ΑΠΟΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ

Σπύρος Ε. Ζήκος, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Μακεδονίας

1. Εισαγωγή

Με αφορμή τα μεγάλα και χρόνια ελλείμματα των κρατικών επιχειρήσεων σ'όλο σχεδόν τον κόσμο, η αναγέννηση του οικονομικού φιλελευθερισμού στη δεκαετία του '70 οδήγησε στην αποποίηση εκείνων των οικονομικών θεωριών που βασίζονται έντονα στον κρατικό παρεμβατισμό. Στις αρχές της δεκαετίας του '80 η νέα τότε κυβέρνηση των Η.Π.Α. προέβαλε ενεργητικά ένα μεγάλο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων, ενώ η Βρετανία στο τέλος της δεκαετίας του '80 προέβη σε εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις. Στη συνέχεια ακολούθησαν σε παγκόσμια κλίμακα και ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες χώρες προγράμματα αποκρατικοποιήσεων. Τα συνολικά έσοδα από τις κρατικοποιήσεις αυξήθηκαν από 2,5 δισ. $ το 1988 σε 23,2 δισ. $ το 1992 (Shcwartz, Lopes 1993).

Κεντρικό σημείο στη συζήτηση για τις αποκρατικοποιήσεις αποτελεί η αποτελεσματικότερη λειτουργία του δημόσιου τομέα καθώς επίσης και η αποκόμιση εσόδων για τη μείωση των ελλειμμάτων που προήλθαν από τις δημόσιες επιχειρήσεις. Σκοπός αυτής της εργασίας είναι η εξέταση της αποτελεσματικότητας στην ιδιωτική και δημόσια επιχείρηση καθώς επίσης και η ανάδειξη των περιορισμών και αποκλίσεων (trade - offs) που εμφανίζονται στη διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων.

Η εργασία χωρίζεται σε πέντε μέρη. Μετά το εισαγωγικό μέρος, στο δεύτερο μέρος εξετάζεται μέσα στα πλαίσια της θεωρίας των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και της γραφειοκρατικής οργάνωσης η επίδραση που υποστηρίζεται ότι ασκεί η μορφή ιδιοκτησίας στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας και ιδιωτικής επιχείρησης αντίστοιχα. Στο ίδιο μέρος παρουσιάζονται συνοπτικά τα συμπεράσματα των εμπειρικών ερευνών από το διεθνή χώρο σχετικά με την αποτελεσματικότητα των δύο μορφών επιχειρήσεων. Στο τρίτο μέρος εξετάζεται η επίδραση του ανταγωνισμού και των κρατικών παρεμβάσεων στο πλαίσιο λειτουργίας των ιδιωτικών και δημόσιων επιχειρήσεων και ειδικότερα στην αποτελεσματικότητα αυτών των επιχειρήσεων. Στο τέταρτο μέρος εξετάζεται η σχέση μεταξύ των στόχων της οικονομικής πολιτικής και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας επιχείρησης. Τέλος , στο πέμπτο μέρος εξετάζονται οι περιορισμοί και οι αποκλίσεις που ανακύπτουν στη διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων.

2. Θεωρητικές Προσεγγίσεις για την Αναποτελεσματικότητα της Δημόσιας Επιχείρησης και τα Πορίσματα των Εμπειρικών Ερευνών

Υπάρχουν δύο βασικά επιχειρήματα κατά της δημόσιας παραγωγής τα οποία στηρίζονται στους παρακάτω συλλογισμούς:

- Το γεγονός ότι στη δημόσια επιχείρηση δεν υπάρχουν ιδιωτικά αλλά συλλογικά δικαιώματα ιδιοκτησίας σημαίνει, ότι οι managers αυτών των επιχειρήσεων διαθέτουν μεγαλύτερο πεδίο ελευθερίας στη λήψη αποφάσεων με συνέπεια να παρουσιάζουν μικρότερη αποτελεσματικότητα σε σύγκριση με την ιδιωτική επιχείρηση.
- Η δημόσια επιχείρηση άμεσα ή έμμεσα αποτελεί μέρος της γενικής δημόσιας διοίκησης και κατά συνέπεια υπόκειται λίγο ή πολύ σε περιορισμούς οι οποίοι καθιστούν συχνά αδύνατη την αποτελεσματική διαχείρισή της. Το πρώτο επιχείρημα σχετίζεται με την θεωρία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας (Alchian 1965), το δε δεύτερο με τη θεωρία της γραφειοκρατικής οργάνωσης (Tullock 1965).

2.1 Αναποτελεσματικότητα σαν Συνέπεια των Συλλογικών Δικαιωμάτων Ιδιοκτησίας.

Κύριος στόχος μιας επιχείρησης που λειτουργεί στα πλαίσια του τέλειου ανταγωνισμού είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους. Ο ιδιώτης επιχειρηματίας προκειμένου να επιτύχει αυτόν το στόχο, προσπαθεί με κάθε τρόπο να παράγει με το ελάχιστο δυνατό κόστος. Η οικονομία σε πρώτες ύλες που βρίσκονται σε στενότητα μειώνουν όχι μόνο το κόστος και την τιμή αλλά δημιουργούν και τις προϋποθέσεις για την ικανοποίηση πρόσθετων αναγκών. Παράλληλα ο ιδιώτης επιχειρηματίας συχνά αναγκάζεται να προβαίνει σε καινοτομίες οι οποίες ανταποκρίνονται καλύτερα στις προτιμήσεις της ζήτησης. Η επιδίωξη του κέρδους συνεπώς δημιουργεί προϋποθέσεις και κίνητρα που στο σύνολό τους εξυπηρετούν και το συμφέρον της κοινωνίας. Μέσα στα πλαίσια αυτά ο manager μιας ιδιωτικής επιχείρησης είναι αναγκασμένος να λάβει σοβαρά υπόψη τον κύριο στόχο των ιδιοκτητών της επιχείρησης για την επίτευξη του οποίου υπόκειται σε διαρκή έλεγχο

Στην περίπτωση όμως της δημόσιας επιχείρησης το ενδιαφέρον για την πραγματοποίηση κέρδους είναι μικρότερο, η δε διοίκηση αυτής της επιχείρησης σπάνια αποκομίζει προσωπική ωφέλεια από τα κέρδη της. Επίσης η δυνατότητα ελέγχου είναι περιορισμένη. Τόσο οι φορολογούμενοι ως "ιδιοκτήτες" αυτής της επιχείρησης όσο και οι καταναλωτές ως επικαρπωτές των υπηρεσιών της δεν έχουν το παραμικρό κίνητρο για άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου ούτε τη δυνατότητα να απευθυνθούν σε άλλους ανταγωνιστές παραγωγούς στην περίπτωση που είναι δυσαρεστημένοι από το προϊόν της δημόσιας επιχείρησης. Και στις δύο περιπτώσεις το κόστος είναι πολύ υψηλό. Τα παραπάνω αποτελούν το κεντρικό νόημα της θεωρίας των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας η οποία δεν διέφυγε της κριτικής (Pommerhene 1990). Σε μια ανταγωνιστική αγορά, όπως συνήθως εξετάζεται, μια επιχείρηση (με απουσία εξωτερικών επιπτώσεων) είναι φυσικό να έχει κίνητρα για αποτελεσματική κατανομή των πόρων λόγω της δυνατότητας μετακίνησης των πελατών της. Παρόμοια θα είναι και στην παραγωγή αποτελεσματική γιατί διαφορετικά υπάρχει ο κίνδυνος να εκτοπιστεί από άλλες επιχειρήσεις ή στη χειρότερη περίπτωση να χρεωκοπήσει. Οταν όμως μια επιχείρηση λειτουργεί χωρίς ανταγωνισμό ή ο ανταγωνισμός είναι πολύ μικρός, τότε είναι δυνατόν, ανάλογα με το βαθμό ανταγωνισμού στις διάφορες αγορές, να προσαρμόζει τις τιμές σε υψηλότερα επίπεδα. Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να αναμένει κανείς μια αναποτελεσματική κατανομή των πόρων καθώς επίσης και μια

άμβλυνση της πίεσης για αποτελεσματικότητα στην παραγωγή. Αυτή ακριβώς η σκέψη, ότι κάτω από ορισμένες περιστάσεις η ιδιωτική επιχείρηση δεν εξασφαλίζει αποτελεσματικότητα στην κατανομή των διαθέσιμων μέσων παραγωγής, υπήρξε η αφορμή πολλές φορές στο παρελθόν για κρατικοποιήσεις. Κατά συνέπεια στην περίπτωση μεγάλων ιδιωτικών μονοπωλίων δεν θα πρέπει να αναμένει κανείς οπωσδήποτε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα σε σύγκριση με τα κρατικά μονοπώλια. Αντίθετα όταν τα κρατικά μονοπώλια λειτουργούν σε μια ανταγωνιστική αγορά, όπως σε πολλές περιπτώσεις στη Γαλλία, τη Γερμανία , την Ιταλία και την Αυστρία, θα πρέπει να αναμένει κανείς μια αποτελεσματικότητα στην κατανομή των παραγωγικών μέσων όχι όμως απαραίτητα και στην παραγωγή. Για τα μικρά ιδιωτικά μονοπώλια ισχύει το αντίθετο.

2.2 Αναποτελεσματικότητα σαν Συνέπεια της Γραφειοκρατικής Οργάνωσης.

Η αναποτελεσματικότητα στη δημόσια επιχείρηση ενδέχεται να είναι και συνέπεια του τρόπου με τον οποίο η γραφειοκρατία είναι οργανωμένη. Αυτό οφείλεται σε μια σειρά από παράγοντες :

- Συχνά η χρηματοδότηση των δημοσίων επιχειρήσεων που παράγουν αγαθά και υπηρεσίες δεν γίνεται μέσω της αγοράς αλλά από τον κρατικό προϋπολογισμό. Αυτή η ρύθμιση πολλές φορές δημιουργεί κίνητρα για μια αναποτελεσματική διαχείριση. Η απουσία των τιμών για τις δημόσιες υπηρεσίες δυσκολεύει τη διοίκηση των επιχειρήσεων να καθορίσει εκείνο το ύψος της παραγωγής στο οποίο το οριακό κόστος και η οριακή ωφέλεια εξισώνονται και να αποφασίσει πότε η παραγωγή ενός αγαθού πρέπει να διακοπεί.
- Οι κρατικές παρεμβάσεις αποτελούν επίσης μια σοβαρή αιτία για την αναποτελεσματικότητα της δημόσιας επιχείρησης. Είναι εύλογο να υποθέσει κανείς ότι η διαπραγματευτική δύναμη των εργατικών συνδικάτων στο δημόσιο τομέα για υπέρμετρες αυξήσεις των μισθών είναι μεγαλύτερη έναντι εκείνης στον ιδιωτικό τομέα. Η ικανότητα αυτή είναι τόσο μεγαλύτερη όσο πιο νευραλγική θέση κατέχει ο κλάδος μιας δημόσιας επιχείρησης ή υπηρεσίας στην εθνική οικονομία. Το γεγονός αυτό συχνά αποβαίνει σε βάρος της αποτελεσματικότητας στην παραγωγή της δημόσιας επιχείρησης. Αυτό οφείλεται σε μεγάλο μέρος στο ότι οι πολιτικοί χρειάζονται τη στήριξη των συνδικάτων για την επανεκλογή τους. Ένας άλλος λόγος είναι η αποφυγή απεργιών στο δημόσιο τομέα οι οποίες συνεπάγονται υψηλό πολιτικό κόστος. Δεδομένου δε ότι οι διοικήσεις ορίζονται από πολιτικούς, οι δυνατότητες αντίστασης των διοικήσεων στις πιέσεις είναι εκ των πραγμάτων περιορισμένες. Παραπέρα η τάση των γραφειοκρατών να μεγιστοποιεί τον κύκλο εργασιών και τον αριθμό των απασχολούμενων στις δημόσιες επιχειρήσεις , αυξάνει με τον τρόπο αυτό το κόστος πέραν εκείνου που είναι απαραίτητο για την αποτελεσματική παροχή της σχετικής υπηρεσίας. Τα συμφέροντα της γραφειοκρατίας και των πολιτικών συνεπώς υπερισχύουν πολλές φορές των κινήτρων των διοικήσεων για αποτελεσματική διαχείριση, με συνέπεια την αύξηση του κόστους λειτουργίας, μείωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και υπονόμευση της ίδιας της βάσης της λειτουργίας της δημόσιας επιχείρησης. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις που το μέσο κόστος ανεβαίνει τόσο, ώστε, παρά τις αύξουσες αποδόσεις κλίμακας που

μπορεί να συνεπάγεται η τεχνολογία, να μπορούν ακόμη και μικρής κλίμακας επιχειρήσεις να παράγουν με χαμηλότερο κόστος από τη δημόσια επιχείρηση αν τους επιτραπεί να εισέλθουν στην αγορά. Τέλος, η συχνή αλλαγή των διοικήσεων δεν δημιουργεί κίνητρα για μακρόπνοους σχεδιασμούς εκ μέρους τους, ούτε καν για αποτελεσματική διαχείριση, διότι σε τελική ανάλυση η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης παίζει μικρό ρόλο στην αξιολόγηση των διοικήσεων.

2.3 Εμπειρικές Έρευνες

Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός εργασιών (Βλ. ενδεικτικά : Bennet and Johnson 1979 , Bennet 1980 , Borcherding, Pommerehne and Schneider, 1982, Kaulmann 1987, Pommerehne 1990) στις οποίες εμφανίζονται και συγκρίνονται συνολικά τα αποτελέσματα εμπειρικών ερευνών που πραγματοποιήθηκαν μέχρι το τέλος περίπου του 80 και αφορούν την αποτελεσματικότητα στην ιδιωτική και τη δημόσια επιχείρηση. Η πλειονότητα αυτών των ερευνών αναφέρεται στις Η.Π.Α , τον Καναδά και την Αυστραλία και οι συγκρίσεις της αποτελεσματικότητας στις δυό μορφές επιχειρήσεων γίνονται με βάση το κόστος παραγωγής.

Αυτό που παρατηρεί κανείς στις παραπάνω εμπειρικές έρευνες είναι ότι ο μεγαλύτερος αριθμός αυτών αναφέρεται σε οικονομικούς κλάδους οι οποίοι κατεξοχήν "εξαιρούνται" του ανταγωνισμού (ενέργεια, ύδρευση, μεταφορές, υγεία), ενώ οι μελέτες που συγκρίνουν την ιδιωτική με τη δημόσια επιχείρηση στη βιομηχανία είναι πολύ λίγες (Gallaiw - Homonno 1981, Lewin 1982, Ayub and Hegstad 1987). Το γεγονός αυτό αποδίδεται αφενός μεν στο ότι στις Η.Π.Α , τον Καναδά και την Αυτραλία - χώρες από τις οποίες προέρχεται η πλειονότητα των εμπειρικών ερευνών - η δημόσια βιομηχανική παραγωγή είναι πολύ μικρή,αφετέρου δε μελέτες τέτοιου είδους στις ευρωπαικές χώρες -όπου η κρατική παραγωγή στη βιομηχανία είναι μεγάλη - άρχισαν να πραγματοποιούνται μόλις στο τέλος της δεκαετίας του '80.

Παρά τους περιορισμούς αυτούς, οι οποίοι δεν μπορούν να αγνοηθούν, οι περισσότερες έρευνες καταταλήγουν στο συμπέρασμα, ότι η παραγωγή στην ιδωτική επιχείρηση είναι αποτελεσματικότερη σε σύγκριση με τη δημόσια, αν και επισημαίνονται σημαντικές διαφορές από κλάδο σε κλάδο. Φαίνεται ότι εκεί όπου ο ανταγωνισμός είναι μικρός και το πλαίσιο λειτουργίας των ιδωτικών επιχειρήσεων υπόκειται σε αυστηρούς κρατικούς κανονισμούς και όρους, ο ιδιωτικός τομέας είναι αποτελεσματικότερος. Επίσης η παροχή υπηρεσιών από την ιδωτική επιχείρηση είναι αποτελεσματικότερη όταν αυτή ανατίθεται από το κράτος στις ιδωτικές επιχειρήσεις υπό μορφή μίσθωσης και το κόστος ελέγχου της εκτέλεσης του συμβολαίου είναι χαμηλό. Αντίθετα πολύ λίγες έρευνες υποστηρίζουν ότι η δημόσια επιχείρηση είναι αποτελεσματικότερη, (Borcherding 1983), ενώ οι νεώτερες έρευνες δέχονται ότι δεν υπάρχουν συστηματικές διαφορές μεταξύ των δύο μορφών επιχειρήσεων. Πρέπει να τονισθεί ότι στις περισσότερες εμπειρικές έρευνες δεν λαμβάνονται υπόψη τυχόν διαφορές στην τεχνολογία και τις συνθήκες παραγωγής, οι

δυνητικές οικονομίες κλίμακας καθώς και τα πλεονεκτήματα συνένωσης. Επιπλέον παρουσιάζουν τρείς βασικές αδυναμίες (Pommerehne 1990) και οι οποίες είναι:

α. Συχνά υποθέτουν ότι και οι δύο μορφές επιχειρήσεων παράγουν όμοια προϊόντα. Τα προϊόντα όμως και οι υπηρεσίες που προσφέρονται από τις δημόσιες επιχειρήσεις ενδέχεται να παρουσιάζουν μεγαλύτερη και ουσιαστικά πολύπλοκη διάσταση σε σύγκριση με αυτά των ιδιωτικών. Επομένως αν το προϊόν δεν είναι απολύτως όμοιο, θα πρέπει να διευκρινισθεί ποιό προϊόν ανταποκρίνεται καλύτερα στις προτιμήσεις των ενδιαφερόμενων. Αυτό είναι απαραίτητο γιατί η αποτελεσματικότητα στην κατανομή των πόρων απαιτεί μεταξύ άλλων τόσο μια παραγωγή με χαμηλό κόστος όσο και μια παραγωγή σύμφωνη με τη ζήτηση.

β. Σε πολύ λίγες εμπειρικές εργασίες ερευνάται κατά πόσο οι διαφορές στην αποτελεσματικότητα μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής επιχείρησης οφείλονται αποκλειστικά στη διαφορετική μορφή ιδιοκτησίας ή και σε άλλους παράγοντες, όπως στις επιδράσεις των συνθηκών ανταγωνισμού και στις ρυθμιστικές παρεμβάσεις του κράτους.

γ. Η διάκριση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής επιχείρησης γίνεται με ένα και μοναδικό κριτήριο δηλ. την οικονομική αποτελεσματικότητα. Οι δημόσιες επιχειρήσεις όμως συχνά δεν περιορίζονται μόνο στο στόχο της αποτελεσματικότητας αλλά και στην επίτευξη και άλλων εξωεπιχειρηματικών στόχων οι οποίοι επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό την οικονομική τους συμπεριφορά.

3. Η Σημασία του Ανταγωνισμού και των Κρατικών Παρεμβάσεων

Συγκρίσεις της αποτελεσματικότητας στην ιδιωτική και δημόσια επιχείρηση με ένα και μοναδικό κριτήριο τα περιουσιακά δικαιώματα είναι ανεπαρκείς. Αυτό που προσδιορίζει την αποτελεσματικότητα είναι η αλληλεξάρτηση του ανταγωνισμού και της μορφής ιδιοκτησίας. Στο σημείο αυτό χωλαίνουν οι περισσότερες από τις παλαιότερες εμπειρικές έρευνες (Pommerhene 1990). Ο Meusberger (1981) π.χ συγκρίνει το κόστος της Air Inter με αυτό πολλών ιδιωτικών αεροπορικών επιχειρήσεων περιορισμένης χωρικής εμβέλειας των Η.Π.Α και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το κόστος της Air Inter είναι υψηλότερο κατά 55 %. Σε αντίθεση με τις ιδιωτικές αεροπορικές επιχειρήσεις στις Η.Π.Α, όπου ο μεταξύ τους ανταγωνισμός είναι μεγάλος, η Air Inter αλλά και η Air France, η British Airways κλπ. υπόκεινται σε μια σειρά αυστηρών κρατικών κανονισμών και όρων λειτουργίας (όπως προκαθορισμένες πτήσεις, συχνότητα πτήσεων κλπ.). Στις περιπτώσεις αυτές η μικρότερη αποτελεσματικότητα θα μπορούσε να είναι περισσότερο συνέπεια αυτών των ρυθμιστικών παρεμβάσεων και λιγότερο της μορφής ιδιοκτησίας. Διεθνείς συγκρίσεις (Brosio and Manzini 1985) έδειξαν ότι, όταν λαμβάνονται υπόψη όλες αυτές οι κρατικές ρυθμίσεις τότε δεν προκύπτουν συστηματικές διαφορές στο κόστος μεταξύ των δύο μορφών επιχειρήσεων.

Η αλληλεξάρτηση μεταξύ ανταγωνισμού και μορφής ιδιοκτησίας στον προσδιορισμό της αποτελεσματικότητας εξετάζεται και σε μια σειρά από νεώτερες εμπειρικές έρευνες (Βλ.σύνοψη : Kaulmann 1987, Hartwig 1993). Συνολικά από αυτές προκύπτει ότι είναι δύσκολο να μιλήσει κανείς για μια γενική υπεροχή της ιδιωτικής παραγωγής από τη

δημόσια. Εν τούτοις διαφαίνεται ότι η αποτελεσματικότητα και στις δυό μορφές επιχειρήσεων είναι μεγαλύτερη όταν η αγορά είναι ανταγωνιστική. Ακόμη και όταν αρχικά οι δημόσιες επιχειρήσεις παράγουν με υψηλότερο κόστος διαπιστώνεται ,ότι αυτό εξαφανίζεται σχετικά σύντομα με την απελευθέρωση της αγοράς. Επίσης δεν προκύπτουν σημαντικές διαφορές στην αποτελεσματικότητα και των δύο μορφών επιχειρήσεων όταν κατέχουν μονοπωλιακή θέση στην αγορά και το πλαίσιο λειτουργίας των υπόκειται σε αυστηρές κρατικές παρεμβάσεις. Μόνο σε πολύ λίγες περιπτώσεις, όπως στον κλάδο των ασφαλειών και τραπεζών, η ιδιωτική επιχείρηση παρουσιάζει μικρότερη αποτελεσματικότητα.

Πρέπει να τονισθεί εδώ ότι υπάρχουν αγορές (ηλεκτρισμός, υγεία, εκπαίδευση κλπ.) που ακόμη και αν απελευθερωθούν πλήρως δεν θα λειτουργούν και πάλι πιο πολύ αποτελεσματικά ενόσω τουλάχιστον δεν μεταβάλλεται το ρυθμιστικό πλαίσιο. Στις αγορές αυτές υπάρχουν τεχνολογικές συνθήκες που δημιουργούν αύξουσες αποδόσεις κλίμακας και έτσι ευνοείται η μονοπωλιακή ή η ολιγοπωλιακή διάρθρωση. Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις είναι τεχνολογικά αλλά και εθιμικά αδύνατος ο σαφής καθορισμός δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, με συνέπεια να δημιουργούνται θετικές ή αρνητικές οικονομίες που δεν μπορούν να τιμολογηθούν στην αγορά (αγορά εργασίας,εκπαίδευση,δημόσιες μεταφορές).

4. Στόχοι της Οικονομικής Πολιτικής και Αποτελεσματικότητα στη Δημόσια Επιχείρηση

Σε αντίθεση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις στις οποίες κύριος στόχος είναι η μεγιστοποίηση των κερδών, οι δημόσιες αντιμετωπίζουν πολυάριθμους στόχους οι οποίοι συχνά έρχονται σε σύγκρουση με το στόχο της μεγιστοποίησης του κέρδους. Στους στόχους αυτούς περιλαμβάνονται τόσο γενικοί οικονομικοί στόχοι όσο και μη οικονομικοί στόχοι οι οποίοι επηρεάζουν την οικονομική τους συμπεριφορά. Το γεγονός αυτό καθιστά δύσκολη την αξιολόγηση της προσφοράς αγαθών και υπηρεσιών από τη δημόσια επιχείρηση και κατά συνέπεια μια τέτοια αξιολόγηση δεν μπορεί να επιχειρηθεί χωρίς πρώτα να λυθεί το πρόβλημα της οριοθέτησης. Μια παραγωγή π.χ μπορεί να είναι μεν αποτελεσματική, ενδέχεται όμως από κοινωνική σκοπιά , λόγω των αρνητικών επιπτώσεων που συνδέονται με αυτή, να μην είναι αποτελεσματική όσον αφορά την κατανομή των παραγωγικών πόρων. Μια δημόσια επιχείρηση μπορεί να παράγει με υψηλότερο κόστος σε σύγκριση με μια ιδιωτική, αντί αυτού όμως να αποφεύγει ένα κοινωνικό κόστος το οποίο θα είναι πολύ μεγαλύτερο από το επιπρόσθετο ιδιωτικό. Οι δυνατότητες αυτές υπάρχουν ιδιαίτερα εκεί όπου η κοινωνική ωφέλεια δημιουργείται σαν υποπροϊόν και δεν μπορεί να εφαρμοστεί η αρχή του αποκλεισμού σε όσους δεν πληρώνουν , γεγονός που αποθαρρύνει τον ιδιώτη επιχειρηματία να προσφέρει αυτές τις υπηρεσίες.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκουν επίσης και άλλους στόχους, κυρίως κοινωνικής φύσης. Έτσι π.χ η δημόσια παραγωγή επιδιώκεται για την αύξηση ή σταθεροποίηση της απασχόλησης (ιδιαίτερα στην Αυστρία), την άμβλυνση των ανισοτήτων σε περιφερειακό επίπεδο (κυρίως στη Γερμανία), καθώς επίσης και ως αντίβαρο σε καταστρατηγήσεις στην αγορά εργασίας, κάτι που αποτέλεσε βασικό επιχείρημα στις ΗΠΑ κατά των αποκρατικοποιήσεων.

Σε αντίθεση με τις δημόσιες επιχειρήσεις οι ιδιωτικές δεν έχουν καμία δυνατότητα επιδίωξης τέτοιων επιπρόσθετων στόχων χωρίς προηγουμένως να δεχθούν περικοπές στα κέρδη τους. Συνεπώς δεν πρέπει να εκπλήσσεται κανείς όταν από μια σύγκριση του κόστους μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής επιχείρησης για το ίδιο ύψος παραγωγής και κάτω από ανταγωνιστικές συνθήκες, ο τελευταίος στόχος υπερτερεί. Παρόλα αυτά το γεγονός αυτό δεν αποτελεί επαρκή αιτία υπέρ της δημόσιας παραγωγής, γιατί η αποδυνάμωση του κινήτρου για κέρδος δεν εγγυάται οπωσδήποτε ότι οι διοικήσεις αυτών των επιχειρήσεων όντως θα επιδιώξουν αυτούς τους επιπρόσθετους στόχους. Στην πράξη πρέπει αυτοί οι στόχοι να προαποφασισθούν ένας ένας ξεχωριστά και να ελέγχεται ο βαθμός πραγμάτωσής τους. Αυτό όμως προσκρούει στο υψηλό κόστος ελέγχου γεγονός που θέτει όρια στη δημόσια παραγωγή. Στην περίπτωση όμως που η παραίτηση από το κίνητρο του κέρδους θα μπορούσε να εγγυηθεί την πραγμάτωση αποκλειστικά κοινωνικών στόχων, τότε δεν θα υπήρχε καμιά αιτία από οικονομική σκοπιά για ιδιωτική παραγωγή.

5. Trade - Offs και Περιορισμοί στις Αποκρατικοποιήσεις

Η ιδιωτικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων εμπεριέχει συνήθως πέρα από μια σειρά οικονομικών και νομικών εμποδίων και στόχους που συγκρούονται μεταξύ τους. Το γεγονός αυτό θέτει συχνά περιορισμούς στις αποκρατικοποιήσεις και καθιστά σχεδόν αδύνατη την αποφυγή αποκλίσεων (trade -offs) τόσο δημοσιονομικής όσο και πολιτικής φύσης (Schwartz,Lopes 1993).

Από την οικονομική θεωρία είναι γνωστό ότι οι ιδιωτικοποιήσεις που δεν συνοδεύονται από αύξηση της αποτελεσματικότητας δεν βελτιώνουν τα δημόσια οικονομικά μιας χώρας. Αυτό οφείλεται στο ότι όταν εκποιείται μια κρατική επιχείρηση σε μια ικανοποιητική (δίκαιη) τιμή τα έσοδα από την πώληση λίγο ή πολύ αντιστοιχούν στην καθαρή παρούσα αξία των μελλοντικών εσόδων χωρίς φόρους. Κατά συνέπεια στην περίπτωση που εκποιείται μια κερδοφόρα κρατική επιχείρηση το κράτος προσπορίζεται μεν εσόδων άμεσα αλλά παραιτείται από μελλοντικά έσοδα. Τα αντίθετα αποτελέσματα έχουμε όταν ιδιωτικοποιείται μια κρατική επιχείρηση που παρουσιάζει ζημίες (προβληματική). Σε κάθε περίπτωση δεν λαμβάνει χώρα τίποτε άλλο παρά μια ανταλλαγή μεταξύ παρόντων και μελλοντικών καθαρών εσόδων. Ανεξάρτητα από το πώς θα χρησιμοποιηθούν τα έσοδα από την πώληση (πληρωμή χρεών, επενδύσεις) το δημοσιονομικό αποτέλεσμα στην καλύτερη περίπτωση δεν μεταβάλλεται.

Ενώ η αποκόμιση ωφελειών από την αύξηση της αποτελεσματικότητας αποτελεί το λογικό επιχείρημα για την ιδιωτικοποίηση, τα υπάρχοντα παραδείγματα ιδιαίτερα από τις εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις στην Ανατ. Ευρώπη δείχνουν, ότι η βελτίωση στην κατανομή των πόρων έγινε σε βάρος των εσόδων από τις ιδιωτικοποιήσεις. Από το γεγονός αυτό θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι και στην περίπτωση που έχουμε αύξηση της αποτελεσματικότητας τα δημόσια οικονομικά δεν βελτιώνονται (Scwartz,Lopes 1993).

Στην πράξη, οι πολιτικοί με τις αποκρατικοποιήσεις επιδιώκουν την ταυτόχρονη επίτευξη πολλών στόχων, οι οποίοι ενδέχεται να είναι μεταξύ τους συμβατοί αλλά και συγκρουόμενοι. Η μεγιστοποίηση των εσόδων από την ιδιωτικοποίηση, η εξασφάλιση θέσεων

εργασίας, η επιλογή του "κατάλληλου" επενδυτή, η εγγύηση για διενέργεια επενδύσεων και η αποκρατικοποίηση σε όσο το δυνατόν συντομότερο χρονικό διάστημα είναι συνήθως οι πολιτικοί στόχοι που τίθενται στις ιδιωτικοποιήσεις. Είναι ολοφάνερο ότι, η ταυτόχρονη επίτευξη και των πέντε στόχων είναι αδύνατη, γεγονός που αναπόφευκτα οδηγεί σε αποκλίσεις και συμβιβασμούς. Αν για παράδειγμα ληφθεί η πολιτική απόφαση να ιδιωτικοποιηθεί μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων σε σύντομο χρονικό διάστημα, τότε κάθε περιορισμός από τους υπόλοιπους τέσσερις στόχους θα οδηγήσει στην καθυστέρηση του προγράμματος ιδιωτικοποίησης και κατ'επέκταση στον περιορισμό του μεγέθους ωφέλειας από την αύξηση της αποτελεσματικότητας.

Οι αποκρατικοποιήσεις στην πρώην Ανατ. Γερμανία αποτελούν ένα καλό παράδειγμα για τους περιορισμούς και τις αποκλίσεις που υπεισέρχονται στη διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων (Leipold 1993, Scwartz, Lopes 1993). Το έλλειμμα της Trehandanstalt (THA), εξουσιοδοτημένης γερμανικής υπηρεσίας για τις αποκρατικοποιήσεις, αυξήθηκε από 0,2 % του ΑΕΠ το 1990 σε 1,0 % το 1992. Επιπλέον στο ίδιο χρονικό διάστημα οι εγγυήσεις της THA ανήλθαν σε 1,0 % του ΑΕΠ. Η θετική πλευρά αυτού του προγράμματος ήταν ότι μεταξύ 1990 και 1992 ιδιωτικοποιήθηκαν πλήρως ή μερικώς 11.000 από τις 12.000 επιχειρήσεις που αρχικά είχαν προγραμματισθεί, δόθηκαν εγγυήσεις για 1,2 εκατ. εργατικές θέσεις και για διενέργεια επενδύσεων ύψους 169,5 δισ. DM (πάνω από 6,0 % του δυτικογερμανικού ΑΕΠ). Αμφίβολο όμως παραμένει κατά πόσο οι εγγυήσεις για την απασχόληση και τις επενδύσεις θα εκπληρωθούν.

Σίγουρα η γερμανική πολιτική στις αποκρατικοποιήσεις είχε μεγάλα περιθώρια σε σύγκριση με άλλες χώρες και ιδιαίτερα με τις αναπτυσσόμενες και τις χώρες της Ανατ. Ευρώπης.Πολύ λίγες όμως χώρες θα ήταν σε θέση να χρηματοδοτήσουν τόσο μεγάλα ελλείμματα όπως της Γερμανίας και μάλιστα χωρίς πληθωριστικές πιέσεις. Συνεπώς χώρες με σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα επιβάλλεται να δείξουν μεγάλη προσοχή στις αποκρατικοποιήσεις. Το γεγονός αυτό θα περιορίσει, πιθανόν, το όφελος από την αύξηση της αποτελεσματικότητας επειδή τα δημοσιονομικά προβλήματα θα καθυστερήσουν τα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων. Αυτό ίσως θα μπορούσε να αποτελέσει ένα σοβαρό επιχείρημα για μια διεθνή χρηματοδότηση των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης και αναδιάρθρωσης τουλάχιστον στις αναπτυσσόμενες χώρες και τις χώρες της Ανατ. Ευρώπης.

6. Τελικές Παρατηρήσεις

Ο όρος "δημόσια επιχείρηση" είναι μια ευρεία έννοια η οποία περικλείει πολλαπλούς τρόπους οικονομικής συμπεριφοράς. Μια σύγκριση συνεπώς της αποτελεσματικότητας στη δημόσια και ιδιωτική επιχείρηση μπορεί να επιχειρηθεί μόνο όταν είναι δυνατόν να απομονωθούν κοινοί τρόποι συμπεριφοράς και στις δύο μορφές επιχειρήσεων.

Η εξυπηρέτηση συγχρόνως πολλαπλών στόχων με τους οποίους είναι επιφορτισμένες οι δημόσιες επιχειρήσεις καθώς και οι πολυάριθμοι κρατικοί κανονισμοί και όροι που αφορούν το πλαίσιο λειτουργίας των καθιστούν δύσκολο τον έλεγχο των διοικήσεων αυτών των επιχειρήσεων για αποτελεσματική διαχείριση. Όσο περισσότεροι είναι οι εξω-επιχειρηματικοί

στόχοι σε μια δημόσια επιχείρηση τόσο δυσκολότερος είναι ο έλεγχος. Οι πολίτες συνεπώς έχουν να επιλέξουν μεταξύ της πραγμάτωσης εξω-επιχειρηματικών στόχων και περιορισμένης δυνατότητας ελέγχου. Παρόλα αυτά με τη βοήθεια θεσμικών κινήτρων είναι δυνατόν να επηρεασθεί η συμπεριφορά των διοικήσεων των δημοσίων επιχειρήσεων για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Εππειρικές έρευνες , ιδιαίτερα, από το χώρο των Η.Π.Α υποστηρίζουν ότι, η εντατικοποίηση του ανταγωνισμού μεταξύ της δημόσιας και ιδιωτικής επιχείρησης (αλλά και μεταξύ περισσότερων δημοσίων επιχειρήσεων) οδηγεί σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και διαφάνεια για τους φορείς λήψης αποφάσεων.

Τα παραπάνω προσφέρουν επαρκείς δυνατότητες ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα στη δημόσια επιχείρηση. Οι δυνατότητες αυτές, κατα τη γνώμη μας, είναι πιο συμφέρουσες και βέβαιες απ'ότι η αποκρατικοποίηση απλά και μόνο.

Παρότι οι αποκρατικοποιήσεις αυξήθηκαν πολύ γρήγορα σε παγκόσμια κλίμακα, τα αποτελέσματα όμως δεν ανταποκρίνονται - τουλάχιστον ως προς τα έσοδα - στις αρχικές προσδοκίες. Η εμπειρία έδειξε ότι, η αύξηση της αποτελεσματικότητας, που είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών μιας χώρας, μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο αν η ιδιωτικοποίηση συνοδεύεται και από μια εκτενή αναδιάρθρωση της βιομηχανικής παραγωγής. Επειδή αυτό απαιτεί υψηλό κόστος, οι όποιες ωφέλειες από την αύξηση της αποτελεσματικότητας που υπήρξαν, επιτεύχθηκαν σε βάρος των καθαρών εσόδων από τις ιδιωτικοποιήσεις.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Alchian, A.A.(1965), *Some Economics of Property Rights.* Il Politico, 30, pp. 816-829.

Αλογοσκούφης, Γ.(1994), *Η κρίση της οικονομικής πολιτικής.* Ινστιτούτο μελετών οικονομικής πολιτικής. Αθήνα.

Ayub, M.and Hegstad,S.(1987), *The Relative Efficiency of Public and Private Industrial Enterprises.* World Bank Research Observer, 2, pp. 79-102.

Bennett, J.T.(1980), *Besprechung zu Wither the State? Politics and Public Enterprise in There Countries.* Public Choise, 35, pp. 511-512

Bennett, J.T. and Johnson, M.H.(1979), *Public versus Private Provision of Collective Goods and Services.* Carbage Collection Revisited. Public Choise, 34, pp. 55-63.

Borcherding, T.E.(1983), *Toward a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements. Crown Corporation in Canada: The Calculus of Instrument Choise.* Toronto: Butterworths, pp. 99-184.

Borcherding, T.E., Pommerehne, W.W., Schneider, F.(1982), *Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries.*Zeitschrift fuer Nationaloekonomie, 89, pp. 127-156.

Brosio, G. and Manzini, A.(1985), *Confrontando l efficienza della produzione publica e privata: il caso delle compagnie aeree.* University Turin and Genf

Gallais - Hamonno, G.(1981), *The Utility Function of Govrnment Owned Firmsin France: The Capture of the Profits.* Universite d'Orleans.

Hartwig, K.H.(1993), *Privatisierung in Westdeutschland: Vertane Chancen bei der deutshen Wiedervereinigung.* Schriften des Vereins fuer Socialpolitik, Vol. 223, pp. 41-64.

Kaulmann, T.(1987), *Property Rights und Unternehmenstheorie.* Stand und Weiterentwicklung der empirischen Forschung. Muenchen.

Leipold, H.(1993), *Alternative Privatisierungs - und Sanierungsmethoden in Mittel - und Osteuropa. Schriften des Vereins fuer Socialpolitik,* Vol.223, pp. 13-40.

Lewin, A.Y.(1982), *Public Enterprise, Purpose and Performance. Managing Public Enterprises.* New York: Praeger, pp. 1-78.

Meusberger, Y.(1981), *Etude comparative des couts de production dans le transport aerien.* Université de Paris I - Phanteon - Sorbonne.

Pommerehne, W.(1990), *Genuegt blosses Reprivatisieren? Deregulierung und Privatisierung, Stuttgard,* Berlin, Koeln.

Schwartz,G. and Lopes, P.S.(1993), *Privatisierung: Erwartungen, Zielkonflikte und Ergebnisse. Finanzierung und Entwicklung,* Juni, pp. 14-17.

Tullock,G.(1965),*The Politics of Bureaucracy,*Washington.