

Επαναπροσδιορισμός του ρόλου του κράτους

ΧΑΡΗΣ ΠΑΜΠΟΥΚΗΣ

Ένα σύγχρονο και ισχυρό κράτος είναι σήμερα απαραίτητη προϋπόθεση, όχι μόνο για σωστές ιδιωτικοποιήσεις, αλλά και για τον επανακαθορισμό της νευραλγικής σχέσης της δημόσιας και της ιδιωτικής σφαίρας, προς όφελος της δημοκρατίας.

Στη δεκαετία του '90, οι ιδιωτικοποιήσεις θεωρήθηκαν παγκοσμίως πανάκεια για την αντιμετώπιση των οργανωτικών και ανταγωνιστικών προβλημάτων δημόσιων οργανισμών και επιχειρήσεων και, γενικότερα, για τον περιορισμό του κράτους. Σήμερα, ο ρυθμός τους μειώνεται. Στο διάστημα αυτό, στην Ελλάδα έγιναν κυρίως αποκρατικοποιήσεις - δηλαδή, πωλήσεις σε ιδιώτες, χωρίς όμως να χάνεται ο έλεγχος του δημοσίου, και μόνο κατ' εξαίρεση ιδιωτικοποιήσεις.

Η πλέον σύγχρονη μορφή μερικής ιδιωτικοποίησης είναι η συμβατική εκχώρηση δημόσιων λειτουργιών (contracting-out). Στην Ελλάδα, πάντως, ακολουθήθηκαν κυρίως η μέθοδος της μετοχοποίησης, δηλαδή της μεταβίβασης μέσω χρηματιστηρίου μειοψηφικού πακέτου μετοχών, και εκείνη του «στρατηγικού επενδυτή» (παραχώρηση διοίκησης, χωρίς όμως παραχώρηση της ιδιοκτησίας).

Η ιδιωτικοποίηση δεν επιτυγχάνεται μόνο με τη μεταφορά (με μετοχοποίηση, ιδιωτική πώληση ή δημοπρασία) της ιδιοκτησίας ή διοικήσεως δημόσιων επιχειρήσεων από το κράτος στην ιδιωτική σφαίρα. Και η θεσμική απελευθέρωση των αγορών συνιστά ιδιωτικοποίηση, αφού επιτρέπει δραστηριότητες που ήταν προηγουμένως αποκλειστικά δημόσιες να ασκούνται και από ιδιώτες.

Ως εθνικό πολιτικό φαινόμενο οι ιδιωτικοποιήσεις επηρεάζονται αναπόδραστα από το διεθνές και το ευρωπαϊκό πλαίσιο. Ζούμε σήμερα την εποχή της παγκοσμιοποίησης, που επηρεάζει φυσικά και την Ευρώπη στην κούρσα της παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας.

Για την Ελλάδα, η είσοδος στην Ευρωζώνη αποτέλεσε ορόσημο και ευκαιρία για την οικονομία μας να διατηρήσει και να εκμεταλλευθεί το διπλάσιο αριθμό ανάπτυξης που είχε επιτύχει τα τελευταία χρόνια σε σχέση με τον μέσο ευρωπαϊκό όρο, εκμεταλλευόμενη τη στήριξη των ΚΠΣ, ώστε να αλλάξει δομικά. Αυτός ήταν και παραμένει ο στόχος που επιβάλλεται από το Μάαστριχτ. Ειρήσθω εν παρόδω ότι δεν είναι βέβαιο ότι ο πειστικός, κάτω από το βάρος του διεθνούς ανταγωνισμού, στόχος του Μάαστριχτ -απελευθέρωση αγορών, ασφαλιστική μεταρρύθμιση, ιδιωτικοποιήσεις- ήταν σωστός, ενώ είναι βέβαιο ότι οδήγησε την Ελλάδα, αλλά και πολλά άλλα κράτη-μέλη (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Γερμανία, Ολλανδία) σε στρεβλώσεις, με σκοπό τη τυπική συμμόρφωσή τους με τους σχετικούς κανόνες και τη διαμόρφωση ενός «κατά συνθήκη κοινού ανομολόγητου ψεύδους». Οι ιδιωτικοποιήσεις ήταν, πάντως, ουσιαστικά επιβεβλημένες από το ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Πολιτική διάσταση και κοινωνικό κράτος

Οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν μία πολιτική σοβαρή πολιτική διαδικασία. Και η πολιτική τους διάσταση είναι προέχουσα, διότι δεν αφορούν μόνον την οικονομία, αλλά έχουν σοβαρές συνέπειες για την κοινωνική συνοχή και το κοινωνικό κράτος - πτυχή που είναι συνήθως παραγνωρισμένη.

Οι ιδιωτικοποιήσεις πηγαινούν πολύ πιο πέρα από την απλή περιουσιακή μεταβίβαση. Η ανάπτυξη μέσω της αύξησης της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγικότητας, η βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης, η μείωση -εθνικό ζητούμενο, που σύντομα μπορεί να γίνει και

λαϊκό αιτούμενο- του δημόσιου χρέους, αυτής της Λερναίας Ύδρας, που αποτελεί κύρια αιτία υστέρησης και τροχοπέδησης της οικονομικής προόδου, ο κοινωνικός, και άρα δημόσιος, χαρακτήρας ορισμένων λειτουργιών (έλεγχος στις τιμές του ρεύματος, για παράδειγμα), η συγκράτηση της ανεργίας, η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και η μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων: από όλους αυτούς τους στόχους, εκείνος που πρέπει να προτάσσεται είναι ο αναπτυξιακός, πάντοτε σε συνδυασμό με τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, καθώς και η επίτευξη υγιούς ανταγωνισμού προς όφελος του καταναλωτή, που θα καρπούται τη μείωση τιμών, και η στήριξη της εφευρετικότητας. Δεν πρέπει, επίσης, να παραγνωρίζεται ότι οι ιδιωτικοποιήσεις έχουν και ένα εργαλειακό χαρακτήρα, αφού αναδιρθρώνουν τους σχετικούς τομείς της οικονομίας.

Δυστυχώς δεν αποφεύγεται πάντοτε η έμφαση στην «εισπρακτική» προσέγγιση με σκοπό τη συγκυριακή κάλυψη φιλόδοξων στόχων του προϋπολογισμού, και όχι τον στρατηγικό στόχο της μείωσης των ελλειμμάτων.

Εξ άλλου, οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν προνομιακό χώρο σύγκρουσης συμφερόντων και κρίσιμη όψη της περίπλοκης σχέσεως μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας. Εξ αιτίας της σημασίας τους, συγκροτούν έναν εν δυνάμει προνομιακό τομέα ανάπτυξης του φαινομένου της «διαπλοκής», αλλά και της διαφθοράς, αφού τα συμφέροντα είναι πολύ μεγάλα και βρίσκονται σε σύγκρουση. Τα ιδιωτικά συμφέροντα επιζητούν τη γρήγορη δημιουργία ιδιωτικών ολιγοπωλίων, ενώ το γενικό συμφέρον επιτάσσει τη δημιουργία ώριμης ανταγωνιστικής αγοράς προς όφελος του τελικού καταναλωτή, δηλαδή, του πολίτη.

Τα επιχειρήματα που αναπτύσσονται συνήθως υπέρ της ανάγκης για ιδιωτικοποιήσεις αφορούν τη μεγαλύτερη εσωτερική και εξωτερική αποτελεσματικότητα και τις καλύτερες τιμές για τον καταναλωτή, ως αποτέλεσμα της λειτουργίας του υγιούς ανταγωνισμού.

Τελευταία, όμως, έχει αναπτυχθεί κι ένας σοβαρός αντίλογος: Η εμπειρία δείχνει ότι σε σημαντικούς τομείς οι ιδιωτικοποιήσεις καταλήγουν στην απλή αντικατάσταση του κρατικού μονοπωλίου ή ολιγοπωλίου από ένα ιδιωτικό. Η ιδιωτικοποίηση, δηλαδή, λειτουργεί ως μέσο ταχείας ιδιωτικής συγκέντρωσης, δημιουργίας εμποδίων εισόδου στη σχετική αγορά, αδιαφάνειας, μείωσης της απασχόλησης και απώλειας του δημόσιου ελέγχου. Κι αυτό συμβαίνει ακριβώς όταν το κράτος είναι αδύναμο! Και αυτό, γιατί μόνο ένα ισχυρό κράτος μπορεί να αποτρέψει τις στρεβλώσεις που δημιουργεί η ισχύς του ιδιωτικού τομέα.

Σε ζωτικά κοινωνικά αγαθά, όπως το ηλεκτρικό, το φυσικό αέριο ή το νερό, οι ενδεχόμενες κοινωνικές συνέπειες είναι σοβαρότατες. Οι ιδιωτικοποιήσεις προϋποθέτουν τον ορισμό των κοινωνικών αγαθών (όπως οι υπηρεσίες υγείας, παιδείας, πολιτισμού) και των ελάχιστων βιοτικών όρων (ρεύμα, νερό, θέρμανση) που συγκροτούν το κοινωνικό κράτος και που, εξ ορισμού, δεν μπορούν να ιδιωτικοποιηθούν. Η επιλογή της διαχωριστικής αυτής γραμμής επικαθορίζει το μοντέλο κοινωνίας που θέλουμε. Ο σαφής καθορισμός του τι αποτελεί κοινωνικό αγαθό, απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή στην χώρα μας, όπου δεν έχει ολοκληρωθεί το σύγχρονο κοινωνικό κράτος ως προϋπόθεση του κοινωνικού φιλελευθερισμού, όπως έγινε για παράδειγμα στη Σουηδία.

Τι είναι μια «επιτυχημένη» ιδιωτικοποίηση;

Πώς αποτιμάται, άραγε, η επιτυχία των ιδιωτικοποιήσεων; Εδώ αναφέρονται κρίσιμα ερωτήματα σε σχέση με τις προτεραιότητες, που, πέρα από την τεχνική ανάλυση και τις αξιακές κρίσεις, αφορούν κυρίως την στοχοθεσία σε εθνική κλίμακα - που, πρακτικά, σημαίνει αποτελεσματική οργάνωση των προτεραιοτήτων, με γνώμονα το γενικό συμφέρον.

Συγκεκριλωτικά καταγράφονται έξι προϋποθέσεις για την επιτυχία ενός προγράμματος ιδιωτικοποίησης:

- Προσεκτική μελέτη της σχετικής αγοράς, γιατί η ιδιωτικοποίηση ενδέχεται να αποτύχει, εάν γίνει σε μία αγορά που είτε είναι «άγουρη» είτε εμφανίζει

ολιγοπωλιακά χαρακτηριστικά. Ειδικότερα, η συγκέντρωση όχι μόνον δεν θα ευνοήσει τον τελικό καταναλωτή, αλλά, αντίθετα, θα οδηγήσει μεσοπρόθεσμα σε αύξηση τιμών, με σκοπό τη δημιουργία κέρδους για την ιδιωτικοποιημένη ολιγοπωλιακή επιχείρηση. Εδώ θέλω να σημειώσω ένα εκ πρώτης όψεως παράδοξο: *ο ανταγωνισμός ωφελεί τον πολίτη*, αντί να τον βλάπτει. Και αυτό, ακριβώς επειδή φρενάρει το ολιγοπώλιο. Είναι σύγχρονη κοινωνική αξία!

- Αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο και λειτουργία της διοίκησης. Αυτό είναι το δεύτερο φαινομενικό παράδοξο: *επιτυχημένες ιδιωτικοποιήσεις δεν μπορούν να γίνουν από ένα μη ικανό κράτος*. Η ανασυγκρότηση του κράτους ως απαραίτητη συνθήκη αποτελεσματικής διαφύλαξης του δημοσίου συμφέροντος σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης είναι η πλέον πειστική σύγχρονη προτεραιότητα. Αυτό διαφαίνεται και με αφορμή το ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων...
 - Ανταγωνιστική υποδομή σε υπηρεσίες επικοινωνίας.
 - Σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο ιδιωτικοποιήσεων και εταιρικής διακυβέρνησης.
 - Συγκεκριμένο σχέδιο κοινωνικής προστασίας.
 - Κυρίως όμως, συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων παραγόντων (stakeholders) -πολιτικών, συνδικάτων και εργαζομένων, διοίκησης, καταναλωτών, περιβαλλοντικών φορέων, τοπικών κοινωνιών, νέων ιδιοκτητών και ιδιωτικού τομέα- στη διαδικασία ιδιωτικοποίησης. *Η ιδιωτικοποίηση, για να είναι επιτυχής, πρέπει να γίνεται κατά τρόπο κοινωνικά υπεύθυνο*.

Ποσοτικά, στην Ελλάδα έγιναν πολλές αποκρατικοποιήσεις. Συνοπτικά, από αυτές ξεχωρίζουν ο τομέας της ενέργειας (16% της ΔΕΗ, Ελληνικά Πετρέλαια) και ο τομέας των τραπεζών (Τράπεζα Μακεδονίας-Θράκης, Ιονική Τράπεζα, Γενική Τράπεζα, μειοψηφικό πακέτο της Εμπορικής Τράπεζας, Τράπεζα Κρήτης, ΕΤΒΑ, Εγνατία, ενώ το σχέδιο συγχώνευσης Alpha και Εθνικής τελικά δεν ευοδώθηκε). Σημαντικές κινήσεις ήταν, επίσης, η πώληση πακέτων του ΟΤΕ και του ΟΠΑΠ, η ιδιωτικοποίηση των εξαιρετικά ζημιολόγων Ναυπηγείων Σκαρμαγκά και η ΕΤΑ.

Στις αποκρατικοποιήσεις αυτές, κάποιες από τις προαναφερθείσες συνθήκες επιτυχίας τηρήθηκαν -για παράδειγμα, το θεσμικό πλαίσιο του Νόμου 3041/2002 είναι σχετικά ευέλικτο, χωρίς να παραγνωρίζει τη κύρια απαίτηση για διαφάνεια, ενώ θεσπίσθηκε σύγχρονος νόμος και για την εταιρική διακυβέρνηση-, αλλά ορισμένες άλλες -όπως η δημιουργία σύγχρονου κράτους- δεν ήταν εφικτές. Το σχέδιο κοινωνικής προστασίας διαμορφωνόταν ανά περίπτωση, χωρίς συνολικότερο σχεδιασμό, ενώ το συμμετοχικό μοντέλο μάλλον αγνοήθηκε στη πράξη.

Μετά τις μετοχοποιήσεις, τι;

Για το μέλλον, ίσως το πλέον σημαντικό θέμα είναι αυτό της ΔΕΠΑ, ενώ παραμένει το πρόβλημα της Ολυμπιακής και ισχύει μάλλον ο ίδιος σχεδιασμός ως προς το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο και τα ΕΛΤΑ. Αναμένονται επίσης κινήσεις περαιτέρω μετοχοποίησης στη ΔΕΗ, στον ΟΠΑΠ και στον ΟΛΠ. Γενικά, όμως, οι μετοχοποιήσεις των τελευταίων ετών οδεύουν στο τέλος τους, καθώς οι μεγάλες κινήσεις στην κατεύθυνση αυτή έχουν ολοκληρωθεί.

Δυστυχώς, δεν έχει προβλεφθεί διαδικασία αποτίμησης σε κοινωνικό, οικονομικό και καταναλωτικό επίπεδο των ιδιωτικοποιήσεων που έχουν ήδη συντελεσθεί. Χωρίς αυτήν, τα συμπεράσματα παραμένουν επισφαλή και μπορούν να διακινδυνευθούν μόνο σε κάποιο γενικό επίπεδο. Πάντως, όπως συμβαίνει συχνά στη χώρα μας, ενώ έγιναν αποκρατικοποιήσεις, αυτές δεν υπάκουαν πάντοτε σε ένα συνολικό σχεδιασμό, ούτε τηρούσαν όλες τις προϋποθέσεις που προαναφέρθηκαν.

Τα πράγματα εμφανίζονται καλύτερα στο τομέα της απελευθέρωσης των αγορών, αφού τόσο ο ενεργειακός όσο και ο επικοινωνιακός τομέας οδεύουν στην πλήρη απελευθέρωση. Ο μεγάλος, όμως, στόχος της μείωσης των ελλειμμάτων -σύγχρονου όρου δουλείας του Έλληνα πολίτη, που όμως σε ατομική βάση πιστεύει ότι το ζήτημα δεν τον αφορά, γιατί το Δημόσιο είναι κάτι ξένο και άλλο ως προς αυτόν!- παραμένει ζητούμενο, αφού κατά βάση

αρκεσθήκαμε στο να εξυπηρετούμε μόνον τους τόκους με πάγια στοιχεία...

Τα επόμενα βήματα, πάντως, θα στηριχθούν σε συνεργατικά μοντέλα, σε μοντέλα οικονομικής συμμετοχής, που επιδιώκουν να διασφαλίσουν συγχρόνως ευελιξία, ανταγωνιστικότητα και κοινωνική συνοχή. Το μέλλον των ιδιωτικοποιήσεων ανήκει ιδίως στο μοντέλο των PPPs (public-private partnerships), που προβλέπει τη συμμετοχή ιδιωτικών επιχειρήσεων σε παραδοσιακούς κρατικούς τομείς, που αποκτούν έτσι τα πλεονεκτήματα της ιδιωτικής διαχείρισης, χωρίς εν τούτοις να χάνουν τον δημόσιο χαρακτήρα και το σκοπό της λειτουργίας τους. Τα σχήματα σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι περισσότερο ευέλικτα, αφού στηρίζονται σε παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης και μεταφέρουν το βάρος της χρηματοδότησης και σημαντικό μέρος του κινδύνου στον ιδιωτικό τομέα. Το πρόβλημα, από την άλλη, είναι ότι είναι σχετικά περίπλοκα, και δεν υπάρχει ακόμη ικανή τεχνογνωσία εφαρμογής τους ούτε στον ιδιωτικό ούτε στον δημόσιο τομέα.

Καταλήγω με δύο γενικότερα συμπεράσματα: Πρώτον, ο ελεύθερος και υγιής ανταγωνισμός λειτουργεί προς όφελος του πολίτη-καταναλωτή. Είναι σύγχρονο κοινωνικό αγαθό. Δεύτερον και κυριότερο, ένα ισχυρό και σύγχρονο κράτος είναι σήμερα περισσότερο από ποτέ προϋπόθεση, όχι μόνον για σωστές ιδιωτικοποιήσεις, αλλά και για τον καθορισμό της νευραλγικής σχέσης της δημόσιας και ιδιωτικής σφαίρας προς όφελος της δημοκρατίας.

Ο Χάρης Παμπούκης είναι επίκουρος καθηγητής της Νομικής Σχολής Αθηνών.

** Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)*