπων, δραστηριότητες, και προστασία φυσικών βιοτόπων
		93.03	Κηδειών, εργολάβων, δραστηριότητες, και συναφείς δραστηριότητες

Πηγή: Ίδια επεξεργασία, προσαρμογή από: ΣΤΑΚΟΔ91 & (Bauby & Similie, 2010)

Πίνακας 7-2. Μητρώο ΚΕΔΚΕ: Απασχόληση στις επιχειρήσεις της ΤΑ κατά κλάδο (2001)

Κλάδος (ΚΟΔ)	# ΔΕ	Εργαζ /νοι	% εργαζ.	Αθρ. Συχν.	Εργ/ ΔΕ
92 Ψυχαγωγικές, πολιτιστικές και αθλητικές δραστηριότητες	221	5.398	24,0%	24,0%	24
45 Κατασκευές	90	3.560	15,8%	39,8%	40
90 Διάθεση λυμάτων και απορριμμάτων: υγιεινή και παρόμοιες δραστηριότητες	83	2.819	12,5%	52,3%	34
85 Υγεία και κοινωνική μέριμνα	124	2.422	10,8%	63,0%	20
80 Εκπαίδευση	77	2.328	10,3%	73,4%	30
74 Άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες	135	1.630	7,2%	80,6%	12
55 Ξενοδοχεία και εστιατόρια	54	1.462	6,5%	87,1%	27
63 Βοηθητικές και συναφείς προς τις μεταφορές δραστηριότητες: δραστηριότητες ταξιδιωτικών πρακτορείων	18	703	3,1%	90,2%	39
93 Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών	25	676	3,0%	93,2%	27
70 Δραστηριότητες σχετικές με ακίνητη περιουσία	47	451	2,0%	95,2%	10
60 Χερσαίες μεταφορές	17	228	1,0%	96,2%	13
15 Βιομηχανία τροφίμων και πότων	19	180	0,8%	97,0%	9
14 Λοιπά ορυχεία και λατομεία	18	147	0,7%	97,7%	8
1 Γεωργία, κτηνοτροφία, θήρα και συναφείς δραστηριότητες	10	132	0,6%	98,3%	13
40 Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου, ατμού και ζεστού και νερού	9	106	0,5%	98,8%	12
61 Υδάτινες μεταφορές	3	93	0,4%	99,2%	31
72 Πληροφορική και συναφείς δραστηριότητες	3	43	0,2%	99,4%	14
5 Αλιεία, εκμετάλλευση ιχθυοτροφείων και μονάδων παραγωγής γόνου και συναφείς δραστηριότητες με την αλιεία	7	36	0,2%	99,5%	5
18 Κατασκευή ειδών ενδυμασίας: κατεργασία και βαφή γουναρικών	3	26	0,1%	99,6%	9
20 Βιομηχανία ξύλου και κατασκευή προϊόντων από ξύλο και φελλό, εκτός από τα έπιπλα: κατασκευή ειδών καλαθοποιίας και σπαρτοπλεκτικής	1	14	0,1%	99,7%	14
52 Λιανικό εμπόριο, εκτός από το εμπόριο αυτοκινήτων οχημάτων και μοτοσυκλετών: επισκευή ειδών ατομικής και οικιακής χρήσης	2	13	0,1%	99,8%	7
13 Εξόρυξη μεταλλούχων μεταλλευμάτων	1	12	0,1%	99,8%	12
28 Κατασκευή μεταλλικών προϊόντων, με εξαίρεση τα μηχανήματα και τα είδη εξοπλισμού	1	12	0,1%	99,9%	12
66 Ασφαλίσεις και συνταξιοδοτικά ταμεία, εκτός από την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση	1	8	0,0%	99,9%	8
51 Χονδρικό εμπόριο και εμπόριο με προμήθεια, εκτός από το εμπόριο αυτοκινήτων οχημάτων και μοτοσυκλετών	1	7	0,0%	99,9%	7
24 Παραγωγή χημικών ουσιών και προϊόντων	1	6	0,0%	100,0%	6
37 Ανακύκλωση	3	5	0,0%	100,0%	2
50 Εμπόριο, συντήρηση και επισκευή αυτοκινήτων οχημάτων και μοτοσυκλετών: λιανική πώληση καυσίμων για οχήματα	3	3	0,0%	100,0%	1

Κλάδος (ΚΟΔ)		# ΔΕ	Εργαζ /νοι	% εργαζ.	Αθρ. Συχν.	Εργ/ ΔΕ
2	Δασοκομία, υλοτομία και συναφείς δραστηριότητες	2	1	0,0%	100,0%	1
71	Εκμίσθωση μηχανημάτων και εξοπλισμού χωρίς χειριστή: εκμίσθωση ειδών ατομικής και οικιακής χρήσης	1	1	0,0%	100,0%	1
22	Εκδόσεις, εκτυπώσεις και αναπαραγωγή προεγγεγραμμένων μέσων εγγραφής ήχου και εικόνας και μέσων πληροφορικής	1	0	0,0%	100,0%	0
Σύνολο		981	22.522	100%		23

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002, σσ. 57-69), Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 7-3. Μητρώο ΚΕΔΚΕ: Οικονομικά αποτελέσματα των επιχειρήσεων της ΤΑ ανά κλάδο και δραστηριότητα (2000)

Τομέας (ΤΟΔ)			Κλάδος (ΚΟΔ)		Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#Ε ΤΑ	Κύκλος εργασιών (ΚΕ)	Επιχορηγ. (ΑΕΕ)	Σύνολο εσόδων (ΚΕ+ΑΕΕ)	Σύν. Εσόδων / #ΔΕ	Καθαρό Αποτέλεσμα (ΚΑ)	Καθ. Απ. χωρίς επιχ. (ΚΑ-ΑΕΕ)	ΚΑ/ (ΚΕ+ΑΑΕ) %	(ΚΑ-ΑΕΕ) %
Α' γεν ής	Α	Γεωργία, κτηνοτροφία, θήρα και δασοκομία	1	Γεωργία, κτηνοτροφία, θήρα και συναφείς δραστηριότητες	Διάφορες αγροτικές επιχειρήσεις	10	1.408.135	560.987	1.969.122	196.912	-18.114	-579.101	-0,9%	-41,1%
			2	Δασοκομία, υλοτομία και συναφείς δραστηριότητες	Εκμετάλλευση δημοτικών δασικών εκτάσεων	2	74.043	0	74.043	37.022	26.373	26.373	35,6%	35,6%
	Β	Αλιεία	5	Αλιεία, εκμετάλλευση ιχθυοτροφείων και μονάδων παραγωγής γόνου και συναφείς δραστηριότητες με την αλιεία	Ιχθυοτροφεία	7	1.494.894	169.951	1.664.845	237.835	-171.986	-341.937	-10,3%	-22,9%
Β' γεν ής	Γ	Ορυχεία και λατομεία	13	Εξόρυξη μεταλλούχων μεταλλευμάτων	Εξορυκτική επιχείρηση	1	164.990	0	164.990	164.990	29.342	29.342	17,8%	17,8%
			14	Λοιπά ορυχεία και λατομεία	Αδρανή υλικά, λατομεία	18	4.399.255	387.337	4.786.592	265.922	717.392	330.055	15,0%	7,5%
	Δ	Μεταποιητικές βιομηχανίες	15	Βιομηχανία τροφίμων και πότων	Σφαγεία, ελαιουργεία, εμφιάλωση νερού	19	4.277.407	367.558	4.644.965	244.472	385.370	17.812	8,3%	0,4%
			18	Κατασκευή ειδών ενδυμασίας: κατεργασία και βαφή γυναικικών	Κατασκευή ενδυμάτων	3	436.395	12.161	448.556	149.519	-150.787	-162.948	-33,6%	-37,3%
			20	Βιομηχανία ξύλου και κατασκευή προϊόντων από ξύλο και φελλό, εκτός από τα έπιπλα: κατασκευή ειδών καλαθοποιίας και σπαρτοπλεκτικής	Επιχείρηση ξύλινων κατασκευών	1	751.594	0	751.594	751.594	73.588	73.588	9,8%	9,8%
			22	Εκδόσεις, εκτυπώσεις και αναπαραγωγή προεγγεγραμμένων μέσων εγγραφής ήχου και εικόνας και μέσων πληροφορικής	Εκδοση δημοτικού περιοδικού	1	0	0	0	0	0	0		
			24	Παραγωγή χημικών ουσιών και προϊόντων	Μονάδα οργανικών λιπασμάτων	1	25.941	61.277	87.218	87.218	-124.561	-185.838	-142,8%	-716,4%
			28	Κατασκευή μεταλλικών προϊόντων, με εξαίρεση τα μηχανήματα και τα είδη εξοπλισμού	Μεταλλικές κατασκευές	1	97.314	0	97.314	97.314	34.502	34.502	35,5%	35,5%
			37	Ανακύκλωση	Ανακύκλωση αγροτικών και αστικών απορριμμάτων	3	52.458	36.453	88.911	29.637	-63.266	-99.719	-71,2%	-190,1%
	Ε	Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου και νερού	40	Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου, ατμού και ζεστού και νερού	Τηλεθέρμανση, φυσικό αέριο, αιολικής ενέργεια	9	3.604.399	45.875	3.650.274	405.586	-768.777	-814.652	-21,1%	-22,6%
			41	Συλλογή, καθαρισμός και διανομή νερού	(κενό)	0	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)

Τομέας (ΤΟΔ)			Κλάδος (ΚΟΔ)		Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#Ε ΤΑ	Κύκλος εργασιών (ΚΕ)	Επιχορηγ. (ΑΕΕ)	Σύνολο εσόδων (ΚΕ+ΑΕΕ)	Σύν. Εσόδων / #ΔΕ	Καθαρό Αποτέλεσμα (ΚΑ)	Καθ. Απ. χωρίς επιχ. (ΚΑ-ΑΕΕ)	ΚΑ/ (ΚΕ+ΑΕΕ) %	(ΚΑ-ΑΕΕ) %
	Σ Τ	Κατασκευές	45	Κατασκευές	Κατασκευαστικές ή επιχειρήσεις τεχνικών έργων των ΟΤΑ	90	96.446.783	13.405.176	109.851.959	1.220.577	-8.083.648	-21.488.824	-7,4%	-22,3%
Γ' γεν ής	Ζ	Χονδρικό και λιανικό εμπόριο επισκευή αυτοκινήτων οχημάτων, μοτοσυκλετών και ειδών προσωπικής και οικιακής χρήσης	50	Εμπόριο, συντήρηση και επισκευή αυτοκινήτων οχημάτων και μοτοσυκλετών: λιανική πώληση καυσίμων για οχήματα	Πρατήρια υγρών καυσίμων	3	400.853	0	400.853	133.618	-62.064	-62.064	-15,5%	-15,5%
			51	Χονδρικό εμπόριο και εμπόριο με προμήθεια, εκτός από το εμπόριο αυτοκινήτων οχημάτων και μοτοσυκλετών	Εμπορική επιχείρηση	1	684.569	42.312	726.881	726.881	2.253	-40.059	0,3%	-5,9%
			52	Λιανικό εμπόριο, εκτός από το εμπόριο αυτοκινήτων οχημάτων και μοτοσυκλετών: επισκευή ειδών ατομικής και οικιακής χρήσης	Εμπορία τουριστικών ειδών	2	592.644	0	592.644	296.322	34.711	34.711	5,9%	5,9%
	Η	Ξενοδοχεία και εστιατόρια	55	Ξενοδοχεία και εστιατόρια	Δημοτικοί ξενώνες, αναψυκτήρια, κατασκηνώσεις	54	20.323.907	5.929.017	26.252.924	486.165	-723.884	-6.652.901	-2,8%	-32,7%
	Θ	Μεταφορές, αποθήκευση και επικοινωνίες	60	Χερσαίες μεταφορές	Επιχειρήσεις δημοτικών συγκοινωνιών	17	8.273.823	1.191.745	9.465.568	556.798	267.449	-924.296	2,8%	-11,2%
					Μεταφορές, σιδηροδρομικές	0	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)
			61	Υδάτινες μεταφορές	Εκμετάλλευση πλοίων	3	2.480.060	161.021	2.641.081	880.360	-312.374	-473.395	-11,8%	-19,1%
			63	Βοηθητικές και συναφείς προς τις μεταφορές δραστηριότητες: ταξιδιωτικών πρακτορείων	Γεφυροπλάστιγγες, τουριστικά πρακτορεία, διαχείριση αποθηκευτικών χώρων	18	5.026.931	2.616.679	7.643.610	424.645	-259.204	-2.875.883	-3,4%	-57,2%
					Ταχυδρομικές δραστηριότητες	0	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)
			64	Ταχυδρομεία και τηλεπικοινωνίες	Τηλεπικοινωνίες	0	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)
	Ι	Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί	66	Ασφαλίσεις και συνταξιοδοτικά ταμεία, εκτός από την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση	Ασφαλιστική	1	211.333	0	211.333	211.333	-2.626	-2.626	-1,2%	-1,2%
	Κ	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και	70	Δραστηριότητες σχετικές με ακίνητη περιουσία	Διαχείριση δημοτικών αγορών, βιοτεχνικών/χειροτεχνικών πάρκων, αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας ΟΤΑ	47	13.540.183	1.296.315	14.836.498	315.670	-1.246.401	-2.542.716	-8,4%	-18,8%

Τομέας (ΤΟΔ)			Κλάδος (ΚΟΔ)		Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#Ε ΤΑ	Κύκλος εργασιών (ΚΕ)	Επιχορηγ. (ΑΕΕ)	Σύνολο εσόδων (ΚΕ+ΑΕΕ)	Σύν. Εσόδων / #ΔΕ	Καθαρό Αποτέλεσμα (ΚΑ)	Καθ. Απ. χωρίς επιχ. (ΚΑ-ΑΕΕ)	ΚΑ/ (ΚΕ+ΑΑΕ) %	(ΚΑ-ΑΕΕ) %
		επιχειρηματικές δραστηριότητες	71	Εκμίσθωση μηχανημάτων και εξοπλισμού χωρίς χειριστή: εκμίσθωση ειδών ατομικής και οικιακής χρήσης	Ενοικίαση εξοπλισμού	1	0	0	0	0	0	0		
			72	Πληροφορική και συναφείς δραστηριότητες	Εφαρμογές πληροφορικής	3	2.506.262	130.474	2.636.736	878.912	-9.049	-139.523	-0,3%	-5,6%
			74	Άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες	Αναπτυξιακές εταιρείες, συμβουλευτικές/μελετητικές, εταιρείες που ασχολούνται με τη διαφήμιση των ΟΤΑ, ενεργειακά κέντρα	135	37.479.621	14.956.129	52.435.750	388.413	-776.633	-15.732.762	-1,5%	-42,0%
					Εξεύρεση και προμήθεια προσωπικού	0	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)
			73	Έρευνα και ανάπτυξη	Έρευνα και ανάπτυξη	0	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)	(κενό)
	M	Εκπαίδευση	80	Εκπαίδευση	Κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης (ΚΕΚ), καλλιτεχνικές σχολές, ινστιτούτα επιμόρφωσης	77	21.340.554	19.764.232	41.104.786	533.828	-2.576.320	-22.340.552	-6,3%	-104,7%
	N	Υγεία και κοινωνική μέριμνα	85	Υγεία και κοινωνική μέριμνα	Βρεφονηπιακοί & παιδικοί σταθμοί, ΚΔΑΠ, βοήθεια στο σπίτι, κέντρα πρόληψης, κέντρα ΑΜΕΑ, συμβουλευτικές υπηρεσίες	124	12.347.605	15.249.642	27.597.247	222.558	-142.363	-15.392.005	-0,5%	-124,7%
	Ξ	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών υπέρ του κοινωνικού συνόλου και άλλων υπηρεσιών κοινωνικού ή ατομικού χαρακτήρα	90	Διάθεση λυμάτων και απορριμμάτων: υγιεινή και παρόμοιες δραστηριότητες	Επιχειρήσεις καθαριότητας και απορριμμάτων, υγρών λυμάτων και βιολογικών καθαρισμών	83	41.241.785	6.786.496	48.028.281	578.654	-4.560.880	-11.347.376	-9,5%	-27,5%
			92	Ψυχαγωγικές, πολιτιστικές και αθλητικές δραστηριότητες	Πολιτιστικές, αθλητικές, ραδιοφωνικοί σταθμοί, θέατρα (ΔΗΠΕΘΕ), κέντρα πληροφόρησης νέων, πλαζ, καζίνο, οικοτουριστικές, χιονοδρομικά κέντρα	221	48.411.512	29.699.436	78.110.948	353.443	-10.948.724	-40.648.160	-14,0%	-84,0%
			93	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών	Γραφεία τελετών, διαχείριση νεκροταφείων, ιαματικά λουτρά	25	10.645.264	1.489.267	12.134.531	485.381	-312.676	-1.801.943	-2,6%	-16,9%
Σύνολο						981	338.740.514	114.359.540	453.100.054	461.876	-29.743.357	-144.102.897	-6,6%	-42,5%

Πηγή: Έρευνα (ΠΕΤΑ, 2002), Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 7-4: Μητρώο ΚΕΔΚΕ: Κατανομή ΕΤΑ σε ανταγωνιστικούς τομείς και τομείς με ΥΓΣ, κατά κλάδο δραστηριότητας (2000)

Τομέας	Αντ.Τομείς/ΥΓΣ	ΤΟΔ	Τομέας (ΤΟΔ)	ΚΟΔ	Κλάδος (ΚΟΔ)	Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#ΕΤΑ		
Α' γενής	Ανταγων. Τομείς	Α	Γεωργία, κτηνοτροφία, θήρα και δασοκομία	1	Γεωργία, κτηνοτροφία, θήρα και συναφείς δραστηριότητες	Διάφορες αγροτικές επιχειρήσεις	10		
				2	Δασοκομία, υλοτομία και συναφείς δραστηριότητες	Εκμετάλλευση δημοτικών δασικών εκτάσεων	2		
		Β	Αλιεία	5	Αλιεία, εκμετάλλευση ιχθυοτροφείων και μονάδων παραγωγής γόνου και συναφείς δραστηριότητες με την αλιεία	Ιχθυοτροφεία	7		
	Ανταγων. Τομείς Άθροισμα							19	
Β' γενής	Ανταγων. Τομείς	Γ	Ορυχεία και λατομεία	13	Εξόρυξη μεταλλούχων μεταλλευμάτων	Εξορυκτική επιχείρηση	1		
				14	Λοιπά ορυχεία και λατομεία	Αδρανή υλικά, λατομεία	18		
		Δ	Μεταποιητικές βιομηχανίες	15	Βιομηχανία τροφίμων και πότων	Σφαγεία, ελαιουργεία, εμφιάλωση νερού	19		
				18	Κατασκευή ειδών ενδυμασίας: κατεργασία και βαφή γουναρικών	Κατασκευή ενδυμάτων	3		
				20	Βιομηχανία ξύλου και κατασκευή προϊόντων από ξύλο και φελλό, εκτός από τα έπιπλα: κατασκευή ειδών καλαθοποιίας και σπαρτοπλεκτικής	Επιχείρηση ξύλινων κατασκευών	1		
				22	Εκδόσεις, εκτυπώσεις και αναπαραγωγή προεγγεγραμμένων μέσων εγγραφής ήχου και εικόνας και μέσων πληροφορικής	Εκδοση δημοτικού περιοδικού	1		
				24	Παραγωγή χημικών ουσιών και προϊόντων	Μονάδα οργανικών λιπασμάτων	1		
				28	Κατασκευή μεταλλικών προϊόντων, με εξαίρεση τα μηχανήματα και τα είδη εξοπλισμού	Μεταλλικές κατασκευές	1		
				37	Ανακύκλωση	Ανακύκλωση αγροτικών και αστικών απορριμμάτων	3		
		ΣΤ	Κατασκευές	45	Κατασκευές	Κατασκευαστικές ή επιχειρήσεις τεχνικών έργων των ΟΤΑ	90		
	Ανταγων. Τομείς Άθροισμα							138	
	ΥΓΣ	Ε	Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου και νερού	40	Παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου, ατμού και ζεστού και νερού	Τηλεθέρμανση, φυσικό αέριο, αιολικής ενέργεια Ηλεκτρικό ρεύμα, παραγωγή και διανομή Φυσικό αέριο, παραγωγή - διανομή αερίων καυσίμων με αγωγούς	9 0 0		
				41	Συλλογή, καθαρισμός και διανομή νερού	Συλλογή, καθαρισμός και διανομή νερού	0		
	ΥΓΣ Άθροισμα							9	
	Γ' γενής	Ανταγων. Τομείς	Ζ	Χονδρικό και λιανικό εμπόριο επισκευή αυτοκινήτων οχημάτων, μοτοσυκλετών και ειδών προσωπικής και οικιακής χρήσης	50	Εμπόριο, συντήρηση και επισκευή αυτοκίνητων οχημάτων και μοτοσυκλετών: λιανική πώληση καυσίμων για οχήματα	Πρατήρια υγρών καυσίμων	3	
51					Χονδρικό εμπόριο και εμπόριο με προμήθεια, εκτός από το εμπόριο αυτοκινήτων οχημάτων και μοτοσυκλετών	Εμπορική επιχείρηση	1		
52					Λιανικό εμπόριο, εκτός από το εμπόριο αυτοκινήτων οχημάτων και μοτοσυκλετών: επισκευή ειδών ατομικής και οικιακής χρήσης	Εμπορία τουριστικών ειδών	2		
Η			Ξενοδοχεία και εστιατόρια	55	Ξενοδοχεία και εστιατόρια	Δημοτικοί ξενώνες, αναψυκτήρια, κατασκηνώσεις	54		
Θ			Μεταφορές, αποθήκευση και επικοινωνίες	63	Βοηθητικές και συναφείς προς τις μεταφορές δραστηριότητες: δραστηριότητες ταξιδιωτικών πρακτορείων	Γεφυροπλάστιγγες, τουριστικά πρακτορεία, διαχείριση αποθηκευτικών χώρων	18		
Ι			Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί	66	Ασφαλίσεις και συνταξιοδοτικά ταμεία, εκτός από την υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση	Ασφαλιστική	1		
Κ			Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες	71	Εκμίσθωση μηχανημάτων και εξοπλισμού χωρίς χειριστή: εκμίσθωση ειδών ατομικής και οικιακής χρήσης	Ενοικίαση εξοπλισμού	1		
				72	Πληροφορική και συναφείς δραστηριότητες	Εφαρμογές πληροφορικής	3		
				Ανταγων. Τομείς Άθροισμα					

Τομέας	Αντ.Τομείς/ΥΓΣ	ΤΟΔ	Τομέας (ΤΟΔ)	ΚΟΔ	Κλάδος (ΚΟΔ)	Βασικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων	#ΕΤΑ	
	ΥΓΣ	Θ	Μεταφορές, αποθήκευση και επικοινωνίες	60	Χερσαίες μεταφορές	Επιχειρήσεις δημοτικών συγκοινωνιών	17	
						Μεταφορές, σιδηροδρομικές	0	
				61	Υδάτινες μεταφορές	Εκμετάλλευση πλοίων	3	
						Μεταφορές μέσω εσωτερικών υδάτινων οδών	0	
			Κ	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες	64	Ταχυδρομεία και τηλεπικοινωνίες	Ταχυδρομικές δραστηριότητες	0
							Τηλεπικοινωνίες	0
					62	Αεροπορικές μεταφορές	Αεροπορικές μεταφορές, προγραμματισμένες	0
					70	Δραστηριότητες σχετικές με ακίνητη περιουσία	Διαχείριση δημοτικών αγορών, βιοτεχνικών/χειροτεχνικών πάρκων, αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας ΟΤΑ	47
			Μ	Εκπαίδευση	74	Άλλες επιχειρηματικές δραστηριότητες	Αναπτυξιακές εταιρείες, συμβουλευτικές/μελετητικές, εταιρείες που ασχολούνται με τη διαφήμιση των ΟΤΑ, ενεργειακά κέντρα	135
							Εξεύρεση και προμήθεια προσωπικού	0
					73	Έρευνα και ανάπτυξη	Έρευνα και ανάπτυξη	0
			Ν	Υγεία και κοινωνική μέριμνα	80	Εκπαίδευση	Κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης (ΚΕΚ), καλλιτεχνικές σχολές, ινστιτούτα επιμόρφωσης	77
			Ξ	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών υπέρ του κοινωνικού συνόλου και άλλων υπηρεσιών κοινωνικού ή ατομικού χαρακτήρα	85	Υγεία και κοινωνική μέριμνα	Βρεφονηπιακοί & παιδικοί σταθμοί, ΚΔΑΠ, βοήθεια στο σπίτι, κέντρα πρόληψης, κέντρα ΑΜΕΑ, συμβουλευτικές υπηρεσίες	124
					90	Διάθεση λυμάτων και απορριμμάτων: υγιεινή και παρόμοιες δραστηριότητες	Επιχειρήσεις καθαριότητας και απορριμμάτων, υγρών λυμάτων και βιολογικών καθαρισμών	83
					92	Ψυχαγωγικές, πολιτιστικές και αθλητικές δραστηριότητες	Πολιτιστικές, αθλητικές, ραδιοφωνικοί σταθμοί, θέατρα (ΔΗΠΕΘΕ), κέντρα πληροφόρησης νέων, πλαζ, καζίνο, οικοτουριστικές, χιονοδρομικά κέντρα	221
					93	Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών	Γραφεία τελετών, διαχείριση νεκροταφείων, ιαματικά λουτρά	25
ΥΓΣ Άθροισμα							732	
Γενικό Άθροισμα							981	

Πηγή: Ίδια επεξεργασία δεδομένων: (ΠΕΤΑ, 2002)

Πίνακας 7-5. Ο χάρτης των ΕΤΑ, με βάση το θεσμικό πλαίσιο κατά την 3^η περίοδο επιχειρηματικής δράσης (2006-σήμερα)

	Κατηγορίες επιχειρήσεων					
Παράμετρος	Κοινωφελείς	Ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ			Επιχ/σεις ΟΤΑ ειδικού σκοπού	Λοιπές διατάξεις
		Κοινές	Αναπτυξιακές	Μονομετοχικές		
Σύνθεση κεφαλαίου / Συμμετοχή	Αμιγείς δημοτικές	Την πλειοψηφία του κεφαλαίου κατέχει ένας ή περισσότεροι ΟΤΑ (ή και άλλοι φορείς της ΤΑ), ενώ μπορεί να συμμετέχουν και άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου)	ΟΤΑ (Α' ή Β' βαθμού), φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και άλλοι δημόσιοι ή κοινωνικοί φορείς.	Αμιγείς δημοτικές		Δεν επιτρέπονται νέες επιχειρήσεις: 1. Διαδημοτικές, 2. Κατασκευών, 3. Καθαριότητας Κ.Χ., 4. Αποκομιδής απορριμμάτων, 5. Ραδιοφωνίας-τηλεόρασης, 6. Με τη μορφή αστικής εταιρείας. Οι υφιστάμενες ΕΤΑ στους παραπάνω τομείς, μπορούσαν να συνεχίσουν τη λειτουργία τους, υπό προϋποθέσεις. Όλες οι επιχειρήσεις έχουν την υποχρέωση να στέλνουν συγκεκριμένα στοιχεία στο μητρώο επιχειρήσεων, με βάση το οποίο εκδίδεται κάθε έτος βεβαίωση που υποβάλλεται στη ΔΟΥ· η επιχείρηση δεν μπορεί να εισπράξει από ΟΤΑ ή φορέα του δημόσιου τομέα οποιοδήποτε ποσό χωρίς τη βεβαίωση αυτή.
Σκοπός	Υπηρεσίες χωρίς «εμπορικό χαρακτήρα», κυρίως, 'γκρι' κοινωνικές υπηρεσίες (κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης· παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού· περιβάλλοντος· δημοτικής συγκοινωνίας· προγράμματα έρευνας & τεχνολογίας και προώθησης της απασχόλησης για την ανάπτυξη της περιοχής τους). Και άλλους συναφείς σκοπούς, εκτός: καθαριότητα κοινόχρηστων χώρων, αποκομιδή απορριμμάτων, διαχείριση πρασίνου, λειτουργία κοιμητηρίων, κατασκευαστικές δραστηριότητες, και κρατικές αρμοδιότητες που εκτελούν οι ΟΤΑ	Η άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας εν γένει (με εξαίρεση ποδοσφαιρικές, τραπεζικές και ασφαλιστικές δραστηριότητες), σύμφωνα με τις διατάξεις της εμπορικής και φορολογικής νομοθεσίας	Η τεχνική/επιστημονική υποστήριξη των ΟΤΑ, η προώθηση της ανάπτυξης στην περιοχή του ΟΤΑ, η προστασία του περιβάλλοντος, και η συμμετοχή τους σε διαδημοτικά ή ευρύτερα αναπτυξιακά προγράμματα και πολιτικές.	Η αξιοποίηση της ακίνητης δημοτικής περιουσίας και η εκμετάλλευση των κοινόχρηστων χώρων του ΟΤΑ.	Χαρακτηριστικ ό παράδειγμα οι ΔΕΥΑ, που λειτουργούν υπό ειδικό καθεστώς	
Φύση αγαθών	‘Γκρι’ κοινωνικές υπηρεσίες (ΚΥΚΩ), με ορισμένες εξαιρέσεις, όπως η δημοτική συγκοινωνία (ΥΓΟΣ).	Ανταγωνιστικοί τομείς ιδιωτικής οικονομίας (ιδιωτικά αγαθά)	Ένα μείγμα ΥΓΟΣ, ΚΥΚΩ, και ιδιωτικών αγαθών.			
Χρηματοδότησ η	Επιχορήγηση (κυρίως), συν τέλη (σε περίπτωση παροχής υπηρεσιών σε χρήστες, «εύλογη αποζημίωση... για κάλυψη μέρους του κόστους των υπηρεσιών»)	Αυτοχρηματοδότηση (δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα -εκτός από ανώνυμες εταιρείες θαλάσσιων συγκοινωνιών που μπορεί να επιχορηγούνται από νησιωτικούς ΟΤΑ)	Αυτοχρηματοδότηση (δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα)	Αυτοχρηματοδότηση (δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα)		
Προγραμματικέ ς συμβάσεις	Ναι	Όχι	Ναι	Όχι		
Προσλήψεις προσωπικού	Με βάση τις διατάξεις για τους ΟΤΑ	Με βάση Π.Δ.	Βάσει κανονισμού προσωπικού, η διαδικασία μπορεί να ελέγχεται από το ΑΣΕΠ. Προσωπικό με συμβάσεις μίσθωσης έργου, χωρίς πρόσθετες διαδικασίες έγκρισης ή εξωτερικού ελέγχου	Με βάση τις διατάξεις για τους ΟΤΑ		
Αναθέσεις έργων/μελετών από τους ΟΤΑ	Απευθείας, με ορισμένους περιορισμούς	Σύναψη συμβάσεων, βάσει εσωτερικού κανονισμού	Απευθείας, με ορισμένους περιορισμούς	Απευθείας, με ορισμένους περιορισμούς		
Προμήθειες	Με βάση τις διατάξεις για τους ΟΤΑ	Σύναψη συμβάσεων, βάσει εσωτερικού κανονισμού		Με βάση τις διατάξεις για τους ΟΤΑ		
Οικονομική διαχείριση	- Γ’ κατηγορίας λογιστική καταγραφή - Τα χρέη δεν καλύπτονται από τον μητρικό ΟΤΑ	- Γ’ κατηγορίας λογιστική καταγραφή - Τα χρέη δεν καλύπτονται από τον μητρικό ΟΤΑ - Λύνονται μετά από 3 συνεχόμενες ζημιολύγες χρήσεις (ή μείωσης των ιδίων κεφαλαίων κάτω του 50%)	- Γ’ κατηγορίας λογιστική καταγραφή - Τα χρέη δεν καλύπτονται από τον μητρικό ΟΤΑ	- Γ’ κατηγορίας λογιστική καταγραφή - Τα χρέη δεν καλύπτονται από τον μητρικό ΟΤΑ		

Πίνακας 7-6. Μουσικό Σχολείο. Δίδακτρα & έσοδα σχολικής περιόδου 2007-2008

Κατηγορία (ή τμήμα)	Επίπεδο - μάθημα	Δίδακτρα / μήνα	Εγγραφές	Έσοδα / μήνα	Έσοδα / έτος
					9,5
Προπαιδεία		38	46	1.748,00	16.606,00
Ερασιτεχνικά		48	52	2.496,00	23.712,00
Μη αναγνωρισμένα (ΣΑΞ & ΑΚΟΡ)	Προκαταρτική	54	15	810,00	7.695,00
Μη αναγνωρισμένα (ΣΑΞ & ΑΚΟΡ)	Κατωτέρα	60			
Μη αναγνωρισμένα (ΣΑΞ & ΑΚΟΡ)	Μέση	65			
Μη αναγνωρισμένα (ΣΑΞ & ΑΚΟΡ)	Ανωτέρα	70			
Υπό Κατάταξη	Κατωτέρα	68			
Υπό Κατάταξη	Μέση	85			
Υπό Κατάταξη	Ανωτέρα	110			
Επαγγελματικά	Προκαταρτική	65	159	10.335,00	98.182,50
Επαγγελματικά	Κατωτέρα	70	49	3.430,00	32.585,00
Επαγγελματικά	Μέση	85	26	2.210,00	20.995,00
Επαγγελματικά	Ανωτέρα	115	23	2.645,00	25.127,50
Επαγγελματικά	Δίπλωμα	130	2	260,00	2.470,00
Ανώτερα Θεωρητικά	Ειδικό Αρμονίας	120	10	1.200,00	11.400,00
Ανώτερα Θεωρητικά	Αντίστιξη	130			
Ανώτερα Θεωρητικά	Φούγκα	140			
Ανώτερα Θεωρητικά	Σύνθεση	170	4	680,00	6.460,00
Ανώτερα Υποχρεωτικά	Μορφολογία	10	4	40,00	380,00
Ανώτερα Υποχρεωτικά	Οργανογνωσία	10	7	70,00	665,00
Ανώτερα Υποχρεωτικά	Ιστορία Μουσικής	10	19	190,00	1.805,00
Ανώτερα Υποχρεωτικά	Μουσική Δωματίου	10	4	40,00	380,00
Βυζαντινή	Α' Τάξη	55	2	110,00	1.045,00
Βυζαντινή	Β' Τάξη	60	1	60,00	570,00
Βυζαντινή	Γ' Τάξη	65	4	260,00	2.470,00
Βυζαντινή	Δ' Τάξη	70	2	140,00	1.330,00
Βυζαντινή	Ε' Τάξη	90	2	180,00	1.710,00
Αρμόνιο		43	25	1.075,00	10.212,50
Λαϊκό & Παραδοσιακό Τμήμα	Μπαγλαμάς	52			
Λαϊκό & Παραδοσιακό Τμήμα	Λαούτο	52			
Λαϊκό & Παραδοσιακό Τμήμα	Μπουζούκι	58	20	1.160,00	11.020,00
Λαϊκό & Παραδοσιακό Τμήμα	Παραδοσιακό τραγούδι	62	7	434,00	4.123,00
Μοντέρνο τμήμα	Πιάνο	70			
Μοντέρνο τμήμα	Ηλεκτρική Κιθάρα	60			
Μοντέρνο τμήμα	Ντράμς	62	6	372,00	3.534,00
Μοντέρνο τμήμα	Εντεχνο Τραγούδι	84	9	756,00	7.182,00
Προετοιμασία για Μουσ. Παν/μιο		115			
Θεωρία			97		
Αρμονία			36		
Ακουστικά			36		
Χορωδία			50		
Ορχήστρα Ωδείου			50		
Τρίφωνη Χορωδία			50		
Χορωδία ΚΑΠΗ					
ΣΥΝΟΛΟ Α			817	30.701,00	291.659,50

Κατηγορία (ή τμήμα)	Επίπεδο - μάθημα	Δίδακτρα / μήνα	Εγγραφές	Έσοδα / μήνα	Έσοδα / έτος
ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΓΓΡΑΦΕΣ & ΕΞΕΤΑΣΤΡΑ					
Εγγραφή		20	512		10.240,00
Εξέταστρο	Απλά	20	432		8.640,00
Εξέταστρο	Κατατακτήριες	100			
Εξέταστρο	Πτυχία	300	3		900,00
Εξέταστρο	Διπλώματα	400	3		1.200,00
ΣΥΝΟΛΟ Β					20.980,00
ΣΥΝΟΛΟ ΕΣΟΔΩΝ (Α+Β)					312.639,50
ΕΚΠΤΩΣΕΙΣ & ΜΗ ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΑ ΔΙΔΑΚΤΡΑ					
ΕΚΠΤΩΣΕΙΣ		8,50%		2.610,50	24.799,75
ΜΗ ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΑ		7,00%			20.416,17
					45.215,92
ΚΑΘΑΡΑ ΕΣΟΔΑ					267.423,59

Πίνακας 7-7. Μουσικό Σχολείο. Αύξηση διδασκόντων μεταξύ 2007/08 και 2008/09

Κατηγορία	Μάθημα	2007-2008	2008-2009	Διαφορά	Δ%
ΕΓΓΡΑΦΗ		20	25	5	25,00%
ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΑ					
	Προπαιδεία	38	40	2	5,26%
ΜΗ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΜΕΝΑ (ΑΚΟΡΝΤΕΟΝ)					
	Ερασιτεχνικό	48	52	4	8,33%
	Προκαταρκτική	54	60	6	11,11%
	Κατωτέρα	60	65	5	8,33%
	Μέση	65	70	5	7,69%
	Ανωτέρα	70	75	5	7,14%
ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΑ					
	Σαντούρι	52	55	3	5,77%
	Λαούτο	52	55	3	5,77%
	Ταμπουράς	52	55	3	5,77%
	Παραδοσιακό Τραγούδι	62	65	3	4,84%
ΕΡΑΣΙΤΕΧΝΙΚΑ				0	
	Αρμόνιο	43	47	4	9,30%
	Ακορντέον	48	52	4	8,33%
	Μπουζούκι	58	63	5	8,62%
ΜΟΝΤΕΡΝΟ					
	Μοντέρνο-Εντεχνο τραγούδι	84	90	6	7,14%
	Μοντέρνο-Ντραμς	62	67	5	8,06%
	Πιάνο	70	75	5	7,14%
	Ηλεκτρική Κιθάρα	60	65	5	8,33%
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΑ					
ΕΓΧΟΡΔΑ	Βιολί-Τσέλο				
0	Ερασιτεχνικό	48	52	4	8,33%
1	Προκαταρκτική	65	70	5	7,69%
2	Κατωτέρα	70	75	5	7,14%
3	Μέση	85	92	7	8,24%
4	Ανωτέρα	115	125	10	8,70%
5	Δίπλωμα	130	140	10	7,69%
ΠΝΕΥΣΤΑ-ΞΥΛΙΝΑ	Κλαρινέτο, Σαξόφωνο, Φλάουτο			M.O	7,97%
0	Ερασιτεχνικό	48	52	4	8,33%
1	Προκαταρκτική	65	70	5	7,69%
2	Κατωτέρα	70	75	5	7,14%
3	Μέση	85	90	5	5,88%
4	Ανωτέρα	115	120	5	4,35%
5	Δίπλωμα	130	140	10	7,69%
ΠΝΕΥΣΤΑ-ΧΑΛΚΙΝΑ	Τρομπέτα Τρομπόνι Τούμπα				
0	Ερασιτεχνικό	48	52	4	8,33%
1	Προκαταρκτική	65	70	5	7,69%
2	Κατωτέρα	70	75	5	7,14%
3	Μέση	85	90	5	5,88%
4	Ανωτέρα	115	120	5	4,35%
5	Δίπλωμα	130	140	10	7,69%
ΚΡΟΥΣΤΑ					
0	Ερασιτεχνικό	48	52	4	8,33%
1	Προκαταρκτική	65	70	5	7,69%
2	Κατωτέρα	70	75	5	7,14%
3	Μέση	85	90	5	5,88%
4	Ανωτέρα	115	120	5	4,35%
5	Δίπλωμα	130	140	10	7,69%
ΠΙΑΝΟ					
0	Ερασιτεχνικό	48	52	4	8,33%
1	Προκαταρκτική	65	70	5	7,69%
2	Κατωτέρα	70	75	5	7,14%
3	Μέση	85	90	5	5,88%

Κατηγορία	Μάθημα	2007-2008	2008-2009	Διαφορά	Δ%
	4 Ανωτέρα	115	120	5	4,35%
	5 Δίπλωμα	130	140	10	7,69%
ΚΙΘΑΡΑ					
	0 Ερασιτεχνικό	48	52	4	8,33%
	1 Προκαταρκτική	65	70	5	7,69%
	2 Κατωτέρα	70	75	5	7,14%
	3 Μέση	85	90	5	5,88%
	4 Ανωτέρα	115	120	5	4,35%
	5 Δίπλωμα	130	140	10	7,69%
ΜΟΝΩΔΙΑ					
	0 Ερασιτεχνικό	48	52	4	8,33%
	1 Προκαταρκτική	65	70	5	7,69%
	2 Κατωτέρα	70	75	5	7,14%
	3 Μέση	85	90	5	5,88%
	4 Ανωτέρα	115	120	5	4,35%
	5 Δίπλωμα	130	140	10	7,69%
ΒΥΖΑΝΤΙΝΗ ΜΟΥΣΙΚΗ					
	Βυζαντινή 1	55	60	5	9,09%
	Βυζαντινή 2	60	65	5	8,33%
	Βυζαντινή 3	65	70	5	7,69%
	Βυζαντινή 4	70	75	5	7,14%
	Βυζαντινή 5	90	95	5	5,56%
ΑΝΩΤΕΡΑ ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ					
	Ειδικό αρμονίας	120	130	10	8,33%
	Αντίστιξη	130	140	10	7,69%
	Φούγκα	140	150	10	7,14%
	Σύνθεση	170	180	10	5,88%
	Προετοιμασία για το ΜΟΥΣΙΚΟ	115	120	5	4,35%
ΑΝΩΤΕΡΑ ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΑ ΜΑΘΗΜΑΤΑ					
	Μορφολογία	10	15	5	50,00%
	Ιστορία	10	15	5	50,00%
	Οργανογνωσία	10	15	5	50,00%
	Μουσική Δωματίου	10	50	40	400,00%
ΧΟΡΩΔΙΑ					
	Παιδική Χορωδία	0	10		
ΤΡΙΦΩΝΗ ΧΟΡΩΔΙΑ					
	Χορωδία	0	15		
ΥΠΟΧΡΕΩΤΙΚΑ ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΜΑΘΗΜΑΤΑ					
	Θεωρία Α	0	15		
	Θεωρία Β	0	15		
	Θεωρία Γ	0	15		
	Αρμονία Α	0	15		
	Αρμονία Β	0	15		
	Αρμονία Γ	0	15		
	Ακουστικά Δ	0	15		
	Ακουστικά Ε	0	15		
	Ακουστικά ΣΤ	0	15		
ΥΠΟ ΚΑΤΑΤΑΞΗ					
	Κατωτέρα	68	70	2	2,94%
	Μέση	85	90	5	5,88%
	Ανωτέρα	110	115	5	4,55%
ΕΞΕΤΑΣΤΡΑ					
	Περίοδος Ιουνίου	0	20	20	
	Κατακτήτριες	100	100	0	0,00%
	Πτυχία	300	300	0	0,00%
	Διπλώματα	400	400	0	0,00%

Πίνακας 7-8. Προσωπικό της ΔΕΥΑΚ, διαχρονικά

Έτος	Σύνολο εργαζ.	Μόνιμοι	Με σύμβαση	Τεχνικοί	Διοικητικοί	ΠΕ/ΤΕ	ΔΕ	ΥΕ
1983	52							
1984	99							
1985	105							
1986	106							
1987	119							
1988	142							
1989	141							
1990	142							
1991	142							
1992	157							
1993	153							
1994	157							
1995	152							
1996	146							
1997	137							
1998	135							
1999	132							
2000	129							
2001	127							
2002	125	125	0					
2003	120	120	0	85	35	24	31	65
2004	115	115	0					
2005	115	115	0					
2006	112	112	0					
2007	117	98	7	72	33	24	25	56
2008	99	99	0					
2009	113	99	14					
2010	96	86	10					
2011	96	86	10					
2012	84	84	0					
2013	79	71	8					
2014	68	64	4					
2015	83	63	20					

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΥΑΚ, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 7-9. Ενδεικτικά στοιχεία Γενικού τιμολογίου ύδρευσης της ΔΕΥΑΚ, Έτη 2003 & 2016

Περιοχή	2003		2016		Σταθμικός μ.ο. ³⁴⁰		
	Κατανάλ. (m ³)	€/ m ³	Κατανάλ. (m ³)	Τιμή (€/m ³)	2003	2016	%Δ ‘03-‘16
Καλαμάτας	0 – 26	0,2565	0 – 20	0,3333	0,30931	0,544360	76%
	26 – 60	0,3727	21 – 40	0,5038			
	60 – 100	0,5576	41 – 60	0,7539			
	> 100	0,8070	> 60	1,0912			
Αντικάλαμος, Βέργα, Μ. Μαντίνεια	0 – 40	0,117388	0 – 30	0,1588	0,14967	0,37018	147%
	40 – 100	0,176082	30 – 60	0,3333			
	100 – 150	0,264123	60 – 90	0,5038			
	> 150	0,264123	> 90	1,2336			
Ασπρόχωμα	0 – 40	0,117388	0 – 30	0,1381	0,1496697	0,309520	107%
	40 – 100	0,176082	30 – 60	0,2898			
	100 – 150	0,264123	60 – 90	0,4381			
	> 150	0,264123	> 90	0,9489			
Σπερχογεία	0 – 40	0,117388	0 – 30	0,1588	0,1438003	0,250650	74%
	40 – 100	0,164343	30 – 60	0,2382			
	100 – 150	0,240646	60 – 90	0,3333			
	> 150	0,240646	> 90	0,5695			
Λεύκα	0 – 40	0,082172	0 – 30	0,1112	0,1000736	0,173450	73%
	40 – 100	0,120323	30 – 60	0,1627			
	100 – 150	0,146735	60 – 90	0,2382			
	> 150	0,146735	> 90	0,3767			
Ελαιοχώρι	0 – 40	0,082172	0 – 30	0,0690	0,095084	0,275340	190%
	40 – 100	0,114453	30 – 60	0,1548			
	100 – 150	0,114453	60 – 90	0,5038			
	> 150	0,114453	> 90	1,0912			
Αρτεμισία	0 – 40	0,049890	0 – 30	0,0690	0,061629	0,275340	347%
	40 – 100	0,079237	30 – 60	0,1548			
	100 – 150	0,079237	60 – 90	0,5038			
	> 150	0,079237	> 90	1,0912			

Πηγή: Στοιχεία ΔΕΥΑΚ, Ίδια επεξεργασία

³⁴⁰ Ο υπολογισμός είναι κατά προσέγγιση, καθώς ο σταθμικός μέσος όρος έχει προκύψει με εκτιμήσεις για τις ποσότητες κατανάλωσης σε κάθε περιοχή και σε κάθε κλίμακα κατανάλωσης, καθώς δεν υπήρχαν σχετικά αναλυτικά στοιχεία (ιδίως για το 2003).

