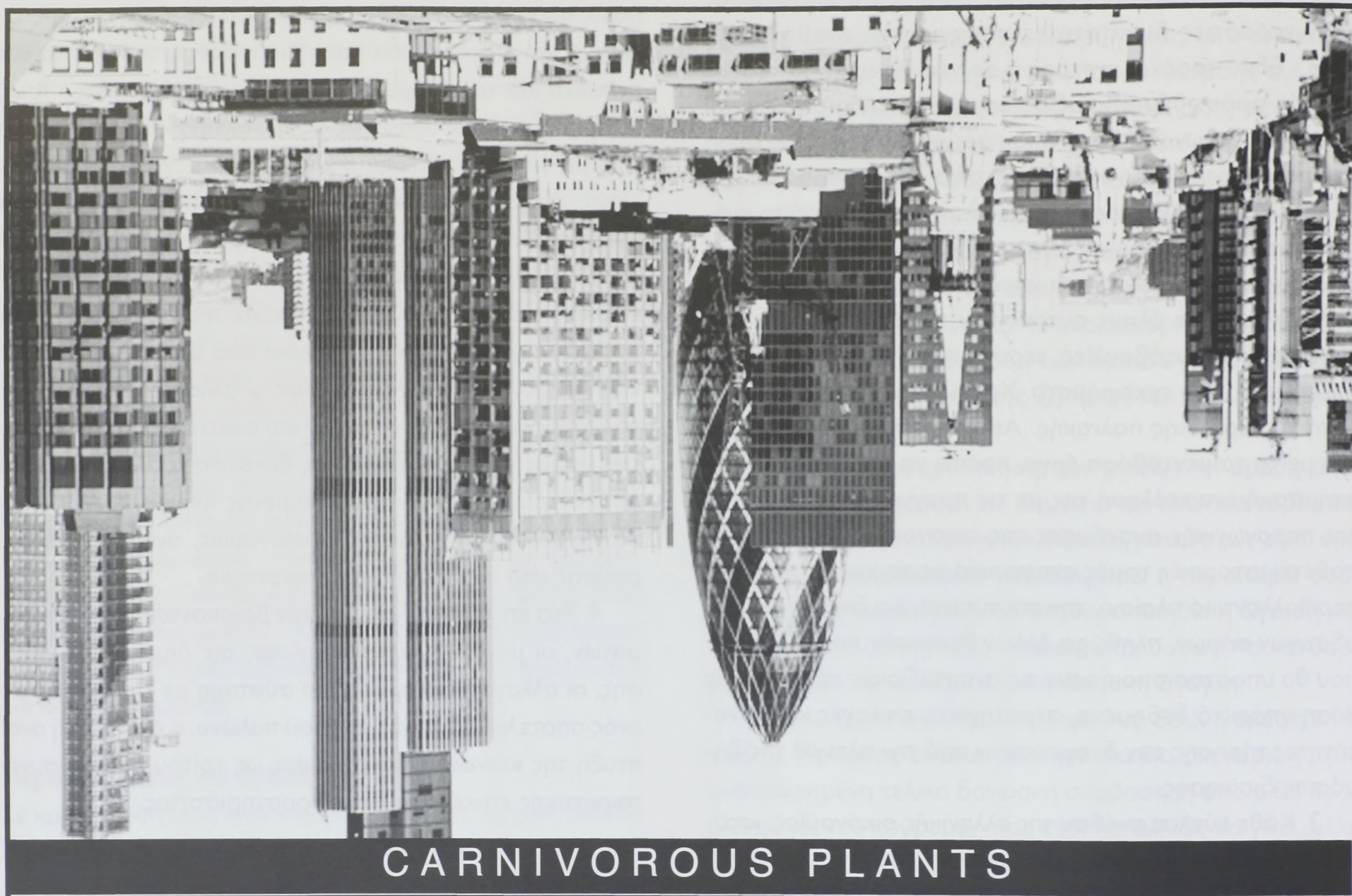


Ο ΔΥΣΒΑΤΟΣ ΔΡΟΜΟΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ

ΠΑΝΟΣ ΚΑΖΑΚΟΣ



CARNIVOROUS PLANTS

Ο Πάνος Καζάκος είναι ομότιμος καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών. Στα ερευνητικά του ενδιαφέροντα ανήκουν η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμίσεων και η οικονομική διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πρόσφατα δημοσιεύματα: Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση: μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες στην Ελλάδα 1993-2010, Πατάκης, Αθήνα 2010· Μετά το Μνημόνιο. Οικονομική πολιτική στην Ελλάδα υπό διεθνή έλεγχο, Παπαζήσης, Αθήνα 2011, και «Stabilization and reform in a statist regime», στο Panagiotis Liargovas (επιμ.), Greece: Economics, Political and Social Issues, Nova, N. Υόρκη 2012, σ. 11-32.

(pan41kaz@otenet.gr)

Οι ευρύτερες τάσεις που επανακαθορίζουν την ισορροπία κράτους και αγοράς σε μικτές οικονομίες συνοψίζονται στους όρους αποκρατικοποίηση και απορρύθμιση. Συνιστούν σημαδιακό χαρακτηριστικό μιας αλλαγής «παραδείγματος» στην οικονομική και κοινωνική πολιτική και μέρος μιας γενικότερης αναθεώρησης του νοήματος του «δημοσίου» και του «ιδιωτικού».

Η αποκρατικοποίηση (της οικονομίας) ως πολιτική επιλογή και διαδικασία υιοθετήθηκε από πολλές κυβερνήσεις, κυρίως από τα μέσα της δεκαετίας του '80, αρχικά στις αγγλοσαξονικές χώρες. Στη συνέχεια, εξαπλώθηκε σε ολόκληρη τη Δύση και στις χώρες, όπου κατέρρευσαν τα συστήματα «κεντρικού σχεδιασμού της οικονομίας».

Η Ελλάδα προσχώρησε στη διεθνή τάση κατά τη δεκαετία του '90. Είχε προηγηθεί μια περίοδος ασυνεχών κρατικοποιήσεων που συμβάδισε με την ενίσχυση των συνδικάτων («κοινωνικοποιήσεις» της δεκαετίας του '80) και την επέκταση των παρεμβατικών δραστηριοτήτων του κράτους. Η αποκρατικοποίηση συνεχίζεται σήμερα υπό την πίεση συσσωρευμένων χρεών και στο πλαίσιο ενός σκληρού προγράμματος προσαρμογής.

Αποσαφηνίζοντας έννοιες και οικονομική φιλοσοφία

Η αποκρατικοποίηση καλύπτει σειρά ολόκληρη ιδεών και μέτρων. Έδωσε μίαν από τις δυνατές απαντήσεις στο ερώτημα ποιο ρόλο πρέπει να έχει το κράτος στις μικτές οικονομίες. Ήταν, ταυτόχρονα, αντίδραση στη συνεχή μεγέθυνση και επέκταση του κρατικού παρεμβατισμού μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Αναμφίβολα, μετασχηματίζει αμφότερους τους πόλους, το κράτος και την αγορά, και τροποποιεί τη μεταξύ τους ισορροπία.

Η πολιτική αποκρατικοποιήσεων¹ συνδέθηκε συχνά με την απλοϊκή, εντέλει, πεποίθηση (ιδεολογία) ότι ο μηχανισμός των αγορών μπορεί πάντοτε να λύνει οικονομικά προβλήματα ή ότι προτιμότερο είναι το «ελάχιστο κράτος». Σε αυτή την προσέγγιση, ιδιωτικοποιήσεις και απορρύθμιση είναι προϋποθέσεις για να επιστρέψουν οι οικονομίες στην ανάπτυξη. Μερικά επιχειρήματα, που ήταν μέρος μιας ευρύτερης κριτικής του σύγχρονου παρεμβατικού κράτους, στερούνταν εμπειρικής βάσης. Εμπλουτίστηκαν, επίσης, με τον μύθο ότι ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα ήταν συγκριτικά πολύ μεγαλύτερος από τον ευρωπαϊκό μέσον όρο, πράγμα που εύκολα διαψεύδεται, ενώ το ζήτημα ήταν αφενός μεν οι δομές, η αναποτελεσματικότητα, η διαφθορά και το κόστος που προκαλούσε η πολιτικά ορμώμενη και χαοτική ρυθμιστική παρέμβαση στις επιχειρήσεις και, αφετέρου η άρνηση της κοινωνίας, μέσω της φοροδιαφυγής, να χρηματοδοτήσει τον δημόσιο τομέα. Ανάλογη δογματική ποιότητα χαρακτήριζε μέρος της κριτικής που ασκήθηκε από την αριστερά και συνυφαινόταν με την παραδοχή ότι το κράτος είναι εξ ορισμού καλύτερο και παντοδύναμο. Στην παραδοσιακή αριστερή οπτική, οι αποκρατικοποιήσεις είναι βασικό στοιχείο της νεοφιλελεύθερης στρατηγικής, που ανταποκρίνεται πρωτίστως στις ανάγκες κερδοφορίας του μεγάλου κεφαλαίου.

Οι ιδεολογικές αντιπαραθέσεις με τις συνήθεις εξιδανικεύσεις ή δαιμονολογήσεις επιβάρυναν τη συζήτηση για τις πραγματικές αιτίες, προϋποθέσεις επιτυχίας και επιπτώσεις των διαφόρων μέτρων που εντάσσονται στο πρόγραμμα των αποκρατικοποιήσεων. Όμως, οι ως τώρα εμπειρίες δεν επιτρέπουν μονοσήμαντες γενικεύσεις. Ό,τι ακολουθεί είναι μια απόπειρα σύνθεσης επιχειρημάτων που αξίζει τον κόπο να συζητούνται σε σχέση με την ειδικότερη πτυχή των ιδιωτικοποιήσεων.

Για μια πραγματιστική προσέγγιση του ζητήματος των ιδιωτικοποιήσεων

Οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν μέρος της ευρύτερης πολιτικής αποκρατικοποιήσεων. Είναι μεταβιβάσεις λειτουργιών του κράτους, παραγωγικών δραστηριοτήτων και άλλων περιουσιακών στοιχείων του στον ιδιωτικό τομέα με διάφορες μορφές. Οι ιδιωτικοποιήσεις συνυφάνθηκαν με αλλαγές στη γενικότερη ρυθμιστική λειτουργία. Αποτελούν ίσως την

πλέον δραστική αλλαγή στα πρότυπα ιδιοκτησίας και ελέγχου (ρύθμισης) οικονομικών δραστηριοτήτων.

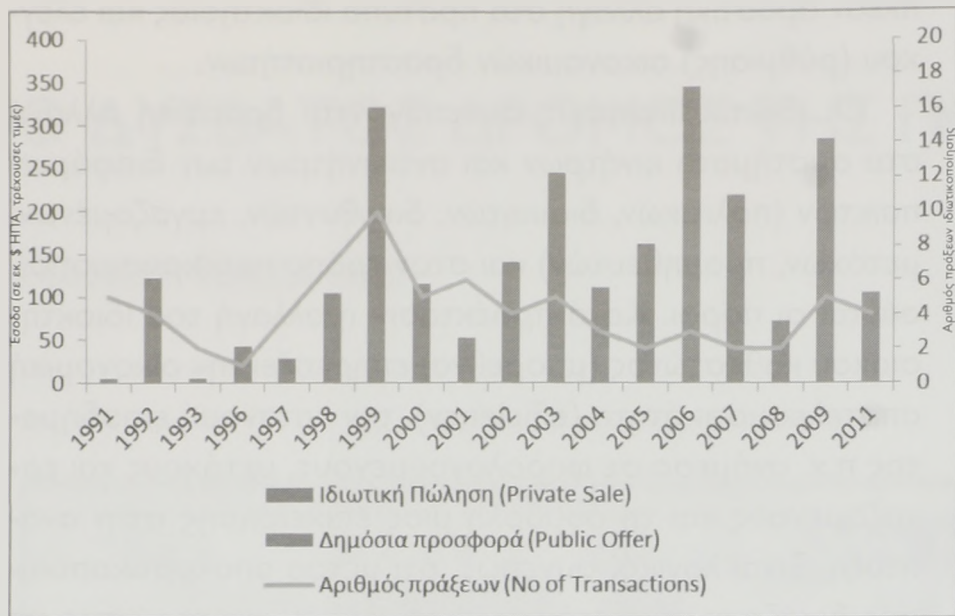
Οι ιδιωτικοποιήσεις συνεπάγονται δραστική αλλαγή στα συστήματα κινήτρων και αντικινήτρων των διαφόρων παικτών (πολιτικών, διοικητών, διευθυντών, εργαζομένων, μετόχων, προμηθευτών) και στον τρόπο που χρησιμοποιούνται οι πόροι. Κατά προέκταση, η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος (μπορεί να) επηρεάζει την οικονομική αποτελεσματικότητα (efficiency), την κατανομή εισοδήματος π.χ. ανάμεσα σε φορολογούμενους, μετόχους και εργαζόμενους και τη συμβολή μιας επιχείρησης στην ανάπτυξη. Είναι λογικό, συνεπώς, ότι μέτρα αποκρατικοποίησης διχάζουν κόμματα και κοινή γνώμη, συντηρώντας ως ένα βαθμό παλαιές διαχωριστικές γραμμές.

Δεν πρέπει να υποθέσουμε ότι ο όρος ιδιωτικοποίηση εξαντλείται σε τυπικές-νομικές μεταβιβάσεις ή εκμισθώσεις κρατικών περιουσιακών στοιχείων. Για να το θέσω με απλό τρόπο, τα ιδιωτικά συμφέροντα μπορεί να επεκτείνονται άτυπα στην κρατική σφαίρα ή σε βάρος της, πράγμα που έχει ιδιαίτερη σημασία στην ελληνική περίπτωση. Αυτή η άτυπη ιδιωτικοποίηση εκτυλίσσεται παράλληλα προς την επίσημη πολιτική και συμβαίνει, λόγου χάριν, όταν δημόσιες λειτουργίες ή φορείς «αιχμαλωτίζονται» από οργανωμένα συμφέροντα (συντεχνίες ή προμηθευτές), όταν ιδιώτες καταπατούν δημόσια γη κλπ. Αυτή η άτυπη ιδιωτικοποίηση θέτει άλλης τάξης προβλήματα που σχετίζονται με την εφαρμογή του νόμου (rule of law) και τις γενικότερες σχέσεις κράτους και πολιτών που δεν θα εξετάσουμε εδώ.

Σύντομο χρονικό της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα

Μετά από μερικά δοκιμαστικά πυρά που οδήγησαν στην πτώση της κυβέρνησης Κ. Μητσοτάκη, το 1993, μαζικές ιδιωτικοποιήσεις και μετοχοποιήσεις πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα, από το 1996 ως το 2009, και απέφεραν έσοδα που ξεπερνούν συνολικά τα 25 δις ευρώ (βλ. Γραφήματα 1 και 2). Λογικά, θα έπρεπε να είχαν χρησιμοποιηθεί για τη μείωση του εξωτερικού χρέους της χώρας, αλλά τελικά έκλειναν απλώς χρηματοδοτικά κενά του προϋπολογισμού με αδιαφανή τρόπο. Το δημόσιο χρέος συνέχισε να διογκώνεται σε απόλυτους αριθμούς και ως ποσοστό του ΑΕΠ, τροφοδοτούμενο από τα ετήσια ελλείμματα και τα λεγόμενα «κρυφά χρέη» (εγγυήσεις του δημοσίου κ.ά.).² Την παραμονή της κρίσης, και σύμφωνα με (επίσημα) στοιχεία, είχαν απομείνει αρκετά «ασημικά» για πώληση.³

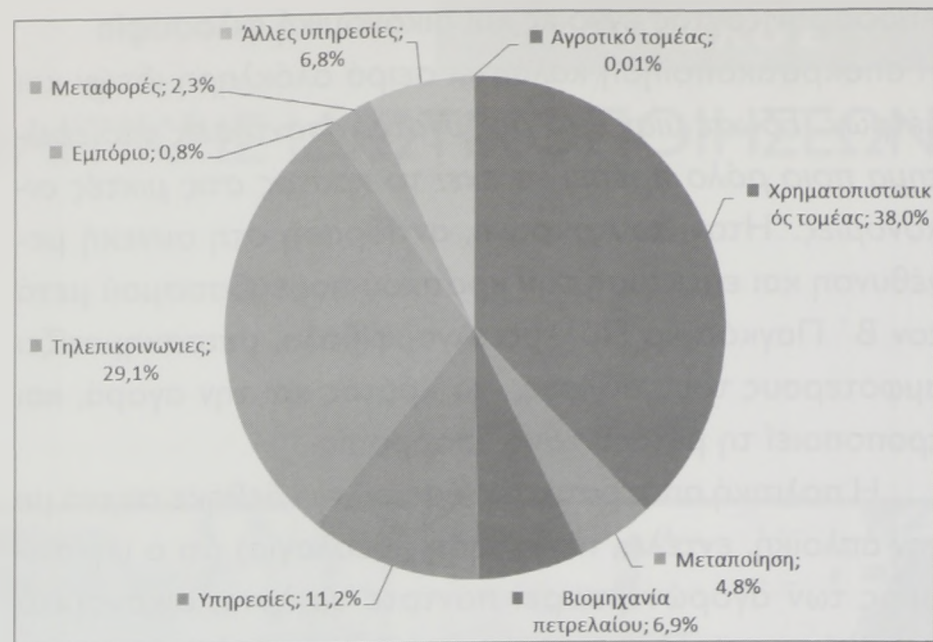
Από το 2010 (πρώτο «Μνημόνιο») οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν όρο για τη χρηματοδοτική στήριξη της χώρας και επιχειρούνται υπό την εποπτεία της τρόικας. Έχει διαμορφωθεί, επίσης, ένα νέο πλαίσιο με την ίδρυση του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), το 2011, το οποίο όμως άρχισε να δραστηριο-



Γράφημα 1: Έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις και αριθμός πράξεων. Πηγή Γραφ.1 και 2: Privatization Barometer

ποιείται μόλις προς τα τέλη του 2012. Τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις προορίζονται για την εξυπηρέτηση του χρέους.⁴ Το αρχικό πρόγραμμα περιλαμβάνεται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2011-2015,⁵ αλλά ως το τέλος του 2012 οι ιδιωτικοποιήσεις καθυστερούσαν δραματικά. Στο μεταξύ, μετατέθηκε χρονικά ο εξωπραγματικά φιλόδοξος αρχικός στόχος για συνολικά έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις ύψους 50 δις ως το 2015! Επίσης, οι ενδιάμεσοι στόχοι αναθεωρήθηκαν επανειλημμένα προς τα κάτω και παρά ταύτα δεν επιτεύχθηκαν. Ας προσθέσουμε ότι δεν φαίνεται να εξετάσθηκαν διάφορες εναλλακτικές προτάσεις, όπως τα σχέδια Eureka και «Αρχιμήδης» που είχαν ως στόχο την αποτελεσματικότερη χρήση ιδιωτικοποιήσεων για τη μείωση του χρέους.⁶

Στα θέματα αυτά, η συζήτηση διεξάγεται συχνά σε ιδεολογικούς όρους χωρίς αναφορά στην πολιτική πράξη και σε εμπειρικά δεδομένα για τις επιπτώσεις ιδιωτικοποιήσεων και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορετικές συνθήκες που υπάρχουν σε κάθε τομέα. Σήμερα, όμως, διαθέτουμε αρκετές εμπειρίες, εδώ και αλλού, για να αξιολογήσουμε συγκεκριμένες ιδιωτικοποιήσεις, να ξεχωρίσουμε αυτές που πέτυχαν τους οικονομικούς ή άλλους στόχους και εκείνες που δεν τα κατάφεραν. Για παράδειγμα, στο Ενωμένο Βασίλειο, η ιδιωτικοποίηση των σιδηροδρομικών υπηρεσιών οδήγησε σε χειροτέρευση της ποιότητας των σχετικών υπηρεσιών, ενώ αντίθετα η ιδιωτικοποίηση των τηλεπικοινωνιών απέφερε καθαρά οφέλη σε όρους κόστους, ποιότητας και απασχόλησης! Στη Γερμανία, η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ύδρευσης ορισμένων δήμων είχε καταστροφικές επιπτώσεις για την ποιότητα της διαχείρισης και ανάγκασε ορισμένους δήμους να τις επαναγοράσουν. Ιδεοληψίες εμποδίζουν μια νηφάλια στάθμιση των ωφελειών και του κόστους. Το πραγματικό ερώτημα δεν είναι αν πρέπει να ληφθούν μέτρα αποκρατικοποίησης, αλλά πότε, υπό ποιες προϋποθέσεις και πώς. Η εξέταση της πολιτικής αυτής διεξάγεται σε συνθήκες θεω-



Γράφημα 2: Κατανομή των εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις ανά κλάδο

ρητικής και πολιτικής αβεβαιότητας για το τελικό αποτέλεσμα με όρους δημοσίου συμφέροντος.

Οι δυνάμεις που διαμόρφωσαν τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης

Οι παράγοντες που εξηγούν τη στροφή προς τις αποκρατικοποιήσεις γενικά, τις ιδιωτικοποιήσεις ειδικότερα στην Ελλάδα (και αλλού), είναι πολλοί και αλληλένδετοι. Η σημασία του καθενός διαφέρει από περίοδο σε περίοδο.

Ξεκινώντας, πρώτον, τα *δημοσιονομικά ελλείμματα*. Οι εφάπαξ εισπράξεις μείωναν το δημοσιονομικό έλλειμμα. Μαζί με άλλα μέτρα και τεχνάσματα, επέτρεψαν στην Ελλάδα να προσεγγίσει τα κριτήρια για ένταξη στη ζώνη του Ευρώ και, στη συνέχεια, να καλύπτει διάφορες δαπάνες. Ελλείμματα και χρέη ασκούσαν και ασκούν πιέσεις για ιδιωτικοποιήσεις που αποφέρουν άμεσα πόρους. Οι εισπράξεις από πωλήσεις μόνον οριακά κατευθύνθηκαν στη μείωση του δημόσιου χρέους. Η οικονομική κρίση από το 2009 και μετά προκάλεσε νέες πιέσεις για ιδιωτικοποιήσεις. Πιθανόν, επιβεβαίωσε την υπόθεση ότι γενικά κρίσεις και μάλιστα της κλίμακας που βιώνει η χώρα διευκολύνουν ή επιταχύνουν μεταρρυθμίσεις, αναγκάζοντας τις κυβερνήσεις να αναθεωρήσουν πολιτικές που τις προκάλεσαν. Σήμερα, η άντληση εσόδων υπηρετεί ευθέως την εξυπηρέτηση του χρέους.

Δεύτερον, οι *δυσλειτουργίες που σημάδεψαν τόσο τις κρατικές επιχειρήσεις* όσο και άλλες παρεμβατικές δραστηριότητες του κράτους κλόνισαν ιδεολογήματα για την ικανότητα του κράτους να προωθεί την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική δικαιοσύνη, μέσω της δικής του επιχειρηματικής δραστηριότητας και της κοινωνικής πολιτικής.

Οι κρατικές επιχειρήσεις στην κοινή ωφέλεια και αλλού, που είχαν ιδρυθεί στο πλαίσιο των προσπαθειών για ανάπτυξη και αρχικά συνέβαλαν στην εκβιομηχάνιση και τη γενικότερη ανάπτυξη, εμφάνιζαν από καιρό απογοητευτικές οικονομικές επιδόσεις:⁷ συχνά αδυνατούσαν να ελέγξουν το κόστος παραγωγής και ταυτόχρονα αδυνατούσαν ή αρ-

γούσαν να αξιοποιήσουν νέες τεχνολογίες. Τα ελλείμματα κάλυπτε ο προϋπολογισμός του κράτους (με φόρους και δάνεια). Συμπληρωματικά ή εναλλακτικά, το κράτος αναγκαζόταν να δεχθεί αυξήσεις των τιμών υψηλότερες από όσες θα ήταν δυνατό να κρατηθούν. Επίσης, οι ΔΕΚΟ συχνά παραμελούσαν την ποιότητα των υπηρεσιών τους. Το αποτέλεσμα ήταν να συγκρατούν το επίπεδο ζωής κάτω από το επίπεδο που θα ήταν δυνατόν υπό διαφορετικές συνθήκες. Έτσι, οι ιδιωτικοποιήσεις ήταν μια πρακτική απάντηση στην πεποίθηση ότι εδώ υπήρχε μια τυπική «*αποτυχία του κράτους*».

Πράγματι, οι σχέσεις κράτους (κυβέρνησης) και κρατικών ή κρατικά ελεγχόμενων επιχειρήσεων είχαν αποδειχθεί εξόχως προβληματικές. Η κυβέρνηση εμφανιζόταν σαν ένας εντολέας που αδιαφορούσε για την οικονομική αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων, ενώ οι εντολοδόχοι, δηλαδή οι διοικήσεις, που ήταν επιλεγμένες από τα κόμματα, λειτουργούσαν με τρόπο που δεν ερχόταν σε αντίθεση προς την πελατειακή λογική. Έως την κρίση, η ιστορία των κρατικών και μερικώς ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων ανήκε στην ιστορία του πελατειακού συστήματος.

Τρίτον, το διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον επέβαλε ολοένα και πιο πιεστικά την προτεραιότητα της ανταγωνιστικότητας και της ταχείας προσαρμογής των επιχειρήσεων. Η πολιτική αποκρατικοποίησης γενικά, ιδιωτικοποιήσεων ειδικότερα, θεωρήθηκε ως αναγκαία απάντηση στις προκλήσεις της εσωτερικής αγοράς και του διεθνούς ανταγωνισμού.

Τέταρτον, ρόλο έπαιξαν τα *οικονομικά συμφέροντα*. Δεν πρέπει, επομένως, να παραβλέψουμε ότι τις ιδιωτικοποιήσεις υποστήριζαν επιχειρηματικά συμφέροντα που αναζητούσαν νέες ευκαιρίες επένδυσης σε τομείς στους οποίους έως τις αρχές της δεκαετίας του '80 είχε αναπτυχθεί κρατική δράση. Μπορούμε, ευλόγως, να υποθέσουμε ότι ιδιαίτερο ρόλο έπαιξαν μεγάλες πολυεθνικές εταιρείες σε συγκεκριμένους τομείς, όπως οι τηλεπικοινωνίες και το φυσικό αέριο, διεθνή επενδυτικά ταμεία και ελληνικών συμφερόντων εταιρείες, π.χ. στην ιδιωτικοποίηση της Αγροτικής Τράπεζας και του Ταχυδρομικού Ταμιευτηρίου.

Πρέπει, πάντως, να ξεχωρίσουμε τις παραγωγικές επιχειρήσεις από επενδυτές τύπου equity funds κ.ά. που αναζητούν επιχειρήσεις με χαμηλή χρηματιστηριακή αξία για να τις κατακερματίσουν και να τις μεταπωλήσουν.

Η μάχη των ιδεών: Δυνητικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ιδιωτικοποιήσεων

Τέλος και συναφώς, σε επίπεδο ιδεών, από τη δεκαετία του '90 κέρδιζαν έδαφος επιχειρήματα που τόνιζαν τα πιθανά πλεονεκτήματα των ιδιωτικοποιήσεων με όρους γενικής ευημερίας.

Στην *a priori* ανάλυση και χωρίς δογματισμούς, οι ιδιωτικοποιήσεις είναι ένα μέσο που κάτω από ορισμένες προ-

ϋποθέσεις *μπορεί* να εξυπηρετεί πολλαπλούς σκοπούς: την εισαγωγή τεχνογνωσίας από το εξωτερικό, την προσέλκυση άμεσων παραγωγικών επενδύσεων και δαπάνης πέρα από την αρχική εξαγορά, όπως έδειξε τουλάχιστον η περίπτωση της κινητής τηλεφωνίας ή όπως θα συμβεί με την αξιοποίηση του παλαιού αεροδρομίου του Ελληνικού, τη βελτίωση μεθόδων διοίκησης (management), την αύξηση της παραγωγικότητάς των επιχειρήσεων με την αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και των υλικών τους πόρων, και, σε κάθε περίπτωση, τη μεγαλύτερη πειθάρχηση των επιχειρήσεων στις απαιτήσεις του ανταγωνισμού.⁸ *Μπορεί*, επίσης, να συμβάλλουν, στο μέτρο που αναλογεί σε αυτές, στο να ξεφύγουν οι οικονομίες από τη δομική αρτηριοσκλήρωση και στασιμότητα. Επιπλέον, ανακουφίζουν τον κρατικό προϋπολογισμό καθώς αποφέρουν άμεσα έσοδα από πωλήσεις περιουσιακών στοιχείων και ταυτόχρονα μειώνουν την πίεση για επιχορηγήσεις και εγγυήσεις. Αυτά είναι τα δυνητικά οφέλη.

Συναφώς, *οι ιδιωτικοποιήσεις έχουν σημαντικό όφελος για την κοινωνία κατά τον βαθμό που περιορίζουν το πελατειακό κράτος*. Διότι, όπως σημειώσαμε, παρά το γεγονός ότι πολλές κρατικές επιχειρήσεις ιδρύθηκαν για να επιτευχθούν στόχοι γενικού συμφέροντος (π.χ. ο εξηλεκτρισμός της χώρας, η ανάπτυξη των τηλεπικοινωνιών, των αερομεταφορών, των λιμένων κλπ.), αναπτύχθηκε τελικά ένα παίγνιο χωρίς οικονομικές αρχές, όσον αφορά κάθε πτυχή των επιχειρήσεων και άλλων «φορέων» –τις προμήθειες, τις προσλήψεις, τις αμοιβές, τους κανονισμούς εργασίας, τις επενδύσεις. Όλα αυτά μπορούσαν να εκτυλίσσονται χωρίς την πειθαρχία εκ του αποτελέσματος, δεδομένου ότι όταν κατέληγαν σε ελλείμματα υπήρχε η δυνατότητα της κρατικής επιχορήγησης ή κρατικών εγγυήσεων (που στο τέλος μετατρέπονταν σε χρέη). Η ιστορία του Οργανισμού Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων, της Ολυμπιακής και των Ναυπηγείων Σκαρामαγκά αποτελούν γλαφυρά παραδείγματα για όσα διαδραματίστηκαν σε κρατικοποιημένες επιχειρήσεις. Όλα αυτά, όμως, δεν οφείλονται απλά στον κρατικό χαρακτήρα τους, αλλά εν πολλοίς στην πολιτική κουλτούρα της χώρας και στους ασθενείς τυπικούς θεσμούς της.⁹

Θα ήταν υπερβολή να κρίνουμε κάθε μία ιδιωτικοποίηση χωριστά.¹⁰ Όμως, η διαθέσιμη εμπειρία μας προειδοποιεί ότι δεν πρέπει να υποτιμούμε *πιθανά* μειονεκτήματα και, επομένως, πρέπει κάθε φορά να εξετάζεται αν υπάρχει καθαρό όφελος *μακροχρόνια*. Σε αυτά ανήκουν συνοπτικά τα εξής:

- Η βραχυχρόνια στόχευση πολλών επενδυτών, π.χ. των διαφόρων funds που δεν ενδιαφέρονται για τις μακροχρόνιες τύχες των επιχειρήσεων ή και κανονικών επιχειρήσεων που μπορεί να διανέμουν κέρδη στους μετόχους αντί να επενδύουν.

- Οι απώλειες μελλοντικών μερισμάτων για το κράτος, με τυπικό παράδειγμα τον ΟΠΑΠ.

- Η δημιουργία ιδιωτικών στη θέση των κρατικών μονοπωλίων.

- Η ατελής ή αναποτελεσματική κανονιστική ρύθμιση των ελευθερωμένων αγορών.

Επίσης, δεν πρέπει να αγνοήσουμε κρίσιμα επιχειρήματα υπέρ του κρατικού ελέγχου σε επιχειρήσεις στρατηγικού χαρακτήρα, μολονότι ειδικά στην Ελλάδα σαρώθηκαν από την επίσημη πολιτική, λόγω της αποτυχίας κρατικών επιχειρήσεων, π.χ. αμυντικού χαρακτήρα ή στον ενεργειακό τομέα.

Ας προσθέσουμε, εδώ, ότι η *δυσμενής οικονομική συγκυρία* ανατρέπει υπολογισμούς οφέλους-ζημιάς σε περιπτώσεις ιδιωτικοποιήσεων ιδίως αν προκαλεί υποτίμηση της παρούσας αξίας της κρατικής περιουσίας! Ενδεικτικά, η σημερινή αξία όλων των εισηγμένων υπό δημόσιο έλεγχο εταιριών προσεγγίζει τα 3 δις €, ενώ στις αρχές του 2007 η αντίστοιχη αξία ήταν πάνω από 15 δις. Επομένως, στο σημερινό κλίμα η άμεση ρευστοποίηση των συμμετοχών του δημόσιου σε επιχειρήσεις *per se* αποκαλύπτει ότι σε αρκετές περιπτώσεις προέχει ο εισπρακτικός στόχος. Δεν συμβάλλει ιδιαίτερα στη μείωση του δημόσιου χρέους, αν και μπορεί να λειτουργήσει ως καταλύτης για νέες επενδύσεις.

Δύο από τα πιθανά μειονεκτήματα που αναφέραμε χρήζουν επεξηγήσεων. Αν στη θέση ενός κρατικού μονοπωλίου υπεισέλθει ένα ιδιωτικό, το αποτέλεσμα θα είναι πάλι ακριβώς αυτό που προβλέπει η οικονομική θεωρία: μικρότερη παραγωγή σε υψηλότερες τιμές. Ένα ιδιωτικό μονοπώλιο είναι χειρότερο από ένα κρατικό. Επομένως, σημαντική προϋπόθεση για επωφελείς ιδιωτικοποιήσεις είναι η ύπαρξη συνθηκών ανταγωνισμού στις αντίστοιχες αγορές. Στην Ελλάδα, το ζήτημα τίθεται π.χ. σε σχέση με την ΕΥΔΑΠ και την ΕΥΑΘ.¹¹ Στον τομέα της ύδρευσης, οι δαπάνες παγίου κεφαλαίου που απαιτούνται και η φύση δεν αφήνουν περιθώρια για περισσότερες της μιας εταιρείες και επομένως περιθώρια για ανταγωνισμό.

Η πρόληψη ή η αποφυγή ή ο εκ των υστέρων έλεγχος μονοπωλιακών καταστάσεων παραμένει ένα δισεπίλυτο ζήτημα και σε άλλους τομείς. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην περίπτωση των δικτύων, όπου τα πράγματα είναι εξίσου πολύπλοκα, π.χ. στον ηλεκτρισμό ή τους σιδηροδρόμους. Στους τομείς αυτούς με τις βαριές υποδομές επιδιώκεται γενικά η διατήρηση του κρατικού ελέγχου (και της ιδιοκτησίας) στο δίκτυο, αλλά η διάθεσή του σε κάθε ενδιαφερόμενο παραγωγό με ίσους όρους, ώστε ο ανταγωνισμός να επηρεάσει την αποτελεσματικότητα όλων. Τυπικό παράδειγμα είναι οι ιταλικές ιδιωτικές εταιρείες που κινούνται στο δημόσιο σιδηροδρομικό δίκτυο και ανταγωνίζονται την κρατική. Όμως, όπως έδειξε η βρετανική εμπειρία, η διάσπαση σε δίκτυο σιδηροδρομικών γραμμών και σταθμών και ιδιώτες παρόχους σιδηροδρομικών υπηρεσιών προκάλεσε σωρεία προβλημάτων ασφάλειας και διαφάνειας των τιμολογίων των νέων ιδιωτικών επιχειρήσεων.

Από τους προβληματισμούς που πραγματεύτηκα, προκύπτει συνοπτικά ότι *οι ιδιωτικοποιήσεις μπορεί να θεωρηθούν επωφελείς για μια χώρα μόνον υπό προϋποθέσεις*. Αφήνοντας κατά μέρος ζητήματα κακοτεχνιών στην εφαρμογή της σχετικής πολιτικής (λόγω άγνοιας, έλλειψης εμπειρίας ή άτυπων συμπαιγνιών πάσης φύσης, όπως εκείνων που φαίνεται ότι συνέβησαν στην περίπτωση της παραχώρησης των κοιτασμάτων της Χαλκιδικής),¹² δεχόμαστε, γενικά, ότι η επίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων στη συνολική εθνική παραγωγή και τους ρυθμούς ανάπτυξης της οικονομίας είναι μεγαλύτερη, όταν αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου μεταρρυθμιστικού προγράμματος. Το τελευταίο βελτιώνει το επιχειρηματικό περιβάλλον, π.χ. δημιουργώντας το κατάλληλο κανονιστικό πλαίσιο ώστε να προστατεύονται οι καταναλωτές και το δημόσιο συμφέρον, μειώνοντας τη γραφειοκρατία, αναμορφώνοντας τη δικαιοσύνη και καταπολεμώντας τη διαφθορά. Με άλλα λόγια, *οι ιδιωτικοποιήσεις αποδίδουν περισσότερο, όταν συμπληρώνονται από ένα θεσμικό εκσυγχρονισμό*.

Ιδιωτικοποίηση και κανονιστική ρύθμιση: το ζήτημα της (νέας) ομηρείας

Κατά την επικρατούσα άποψη, όπως σημειώσαμε, για να επωφεληθεί η κοινωνία από τις ιδιωτικοποιήσεις πρέπει να λειτουργούν οι θεσμοί της αγοράς. Σε αυτούς ανήκουν και οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές που καθιερώνονται ειδικά σε τομείς που τείνουν να κυριαρχηθούν από μονοπώλια ή ολιγοπώλια (τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρισμός, ενέργεια, ύδρευση κ.ά.) ώστε να αποφευχθεί η κατάχρηση μονοπωλιακής δύναμης! Κατά τον Giandomenico Majone, πρόκειται για μια αλλαγή μοντέλου από τον κρατισμό (etatism) με την υπουργική κατά κανόνα εποπτεία κρατικών επιχειρήσεων στη ρύθμιση των αγορών, στις οποίες δραστηριοποιούνται οι ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις, από ανεξάρτητες αρχές (regulatory capitalism).¹³

Η κεντρική υπόθεση είναι ότι *θα υπάρξουν αποτυχίες των αγορών, αν αυτές αφεθούν χωρίς οποιαδήποτε ρύθμιση*. Αλλά και στο νέο ρυθμιστικό καθεστώς ανακύπτουν προβλήματα ελέγχου, εποπτείας και ρύθμισης. Οι νέες ρυθμιστικές αρχές μπορεί να επιδιώκουν δικούς τους στόχους ανεξάρτητα από την «εντολή» που έχουν από την κυβέρνηση ή η τελευταία να αλλάζει την εντολή, μετατρέποντας τις αρχές από θεσμούς διασφάλισης του ανταγωνισμού σε θεσμούς προστασίας των «εντός». Τέλος και συναφώς, εμφανίζεται το φαινόμενο της «αιχμαλωσίας» των αρχών από τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Με βάση ορισμένες παραδοχές για τον ορθολογισμό των ατόμων, η δημόσια επιλογή υποδεικνύει ότι η ρύθμιση μπορεί να μετατρέπεται σε εργαλείο προστασίας επιχειρήσεων ή οργανωμένων ομάδων για να εξασφαλίσουν προσόδους μάλλον παρά κανονικά κέρδη σε συνθήκες ανταγωνισμού!¹⁴ Στην Ελλάδα υποστηρίζεται ότι τυπικό παράδειγμα είναι η αιχμαλωσία

της Ανεξάρτητης Αρχής Ενέργειας από τη ΔΕΗ, με την ενθάρρυνση φυσικά των κυβερνήσεων!

Παρά ταύτα, το ζήτημα της ρύθμισης τοποθετείται σήμερα σε νέες βάσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα και αλλού. Η κρίση έθεσε υπό αμφισβήτηση τις διαδικασίες απορρύθμισης που είχαν προηγηθεί και ενδυνάμωσε απαιτήσεις για περισσότερο έλεγχο των αγορών. Το ίδιο ισχύει για τομείς όπως η προστασία του περιβάλλοντος, όπως μας υπενθυμίζει επιτακτικά η επένδυση στον χρυσό της Χαλκιδικής. Εκτιμώ ότι *η έμφαση σε μια φιλόδοξη αναμόρφωση του ρυθμιστικού συστήματος θα έπρεπε να είναι συστατικό στοιχείο κάθε λογικής πολιτικής που δεν εγκλωβίζεται σε νεοφιλελεύθερα ιδεολογήματα, αλλά ούτε σε ψευδαισθήσεις για το τι μπορεί να κάνει το κράτος.*

Στις πηγές των δυσκολιών και των αντιστάσεων

Ανεξαρτήτως των *a priori* επιχειρημάτων και συγκριτικών εμπειριών, δεν πρέπει να παραβλέπουμε ότι οι ιδιωτικοποιήσεις δεν επιχειρούνται σε ένα θεσμικό, πολιτικό και κοινωνικό κενό. Επομένως, αντιμετωπίζουν σειρά ολόκληρη αλληλένδετων δυσκολιών και εμποδίων. Ξεχωρίζουμε τα εξής:

Πρώτον, η ίδια η οικονομική κρίση προκαλεί αντιφατικές πιέσεις. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι σε μια βαθιά κρίση κερδίζουν έδαφος επιχειρήματα του τύπου «δεν υπάρχει εναλλακτική λύση», ότι δηλαδή οι ιδιωτικοποιήσεις (και λοιπές αλλαγές) είναι αναπόφευκτες, όμως από τη σκοπιά των ατόμων και ανεξάρτητα από το πώς έχουν προσληφθεί, η ιδιωτικοποίηση ανατρέπει προγράμματα ζωής, σχέδια οικογενειακής επιβίωσης, συμπεριφορές, επίπεδα κατανάλωσης και συχνά βολικές συνθήκες εργασίας, ιδέες, και όλα τούτα σε μια περίοδο κρίσης όπου η αναζήτηση διεξόδων είναι δύσκολη.¹⁵ Η μεταβίβαση μιας κρατικής επιχείρησης στον ιδιωτικό τομέα συνοδεύεται από ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων και μειώσεις προσωπικού που είναι φυσικό να αντιδρά. Αυτή είναι η βάση των συντεχνιακών αντιδράσεων. Επομένως, η αντίθεση στις ιδιωτικοποιήσεις δεν έχει μόνον, ούτε πρωτίστως ιδεολογικές πηγές.

Συναφώς, δεύτερον, η πολιτική-οικονομική ανάλυση μεταρρυθμίσεων επισημαίνει ότι οι ιδιωτικοποιήσεις αποφέρουν συχνά ένα όφελος που διαχέεται σε ολόκληρη την κοινωνία και σε βάθος χρόνου, ενώ προκαλούν συχνά «κόστος» σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες π.χ. στους ίδιους τους εργαζόμενους των επιχειρήσεων. Η αντίδραση γίνεται πιο ισχυρή όταν δεν προσφέρεται αποζημίωση με οποιαδήποτε μορφή σε αυτούς που χάνουν - κυρίως στους εργαζόμενους. Στην Ολυμπιακή η ιδιωτικοποίηση συνοδεύθηκε από καταβολή υψηλών εφάπαξ, πρόωρες συνταξιοδοτήσεις και διασφάλιση άλλων κεκτημένων. Αλλά, τέτοιας κλίμακας (υπερ)αποζημιώσεις δεν είναι πλέον δυνατές λόγω της δημοσιονομικής κατάστασης. Εκτός τούτου,

το ερώτημα παραμένει αν ή σε ποια έκταση τα προηγούμενα οφέλη («κεκτημένα») είχαν οικονομική θεμελίωση.

Ένας παράγοντας που λειτουργούσε ως πρόσφατα τουλάχιστον ανασχετικά ήταν, τρίτον, *η αρνητική στάση της πολιτικής ελίτ και των οικονομικών συμφερόντων* που είχαν βολευθεί στο πλέγμα σχέσεων υπουργεία-κρατικές επιχειρήσεις-προμηθευτές-κομματικά συνδικάτα-MME με τις χαρακτηριστικές συμπαιγνίες στις οποίες αναφερθήκαμε.

Εν πολλοίς, λειτουργούσαν ως «εξορυκτικές ελίτ».¹⁶ Ως τέτοιες, καθιέρωσαν θεσμούς που προκαλούν οικονομική αναποτελεσματικότητα. Δημιούργησαν ένα αντιπαραγωγικό σύστημα και αξιοποίησαν τα περιθώρια που τους έδωσε για να εξυπηρετούν τα συμφέροντα των ίδιων και των ευνοούμενων ομάδων ή ατόμων. Λογικά επομένως, ακόμα και μέσα στην κρίση οι κυβερνήσεις διαχειρίστηκαν ιδιοτελώς και αδιαφανώς θέματα φοροδιαφυγής, ενώ απέφυγαν ως πρόσφατα να αναλάβουν το πολιτικό κόστος ιδιωτικοποιήσεων.

Τέλος, οι ιδιωτικοποιήσεις προσκρούουν στη φύση του λεγόμενου κοινωνικού κεφαλαίου στην Ελλάδα. Σειρά ολόκληρη εμπειρικών ερευνών εξετάζει τη σημασία του επιπέδου *εμπιστοσύνης* σε μια χώρα, όπως ορίζεται στη συζήτηση για το κοινωνικό κεφάλαιο που ξεκίνησε από τον Robert Putnam.¹⁷ Σε κοινωνίες όπως η ελληνική η εμπιστοσύνη μεταξύ των ατόμων συρρικνώνεται μόλις περάσουν το κατώφλι της οικογένειας.¹⁸ Η εμπειρική έρευνα έχει δείξει ότι σε χώρες με χαμηλά επίπεδα εμπιστοσύνης εκτός οικογένειας οι πολίτες είναι λιγότερο καλά πληροφορημένοι, η κυβέρνηση έχει περισσότερες δυσκολίες να πείσει για την αναγκαιότητα μεταρρυθμίσεων, δεν υπάρχει διάθεση για συνεργασία μεταξύ κοινωνικών ομάδων και πολιτών, ενώ είναι μειωμένη η προθυμία των πολιτών για τυχόν αναγκαίες θυσίες και το ενδιαφέρον τους για το γενικό καλό.

Το χαμηλό επίπεδο εμπιστοσύνης στη χώρα, που *τροφοδοτείται επιπλέον από αναξιόπιστες δεσμεύσεις των πολιτικών, περιορίζει την αποδοχή γενικά των μεταρρυθμίσεων και ειδικά των ιδιωτικοποιήσεων ή της αξιοποίησης οικοπέδων και κτιρίων.* Η δυσπιστία θα πρέπει να ενισχύεται σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Ακόμα, κάνει λιγότερο αποτελεσματική τη λειτουργία της γραφειοκρατίας, καθώς και τις σχέσεις της τελευταίας με τους πολιτικούς, ενώ αυξάνει συνεχώς το κόστος εποπτείας των διαφόρων τμημάτων της. Κατά προέκταση επιβραδύνει την εφαρμογή ορθών πολιτικών και αυξάνει το κόστος τους.

Τα προηγούμενα – συμπεριφορά των ελίτ, πελατειακό σύστημα, μη εμπιστοσύνη – συνυφαίνονται τέλος με μια αρνητική προδιάθεση έναντι της αγοράς και του ανταγωνισμού (*antimarket bias*). Εκδηλώθηκε π.χ. με τη μορφή θεμελιώδους δυσπιστίας έναντι της ιδιωτικής επιχειρηματικότητας και του ανταγωνισμού, υποτίμησε το οικονομικό όφελός τους και νομιμοποίησε τις αντιδράσεις εναντίον κάθε μεταρρύθμισης, που συνεπαγόταν περισσότερο ανταγωνισμό,

μεγαλύτερη διαφάνεια και αξιολόγηση προσώπων, θεσμών και έργων (π.χ. ΑΕΙ, δημόσιες προμήθειες, προσλήψεις στο δημόσιο) και φυσικά εναντίον κάθε ιδιωτικοποίησης.

Όπως και να έχουν τα πράγματα, οι καθυστερήσεις στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων που από καιρό θεωρούνταν ώριμες είχαν τεράστιο κόστος ευημερίας. Π.χ. και σύμφωνα με έναν πειστικό υπολογισμό, η έγκαιρη αξιοποίηση του Ελληνικού θα είχε αυξήσει συνολικά το ΑΕΠ της χώρας τα τελευταία έξι χρόνια τουλάχιστον κατά 9 δις ευρώ και δημιουργήσει χιλιάδες θέσεις εργασίας!¹⁹

Επίμετρο

Η πολιτική αποκρατικοποιήσεων βρέθηκε στη δίνη ιδεολογημάτων που είτε στηρίζονταν στην πεποίθηση ότι ο μηχανισμός των αγορών μπορεί πάντοτε να λύνει οικονομικά προβλήματα, είτε εκκινούσαν από την παραδοχή ότι το κράτος είναι εξ ορισμού καλύτερο. Στοιχεία τους πρέπει να συζητούνται –αφού οι ιδεολογίες δεν περιέχουν μόνον αναλήθειες–, αλλά και να ελέγχονται εμπειρικά.

Όπως και σε άλλες περιοχές πολιτικής, πρέπει να ξεχωρίζουμε τα θεωρητικά προαπαιτούμενα μιας καλής πολιτικής από την εφαρμογή της. Τα πρώτα αναδείχνουν τις προϋποθέσεις για την επιτυχία της αλλά και τα κριτήρια επιτυχίας. Η εφαρμογή, όμως, συγκεκριμένων μέτρων, π.χ. ιδιωτικοποιήσεων, γίνεται σε ένα τοπίο όπου δρουν αντικρουόμενα συμφέροντα, ανταγωνιστικές αντιλήψεις, παγιωμένες συμπεριφορές, μια γενικευμένη δυσπιστία και εν μέρει διεφθαρμένοι ή έστω αναποτελεσματικοί θεσμοί. Όσα καταγράψαμε ως προϋποθέσεις επιτυχίας σε όρους γενικού οφέλους μπορούν να μετατραπούν σε συγκεκριμένες αποφάσεις ή επιλογές ενός «μέσου δρόμου».

Γενικά, δεν είναι λογικό να αναμένεται κάποιο όφελος για την κοινωνία, όταν κρατικά μονοπώλια γίνονται ιδιωτικά ή όταν δεν λειτουργούν αξιόπιστοι θεσμοί ρύθμισης. Επιπλέον και ανεξάρτητα από το πιθανό ισοζύγιο οφέλους και κόστους για την ευημερία στην *a priori* ανάλυση, η ποιότητα και η ταχύτητα εφαρμογής συγκεκριμένων μέτρων, π.χ. ιδιωτικοποιήσεων, υπέφεραν από αναποτελεσματικούς και εν μέρει διεφθαρμένους θεσμούς, αντικρουόμενα συμφέροντα, παγιωμένες συμπεριφορές της πολιτικής ελίτ και μια γενικευμένη δυσπιστία, ενώ μάλλον δεν εξετάστηκαν σοβαρά εναλλακτικές λύσεις.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- 1 Ορισμένοι συγγραφείς ταυτίζουν τους όρους ιδιωτικοποίηση και αποκρατικοποίηση ή εννοούν τον πρώτο με τον τελευταίο. Η διάκριση που υιοθετούμε είναι αναλυτικά πιο χρήσιμη.
- 2 Βλ. ανάμεσα σε άλλα, Πάνος Καζάκος, *Από τον ατελή εκσυγχρονισμό στην κρίση. Μεταρρυθμίσεις, χρέη και αδράνειες 1996-2009*, Πατάκης, Αθήνα 2010· Βασίλης Ράπανος, *Μέγεθος και εύρος δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα*, Κείμενο εργασίας, IOBE, Αθήνα (Νοέμβριος) 2009.

- 3 OECD, Working Party of Senior Budget Officials, *Budgeting in Greece*, Παρίσι 25.9.2008.
- 4 Βλ. νόμος 3986/2011 για το ΤΑΙΠΕΔ και ειδικά το άρθρο 1§2 που ορίζει ότι «το προϊόν αξιοποίησης χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους της χώρας».
- 5 Επικαιροποιήθηκε το 2012. Βλ. European Commission, *European Economy, Occasional Papers 94* (Μάρτιος 2012) που περιέχει τα επικαιροποιημένα ντοκουμέντα του δεύτερου «Μνημονίου» («Μνημόνιο για την οικονομική και δημοσιονομική πολιτική» κλπ.).
- 6 Βλ. αντίστοιχα, Roland Berger, Strategy Consultants *EUREKSA Project, Hellenic Recovery Plan*, Frankfurt/Main, Σεπτ. 2011, και Yanis Stournaras / Y. Panagiotidis, *Alternative Ways of State Property Utilization: A New Proposal*, Δεκ. 2011, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της ΤτΕ.
- 7 Βλ. συγκριτική ανάλυση κρατικών και ιδιωτικών επιχειρήσεων στη μεταποίηση, στο George C. Bitros / Efthymios G. Tsionas, «A consistent approach to cost efficiency measurement», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 66/1 (2004).
- 8 Αυτές τις πιθανές θετικές επιπτώσεις αναδεικνύει σχεδόν κάθε έκθεση του διοικητή της ΤτΕ. Βλ. ενδεικτικά, ΤτΕ, *Νομισματική πολιτική. Ενδιάμεση Έκθεση*, 2012, σ. 43.
- 9 Για την επικυριαρχία της πολιτικής κουλτούρας σε σχέση με τους τυπικούς θεσμούς, βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα, Guido Tabellini, «Culture and institutions: Economic development in the regions of Europe», *Journal of the European Economic Association* 8/4 (2010), σ. 677-716, και Francis Fukuyama, «The two Europes», *American Interest*, 8 Μαΐου 2012.
- 10 Βλ. ενδεικτικά, Γιάννης Δραγασάκης, *Ποια έξοδος, από ποια κρίση; Με ποιες δυνάμεις*, Ταξιδευτής, Αθήνα 2012, σ. 260.
- 11 Τα επιχειρήματα καταγράφονται με συστηματικό τρόπο σε επιστολή της Ένωσης Γερμανικών Δημοσίων Υπηρεσιών Ύδρευσης (από 19.12.2012) προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Σύμφωνα με την επιστολή, η εμπειρία έχει δείξει πως η ιδιωτικοποίηση του νερού έχει οδηγήσει σε χειρότερα οικονομικά αποτελέσματα. Εκτός τούτου, η πρωτοβουλία της Επιτροπής δεν είναι συμβατή με τις πρόνοιες της Συνθήκης της Λισαβόνας για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (άρθρο 36 ΣΛΕΕ, σχετικό πρωτόκολλο και άλλες διατάξεις).
- 12 Βλ. ανάλυση του καθηγητή του CERN Χρ. Ελευθεριάδη, στο www.agelioforos.gr 25.2.2013.
- 13 Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Routledge, Λονδίνο-N. Υόρκη 1996, σ. 9-27, 47-60.
- 14 George Stigler, «The theory of economic regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science* 2/3 (1971), σ. 3-21.
- 15 Για τον ρόλο της δημόσιας απασχόλησης σε οικογενειακά προγράμματα επιβίωσης, βλ. ενδεικτικά Κωνσταντίνος Τσουκαλάς *Ελλάδα της λήθης και της αλήθειας*, Θεμέλιο, Αθήνα 2012, σ. 61-135.
- 16 Daron Acemoglu / David Ticchi / Andrea Vindigni, «Emergence and persistence of inefficient states», *Journal of the European Economic Association* 9/2 (2011), σ. 177-208.
- 17 Robert Putnam, *Making Democracy Work - Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Πρίνστον 1993. Η σχετική βιβλιογραφία είναι απέραντη· βλ. ενδεικτικά, Friedrich Heine-mann / Benjamin Tanz, «The impact of trust on reforms», *Journal of Economic Policy Reform* 11/3 (2008), σ. 173-185.
- 18 Για τη σημασία του κοινωνικού κεφαλαίου στην Ελλάδα, βλ. μεταξύ πολλών άλλων, Christos Paraskevoudoulos, *Interpreting Convergence in the European Union*, Palgrave, Λονδίνο 2001, καθώς και το αφιέρωμα επάνω στο ζήτημα αυτό του περιοδικού *Επιστήμη και Κοινωνία* 16 (2006).
- 19 Βλ. ανάλυση του Ανδρέα Δρυμιώτη στην εφημερίδα *Η Καθημερινή*, 24.2.2013.