

# Η «διπλή φύση» τους δεν οδηγεί τις μη-ιδιωτικές επιχειρήσεις – υποχρεωτικά – σε σχιζοφρένεια

Του Ν. Γιακουμέλου\*

Στις μη-ιδιωτικές (1) επιχειρήσεις αποδίδεται συχνά μια «διπλή φύση». Θεωρούνται οικονομικές μονάδες που θα πρέπει να τις χαρακτηρίζει οικονομική αποδοτικότητα ενώ θα ασκούν κοινωνική πολιτική (2). Και αυτά τα δύο, δηλαδή η οικονομική αποδοτικότητα απ' τη μια και η άσκηση κοινωνικής πολιτικής απ' την άλλη, θεωρούνται, εξ ορισμού, αντιφατικά (άρα μη συνθέσιμα).

Όταν η επίκληση της διπλής αυτής φύσης των μη-ιδιωτικών επιχειρήσεων γίνεται στα πλαίσια του σχολιασμού των αρνητικών αποτελεσμάτων συγκεκριμένης επιχείρησης είναι πολύ πιθανόν αυτό να εντάσσεται σε προσπάθεια κάλυψης των διαχειριστικών αδυναμιών της Διοίκησης της επιχείρησης. Όταν όμως η θέση αυτή υποστηρίζεται στο θεωρητικό ή γενικευμένο επίπεδο θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα πως, εξ ορισμού, οι μη-ιδιωτικές επιχειρήσεις πάσχουν από... σχιζοφρένεια. Πώς έχουν ταχθεί να είναι «υπηρετές δύο αφεντάδων» και συνεπώς πως είναι αναμενόμενο και φυσιολογικό να παρουσιάζουν θέμα ανάλογο με εκείνο που παρουσιάζεται στην ομώνυμη κωμωδία του Γολνι!

Οι λόγοι βέβαια που μπορεί να οδηγήσουν τις μη-ιδιωτικές επιχειρήσεις σε σχιζοφρενικές καταστάσεις δεν περιορίζονται στη φαινομενική αντίφαση μεταξύ της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Αντίθετα, μπορεί να υποστηριχτεί πως είναι πολυεπίπεδοι. Και η διαδικασία άρσης της αντίφασης προϋποθέτει απαντήσεις σε άλλα σοβαρότερα ερωτήματα. Απαντήσεις που είναι καθοριστικές για τη φύση και το ρόλο των μη-ιδιωτικών επιχειρήσεων σε όρους εθνικής οικονομίας.

Τέτοια ερωτήματα αφορούν τη στρατηγική επιλογή για το μοντέλο ανάπτυξης και για την κοινωνία και οικονομία στις οποίες στοχεύει μακροπρόθεσμα, για τον τύπο των επιχειρήσεων – γενικά – που απαιτούνται για την προώθηση του συγκεκριμένου μον-

τέλου ανάπτυξης και για το ρόλο του μη-ιδιωτικού τομέα στα πλαίσια συγκεκριμένων τεχνολογικών, τομεακών και κλαδικών επιλογών.

**Φ**οβάμαι πως στη χώρα μας απαντήσεις σ' αυτά τα ερωτήματα δεν υπάρχουν ή οι υπάρχουσες χαρακτηρίζονται από τόσο υψηλό επιπέδου ασάφεια και γενικότητα, ώστε να καθίστανται μη-λειτουργικές. Παράλληλα η επιλογή της «μη-επιλογής» ούτε συνεπάγεται υποχρεωτικά έλλειψη πολιτικής ούτε είναι άμοιρη σκοπιμότητας. Είναι χαρακτηριστικό πως – ανεξάρτητα από την όποια εκτίμηση για την ορθότητα και την αποτελεσματικότητά της – η νεοφιλελεύθερη άποψη μοιάζει να είναι – και δυστυχώς όχι μόνο σ' αυτό το θέμα – η πιο συγκροτημένη. Ακόμα πιο σημαντικό όμως είναι πως – ελλείψει άλλης – η νεοφιλελεύθερη άποψη παίζει de facto το ρόλο της κύριαρχης ή «ενεργής» επιλογής γύρω από την οποία ταλανίζονται οι προσπάθειες διαμόρφωσης εναλλακτικών προτάσεων όσον δηλώνουν «μη-φιλελεύθεροι».

Το πρόβλημα, βέβαια, δεν αποτελεί ελληνική ιδιαιτερότητα. Σε σημαντικό βαθμό η προβληματική του είναι έντονη και επίκαιρη για όλον τον Κοινοτικό Οικονομικό Νότο. Αναφορές μπορούν να γίνουν για τη Γαλλία και την Ιταλία όπως και σε μικρότερη, από όσο ξέρω, κλίμακα για την Ισπανία

*\* Ο κ. Ν. Γιακουμέλος είναι Αγρονόμος-Τοπογράφος του ΕΜΠ και εργάζεται στη Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης (ΔΕΠΟΣ). Το άρθρο του, αποτέλεσε την εισήγηση του στο συνέδριο του ΚΕΔΕΟ με θέμα: «Ο ρόλος των δημοσίων επιχειρήσεων στην ανάπτυξη του Κοινοτικού Νότου» και θασιζέται σε κείμενο με τίτλο: «Πρόταση Αναπτυξιακής Στρατηγικής» που είχε συντάξει ο κ. Γιακουμέλος ως Πρόεδρος του Επιτελικού Συμβουλίου Εποπτείας Πενταετούς (ΕΣΕΠ) στα πλαίσια των διαδικασιών κατάρτισης του Πενταετούς Προγράμματος Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης 1988-92. Στο κείμενο αυτό είχαν συμβάλει και τα άλλα μέλη και εμπειρογνώμονες του ΕΣΕΠ.*

και την Πορτογαλία. Σε συναφή πλαίσια μπορεί να ενταχθεί και η, σε πλήρη εξέλιξη, προσπάθεια εκ βάθρων αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα στην Ιρλανδία.

Το μέγεθος όμως του προβλήματος αναδεικνύεται ακόμα πιο καθαρά αν αναλογιστεί κανείς πως βρίσκεται στο επίκεντρο της Σοβιετικής Περεστρόικα – όπου όχι μόνο οι απαντήσεις θεωρούνταν ως σήμερα αυστηρά δεδομένες αλλά που και οι ερωτήσεις χαρακτηρίζονταν «βλάσφημες».

Στην Ελλάδα η παραδοσιακή άποψη για τις μη-ιδιωτικές επιχειρήσεις εντόπιζε το ρόλο τους σε τέσσερα κύρια επίπεδα:

**α)** στη δημιουργία υποδομών, κυρίως για τη στήριξη της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας με την εξασφάλιση χαμηλού κόστους εισροών και ενδιάμεσης κατανάλωσης (είτε σε προϊόντα είτε σε υπηρεσίες).

**β)** στην πραγματοποίηση επενδύσεων μεγέθους μεγαλύτερου από τις δυνατότητες του ιδιωτικού τομέα, οι οποίες παράλληλα θα απορροφούσαν και ανεργία.

**γ)** στον έλεγχο στρατηγικών τομέων της οικονομίας και/ή της άμυνας, και

**δ)** στην άσκηση κοινωνικής αλλά και μακροοικονομικής πολιτικής, κυρίως στο μέτωπο του πληθωρισμού.

Η άποψη αυτή ήταν ενταγμένη σε μια αναπτυξιακή λογική «θετικής προσαρμογής» (αρχικά «positive» adjustment) στην ορολογία του ΟΕCD) της ελληνικής οικονομίας κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσής της στην ευρωπαϊκή, κατά πρώτο λόγο, αλλά και ευρύτερα (ή μέσω αυτής) στη διεθνή. Μια προσαρμογή που θα βασιζόταν στα εξωτερικά συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας κάτω από την επίδραση των δυνάμεων της αγοράς. Για την προώθηση αυτής της επιλογής αρκούσε μια μακροοικονομική πολιτική που θα εξασφάλιζε το κατάλληλο εξωτερικό περιβάλλον για την άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του ιδιωτικού τομέα.

Η επιλογή αυτή – στο βαθμό και με την τεχνική επάρκεια που εφαρμόστηκε και

εφαρμόζεται – οδηγεί σε σταθερή υποβάθμιση της θέσης της χώρας στο διεθνή καταμερισμό εργασίας, σε αλόγιστη εκμετάλλευση των φυσικών και των κοινωνικών της πόρων και σε όξυνση των διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας ανεξάρτητα από τις βραχυπρόθεσμες μεταβολές της ισορροπίας σε μακροοικονομικό επίπεδο (3).

**Π**έρα απ' αυτό όμως, πραγματικές ανάγκες παρέμβασης σε μέσο – και μικροοικονομικό επίπεδο ώθησαν όλες τις μεταπολεμικές κυβερνήσεις σε «παραβιάσεις» της επίσημης (ρητής ή μη) επιλογής. Έτσι, διαμορφώθηκε ένας παράξενος και ασυνάρτητος δημόσιος τομέας που δεν υπάκουε σε καμία συγκεκριμένη στρατηγική επιλογή. Τομέας που προσέλαβε τραγελαφικές διαστάσεις με τον τρόπο που εξελίχθηκε ή αντιμετώπιση των προβληματικών επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα.

Έτσι από τη μια είναι πολύ δύσκολο – εάν είναι καθόλου δυνατό – να περιγραφεί σήμερα η φύση και ο ρόλος των μη-ιδιωτικών επιχειρήσεων (έστω και αν καταταγούν σε 2-3 κατηγορίες, με κάποιες πάντα κραυγαλέες εξαιρέσεις) ενώ απ' την άλλη επικρατεί πλήρης ασάφεια ως προς τους «κανόνες του παιχνιδιού» μεταξύ των τομέων της οικονομίας.

Σε αντιπαράθεση με το αναπτυξιακό μοντέλο της «θετικής προσαρμογής» έχει διατυπωθεί η πρόταση για μια στρατηγική «επιλεκτικής προσαρμογής» (4). Η στρατηγική αυτή, που στηρίζεται στην ποσοτική αλλά, κυρίως, στην ποιοτική αναβάθμιση της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας, στοχεύει στην αξιοποίηση των εσωτερικών (firm-specific) συγκριτικών πλεονεκτημάτων των επιχειρήσεων με παρεμβάσεις στο μέσο – και μικροοικονομικό επίπεδο. Με αυτόν τον τρόπο φιλοδοξεί να προωθήσει την ολοκλήρωση της εσωτερικής παραγωγικής δομής (5) και να διαμορφώσει μακρύτερες παραγωγικές αλληλουχίες με παράλληλη αύξηση της προστιθέμενης αξίας ανα μονάδα χρησιμοποιούμενου φυσικού πόρου ή ανειδίκευτης εργασίας (6).

Η στρατηγική αυτή επιλογή προδιαγράφει τα χαρακτηριστικά των παραγωγικών μονάδων και κατευθύνει πόρους προς την κατεύθυνση διαμόρφωσής τους. Παράλληλα, καθορίζει τη φύση των μη-ιδιωτικών επιχειρήσεων – οι οποίες γίνονται βασικό εργαλείο παρέμβασης σε μέσο – και μικροοικονομικό επίπεδο – και προσδιορίζει τους «κανόνες του παιχνιδιού» κατά λειτουργικό και όχι «μηχανιστικό τρόπο».

Ο πρώτος – και σχετικά «εύκολος» να προσδιοριστεί – τομέας οικονομικής δραστηριότητας είναι εκείνος που ανήκει αποκλειστικά στο δημόσιο, άρα λειτουργεί μονοπωλιακά. Σ' αυτόν εντάσσονται στρατη-



γικοί κλάδοι της οικονομίας και της άμυνας καθώς και εκείνοι που εκμεταλλεύονται φυσικά μονοπώλια ανεξάρτητα του εάν σ' αυτούς δραστηριοποιείται το ίδιο το δημόσιο ή το δικαίωμα έχει παραχωρηθεί από το δημόσιο σε άλλους κοινωνικούς φορείς, όπως π.χ. η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Τα κριτήρια λειτουργίας του μονοπωλιακού τομέα της οικονομίας ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό καθεστώς των παραγωγικών μονάδων – θα υπακούουν και στις στρατηγικού χαρακτήρα επιλογές του αναπτυξιακού μοντέλου οι οποίες αφορούν όλες τις παραγωγικές μονάδες της οικονομίας. Παράλληλα, θα υπόκεινται σε σαφείς κανόνες και διαδικασίες άσκησης κοινωνικού

**«Η συνύπαρξη των δύο τομέων της οικονομίας στον ίδιο οικονομικό χώρο θα επιδράσει θετικά και στην κοινωνική αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα και στην οικονομική αποτελεσματικότητα του μη-ιδιωτικού αλλά και στην διαμόρφωση της εθνικής παραγωγικής δομής».**

ελέγχου της λειτουργίας κάθε επιχείρησης με ταυτόχρονη «απομάκρυνση» τους από τις πολιτικές λειτουργίες του κράτους.

Με αυτή τη λογική οι μη-ιδιωτικές μονοπωλιακές επιχειρήσεις

α) λειτουργούν με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια ως προς την παραγωγικότητα κεφαλαίου και εργασίας με στόχο την ανάδειξη εσωτερικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων – άρα είναι επιχειρήσεις έντασης τε-

χνολογίας και οργάνωσης (management).

β) εφαρμόζουν δημοσιο-οικονομικά κριτήρια ως προς την συνολική τους αποδοτικότητα, δηλαδή οι οικονομικές τους αποφάσεις λαμβάνονται σε όρους εθνικής οικονομίας, και

γ) χρησιμοποιούν κοινωνική αντίληψη ως προς την πραγματοποίηση και αξιοποίηση των κερδών τους.

**Α**υτό σημαίνει πως οι μη-ιδιωτικές επιχειρήσεις δεν διαμορφώνουν κοινωνική πολιτική. Η κοινωνική πολιτική είναι ευθύνη και αρμοδιότητα του κράτους και δεν μπορεί να μετατεθεί στις πλάτες των Διοικήσεων των μη-ιδιωτικών επιχειρήσεων κατά τρόπον ώστε να τις οδηγήσει σε σχιζοφρένεια.

Κοινωνική πολιτική ασκείται, βεβαίως, μέσω των μη-ιδιωτικών επιχειρήσεων μονοπωλιακού χαρακτήρα. Αυτό όμως, γίνεται με τρεις κυρίως τρόπους:

α) με τον μεσοπρόθεσμο και βραχυπρόθεσμο προγραμματισμό των επιχειρήσεων στον οποίο το κράτος ως μεγαλομέτοχος ή μοναδικός ιδιοκτήτης έχει κυρίαρχο λόγο (μέσα πάντα στα οικονομικά πλαίσια της υπεύθυνης επιχειρηματικής διαχείρισης) και ο οποίος διαμορφώνεται σε αρμονία με τους αντίστοιχους εθνικούς στόχους μέσα από τις διαδικασίες Εθνικού Δημοκρατικού Προγραμματισμού.

β) με την (ολική ή μερική) «αγορά» από το κράτος «έτοιμου προϊόντος» που παράγει η επιχείρηση, διαδικασία η οποία επιτρέπει τη σαφή διάκριση ανάμεσα στο κόστος άσκησης κοινωνικής πολιτικής και των (διαχειριστικών ή άλλων) ελλειμμάτων.

γ) με την υποχρέωση της κάθε επιχείρησης να εξειδικεύσει την τιμολογιακή πολιτική της, μέσα όμως πάντα στα πλαίσια του επιχειρησιακού της προγράμματος, ώστε να εξυπηρετεί τους ειδικούς κοινωνικούς στόχους της πολιτείας, που είναι συνήθως αναδιανεμητικοί.

Ο υπόλοιπος, όμως, οικονομικός χώρος δεν είναι ομοιογενής. Υπάρχουν δραστηριότητες που πρέπει να ασκούνται κάτω από τον έμμεσο έλεγχο της πολιτείας (κρατικές άδειες, διατήρηση μέρους των μετοχών κλπ) και δραστηριότητες που λειτουργούν ελεύθερα, μέσα στα πλαίσια της ευρύτερης κυβερνητικής οικονομικής πολιτικής. Και στους δύο επιμέρους χώρους δεν πρέπει να αποκλείεται η δραστηριοποίηση μη-ιδιωτικών επιχειρήσεων. Αρκεί το κράτος είτε στο χώρο όπου έχει διατηρήσει τον έλεγχο των όρων ανταγωνισμού είτε στο χώρο ο οποίος διαμορφώνεται κάτω από συνθήκες αγοράς να «απέχει» επαρκώς από τις μη-ιδιωτικές επιχειρήσεις ώστε να μην παραβιάζει τους κανόνες του παιχνιδιού και να



μην συμβάλλει στη μη-βέλτιστη διάθεση των πόρων. (Ας μην ξεχνάμε πως στο παρελθόν ή και σήμερα το κράτος έχει συχνά παραβιάσει τους κανόνες του παιχνιδιού ακόμα και υπέρ ιδιωτικών επιχειρήσεων είτε για μικροπολιτικούς λόγους είτε με «ευγενείς» δικαιολογίες σε όρους εθνικής οικονομίας).

**Η** συνύπαρξη των δύο τομέων της οικονομίας στον ίδιο οικονομικό χώρο θα επιδράσει θετικά και στην κοινωνική αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα και στην οικονομική αποτελεσματικότητα του μη-ιδιωτικού αλλά και στην διαμόρφωση της εθνικής παραγωγικής δομής.

Τα κριτήρια που θα διέπουν δραστηριοποίηση του μη-ιδιωτικού τομέα στους δύο αυτούς επιμέρους χώρους δεν μπορεί να προσδιοριστούν δεσμευτικά και μηχανιστικά. Αντίθετα, εντάσσονται λειτουργικά στα πλαίσια της άσκησης προγραμματικών παρεμβάσεων και χειρισμών του κράτους ή κοινωνικών φορέων για την προώθηση της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής. Οι στόχοι τους οποίους μπορούν να εξυπηρετούν τέτοιες επιλογές, είναι δυνατόν να αναφέρονται, ενδεικτικά και μεταξύ άλλων,

α) στην αποκατάσταση λειτουργιών της αγοράς (αντι-ολιγοπωλιακή ή αντι-ολιγοψωνιστική πολιτική)

β) στην προώθηση στόχων της τεχνολογικής πολιτικής

γ) στην ανάληψη ρίσκων για την προώθηση μακροχρονιότερων προγραμματικών στόχων (π.χ. κλάδοι ή υποκλάδοι όπου υπάρχει μόνο «δυνάμει» ζήτηση)

δ) σε προσπάθειες αύξησης πολλαπλασιαστών που θα στηρίξουν ανερχόμενους ή φθίνοντες κλάδους.

Σε κάθε περίπτωση όμως το επιχειρησιακό πρόγραμμα της επιχείρησης θα έχει σαφέστατα προσδιορισμένους στόχους στους οποίους θα είναι προσαρμοσμένη μεταξύ άλλων και η κεφαλαιακή της δομή κα-

θώς και ο επιχειρησιακός της σχεδιασμός.

Και στους δύο αυτούς οικονομικούς χώρους η μεταφορά μιας επιχείρησης από τον ένα τομέα στον άλλο δεν πρέπει να αποκλείεται, ακόμα και μέσα στα ίδια ιδεολογικά-πολιτικά πλαίσια.

**Μ**ια μη-ιδιωτική επενδυτική πρωτοβουλία μπορεί θαυμάσια να μεταφερθεί στον ιδιωτικό τομέα όταν η οικονομική και παραγωγική συγκυρία μεταβληθεί ή και να διακοπεί εάν αποδειχθεί πως «δεν περπατάει» (το «κοινωνικό» κόστος του «κλεισίματος») μιας τέτοιας επιχείρησης είναι πρόβλημα άλλου επιπέδου και αντιμετωπίζεται με άλλα εργαλεία. Αντίθετα, η εμμονή στη λειτουργία μιας παραγωγικής μονάδας για «φιλανθρωπικούς» λόγους οδηγεί μαθηματικά στην αύξηση του οικονομικού και του κοινωνικού κόστους το οποίο συνεπάγεται και τελικά την επίρριψή του στους κοινωνικά και οικονομικά πιο αδύναμους). Αντίστροφα, μια ιδιωτική παραγωγική μονάδα μπορεί, εξίσου θαυμάσια να μεταφερθεί στον μη-ιδιωτικό τομέα όταν σοβαροί λόγοι (όπως π.χ. οι κεφαλαιακές της ανάγκες ή η θέση της στην αγορά) το επιβάλλουν.

Στο βαθμό, λοιπόν, που οι παραπάνω σκέψεις είναι σωστές, οι μη-ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι διοικήσεις και τα στελέχη τους – ή, σε τελική ανάλυση, όλοι μας – μπορούμε να μην οδηγηθούμε υποχρεωτικά σε σχιζοφρένεια. Αρκεί να μάθουμε να λέμε τα πράγματα με τ' όνομά τους, να αντιμετωπίζουμε τα προβλήματα λειτουργικά και όχι μηχανιστικά ή ιδεοληπτικά, και να είμαστε συνεπείς προς τις «πρότερες» επιλογές μας μέχρι να τις αναθεωρήσουμε, αν χρειαστεί. Θα πρέπει ακόμα να μην προσπαθούμε να βάλουμε στο καλάθι κάθε φορά πιο πολλά απ' όσα χωράει. Αλλά κυρίως θα πρέπει να αποκτήσουμε «προγραμματικό ήθος» κάτι που δεν ανήκει στην πολιτιστική μας κληρονομιά, κάτι που η κοινωνία μας αντιπαρέρχεται με... λαιδωρία, και κάτι για το οποίο η εκπαίδευσή μας κάνει ότι μπορεί να μην το αφήσει να ανθίσει σ' αυτόν τον τόπο.

#### ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

(1). Επιλέγεται ο αρνητικός όρος «μη-ιδιωτικές» για να καλύπτονται και επιχειρήσεις που δεν είναι «δημόσιες» με αυστηρά κριτήρια όπως εκείνες του «κοινωνικού» τομέα της οικονομίας.

(2) Σε πρόσφατο Διεθνές Συνέδριο τίτλος μιας θεματικής ενότητας, στα πλαίσια της οποίας παρουσιάστηκε αυτή η εισήγηση, ήταν «Οικονομική Αποδοτικότητα και Κοινωνική Πολιτική: η διπλή φύση των Δημόσιων Επιχειρήσεων».

(3). Yacoumelos, N.: Economic and

Social Policies for Greece in the 1990s 3rd Annual Meeting, European Federation for Economic Research. (FERE) Rome, Italy Oct 1-3, 1987.

(4) Γιακουμέλος, Ν.: Πρόταση Αναπτυξιακής Στρατηγικής: Εισήγηση Επιτελικό Συμβούλιο Εποπτείας Πενταετούς για το Πρόγραμμα Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης 1988-92, Ιούλιος 1987.

(5) Γιακουμέλος Ν.: «Στρατηγικοί Στόχοι του Πενταετούς που απαιτούν Εθνική Ομοφωνία», Οικονομικός Ταχυδρόμος, Φ. 41 (1797)/13.10.88.

(6) Δοξιάδης, Αρ.: Επιστολή – Εισηγητικό Σημείωμα προς το ΕΣΕΠ της 31.3.87 για τις Προοπτικές Ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας.