



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικόν και Καποδιστριακόν  
Πανεπιστήμιον Αθηνών

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

# ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

*Το κράτος ιστορικά μπόρεσε να παίζει θετικό ρόλο ως «επιχειρηματίας»;*

ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ: ΤΑΡΤΑΡΗΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗΣ ΗΛΙΑΣ

**MBA-Στρατηγική Διοίκηση και Ανταγωνιστικότητα**

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2023

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ .....	2
Γλωσσάριο - Συνοτομογραφίες .....	4
Περίληψη .....	6
Abstract .....	6
Εισαγωγή .....	7
<b>Κεφάλαιο 1: Η κρατική επιχείρηση .....</b>	<b>11</b>
1.1 Η δικαιολογητική βάση δημιουργίας κρατικών επιχειρήσεων.....	11
1.2 Ομοιότητες και διαφορές με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις.....	12
1.3 Μορφές και οργανωτικά σχήματα κρατικών επιχειρήσεων .....	13
1.4 Γενικά στοιχεία.....	15
1.5 Οι επιδόσεις των κρατικών επιχειρήσεων .....	19
<b>Κεφάλαιο 2: Οι κρατικές επιχειρήσεις στις αναπτυγμένες οικονομίες.....</b>	<b>25</b>
2.1 Οι ιδιωτικοποιήσεις .....	26
2.1.2 Ηνωμένο Βασίλειο .....	28
2.1.3 Το παράδειγμα της Ελλάδας.....	32
<b>Κεφάλαιο 3: Οι κρατικές επιχειρήσεις στις αναπτυσσόμενες και αναδυόμενες οικονομίες .....</b>	<b>39</b>
3.1 Κεντρική, ανατολική και νοτιοανατολική Ευρώπη (CESEE) .....	39
3.1.2 Οι επιδόσεις των ΚΕ .....	41
3.2 Μέση Ανατολή, κεντρική Ασία και βόρεια Αφρική.....	42
3.2.1 Οι επιδόσεις των ΚΕ.....	43
3.3 Οι κρατικές επιχειρήσεις των αναδυόμενων οικονομιών .....	45
<b>Κεφάλαιο 4: Οι κρατικές επιχειρήσεις της Νορβηγίας και της Σιγκαπούρης .....</b>	<b>51</b>
4.1 Νορβηγία .....	51
4.1.1 Η διαχείριση των κοιτασμάτων πετρελαίου και φυσικού αερίου και η Statoil .....	53
4.1.2 Η διαχείριση της κρατικής επιχείρησης .....	55
4.1.3: Συμπεράσματα και προκλήσεις .....	58
4.2 Η Σιγκαπούρη .....	59
4.2.1 Συμπεράσματα και προκλήσεις .....	60
<b>Κεφάλαιο 5: Το κράτος και οι κρίσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα .....</b>	<b>62</b>
5.1 Η πανδημία COVID-19.....	63
5.2 Η ενεργειακή κρίση.....	65
<b>Κεφάλαιο 6: Συμπεράσματα – Προτάσεις – Εφαρμογές.....</b>	<b>67</b>
6.1 Συμπεράσματα.....	67

<b>6.2 Προτάσεις στην παρούσα ανάλυση</b> .....	68
6.2.1 Οι μετασχηματισμοί των ΚΕ .....	70
6.2.2 Νέες μορφές των ΚΕ κοινής ωφέλειας.....	72
6.2.3 Η αντιμετώπιση της διαφθοράς .....	74
6.2.4 Η βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης .....	75
<b>6.3 Καινοτομία, οικοσύστημα επιχειρηματικότητας και κρατικές επιχειρήσεις</b> .....	79
6.3.1 Κοινωνία 5.0.....	81
6.3.2 Οι έλικες καινοτομίας .....	84
6.3.3 Η εφαρμογή της τριπλής έλικας καινοτομίας στο μεταπολεμικό κράτος των ΗΠΑ.....	86
6.3.4 Η τετραπλή και πενταπλή έλικα καινοτομίας και οι σύγχρονες κρατικές επιχειρήσεις .....	90
<b>Βιβλιογραφία</b> .....	93

## Γλωσσάριο - Συντομογραφίες

ΑΞΕ: Άμεσες Ξένες Επενδύσεις

ΕΤΑΑ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης

ΚΕ: Κρατικές Επιχειρήσεις:

ΚΕΚ: Κρατικά Επενδυτικά Κεφάλαια ή Ταμεία

ΜΜΜ: Μέσα Μαζικής Μεταφοράς

ΣΔΙΤ: Συμπράξεις Ιδιωτικού και Δημόσιου Τομέα

CESEE: Central, Eastern and Southeastern Europe

DARPA: Defence Advanced Research Projects Agency

IMF: International Monetary Fund

PwC: Price-Waterhouse-Coopers

BT: British Telecom

WEF: World Economic Forum

“What we obtain too cheap we esteem too lightly.”

*Thomas Paine*

## Περίληψη

Η κρατική επιχειρηματικότητα εντάσσεται σε ένα ευρύτερο αλλά και δισεπίλυτο θέμα, τόσο φιλοσοφικό όσο και πρακτικό, σχετικά με το μέγεθος της κρατικής παρέμβασης στο πεδίο της οικονομίας και συνάμα της κοινωνίας. Παρά τις βαρυσήμαντες εξελίξεις ανά περιόδους, το εκκρεμές μεταξύ των δυο βασικών σχολών, φιλελευθερισμού και κρατισμού, επηρεαζόμενο από τις διεθνείς κρίσεις κινείται διαρκώς. Εξετάζοντας τα δεδομένα από πολλές και διάφορες χώρες, η εύκολη απάντηση είναι ότι το κράτος απέτυχε ως επιχειρηματίας, παρά τις κάποιες εξαιρέσεις. Αυτό το συμπέρασμα όμως, προσκρούει στην ανάγκη εκπλήρωσης της δημόσιας αποστολής του κράτους, καθώς και την αντιμετώπιση των όλο και πιο πολύπλοκων προκλήσεων του μέλλοντος. Επιπλέον, δεν πρέπει να παραβλέπουμε ότι οι παρεμβάσεις του κράτους στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο, πολλές φορές συνοδεύτηκαν από τεράστιες επιτυχίες που δεν λαμβάνουν την προσοχή που αξίζουν. Η επανάσταση στον χώρο της τεχνολογίας στο μεταπολεμικό κράτος των ΗΠΑ, καθώς και οι εξελίξεις στις κρατικές επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας σήμερα στην Ευρώπη το αποδεικνύουν περίτρανα και αποτελούν, πολύτιμο κεφάλαιο για το μέλλον των κρατικών επιχειρήσεων.

## Abstract

State entrepreneurship is part of a broad and intractable issue, both philosophical and practical: the most appropriate extent of state intervention in the field of the economy and society. Despite the significant and historic developments of previous eras and years, the pendulum between the two main schools, liberalism and statism, keeps oscillating through the counterbalancing forces of the recurring global crises. Looking at the data from many different countries and various regions, the easy answer is that notwithstanding some exceptions the state has failed as an entrepreneur. This conclusion, however, runs counter to the necessity of fulfilment of its public mandate that is still relevant and the challenges that lie ahead of us of an even more complicated and unpredictable future. Moreover, we must not overlook the fact that state interventions have often been accompanied by huge successes that do not receive the deserved attention. The technology revolution in the post-war US, as well as the developments in state-owned utilities today in Europe, clearly demonstrate a different and more diverse view of state owned companies that the need to consider and capitalize on.

## Εισαγωγή

Ένα από τα ελάχιστα σημεία που συμφωνεί η μεγάλη πλειοψηφία των επιστημόνων και ερευνητών, ακόμα και των ακολούθων των διάφορων ιδεολογημάτων κατά περιόδους, είναι ότι για να μπορέσει να λειτουργήσει μια οργανωμένη κοινωνία, χρειάζεται το κράτος να θέσει ένα γενικό πλαίσιο για να διασφαλίσει, πρωτίστως, ομαλές συνθήκες ζωής και δραστηριότητας. Το σημείο τριβής αφορά σχεδόν πάντα το μέγεθος και το εύρος αυτού του πλαισίου στη λήψη αποφάσεων που αφορούν το σύνολο της κοινωνίας, έχοντας ως γνώμονα το αποκαλούμενο συλλογικό συμφέρον. Δηλαδή, παραμένει (αενάως) αμφιλεγόμενο το κατά πόσο είναι θεμιτό το κράτος να παρεμβαίνει ελέγχοντας πχ., το επίπεδο φορολόγησης, την ποσότητα του χρήματος, το μέγεθος των δημοσίων δαπανών, το ύψος του επιτοκίου, την παραγωγή των δημοσίων αγαθών, κλπ., (Stiglitz, 1992). Οι ανά περιόδους προσπάθειες εύρεσης του ιδανικού μεγέθους και εύρους της κρατικής παρέμβασης, έχουν οδηγήσει στην ανάδυση διαφόρων οικονομικών και φιλοσοφικών σχολών σκέψης. Συνοπτικά όμως, υπάρχουν δυο πλευρές. Στη μία τοποθετήθηκαν οι υπέρμαχοι της απρόσκοπτης παρέμβασης του κράτους στην οικονομική ζωή, οι οποίοι ανέπτυξαν τη θεωρία του «οικονομικού κρατισμού». Την άλλη, έλαβαν οι θιασώτες της ελεύθερης αγοράς οι οποίοι εκφράζουν πίστη στην αυτορρύθμισή της και συγκρότησαν τη θεωρία του «οικονομικού φιλελευθερισμού».

Η αντιπαράθεση αυτή διατηρείται, με διάφορες παραλλαγές, εδώ και εκατοντάδες χρόνια, σχεδόν από την εμφάνιση των απαρχών του καπιταλισμού στα μισά του 16<sup>ου</sup> αιώνα, έως και τις μέρες μας. Σχηματικά, θα μπορούσαμε να ορίσουμε τέσσερις μεγάλες περιόδους όπου αυτές οι δυο θεωρίες εναλλάσσονται ως κυρίαρχη αντίληψη. Ο κρατισμός κυριάρχησε μέχρι τις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα για να ακολουθήσει η ελεύθερη αγορά για έναν αιώνα περίπου, όταν η αντίδραση στον φοροεισπρακτικό χαρακτήρα του κράτους έφερε στο προσκήνιο την «Κλασική Σχολή» οικονομικής σκέψης, με βασικό εκπρόσωπο τον Adam Smith. Στο βιβλίο του «ο Πλούτος των Εθνών», ο Smith παρουσίασε την οικονομία, απαλλαγμένη από κρατικές παρεμβάσεις, να καθοδηγείται από κάποιο «αόρατο χέρι», δηλαδή τον μηχανισμό των τιμών, ο οποίος οδηγεί σε άριστη κατανομή των παραγωγικών πόρων. Με βάση αυτή τη θεωρία, το κράτος οφείλει να περιορίζεται μόνο σε θέματα ασφάλειας, έργων υποδομής και στην άσκηση μιας ευρύτερης δημόσιας διοίκησης. Η μεγάλη κρίση του 1930 ανέτρεψε

την κατάσταση και ο κρατικός παρεμβατισμός αναβίωσε μέσα από την επικράτηση των ιδεών της «Νεοκλασικής Σχολής», η οποία υποστήριζε ότι το κράτος πρέπει να παρεμβαίνει στην αγορά, διορθώνοντας τις ατέλειες και αναπληρώνοντας τις όποιες αδυναμίες της. Κύριος εκφραστής της ήταν ο John Maynard Keynes, ο οποίος με το έργο του «Γενική Θεωρία Απασχόλησης, Τόκου και Χρήματος», θέσπισε τη διεύρυνση της κρατικής παρέμβασης σε περιόδους ύφεσης.

Με το πέρας του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου ο ρόλος του κράτους αναβαθμίστηκε περαιτέρω, αυτή τη φορά ως φορέας αναστήλωσης της οικονομίας με την εκτέλεση έργων υποδομής αλλά και την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Ωστόσο, ο ερχομός νέων κρίσεων, όπως η πετρελαϊκή κρίση της δεκαετίας του 1970, είχε ως αποτέλεσμα η κρατική παρέμβαση να πάψει και πάλι να θεωρείται ο πιο αποτελεσματικός τρόπος για την αντιμετώπιση των ατελειών και αδυναμιών της αγοράς. Το θεωρητικό πεδίο διαμόρφωσαν οι εκφραστές νέων Σχολών όπως η «Αυστριακή Σχολή» με βασικό εκπρόσωπο τον Friedreich Hayek και ο «Μονεταρισμός» με τον Milton Friedman. Οι νέες σχολές συνέκλιναν στον περιορισμό του κρατικού τομέα, την επίβλεψη της κανονικής και απρόσκοπτης λειτουργίας του ανταγωνισμού και την απελευθέρωση των δυνάμεων της αγοράς. Στις περισσότερες χώρες των φιλελευθέρων δημοκρατιών, επικράτησε η πεποίθηση ότι η διεύρυνση του δημόσιου τομέα δημιουργούσε περισσότερα προβλήματα από αυτά που επιδίωκε να θεραπεύσει: δημοσιονομικά ελλείμματα, αναποτελεσματικότητα στην κατανομή των πόρων, καταστρατήγηση του ανταγωνισμού, κ.ά.. Η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων ήρθε σαν επιστέγασμα και ταυτόχρονα ανέδειξε την ιδιωτική επιχείρηση ως τη μόνη αποδεκτή μονάδα στο οικονομικό πεδίο.

Τα επόμενα χρόνια η άποψη περί συρρίκνωσης της κρατικής δραστηριότητας παρέμεινε επίκαιρη, αν και κάποιες νέες Σχολές όπως οι «Νέο-Κευνσιανοί», πρότειναν μια νέα μορφή ρύθμισης στην οικονομία, σαφώς όχι τόσο παρεμβατική όσο παλαιότερα. Η χρηματοπιστωτική κρίση των τελών της δεκαετίας του 2000 όμως, με την κατάρρευση εταιρειών-κολοσσών και την απώλεια εκατομμυρίων θέσεων εργασίας, προκάλεσε μια μαζική εισροή κρατικού χρήματος στην οικονομία. Οι παρεμβάσεις αυτές αντιμετωπίστηκαν με σκεπτικισμό, δεδομένου ότι παραβίαζαν, τυπικά και ουσιαστικά, τις αρχές της φιλελεύθερης οικονομίας. Η κριτική πάντως μετριάστηκε από το γεγονός ότι σε αρκετές περιπτώσεις, κυρίως στις χώρες του λεγόμενου Νότου, η κρίση προέκυψε από την αποτυχία του κρατικού τομέα. Παρόλα αυτά, οι νέες μεγάλες κρίσεις της τελευταίας τριετίας (2019-2022) στον υγειονομικό



και ενεργειακό τομέα, έπεισαν και τους πιο δύσπιστους για τη σημαντικότητα της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία, παρότι τα όριά της παραμένουν ακόμα ασαφή.

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας, είναι μια γενική επισκόπηση της πορείας εξέλιξης των κύριων βραχιόνων παρέμβασης του κράτους στην οικονομία, δηλαδή των κρατικών επιχειρήσεων. Πρωταρχικό εργαλείο αποτέλεσε η συγκριτική καταγραφή των επιδόσεων τους σε σχέση με τις ιδιωτικές εταιρείες. Οι συγκρίσεις αυτές έγιναν τόσο σε γενικό επίπεδο όσο και με βάση τη γεωγραφική ζώνη και την οικονομική ανάπτυξη των περιοχών που δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις. Περιλαμβάνουν, κυρίως, βασικά χρηματοοικονομικά και επιχειρηματικά στοιχεία αλλά και άλλα δεδομένα εταιρικής διακυβέρνησης. Η άντλησή τους έγινε από τις πιο πρόσφατες μελέτες και αναφορές αξιόπιστων διεθνών ορφανισμών, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Παγκόσμια Τράπεζα, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Για πιο αναλυτικούς σκοπούς, χρησιμοποιήθηκαν εξειδικευμένες μελέτες και έρευνες από τη διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία, καθώς και αναφορές από κρατικούς οργανισμούς και λοιπές οντότητες.

Η χρήση των παραπάνω στοιχείων και δεδομένων, υπόκειται σε τρεις βασικούς περιορισμούς. Πρώτον, σε ορισμένες περιοχές και γεωγραφικές ζώνες τα στοιχεία λόγω αντικειμενικών δυσκολιών είναι ανεπαρκή και ως έναν βαθμό αναξιόπιστα. Δεύτερον, η πραγματική επίδραση της δραστηριότητας των κρατικών επιχειρήσεων σε μια οικονομία ή μια ευρύτερη περιοχή, περιλαμβάνει αρκετά αφανή και δύσκολα μετρήσιμα δεδομένα. Αυτό οφείλεται στην λεγόμενη κοινωνική αποστολή (public mandate) που οι κρατικές επιχειρήσεις υπηρετούν εξ' ορισμού και επιπρόσθετα, στα γεωπολιτικά και γεωστρατηγικά οφέλη που αρκετές φορές οι επιχειρήσεις αυτές προσβλέπουν, δίχως να υπολογίζουν δείκτες απόδοσης και άλλα ορθολογικά δεδομένα. Τρίτον, τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν αποτελούν, κυρίως, απεικόνιση της πιο πρόσφατης πραγματικότητας, δηλαδή δεν μας προσφέρουν μια διαχρονική αποτύπωση των επιδόσεων των κρατικών επιχειρήσεων ανά εξεταζόμενη γεωγραφική ζώνη. Παρόλα αυτά, μια εις βάθος ανάλυση και συνεπώς μια πιο διαχρονική εικόνα, εξάγεται μαζί με πολύτιμα συμπεράσματα από τη μελέτη των περιπτώσεων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ελλάδας (Κεφάλαιο 2).

Πιο αναλυτικά, στο Κεφάλαιο 1 παρατίθεται η σκοπιμότητα ανάληψης επιχειρηματικής δραστηριότητας από το δημόσιο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα και κατ' ακολουθίαν, οι διαφορές και ομοιότητες μεταξύ αυτών των δυο κατηγοριών, καθώς και οι διάφοροι τύποι και μορφές κρατικών επιχειρήσεων. Ακολουθεί, η

παράθεση γενικών και πιο ειδικών στατιστικών στοιχείων σχετικά με το συνολικό αποτύπωμα των κρατικών σε παγκόσμια βάση, συμπεριλαμβανομένων των επιδόσεών τους σε γενικούς και ειδικούς τομείς. Στα Κεφάλαια 2 και 3, ακολουθεί η παρουσίαση των επιδόσεων των κρατικών επιχειρήσεων ανά γεωγραφικές ζώνες, ξεκινώντας από τις αναπτυσσόμενες χώρες και ειδικότερα την Ευρώπη. Εκεί, παρουσιάζεται ταυτόχρονα το εργαλείο της ιδιωτικοποίησης ως απάντηση στην επέκταση της κρατικής ιδιοκτησίας, μέσα από την ανάλυση δυο ξεχωριστών παραδειγμάτων: του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ελλάδας. Έπεται, η μελέτη των κρατικών επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες και αναδυόμενες οικονομίες, όπου σήμερα οι επιχειρήσεις αυτές διαθέτουν αλλά και διεκδικούν σημαντικό ρόλο σε τοπικό και διεθνές επίπεδο. Στη συνέχεια (Κεφάλαιο 4), γίνεται μια ειδική αναφορά στις χώρες της Νορβηγίας και της Σιγκαπούρης, οι οποίες έχουν επιτύχει, για μια σειρά από ιστορικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς λόγους, μια αξιοθαύμαστη πορεία εξέλιξης των κρατικών τους επιχειρήσεων. Στο επόμενο Κεφάλαιο (5), διερευνώνται οι αναπόφευκτες συνέπειες των πρόσφατων κρίσεων (χρηματοπιστωτική, υγειονομική και ενεργειακή), στη γενικότερη αντίληψη για τον ρόλο του κράτους και των κρατικών επιχειρήσεων.

Το τελευταίο Κεφάλαιο (6), διαχωρίζεται σχηματικά σε δυο μέρη. Στις υποενότητες 1 και 2, παρατίθενται η εξαγωγή συμπερασμάτων από την ανάλυση που προηγήθηκε και οι προτάσεις για βελτίωση των επιδόσεων των κρατικών επιχειρήσεων. Οι προτάσεις αυτές προκύπτουν από τις οργανωτικές και λοιπές εξελίξεις στη λειτουργία και τον ρόλο κρατικών επιχειρήσεων από διάφορα μέρη του κόσμου και ειδικότερα, στις αλλαγές που συμβαίνουν στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας σε αρκετές χώρες της Ευρώπης. Τέλος, ξεχωριστή αναφορά γίνεται στα διδάγματα από τη Νορβηγία και τη Σιγκαπούρη από την επιτυχή αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς στην κεντρική κυβέρνηση και την αναβάθμιση των πρακτικών εταιρικής διακυβέρνησης στο εσωτερικό των επιχειρήσεων. Στην υποενότητα 3, εξερευνούμε τις δυνατότητες εξέλιξης και βελτίωσης των κρατικών επιχειρήσεων, μέσα από την επίδραση της καινοτομίας και των πρωτοβουλιών του κράτους για την προώθησή της, τη δημιουργία οικοσυστημάτων επιχειρηματικότητας, την εφαρμογή νέων αξιολογικών εννοιών όπως η «Κοινωνία 5.0» και την αξιοποίηση συνεργειών μέσα από τα υποδείγματα των ελίκων καινοτομίας. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται σε επιτυχημένα παραδείγματα του πρόσφατου και απώτερου παρελθόντος στις ΗΠΑ και στον Ευρωπαϊκό χώρο.

# Κεφάλαιο 1: Η κρατική επιχείρηση

## 1.1 Η δικαιολογητική βάση δημιουργίας κρατικών επιχειρήσεων

Η ίδρυση και η λειτουργία κρατικών επιχειρήσεων (ΚΕ) αποτελεί ουσιαστικά, την παρέμβαση του κράτους στη διαδικασία παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών. Τα επιχειρήματα υπέρ αυτής της παρέμβασης είναι τόσο μακροοικονομικού όσο και μικροοικονομικού χαρακτήρα, ενώ, σε αρκετές περιπτώσεις εμπεριέχουν και ισχυρούς ιδεολογικούς συμβολισμούς. Για παράδειγμα, η ανάληψη δραστηριοτήτων που δεν προσελκύουν την ιδιωτική πρωτοβουλία για λόγους υψηλού κόστους και ρίσκου, η διόρθωση των αποτυχιών της αγοράς, η εξασφάλιση της πλήρους απασχόλησης, η δημιουργία αρνητικών εξωτερικοτήτων - δηλαδή, δυσμενών συνεπειών σε άλλους τομείς της οικονομίας και τους καταναλωτές -, είναι μερικά από τα πιο σημαντικά. Σε άλλες περιπτώσεις, όπως π.χ., στις δημόσιες μεταφορές, η κρατική επιχείρηση δρα υπηρετώντας τη δημόσια αποστολή (public mandate) του κράτους, εν προκειμένω τη διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης, την αντιμετώπιση της κυκλοφοριακής συμφόρησης, την αποτροπή της ρύπανσης, τη μείωση των τροχαίων ατυχημάτων, κ.ο.κ. Κάποιες φορές, είναι σύνηθες το κράτος να αναλαμβάνει δραστηριότητες με σκοπό την αύξηση του ανταγωνισμού, ώστε να επιτευχθεί βελτίωση της ποιότητας και κυρίως, μείωση των τιμών (Γεωργακόπουλος, 1997). Υπάρχουν επίσης και εκείνοι οι τομείς (π.χ., ορυκτά καύσιμα, αμυντική βιομηχανία, κ.ο.κ.) που προσφέρουν συγκριτικά και ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα στις κυβερνήσεις και ταυτόχρονα, επηρεάζουν την εθνική κυριαρχία και ασφάλεια. Τέλος, σε ορισμένες ιστορικές περιόδους, όπως η αποαποικιοποίηση ευρύτερων γεωγραφικών ζωνών (π.χ., ΝΑ Ασία), οι ΚΕ θεωρήθηκαν ως ο καλύτερος τρόπος για να επιταχυνθεί η ανάπτυξη των βασικών τομέων της οικονομίας τους, δεδομένων των μεγάλων αδυναμιών των πρώην αποικιών (PwC, 2015).

Εκτός όμως από τα παραπάνω, σημαντικός παράγοντας στην εξέλιξη του μεγέθους της κρατικής ιδιοκτησίας αποτελεί η επίδραση μακροχρόνιων κοινωνικών αντιλήψεων και ιστορικών διεργασιών. Για παράδειγμα, σε σταθερή δημοσκοπήση που διενεργεί η Gallup στις ΗΠΑ, οι Αμερικανοί πολίτες εξακολουθούν να θεωρούν την έννοια της «Μεγάλης Κυβέρνησης» ως την ισχυρότερη απειλή για την κοινωνία, από τότε που η εταιρεία ξεκίνησε τη συγκεκριμένη έρευνα το 1965. Είναι σχεδόν βέβαιο,

πως ο ίδιος όρος αποτελεί ουσιαστικά μια άγνωστη έννοια, πόσο μάλλον δε απειλή, σε περιοχές όπως οι σκανδιναβικές χώρες (Lie, 2016).

## 1.2 Ομοιότητες και διαφορές με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις

Παρότι η διάκριση μεταξύ ιδιωτικών και κρατικών επιχειρήσεων είναι σαφής και ουσιαστική, εντούτοις, υπάρχουν σημαντικές ομοιότητες μεταξύ τους. Και οι δύο τύποι καταρχάς, στοχεύουν στην ικανοποίηση των ανθρώπινων αναγκών σε συλλογικό και ατομικό επίπεδο. Και οι δυο έχουν μετόχους και ενδιαφερόμενα μέρη (stakeholders) στους οποίους λογοδοτούν, ενώ, μπορούν να λειτουργήσουν στις τοπικές, τις εθνικές ή τις παγκόσμιες αγορές. Τα τελευταία χρόνια έχει αναδειχθεί ακόμη ένα πεδίο σύγκλησης. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις πλέον, δεν εστιάζουν αποκλειστικά στη δημιουργία χρηματοοικονομικού πλούτου και τη διανομή μερισμάτων, αλλά προσπαθούν να επιστρέψουν ένα μέρος των κερδών τους στην ευρύτερη κοινωνία, μέσα από την ανάπτυξη προγραμμάτων εταιρικής κοινωνικής ευθύνης και την εκπλήρωση κριτηρίων που σχετίζονται με κοινωνικά και περιβαλλοντικά κριτήρια (ESG). Κατά την 18<sup>η</sup> Ετήσια Παγκόσμια Έρευνα των CEO (Διευθυνόντων Συμβούλων) που διεξήγαγε η PwC, οι απαντήσεις που έδωσαν οι CEOs των κρατικών και ιδιωτικών επιχειρήσεων, ανέδειξαν κοινές ανησυχίες σχετικά με το υπερβολικό ρυθμιστικό πλαίσιο, τη διαθεσιμότητα βασικών δεξιοτήτων στην αγορά εργασίας, τη γενικότερη δημοσιονομική κατάσταση και τη γεωπολιτική αβεβαιότητα. Οι ίδιοι CEOs επίσης, εξέφρασαν την κοινή τους επιθυμία για ένα διεθνές και πιο ανταγωνιστικό και αποτελεσματικό φορολογικό σύστημα (PwC, 2015).

Ωστόσο, οι διαφορές είναι εξίσου σημαντικές. Οι ΚΕ ηγούνται από δημόσια πρόσωπα που συχνά επιλέγονται με λιγότερο αντικειμενικά και ορθολογικά κριτήρια σε σχέση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Τα πρόσωπα αυτά υπόκεινται σε κοινωνική υπευθυνότητα και λογοδοσία για τις πράξεις τους και δεν αξιολογούνται με αποκλειστικά οικονομικά κριτήρια. Οι κρατικές επιχειρήσεις επιπλέον, χρησιμοποιούν, κατά κανόνα, αναγκαστικά μέσα για την απόκτηση πόρων και λοιπών παραγωγικών συντελεστών, σε αντίθεση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν τους μηχανισμούς της αγοράς. Οι ΚΕ επίσης, έχουν να ανταπεξέλθουν στην εσωτερική αντίφαση και την αντίστοιχη πίεση που αυτή προκαλεί, καθώς προσπαθούν να συνταιριάξουν συστατικά στοιχεία τόσο του δημόσιου χαρακτήρα όσο

και του επιχειρηματικού. Επιδιώκουν δηλαδή ταυτόχρονα την εμπορική βιωσιμότητα και την εκπλήρωση μη εμπορικών στόχων, όπως η διατήρηση χαμηλών τιμών, η αύξηση της απασχόλησης, η επιδότηση απομακρυσμένων γεωγραφικά περιφερειών και άλλων διφορούμενων και ανταγωνιστικών μεταξύ τους στόχων. Ο ιδιωτικός τομέας από την άλλη πλευρά, αποσκοπεί στην ικανοποίηση ατομικών αναγκών, έστω και σε ευρύτερα πλαίσια, ενώ ο δημόσιος στρέφεται εξ' ορισμού προς την ικανοποίηση των συλλογικών αναγκών. Στις ιδιωτικές επιχειρήσεις οι αποφάσεις λαμβάνονται μέσω του μηχανισμού των τιμών και της αγοράς, ενώ, στην περίπτωση του δημοσίου τις αποφάσεις σε μεγάλο βαθμό εμμέσως ή/και απευθείας η κυβέρνηση, η οποία ορίζεται από το εκλογικό σώμα. Οι δομικές αυτές διαφορές φάνηκαν και στην παραπάνω έρευνα των CEOs, με τους Διευθύνοντες των ΚΕ να δηλώνουν λιγότερο σίγουροι για τις μακροπρόθεσμες προοπτικές στον εμπορικό και χρηματοοικονομικό επίπεδο, από ότι οι αντίστοιχοι των ιδιωτικών εταιριών (PwC, 2015).

### **1.3 Μορφές και οργανωτικά σχήματα κρατικών επιχειρήσεων**

Σύμφωνα με τον ορισμό του Ευρωπαϊκού Κέντρου Δημόσιων Επιχειρήσεων (CEEP), κρατική επιχείρηση είναι εκείνη η επιχείρηση που το κράτος, οι δημόσιες αρχές ή άλλα ιδρύματα και δημόσιες επιχειρήσεις, είναι συνολικά ιδιοκτήτες του κεφαλαίου της ή μέρους αυτού, με ποσοστό είτε άνω του 50%, είτε ακόμα και κάτω αυτού, με την προϋπόθεση ότι κατέχουν ειδικά δικαιώματα που επιτρέπουν στη δημόσια αρχή να έχει τον έλεγχο της επιχείρησης με διάφορους τρόπους. Με βάση αυτόν τον ορισμό, διαμορφώνονται οι εξής τύποι κρατικών επιχειρήσεων. Πλήρως κρατικά ελεγχόμενες επιχειρήσεις, όπου οι κυβερνήσεις τις κατέχουν και διαχειρίζονται εξολοκλήρου, ως προεκτάσεις της δημόσιας γραφειοκρατίας. Η συγκεκριμένη μορφή συχνά χαρακτηρίζεται από δυσλειτουργικές ιδιότητες, όπως το ανεπαρκές μάνατζμεντ, τα λιγοστά έως ανύπαρκτα κίνητρα, τους αντικρουόμενους και μεταβαλλόμενους στόχους, την επιδίωξη πολιτικών κινήτρων, κ.ά. Μια άλλη μορφή είναι εκείνη που το κράτος δρα ως πλειοψηφικός επενδυτής, δηλαδή παραμένει ο βασικός μέτοχος αλλά επιθυμεί την προσέλκυση ιδιωτών επενδυτών. Ο τύπος αυτός απευθύνεται, τουλάχιστον κατ' αρχήν, σε προβληματικές επιχειρήσεις, στις οποίες η εισαγωγή επενδυτών και συνάμα βελτιωμένων πρακτικών διακυβέρνησης, θα μπορούσαν να περιορίσουν τις κυβερνητικές αδυναμίες και αναποτελεσματικότητες.

Σε άλλες περιπτώσεις όμως, αυτές οι επιχειρήσεις μπορούν να συνεργαστούν με τον ιδιωτικό τομέα για την ανάληψη έργων που μια ιδιωτική εταιρεία για διάφορους λόγους δεν θα αναλάμβανε μόνη της. Πολλές τέτοιες επιχειρήσεις είναι εισηγμένες στα διεθνή και τοπικά χρηματιστήρια, διαθέτουν μεγάλους θεσμικούς επενδυτές και συνεπώς, οι επιδόσεις και οι πρακτικές διακυβέρνησής τους αξιολογούνται θετικά σε σχέση με τις αμιγώς εθνικές εταιρείες. Παραδείγματα τέτοιων εταιρειών έχουμε στον κλάδο των πετρελαίων, όπως η Petrobras από τη Βραζιλία και οι Sinopec και CNOCC από την Κίνα. Στον τραπεζικό κλάδο, έχουμε τις μεγάλες κινεζικές τράπεζες ICBC, Bank of China, Agricultural Bank και China Construction, την Banco do Brasil, ενώ, στις τηλεπικοινωνίες έχουμε την Singapore Telecom, την Qatar Telecom, την Axiata (Μαλαισία) και την Telnor (Νορβηγία). Επιχειρήσεις αυτής της κατηγορίας βρίσκουμε και στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, όπως η Électricité de France (EDF), η Abu Dhabi National Energy Company, κ.ά.

Ένας ακόμη τύπος ΚΕ είναι εκείνος που το κράτος αποτελεί μειοψηφικό επενδυτή. Σε αυτή την περίπτωση διαμορφώνεται μια πιο λεπτή, υβριδική μορφή ιδιοκτησίας όπου ο έλεγχος της διαχείρισης βρίσκεται σε ιδιωτικά χέρια, ενώ, το μειοψηφικό κρατικό κεφάλαιο συμμετέχει συνήθως, μέσω της στήριξης πιο ριψοκίνδυνων και μακροπρόθεσμων έργων. Οι κυβερνήσεις διαχειρίζονται τα μειοψηφικά τους δικαιώματα μέσω διαφόρων τρόπων, όπως τα ειδικά δικαιώματα εξουσίας στο management, η τοποθέτηση εκτελεστικών μελών στα διοικητικά συμβούλια, κοκ. Παραδείγματα τέτοιων εταιρειών υπάρχουν αρκετά στην Ευρώπη, όπως η Deutsche Telecom, η France Telecom, η Telia Sonera (Σουηδία), η ENI (Ιταλία), η GDF (Γαλλία), η Renault αλλά και η ΔΕΗ. Τέλος, υπάρχει η μορφή όπου το κράτος δρα ως στρατηγικός επενδυτής, κυρίως, για την προώθηση νέων επιχειρησιακών προγραμμάτων και βιομηχανικών πολιτικών, μέσω διάφορων τρόπων όπως φορολογικές ελαφρύνσεις, παροχή ευνοϊκής χρηματοδότησης, κλπ. Ξεχωριστό τύπο ιδιοκτησίας αποτελούν τα Κρατικά Επενδυτικά Κεφάλαια ή Ταμεία (ΚΕΚ) (Sovereign Wealth Funds) τα οποία είναι ειδικά επενδυτικά κεφάλαια που δημιουργούνται από τα κράτη, με σκοπό την αποταμίευση και διαχείριση περιουσιακών στοιχείων με μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Χρηματοδοτούνται από εξαγωγές εμπορευμάτων, συναλλαγματικά αποθέματα, κρατικές αποταμιεύσεις και άλλα κεφάλαια που βρίσκονται στην κατοχή συνήθως των κεντρικών τραπεζών και άλλων ταμείων μιας χώρας. Τα ΚΕΚ συνιστούν σήμερα έναν από τους πιο δυναμικούς παράγοντες του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος αφού επενδύουν σε

πραγματικά και χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία όπως μετοχές, ομόλογα, ακίνητα, πολύτιμα μέταλλα, δημόσιες και ιδιωτικές εταιρείες ακόμα και σε εναλλακτικές επενδύσεις όπως hedge funds. Οι δραστηριότητές τους μπορούν να περιλαμβάνουν και την προσέλκυση επενδύσεων, μια τάση που παρατηρείται στην Ευρώπη και την Ασία και έχει ως πρότυπο το ταμείο Temasek της Σιγκαπούρης και το Κυβερνητικό Ταμείο Συντάξεων της Νορβηγίας, τα οποία θα αναλύσουμε σε επόμενο κεφάλαιο. Σύμφωνα με το ινστιτούτο Sovereign Wealth Fund, το 2020 τα συνολικά περιουσιακά στοιχεία των ΚΕΚ ανήλθαν παγκοσμίως στα 7,94 τρισεκατομμύρια δολάρια, με τις χώρες της Μέσης Ανατολής και της Ασίας να αντιπροσωπεύουν το 77%.

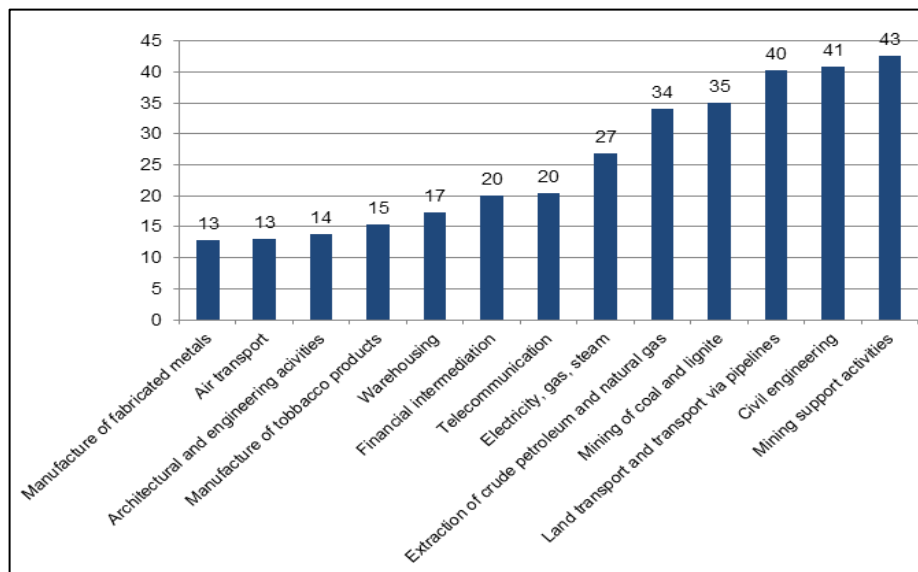
## 1.4 Γενικά στοιχεία

Τα τελευταία 10 χρόνια, οι κρατικές επιχειρήσεις έχουν αυξήσει τα περιουσιακά τους στοιχεία στα 45 τρισεκατομμύρια δολάρια, κατέχουν δηλαδή, το 50% του συνολικού παγκόσμιου ΑΕΠ, στοιχείο που μαρτυρά τον τεράστιο ρόλο που διαδραματίζουν στην παγκόσμια οικονομία (World Bank, 2021). Το 2017 ειδικότερα, οι ΚΕ αντιπροσώπευαν περισσότερο από το ήμισυ όλων των έργων υποδομής στις αναδυόμενες και τις αναπτυσσόμενες οικονομίες χαμηλού εισοδήματος (Σχήμα Ι). Επίσης, συνιστούν μερικές από τις μεγαλύτερες εταιρείες τόσο σε ορισμένες από τις προηγμένες οικονομίες (π.χ., Γαλλία, Ιταλία, Νορβηγία) όσο και σε αρκετές αναδυόμενες ή αναπτυσσόμενες οικονομίες (π.χ., Κίνα, Ινδία, Ινδονησία, Μαλαισία, Ρωσία, Σαουδική Αραβία, Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα).

Οι τομείς με τα υψηλότερα ποσοστά δραστηριότητας των ΚΕ σε παγκόσμια βάση, είναι εκείνοι που σχετίζονται με την εξόρυξη και την κατεργασία φυσικών πόρων, την ενέργεια και τη βαριά βιομηχανία. Ωστόσο, ορισμένοι τομείς υπηρεσιών όπως οι τηλεπικοινωνίες, ο χρηματοπιστωτικός τομέας, η αποθήκευση, οι αρχιτεκτονικές και μηχανολογικές δραστηριότητες, καθώς και ορισμένοι μεταποιητικοί τομείς, καταγράφουν υψηλά μερίδια άνω του 10% (Διάγραμμα 1). Κρατικές επιχειρήσεις μπορεί να ανακαλύψει κανείς και σε οποιοδήποτε άλλο τομέα, από βιοτεχνίες υποδημάτων και ρουχισμού έως τη διαχείριση ακινήτων. Με όρους συνολικών εσόδων και περιουσιακών στοιχείων, εκείνες που πρωταγωνιστούν είναι οι εθνικές πετρελαϊκές εταιρείες, ο χρηματοπιστωτικός τομέας και η βαριά βιομηχανία

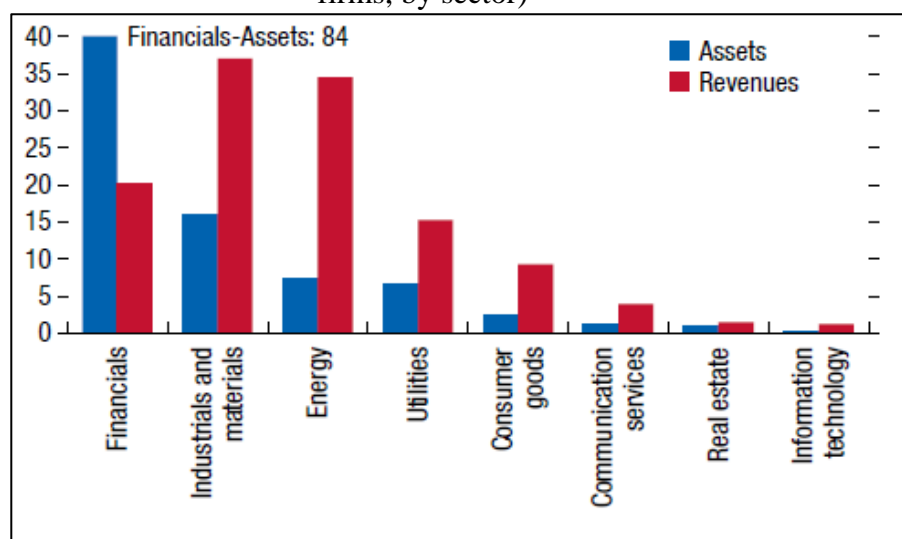
(Διάγραμμα 2). Στον τραπεζικό τομέα για παράδειγμα (Διάγραμμα 3), οι κρατικές επιχειρήσεις αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το 40% του συνολικού τραπεζικού συστήματος, στις οικονομίες του λεγόμενου γκρουπ των χωρών BRIC (Βραζιλία, Ρωσία, Ινδία, Κίνα), ενώ στις αναπτυγμένες οικονομίες, όπως η Γερμανία και η Πορτογαλία, κάτι παραπάνω από το ένα τρίτο του τραπεζικού τομέα ανήκει στο κράτος (IMF, 2020).

Διάγραμμα 1: SOE share by sector (%)



Πηγή: (Kowalski, 2013)

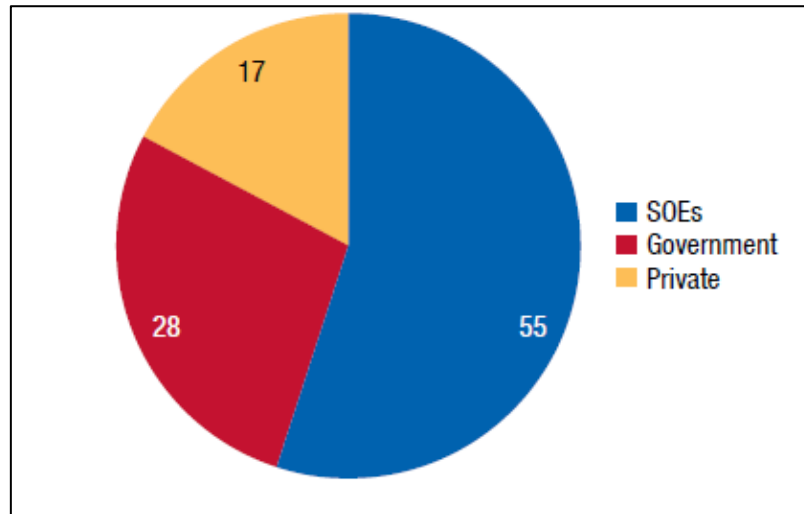
Διάγραμμα 2: SOEs' Share of Assets, by Sector (% of assets or revenues of largest firms, by sector)



Πηγή: (IMF, 2020)

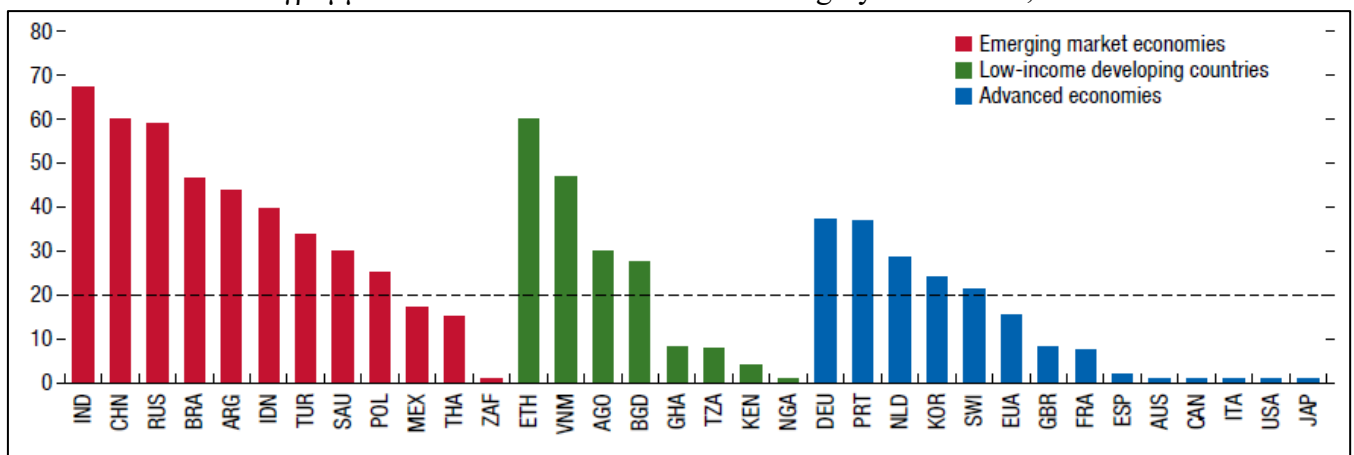


Σχήμα I: SOEs' Share of Infrastructure Investments in Emerging Markets and Low-Income Developing Countries



Πηγή: (IMF, 2020)

Διάγραμμα 3: Public Banks' Share of Banking System Assets, 2016

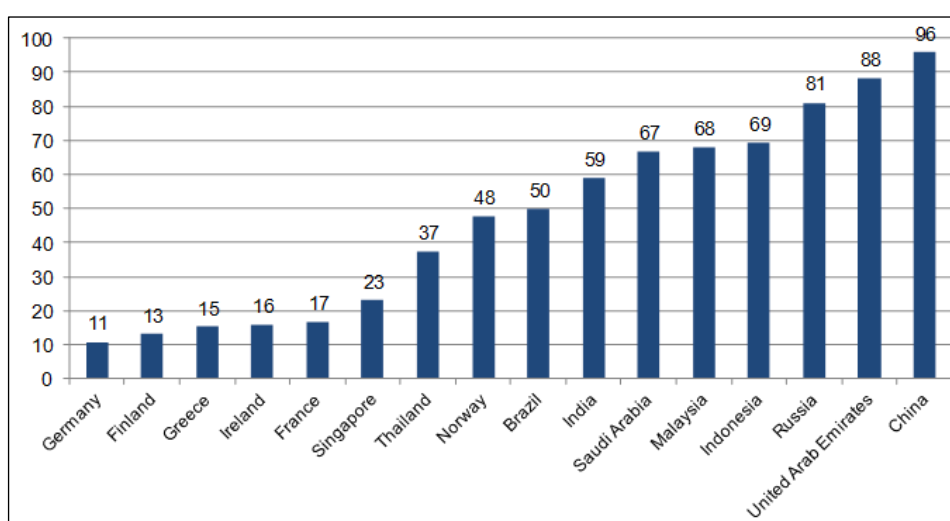


Πηγή: (IMF, 2020)

Σύμφωνα με το World Economic Forum (WEF), αν λάβουμε ως κριτήριο τον κρατικό έλεγχο, άμεσα ή έμμεσα, στο 50,01% και άνω των μετοχών μιας επιχείρησης, τότε διαπιστώνουμε ότι περισσότερο από το 10% των μεγαλύτερων επιχειρήσεων στον κόσμο είναι κρατικές (204 επιχειρήσεις). Η προέλευσή ανάγεται σε 37 διαφορετικές χώρες και οι συνολικές τους πωλήσεις ανέρχονται σε 3,6 τρισεκατομμύρια δολάρια, ποσό που αντιπροσωπεύει περισσότερο από το 10% των συνδυασμένων πωλήσεων ολόκληρης της λίστας Forbes Global 2000, ενώ, ισοδυναμεί με το 6% του παγκόσμιου ΑΕΠ, υπερβαίνοντας το ΑΕΠ μεμονωμένων χωρών όπως η Γερμανία, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο (Kowalski, 2013). Οι παραπάνω αριθμοί σίγουρα υπό-

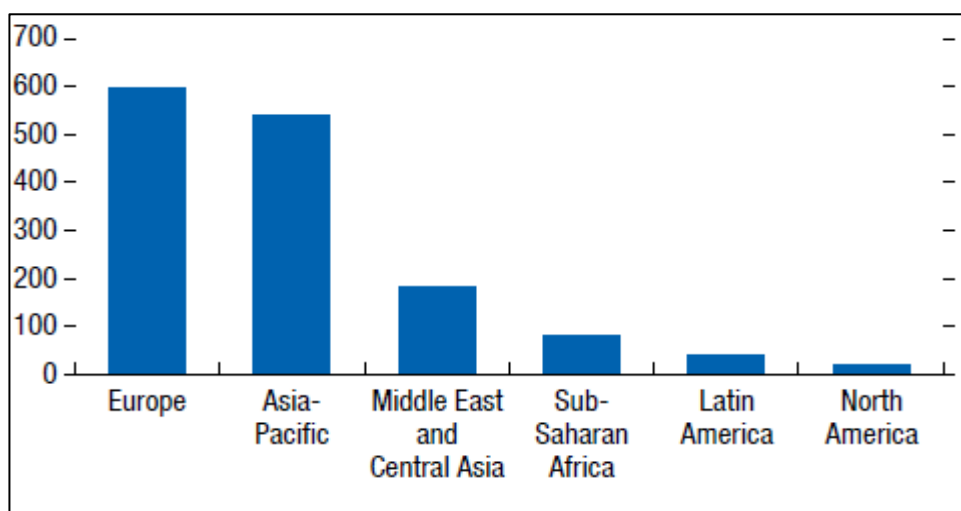
αντιπροσωπεύουν την πραγματικότητα μιας και δεν συμπεριλαμβάνουν κρατικές εταιρείες που δεν είναι εισηγμένες στα χρηματιστήρια ή επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας που το κράτος κατέχει μειοψηφικό μερίδιο, αλλά εντούτοις διατηρεί τον έλεγχο του management και των στρατηγικών αποφάσεων. Στο Διάγραμμα 4, αποτυπώνονται οι χώρες με την μεγαλύτερη παρουσία κρατικών επιχειρήσεων μεταξύ των κορυφαίων εταιρειών τους. Οι πέντε πρώτες είναι η Κίνα (96%), τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα (88%), η Ρωσία (81%), η Ινδονησία (69%) και η Μαλαισία (68%), αποτυπώνοντας την κυριαρχία της κρατικής ιδιοκτησίας στις αναπτυσσόμενες και αναδυόμενες οικονομίες. Όσον αφορά τις ΚΕ με διεθνή παρουσία (πολυεθνικές), η Ευρώπη κατέχει ακόμα τα πρωτεία, παρά τα εκτεταμένα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων, και ακολουθεί η γεωγραφική ζώνη των χωρών της Ασίας και του Ειρηνικού (Διάγραμμα 5). Στη σχετική λίστα του ΟΟΣΑ (Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη) υπάρχουν 58 εισηγμένες και 1617 μη εισηγμένες κρατικές επιχειρήσεις, η αγοραία αξία των οποίων φθάνει τα 632 δισεκατομμύρια δολάρια, ενώ, το μερίδιο των ΚΕ ανέρχεται στο 32% του συνολικού ΑΕΠ των χωρών μελών του. Στη δε λίστα των 500 μεγαλύτερων εταιρειών του κόσμου Fortune Global (Διάγραμμα 6), οι κρατικές εταιρείες κυριαρχούν στην ποσότητα (αριθμός) και την κερδοφορία, ακολούθως πρωταγωνιστούν στην κατάταξη με βάση τα περιουσιακά τους στοιχεία και έχουν ένα ικανοποιητικό μερίδιο στην κατάταξη με βάση τα έσοδα (Singh & Chen, 2018).

Διάγραμμα 4: SOE shares among countries' top ten firms (%)



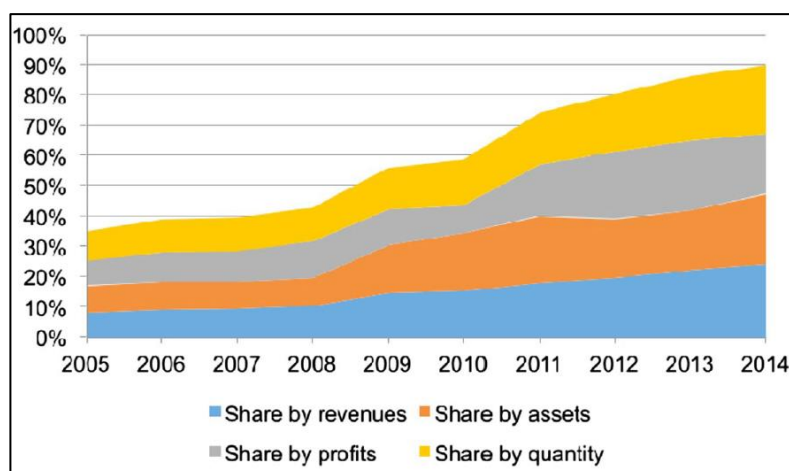
Πηγή: (Kowalski, 2013)

Διάγραμμα 5: Multinational SOEs around the World (*Number of firms per region*)



Πηγή: (IMF, 2020)

Διάγραμμα 6: Shares of SOEs on Fortune Global 500 list



Πηγή: (Singh & Chen, 2018)

## 1.5 Οι επιδόσεις των κρατικών επιχειρήσεων

Ο αντίκτυπος της κρατικής ιδιοκτησίας στην απόδοση των επιχειρήσεων ήταν πάντα ένα θέμα μελέτης, μιας και θεωρείται πως υπάρχουν διαφορετικές ερμηνείες και εκτιμήσεις. Από τη μια πλευρά, οι κυβερνήσεις αντιπαρατάσσουν διαρκώς ως επιχείρημα τις κοινωνικές ευθύνες και τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει σε εθνικό επίπεδο. Από την άλλη όμως, κατά κύριο λόγο, οι κυβερνήσεις διαθέτουν σημαντικούς πόρους στις ΚΕ, συμπεριλαμβανομένης της εύκολης πρόσβασής τους σε δημόσια και ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια. Ταυτόχρονα, ο διττός ρόλος των κυβερνήσεων εκτός από ιδιοκτήτες να αποτελούν και ρυθμιστές (regulators) και φορείς επιβολής κανόνων,

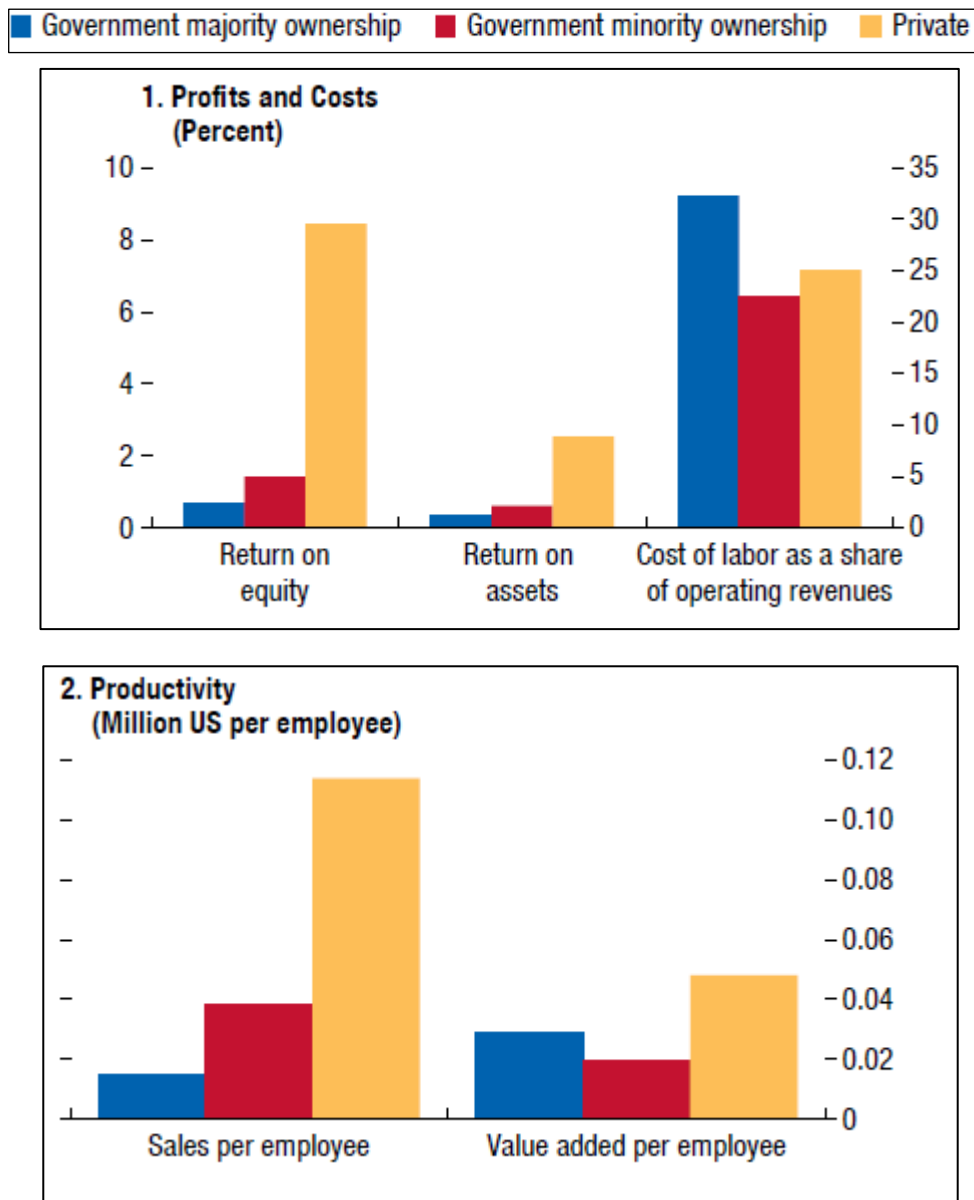
στρεβλώνει το πλαίσιο του ανταγωνισμού δίνοντας τη δυνατότητα ευνοϊκής μεταχείρισης στις κρατικές επιχειρήσεις. Το αποτέλεσμα είναι να τίθεται διαρκώς σε αμφισβήτηση η ορθή χρήση των πόρων, λόγω αναποτελεσματικότητας, έλλειψης οργανωτικών, λειτουργικών και ατομικών κινήτρων. Ειδικότερα στο λειτουργικό μέρος, κυριαρχεί η απουσία του κινδύνου της πτώχευσης και του ανταγωνισμού, αφού οι κρατικές επιχειρήσεις μπορούν να παράγουν ζημιές για μεγάλο διάστημα, δίχως να υποχρεωθούν να πτωχεύσουν, όπως συμβαίνει στον ιδιωτικό τομέα. Επίσης, η δημόσια παραγωγή, συνήθως, δεν αντιμετωπίζει ανταγωνισμό οπότε οι ΚΕ δεν έχουν κίνητρο να ελαχιστοποιήσουν τα κόστη τους και να πραγματοποιήσουν κέρδη. Στα ατομικά κίνητρα, καταγράφεται η μισθολογική διάρθρωση, δηλαδή, η απουσία εξέλιξης των απολαβών και σύνδεσής τους με παραγωγικά κριτήρια και η μονιμότητα που συνήθως απολαμβάνουν οι εργαζόμενοι στις ΚΕ (Γεωργακόπουλος, 1997). Ως απότοκο των παραπάνω, είναι το μεγάλο μέγεθος των ΚΕ, το οποίο καθιστά αυτές τις εταιρείες δυσκίνητους οργανισμούς που δεν ευνοούν τη λήψη γρήγορων και άμεσων επιχειρηματικών αποφάσεων.

Από τη δεκαετία του 2000 και μετά, οι δημοσιονομικές επιδόσεις πολλών κρατικών επιχειρήσεων βελτιώθηκαν. Ήταν μια περίοδος όπου το κύμα ιδιωτικοποιήσεων των προηγούμενων δεκαετιών αντιστράφηκε και η χρηματοπιστωτική κρίση έκανε την εμφάνισή της. Πολλές χώρες τότε προχώρησαν σε εκτενή προγράμματα δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων και μέτρων αναδιάρθρωσης στις ΚΕ. Το αποτέλεσμα ήταν, κατά την τελευταία δεκαετία, το μερίδιο των περιουσιακών στοιχείων των κρατικών επιχειρήσεων μεταξύ των 2000 μεγαλύτερων εταιρειών στον κόσμο να διπλασιαστεί, στο 20%, και τα περιουσιακά τους στοιχεία να ισοδυναμούν πλέον με το 50% του παγκόσμιου ΑΕΠ. Η πρόοδος αντικατοπτρίστηκε και σε άλλες κατηγορίες, όπως στα έσοδα και τις διεθνείς δραστηριότητες, όπου οι διασυνοριακές εξαγωγές των ΚΕ αντιπροσωπεύουν ένα ποσοστό της τάξης του 5-15% σε παγκόσμια κλίμακα (IMF, 2020). Η ταχεία αυτή βελτίωση, πραγματοποιήθηκε σε συνδυασμό με την ανάπτυξη πολλών αναδυόμενων οικονομιών. Στη Κίνα, η μέση απόδοση των ιδίων κεφαλαίων των ΚΕ αυξήθηκε από 2,2% το 1996 σε 15,7% το 2007. Στην Ινδία, οι 24 μεγαλύτερες (μη χρηματοοικονομικές) κρατικές επιχειρήσεις παρήγαγαν απόδοση ιδίων κεφαλαίων 17% το 2010 και οι πωλήσεις τους σχεδόν διπλασιάστηκαν τα τελευταία πέντε χρόνια. Στην Ινδονησία, οι ΚΕ αυξήθηκαν με σύνθετο ετήσιο ρυθμό 18,9% μεταξύ 2004 και 2009 και οι συνεισφορές στον κρατικό προϋπολογισμό ανήλθαν στο 12% των εσόδων του. Στη Μαλαισία, η απόδοση ιδίων

κεφαλαίων των 20 μεγαλύτερων ΚΕ αυξήθηκε από 7,7% το 2009 σε 10,5% το 2010. Και στις αναπτυσσόμενες χώρες όμως, όπου η πρόνοια του κράτους είναι καθοριστικής σημασίας σε αγαθά όπως το πόσιμο νερό, η λειτουργία των κρατικών επιχειρήσεων αποδείχθηκε αρκετές φορές περισσότερο επιτυχημένη σε σχέση με τις προσπάθειες ιδιωτικοποίησης. Για παράδειγμα στην Μπουρκίνα Φάσο και το Μάλι, η παρουσία του κράτους στον τομέα της ύδρευσης σημείωσε μεγαλύτερη επιτυχία από ότι οι ιδιωτικές εταιρείες (World Bank, 2014).

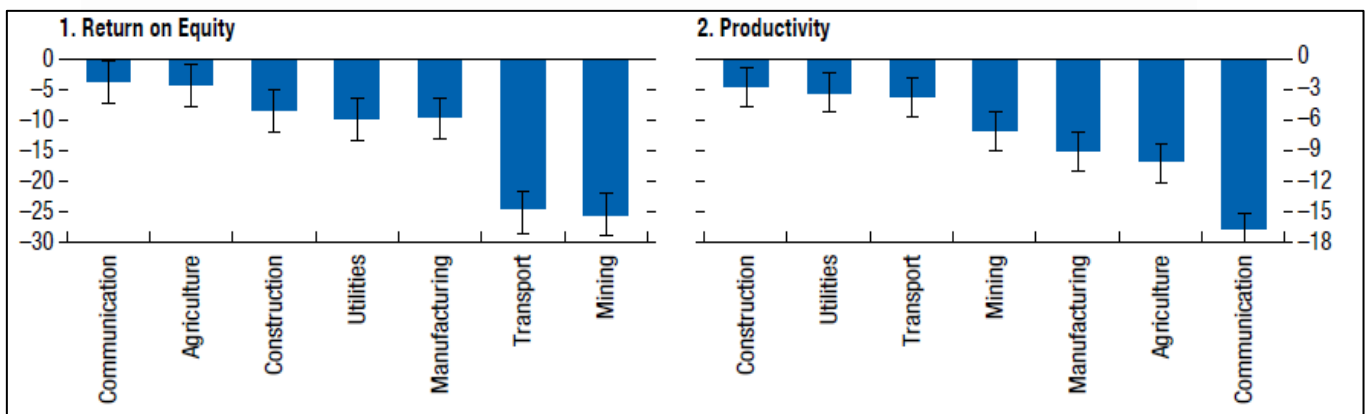
Ωστόσο, οι επιδόσεις των ΚΕ σε γενικό και ειδικό πεδίο όπως και σε παγκόσμια κλίμακα, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί θετική. Ακόμα και οι επιχειρήσεις με θετικό αποτύπωμα, υστερούν κάθε φορά όταν συγκρίνονται με ιδιωτικές και άλλες μη κρατικές επιχειρήσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτή η διαπίστωση θα μπορούσε να εξηγηθεί από το αυξημένο κόστος που επωμίζονται πολλές ΚΕ, λόγω των κοινωνικών στόχων και δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν. Τις περισσότερες φορές όμως, οι αιτίες των κακών επιδόσεων των κρατικών επιχειρήσεων συγκλίνουν σε δομικά προβλήματα, που μπορούν να περιληφθούν στον γενικό αλλά περιεκτικό όρο «εταιρική διακυβέρνηση», το οποίο θα αναλύσουμε σε επόμενα κεφάλαια. Πιο αναλυτικά, έρευνες από το ΔΝΤ και άλλους διεθνείς οργανισμούς δείχνουν ότι τα κέρδη και η παραγωγικότητα της εργασίας είναι χαμηλότερα στις κρατικές επιχειρήσεις από ότι στις ιδιωτικές, ανεξαρτήτως αν το κράτος κατέχει την πλειοψηφία ή την μειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου (Διάγραμμα 7). Αυτό ισχύει στις αναπτυγμένες αλλά και τις αναπτυσσόμενες οικονομίες, με την απόσταση στα ίδια πεδία να μεγαλώνει σε τομείς όπου συνήθως υπάρχει μεγαλύτερος ανταγωνισμός, όπως οι τηλεπικοινωνίες, η μεταποίηση και να ελαττώνεται στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (Διάγραμμα 8).

Διάγραμμα 7: SOEs' Performance Relative to Private Firms



Πηγή: (IMF, 2020)

Διάγραμμα 8: Relative Performance of SOEs, by Sector (% point difference in SOEs performance relative to private firms)

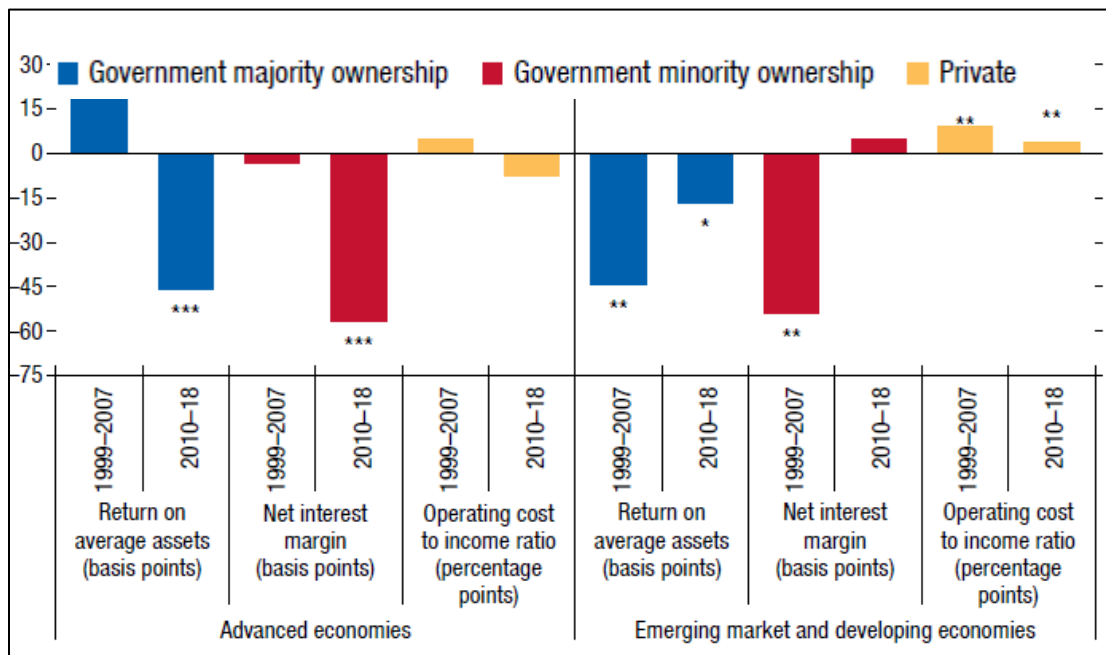


Πηγή: (IMF, 2020)

Όσον αφορά τους πιο στρατηγικούς τομείς της οικονομίας, όπως ο τραπεζικός τομέας και τα ορυκτά καύσιμα (πετρέλαιο), παρότι η ισχυρή παρουσία κρατικών επιχειρήσεων είναι για διάφορους λόγους εξαιρετικά σημαντική, παρόλα αυτά δεν διαφεύγει από τον γενικό κανόνα. Για παράδειγμα, υπάρχουν κρατικές τράπεζες που κατάφεραν να δώσουν απαντήσεις στις περιόδους κρίσεων, μέσω της χρηματοδότησης υποδομών και επενδύσεων όπως οι αναπτυξιακές τράπεζες του Καναδά, της Νότιας Αφρικής και του Μεξικού. Υπάρχουν ωστόσο όρια στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας τραπεζικής. Σύμφωνα με τις έρευνες, η μεγαλύτερη κρατική ιδιοκτησία των τραπεζών συνδέεται με χαμηλότερα επίπεδα χρηματοπιστωτικής και οικονομικής ανάπτυξης και υψηλότερη αστάθεια. Ενενήντα κρατικές αναπτυξιακές τράπεζες από 61 διαφορετικές χώρες, κατέδειξαν αδύναμες χρηματοοικονομικές επιδόσεις, ενώ, σχεδόν το 60% αναγνώρισε ότι χωρίς τις μεταβιβάσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό, η βιωσιμότητά τους θα απειλούνταν (World Bank, 2014). Σε άλλο δείγμα περισσότερων από 4000 τραπεζών σε 125 χώρες στη διάρκεια των τελευταίων δύο δεκαετιών, προκύπτει ότι οι δημόσιες εμπορικές τράπεζες είναι λιγότερο κερδοφόρες και οικονομικά αποδοτικές από τις ιδιωτικές, ακόμα και αν λάβουμε υπόψη τις εγγυήσεις, τις επιδοτήσεις και την προνομιακή μεταχείριση που απολαμβάνουν (World Bank, 2014). Τα παραπάνω και ακόμα περισσότερα ισχύουν κατεξοχήν στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, όπου οι δημόσιες εμπορικές τράπεζες παρουσιάζουν χαμηλότερη κερδοφορία, υψηλότερα έξοδα και περισσότερα μη εξυπηρετούμενα δάνεια από τις ιδιωτικές. Μόνο στις προηγμένες οικονομίες, η εμπορική τραπεζική δεν παρουσιάζει σημαντικές διαφορές απόδοσης μεταξύ ιδιωτικών και κρατικών τραπεζών (IMF, 2020). Συγκρίνοντας όμως, τις δεκαετίες πριν και μετά την χρηματοπιστωτική κρίση, οι διαφορές απόδοσης μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τραπεζικού τομέα στις προηγμένες οικονομίες διευρύνθηκαν υπέρ του δεύτερου (Διάγραμμα 9).

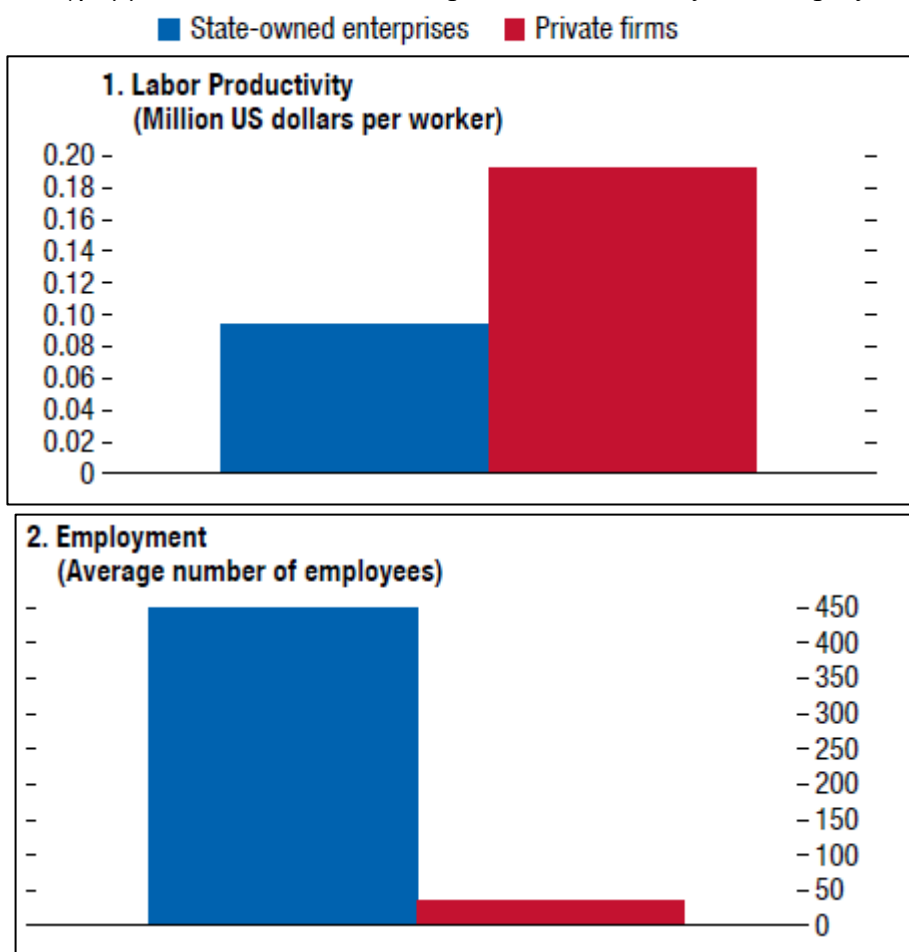
Στην αγορά του πετρελαίου τέλος, οι κρατικές εταιρείες ελέγχουν το 58% της παγκόσμιας προσφοράς (Singh & Chen, 2018). Παρόλα αυτά, και εδώ οι κρατικές εταιρείες παραμένουν λιγότερο αποδοτικές και αποτελεσματικές από τις ιδιωτικές, αν και οι λόγοι σε αυτήν την περίπτωση είναι αρκετά σημαντικοί και ιδιαίζοντες, όπως η πίεση των κυβερνήσεων για χαμηλές τιμές, η χρήση των κρατικών πετρελαϊκών εταιρειών ως μέσο αύξησης της απασχόλησης και βέβαια τα τεράστια κόστη έρευνας και εξόρυξης που τους μετακυλούν οι κυβερνήσεις (Διάγραμμα 10). (IMF, 2020).

Διάγραμμα 9: Financial Performance of Public Relative to Private Commercial banks



Πηγή: (IMF, 2020)

Διάγραμμα 10: National Oil Companies' Productivity and Employment



Πηγή: (IMF, 2020)



## Κεφάλαιο 2: Οι κρατικές επιχειρήσεις στις αναπτυγμένες οικονομίες

Η επέκταση της κρατικής ιδιοκτησίας στο σύνολο της οικονομίας και η επακόλουθη ανάληψη επιχειρηματικής δράσης από το κράτος, αποτελεί ένα κατεξοχήν ευρωπαϊκό φαινόμενο. Η πορεία αυτή ξεκινάει στις απαρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα και διατρέχει τρεις περιόδους που ορίζουν αναλόγως οι μεγάλες παγκόσμιες κρίσεις (Μεγάλη Ύφεση, Β' Παγκόσμιος Πόλεμος, πετρελαϊκές κρίσεις). Στη δεκαετία του 1920, στη Γαλλία και το Βέλγιο ιδρύθηκαν τα πρώτα κρατικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα μαζί με κρατικές εταιρείες στον τομέα της ενέργειας, των μεταφορών και την ασφάλιση, διαμέσου κεντρικών οργανισμών διαχείρισης όπως ο «Commissariat Général au Plan» και ο «Société Nationale d' Investissement». Στη Γερμανία και την Αυστρία, από τη Δημοκρατία της Βαϊμάρης έως την εθνικοσοσιαλιστική περίοδο, εφαρμόστηκαν μεγάλης κλίμακας εθνικοποιήσεις μεταξύ άλλων, στις τηλεπικοινωνίες, τις μεταφορές, τον εξορυκτικό τομέα και τον τραπεζικό τομέα. Στην Ιταλία, αντίστοιχη δράση ανέλαβε το «Istituto per la Ricostruzione Industriale», ένα μοντέλο που ακολούθησε και η Ισπανία με την Πορτογαλία, που ούτως ή άλλως, ως αυταρχικά καθεστώτα, στόχευαν στον έλεγχο (και) της οικονομικής δραστηριότητας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο τομέας των κρατικών επιχειρήσεων γιγαντώθηκε μεταξύ 1945 και 1951 και έγινε ένας από τους μεγαλύτερους στην Ευρώπη, ενώ, τέλος, στην Σκανδιναβία, η ίδρυση ΚΕ ενισχύθηκε από την έλλειψη ιδιωτικών επενδύσεων αλλά και την αξιοποίηση των πλούσιων φυσικών πόρων. Η μεγάλη παρεμβατικότητα του κράτους, συγκρούστηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1980 με τις νέες συνθήκες που επέβαλε η εμφάνιση της παγκοσμιοποίησης και οι αναδιατάξεις στο πεδίο της ανταγωνιστικότητας. Η αποκαθήλωση της κρατικής αποτελεσματικότητας έπειτα και από τα δημοσιονομικά προβλήματα που προκάλεσε, μετέβαλλαν την πολιτική ατζέντα προκαλώντας ένα σφοδρό κύμα αποχώρησης του κράτους από την οικονομία, το οποίο διατηρήθηκε όλη τη δεκαετία του 1990 μέχρι τις αρχές του 2000, σε συνδυασμό με την εφαρμογή της Συνθήκης του Μάαστριχτ και την εκπλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης της Νομισματικής Ένωσης (ONE).

Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι σήμερα δεν υπάρχουν στην Ευρώπη αλλά και στον υπόλοιπο αναπτυγμένο κόσμο πολλές εταιρείες υπό δημόσιο έλεγχο, μερικές από τις οποίες έχουν ηγετικό ρόλο. Η Royal Dutch Shell, η Deutsche Bahn (γερμανικοί σιδηρόδρομοι), η France Télécom, η ENI, η Poste Italiane είναι μερικές από αυτές.

Ακόμα και στις ΗΠΑ, όπου εκεί λόγω εγγενών συνθηκών και ιστορικών εξελίξεων η κρατική επιχειρηματικότητα δεν βρήκε μεγάλα πεδία δράσης, υπάρχουν σημαντικές εταιρείες υπό τον έλεγχο του κράτους, όπως η Amtrak (υπηρεσία επιβατικών σιδηροδρόμων), η TVA (ομοσπονδιακή εταιρεία ενέργειας και διαχείρισης υδάτινων πόρων), καθώς και οι γνωστές τράπεζες από την κρίση του 2008, Fannie Mae και Freddie Mac της αγοράς ενυπόθηκων δανείων. Στον Καναδά, υπάρχουν ακόμα περισσότερες ΚΕ, μιας και η κυβέρνηση εκεί έχει πιο επιτελικό ρόλο σε τομείς όπως η ενέργεια, οι μεταφορές και οι τηλεπικοινωνίες. Παραδείγματα είναι η Canada Post, η Καναδική Ραδιοτηλεοπτική Εταιρεία, η Via Rail, η Hydro-Québec (εταιρεία παραγωγής και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας) και η SaskTel (τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες). Στις υπόλοιπες οικονομίες έχουμε στην Κορέα, ενδεικτικά, την χαλυβουργία POSCO και τις Κορεάτικες Αερογραμμές. Στην Ιαπωνία, έχουμε την Αναπτυξιακή Τράπεζα East Nippon Expressway, την εταιρεία τηλεπικοινωνιών Nippon και την εταιρεία σιδηροδρόμων Japan Freight. Στην Αυστραλία, την Australia Post, την Australian Rail Track Corporation και την εθνική ραδιοτηλεόραση Special Broadcasting Service, και τέλος, στη Νέα Ζηλανδία την Post Limited, την εταιρεία πληροφορικής Kordia και την εταιρεία κτηνοτροφίας και ζωοτροφών Landcorp Farming.

## 2.1 Οι ιδιωτικοποιήσεις

Τη δεκαετία του 1980, όπως αναφέραμε σε προηγούμενη ενότητα, σημειώθηκε ταχεία συρρίκνωση του κράτους. Το βασικό εργαλείο για αυτόν τον σκοπό ήταν η γνωστή διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων. Όπως η κρατικοποίηση υπήρξε στο παρελθόν μια προσπάθειας διόρθωσης των αποτυχιών της αγοράς, έτσι, οι ιδιωτικοποιήσεις αποτέλεσαν μία απάντηση στις αποτυχίες της κρατικής ιδιοκτησίας και επιχειρηματικότητας. Οι ιδιωτικοποιήσεις είχαν μεγάλη απήχηση τις τελευταίες δεκαετίες του 20<sup>ου</sup> αιώνα, σχεδόν σε όλες τις οικονομίες του κόσμου. Όπως και στην επέκταση των κρατικών επιχειρήσεων, η δυτική Ευρώπη ήταν η γεωγραφική περιοχή που ενεπλάκη περισσότερο στη διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων, έχοντας ολοκληρώσει τον μεγαλύτερο αριθμό (29%) και αντλήσει τη μερίδα του λέοντος (48%) των παγκόσμιων εσόδων (Πίνακας Α). Στα έσοδα ακολουθούν η Ασία (24%) και η Λατινική Αμερική (11%), ενώ όσον αφορά τον αριθμό, έπονται η κεντρική και

ανατολική Ευρώπη (Bortolotti & Milella, 2006). Ειδικότερα, στις χώρες της ΕΕ που επιθυμούσαν να ενταχθούν στην ΟΝΕ, την περίοδο 1989-2009 τα έσοδα από τις ιδιωτικοποιήσεις κυμάνθηκαν σε πολύ υψηλά, σε ορισμένες περιπτώσεις έως και το 30% του ΑΕΠ τους.

Οι επιδράσεις των ιδιωτικοποιήσεων εντοπίζονται τόσο σε μακροοικονομικό όσο και σε μικροοικονομικό επίπεδο. Εξοικονόμηση κόστους, μείωση δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δημοσίου χρέους, βελτίωση της παραγωγικότητας, ενίσχυση ανταγωνιστικότητας, ανάπτυξη των εθνικών αγορών κεφαλαίου, είναι μερικά από τα πιο σημαντικά. Αν μπορούσαν όλα τα παραπάνω να συγκλίνουν σε ένα ευρύτερο επιχείρημα υπέρ της ιδιωτικοποίησης, αυτό θα ήταν η βελτίωση της λειτουργικής αναποτελεσματικότητας των κρατικών επιχειρήσεων, δηλαδή, η αδυναμία επίτευξης των κερδών μέσω του κύκλου εργασιών μιας ΚΕ, σε συνδυασμό με την έλλειψη προσπάθειας για επίλυση του ίδιου του προβλήματος (Aussenegg, 2000). Γενικότερα, τα αποτελέσματα των ιδιωτικοποιήσεων σε πολλές περιπτώσεις ήταν θετικά. Οι ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις φαίνεται να υπεραποδίδουν έναντι εκείνων που παράμειναν κρατικές, αν και οι ίδιες συνεχίζουν να υποαποδίδουν έναντι επιχειρήσεων που ήταν πάντα σε ιδιωτικά χέρια. Η διαπίστωση αυτή ισχύει τόσο για τις αναπτυγμένες όσο και για τις αναπτυσσόμενες οικονομίες.

Η ιδιωτικοποίηση όμως, δεν αποτελεί πανάκεια ούτε μαγική λύση. Πέραν από το γενικό πλαίσιο (ιστορικές καταβολές, κοινωνικές συνθήκες, προοπτικές, κλπ.), είναι απαραίτητο να συντρέχουν και συγκεκριμένοι όροι και προϋποθέσεις για την τελική επιτυχία και μακροημέρευση ενός τέτοιου εγχειρήματος. Η ύπαρξη μιας ανταγωνιστικής αγοράς, η σαφής προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, το σταθερό κανονιστικό και νομικό πλαίσιο, τα χαμηλά επίπεδα διαφθοράς, είναι ορισμένες από τις πιο σημαντικές (IMF, 2020). Η ιδιωτικοποίηση συνήθως δεν αποδίδει όταν οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις και οι μεταρρυθμίσεις της αγοράς δεν επιδιώκονται με την ίδια δυναμική (IMF, 2020). Στην περίπτωση της Ρωσίας για παράδειγμα, η ταχεία ιδιωτικοποίηση που συντελέστηκε έγινε μέσα σε ένα πλαίσιο αδύναμης διακυβέρνησης και απουσίας οποιαδήποτε ρύθμισης, οδηγώντας σε νόθευση της διαδικασίας, χαμηλή αποτελεσματικότητα και τη δημιουργία νέων, κατεστημένων ομάδων εξουσίας («ολιγαρχία»). Παρόμοιες αποτυχίες όμως συνέβησαν και στον αναπτυγμένο κόσμο, όπως στην Καλιφόρνια των ΗΠΑ τη δεκαετία του 1990 και τον τομέα ενέργειας, όπου η ιδιωτικοποίηση επέφερε πλήρη απορρύθμιση της αγοράς, αύξηση στις τιμές και κατάρρευση των εταιρειών του κλάδου (IMF, 2020). Η ιδιωτικοποίηση επιπλέον,

συνεχίζει να φέρει σήμερα ένα ιδιαίτερα αρνητικό ειδικό βάρος, ιδιαίτερα σε ορισμένες χώρες, το οποίο την καθιστά βασική αιτία αντιδράσεων και αναστάτωσης στο κοινωνικό σύνολο.

Πίνακας Α: Privatizations around the world: revenues and transactions by geographic areas (1977-2004)

Area	Privatization Transactions			Privatization Revenues		
	Total Deals	%	PO/ Deals	Total Revenues	%	PO/ Revenues
Western Europe	1,183	0.29	0.36	647,647.75	0.48	0.73
Asia	569	0.14	0.53	322,349.60	0.24	0.85
Latin America	501	0.12	0.14	154,499.00	0.11	0.21
Oceania	200	0.05	0.08	88,237.78	0.07	0.36
CEECs & Former Soviet Union	1,145	0.28	0.12	84,471,25	0.06	0.25
North America & Caribbean	115	0.03	0.21	24,187.56	0.02	0.57
MENA	185	0.05	0.61	20,767.39	0.02	0.64
Sub Saharan Africa	156	0.04	0.30	7,9300.07	0.01	0.33
<b>Total</b>	<b>4,054</b>	<b>1.00</b>	<b>0.28</b>	<b>1,350,090.40</b>	<b>1.00</b>	<b>0.64</b>

Πηγή: (Bortolotti & Milella, 2006)

### 2.1.2 Ηνωμένο Βασίλειο

Ένα από τα σημαντικότερα παραδείγματα εφαρμογής εκτεταμένου προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων προέρχεται σαφώς από το Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ). Η οικονομία της χώρας στα τέλη της δεκαετίας του 1970, βρίσκονταν σε ένα παρατεταμένο υφεσιακό επίπεδο. Το διεθνές περιβάλλον διατελούσε επίσης σε ύφεση λόγω, κυρίως, της ανόδου των τιμών του πετρελαίου. Η ανάληψη της εξουσίας από την Margaret Thatcher έφερε ριζοσπαστικές ιδέες στο προσκήνιο, που είχαν στόχο την αναστροφή αυτής της παρακμής. Οι πολιτικές της είχαν στον πυρήνα την απελευθέρωση των αγορών, με προμετωπίδα την ιδιωτικοποίηση των περισσότερων βιομηχανιών και υπηρεσιών. Ο Norman Tebbit<sup>1</sup>, προέβλεψε τότε ότι η Βρετανία από τον μεγαλύτερο δημόσιο τομέα που διέθετε από κάθε άλλη χώρα στον δυτικό κόσμο, ως το 1990 θα είχε τον μικρότερο. Πράγματι, η έκταση του κρατικού ελέγχου στη Βρετανία ήταν τεράστια, ακόμα και αν την εξετάσουμε μέσα από το πρίσμα της κληρονομιάς του μεταπολεμικού πλαισίου ανοικοδόμησης. Από τον Β' ΠΠ και μετά, διαδοχικές βρετανικές κυβερνήσεις εθνικοποίησαν το σύνολο σχεδόν της βιομηχανίας

<sup>1</sup> Ο μετέπειτα πρόεδρος του συντηρητικού κόμματος (σ.σ.).

και τις βασικές υποδομές, όπως σιδηρόδρομους, λιμάνια, αποβάθρες, τηλεπικοινωνίες, αεροπλοΐα και ένα μεγάλο μέρος της αυτοκινητοβιομηχανίας. Αυτή η απόλυτη κυριαρχία του κράτους στην οικονομία όμως, προκάλεσε ζημιογόνες πρακτικές κακοδιαχείρισης και ανορθολογισμού. Ένα από τα πιο αντιπροσωπευτικά παραδείγματα συνέβη στις αρχές της δεκαετίας του 1970, όταν η British Gas υπέκυψε στην πολιτική πίεση και κράτησε τεχνητά τις εγχώριες τιμές ενέργειας χαμηλά, ώστε να αποφύγει τις επιπτώσεις των δυσμενών αποφάσεων του ΟΠΕΚ (Οργανισμός Εξαγωγών Πετρελαιοπαραγωγών Χωρών). Οι χαμηλές τιμές όμως, υπονόμισαν την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων ηλεκτρικής ενέργειας που χρησιμοποιούσαν άνθρακα, ενώ οι καταναλωτές ως αναμενόμενο, οδηγήθηκαν μαζικά στο φτηνότερο φυσικό αέριο. Καμία κυβέρνηση όμως, δεν θα μπορούσε να διατηρήσει τεχνητά χαμηλές τις τιμές επ' αόριστον. Οι καταναλωτές μετά από λίγο βίωσαν ένα πραγματικό σοκ, όταν οι τιμές του φυσικού αερίου αυξήθηκαν απότομα για να καλύψουν το χαμένο έδαφος. Σε αντίστοιχη κατάσταση βρίσκονταν και η εμπορική πολιτική των βρετανικών ΚΕ, οι οποίες εκμεταλλεύονταν τη μονοπωλιακή τους ισχύ αδιαφορώντας για τη λιανική πώληση και την εξυπηρέτηση του καταναλωτικού κοινού (Moore, 1992). Οι κρατικές επιχειρήσεις απλώς αγνοούσαν το ατομικό συμφέρον ως κινητήρια δύναμη, βασικός λόγος για τον οποίο είχαν τόσο κακή απόδοση σε κάθε τομέα, από την κερδοφορία και την παραγωγικότητα έως την ικανοποίηση των πελατών. Πράγματι, μέχρι το 1979, οι ζημίες των βρετανικών ΚΕ ανέρχονταν σε περίπου 3 δισεκατομμύρια λίρες ετησίως, την στιγμή που αποτελούσαν το 10,5% του ΑΕΠ και το 8,1% του συνολικού εργατικού δυναμικού. Οι ΚΕ επιπλέον, δεν επιτρεπόταν, συνήθως, να δανειζονται χρήματα από τις ιδιωτικές αγορές κεφαλαίων, αλλά να χρησιμοποιούν μόνο τη δημόσια χρηματοδότηση που διαπραγματεύονταν με την κυβέρνηση. Η συνθήκη αυτή προκαλούσε μεγάλη στενότητα σε ζητήματα όπως η πραγματοποίηση επενδύσεων, καθώς πολύ συχνά το ποσό της χρηματοδότησης δεν υπολογίζονταν στη βάση πραγματικών αναγκών, αλλά βάσει άλλων κριτηρίων άσχετων με τον επιχειρηματικό σχεδιασμό, όπως το πρόγραμμα δημοσίων δαπανών, οι διαπραγματεύσεις με τοπικές αρχές και σωματεία, κοκ (Caves, 1990).

Οι πρώτες ιδιωτικοποιήσεις που έλαβαν χώρα, περιλάμβαναν επιχειρήσεις που λειτουργούσαν σε διεθνείς ανταγωνιστικές αγορές, όπως η αεροδιαστημική και η ναυπηγική βιομηχανία. Ακολούθησε ο τομέας των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ενέργεια, ύδρευση και αποχέτευση, μεταφορές, κοκ.), με σημείο αναφοράς την πώληση της British Telecom (BT), μια από τις μεγαλύτερες σε τελική αξία

ιδιωτικοποιήσεις στην ιστορία. Τα αποτελέσματα έγιναν αισθητά πολύ σύντομα. Στον τμήμα της εξυπηρέτησης πελατών, το συνολικό ποσοστό αποτυχίας κλήσεων μειώθηκε από το 1 προς 25 σε 1 προς 200 κλήσεις. Το ποσοστό των δημόσιων τηλεφώνων που ήταν λειτουργικά, από το 75% ανήλθε στο 96%, ενώ η λίστα αναμονής για την εγκατάσταση τηλεφώνου έπαψε ουσιαστικά να υπάρχει. Η BT μαζί με την British Gas σημείωσε και την μεγαλύτερη αύξηση κερδοφορίας, κάτι που παρατηρήθηκε και σε όλες σχεδόν τις υπόλοιπες επιχειρήσεις (Bishop & Kay, 1989). Το ίδιο ίσχυσε και για την παραγωγικότητα, με τις British Airways, British Coal και British Steel να σημειώνουν αύξηση άνω του 20%. Ακολούθησε η αλματώδης βελτίωση των χρηματοοικονομικών μεγεθών των κρατικών εταιρειών, αφού μόνο την περίοδο 1989-1990 παρουσίασαν πλεόνασμα κατά περίπου 2 δισεκατομμύρια λίρες (Parker, 2004). Το τεράστιο αυτό πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων επιπροσθέτως, απέφερε έσοδα δεκάδων δισεκατομμυρίων λιρών στο βρετανικό κράτος αφού μόνη της η ιδιωτικοποίηση της BT έφερε καθαρά έσοδα 3,9 εκατομμύρια, ακολουθούμενη από την British Gas με 5,6 εκατομμύρια (Parker, 2004).

Στον νευραλγικό τομέα της τιμολόγησης, οι τιμές στις περισσότερες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας μειώθηκαν, σε κάποιες περιπτώσεις εντυπωσιακά, όπως στην BT, όπου οι μέσες πραγματικές επιβαρύνσεις μειώθηκαν κατά περίπου 48%. Οι τιμές του φυσικού αερίου μειώθηκαν, αρχικά, κατά μέσο όρο 2,6% το χρόνο, ενώ, μετά την αύξηση του ανταγωνισμού επήλθαν νέες περικοπές της τάξης του 20%. Η μείωση των τιμών ηλεκτρικής ενέργειας για τα οικιακά τιμολόγια άγγιξε το 26%, ενώ οι αντίστοιχες μειώσεις για βιομηχανική και εμπορική χρήση ήταν ακόμη μεγαλύτερες. Η μόνη εξαίρεση, αλλά για μικρό χρονικό διάστημα, σημειώθηκε στη βιομηχανία ύδρευσης λόγω των αυξανόμενων εξόδων για τον εκσυγχρονισμό των δικτύων (Parker, 2004). Στο πεδίο, τέλος, των μισθολογικών απολαβών, οι μισθοί των περισσότερων κλιμακίων, ιδιαίτερα των διευθυντικών στελεχών αυξήθηκαν. Στον αντίποδα, εκτός λίγων εξαιρέσεων, σημειώθηκαν αναμενόμενες αλλά σημαντικές απώλειες θέσεων εργασίας οι οποίες έδωσαν ώθηση στην ανεργία, με τις οκτώ μεγαλύτερες εταιρείες να χάνουν συνολικά το 27% της εργατικής τους δύναμης.

Παρά το τεράστιο κύμα ιδιωτικοποιήσεων πάντως, η βρετανική κυβέρνηση άφησε εκτός της διαδικασίας τομείς στρατηγικού ενδιαφέροντος και ζωτικής σημασίας, όπως για παράδειγμα την εταιρεία Amersham International. Την εποχή εκείνη, η εταιρεία αυτή ήταν η μόνη στον κόσμο που προμήθευε την αγορά με συγκεκριμένα ραδιενεργά ιατρικά και βιομηχανικά προϊόντα. Ως εκ τούτου,

προστέθηκε στο καταστατικό της όρος που απαγόρευε την εξαγορά της για τουλάχιστον πέντε χρόνια, ενώ, επιπλέον, η κυβέρνηση διατήρησε στην κατοχή της μια «ειδική μετοχή» που της έδινε την εξουσία να εμποδίζει κάποιον να αποκτήσει περισσότερο από το 15% του μετοχικού της κεφαλαίου, μαζί με το δικαίωμα να ασκεί βέτο σε οποιαδήποτε διάθεση περιουσιακών στοιχείων ή ακόμα και του οικειοθελούς τερματισμού της λειτουργίας της εταιρείας. Στο ίδιο πλαίσιο, η βρετανική κυβέρνηση διατήρησε ορισμένες ειδικές υπηρεσίες στη διάθεση του καταναλωτικού κοινού, ακόμα και αν αυτές δεν ήταν συμφέρουσες οικονομικά. Για παράδειγμα, η BT υποχρεώθηκε να παρέχει την τηλεφωνική υπηρεσία έκτακτης ανάγκης δωρεάν και να διατηρεί δημόσια τηλέφωνα ακόμη και σε αγροτικές περιοχές με αραιή πληθυσμιακή κάλυψη (Moore, 1992).

Συνοπτικά, το βρετανικό πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων μαρτυρά εκ πρώτης όψεως μια παταγώδη αποτυχία του κράτους ως επιχειρηματία. Το πρόγραμμα αυτό μάλιστα, αποτελεί ένα ξεχωριστό παράδειγμα για τον επιπλέον λόγο ότι ήταν προϊόν συνειδητής αλλαγής πολιτικής και όχι απόρροια εξωγενών προτροπών, όπως στις περιπτώσεις των χωρών της ΕΕ που επιθυμούσαν να εισέλθουν στην ΟΝΕ. Ταυτόχρονα, η ιδιωτικοποίηση στο ΗΒ κατάφερε να μεταμορφώσει τη στάση του κοινού απέναντι στην οικονομική ευθύνη και την έννοια της ατομικής ιδιοκτησίας. Σε όλες τις περιπτώσεις δημιουργήθηκαν κίνητρα για τους μικρούς επενδυτές ώστε να αγοράσουν μετοχές, με το ποσοστό των ενηλίκων που έγιναν κάτοχοι μετοχών, να αυξάνεται από το περίπου 7% στο 25%, ποσοστό που μεταφράζεται σε σχεδόν 11 εκατομμύρια Βρετανούς (Moore, 1992). Κατά τη δημόσια εγγραφή της BT, πάνω από το 90% των ίδιων των εργαζομένων αγόρασε μετοχές (Moore, 1992). Παρόλα αυτά, το βρετανικό πρόγραμμα ήταν ένα εξαιρετικά μαζικό και σε ορισμένες περιπτώσεις βίαιο πείραμα, που επήλθε ως ανάγκη και επιβλήθηκε μέσα από σκληρές συγκρούσεις και ταραχές, που δίχασαν το κοινωνικό σύνολο. Η παρουσία του κράτους επιπλέον, δεν εξαλείφθηκε αλλά άλλαξε ρόλο και από απευθείας παρόχου υπηρεσιών, μετατράπηκε σε ρυθμιστή με ισχυρή, ακόμα, επιρροή στη διαμόρφωση των οικονομικών εξελίξεων (Parker, 2004). Σε ορισμένες περιπτώσεις δε, όπως στον σιδηρόδρομο, η ιδιωτικοποίηση αναστράφη έπειτα από λίγα χρόνια και το κράτος επανήλθε στο προσκήνιο (Parker, 2004).

### 2.1.3 Το παράδειγμα της Ελλάδας

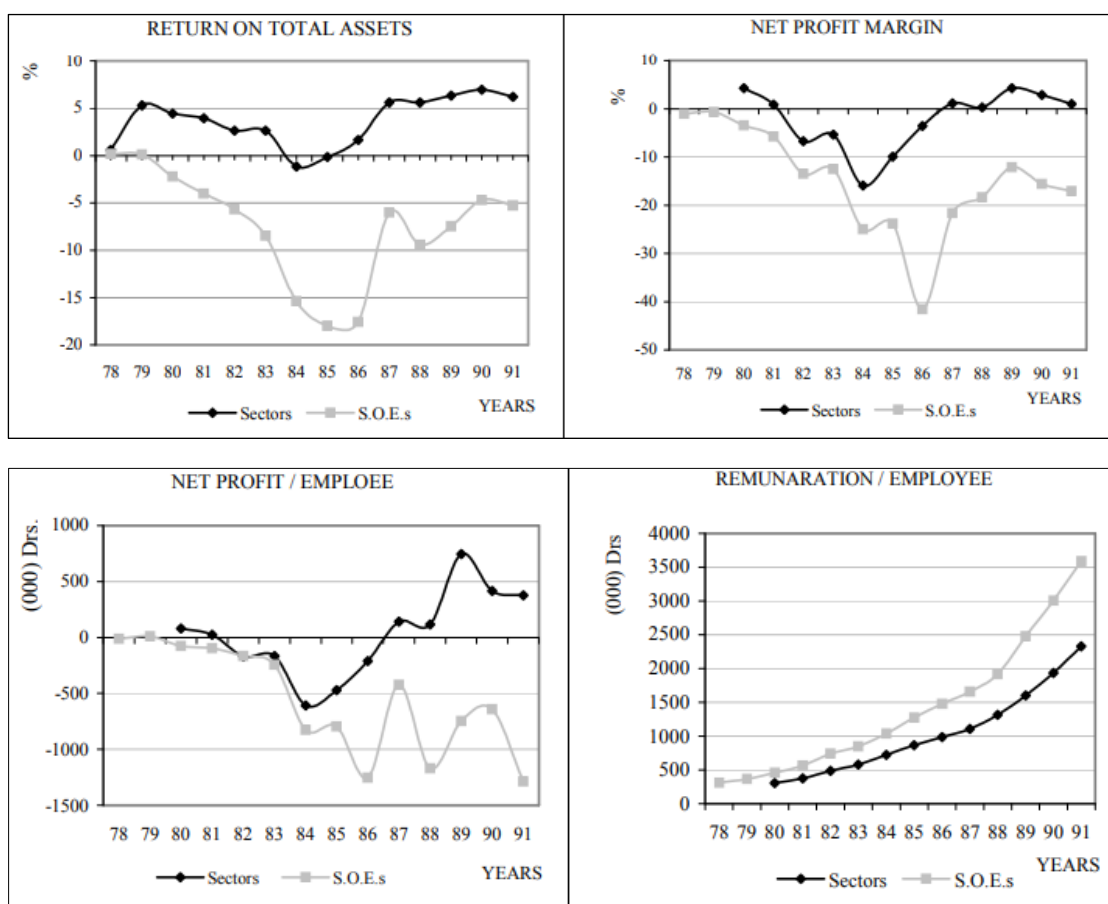
Την ίδια περίοδο που το βρετανικό πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων ξεκινούσε, η ελληνική οικονομία, για λόγους που δεν είναι αντικείμενο της παρούσας μελέτης, ακολουθούσε μια στρατηγική εκ διαμέτρου αντίθετη. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 το ελληνικό κράτος με πρόσχημα άλλοτε την εξυγίανση και άλλοτε την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, εισχώρησε σε όλους σχεδόν τους τομείς της οικονομίας και μεγάλες, εμβληματικές εταιρείες πέρασαν στον έλεγχό του. Ολυμπιακή Αεροπορία, Εμπορική Τράπεζα, Διωλιστήρια Ασπροπύργου, Λάρκο, ΑΓΕΤ-Ηρακλής, ναυπηγεία Σκαρामαγκά, ΠΥΡΚΑΛ, συγκρότημα Μποδοσάκη, όμιλος Νιάρχου, ακόμη και εταιρείες στον τομέα του τουρισμού και του λιανικού εμπορίου έγιναν κρατικές. Μέσα σε λίγα χρόνια, το κράτος απέκτησε περίπου 200 επιχειρήσεις με πλειοψηφική ή/και μειοψηφική συμμετοχή, ελέγχοντας μεγάλα τμήματα της οικονομίας, συγκεκριμένα το 20% της κλωστοϋφαντουργίας, το 50% της τσιμεντοβιομηχανίας, το 40% τη χαρτοβιομηχανίας, το 50% της βιομηχανίας λιπασμάτων και το 100% των ναυπηγείων (Σακελλαρόπουλος, 1992).

Τα αποτελέσματα ήταν ανάλογα της αντιφατικότητας των στόχων που τέθηκαν και των πολιτικών που ακολουθήθηκαν από διαδοχικές κυβερνήσεις. Οι περισσότερες αν όχι όλες οι ΚΕ σημείωσαν κατάρρευση εσόδων, κατακόρυφη αύξηση των δανειακών τους υποχρεώσεων και εμμέσως, των δανειακών αναγκών του δημοσίου τομέα ο οποίος εγγυόταν την ρευστότητά τους. Οι ελληνικές κρατικές επιχειρήσεις μετατράπηκαν πολύ γρήγορα σε ένα είδος ταμείου ανεργίας που διασφάλιζε θέσεις εργασίας και μισθούς. Το κράτος ουσιαστικά, διατηρούσε τεχνητά σε λειτουργία μη βιώσιμες επιχειρήσεις με τεράστιο κόστος για τον κρατικό προϋπολογισμό και μηδενικό αποτύπωμα στον τομέα της αποτελεσματικότητας, αφού η όλη υπόθεση είχε ως αντίτιμο τη διόγκωση του δημόσιου τομέα, τη διαρκή ανάλωση κρατικών πόρων και καταληκτικά, την αδιαφάνεια. Από την άλλη πλευρά, ο μέσος μισθός σχεδόν διπλασιάστηκε σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, ειδικά κατά τα έτη 1980-83, ως μέρος ενός κακώς εννοούμενου «κεϋνσιανικού» προγράμματος επιδοτήσεων (Σακελλαρόπουλος, 1992). Ακόμα χειρότερα, το τεράστιο αυτό μισθολογικό κόστος έγινε παρά την καταφανή έλλειψη απόδοσης και την παροχή κακών υπηρεσιών προς τον καταναλωτή. Ως αποτέλεσμα, οι ελληνικές ΚΕ αποτέλεσαν, κατά γενική ομολογία, αντιπαράδειγμα παραγωγικότητας που συνέβαλαν στη διόγκωση του δημοσίου χρέους και στη χειροτέρευση της ελληνικής οικονομίας σε διεθνές επίπεδο (Καζάκος, 1993).



Έρευνα που πραγματοποιήθηκε σε 23 κρατικές επιχειρήσεις που λειτούργησαν συνεχώς την περίοδο 1978-1991 και έλεγχε μετοχικά η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, καταδεικνύει την αναποτελεσματικότητα των ΚΕ σε σχέση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, σε βασικούς τομείς, όπως στην απόδοση του ενεργητικού (ROA), στο περιθώριο κέρδους, το κόστος εργασίας και την παραγωγικότητα της εργασίας (Διάγραμμα 11) (Halkos, 2002).

Διάγραμμα 11: Comparative analysis of SOE and industry financial ratios



Πηγή: (Halkos, 2002)

Η προσπάθεια επίλυσης των προβλημάτων των ελληνικών ΚΕ όμως, δεν επήλθε μέσα από ένα σαρωτικό πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο. Αν και στις αρχές του 1990 επιχειρήθηκαν κάποιες αποκρατικοποιήσεις (Επιχείρηση Αστικών Συγκοινωνιών, Τράπεζα Πειραιώς), στα τέλη της δεκαετίας η πορεία τελμάτωσε. Η προσπάθεια αναθερμάνθηκε κατά τη διαδικασία εισόδου στην ΟΝΕ, όμως, το μεγαλύτερο βάρος δόθηκε στις εισπράξεις και τα δημοσιονομικά κενά, δίχως εντυπωσιακά επακόλουθα στη βελτίωση των επιδόσεων των ΚΕ. Στα μισά της

δεκαετίας του 2000 επιχειρήθηκε μια νέα προσπάθεια, όχι μόνο μέσω των ιδιωτικοποιήσεων αλλά και με «διαρθρωτικές» αλλαγές, όπως η κατάρτιση συγκεκριμένων σχεδίων παραγωγής, η εφαρμογή σταθερής εισοδηματικής πολιτικής και η εισαγωγή διεθνών προτύπων χρηματοοικονομικής πληροφόρησης. Ούτε όμως αυτή η προσπάθεια είχε σπουδαίο αποτύπωμα, λόγω, κυρίως, απουσίας ισχυρής πολιτικής βούλησης. Η τρίτη φάση ξεκίνησε, αρκετά αβούλητα θα λέγαμε, το 2010, μετά την σοβαρή κρίση χρέους της χώρας. Υπό την πίεση των τεράστιων δημοσιονομικών ανισορροπιών, η αναδιάρθρωση των κρατικών επιχειρήσεων κατέστη πολιτική προτεραιότητας στην κυβερνητική ατζέντα. Ορισμένες επιχειρήσεις συγχωνεύθηκαν (Μεταφορές), άλλες διαχωρίστηκαν σε μικρότερα κομμάτια (Ενέργεια) και άλλες ιδιωτικοποιήθηκαν προκειμένου να βελτιωθούν οι οικονομικές τους επιδόσεις. Συνολικά, στους περισσότερους τομείς που δραστηριοποιούνται οι κρατικές επιχειρήσεις, μπορεί να ειπωθεί ότι έγιναν σημαντικά θετικά βήματα. Ειδικότερα, όσον αφορά την ποιότητα των υπηρεσιών προς τους πολίτες, σύμφωνα με ένα σύνολο δεικτών απόδοσης της αγοράς (MPIs) σχετικά με την εμπειρία του καταναλωτή, αποδεικνύονται σημαντικές βελτιώσεις σε ορισμένους τομείς, παρότι δεν μπορεί να διατυπωθεί σαφής και αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των αποτελεσμάτων της έρευνας και του βαθμού ιδιωτικοποίησης/απελευθέρωσης σε κάθε τομέα (Πίνακας Β). Η σημαντικότερη βελτίωση αφορά τις αγορές των αερογραμμών, τη σταθερή τηλεφωνία και τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, σε αντίθεση με τις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας, της κινητής τηλεφωνίας και της ύδρευσης που κατατάχθηκαν χαμηλότερα. Οι υπηρεσίες σταθερής τηλεφωνίας μάλιστα, συγκαταλέγονται στις πέντε αγορές με τις καλύτερες επιδόσεις σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ (Lampropoulou, 2018).

Πίνακας Β: Comparative market performance in SOE sectors

Services	MPI (2016)
Airline services	82.1
Fixed telephone services	80.6
Postal Services	79.9
Tram, local bus, metro, and underground services	78.5
Gas services	77.4
Internet provision	77.4
Train services	76.2
Water supply	73.4
Mobile telephone services	73.0
Electricity services	69.7

Πηγή: (Lampropoulou, 2018)

Παρόλα αυτά, η γενικότερη κατάσταση στο σύνολο των κρατικών επιχειρήσεων στην Ελλάδα δεν είναι αυτή που θα έπρεπε, δεδομένων των προσπαθειών που έχουν γίνει και των επιπτώσεων που είχαν στον δημοσιονομικό τομέα. Ο κρατικός έλεγχος συνεχίζει να έχει υπό τον έμμεσο ή άμεσο έλεγχό του όλες τις ΚΕ, εκτός του ΟΤΕ. Ως αποτέλεσμα, ο τρόπος διοίκησης και οι πολιτικές στρατηγικής διαχείρισης των διάφορων επιχειρήσεων, περικλείουν αλληλοσυγκρουόμενα στοιχεία. Για παράδειγμα, το διοικητικό συμβούλιο της ΔΕΗ συμπεριλαμβάνει έξι μέλη που ορίζει ο διευθύνων σύμβουλος, δυο ακόμα που ορίζει ο γενικός διευθυντής, δυο εκπρόσωπους των εργαζόμενων και ένα που ορίζει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ). Τα παραπάνω ισχύουν βέβαια, σε συνδυασμό με τον πολιτικό έλεγχο που ασκεί ο εκάστοτε Υπουργός Ενέργειας. Η κατάληξη ήταν η ΔΕΗ, παρότι σε δεσπόζουσα θέση στην αγορά, να φτάσει στα όρια της κατάρρευσης στις αρχές του 2019 με τις ζημιές της να ανέρχονται στα 205,1 εκατομμύρια ευρώ και τις ανεξόφλητες οφειλές στα 2,7 δισεκατομμύρια. Παρότι η χρηματοοικονομική κατάσταση της εταιρείας σήμερα είναι εκ διαμέτρου αντίθετη, η πλειοψηφία των μετοχών (51,1%) εξακολουθεί να ελέγχεται από το Ελληνικό Δημόσιο, γεγονός που καθιστά την εταιρεία έρμαιο των πολιτικών εξελίξεων. Οι οικονομικές επιδόσεις των κρατικών επιχειρήσεων γενικότερα, διαχωρίζονται στις εύρωστες (ΟΤΕ, Αερολιμένας Αθηνών, ΔΕΗ), ορισμένες κρατικές επιχειρήσεις όπως η ΕΥΔΑΠ και η ΔΕΠΑ που έχουν βελτιώσει σχετικά τις οικονομικές τους επιδόσεις και αρκετές άλλες που ενώ έχουν καταγράψει κάποια βελτίωση, παραμένουν ζημιογόνες με υψηλά χρέη (ΟΑΣΑ, ΟΣΥ, ΣΤΑΣΥ, ΟΣΕ, ΤΡΑΙΝΟΣΕ<sup>2</sup>).

Ο ΟΤΕ ειδικότερα, αποτελεί την πιο πετυχημένη περίπτωση εξέλιξης ΚΕ στην Ελλάδα, παρότι τα προβλήματα που αντιμετώπισε ως επιχείρηση ήταν δυσθεώρητα. Αναφερόμαστε σε μια εταιρεία με κύκλο εργασιών που αντιστοιχούσε, περίπου, στο 3% του ΑΕΠ της χώρας, εισέπραττε τα μεγαλύτερα έσοδα και αποτελούσε το δεύτερο μεγαλύτερο εργοδότη της ελληνικής οικονομίας, έχοντας παράλληλα σημαντική παρουσία σε όλα σχεδόν τα Βαλκάνια. Όλα αυτά όμως ίσχυαν μέσα σε ένα καθεστώς διαρκούς διοικητικής αποσύνθεσης λόγω του σφικτού εναγκαλισμούς με το κράτος το οποίο επί δεκαετίες διόριζε υποστηρικτές και διαπλέκονταν με επιχειρηματικά συμφέροντα και τα εργατικά σωματεία. Η μονοπωλιακή του ιδιότητα επιπλέον, ταλαιπωρούσε και δυσχέραινε τους καταναλωτές και είχε εκθρέψει στους υπαλλήλους μια περιφρονητική συμπεριφορά προς το κοινό (Βουρλούμης, 2016). Μόλις δε

---

<sup>2</sup> Πριν την ιδιωτικοποίηση (σ.σ.)

ξεκίνησαν τα πρώτα στάδια απελευθέρωσης της αγοράς, στις αρχές του 2000, ο ΟΤΕ εμφάνισε μείωση εσόδων και απώλεια κερδοφορίας, αφού τα έξοδά του παρέμεναν πολύ υψηλά και παράλληλα και οι επενδύσεις παρέμειναν καθηλωμένες (Pagoulatos & Zahariadis, 2011). Το μεγαλύτερο φορτίο αποτελούσε το τεράστιο μισθολογικό κόστος λόγω υπεράριθμου προσωπικού και ανορθολογικών αμοιβών. Σχετική μελέτη της McKinsey (2003), υπολόγισε ότι ο ΟΤΕ θα μπορούσε να λειτουργήσει με προσωπικό μικρότερο των 10.000 ατόμων, τη στιγμή που μόνο στον τομέα της σταθερής τηλεφωνίας απασχολούνταν σχεδόν 18.000 άτομα (Βουρλούμης, 2016). Μόνο όταν ο οργανισμός ιδιωτικοποιήθηκε (Deutsche Telekom), έπειτα από περίπλοκες και επίμονες διαδικασίες, άρχισαν να φαίνονται τα πρώτα οφέλη. Οι πελατειακές σχέσεις σταμάτησαν, οι επιχειρηματικές αποφάσεις λαμβάνονταν με επαγγελματικά κριτήρια, η παραγωγικότητα της εργασίας βελτιώθηκε όπως και οι κοινωνικές επιδόσεις (social performance) της εταιρείας, μέσω της μείωσης των τεχνικών βλαβών, τη βελτίωση της αξιοπιστίας του δικτύου και την καλύτερη εξυπηρέτηση του κοινού. Παράλληλα, η εταιρεία ξεκίνησε να προσφέρει στους καταναλωτές νέα ανταγωνιστικά προϊόντα τεχνολογίας, ενώ, συνέχισε να διατηρεί σχετικά χαμηλές τιμές σε αρκετούς τομείς (Βουρλούμης, 2016). Στον αντίποδα, υπάρχει ακόμα ο ΟΣΕ, μια ΚΕ που παρουσίαζε μέχρι πρόσφατα τεράστιες ζημιές (285 εκ. ευρώ) και κόστος μισθοδοσίας διπλάσιο από τα έσοδα, ενώ, η σχεδόν πλήρης απουσία αναδιάρθρωσης (εκτός της εμπορικής λειτουργίας) τον καθιστά σήμερα ίσως την πιο προβληματική ΚΕ στη χώρα.

Τα τελευταία χρόνια της δημοσιονομικής κρίσης, παρατηρήθηκε μια σαφής τάση εξορθολογισμού, ιδίως όσον αφορά τις πιο δαπανηρές κρατικές επιχειρήσεις, με εισαγωγή αυστηρότερων κανόνων, διαχωρισμό των λογαριασμών και τακτική παρακολούθηση των επιδόσεων, εφαρμογή νέων συστημάτων μισθοδοσίας και συνταξιοδότησης, μειώσεων προσωπικού, περικοπών επιδομάτων, καθώς και χρήση πιο ευέλικτων συμβάσεων εργασίας (Lamproroulou, 2018). Παρόλα αυτά και παρά και τις δεσμεύσεις στο τρίτο κατά σειρά πρόγραμμα προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας, με την εξαίρεση του ΟΠΑΠ, των περιφερειακών αεροδρομίων και του ΔΕΔΔΗΕ, οι περισσότερες από τις προβληματικές δημόσιες επιχειρήσεις δεν ιδιωτικοποιήθηκαν και τα προβλήματα στις επιδόσεις των ΚΕ παραμένουν.

## Πίνακας Γ: Financial performance of SOEs

HELLENIC TELECOMMUNICATIONS ORGANIZATION (HTO/OTE S.A.)				
Financial performance (€ mn)				
Sector: ICT telecom networks OTE	Total revenue (€ mn)	Number of employees	Profit before taxes, investment, financial activities and depreciation and amortization (and impairment)	Total comprehensive income/ (loss) after tax after tax
<b>2008</b>	2,589.7	12,056	777.2	330.6
<b>2009</b>	2,412.4	11,369	770.1	276.1
<b>2010</b>	2,169.8	10,925	516.4	103.7
<b>2011</b>	1,912.2	10,569	533.2	(169.4)
<b>2012</b>	1,704	8,750	377.1	(369.3)
<b>2013</b>	1,557.2	6,878	317.4	(127.1)
<b>2014</b>	1,511.7	6,924	586.4	90.3
<b>2015</b>	1,536.0	8,496	538.0	106.4

HELLENIC RAILWAYS ORGANIZATION (OSE S.A.)					
Financial performance (thous. €)					
Sector: Railways OSE	Turnover (thous. €)	Number of employees	Gross profit (loss)	EBITDA (mill. €)	Total comprehensive income for the year
<b>2008</b>	162,556	4,971*	(234,101)	-	(680,045)
<b>2009</b>	143,663	4,635*	(228,947)	(282.1)	(746,963)
<b>2010</b>	154,050	3,882	(219,638)	(121.4)	(730,487)
<b>2011</b>	84,276	2,648	(336,700)	25.2	(1,748,662)
<b>2012</b>	40,553	2,442	(294,972)	29.8	(610,413)
<b>2013</b>	39,446	1,627	(293,147)	52.6	(484,742)
<b>2014</b>	39,478	1,396	(292,327)	(13.5)	(531,398)

PUBLIC GAS CORPORATION (DEPA S.A.)						
Financial performance (thous. €)						
Sector: Energy DEPA	Sales/Revenue (thous. €)	Number of employees	Total equity	Total liabilities	Operating profit	Profit for the year
<b>2008</b>	1,475,099	68	1,131,271	275,417	109,330	86,786
<b>2009</b>	1,003,640	67	1,135,493	352,896	54,312	33,157
<b>2010</b>	1,183,633	85	1,247,510	1,028,483	88,510	58,576
<b>2011</b>	1,734,864	63	1,322,780	1,080,230	90,072	94,635
<b>2012</b>	1,941,651	59	1,399,045	1,302,781	87,361	106,718
<b>2013</b>	1,591,138	56	1,507,444	941,667	129,855	144,356
<b>2014</b>	1,159,087	55	1,473,390	859,344	61,600	76,832

PUBLIC POWER CORPORATION (DEI S.A.)				
Financial performance (mil. €)				
Sector: Energy DEI	Total Revenues	Number of employees*	EBITDA	Net Income/ profit/(loss)
<b>2006</b>	4,787.4	26,208	734.8	49.4
<b>2007</b>	5,142.3	24,602	818.1	66.5
<b>2008</b>	5,801.7	23,611	339.7	(233.0)
<b>2009</b>	6,017.1	22,582	1,668.1	690.7
<b>2010</b>	5,519.4	21,845	1,310.1	546.5
<b>2011</b>	5,180.3	20,821	523.3	(272.9)
<b>2012</b>	5,887.9	19,998	817.6	22.4
<b>2013</b>	5,918.6	19,093	638.9	(324.3)
<b>2014</b>	5,976.7	18,356	783.2	34.2
<b>2015</b>	5,675.4	18,572	591.7	(152.5)

ATHENS INTERNATIONAL AIRPORT (AIA/EL. VENIZELOS S.A.)					
Sector: Airports AIA	Total revenue (thous. €)	Number of employees	Financial performance (thous. €)		
			Operating expenditure	Operating profit	EBITD (mill. €)
<b>2008</b>	364,651	715	148,788		215.8
<b>2009</b>	457,494	702	141,545	243,021	315.9
<b>2010</b>	356,543	690	127,929	156,444	228.6
<b>2011</b>	332,786	679	130,329	129,954	202.4
<b>2012</b>	295,505	642	120,635	102,258	174.7
<b>2013</b>	272,036	635	108,433	92,393	163.6
<b>2014</b>	315,603	623	111,517	132,407	204.1
<b>2015</b>	371,306	620	110,581	186,323	260.7

ATHENS URBAN TRANSPORT ORGANIZATION (OASA S.A.)									
Sector: Urban Transport OASA	Turnover (€) (group)	Number of employees (group)	Financial performance (thous. €)						
			Operating income (group)	Operating cost (group)	Cost recovery	EBITDA	Profit/loss		
			Group			OASA	STASY	OSY	
<b>2009</b>	187,800,616	11,857	315,735	781,948	40%	-333,764,408	-8,209	-150,677	-385,693
<b>2010</b>	163,646,160	10,861	285,445	677,916	42%	-284,483,564	-4,242	-145,678	-352,778
<b>2011</b>	256,442,420	9,128	295,493	534,161	55%	-105,675,064	3,026	-43,784	-139,757
<b>2012</b>	247,125,899	8,680	275,648	459,868	60%	-6,155,351	-463	-31,244	-37,694
<b>2013</b>	232,849,067	8,474	258,529	371,559	70%	56,534,322	5,440	-19,771	24,579
<b>2014</b>	247,574,631	8,129	273,895	377,486	73%	-14,966,452	4,834	-44,003	-21,383

Πηγή: (Lampropoulou, 2018)

## Κεφάλαιο 3: Οι κρατικές επιχειρήσεις στις αναπτυσσόμενες και αναδυόμενες οικονομίες

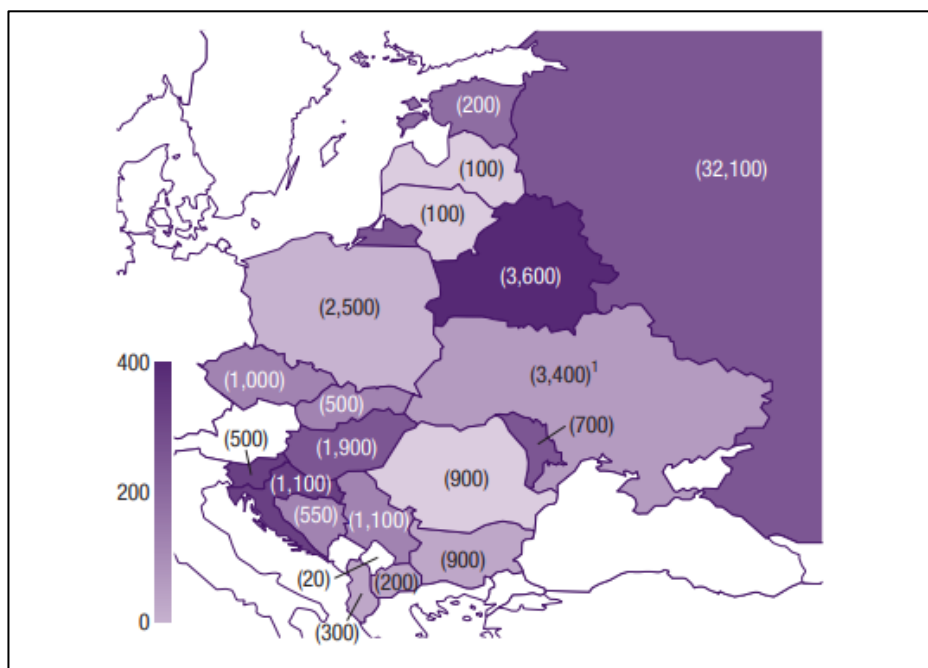
### 3.1 Κεντρική, ανατολική και νοτιοανατολική Ευρώπη (CESEE)

Η συγκεκριμένη γεωγραφική ζώνη αποτελείται από τέως κομμουνιστικές χώρες υπάρχουν χώρες που έχουν πετύχει να εγκαθιδρύσουν φιλελεύθερες δημοκρατίες (π.χ., Λιθουανία, Εσθονία), άλλες που δεν έχουν εκδημοκρατιστεί πλήρως (Ουγγαρία, Πολωνία, Ουκρανία) και βέβαια, χώρες όπως η Λευκορωσία και η Ρωσία που παραμένουν ουσιαστικά δικτατορίες. Οι ιδιωτικοποιήσεις μαζί με την απορρύθμιση της αγοράς και τη μείωση της κρατικής παρέμβασης ήταν, ως αναμενόμενο, κυρίαρχη τάση σε αυτήν την περιοχή μετά την κατάρρευση του κομμουνισμού. Οι εγγενείς αδυναμίες όμως των χωρών αυτών και κυρίως, η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008 όπως και η πανδημία του Covid και η ενεργειακή κρίση στη συνέχεια, προκάλεσαν σημαντικό πλήγμα στην εμπιστοσύνη των πολιτών στην οικονομία της αγοράς. Σύμφωνα με πρόσφατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ), το 45% των κατοίκων στις παραπάνω χώρες ευνοούν πλέον υψηλότερα επίπεδα κρατικής ιδιοκτησίας, από ότι στο πρόσφατο παρελθόν (World Bank, 2021). Η ίδια έκθεση υποδεικνύει επίσης, ότι οι κρατικές επιχειρήσεις εξακολουθούν να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο, παρέχοντας σχεδόν το ήμισυ του συνόλου της απασχόλησης και ευρύτερη οικονομική υποστήριξη σε φτωχές περιοχές της περιφέρειας (World Bank, 2021).

Πράγματι, σύμφωνα με το ΔΝΤ την ζώνη CESEE δραστηριοποιείται ένας μεγάλος αριθμός ενεργών κρατικών επιχειρήσεων, αλλά με σημαντική διακύμανση μεταξύ των χωρών (Σχήμα II). Οι περισσότερες συγκεντρώνονται σε τομείς φυσικών μονοπωλίων, όπως η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου, υπηρεσίες ύδρευσης, κοκ., ενώ, σε τομείς όπως η γεωργία, οι κατασκευές και η μεταποίηση, το αποτύπωμα είναι μικρότερο. Στις περισσότερες χώρες, οι ΚΕ αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 5% της συνολικής απασχόλησης και της συνολικής προστιθέμενης αξίας στην οικονομία, με τις λιγότερο ανελεύθερες οικονομίες να κατακτούν τις πρώτες θέσεις σε αυτές τις κατηγορίες (Διάγραμμα 12). Τα συγκεντρωτικά περιουσιακά στοιχεία των κρατικών επιχειρήσεων όμως, σε σχέση με το ΑΕΠ, καταδεικνύουν μια συρρίκνωση σε σχέση με μια δεκαετία νωρίτερα. Η αναλογία ανά πληθυσμό, θέτει τη

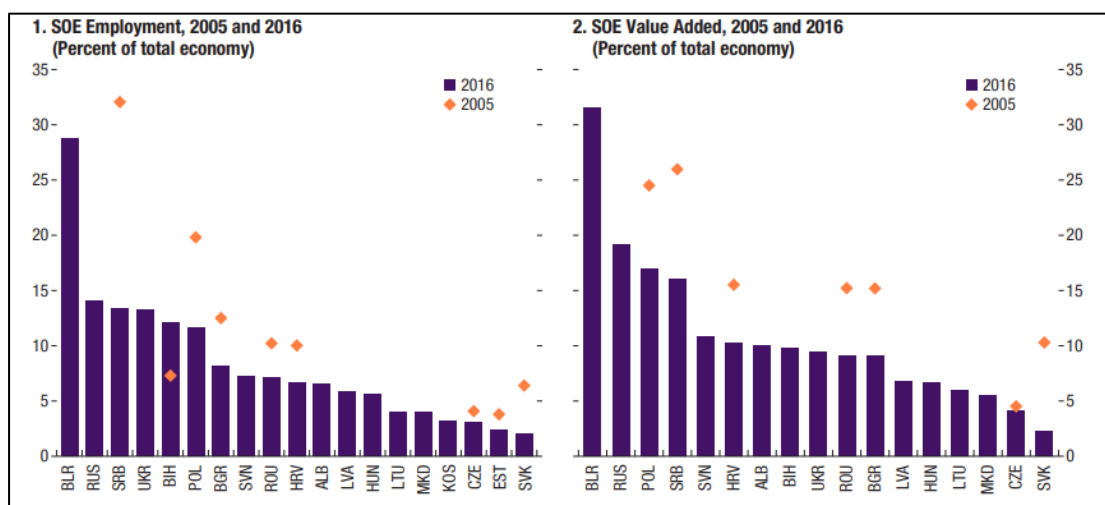
Λευκορωσία στην κορυφή, με 380 κρατικές επιχειρήσεις ανά εκατομμύριο κατοίκων, ακολουθούμενη από τη Σλοβενία και την Κροατία. Στο ένα άκρο βρίσκονται η Σλοβακία, η Τσεχία και οι περισσότερες χώρες της Βαλτικής, οι οποίες διαθέτουν τη χαμηλότερη παρουσία κρατικών επιχειρήσεων (IMF, 2019).

Σχήμα ΙΙ: SOEs per million population: Total Number of Non-Financial SOEs in parentheses



Πηγή: (IMF, 2019)

Διάγραμμα 12: Evolution of SOE Footprint (2005–2016)



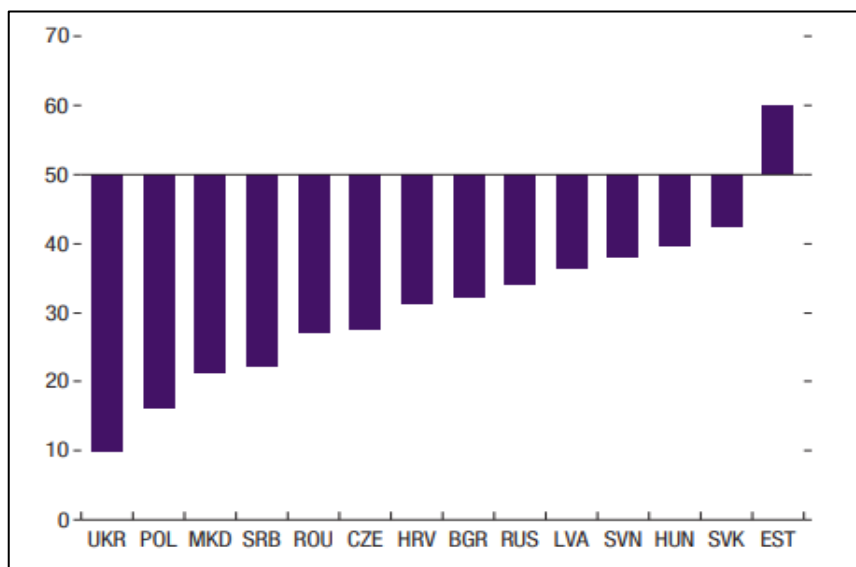
Πηγή: (IMF, 2019)



### 3.1.2 Οι επιδόσεις των ΚΕ

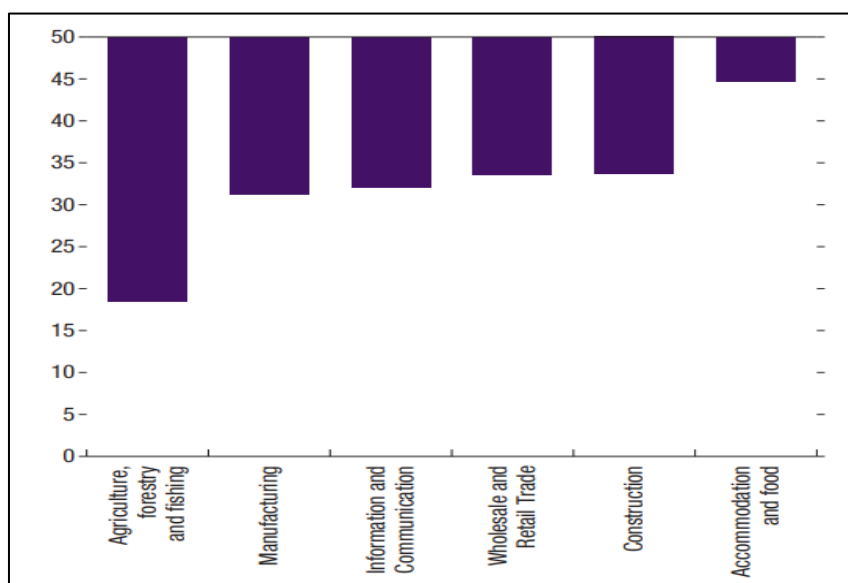
Μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2016) κατέδειξε ότι οι κρατικές επιχειρήσεις στη ζώνη CESEE, με την εξαίρεση της Εσθονίας, παρήγαγαν λιγότερα έσοδα ανά εργαζόμενο σε σχέση με τις ιδιωτικές εταιρείες, σε όλους σχεδόν τους τομείς της οικονομίας και κυρίως τη μεταποίηση και τη γεωργία (Διαγράμματα 13-14). Το στοιχείο αυτό επιδεινώνεται από το υψηλό κόστος εργασίας, αρκετά πάνω από τον ιδιωτικό τομέα, χωρίς όμως αυτή η διαφορά να αντικατοπτρίζεται σε ποιοτικά στοιχεία όπως το επίπεδο εκπαίδευσης, η εργασιακή εμπειρία και άλλα πεδία δεξιοτήτων μεταξύ των εργαζομένων. Ως αποτέλεσμα, οι κρατικές επιχειρήσεις είναι σημαντικά λιγότερο κερδοφόρες από τις ιδιωτικές, μια διαφορά που μπορεί να φτάσει μέχρι και το ένα τέταρτο σε περιπτώσεις όπως η Βόρεια Μακεδονία και η Πολωνία (Διάγραμμα 15). Σε νευραλγικούς τομείς όπως ο τραπεζικός, οι κρατικές επιχειρήσεις παρότι από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 αύξησαν τη δραστηριότητά τους και έγιναν σημαντικοί ανταγωνιστές του ιδιωτικού τομέα, το κατάφεραν, κυρίως, επειδή εφάρμοσαν λιγότερο αυστηρά κριτήρια δανεισμού και πρόσφεραν χαμηλότερα επιτόκια, ενώ, επέδειξαν και μεγαλύτερη ανοχή στα μη εξυπηρετούμενα δάνεια. Σύμφωνα με το ΔΝΤ, κύριο αίτιο των παραπάνω αρνητικών επιδόσεων και των κακών πρακτικών, αποτελεί η αναποτελεσματική εταιρική διακυβέρνηση των ΚΕ στους τομείς της κατανομής του εργατικού δυναμικού και των πολιτικών προσλήψεων (IMF, 2019).

Διάγραμμα 13: Revenue per Employee, 2014–2016 (% share of SOEs being above private firm sector median)



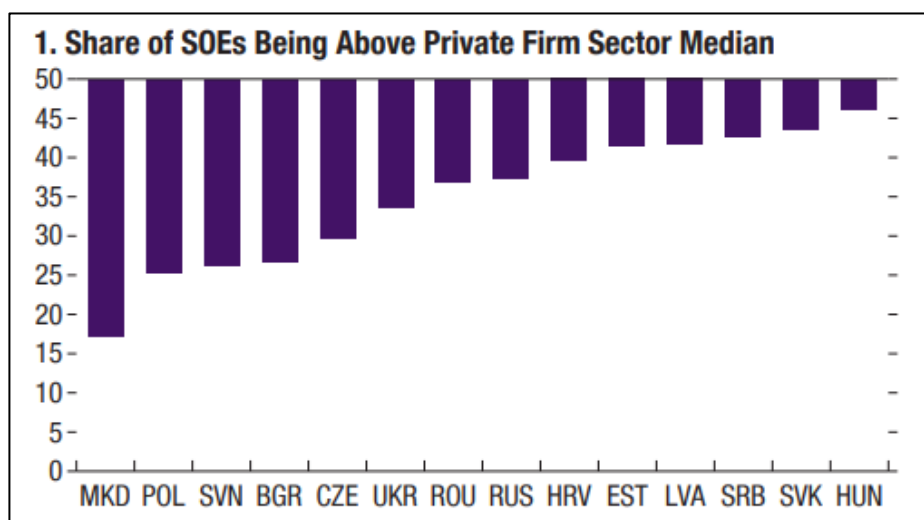
Πηγή: (IMF, 2019)

Διάγραμμα 14: Revenue per Employee, 2014–2016



Πηγή: (IMF, 2019)

Διάγραμμα 15: Distribution of Return on Equity, 2014–2016 (Percent)



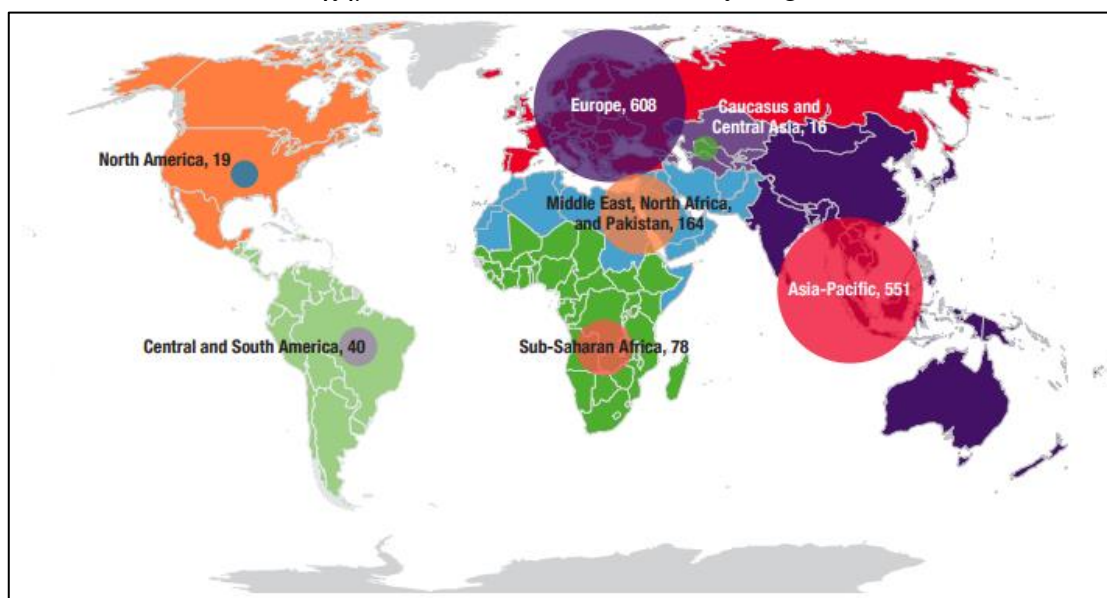
Πηγή: (IMF, 2019)

### 3.2 Μέση Ανατολή, κεντρική Ασία και βόρεια Αφρική

Τα σχετικά στοιχεία καθιστούν τη συγκριμένη γεωγραφική ζώνη τρίτη παγκοσμίως, όσον αφορά τον συνολικό αριθμό ΚΕ (Σχήμα ΙΙΙ). Ανάμεσά τους υπάρχουν πάνω από 180 πολυεθνικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται, κυρίως, στους τομείς των φυσικών πόρων και των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών,

απασχολώντας το 30% του συνολικού εργατικού δυναμικού. Ωστόσο, το μεγαλύτερο μέρος των κρατικών επιχειρήσεων της περιοχής δεν είναι πολυεθνικές αλλά επιχειρήσεις που καλύπτουν τους υπόλοιπους τομείς της οικονομίας (π.χ., ταχυδρομεία, εταιρείες προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας, μεταφορές), καθώς και άλλες βιομηχανικές και εμπορικές δραστηριότητες, από την τσιμεντοβιομηχανία και την παραγωγή χάλυβα μέχρι την καπνοβιομηχανία την παραγωγή επίπλων ακόμα και υποδημάτων. Όπως και στις περισσότερες μη αναπτυγμένες οικονομίες του κόσμου, η παρουσία και δραστηριότητα των κρατικών επιχειρήσεων σε αυτή τη ζώνη είναι εξαιρετικά ανομοιογενής. Από τις ελάχιστες που λειτουργούν στη Δυτική Όχθη και τη Γάζα, έως τις άνω των 4.000 που λειτουργούν στο Αζερμπαϊτζάν. Και από τις υπερδραστήριες κρατικές επιχειρήσεις σε Καζακστάν, Μαρόκο και Ουζμπεκιστάν, με συνολικά περιουσιακά στοιχεία που υπερβαίνουν το 100% του ΑΕΠ της χώρας υποδοχής, ως το ισχνό 20% σε χώρες όπως η Αρμενία και το Κιργιζιστάν (IMF, 2021).

Σχήμα III: Multinational SOEs by Region



Πηγή: (IMF, 2021)

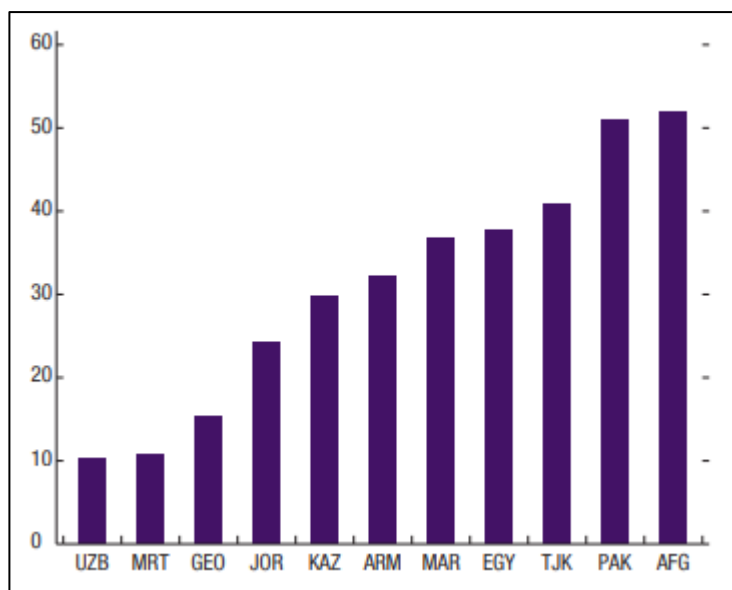
### 3.2.1 Οι επιδόσεις των ΚΕ

Οι κρατικές επιχειρήσεις της ζώνης Μέσης Ανατολής, κεντρικής Ασίας και βόρειας Αφρικής παρουσιάζουν σημαντικές αδυναμίες. Οι περισσότερες αν όχι όλες οι ΚΕ λειτουργούν σε μη ανταγωνιστικό περιβάλλον, απολαμβάνοντας συχνά μια σειρά από προστασίες και προνόμια από τις κυβερνήσεις, οι οποίες τις θέτουν σε ισχυρότερη

θέση έναντι του ιδιωτικού τομέα. Παρότι τα ακριβή στοιχεία είναι περιορισμένα λόγω αντικειμενικών δυσκολιών, η ανάλυση του ΔΝΤ δείχνει ότι οι ΚΕ ναι μεν παρουσιάζουν μεγάλα έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ, αλλά έχουν αδύναμες λειτουργικές επιδόσεις, με περισσότερο από το 30% τους να παρουσιάζουν ζημίες και να εξαρτώνται από την κρατική στήριξη (Διάγραμμα 16). Η θετική απόδοση του συνόλου του ενεργητικού (ROA) που αποτυπώνεται στις περισσότερες χώρες (Διάγραμμα 17), είναι μάλλον μια εσφαλμένη εικόνα που οφείλεται στα περιορισμένα λεπτομερή στοιχεία που δίνουν οι παραπάνω χώρες σχετικά με τις οικονομικές επιδόσεις, καθώς και σε διαφορετικούς ορισμούς που χρησιμοποιούν για το τι συνιστά μια ΚΕ. Στην πραγματικότητα, οι πιο πολλές μεμονωμένες κρατικές επιχειρήσεις στις πιο σημαντικές χώρες (π.χ., Αίγυπτο, Πακιστάν) βρίσκονται σε κακή οικονομική θέση, η οποία εικάζεται ότι είναι ακόμα χειρότερη από αυτή που δείχνουν οι αριθμοί (IMF, 2021).

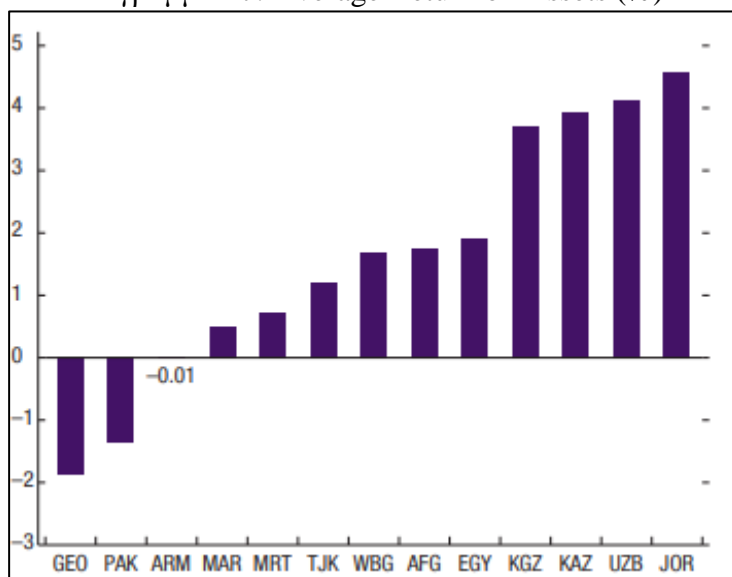
Παρόλα αυτά, ορισμένες περιπτώσεις όπως το Καζακστάν ξεχωρίζουν. Εκεί, η κυβέρνηση έχει εμπιστευτεί στον οργανισμό «Samruk Kazyna» τη διαχείριση ενός μεγάλου χαρτοφυλακίου κρατικών επιχειρήσεων, όπως την εθνική εταιρεία πετρελαίου και φυσικού αερίου, τον παραγωγό ουρανίου και τον εθνικό αερομεταφορέα. Από τα τέλη του 2019, η «Samruk Kazyna» κατείχε περιουσιακά στοιχεία ισοδύναμα με το 38% του ΑΕΠ της χώρας, τα οποία παράγουν ετησίως το ουδόλως ευκαταφρόνητο ποσοστό 15% του ΑΕΠ, ισοδύναμο με τα τρία τέταρτα των συνολικών κρατικών εσόδων. Αντίστοιχα βήματα προς την περισσότερο ορθολογική διαχείριση των ΚΕ, έχει κάνει από το 2008 και έπειτα και το Μαρόκο, το οποίο υποβάλλει ετήσιες εκθέσεις σχετικά με αυτόν τον τομέα και στη συνέχεια τις δημοσιεύει στο διαδίκτυο (IMF, 2021).

Διάγραμμα 16: SOEs Operating at a Loss (% of total SOEs)



Πηγή: (IMF, 2021)

Διάγραμμα 17: Average Return on Assets (%)



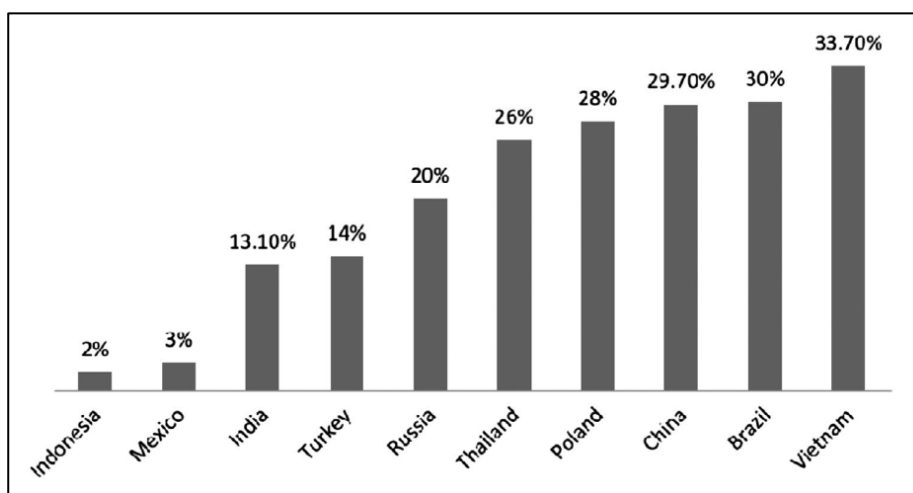
Πηγή: (IMF, 2021)

### 3.3 Οι κρατικές επιχειρήσεις των αναδυόμενων οικονομιών

Οι αναδυόμενες οικονομίες ανήκουν, κυρίως, στις γεωγραφικές ζώνες της Λατινικής Αμερικής και της νοτιοανατολικής (NA) Ασίας. Στην πρώτη, μια περιοχή με πολλά διαχρονικά προβλήματα και ιστορικά βάρη, οι περισσότερες κυβερνήσεις παρά τα διάφορα κύματα ιδιωτικοποιήσεων, διατήρησαν τον κρατικό έλεγχο των

στρατηγικών τους βιομηχανιών, με αποτέλεσμα το αποτύπωμα των ΚΕ ανά χώρα να εκτιμάται κατά μέσο όρο, περίπου στο 15% του ΑΕΠ (Singh & Chen, 2018). Η Βραζιλία, ως το μεγαλύτερο κράτος της περιοχής, ακολούθησε ένα μακρύ πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων μέσω της κρατικής αναπτυξιακής τράπεζας BNDES με το οποίο διατήρησε υπό τον έλεγχο της τη βιομηχανία χάλυβα, τα ορυχεία, πολλές τράπεζες, τις αερομεταφορές και τη βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου. Αντίθετα, στην Αργεντινή και το Μεξικό οι ΚΕ απέτυχαν να αφήσουν σημαντικό αποτύπωμα, με τον τομέα να αντιπροσωπεύει μόνο το 4,7% και το 3% του ΑΕΠ αντίστοιχα, τη στιγμή που στη Βραζιλία το ποσοστό αυτό είναι στο 30%. Παρόμοιες αντιθέσεις παρατηρούνται και στη νοτιοανατολική Ασία. Στην Ινδονησία για παράδειγμα, οι κρατικές επιχειρήσεις παρέμειναν συρρικνωμένες και το ποσοστό τους αντιπροσωπεύει μόλις το 2% του ΑΕΠ. Σε άλλες χώρες αντίθετα, όπως το Βιετνάμ, το ποσοστό αυτό ξεπερνάει το 30%, ενώ η Κίνα και η Ταϊλάνδη ακολουθούν πολύ κοντά (Διάγραμμα 18) (Singh & Chen, 2018).

Διάγραμμα 18: State-owned Enterprise (SOE) output to Gross Domestic Product (GDP) in emerging economies.



Πηγή: (Singh & Chen, 2018)

Παρά τις αντιθέσεις και διαφορές τους όμως, οι αναδυόμενες οικονομίες παρουσιάζουν και σημαντικές συγκλήσεις στην στρατηγική τους, σε ότι αφορά την ανάπτυξη των ΚΕ. Από τη μια πλευρά, προκρίνουν σταθερά τη διεθνοποίησή τους μέσω άμεσων ξένων επενδύσεων (ΑΞΕ), συγχωνεύσεων και εξαγορών σε χώρες του εξωτερικού, κυρίως σε αναπτυσσόμενες οικονομίες της Ασίας και της Αφρικής. Από την άλλη, προσπαθούν στο εσωτερικό να διατηρούν υπό κρατικό έλεγχο τομείς που

σχετίζονται με τους φυσικούς πόρους και τα ορυκτά καύσιμα, για λόγους εθνικής ασφάλειας και αυτονομίας από το πολυεθνικό κεφάλαιο, αλλά και λόγω απροθυμίας πολύ συχνά των ίδιων των ξένων επιχειρήσεων να επενδύσουν σε σχετικά, καθυστερημένες αγορές και να αναλάβουν υψηλά κόστη (Singh & Chen, 2018). Πέραν αυτού, αρκετές χώρες εφάρμοσαν νέες αναπτυξιακές πολιτικές, εκτός από την εξόρυξη και εκμετάλλευση κοιτασμάτων. Για παράδειγμα, η Petrobras στη Βραζιλία κατάφερε να γιγαντώσει την πετρελαϊκή βιομηχανία της χώρας, παρά την απουσία σπουδαίων αποθεμάτων. Επένδυσε όμως σημαντικά στη βιομηχανία δύλισης για τη δημιουργία βενζίνης, ντίζελ και άλλων παραγώγων κάτι που της επέτρεψε να επεκτείνει τις δραστηριότητές της και σε άλλους κρίσιμους τομείς, όπως η μεταφορά καυσίμων και οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.

Στη ΝΑ Ασία ειδικότερα, όπου δραστηριοποιούνται οι ταχύτερα αναδύμενες ασιατικές οικονομίες των τελευταίων δεκαετιών, Κίνα, Ινδία, Ινδονησία, Μαλαισία και Βιετνάμ, οι κρατικές επιχειρήσεις διαθέτουν μια εξαιρετικά σημαντική θεσμική διάσταση και ο ρόλος τους είναι εξαιρετικά χρήσιμος την οικονομία. Η σύγκρισή τους μάλιστα με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις σε συγκεκριμένους τομείς, φανερώνει καλύτερα αποτελέσματα σε σχέση με τις υπόλοιπες περιοχές που μελετήσαμε. Οι τομείς αυτοί αφορούν την καινοτομία<sup>3</sup>, τη χρηματοδότηση, το ρυθμιστικό και κανονιστικό πλαίσιο<sup>4</sup> και την απόδοση του ανθρώπινου κεφαλαίου<sup>5</sup>. Στον τομέα της καινοτομίας, οι επιδόσεις των ΚΕ και στις πέντε χώρες, ξεπερνούν τις ιδιωτικές (Πίνακας Δ). Στον τομέα της χρηματοδότησης, τα αποτελέσματα δείχνουν ότι σε όλες τις χώρες εκτός από την Κίνα, το ποσοστό των ΚΕ που έχουν επαρκή πιστωτική γραμμή είναι υψηλότερο από εκείνο των ιδιωτικών επιχειρήσεων (Πίνακας Ε). Όσον αφορά το ρυθμιστικό και κανονιστικό πλαίσιο οι ΚΕ σε Κίνα, Ινδία και Μαλαισία, αντιμετωπίζουν μεγαλύτερο φόρτο εργασίας από τις κρατικές αρχές σε σύγκριση με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, σε αντίθεση με ότι ισχύει στην Ινδονησία και το Βιετνάμ (Πίνακας Ζ). Αν και δεν

---

<sup>3</sup> Η καινοτομία αναφέρεται σε νέα ή σημαντικά βελτιωμένα προϊόντα και υπηρεσίες, νέες μεθόδους παραγωγής προϊόντων και προσφοράς υπηρεσιών, νέες οργανωτικές δομές και πρακτικές διαχείρισης, επενδύσεις σε δραστηριότητες E&A και τέλος, η απόκτηση ή χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης και εφευρέσεων κατοχυρωμένες με διπλώματα ευρεσιτεχνίας (Le, Park, & Castillejos-Petalcorin, 2021).

<sup>4</sup> Ο τομέας του ρυθμιστικού και κανονιστικού πλαισίου, αφορά, κυρίως, τη διευκόλυνση της ανάπτυξης της επιχειρηματικότητας σε κάθε χώρα («ease of doing business») και ακολούθως, το επίπεδο της γραφειοκρατίας αλλά και της καθεστηκυίας διαφθοράς στις συναλλαγές με τις κρατικές αρχές (Le, Park, & Castillejos-Petalcorin, 2021).

<sup>5</sup> Η απόδοση του ανθρώπινου κεφαλαίου αναφέρεται στα γενικότερα και ειδικότερα επίπεδα της εκπαίδευσης ανάμεσα στους εργαζόμενους, την εκπαιδευτική τους επάρκεια και την εκπαίδευση που γίνεται από τις εταιρείες επί της βάσης συγκεκριμένων αρχών management και αντίστοιχων ικανοτήτων (Le, Park, & Castillejos-Petalcorin, 2021).

υπάρχουν στοιχεία από τις κρατικές επιχειρήσεις, το γεγονός ότι οι ιδιωτικές εταιρείες των ίδιων χωρών δήλωσαν σε ένα σημαντικό ποσοστό (14-27%), ότι έχουν πραγματοποιήσει παράνομες πληρωμές προς κρατικούς λειτουργούς, τότε αυτός ο φόρτος εργασίας υποδεικνύει πέραν από υψηλά επίπεδα γραφειοκρατίας και εκτεταμένη διαφθορά. Κορυφαίο παράδειγμα αποτελεί το αποκαλούμενο «guanxi» στην Κίνα, ένα παραδοσιακό, δαιδαλώδες και αδιαφανές δίκτυο προσωπικών και κοινωνικών σχέσεων μεταξύ κρατικών αξιωματούχων και εταιρειών. Τέλος, στην απόδοση του ανθρώπινου κεφαλαίου, οι Πίνακες Η και Θ μας δείχνουν ότι σε Κίνα, Ινδονησία και Βιετνάμ, οι επιδόσεις των κρατικών και των ιδιωτικών εταιρειών είναι παρόμοιες. Ξεχωρίζουν όμως οι ΚΕ της Ινδίας, τα επιτεύγματα των οποίων είναι σημαντικά υψηλότερα από εκείνα των ιδιωτικών αλλά και της Μαλαισίας, όπου οι επιδόσεις των ιδιωτικών επιχειρήσεων είναι σε αρκετές κατηγορίες καλύτερες από αυτές των κρατικών (Le, Park, & Castillejos-Petalcorin, 2021).

Πίνακας Δ: Innovation comparison between SOEs and private firms across selected emerging Asian countries

	China		India		Indonesia		Malaysia		Vietnam	
	SOEs	Private firms	SOEs	Private firms	SOEs	Private firms	SOEs	Private firms	SOEs	Private firms
Percentages of firms that have an internationally recognized quality certification (b8)	87.2%	60.3%	83.3%	44.4%	83.3%	19.9%	50.0%	28.3%	73.3%	16.6%
Percentages of firms that have newly or significantly improved products or services during the last three years (h1)	-	-	33.3%	41.5%	33.3%	12.1%	0.0%	10.0%	60.0%	30.1%
Percentages of firms that have newly or significantly improved methods of manufacturing products or offering services during the last three years (h3)	-	-	33.3%	47.9%	33.3%	12.6%	0.0%	26.4%	40.0%	31.9%
Percentages of firms that have newly or significantly improved organizational structures or management practices during the last three years (h5)	-	-	50.0%	44.2%	33.3%	6.8%	0.0%	23.2%	40.0%	17.1%
Percentages of firms that have newly or significantly improved marketing methods during the last three years (h6)	-	-	50.0%	46.9%	50.0%	13.6%	0.0%	33.2%	40.0%	29.2%
Percentages of firms that spend on formal research and development activities during the last three years (h7)	-	-	83.3%	30.2%	16.7%	5.3%	0.0%	20.0%	46.7%	21.8%
Percentages of firms that provides formal training to its employees for the development/introduction of new/significantly improved products or services and processes during the last three years (eah15)	-	-	-	-	33.3%	12.4%	50.0%	28.0%	53.3%	24.9%
Percentages of firms that purchase or license any patented or non-patented inventions or other types of knowledge for the development of new/significantly improved products or services and processes during the last three years (eah16)	-	-	-	-	16.7%	6.8%	25.0%	21.4%	20.0%	3.8%

Πηγή: (Le, Park, & Castillejos-Petalcorin, 2021)



Πίνακας Ε: Financing the operations: comparison between SOEs and private firms across selected emerging Asian countries

		Percentages of firms that have a line of credit or a loan from a financial institution (k8)	Percentages of firms that were granted the most recent loan by (k9)*				Percentages of firms that require collateral for the financing of the most recent line of credit or loan (k13)*
			Private commercial banks	State-owned banks or government agency	Non-bank financial institutions	Other	
China	SOEs	14.89%	0%	100%	0%	0%	42.86%
	Private firms	30.45%	15.80%	77.62%	4.80%	0.50%	73.07%
India	SOEs	33.33%	0%	100%	0%	0%	50%
	Private firms	15.56%	21.86%	75.65%	1.04%	0.20%	80.14%
Indonesia	SOEs	33.33%	0%	100%	0%	0%	50%
	Private firms	32.12%	45.97%	50%	3.55%	0%	87.68%
Malaysia	SOEs	50%	50%	50%	0%	0%	0%
	Private firms	37.15%	72.16%	20%	5.68%	1.08%	47.03%
Vietnam	SOEs	60%	44.44%	55.55%	0%	0%	88.89%
	Private firms	48.01%	54.78%	41.19%	1.49%	1.91%	92.99%

Πηγή: (Le, Park, & Castillejos-Petalcorin, 2021)

Πίνακας Ζ: Dealing with government regulations: comparison between SOEs and private firms across selected emerging Asian countries

		Percentages of firms that were visited or inspected by tax officials over the last year (j3)	Average number of times the firms were either inspected by tax officials or required to meet with them (j4)*	Percentages of firms that are required or expected an informal gift or payment related to an import license (j12)*	Percentages of firms that are required or expected an informal gift or payment related to an operating license (j15)*	Percentages of firms that are required or expected an informal gift or payment related to construction-related permit (g4)*	Percentages of firms that are required or expected an informal gift or payment related to application to electrical connection (c5)*	Percentages of firms that are required or expected an informal gift or payment related to application to water connection (c14)*
China	SOEs	23.91%	3.36	0%	25%	16.67%	12.5%	40.0%
	Private firms	68.36%	2.45	7.91% (many refusals)	13.88% (1 refusal)	18.97%	5.64%	4.35%
India	SOEs	66.67%	10.67	No answer	0% (only 1 answer)	0%	No answer	No answer
	Private firms	50.29%	4.04	15% (many refusals)	4.52% (many refusals)	37.70%	41.23%	33.75%
Indonesia	SOEs	100%	1.6	0% (only 1 answer)	0% (2 refusals)	0%	No answer	No answer
	Private firms	31.74%	1.91	1.91%	16.84% (many refusals)	19.23%	22.45%	25%
Malaysia	SOEs	50%	2	No answer	0% (only 1 answer)	0%	0%	100%
	Private firms	23.69%	1.78	26.58%	22.01% (many refusals)	20.88%	6.9%	28.95%
Vietnam	SOEs	66.67%	1.71	No answer	0% (only 1 answer)	0%	No answer	0%
	Private firms	48.01%	2.09	23.53%	16.22%	23.91%	14.43%	4.26%

Πηγή: (Le, Park, & Castillejos-Petalcorin, 2021)

Πίνακας Η: Labor performance: comparison between SOEs and private firms across selected emerging Asian countries

	China		India		Indonesia		Malaysia		Vietnam	
	SOEs	Private firms	SOEs	Private firms	SOEs	Private firms	SOEs	Private firms	SOEs	Private firms
Average number of years of education of a typical permanent full-time production worker (I9a)*	9.9	10.2	12.5	9.8	11.0	10.68	11.3	8.83	10.7	10.66
Average percentages of full-time permanent workers who completed secondary school (I9b)	59.1%	60.1%	77.5%	50.8%	66.5%	70.1%	61.5%	79.2%	97.1%	92.2%
Percentages of firms that have formal training programs for its permanent, full-time employees (I10)	94.7%	84.7%	100.0%	42.4%	66.7%	12.7%	25.0%	30.9%	33.3%	24.6%
Percentages of firms that terminate any permanent full-time workers due to lack of the required skills (eal12)	-	-	-	-	0.0%	6.5%	0.0%	12.8%	20.0%	25.1%
Percentages of firms that terminate any permanent full-time workers due to poor performance (eal13)	-	-	-	-	16.7%	9.7%	0.0%	24.2%	26.7%	28.5%

Πηγή: (Le, Park, & Castillejos-Petalcorin, 2021)

Πίνακας Θ: Labor performance: comparison between SOEs and private firms across selected emerging Asian countries

		Percentages of firms that have primary focus of the formal training programs, related to (eal10b)*							
		Managerial and leadership skills	Interpersonal and communication skills	Writing skills	Work ethic and commitment	Foreign language skills	Computer or general IT skills	Technical skills (other than IT), vocational or job-specific skills	Other
China	SOEs	-	-	-	-	-	-	-	-
	Private firms	-	-	-	-	-	-	-	-
India	SOEs	-	-	-	-	-	-	-	-
	Private firms	-	-	-	-	-	-	-	-
Indonesia	SOEs	0%	50%	0%	25%	0%	25%	0%	0%
	Private firms	7.19%	11.38%	0%	13.77%	2.40%	8.38%	55.69%	1.20%
Malaysia	SOEs	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%
	Private firms	9.09%	7.79%	0.32%	40.91%	1.30%	2.92%	37.01%	0.32%
Vietnam	SOEs	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
	Private firms	8.30%	9.54%	0%	3.73%	0.83%	1.66%	73.03%	2.49%

Πηγή: (Le, Park, & Castillejos-Petalcorin, 2021)

## Κεφάλαιο 4: Οι κρατικές επιχειρήσεις της Νορβηγίας και της Σιγκαπούρης

### 4.1 Νορβηγία

Η Νορβηγία παρότι σήμερα είναι μια σχετικά μικρή χώρα, με πληθυσμό περί τα 5,4 εκατομμύρια κατοίκους, εν τούτοις είναι από τις πλουσιότερες χώρες στον κόσμο, με το κατά κεφαλήν της ΑΕΠ να ανέρχεται στα 89.154 δολάρια. Παρόλα αυτά, ιστορικά, η Νορβηγία αποτελούσε το φτωχότερο από τα τρία σκανδιναβικά βασίλεια (Δανία και Σουηδία). Απέκτησε πλήρη ανεξαρτησία απέκτησε μόλις το 1905, όμως, οι κακές οικονομικές συνθήκες στο μεταξύ οδήγησαν μεγάλο μέρος του πληθυσμού να μεταναστεύσει στη βόρεια Αμερική. Ωστόσο, η Νορβηγία διέθετε κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που μπόρεσαν να τη βοηθήσουν στην ανάπτυξή της. Ήταν θρησκευτικά και εθνοτικά ομοιογενής και διέθετε πλούσιους φυσικούς πόρους. Επιπροσθέτως, η απουσία ισχυρής φεουδαρχίας και συνεπώς, μιας κοινότητας που θα μπορούσε να λειτουργήσει ως εθνική ελίτ, ανέδειξε στο προσκήνιο τους κρατικούς υπάλληλους οι οποίοι ήδη από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα μετατράπηκαν σε ηγετική πολιτική και κοινωνική δύναμη. Αποφασιστικό γεγονός για αυτή την εξέλιξη αποτέλεσε η καταπολέμηση της διαφθοράς, διαμορφώνοντας μια ισχυρή αντίληψη ότι οι κρατικοί υπάλληλοι της Νορβηγίας ήταν σε μεγάλο βαθμό έντιμοι. Έτσι, ο προβιομηχανικός εκσυγχρονισμός των δημοσίων υπηρεσιών της χώρας, δημιούργησε την εικόνα ενός ισχυρού κράτους που δεν κυριαρχούνταν από κανένα καθορισμένο οικονομικό συμφέρον. Συνεπώς, η μετέπειτα εξάπλωση του κράτους μέσα από ένα ευρύ πρόγραμμα ανάπτυξης εθνικών υποδομών, δεν προκάλεσε δυναμικές αντιδράσεις, εδραιώνοντας σταδιακά, από τη μια γενιά στην άλλη, την πεποίθηση ότι το κράτος πρέπει να δαπανά ενεργά τους πόρους του για τη διευκόλυνση της οικονομικής δραστηριότητας (Lie, 2016).

Η ευρεία εκβιομηχάνιση στη Νορβηγία ξεκίνησε στις απαρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα με χρηματοδότηση, κυρίως, από ξένα κεφάλαια. Σε συνδυασμό με τη διάλυση της ένωσης με τη Σουηδία την ίδια περίοδο, το κράτος εισήγαγε μια σειρά νόμων που ρύθμιζαν την ιδιοκτησία των φυσικών πόρων, όπως οι καταρράκτες, τα ορυχεία, τα δάση και η καλλιεργούμενη γη, με βάση το σύστημα της «αναστροφής», δηλαδή, η κυριότητά τους μετά από μια περίοδο θα επέστρεφε στο κράτος. Το βασικό ζήτημα που στόχευε αυτή η ρύθμιση, ήταν ο έλεγχος της ιδιοκτησίας του ξένου κεφαλαίου. Ο πρώτος τομέας

εφαρμογής της ήταν οι καταρράκτες, ο κύριος φυσικός πόρος παραγωγής (υδροηλεκτρικής) ενέργειας<sup>6</sup>. Σύντομα, το σύστημα αυτό επεκτάθηκε και στους υπόλοιπους τομείς για να συνεχιστεί, όπως και στις υπόλοιπες οικονομίες της Ευρώπης, μετά τη λήξη του Β' ΠΠ. Σε αυτό διάστημα, το κράτος έχτισε τα πρώτα εργοστάσια αλουμινίου, σιδηρουργίας και χαλυβουργίας και απέκτησε το 45% των μετοχών της μεγάλης χημικής εταιρείας Norsk Hydro, μιας από τις μεγαλύτερες και πιο προηγμένες τεχνολογικά εταιρείες της Νορβηγίας. Η απουσία σημαντικών ιδιωτικών κεφαλαίων και η πολιτική κυριαρχία του εργατικού κόμματος, διασφάλισε ότι η οικονομική ανάπτυξη της νορβηγικής οικονομίας θα συνεχίζεται να πραγματοποιείται μέσα από την κρατική πρωτοβουλία.

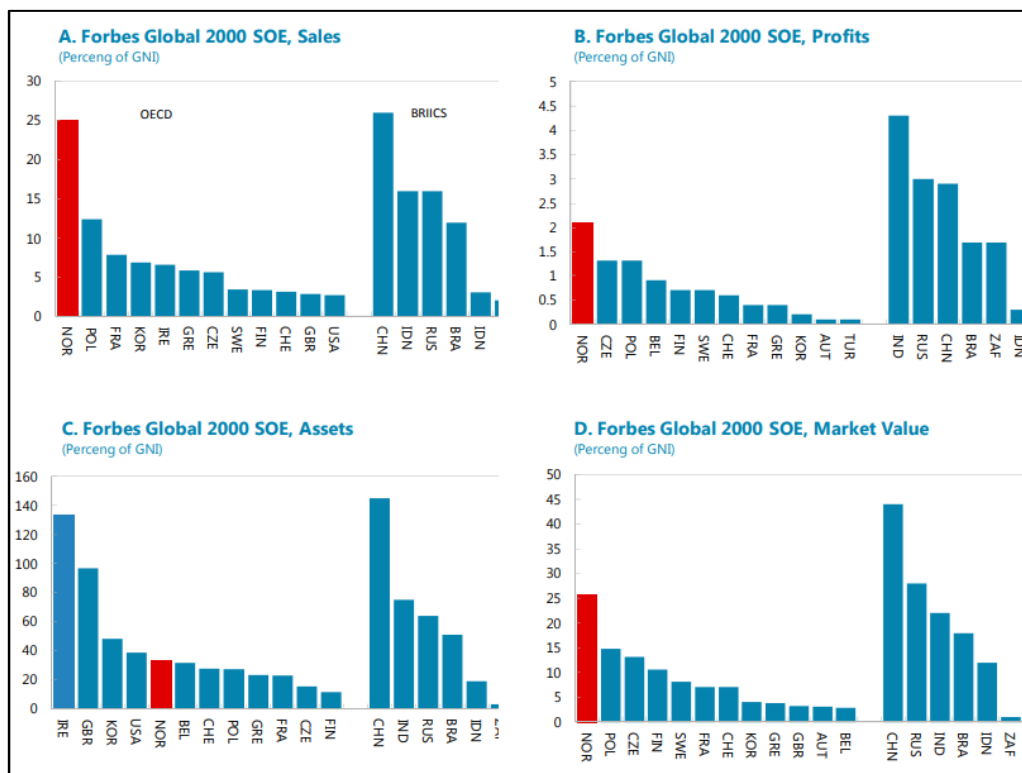
Παρόλα αυτά, το ποσοστό του κράτους στην οικονομία μέχρι τα μισά της δεκαετίας του 1960, υπολείπονταν ακόμα αρκετών ευρωπαϊκών χωρών. Οι κρατικές επιχειρήσεις αντιπροσώπευαν το 13% του ΑΕΠ και μόλις το 5,5% του συνόλου του εργατικού δυναμικού. Όλα επιταχύνθηκαν έπειτα από την ανακάλυψη μεγάλων κοιτασμάτων πετρελαίου και φυσικού αερίου στη Βόρεια Θάλασσα. Σταδιακά, μέχρι τα μισά της δεκαετίας του 1970, το ποσοστό του κράτους αυξήθηκε σε κάθε σχεδόν κατηγορία (λιπάσματα, τραπεζική, τηλεπικοινωνίες, κλπ.). Η Νορβηγία έτσι, έφτασε στις αρχές της δεκαετίας του 2010, να διαθέτει ένα από τα υψηλότερα ποσοστά κρατικής ιδιοκτησίας εμπορικών επιχειρήσεων μεταξύ των προηγμένων οικονομιών. Ακόμα και αν μετρήσουμε ξεχωριστά μεγέθη, όπως πωλήσεις, κέρδη και αγοραία αξία, η κρατική επιχειρηματικότητα είναι μεγαλύτερη από οποιαδήποτε χώρα του ΟΟΣΑ και παραπλήσια μόνο με τις μεγάλες αναδυόμενες οικονομίες (Διάγραμμα 19, A-D). Ενδεικτικά, το κράτος εκτός από το 67% του κύριου παραγωγού πετρελαίου και φυσικού αερίου (Statoil), κατέχει το 54% της εταιρείας τηλεπικοινωνιών Telenor, το 34% του παραγωγού αλουμινίου Norsk Hydro και το 34% της μεγαλύτερης εγχώριας τράπεζας DNB. Οι τέσσερις αυτές εταιρείες επιπλέον, διαθέτουν και σημαντικές εξωτερικές δραστηριότητες. Συνολικά, η κρατική ιδιοκτησία των οκτώ εμπορικών εταιρειών εισηγμένων στο χρηματιστήριο ανέρχεται σε 566 δισεκατομμύρια νορβηγικές κορώνες, ήτοι το 19% του ΑΕΠ της χώρας. Υπάρχουν επίσης επιχειρήσεις που ασχολούνται με εμπορικές δραστηριότητες και ανήκουν κατά 100% στο κράτος, με τη λογιστική τους αξία να ανέρχεται στα 103 δισεκατομμύρια κορώνες. Η συνολική,

---

<sup>6</sup> Ο νορβηγικός όρος για τον θεσμό της «αναστροφής» ονομάστηκε «hjemfall», από τις λέξεις hjem (σπίτι) και fall (πτώση) (Lie, 2016).

λοιπόν, εκτιμώμενη αξία των εισηγμένων και μη εισηγμένων ΚΕ, είναι περίπου ισοδύναμη με 669 δισεκατομμύρια κορώνες ή περίπου το 22% του συνολικού νορβηγικού ΑΕΠ. Ο συνολικός αριθμός εργαζομένων στις εταιρείες αυτές, υπολογίζεται σε περίπου 285 χιλιάδες άτομα ή το 11% της συνολικής απασχόλησης της χώρας (IMF, 2014).

Διάγραμμα 19: State Ownership International Comparison



Πηγή: (IMF, 2014)

#### 4.1.1 Η διαχείριση των κοιτασμάτων πετρελαίου και φυσικού αερίου και η Statoil

Όπως και στην περίπτωση της μη ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Νορβηγία αποφάσισε να μείνει και εκτός του ΟΠΕΚ (Οργανισμός Εξαγωγών Πετρελαιοπαραγωγών Χωρών), με σκοπό να διατηρήσει τις δικές της τιμές ενέργειας και να διαχειριστεί τα έσοδα με δική της ευθύνη. Η πορεία ξεκίνησε τη δεκαετία του 1960 με αρχικό στόχο την ταχεία εξερεύνηση της υφαλοκρηπίδας με την ενθάρρυνση, αρχικά, της εισόδου ξένων κεφαλαίων και τεχνογνωσίας διαμορφώνοντας ένα ρυθμιστικό πλαίσιο διασφάλισης του κρατικού ελέγχου επί των φυσικών πόρων, με τις ξένες εταιρείες να αναλαμβάνουν τους εξαιρετικά δαπανηρούς τομείς της εξερεύνησης και άντλησης. Παρεπόμενο αυτής της στρατηγικής, ήταν η ίδρυση της Statoil (1972), στην οποία ανέθεσε όλα τα δικαιώματα γεώτρησης και παραγωγής. Ακολούθησαν νέες συμφωνίες με τις ξένες εταιρείες ώστε να αποδώσουν ένα άμεσο μερίδιο 50% στο

κράτος, σε κάθε «οικόπεδο» έρευνας και άντλησης και έπειτα από λίγα χρόνια, η Statoil διεκδίκησε ένα επιπλέον μερίδιο 30% στα νέα κοιτάσματα που ανακαλύφθηκαν. Μέχρι το 1980, οι ετήσιες επενδύσεις της εταιρείας είχαν φτάσει περίπου τα 2,5 δισεκατομμύρια νορβηγικές κορώνες και το προσωπικό της ξεπερνούσε τους 1.000 υπαλλήλους.

Η πετρελαϊκή κλίση και κάποια περιστατικά κακοδιαχείρισης που προέκυψαν, έφεραν αλλαγές στην Statoil με σκοπό την πιο αποτελεσματική επιχειρηματική στρατηγική και την εταιρική αναδιάρθρωση. Οι αλλαγές αυτές χαιρετίστηκαν από τις διεθνείς αγορές και η εταιρεία προσανατολίστηκε στον εξορθολογισμό της λειτουργίας της, ώστε να διαμορφώνει την πορεία της μόνη και όχι με βάση τις κυβερνητικές πολιτικές. Η απόκτηση της ιδιότητας μέλους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου από τη Νορβηγία, ενίσχυσαν περαιτέρω αυτήν την προσπάθεια (Claes, 2002). Στα τέλη της δεκαετίας του 1990, η διοίκηση της Statoil αναζητώντας πρόσβαση σε άλλες πετρελαϊκές περιοχές στον κόσμο, διεκδίκησε νέους κεφαλαιακούς πόρους μέσα από συμμαχίες και συνεργασίες με διεθνείς πετρελαϊκές εταιρείες. Όμως, κάτι τέτοιο ήταν εξαιρετικά δύσκολο μιας και δεν υπήρχαν διαθέσιμες μετοχές στην αγορά. Επομένως, η Statoil<sup>7</sup> έπρεπε να ιδιωτικοποιηθεί για να αποκτήσει αυτή τη δυνατότητα, μια πρόταση που προκάλεσε πολιτική αναταραχή μεν, ωστόσο, το νορβηγικό κοινοβούλιο αποφάσισε να πουλήσει το ένα τρίτο των μετοχών, διατηρώντας την αποκλειστική ιδιοκτησία στην υφαλοκρηπίδα. Ταυτόχρονα, δημιούργησε μια νέα πλήρως κρατική εταιρεία, την Petoro (2001) ώστε να ελέγχει τα κοιτάσματα πετρελαίου και φυσικού αερίου και μαζί με την μειοψηφική κρατική εταιρεία Norsk Hydro, η Νορβηγία έγινε ένας από τους μεγαλύτερους παραγωγούς και εξαγωγείς ενέργειας στον κόσμο, όγδοος στο αργό πετρέλαιο και ο ένατος στο διυλισμένο και μαζί, τρίτος μεγαλύτερος στο φυσικό αέριο. Συγχρόνως, ο πετρελαϊκός τομέας αποτελεί τον κυρίαρχο οικονομικό τομέα στη χώρα, με μερίδιο 22% του ΑΕΠ, σχεδόν το 50% των εξαγωγών και το ένα τέταρτο των συνολικών κρατικών εσόδων (Claes, 2002). Στην Ευρώπη ειδικότερα, σήμερα η εξάρτηση από το νορβηγικό πετρέλαιο και φυσικό αέριο, είναι κάτι παραπάνω από πασιφανής, με το 25,1% των εισαγωγών φυσικού αερίου και το 9,4% των εισαγωγών πετρελαίου να προέρχονται από αυτή τη χώρα<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Το 2007 η Statoil συγχωνεύτηκε με το ενεργειακό κομμάτι της Norsk Hydro σε μια νέα εταιρεία την Equinor στην οποία το κράτος διαθέτει το 67% του μετοχικού κεφαλαίου. Η Equinor κατατάσσεται στη θέση 169 στη λίστα Forbes 2000, ανάμεσα στις κρατικές εταιρείες του κόσμου (σ.σ.).

<sup>8</sup> Στοιχεία 2021 (σ.σ.)

#### 4.1.2 Η διαχείριση της κρατικής επιχείρησης

Παρά τη σημαντική εξάρτηση από τις βιομηχανίες πετρελαίου και φυσικού αερίου, το νορβηγικό κράτος έχει λάβει μέτρα αντιμετώπισης των προκλήσεων αλλά και κινδύνων που μπορεί να προκύψουν από ενδεχόμενη κακοδιαχείριση, κρίση στον ενεργειακό τομέα αλλά και άλλες απειλές όπως για παράδειγμα η λεγόμενη «ολλανδική νόσος»<sup>9</sup>. Για αυτόν τον σκοπό, το κράτος διοχετεύει ένα μέρος των εσόδων από τις εξαγωγές ενέργειας στο «Κυβερνητικό Ταμείο Συντάξεων» (GPFG). Το Ταμείο αυτό ανήκει σε έναν ευρύτερο κρατικό σχεδιασμό μέσω του «Οργανισμού για το Άμεσο Οικονομικό Συμφέρον του Κράτους» (SDFI), ο οποίος ιδρύθηκε το 1985 και εκπροσωπεί κρατικές συμμετοχές σε μια σειρά από κοιτάσματα πετρελαίου και φυσικού αερίου, αγωγούς και χερσαίες εγκαταστάσεις. Αποτελείται από το Παγκόσμιο και το Νορβηγικό Ταμείο και είναι το μεγαλύτερο κρατικό Ταμείο στον κόσμο. Το πρώτο, επενδύει σε αξίες σε παγκόσμια κλίμακα εκτός της Νορβηγίας και το δεύτερο επενδύει στις υπόλοιπες σκανδιναβικές χώρες (εκτός της Ισλανδίας). Το Ταμείο, απαγορεύει βάσει καταστατικού τη γενικότερη πρόσβαση των κυβερνήσεων στα έσοδά του, με σκοπό να χρηματοδοτήσουν δημόσιες δαπάνες, και όταν αυτό επιτρέπεται αφορά μόνο τα έσοδα που παράγονται από το κεφάλαιό του. Αυτές οι διασφαλίσεις επιτρέπουν στη νορβηγική κυβέρνηση να διανείμει τον πλούτο των φυσικών πόρων σε επενδύσεις πρόνοιας και άλλες ουσιαστικές πρωτοβουλίες με μακροχρόνιο ορίζοντα.

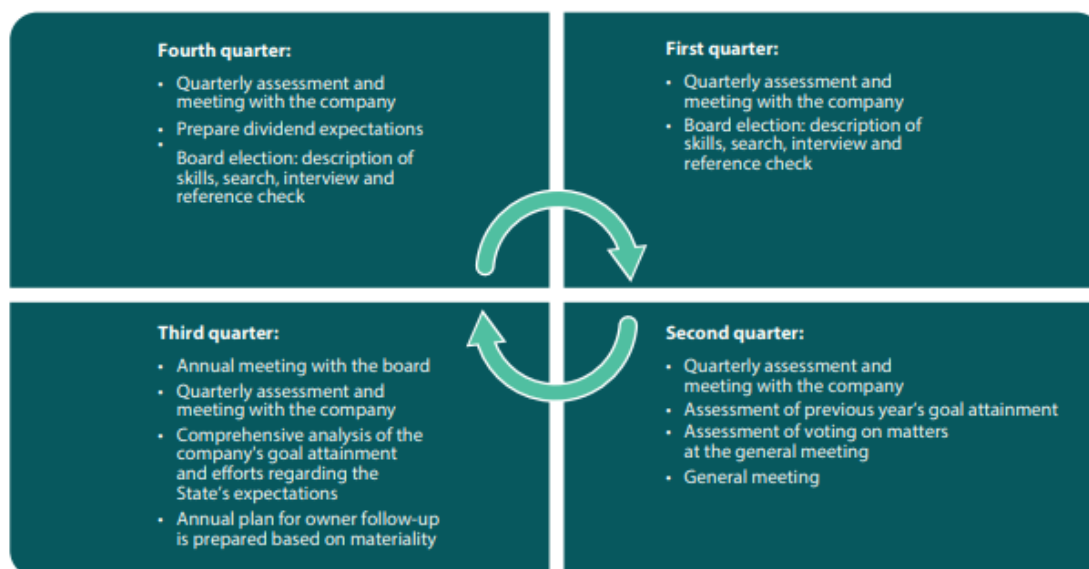
Η διαχείριση των ΚΕ στον πετρελαϊκό τομέα, προσέδωσε πολύτιμη γνώση και εμπειρία στο νορβηγικό κράτος την οποία μετέφερε σταδιακά και στις υπόλοιπες επιχειρήσεις του. Οι βασικές αρχές διοίκησής τους προέρχονται πλέον από καθορισμένους κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης που έχει καταρτίσει το Νορβηγικό Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ. Αυτές περιλαμβάνουν την κατανομή διακριτών αρμοδιοτήτων και ρόλων, την ανεξαρτησία των διοικητικών συμβουλίων, την εξασφάλιση της ικανότητας και εμπειρίας των διοικήσεων και τη διασφάλιση ότι οι ΚΕ έχουν ως κεντρικό τους στόχο τη μεγίστη

---

<sup>9</sup> «Ολλανδική ασθένεια» (*Dutch disease*) στα οικονομικά, αποκαλείται η αιτιώδης σχέση μεταξύ της αύξησης της οικονομικής ανάπτυξης ενός συγκεκριμένου τομέα (π.χ. φυσικών πόρων) και της μείωσης σε άλλους, δίχως οι τομείς αυτοί να συνδέονται μεταξύ τους απαραίτητως. Ο τρόπος με τον οποίο αναπτύσσεται αυτό το φαινόμενο, είναι ότι καθώς τα έσοδα αυξάνονται στον έναν τομέα, το νόμισμα του κράτους γίνεται ισχυρότερο (ανατιμάται) σε σύγκριση με τα άλλα νομίσματα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι εξαγωγές στους υπόλοιπους τομείς να γίνονται πολύ ακριβότερες και οι εισαγωγές φθηνότερες, καθιστώντας τους λιγότερο ανταγωνιστικούς. Ο όρος επινοήθηκε το 1977 από το περιοδικό *Economist* για να περιγράψει την παρακμή του μεταποιητικού τομέα στην Ολλανδία, έπειτα από την ανακάλυψη του μεγάλου κοιτάσματος φυσικού αερίου στο Groningen (*The Economist*, 1977).

δυνατή αποδοτικότητα και την επίτευξη των χρηματοοικονομικών αλλά και κοινωνικών τους στόχων. Οι στόχοι αυτοί, επανεξετάζονται και ενημερώνονται σε συνεχή βάση με τακτική ανατροφοδότηση (follow up) ανά περίοδο (quarter) και αντικείμενο (Σχήμα IV) (The Royal Ministry of Trade, Industry and Fisheries, 2022). Ως αποτέλεσμα, οι περισσότερες κρατικές επιχειρήσεις λειτουργούν σε εμπορική βάση και είναι κερδοφόρες και επομένως, δεν υφίσταται ανάγκη μείωσης του αποτυπώματος ή του μεγέθους τους για δημοσιονομικούς ή άλλους λόγους. Η νορβηγική κυβέρνηση διασφαλίζει επίσης, ότι οι πιο σημαντικές ΚΕ θα διατηρήσουν την έδρα τους στη χώρα. Η διαφάνεια τέλος, συνεχίζει να διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο ως διαχρονικό συστατικό της σχέσης του κράτους με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και ειδικότερα τους πολίτες. Σε αυτό το πλαίσιο, όλες οι πληροφορίες σχετικά με την κρατική ιδιοκτησία στη Νορβηγία, είναι προσβάσιμες προς όλους, μέσα από την ετήσια έκθεση Κρατικής Ιδιοκτησίας που δημοσιεύει το κράτος, στα νορβηγικά και τα αγγλικά (The Royal Ministry of Trade, Industry and Fisheries, 2022).

Σχήμα IV: How the state exercises its ownership



Πηγή: (The Royal Ministry of Trade, Industry and Fisheries, 2022)

Παρόλα αυτά, στα τέλη της δεκαετίας του 1980 η κρατική ιδιοκτησία στη Νορβηγία πέρασε κρίση, ως αποτέλεσμα τόσο των διεθνών εξελίξεων αλλά και των κακών επιδόσεων των κρατικών εταιρειών. Το νορβηγικό κράτος είχε εισέλθει σχεδόν σε κάθε επιχειρηματικό τομέα, όμως, η χαμηλή παραγωγικότητα και το υψηλό λειτουργικό κόστος το υποχρέωσε να κλείσει και να πουλήσει πολλές εταιρείες.



Ωστόσο, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης, η κρίση δεν συνοδεύτηκε από πολιτική διάσταση απόψεων και θέσεων, ούτε γενική δυσπιστία προς την κρατική ιδιοκτησία. Ένας βασικός λόγος ήταν ότι τα αρνητικά αποτελέσματα αντιμετωπίστηκαν, όχι από μια φιλελεύθερη ή συντηρητική κυβέρνηση, όπως, π.χ., στο Ηνωμένο Βασίλειο αλλά από το Εργατικό Κόμμα, το οποίο συνδέθηκε με την κρατική επέκταση στην μεταπολεμική εποχή, ενώ, η μακρόχρονη παραμονή του στην εξουσία, καθιέρωσε το υπόδειγμα της ισχυρής βιομηχανικής ανάπτυξης μέσα από τη θετική/πραγματιστική συμμετοχή του κράτους. Οι Εργατικοί από τη μεριά τους αποδέχθηκαν ότι ορισμένες προκλήσεις επιλύονται καλύτερα από τις δυνάμεις της αγοράς και επεξήγησαν στο κοινό ότι το κράτος θα διατηρούσε μια θέση ως «σημαίνων καπιταλιστής». Στη συνέχεια, προλάβαν ενδεχόμενες κοινωνικές εντάσεις, διατηρώντας τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και τους τοπικούς πολιτικούς αντιπρόσωπους σε απόσταση από την κεντρική διοίκηση, κατά τη διάρκεια λήψης των σημαντικών αποφάσεων. Έτσι, το κράτος διατήρησε το 51% του management στις περισσότερες επιχειρήσεις αλλά ταυτόχρονα, συνέχισε και την παράδοση να μην παρεμβαίνει στις επιχειρησιακές αποφάσεις. Οι παραπάνω προσαρμογές επιπλέον, δεν απάλειψαν τους κοινωνικούς στόχους, όπως τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας σε περιφέρειες με χαμηλή ανάπτυξη, τη διατήρηση της παραγωγής ορισμένων βασικών αγαθών και υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, κκ., (Lie, 2016).

Βασικό υπόδειγμα για τη νέα περίοδο της κρατικής επιχειρηματικότητας στη Νορβηγία, τέθηκε η Norsk Hydro η οποία παρότι εξαγόρασε την κρατική εταιρεία αλουμινίου ÅSV, το κράτος διατήρησε το 51% της νέας εταιρείας. Η Norsk Hydro διατηρήθηκε υγιής οικονομικά, απολάμβανε μια καλή σχέση με τα συνδικάτα, είχε μια πολύ καλή επίγνωση του κόστους λειτουργίας και παραγωγής και ταυτόχρονα, ήταν τεχνολογικά καινοτόμα σε όλες τις δραστηριότητές της. Η διατήρηση της κρατικής πλειοψηφίας στο μετοχικό κεφάλαιο επιπλέον, προσέδωσε μια μακροπρόθεσμη σταθερότητα στο εγχείρημα, στέλνοντας το μήνυμα αποτροπής πιθανής εξαγοράς από ξένες εταιρείες. Στο ίδιο πνεύμα ακολούθησε η εταιρεία της αμυντικής βιομηχανίας Kongsberg Verpenfabrikk, η μεγαλύτερη εμπορική τράπεζα DNB, ενώ, η νορβηγική κυβέρνηση δεν δίστασε να προβαίνει σταδιακά σε κεφαλαιακές ενισχύσεις και άλλων εταιρειών, με αντάλλαγμα την απόκτηση μεγαλύτερων μεριδίων συμμετοχής. Ο σχεδιασμός ολοκληρώθηκε με την αναδιάρθρωση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, δηλαδή την εταιρεία παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, την ταχυδρομική υπηρεσία, τον εθνικό σιδηρόδρομο, τις εθνικές οδούς, κλπ., ως πλήρως δημόσιες επιχειρήσεις με

σκοπό όμως να μπορούν να λειτουργούν ανταγωνιστικά στην τοπική αλλά και τις διεθνείς αγορές (Lie, 2016).

#### 4.1.3: Συμπεράσματα και προκλήσεις

Η ευρεία ανάπτυξη και υψηλή αποτελεσματικότητα των κρατικών επιχειρήσεων στη Νορβηγία, εφάπτεται σε πολλαπλά επίπεδα σε εθνικό, κοινωνικό και οικονομικό πεδίο. Καταλυτικό στοιχείο όμως, αποτελεί το υψηλό επίπεδο εμπιστοσύνης στο κράτος, ως προστάτη των κοινών συμφερόντων που σε συνδυασμό με τη σταθερή απουσία ισχυρών ιδιωτών επενδυτών, προσέδωσαν ισχυρή νομιμοποίηση στις κυβερνήσεις για να διεισδύσουν τόσο βαθιά στην οικονομία και την κοινωνία. Αυτό το επίπεδο εμπιστοσύνης ωστόσο, αναπτύχθηκε με την πάροδο του χρόνου και έχει βαθιές ρίζες στις διαφανείς διαδικασίες, την έλλειψη διαφθοράς και σε μια δομική νομιμότητα που σημαίνει μακροχρόνιες θετικές εμπειρίες των πολιτών από τη λειτουργία της κυβέρνησης. Επιπλέον, η επιτυχία στον τομέα των ΚΕ, αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου συνόλου σύμφυτης ανάπτυξης και στους υπολοίπους τομείς της οικονομίας, από τον στενό πυρήνα του κράτους, μέχρι τον ιδιωτικό τομέα. Η Νορβηγία σήμερα, είναι μια αναπτυγμένη βιομηχανική χώρα με ανοικτή οικονομία και εξαγωγικό προσανατολισμό, με υψηλή κατάταξη σε όλα τα μεγέθη του βιοτικού επιπέδου. Το δημόσιο χρέος της χώρας είναι μόλις στο 37,4% του ΑΕΠ και ο ρυθμός ανάπτυξης το 2022 ξεπέρασε το 3,6%, ποσοστό αρκετά υψηλό βάσει των γενικότερων διεθνών συγκυριών. Ταυτόχρονα, οι υψηλές επενδύσεις, η βελτίωση της εκπαίδευσης, καθώς και οι τεχνικές και οργανωτικές ικανότητες που αποκτήθηκαν στον τομέα της βιομηχανίας και της δημόσιας διοίκησης όλα τα προηγούμενα χρόνια, έχουν συμβάλει στην ανάπτυξη και του ιδιωτικού τομέα με τη Νορβηγία να κατατάσσεται διαρκώς στις υψηλότερες θέσεις, στην ετήσια έρευνα «Ease Doing Business» της Παγκόσμιας Τράπεζας. (Lie, 2016).

Οι νέες προκλήσεις που ανακύπτουν, όπως το υψηλό κόστος διαβίωσης και κόστος εργασίας, καθώς και άλλα δομικά χαρακτηριστικά της οικονομίας όπως η υψηλή φορολογία, έχουν επιφέρει τη λήψη νέων μέτρων για την αντιμετώπισή τους, ειδικότερα στην εποχή μετά τα ορυκτά καύσιμα. Το κράτος προσπαθεί να βρει νέες απαντήσεις, περιορίζοντας την προστασία ορισμένων βιομηχανιών και αυξάνοντας την έκθεσή τους στον ανταγωνισμό. Ταυτόχρονα, μειώνει την ιδιοκτησία του σε εταιρείες που απαιτούν πρόσβαση σε ιδιωτικές κεφαλαιαγορές και δραστηριοποιούνται σε

τομείς που δεν διαθέτουν στρατηγική σημασία, όπως τα ακίνητα, η ιχθυοτροφία, κ.ά., με την εξαίρεση του τηλεπικοινωνιακού ομίλου Telenor, οπού το κράτος πούλησε ένα σημαντικό μερίδιο στην αγορά, διακρατώντας όμως το 53,7 % (Lie, 2016).

## 4.2 Η Σιγκαπούρη

Όπως και η Νορβηγία, έτσι και η Σιγκαπούρη είναι μια μικρή χώρα, με πληθυσμό γύρω στα 5,5 εκατομμύρια, η οποία απέκτησε την ανεξαρτησία της μόλις το 1959 (από το Ηνωμένο Βασίλειο), αποτινάσσοντας ταυτόχρονα και την κινεζική επιρροή. Καταλυτικός παράγοντας για αυτό αποτέλεσε η επικράτηση του κόμματος «PAP», που όπως και το Εργατικό κόμμα στη Νορβηγία, συνδέθηκε με τις μεγαλύτερες και σημαντικότερες προκλήσεις της χώρας. Το «PAP» έθεσε ως άμεσο στόχο τη βελτίωση όλων των βασικών μεγεθών της οικονομίας, όπως η απασχόληση, η καταπολέμηση της φτώχειας, το πρόβλημα στέγασης, η καλύτερευση των κοινωνικών υπηρεσιών, κλπ. Για να εξασφαλιστεί η οικονομική ανάπτυξη για αυτούς τους μεγαλεπήβολους στόχους, η Σιγκαπούρη έθεσε ως σκοπό, πρώτον, την ισχυρή βιομηχανική ανάπτυξη μέσα από την πρόσκληση ξένων επενδυτικών κεφαλαίων και δεύτερον, την ίδρυση υγιών κρατικών επιχειρήσεων που θα αναλάμβαναν τη διαχείριση και λειτουργία των βασικών υποδομών, που άφησε πίσω της η βρετανική αποικιοκρατία. Έτσι, το κράτος ίδρυσε νέες επιχειρήσεις σε κάθε σχεδόν τομέα, όπως στον τραπεζικό, την αεροπλοΐα, τη ναυτιλία, την αμυντική βιομηχανία, κ.ά.. Η ίδρυση και λειτουργία των νέων ΚΕ, συνοδεύτηκε από τη σημαντική δέσμευση ότι οι εταιρείες αυτές θα μπορούσαν να ανταγωνιστούν στην αγορά και αν δεν ήταν κερδοφόρες θα έκλειναν (Privatization Barometer, 2017).

Μέχρι το πρώτο εξάμηνο του 1974, οι κρατικές επιχειρήσεις αντιπροσώπευαν μεταξύ 14% και 16% της συνολικής βιομηχανικής παραγωγής, ποσοστό που στις αρχές της δεκαετίας του 1990 είχε ανέλθει στο 27,6% του ΑΕΠ και αντιπροσώπευε το 27,5% της συνολικής απασχόλησης. Αρχικά, οι περισσότερες κρατικές εταιρείες αποτελούσαν κοινοπραξίες με μεγάλους ξένους επενδυτές, όπως για παράδειγμα η Singapore Refining Company με την Chevron (Caltex) και τη BP, η Petrochemical Corporation με τη Shell, κ.ά. Αυτό το μοντέλο εξακολουθεί να ισχύει σε μεγάλο βαθμό έως σήμερα, με τη διαφορά ότι πλέον υπάρχει οργανισμός διαχείρισης «Temasek Holdings», ο

οποίος κατέχει και διαχειρίζεται όλες τις επενδύσεις και τα περιουσιακά στοιχεία της κυβέρνησης διασφαλίζοντας ότι η διοίκηση των ΚΕ θα παραμένει ανεξάρτητη από το κράτος. Για να το επιτύχει αυτό η κυβέρνηση εστίασε σε δυο βασικές κατευθύνσεις. Πρώτον, τη μηδενική ανοχή στη διαφθορά. Δεύτερον, τη διαμόρφωση μιας οργανωτικής φιλοσοφίας που προβλέπει την άσκηση διακριτού και συμβουλευτικού ελέγχου από το κράτος δίχως εκτελεστικές αρμοδιότητες, την εξασφάλιση της βέλτιστης στελέχωσης των διοικήσεων από τα καλύτερα στελέχη τόσο από το δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα και τέλος, τον διαχωρισμό των σημαντικών ρόλων εξουσίας όπως, π.χ., του Προέδρου και τους Διευθύνοντες Συμβούλου. Τα παραπάνω, σημαίνουν και ανεξαρτησία των κρατικών επιχειρήσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό, που με τη σειρά του υποδηλώνει υγιείς χρηματοοικονομικές καταστάσεις και συνεπώς, ουσιαστικά, η ανάγκη ιδιωτικοποίησης ή μείωσης του μεγέθους του κράτους σε οποιαδήποτε μορφή να μην υφίσταται. Όλα αυτά αποκτούν μεγαλύτερη σημασία αν αναλογιστούμε ότι πλέον δεν υπάρχει τίποτα που να εμποδίζει την κυβέρνηση να παρεμβαίνει, εάν το επιθυμεί, στη λειτουργία των ΚΕ. Όμως, υπάρχει ένα τόσο ισχυρό κοινωνικό συμβόλαιο σε ισχύ εδώ και πολλά χρόνια ενάντια σε τέτοιες παρεμβάσεις, που δεν της το επιτρέπει (IMF, 2003).

#### 4.2.1 Συμπεράσματα και προκλήσεις

Το παράδειγμα της Σιγκαπούρης είναι μοναδικό ανάμεσα στις αναπτυγμένες οικονομίες της ανατολικής Ασίας. Σε όλες τις χώρες, όπως το Χόνγκ-Κονγκ, η Ιαπωνία, η Ταϊβάν και η Νότια Κορέα, η βιομηχανική ανάπτυξη επήλθε μέσα από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις δίχως μεγάλη συνεισφορά του κράτους. Από την άλλη πλευρά βέβαια, το πολιτικό σύστημα της χώρας επέβαλε αυτή την πορεία μέσα από ένα, βασικά, αυταρχικό και πάντως μη φιλελεύθερο καθεστώς ως απόρροια των γεωγραφικών και ιστορικών εξελίξεων της ευρύτερης περιοχής. Παρόλα αυτά, οι βάσεις και τα αποφασιστικά βήματα για την οικοδόμηση της οικονομίας της χώρας, τέθηκαν τις δεκαετίες του 1950 και του 1960, εν μέσω ενός έντονα ανταγωνιστικού δημοκρατικού περιβάλλοντος όπου το νυν κυβερνών κόμμα κατέφυγε στη βούληση του λαού επανειλημμένα και επιτυχημένα. Έχοντας κερδίσει πειστικά σε διαδοχικές εκλογές, έπρεπε στη συνέχεια να τηρήσει τις υποσχέσεις του, έχοντας ταυτόχρονα να αντιμετωπίσει επιπλέον το εχθρικό εξωτερικό περιβάλλον από την αυξανόμενη επιρροή της Κίνας. Καθώς η ισχύς του PAP ήταν βαθιά συνυφασμένη με τις

οικονομικές επιδόσεις της χώρας, αυτό δημιούργησε ένα κίνητρο, μεταξύ άλλων, ώστε οι ΚΕ να διοικούνται και να διαχειρίζονται αποτελεσματικά (IMF, 2003). Εν τέλει, αυτό που πρέπει να γίνει σαφές, είναι η διαπίστωση ότι συγκεκριμένοι πολιτικοί, κοινωνικοί και οικονομικοί παράγοντες έπαιξαν αποφασιστικό ρόλο στην ανάπτυξη και επιτυχία του λεγόμενου κρατικού καπιταλισμού στη Σιγκαπούρη. Αυτό θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά πόσον η συγκεκριμένη εξέλιξη ΚΕ, παρότι εξαιρετικά επιτυχημένη, θα μπορούσε να εφαρμοστεί και αλλού (Privatization Barometer, 2017).

Όπως και στην περίπτωση της Νορβηγίας, έτσι και η Σιγκαπούρη σήμερα αντιμετωπίζει κάποιες, μικρές ακόμα, προκλήσεις σε σχέση με τη λειτουργία των ΚΕ. Σε κάποιες περιπτώσεις, οι κρατικές επιχειρήσεις εκμεταλλεύονται τη σχέση τους με τις τοπικές χρηματοπιστωτικές αγορές, τη μονοπωλιακή τους θέση ή το μεγάλο μέγεθός τους σε σχέση με τον ανταγωνισμό, στοιχεία από τα οποία απολαμβάνουν σημαντικές οικονομίες κλίμακας και φάσματος (IMF, 2003). Σε κάποιες άλλες, η κρατική ιδιοκτησία έχει ως συνέπεια – πιθανών για λόγους εθνικής ασφάλειας – οι προσπάθειες διεθνοποίησης των ΚΕ της χώρας να μην τελεσφορούν, όπως συνέβη για παράδειγμα με τις διαδοχικές αποτυχίες της εθνικής εταιρείας τηλεπικοινωνιών να εξαγοράσει ομίλους στη Μαλαισία και το Χόνγκ-Κόνγκ (IMF, 2003).

## Κεφάλαιο 5: Το κράτος και οι κρίσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα

Όπως αναφέραμε και προηγουμένως, βασικό παράγοντα για την ανάπτυξη ή τον περιορισμό της κρατικής επιχειρηματικότητας αποτελούν οι μεγάλες οικονομικές και κοινωνικές κρίσεις. Ο λόγος είναι ότι μαζί με όλα τα υπόλοιπα, οι κρίσεις ενεργοποιούν εκείνους τους μηχανισμούς της κρατικής λειτουργίας που μετατρέπει τις κρατικές επιχειρήσεις είτε σε πλεονέκτημα είτε σε εμπόδιο. Από τη μια πλευρά έχουμε ενέργειες όπως η διασφάλιση θέσεων εργασίας, η στήριξη του εισοδήματος, η προστασία του βιοτικού επιπέδου και από την άλλη, περιστολή δαπανών, ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, κ.ο.κ. Οι περίοδοι αυτοί βέβαια, ως στιγμές έκτακτης ανάγκης, συχνά αφήνουν λίγο χρόνο για προσεκτική οικονομική και άλλου τύπου αξιολόγηση. Κάποιες χώρες συνεπώς, με ισχυρότερα πρότυπα και πρακτικές διακυβέρνησης είναι καλύτερα προετοιμασμένες να αντιμετωπίσουν τις επιπτώσεις, ιδιαίτερα όταν απαιτείται μεγέθυνση της κρατικής παρέμβασης. Εκείνες, όμως, που δεν διαθέτουν τέτοιες διασφαλίσεις ενδέχεται να επιβαρυνθούν με υψηλά κόστη και να κληρονομήσουν νέα βάρη σε πολύπλευρο επίπεδο.

Οι κρίσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα, κατά κανόνα, επέφεραν την επέκταση του ρόλου και της σημασίας του κράτους και των κρατικών επιχειρήσεων στην οικονομία. Αρχής γενομένης της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, το κράτος αν και δεν ήταν αμέτοχο της κρίσης, χρησιμοποιήθηκε ως εργαλείο αντιμετώπισης μεγάλων κινδύνων που περιλάμβαναν την κατάρρευση μεγάλων εταιρειών και την απώλεια εκατομμυρίων θέσεων εργασίας. Στις ΗΠΑ, οι κρατικές παρεμβάσεις κόστισαν πάνω από 787 δισεκατομμύρια δολάρια, ειδικότερα σε τομείς όπως οι τράπεζες και οι αυτοκινητοβιομηχανίες. Μόνο η συμμετοχή στο μετοχικό κεφάλαιο της General Motors (GM), στοίχησε σχεδόν 50 δισεκατομμύρια, ενώ, τεράστια κεφάλαια διατέθηκαν, κυρίως μέσω ΚΕΚ, για ορισμένες από τις μεγαλύτερες επενδυτικές και εμπορικές τράπεζες στον κόσμο, όπως η Merrill Lynch, η Morgan Stanley και η Citigroup (PwC, 2015). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η κυβέρνηση αγόρασε μετοχές μεγάλων εταιρειών στον τραπεζικό και ασφαλιστικό τομέα, όπως της HBOS, της Lloyds TSB και της Royal Bank of Scotland. Επιπρόσθετα, εθνικοποίησε πλήρως την Northern Rock και την Bradford & Bingley ανεβάζοντας το συνολικό ποσό που διατέθηκε στην αγορά σε άνω του ενός τρισεκατομμυρίου λιρών (House of Commons

, 2018). Οι ΚΕ, στη μεγάλη πλειοψηφία τους, συμπεριλαμβανομένων των άρτι εθνικοποιημένων τραπεζών, εισήλθαν στην άμεση εποπτεία του Shareholder Executive, ενός κυβερνητικού οργανισμού υπεύθυνου για τη συνολική διαχείριση της κρατικής περιουσίας. Την ίδια χρονιά (2008), η κυβέρνηση του ΗΒ δημιούργησε έναν νέο οργανισμό, τον UK Financial Investment για να επιβλέπει τον (προσωρινό) έλεγχο που απέκτησε στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (OECD, 2011). Από την άλλη πλευρά, στην Ελλάδα αλλά και σε άλλες χώρες του ευρωπαϊκού νότου, όπως είδαμε και προηγουμένως, το κράτος πέρασε μέσα από επίπονα και μακρόχρονα στάδια αποχώρησης από την οικονομία, τόσο στο πεδίο της γενικής κυβέρνησης όσο και στις ΚΕ με την εφαρμογή νέων προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεων.

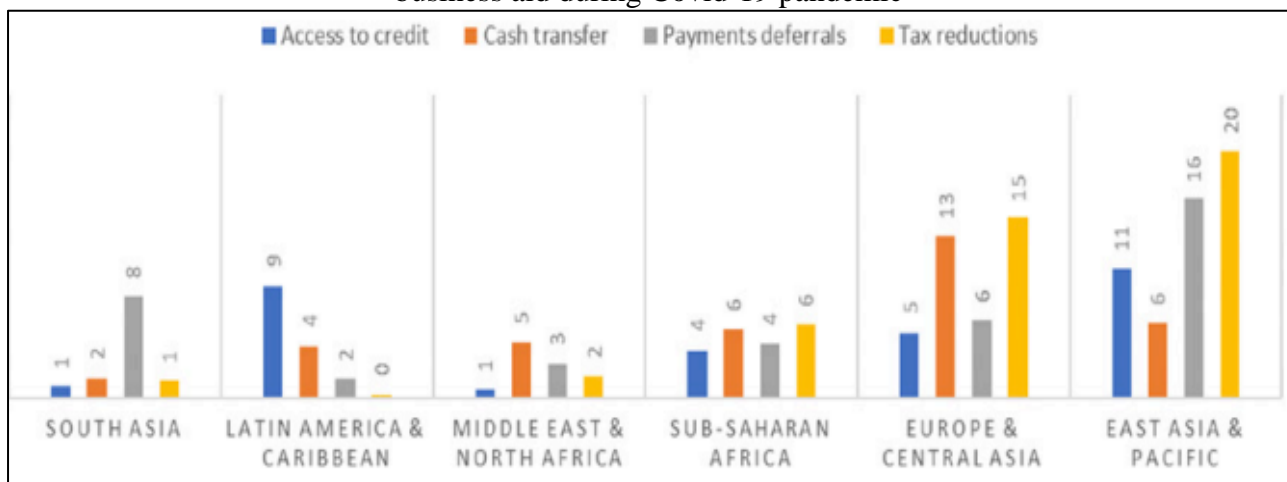
## 5.1 Η πανδημία COVID-19

Μια δεκαετία σχεδόν αργότερα, η πανδημία COVID-19 προκάλεσε ακόμα μεγαλύτερο σοκ, μιας και αποτέλεσε την πρώτη υγειονομική κρίση που αντιμετώπισε η ανθρωπότητα για πάνω από έναν αιώνα. Πέραν του κινδύνου για την ανθρώπινη ζωή, η πανδημία επέφερε δραματικές συνέπειες στην οικονομία, ακόμα μεγαλύτερες από την χρηματοπιστωτική κρίση. Πρωταρχικό καθήκον του κράτους κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, ήταν η αδιάλειπτη παροχή βασικών αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες, ιδίως στις ευάλωτες ομάδες. Αυτό αφορούσε ιδιαίτερα τις αναπτυσσόμενες χώρες, όπου οι ΚΕ βρέθηκαν στην πρώτη γραμμή μέσω των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και τον στενό συντονισμό με τον πυρήνα των κυβερνητικών θεσμών. Ανάμεσα τους, πολλές χώρες στα Βαλκάνια και στην Αφρική πρόσφεραν σημαντικές ενισχύσεις, κυρίως στον ενεργειακό τομέα, σε ευρεία τμήματα του πληθυσμού, μέσω επιδοτήσεων και λοιπών απαλλαγών. Ταυτόχρονα, σε άλλα μέρη του κόσμου το κράτος επικεντρώθηκε στην κάλυψη ιατρικών και λοιπών αναγκών περίθαλψης, μέσα από μετατροπές στις γραμμές παραγωγής των κρατικών επιχειρήσεών τους. Για παράδειγμα, στην Ινδονησία, τη Βραζιλία και την Κίνα, οι εθνικές εταιρείες αεροπορίας και άλλες ΚΕ, συνέδραμαν στην κατασκευή ειδικών αναπνευστήρων των μονάδων εντατικής θεραπείας, μάσκες και άλλα προϊόντα ατομικής προστασίας (World Bank, 2021).

Πέραν των παραπάνω, οι κυβερνήσεις τόσο στον αναπτυσσόμενο όσο και στον αναπτυγμένο κόσμο, υποχρεώθηκαν να σχεδιάσουν μέτρα στήριξης της

επιχειρηματικής και οικονομικής δραστηριότητας. Υπολογίζεται ότι παγκοσμίως, οι κρατικές επιχειρήσεις διαχειρίστηκαν συνολικά κεφάλαια περίπου 7 τρισεκατομμύριων δολαρίων, εκ των οποίων το 4,6% κατευθύνθηκε στις ίδιες, με ορισμένες κατηγορίες όπως οι αερομεταφορείς να λαμβάνουν τη μερίδα του λέοντος (World Bank, 2021). Σε κάποιες γεωγραφικές ζώνες όπως η ανατολική Ασία, η Ευρώπη και η κεντρική Ασία, οι παρεμβάσεις αυτές είχαν μεγάλη επιτυχία, ενώ, σε άλλες όπως η νότια Ασία και η Μέση Ανατολή και βόρεια Αφρική η συνεισφορά τους ήταν πιο περιορισμένη (Διάγραμμα 20). Δεν πρέπει να παραβλέπουμε βέβαια, πως στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης ο ρόλος των κρατικών επιχειρήσεων και οργανισμών στην έρευνα και ανάπτυξη που οδήγησε στην παραγωγή και διανομή των εμβολίων αλλά και των αντικών φαρμάκων, ήταν καθοριστικός. Τα εμβόλια ειδικότερα, δεν θα μπορούσαν να ανακαλυφθούν τόσο σύντομα δίχως τους ισχυρούς δεσμούς των φαρμακευτικών εταιρειών με κρατικά ερευνητικά ιδρύματα και πανεπιστήμια. Οι εταιρείες Moderna και Pfizer συνεργάστηκαν στενά με τα Εθνικά Ινστιτούτα Υγείας των ΗΠΑ και το Πανεπιστήμιο της Πενσυλβάνια, ενώ, η εταιρεία AstraZeneca στην Ευρώπη, επωφελήθηκε από τη διασύνδεση της έρευνάς της με το Πανεπιστήμιο της Οξφόρδης (World Bank, 2021).

Διάγραμμα 20: Average share of firms within national economies that received business aid during Covid-19 pandemic



Πηγή: (World Bank, 2021)



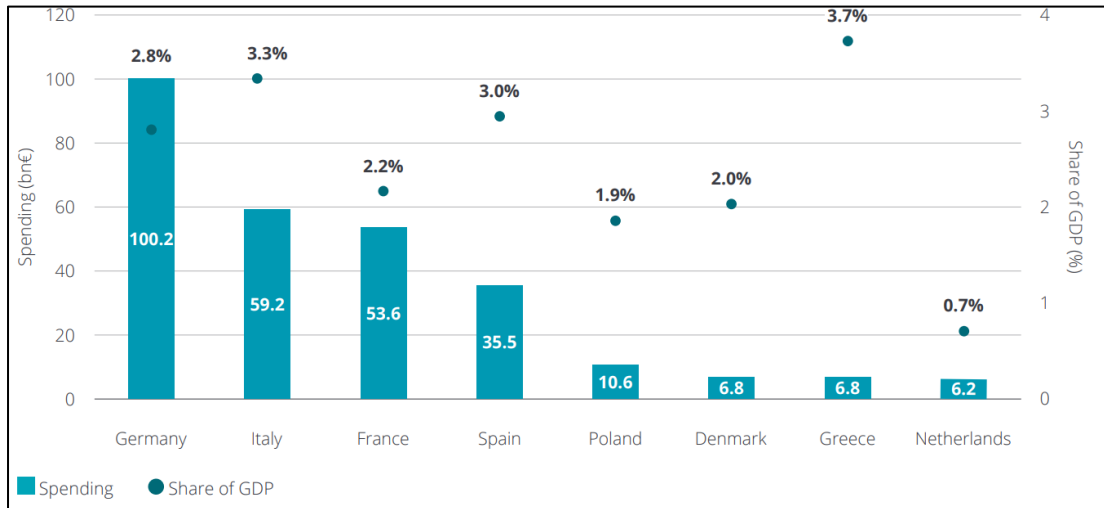
## 5.2 Η ενεργειακή κρίση

Προτού ο πλανήτης συνέλθει από την πανδημία, στα τέλη του 2021, εισήλθε σε μια νέα σοβαρή κρίση, αυτή τη φορά στον ενεργειακό τομέα. Έπειτα από τη Ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, το παγκόσμιο ενεργειακό σύστημα και ειδικότερα το ευρωπαϊκό, ήρθε αντιμέτωπο με μια άνευ προηγουμένου διαταραχή στην παγκόσμια τροφοδοσία ορυκτών καυσίμων και τον μηχανισμό των τιμών τους. Οι προμήθειες ρωσικού φυσικού αερίου, κρίσιμης σημασίας μέχρι πρόσφατα για τη θέρμανση, τις βιομηχανικές διεργασίες και την ενέργεια γενικότερα, μειώθηκαν περισσότερο από 80%, ενώ, οι τιμές χονδρικής αυξήθηκαν έως και 15 φορές με σοβαρές επιπτώσεις σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις. Οι κυβερνήσεις των ΗΠΑ και της Ευρώπης εφάρμοσαν μια σειρά πολιτικών και οικονομικών απαντήσεων για τον μετριασμό των παραπάνω επιπτώσεων. Στις ΗΠΑ, μεταξύ άλλων, εφαρμόστηκε ο νόμος IRA (Inflation Reduction Act) με βασικό σκοπό την ενεργειακή αυτονομία και την αύξηση των επενδύσεων στην πράσινη ενέργεια. Στην Ευρώπη, όπου οι συνθήκες είναι αρκετά πιο περίπλοκες και η ενεργειακή εξάρτηση υψηλότερη, τα κράτη-μέλη της ΕΕ δαπάνησαν περισσότερα από 800 δισεκατομμύρια δολάρια, έως τώρα, με πρωταθλήτρια τη Γερμανία αλλά και άλλες μικρότερες χώρες όπως η Ελλάδα και η Δανία, που αναλογικά, ξόδεψαν σημαντικά ποσά (Διάγραμμα 21).

Στην παραπάνω προσπάθεια, οι κρατικές επιχειρήσεις του τομέα της ενέργειας είχαν σημαντικό μερίδιο στην αντιμετώπιση της κρίσης, μέσω της πρόσβασής τους σε πολύτιμα κοιτάσματα, όπως στην περίπτωση της Νορβηγίας που εξετάσαμε προηγουμένως, αλλά και της Ολλανδίας στην οποία ανήκει το σημαντικό κοιτάσμα φυσικού αερίου του Groningen και διαχειρίζεται η τοπική εταιρεία NAM μαζί με τη Shell. Εκτός αυτών, η αντιμετώπιση περιλάμβανε την ευρεία εκμετάλλευση και άλλων ορυκτών καυσίμων, όπως του γαιάνθρακα και του λιγνίτη. Η χρήση τους αυξήθηκε σε ετήσια βάση σε περισσότερες από 32 TWh, ενώ στην Ελλάδα, μια κατεξοχήν λιγνιτοπαραγωγική χώρα, η ΔΕΗ παράτεινε τη ζωή τριών μονάδων της μέχρι το τέλος του 2025. Υπήρξαν όμως και περιπτώσεις που οι κυβερνήσεις προχώρησαν στην αύξηση του μεριδίου τους σε κρατικές εταιρείες ενέργειας ενώ σε κάποιες περιπτώσεις είχαμε ακόμα και την εθνικοποίηση ιδιωτικών εταιρειών. Τον Σεπτέμβριο του 2021, το γερμανικό κράτος απορρόφησε την εταιρεία Uniper, τον μεγαλύτερο εισαγωγέα φυσικού αερίου της χώρας, στην προσπάθεια να διατηρηθεί ο κλάδος στη ζωή αλλά

και να διασφαλιστεί η εγχώρια ενεργειακή αυτονομία. Ένα χρόνο αργότερα, η Γαλλία ξεκίνησε τη διαδικασία για την πλήρη εθνικοποίηση του τεράστιου ομίλου πυρηνικής ενέργειας EDF, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει μεγαλύτερο έλεγχο στο ενεργειακό της μείγμα.

Διάγραμμα 21: Examples of European spending on energy subsidies (GDP %)



Πηγή: (Deloitte, 2022)

## Κεφάλαιο 6: Συμπεράσματα – Προτάσεις – Εφαρμογές

### 6.1 Συμπεράσματα

Η απάντηση στο ερώτημα αν το κράτος υπήρξε επιτυχημένος επιχειρηματίας, «κουβαλάει» υπέρμετρο ιδεολογικό και ιστορικό φορτίο, και, ενώ θα μπορούσε να είναι εξίσου καταφατική και αρνητική, σίγουρα όμως δεν θα μπορούσε να είναι μονολεκτική και απόλυτη. Οι κρατικές επιχειρήσεις, όπως διαπιστώσαμε, διαδραματίζουν εξαιρετικά σημαντικό ρόλο σε κάθε πεδίο της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής σε παγκόσμια κλίμακα. Όμως, σε σύγκριση με τις εταιρείες του ιδιωτικού τομέα, αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες προκλήσεις άγνωστες στον κόσμο των ιδιωτικών επιχειρήσεων, κυρίως, λόγω διαφορούμενων και συχνά ανταγωνιστικών μεταξύ τους στόχων. Αυτή η διαφοροποίηση φαίνεται πως προκαλεί, με λίγες εξαιρέσεις, τις χαμηλές, κατά μέσο όρο, επιδόσεις τους σε σχέση με τις ιδιωτικές εταιρείες, όπως μικρότερη παραγωγικότητα, μεγαλύτερη αναποτελεσματικότητα και σπατάλη πόρων. Αυτές οι κακές επιδόσεις επιπλέον, προκαλούν στρεβλώσεις στην ανταγωνιστικότητα των οικονομιών, αποδυναμώνουν το χρηματοπιστωτικό και χρηματοοικονομικό σύστημα και σε αρκετές περιπτώσεις, έχουν συμβάλει στη δημοσιονομική κρίση και τα υψηλά επίπεδα διαφθοράς στις χώρες προέλευσης.

Από τη δεκαετία του 1980 και μετά, οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν από τα κράτη, κυρίως της Ευρώπης, μέσα από ιδιωτικοποιήσεις και θεσμικές και διαχειριστικές αλλαγές, επιχείρησαν να βελτιώσουν τις επιδόσεις των ΚΕ. Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι αυτό επετεύχθη σε σημαντικό βαθμό. Ειδικότερα, οι ιδιωτικοποιήσεις σε ορισμένες περιπτώσεις προσέλκυσαν κεφάλαια, έφεραν έσοδα και αναζωογόνησαν την οικονομία. Δεν μπορεί να υποστηριχτεί όμως, ότι οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν τη βέλτιστη ούτε την πιο κατάλληλη επιλογή για όλες τις περιπτώσεις. Αρκετές φορές δε, κατέληξαν σε αποτυχίες, σκάνδαλα και δυσανάλογα μεγάλες κοινωνικές και πολιτικές αναταραχές. Ωστόσο, συγκριτικά, η κατάσταση των ΚΕ δεν βελτιώθηκε. Ακόμη και εκείνες οι επιχειρήσεις που σημείωσαν, εν τέλει και ανεξαρτήτως μεθόδου, καλές επιδόσεις, τις περισσότερες φορές υστερούν σε σχέση με τις ιδιωτικές και άλλες μη κρατικές οντότητες. Η βελτίωση των επιδόσεων επιπλέον,

φαίνεται πως αφορά, κυρίως, ορισμένες αναδυόμενες οικονομίες λόγω των ειδικών συνθηκών και προνομίων που απολαμβάνουν στις χώρες προέλευσης (World Bank, 2014).

Τα επιτυχημένα παραδείγματα διαχείρισης κρατικών επιχειρήσεων σε Νορβηγία και Σιγκαπούρη, αποτελούν μικρές, παρότι, σημαντικές εξαιρέσεις. Πέραν των επιτυχημένων πρακτικών τους, αυτό που εξάγεται ως πιο πολύτιμο στοιχείο από τη μελέτη τους είναι η σημασία της εμπιστοσύνης<sup>10</sup> στις σχέσεις μεταξύ πολιτών και κράτους ως αποφασιστικός παράγοντας στις δυο κοινωνίες που οδηγεί, παρά τις διακυμάνσεις, σε σταθερά μονοπάτια την πορεία εξέλιξης του κράτους και των ΚΕ. Αυτό όμως αποτελεί μια κατάκτηση ως αποτέλεσμα, κυρίως, ιδιαίτερων συνθηκών και μακρόχρονων ιστορικών και κοινωνικών διεργασιών, παρά εφαρμογή μιας επιτυχημένης αρχής (ή αρχών) management ή κάποιας κρατικής υπόδειξης που συνεπώς, σχετικά εύκολα, θα μπορούσε να εφαρμοστεί και αλλού.

Η εμφάνιση σχεδόν διαδοχικών κρίσεων από τα τέλη της δεκαετίας του 2000 μέχρι σήμερα σε διάφορα πεδία (χρηματοπιστωτικό, υγειονομικό και ενεργειακό), αναθώρησε σε όλον σχεδόν τον κόσμο τον ρόλο και μαζί, την υπόσταση των κρατικών επιχειρήσεων. Η σπουδαιότητα του κράτους έγινε και πάλι αυταπόδεικτη, αν και δεν διαπιστώνεται προς το παρόν τάση επιστροφής στα μεταπολεμικά επίπεδα, παρά τη δυναμική παρουσία πολυεθνικών ΚΕ από χώρες όπως η Κίνα και η Ινδία. Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα, οι κρίσεις επιδείνωσαν τις ήδη προ-υπάρχουσες προκλήσεις των κρατικών επιχειρήσεων, μιας και τις έθεσαν σε νέα οικονομική και λειτουργική πίεση. Μένει να αποδειχθεί ωστόσο, αν αυτή η αναβάθμιση του κράτους μπορεί να αποτελέσει ευκαιρία για νέες προσπάθειες βελτίωσης των επιδόσεων των ΚΕ, αντί απλά για αύξηση της κρατικής ιδιοκτησίας και του ελέγχου της οικονομίας μέσω των χρηματοδοτικών και των λοιπών παρεμβάσεων.

## 6.2 Προτάσεις στην παρούσα ανάλυση

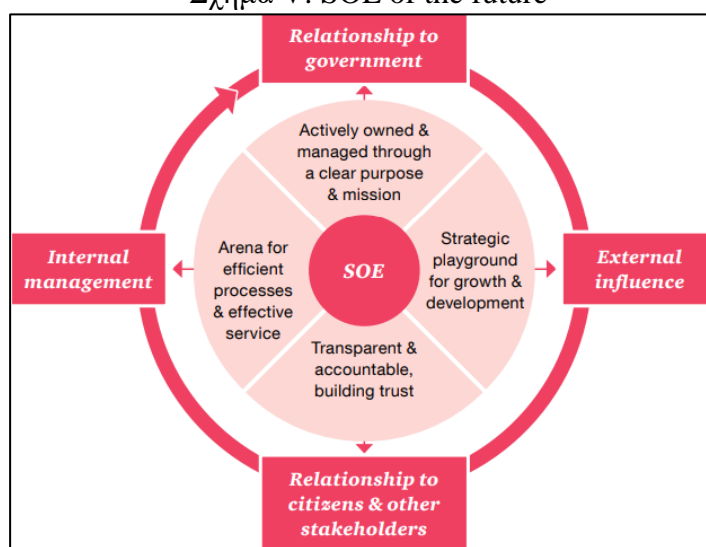
Το ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί προτού υποδειχθούν λύσεις και προτάσεις προς βελτίωση, είναι αν οι κρατικές επιχειρήσεις πρέπει να λειτουργούν, τουλάχιστον

---

<sup>10</sup> Πράγματι, σε έρευνα της PwC και του Ινστιτούτου Ορκωτών Λογιστών Αγγλίας και Ουαλίας, σε δείγμα 10.000 ευρωπαίων πολιτών, διαπιστώθηκε σαφής συσχέτιση μεταξύ των χαμηλών επιπέδων εμπιστοσύνης στην οικονομική διαχείριση των κυβερνήσεων και των χαμηλών επιπέδων στην ικανότητά τους να χρηματοδοτούν βασικές δημόσιες υπηρεσίες, όπως υγειονομική περίθαλψη, εκπαίδευση, κλπ. (PwC, 2015).

αμιγώς, ως ιδιωτικές εταιρείες. Η παρούσα εργασία θεωρεί πως η απάντηση σε αυτό το ερώτημα είναι αρνητική. Το πρωταρχικό καθήκον των ΚΕ δεν είναι μόνον να είναι αποδοτικές, αλλά να παράγουν προστιθέμενη αξία δημιουργώντας ένα μακροπρόθεσμο, βιώσιμο και ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για ένα κράτος ή μια ευρύτερη περιφέρεια. Αυτό σημαίνει ότι δεν πρέπει να παραλείπονται θεμελιώδεις οικονομικές έννοιες, όπως η σχέση κόστους-οφέλους, ούτε όμως ο κοινωνικός αντίκτυπος των δραστηριοτήτων τους. Σε αυτό το πλαίσιο, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους (business scorecard), θα πρέπει να έχει ως στόχο την επίτευξη της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής διαχείρισης (Σχήμα V). Η πρώτη, θέτει ως προτεραιότητα τη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Η δεύτερη, θέτει ως διακύβευμα την αξιοποίηση της επιρροής της εταιρείας στην κοινωνία συν-δημιουργώντας αξία με άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, με σκοπό την επίτευξη ανάπτυξης σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο (PwC, 2015).

Σχήμα V: SOE of the future

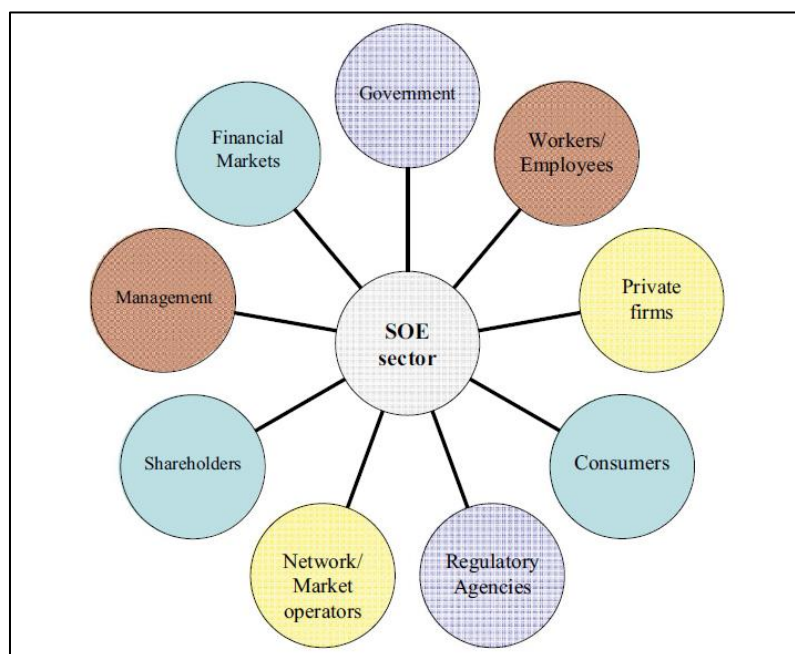


Πηγή: (PwC, 2015)

Οι παραπάνω στόχοι σήμερα καθίστανται αρκετά περίπλοκοι, μια περίοδο που η μεταπολεμική συναίνεση για σαφείς μορφές κρατικής ή ιδιωτικής ιδιοκτησίας των επιχειρήσεων αμφισβητείται έντονα και οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής βρίσκονται σε αναζήτηση νέων υποδειγμάτων κρατικών επιχειρήσεων. Το ζήτημα πλέον, δεν είναι τόσο η διάκριση δημόσιου/ιδιωτικού τομέα αλλά οι όροι με τους οποίους οι κρατικές επιχειρήσεις θα μπορούσαν να λειτουργούν υπό διάφορες μορφές ιδιοκτησίας, μέσα από διαφορετικούς τρόπους συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, σε ένα πιο

σύνθετο και πλουραλιστικό σχήμα (Lampropoulou, 2018). Αυτό άλλωστε αποδεικνύει η εισδοχή νέων και διαφορετικών ενδιαφερόμενων μερών στο περιβάλλον των ΚΕ, κάτι που αντικατοπτρίζει εκτός από το σύνθετο σύνολο στόχων που επιδιώκονται και την πολλαπλότητα των εμπλεκόμενων συμφερόντων (Σχήμα VI). Το νέο δίκτυο των ενδιαφερόμενων μερών περιλαμβάνει τους πολιτικούς προϊστάμενους και τις κυβερνήσεις, τους υπολοίπους μετόχους, τις ρυθμιστικές αρχές και τους φορείς εκμετάλλευσης των δικτύων, το management της κάθε επιχείρησης, τους εργαζόμενους και τα συνδικάτα, την αγορά και τον ανταγωνισμό και τέλος, τους καταναλωτές και τις ενώσεις τους (Lampropoulou, 2018).

Σχήμα VI: The stakeholder network in the SOE sector



Πηγή: (Lampropoulou, 2018)

### 6.2.1 Οι μετασχηματισμοί των ΚΕ

Οι πρόσφατες κρίσεις επιτάχυναν τις προσπάθειες μετασχηματισμού των κρατικών επιχειρήσεων μέσω, κυρίως, της προώθησης ενός υβριδικού τύπου κρατικού καπιταλισμού που ξεπερνά το παραδοσιακό δίπολο κρατισμού/ιδιωτικοποίησης. Αρκετές ΚΕ μετασχηματίστηκαν σε εταιρείες όπου η κυβέρνηση ως μέτοχος μειοψηφίας αναθέτει τη διαχείριση στον ιδιωτικό τομέα, διατηρώντας ορισμένα δικαιώματα στρατηγικών αποφάσεων. Ο συγκεκριμένος τύπος οργάνωσης φέρνει συνεργασίες με ιδιωτικά κεφάλαια μέσα από πιστώσεις, ενισχύσεις ακόμα και προνομιακή πρόσβαση ή προστατευτισμό, και παρατηρείται, συνήθως, σε περιπτώσεις

αγορών ολιγοπωλιακής διάρθρωσης (Musacchio, Lazzarini, & Aguilera, 2014). Με τον τύπο αυτόν περιορίζονται τα προβλήματα που σχετίζονται με υψηλά κόστη συναλλαγής, την σκοπιμότητα διατήρησης και ενίσχυσης του κρατικού ελέγχου σε ορισμένους τομείς της οικονομίας, τις στρεβλώσεις που εμφανίζονται στις συνθήκες ολιγοπωλίων και την ύπαρξη αδύναμων θεσμών και πλημμελούς εφαρμογής της νομοθεσίας (Ευσταθόπουλος & Λαμπροπούλου, 2018). Ένα σχετικό παράδειγμα συναντούμε στον ενεργειακό τομέα της Ουρουγουάης. Η κυβέρνηση σε συνεργασία με την εθνική εταιρεία ενέργειας, σχεδίασαν μια νέα στρατηγική για την περίοδο 2005-2030, η οποία άλλαξε το ενεργειακό μοντέλο της χώρας. Ο νέος σχεδιασμός με την αξιοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων και την εφαρμογή ενός εξαιρετικά ρυθμιζόμενου πλαισίου, τερμάτισε την σχεδόν απόλυτη εξάρτηση από τις εισαγωγές ενέργειας και δημιούργησε την ταχύτερα αναπτυσσόμενη αγορά ΑΠΕ στον κόσμο, το μερίδιο των οποίων έφτασε από το 1,5% το 2013 στο 32% το 2017 (Ikhani & Woertz, 2019). Μια άλλη περίπτωση έχουμε στην αγορά κρέατος στη Βραζιλία. Στα τέλη της δεκαετίας του 2000, η βραζιλιάνικη εταιρεία JBS έγινε ο μεγαλύτερος όμιλος συσκευασίας κρέατος στον κόσμο, εξαγοράζοντας εμβληματικές αμερικανικές εταιρείες. Η εξέλιξη αυτή έγινε δυνατή όμως, χάρη σε μια σειρά μαζικών επιδοτούμενων δανείων που της χορήγησε η κρατική Τράπεζα Ανάπτυξης της Βραζιλίας. Τέλος, υπάρχουν και οι περιπτώσεις που κρατικές επιχειρήσεις συμμετέχουν σε άλλες ιδιωτικές εταιρείες. Για παράδειγμα, τον Ιανουάριο του 2014, το διοικητικό συμβούλιο της (ιδιωτικής) γαλλικής αυτοκινητοβιομηχανίας Peugeot, ενέκρινε συμφωνία με την οποία η κινεζική κρατική αυτοκινητοβιομηχανία Dongfeng και η γαλλική κυβέρνηση θα αποκτήσουν από κοινού ένα μειοψηφικό μερίδιο στην εταιρεία (Musacchio, Lazzarini, & Aguilera, 2014).

Στην Ευρώπη, τις τελευταίες δεκαετίες, παρατηρείται ένα άλλο ενδιαφέρον φαινόμενο, αυτό της ιδιωτικής ενίσχυσης, κυρίως, έργων υποδομής, με τις λεγόμενες συμπράξεις μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ). Οι συμπράξεις αυτές, ως γνωστόν, αποτελούν μακροπρόθεσμες συμβάσεις βάσει των οποίων ο ιδιωτικός τομέας μετατρέπεται σε μια κρατική επιχείρηση ειδικού σκοπού, με επιδίωξη την παροχή και χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως π.χ., η διαχείριση απορριμμάτων, αυτοκινητόδρομων, αεροδρόμιων, η υγειονομική περίθαλψη, κοκ. Βασική αρχή των ΣΔΙΤ είναι η βελτίωση της οικονομικής αποδοτικότητας των πόρων του δημοσίου, μέσω της καλύτερης κατανομής των κινδύνων και ισχυρότερα κίνητρα δράσης. Επιπλέον, οι συμπράξεις προσφέρουν σαφή οριοθέτηση των αναγκών του δημοσίου,

με την εξασφάλιση ότι τα έργα εξυπηρετούν μόνο τον σκοπό τους, μετριάζοντας τους κίνδυνους «γιγάντωσης» του κράτους και των υπερβολικών δαπανών. Έτσι, ο δημόσιος τομέας μπορεί να εστιάσει στο ποιες υπηρεσίες θα πρέπει να παρασχεθούν, αφήνοντας τον ιδιωτικό τομέα να εξετάσει το πώς αυτές θα υλοποιηθούν (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Οι ΣΔΙΤ παρόλα αυτά, δεν αποτελούν πανάκεια, ούτε πειστική απάντηση στην μελλοντική εξέλιξη των ΚΕ, παρά μόνο ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο. Ο λόγος είναι ότι τα έργα των τελευταίων δεκαετιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παρά τα καλά επίπεδα λειτουργίας και συντήρησης, δεν εξασφάλισαν σε όλες τις περιπτώσεις χαμηλότερο κόστος ούτε ταχύτητα στην κατασκευή, παρά μόνο υψηλές αποδόσεις για τους ιδιώτες (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Πολλές ΣΔΙΤ επιπλέον, έχουν αφήσει μόνιμες δημοσιονομικές εκκρεμότητες σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Πορτογαλία, η Ουγγαρία, η Γκάνα, η Τανζανία, το Περού, κ.ά. Οι εκκρεμότητες αυτές σε ορισμένες περιπτώσεις μπορούν να επιδεινώσουν ή ακόμη και να επισπεύσουν μείζονες χρηματοπιστωτικές κρίσεις, όπως συνέβη για παράδειγμα με τα οδικά έργα ΣΔΙΤ σε χώρες που επλήγησαν από μακροοικονομική κρίση (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία, Μαλαισία, Μεξικό) (Romero & Vervynckt, 2017).

#### 6.2.2 Νέες μορφές των ΚΕ κοινής ωφέλειας

Σχετικά πρόσφατα, έχει εμφανιστεί μια νέα υποκατηγορία επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας στο πεδίο της κοινωνικής οικονομίας. Αυτή είναι μια μορφή συνεργατικού χαρακτήρα με την ανάπτυξη συνεταιρισμών, κυρίως, στον τομέα της ύδρευσης, της ενέργειας και τις ΑΠΕ. Οι συγκεκριμένοι συνεταιρισμοί καταγράφουν εξαιρετική δυναμική σε χώρες όπως το Βέλγιο, η Γερμανία, η Γαλλία και οι χώρες της Σκανδιναβίας. Η δράση τους επιτρέπει σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης να δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένους τομείς υψηλής προστιθέμενης αξίας και να εφαρμόζουν τρόπους διοίκησης στοχεύοντας πρωτίστως, στην κάλυψη κοινωνικών και αναπτυξιακών αναγκών σε τοπικό επίπεδο (Ευσταθόπουλος & Λαμπροπούλου, 2018). Ειδικότερα σε ότι αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, καταγράφεται μια ευρεία τάση επαναφοράς ιδιωτικών επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας στις δημοτικές αρχές. Στη Γερμανία ειδικότερα, από το 2005 και μετά έχουν λάβει χώρα 347 αντίστοιχες περιπτώσεις, με τον ενεργειακό τομέα να αποτελεί τη μερίδα του λέοντος. Στη Νορβηγία, το 2017, ο δήμος του Όσλο ανάκτησε με επιτυχία τις υπηρεσίες συλλογής απορριμμάτων, έπειτα από 20 χρόνια ιδιοκτησίας τους



από ιδιωτικές εταιρείες. Στη Γαλλία, τη χώρα με τις μεγαλύτερες περιπτώσεις ιδιωτικοποίησης του νερού η επαναφορά των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης απαριθμεί 106 σχετικές περιπτώσεις. Η πόλη της Γκρενόμπλ είναι πρωτοπόρα σε αυτόν τον τομέα έχοντας επεκτείνει τις δράσεις της και στις υπηρεσίες ενέργειας και τα σχολικά εστιατόρια. Άλλες πόλεις της Γαλλίας, όπως η Briançon και η Νίκαια εκτός από τους παραπάνω τομείς, έχουν επαναφέρει στους δήμους και τις δημόσιες συγκοινωνίες. Στην Ιταλία, η δημοτική επιχείρηση των ΜΜΜ του Μιλάνο λειτουργεί εκτός από τις γραμμές μετρό, τραμ, τρόλεϊ και λεωφορείων ακόμα και υπηρεσία ενοικίασης ποδηλάτων, ενώ, στο εξωτερικό είναι ο διαχειριστής του μετρό της Κοπεγχάγης και ελέγχει το 51% της κοινοπραξίας που πρόκειται να λειτουργήσει το μετρό Θεσσαλονίκης. Στο ΗΒ, νέες δημοτικές εταιρείες ενέργειας ενώνουν τις δυνάμεις τους για την καταπολέμηση της ενεργειακής φτώχειας σε διάφορες πόλεις (π.χ., Νότινγχαμ, Leeds, Doncaster, Bristol) με απώτερο στόχο την στροφή προς τις ΑΠΕ. Αλλά και εκτός της Ευρώπης, στον Καναδά, αρκετές πόλεις όπως το Hamilton, το Banff και το Port Hardy ακύρωσαν τις συμβάσεις ΣΔΙΤ για τη λειτουργία και συντήρηση των εγκαταστάσεων επεξεργασίας νερού και λυμάτων και τις επανάφεραν στους δήμους, επιτυγχάνοντας σημαντική εξοικονόμηση χρημάτων και υψηλότερα περιβαλλοντικά πρότυπα. Συνολικά, τα τελευταία χρόνια έχουν πραγματοποιηθεί παγκοσμίως τουλάχιστον 835 επαναφορές ιδιωτικών υπηρεσιών στις δημοτικές υπηρεσίες περισσότερων από 1600 πόλεων σε 45 χώρες (Kishimoto & Steinfort, 2017).

Η επαναφορά στους δήμους των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δεν αποτελεί απλά μια αλλαγή στην ιδιοκτησιακή δομή αλλά ουσιαστικά, σύμφωνα με τους υποστηρικτές της, πρόκειται για την (ανα)δημιουργία καλύτερων δημόσιων υπηρεσιών, την επίτευξη καθολικής πρόσβασης, τη διασφάλιση διαφάνεια και λογοδοσίας αλλά και την αντιμετώπιση ευρύτερων ζητημάτων όπως η κλιματική αλλαγή. Εκτός αυτών όμως, οι περισσότερες από τις παραπάνω περιπτώσεις έχουν καταρρίψει και τον μύθο ότι οι δημοτικές/κρατικές υπηρεσίες κοστίζουν περισσότερο. Για παράδειγμα, στο Παρίσι όταν οι υπηρεσίες ύδρευσης επανήλθαν στον δήμο, το 2010, το λειτουργικό κόστος μειώθηκε άμεσα κατά 40 εκατομμύρια ευρώ. Στο Newcastle, ο εκσυγχρονισμός της καλωδίωσης του συστήματος σηματοδότησης και οπτικών ινών που πραγματοποίησε μια νέα δημοτική υπηρεσία, κόστισε 11 εκατομμύρια λίρες σε σύγκριση με τις 24 εκατομμύρια που θα κόστιζε, εάν γινόταν από ιδιωτική εταιρεία. Στο Μπέργκεν της Νορβηγίας, η επαναφορά δύο κέντρων φροντίδας ηλικιωμένων έφερε πλεόνασμα 500.000 ευρώ στην πόλη, ενώ αναμενόταν ζημία 1 εκατομμυρίου από την

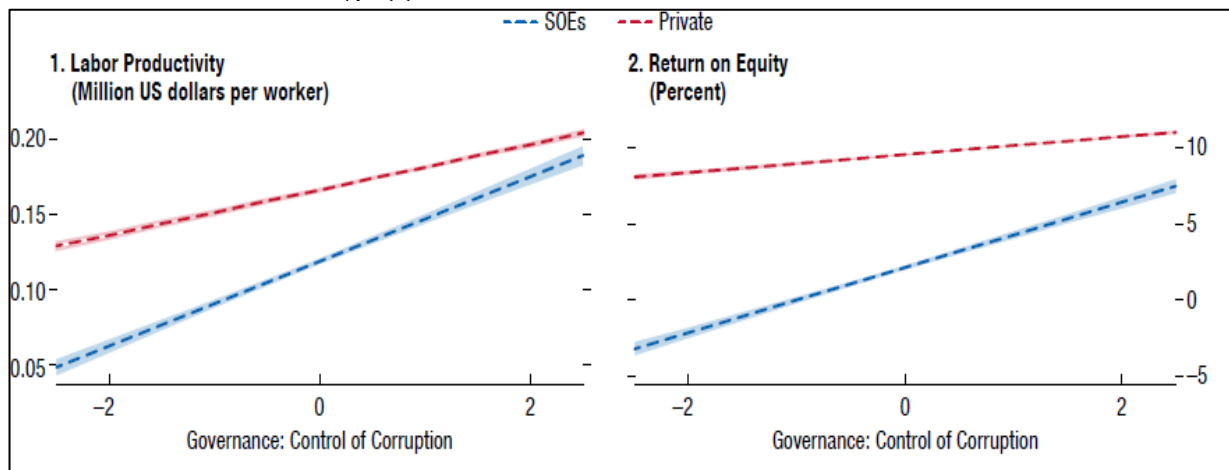
προηγούμενη ιδιοκτησία. Στη Λέον της Ισπανίας, το κόστος υπηρεσιών συλλογής απορριμμάτων και καθαρισμού μειώθηκε από 19,5 εκατομμύρια ευρώ σε 10,5 εκατομμύρια, έπειτα από την επαναφορά στον δήμο (Kishimoto & Steinfort, 2017).

### 6.2.3 Η αντιμετώπιση της διαφθοράς

Τα τελευταία χρόνια, πολλά επιτυχημένα παραδείγματα κρατικών επιχειρήσεων από διάφορες περιοχές του κόσμου, αποδεικνύουν ότι παρά τις εγγενείς δυσκολίες, μπορούν να διαμορφωθούν συγκεκριμένοι και στοιχειώδεις κοινοί τόποι προς την αναζήτηση του κατάλληλου υποδείγματος, για την πιο ορθή και αποτελεσματική τους διαχείριση. Οι επιτυχίες των ΚΕ στη Νορβηγία και τη Σιγκαπούρη μπορεί να αποτελούν αποτέλεσμα μακρών και ιδιαίτερων συνθηκών και χαρακτηριστικών, όμως, σύμφωνα με μελέτες, υπάρχουν δυο τομείς που οι δυο αυτές χώρες υπερέχουν και αν οι υπόλοιπες χώρες επικεντρωθούν σε αυτές, είναι εξαιρετικά πιθανό πως θα βελτιώσει τις επιδόσεις των κρατικών επιχειρήσεών τους. Αναφερόμαστε στη μείωση της διαφθοράς και τη βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης.

Συγκεκριμένα, οι ΚΕ που δραστηριοποιούνται σε χώρες με υψηλά επίπεδα διαφθοράς, είναι κατά μέσο όρο έως και ένα τρίτο λιγότερο παραγωγικές από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις στις ίδιες χώρες. Παρόμοια είναι τα αποτελέσματα και στην απόδοση των ίδιων κεφαλαίων (Διάγραμμα 22). Όσο οι επιδόσεις των κυβερνήσεων σε αυτόν τον τομέα βελτιώνονται, τόσο βελτιώνονται οι επιδόσεις των ΚΕ και οι διαφορές τους με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις συρρικνώνονται. Η ίδια θετική συσχέτιση μάλιστα, φαίνεται πως ισχύει και στις ιδιωτικές εταιρείες της κάθε χώρας. Ο βασικός λόγος είναι ότι οι χώρες με καλύτερες επιδόσεις στην αντιμετώπιση της διαφθοράς, πέραν των υπολοίπων θετικών επιδράσεων, είναι πιο επιλεκτικές στην ίδρυση κρατικών επιχειρήσεων διαθέτοντας τους σχετικούς πόρους σε συγκεκριμένους τομείς, ειδικά στις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, όπου υπάρχει πραγματικός λόγος κρατικής παρέμβασης (IMF, 2020).

Διάγραμμα 22: Governance and Firms' Performance



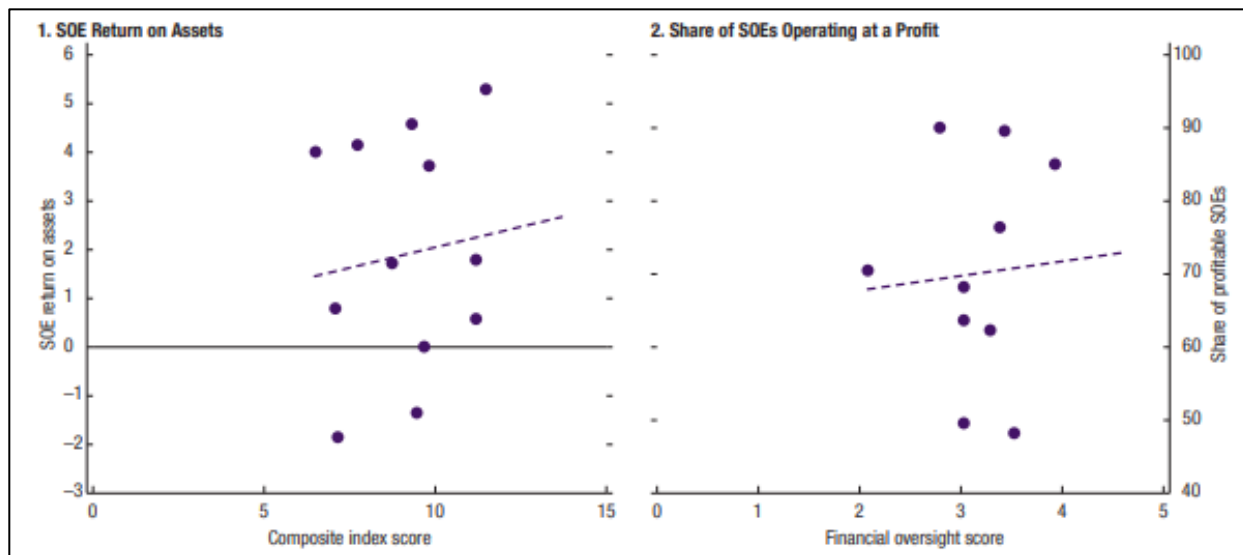
Πηγή: (IMF, 2020)

#### 6.2.4 Η βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης

Η απουσία ή η ανεπαρκής εφαρμογή σύγχρονων και κατάλληλων μεθόδων εταιρικής διακυβέρνησης (ΕΔ), συνιστά, όπως διαπιστώσαμε σε προηγούμενα κεφάλαια, τον βασικό λόγο των κακών επιδόσεων των κρατικών επιχειρήσεων, ανεξαρτήτως γεωγραφικής ζώνης. Η εταιρική διακυβέρνηση ως έννοια αποτελεί γενικότερα, ένα σύνολο κανόνων που εφαρμόζονται στις εταιρείες, συνήθως από ένα μέγεθος και άνω, οι οποίες ρυθμίζουν τη λειτουργία των ανώτατων διοικητικών τους μονάδων, όπως το Διοικητικό Συμβούλιο, τους μετόχους, τον Διευθύνοντα Σύμβουλο, τους διευθυντές και τους λοιπούς managers. Με την ΕΔ επιδιώκεται η υπεύθυνη οργάνωση, λειτουργία, διοίκηση και έλεγχος μιας εταιρείας, με στόχο την αύξηση της αξίας της και την προστασία των έννομων συμφερόντων όλων των ενδιαφερόμενων μερών, με τρόπο με τον οποίο επιτυγχάνονται οι εταιρικοί στόχοι. Η ΕΔ εμπεριέχει συστήματα ελέγχου και αποτίμησης των εταιρικών κινδύνων, καθορισμό και κατανομή των δικαιωμάτων και ευθυνών μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών και την διατύπωση διαδικασιών για τη λήψη αποφάσεων. Ένα αποδοτικό σύστημα εταιρικής διακυβέρνησης, διασφαλίζει ότι το εταιρικό περιβάλλον είναι δίκαιο και διαφανές, οι διευθυντές της εταιρείας λογοδοτούν για τις πράξεις τους και ότι όλες οι επιχειρηματικές συμφωνίες και συμβάσεις που συνάπτει η εταιρεία μπορούν να εφαρμοστούν. Συγκριτική μελέτη του ΔΝΤ στις χώρες της Μέσης Ανατολής και της κεντρικής Αφρικής, κατέδειξε ότι οι ορθές πρακτικές ΕΔ έχουν άμεση συσχέτιση τόσο

με την απόδοση του συνολικού ενεργητικού των ΚΕ, όσο και στο περιθώριο του κέρδους (Διάγραμμα 23).

Διάγραμμα 23: SOE Performance vs Governance Index Scores



Πηγή: (IMF, 2021)

Ένα πρωταρχικό μέτρο προς τον εξορθολογισμό της ΕΔ των κρατικών επιχειρήσεων, είναι η ευθυγράμμιση και συνοχή των δραστηριοτήτων τους με αυτές του κράτους και συνεπώς, την αποφυγή επιβλαβών αντικρουόμενων πολιτικών. Για παράδειγμα, όταν οι ΚΕ συσσωρεύουν ελλείμματα και ο υπόλοιπος δημόσιος τομέας στοχεύει στη δημοσιονομική εξυγίανση, αυτό αποτελεί προφανώς μια αντικρουόμενη πολιτική που θα προκαλέσει προβλήματα εκατέρωθεν. Ένα επιπλέον μέτρο είναι οι κυβερνήσεις αντί των παρεμβάσεων στη διαχείριση των ΚΕ, να αναπτύξουν ικανότητες επίβλεψης και επόπτευσης, με εξειδικευμένες μονάδες υπεύθυνες για την κάθε λειτουργία της επιχείρησης (χρηματοοικονομική, εμπορική, παραγωγική, κοκ.). Στον χρηματοοικονομικό τομέα ειδικότερα, ένα χρήσιμο εργαλείο είναι η ενσωμάτωση των προϋπολογισμών στους εθνικούς προϋπολογισμούς, ώστε οι χρηματοοικονομικές πράξεις, τα περιουσιακά στοιχεία και οι υποχρεώσεις των κρατικών επιχειρήσεων να αποτυπώνονται πλήρως στις οικονομικές καταστάσεις του δημόσιου τομέα. Σε ορισμένες χώρες αυτό εφαρμόζεται ήδη (Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο) ή εν μέρει (Λατινική Αμερική), αλλά σε πολλές άλλες, όπως στην υποσαχάρια Αφρική αλλά και περιέργως, στο μεγαλύτερο μέρος της Ευρώπης, αυτό δεν συμβαίνει. Στον εμπορικό τομέα, ένα μέτρο ορθής ΕΔ είναι η εφαρμογή διαφανούς τιμολογιακής πολιτικής δίχως πολιτικές παρεμβάσεις, ώστε να εξασφαλίζεται η

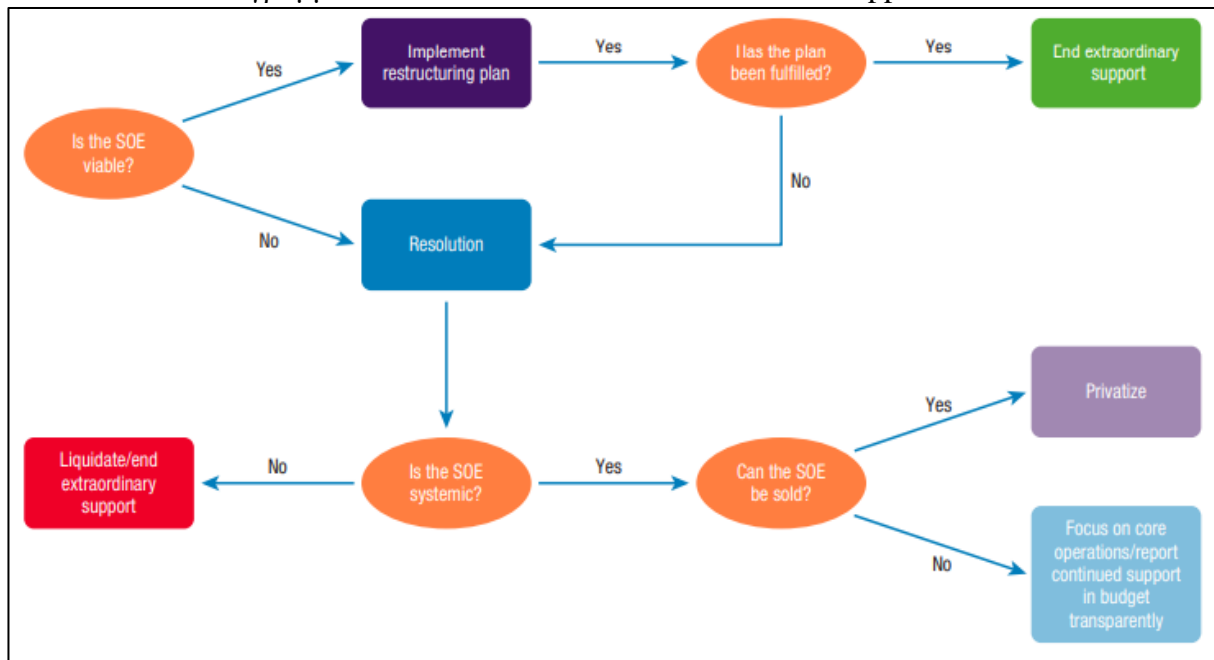
ανάκτηση του κόστους αλλά και η αποφυγή εκμετάλλευσης της (τυχόν) μονοπωλιακής ισχύος της επιχείρησης. Ταυτόχρονα, η τιμολογιακή πολιτική θα πρέπει να προστατεύει τους πιο ευάλωτους καταναλωτές, σε τομείς με έντονες αρνητικές εξωτερικότητες (π.χ., ορυκτά καύσιμα) (OECD, 2005).

Ο ΟΟΣΑ προτείνει προς αυτήν την κατεύθυνση, τη διαμόρφωση ενός νομικού και κανονιστικού πλαισίου για τις κρατικές επιχειρήσεις, με σκοπό την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού και αποφυγή στρεβλώσεων στην αγορά. Το κράτος έτσι, θα ασκεί ενεργή πολιτική ιδιοκτησίας (active ownership policy), δηλαδή, θα δρα ως ενημερωμένος και ενεργός ιδιοκτήτης της επιχείρησης που διασφαλίζει τη διαφάνεια, την υπευθυνότητα, τον επαγγελματισμό και την αποτελεσματικότητα (OECD, 2005). Επιπροσθέτως, η μεταχείριση των υπόλοιπων ενδιαφερόμενων μερών, οφείλει να είναι δίκαιη, με αναγνώριση κάθε δικαιώματός τους και την ισότιμη πρόσβαση στις εταιρικές πληροφορίες. Οι κρατικές επιχειρήσεις θα πρέπει να διαθέτουν διοικητικά συμβούλια με αρμοδιότητες και την απαραίτητη εξουσία, καθώς και ικανότητες και αντικειμενικότητα για την εκτέλεση των καθηκόντων της καθοδήγησης και παρακολούθησης της διαχείρισης (PwC, 2015). Σε ότι δε αφορά τις (κρατικές) πολυεθνικές, πολλά από τα παραπάνω θα πρέπει να καθοριστούν από διακρατικά όργανα και ενώσεις κρατών, ιδίως όταν πρόκειται για δραστηριότητα σε χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου που συχνά συνοδεύεται από κατάχρηση πλουτοπαραγωγικών πηγών, απειλή του περιβάλλοντος, διαφθορά και απόκτηση γεωπολιτικών οφελών (OECD, 2005).

Τέλος, αλλά εξίσου σημαντικό, είναι οι κυβερνήσεις να δίνουν στις ΚΕ τα σωστά κίνητρα, ακόμα και στις περιπτώσεις όπου εκείνες δρουν σε τομείς με περιορισμένο ανταγωνισμό και σημαντικές εξωτερικότητες. Για αυτόν τον σκοπό, οι κυβερνήσεις μπορούν να εφαρμόζουν σε τακτική βάση ένα πλέγμα παραγόντων που θα τους υποδεικνύει τι να πράττουν κάθε φορά σε σχέση με τη βιωσιμότητα ή μη, μιας ΚΕ (Διάγραμμα 24). Σκοπός είναι να οδηγήσει σε αποφάσεις που ελαχιστοποιούν το κόστος των φορολογουμένων και τον κοινωνικό αντίκτυπο και βέβαια, να βελτιώνουν τα οικονομικά αποτελέσματα. Το πλέγμα αυτό δεν θα πρέπει να είναι ενιαίο και θα πρέπει να εφαρμόζεται με ευελιξία, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων συνθηκών κάθε χώρας και κάθε επιχείρησης. Με αυτόν τον τρόπο, η συνέχιση ύπαρξης μιας κρατικής επιχείρησης θα αιτιολογείται ουσιαστικά. Όταν μια ΚΕ δεν είναι πλέον συναφής με το γενικότερο οικονομικό και τεχνολογικό περιβάλλον, θα πρέπει να πωλείται ή να κλείνει με σκοπό τη διαφύλαξη των δημόσιων πόρων και την

απελευθέρωσή τους προς άλλες κατευθύνσεις. Εάν μια κρατική επιχείρηση αποδειχθεί ότι δεν είναι βιώσιμη, αλλά διαθέτει στρατηγική σημασία, οι αρχές θα πρέπει να επιδιώξουν να επικεντρωθούν εκ νέου στις βασικές δραστηριότητες και να βρουν ιδιώτες αγοραστές για μη βασικά τμήματα της εταιρείας (IMF, 2021).

Διάγραμμα 24: Government Decision to Provide Support to SOEs



Πηγή: (IMF, 2021)

Η βέλτιστη εφαρμογή των παραπάνω μπορεί να υποβοηθηθεί από τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου φορέα ως συντονιστή ή κατόχου χαρτοφυλακίου με σχετική δικαιοδοσία, όπως είδαμε συμβαίνει στη Νορβηγία και τη Σιγκαπούρης. Ο φορέας αυτός θα είναι επιφορτισμένος να ελέγχει τις μεγαλύτερες και σημαντικότερες κρατικές συμμετοχές σε επιχειρήσεις της χώρας, ασκώντας έτσι το κράτος μια πολιτική άσκησης κεντρικής ιδιοκτησίας, η οποία προκρίνεται τα τελευταία χρόνια ως η πιο κατάλληλη μορφή για την ευκολότερη παρακολούθηση και αξιολόγηση των επιδόσεων των κρατικών επιχειρήσεων. Με αυτόν τον τρόπο και ο ίδιος ο οργανισμός θα μπορεί να λογοδοτεί σαφέστερα, σε αντίθεση με το να κατανέμεται η ευθύνη σε πολλά, διαφορετικά υπουργεία ή οργανισμούς. Επιπλέον, μια ενιαία οντότητα μπορεί να μετριάσει καταστάσεις που προκύπτουν από αντικρουόμενα κίνητρα από διαφορετικά τμήματα της κυβέρνησης, που ανταγωνίζονται για επιρροή στην κρατική επιχείρηση. Υπάρχουν βέβαια και ανησυχίες ότι η κεντρική ιδιοκτησία θα οδηγήσει σε σπατάλη πόρων και θα λειτουργήσει ως μαγνήτης διαφθοράς, ιδιαίτερα σε κράτη με

μεγαλύτερους και πιο περίπλοκους τομείς. Εγείρει επίσης ερωτήματα σχετικά με το κατά πόσον οι κρατικές επιχειρήσεις μπορούν να επιτύχουν διαφορετικούς στόχους όταν ελέγχονται από έναν μόνο φορέα. Ωστόσο, φαίνεται πως σήμερα υπάρχει μια παγκόσμια τάση προς αυτή την κατεύθυνση, με πολλές χώρες να ιδρύουν ενιαίες οντότητες ιδιοκτησίας ή συντονιστικούς φορείς συνδυάζοντάς τους με τη μαζική εισαγωγή των ΚΕ στα χρηματιστήρια (PwC, 2015).

### **6.3 Καινοτομία, οικοσύστημα επιχειρηματικότητας και κρατικές επιχειρήσεις**

Σύμφωνα με αρκετές αναλύσεις, η εξέλιξη των οικονομιών από τη δεκαετία του 1980 και έπειτα, έστρεψε τον ιδιωτικό τομέα προς περισσότερο βραχυπρόθεσμες στρατηγικές, προσανατολισμένες στην εξουδετέρωση των κινδύνων, ακόμη και σε ανεπτυγμένες οικονομίες όπως οι ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο. Ως αποτέλεσμα, αναδύθηκε ένα νέο πεδίο πολιτικής για τις κυβερνήσεις στον τομέα της καινοτομίας, ειδικότερα σε χώρους που χαρακτηρίζονται από βαθιά αβεβαιότητα, με αποτέλεσμα οι κρατικές επιχειρήσεις να θεωρούνται ως συμπληρωματικό ή ακόμα και εναλλακτικό μέσο των ιδιωτικών επιχειρήσεων στον τομέα αυτόν. Ως καινοτομία, ο πρωτοπόρος οικονομολόγος Joseph Schumpeter, όρισε το σημαντικό πλεονέκτημα που διαθέτει ο «επαναστάτης της παραγωγής» (entrepreneur) έναντι των ανταγωνιστών του (Mazzucato, 2013). Ο ΟΟΣΑ (εγχειρίδιο «Frascati»), ορίζει την καινοτομία ως την μετατροπή μιας ιδέας σε εμπορεύσιμο προϊόν, υπηρεσία, λειτουργική μέθοδο παραγωγής ή διανομής- νέα ή βελτιωμένη- ή ακόμα μια νέα μέθοδος παροχής κοινωνικής υπηρεσίας. Κατά τον Peter Drucker (1985), η καινοτομία είναι μια πειθαρχημένη διαδικασία που μπορεί να μαθευτεί και να εξασκηθεί ενώ οριοθετείται και αναπτύσσεται, είτε από εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα στην κοινωνία και την αγορά, είτε λόγω των τεχνολογικών αλλαγών στα εργαστήρια και στα ερευνητικά ιδρύματα.

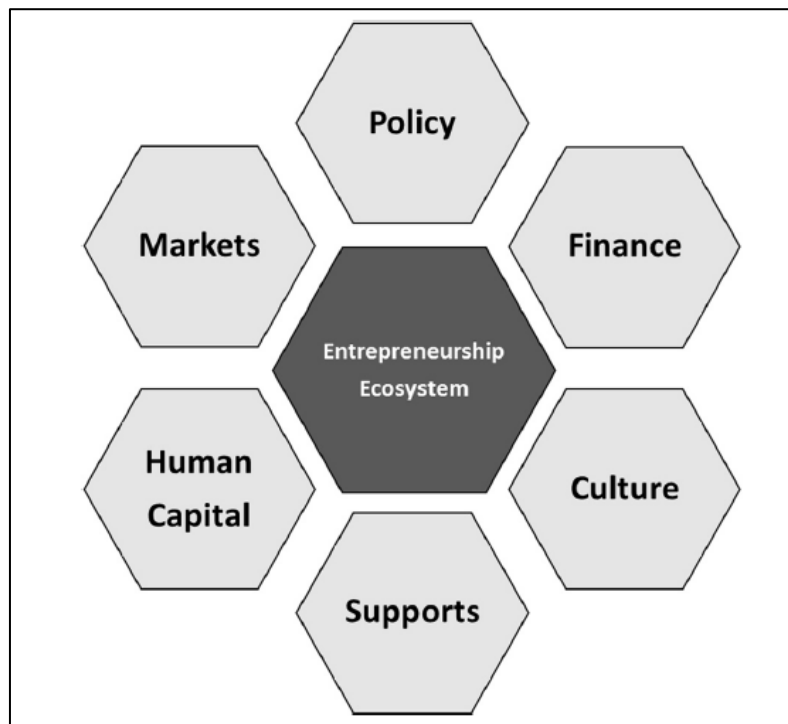
Με βάση τους παραπάνω ορισμούς, η Mazzucato (2013) υποστηρίζει ότι οι δημόσιοι πόροι είναι απαραίτητο να διοχετεύονται στην καινοτομία, με κριτήριο τη θεώρηση του κράτους ως βασικού συνεργάτη του ιδιωτικού τομέα και συχνά, πιο τολμηρού και πρόθυμου να αναλάβει ρίσκα που εκείνος δεν επιθυμεί ή δεν μπορεί να αναλάβει. Αυτό δεν σημαίνει ότι το κράτος πρέπει διαρκώς να ιδρύει επιχειρήσεις, ούτε

να επαφίεται μόνο στη δημιουργία γνώσης μέσω των ερευνητικών κέντρων και των πανεπιστημίων. Σημαίνει όμως, να κινητοποιεί πόρους που θα επιτρέψουν την ευρεία διάδοση της γνώσης και των παραγόμενων καινοτομιών σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Και αυτό επειδή η καινοτομία είναι στον πυρήνα της μια έννοια κοινωνική και οικονομική και λιγότερο επιστημονική ή τεχνική. Συνεπώς, η κρατική στήριξη δεν θα πρέπει να εξετάζει μόνο τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της, αλλά κυρίως, την επίδραση που θα έχει στην αγορά και συνεπώς, πρέπει να κατευθύνεται όχι μόνο προς τις επιστημονικά τεκμηριωμένες «εφευρέσεις» αλλά, τις εμπορικά βιώσιμες «καινοτομίες» (Fuerlinger, Fandl, & Funke, 2015).

Ο πιο κατάλληλος τρόπος για αυτόν τον σκοπό είναι η διαμόρφωση ενός οικοσυστήματος επιχειρηματικότητας, δηλαδή, ενός οργανωμένου δικτύου οργανισμών και θεσμών που αλληλοεπιδρούν μεταξύ τους, με κύριο σκοπό να προσφέρουν στον καινοτόμο επιχειρηματία όλες εκείνες τις συνθήκες για να διαβεί τα στάδια της επιχειρηματικής ανάπτυξης και εξέλιξης. Ένα σωστά δομημένο οικοσύστημα σημαίνει ότι τα βασικά του μέρη λειτουργούν αρμονικά και ολοκληρωμένα μεταξύ τους: οι πολιτικές ανάπτυξης, υποστήριξης και χρηματοδότησης του οικοσυστήματος, η αγορά για τη διάθεση των προϊόντων και υπηρεσιών και βέβαια, το κατάλληλο ανθρώπινο κεφάλαιο. (Σχήμα VII). Η διαδικασία της εμπλοκής του κράτους σε διεθνές, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, μέσα σε ένα οικοσύστημα, περιλαμβάνει διάφορες φάσεις, από την επιστημονική έρευνα και την τεχνολογική ανακάλυψη έως την παραγωγική διαδικασία και την είσοδο στην αγορά (Σχήμα VIII). Η μεγαλύτερη απόδειξη επιτυχίας των παραπάνω διεργασιών, είναι το γεγονός ότι σήμερα οι μεγαλύτερες εταιρείες στον κόσμο στον χώρο της τεχνολογίας έχουν αναδειχθεί από δυο τέτοια τεράστια οικοσυστήματα: στη Silicon Valley της Καλιφόρνια και στη Βοστώνη (Fuerlinger, Fandl, & Funke, 2015).

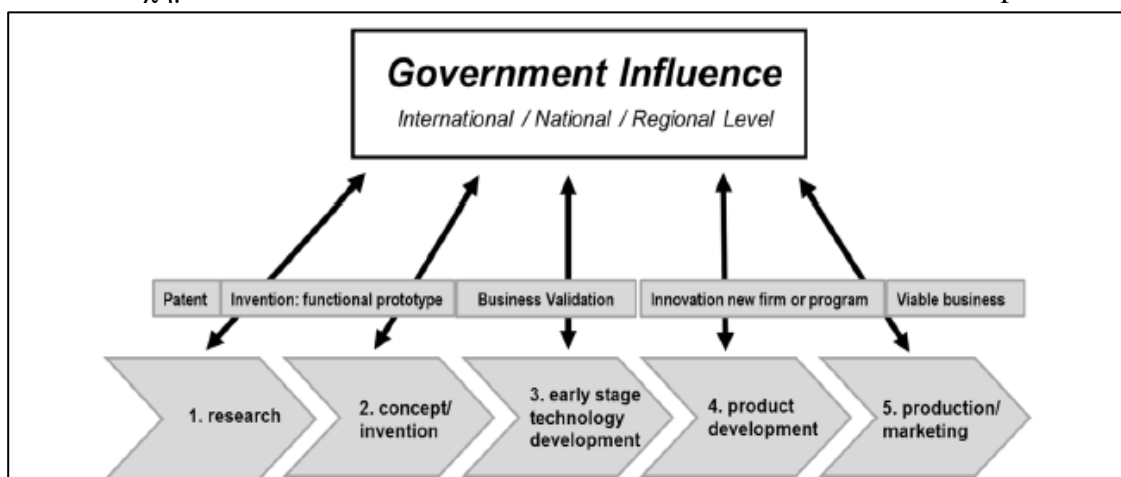


Σχήμα VII: six domains of an entrepreneurship ecosystem



Πηγή: (Fuerlinger, Fandl, & Funke, 2015)

Σχήμα VIII: Government influence on the science-based innovation process



Πηγή: (Fuerlinger, Fandl, & Funke, 2015)

### 6.3.1 Κοινωνία 5.0

Ο ρόλος ενός οικοσυστήματος καινοτομίας γίνεται πιο επιδραστικός, αν τον εντάξουμε μέσα στις ευρύτερες αλλαγές που συντελούνται στο κοινωνικό πεδίο, συνδέοντας τη δημιουργικότητα με την αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων και

ιδιαίτερα, την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Ο συνδυασμός αυτός αποτελεί μέρος ενός πολύπλευρου και φιλόδοξου σχεδιασμού που έχει τεθεί στη βιβλιογραφία αλλά και στο εμπειρικό πεδίο, και ορίζεται ως «Κοινωνία 5.0» (Society 5.0). Τον όρο αυτόν εισήγαγε στον δημόσιο διάλογο το 2016 το Συμβούλιο Επιστήμης, Τεχνολογίας και Καινοτομίας της Ιαπωνίας<sup>11</sup>. Πρόκειται για ένα φιλόδοξο σχέδιο κοινωνικού και ψηφιακού μετασχηματισμού, προκειμένου να ευθυγραμμιστεί το ανθρώπινο με το βιομηχανικό περιβάλλον με όσο το δυνατόν πιο φυσικό τρόπο. Η «Κοινωνία 5.0», οραματίζεται μια μελλοντική κοινωνία όπου η τεχνολογία και η καινοτομία αξιοποιούνται για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων και την ενίσχυση της ευημερίας των ατόμων και των κοινοτήτων (Nikiforova, Alor Flores, & Lytras, 2023).

Το κράτος μέσα από τους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις του είναι προφανές ότι έχει κεντρικό ρόλο στην υλοποίηση των στόχων της «Κοινωνίας 5.0», μέσα από την αξιοποίηση των πόρων και των δυνατοτήτων τους αλλά και λόγω της δημόσιας αποστολής του. Ένα από τα πρώτα πεδία που οι στόχοι της «Κοινωνίας 5.0» βρήκαν πρακτική εφαρμογή, είναι στον τομέα των λεγόμενων «ανοικτών δεδομένων» (open data)<sup>12</sup>, μια έννοια επίσης σχετικά πρόσφατη, άμεση απόρροια της τεχνολογικής εξέλιξης. Ειδικότερα, τα ανοικτά κυβερνητικά δεδομένα θεωρούνται σημαντικός παράγοντας για τη διαφάνεια και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τις κυβερνήσεις, μια βασική προϋπόθεση όπως διαπιστώσαμε προηγουμένως για την ανάπτυξη αποδοτικών και υγιών κρατικών επιχειρήσεων. Παραδείγματα επιτυχούς εκμετάλλευσης των ανοικτών δεδομένων διαθέτουμε σήμερα από αρκετά κράτη του κόσμου, όπως και τομείς ενδιαφέροντος. Στον τομέα της ενέργειας π.χ., η δημόσια εταιρεία της Πορτογαλίας EDP, επιχείρησε να αντιμετωπίσει μέσα από τη χρήση ανοικτών δεδομένων τις ιδιαίτερες προκλήσεις του κλάδου, δημιουργώντας νέες συνεργασίες με κοινότητες ακαδημαϊκών, ερευνητών αλλά και με πελάτες και άλλα

---

<sup>11</sup> Ο λόγος που η Ιαπωνία έφερε πρώτη αυτήν την έννοια στην επιφάνεια, βασίζεται τόσο στην ανεπτυγμένη οικονομία της όσο και στις εντεινόμενες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η χώρα, όπως η απειλή των φυσικών καταστροφών και η αυξανόμενη γήρανση του πληθυσμού (Nikiforova, Alor Flores, & Lytras, 2023).

<sup>12</sup> Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα «ανοικτά δεδομένα» αποτελούν σύνολα δεδομένων προσβάσιμα σε όλους σε αναγνώσιμη ψηφιακή μορφή που επιτρέπει τη δια-λειτουργικότητα με άλλα δεδομένα, ενώ, παράλληλα δεν υπόκεινται σε περιορισμούς όσον αφορά τη χρήση και επαναχρησιμοποίησή τους. Τα ανοικτά δεδομένα διακρίνονται σε πολλά είδη, όπως τα δεδομένα για τον πολιτισμό, την επιστήμη, τα χρηματοοικονομικά δεδομένα, τα στατιστικά δεδομένα, την μετεωρολογία και το περιβάλλον (σ.σ.).

ενδιαφερόμενα μέρη. Οι συνεργασίες αυτές παρήγαγαν ανοικτά δεδομένα, δίνοντας την ευκαιρία στους χρήστες να μοιραστούν λύσεις σε βασικά προβλήματα, αξιοποιώντας τη συλλογική γνώση και εμπειρία. Ταυτόχρονα, η εταιρεία αξιοποίησε αυτά τα δεδομένα με σκοπό την ενίσχυση start-up έργων και νέων ακαδημαϊκών και επιστημονικών ερευνών, διευκολύνοντας την ανάπτυξη νέων υπηρεσιών προς όφελος του συνεχούς μετασχηματισμού του κλάδου της ενέργειας και ιδιαίτερα των ΑΠΕ (Nikiforova, Alor Flores, & Lytras, 2023).

Στον τομέα της πρόληψης καταστροφών, ανθρωπογενών και φυσικών, η χρησιμότητα των ανοικτών δεδομένων είναι προφανώς πολύ υψηλή, ως πηγή για τη διαμόρφωση διάφορων μοντέλων και προβλέψεων και τον προσδιορισμό πιθανών καταστροφών. Ένα επιτυχές παράδειγμα αποτελεί η ινδονησιακή πλατφόρμα «Petabencana», ένα ψηφιακό οικοσύστημα ανταλλαγής πληροφοριών που παράγει χάρτες απεικόνισης καταστροφών σε πραγματικό χρόνο, χρησιμοποιώντας δεδομένα που συλλέγονται από μέσα κοινωνικής δικτύωσης και κυβερνητικές υπηρεσίες της Τζακάρτα. Με αυτόν τον τρόπο ο χάρτης λειτουργεί ως υποστήριξη λήψης αποφάσεων για τους πολίτες και τις κυβερνητικές υπηρεσίες, ώστε να εκκενώσουν περιοχές και να μεταφερθούν σε ασφαλή σημεία. Ένας ακόμη εξαιρετικά πρόσφορος τομέας στη χρήση των ανοικτών δεδομένων αποτελεί ο τομέας της υγείας, κάτι που αποδείχθηκε κατά την έξαρση της πανδημίας COVID-19. Τα σχετικά δεδομένα που διαμοιράστηκαν πυροδότησαν την ανάπτυξη διαφόρων σχετικών υπηρεσιών, όπως δυναμικές απεικονίσεις, εφαρμογές παρακολούθησης επαφών και άλλες που σχετίζονται με την κινητικότητα και την μοντελοποίηση της εξάπλωσης της νόσου, με σκοπό την καλύτερα τεκμηριωμένη λήψη αποφάσεων από τους αρμόδιους φορείς. Στην Ουρουγουάη για παράδειγμα, αναπτύχθηκε η διαδικτυακή εφαρμογή «Atuservicio» από την DATA, μια μη κυβερνητική οργάνωση τεχνολογίας και το Υπουργείο Υγείας της χώρας. Η εφαρμογή εμπλουτίζεται από τη συνεργασία με εμπειρογνώμονες, την ακαδημαϊκή κοινότητα, τα μέσα ενημέρωσης και άλλες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και προσφέρει στους πολίτες πρόσβαση σε εξατομικευμένα δεδομένα των παρόχων υγειονομικής περίθαλψης, χρησιμοποιώντας τα για σύγκριση και λήψη αποφάσεων στο επίπεδο της καθημερινότητας.

Στον τομέα των δημόσιων μεταφορών, ένα από τα πιο γνωστά παραδείγματα χρήσης ανοικτών δεδομένων εφαρμόζει ο φορέας του Μητροπολιτικού Δήμου του Λονδίνου «Transport for London (TfL)» που ελέγχει και συντονίζει τα ΜΜΜ της πόλης. Ο TfL κατάφερε να μετασχηματίσει τα ανοικτά δεδομένα σε πληροφορίες σε

πραγματικό χρόνο σχετικά με τις αφίξεις, τα χρονοδιαγράμματα, καθώς και άλλα ποιοτικά χαρακτηριστικά του δικτύου των ΜΜΜ όπως η ποιότητα του αέρα, η προσβασιμότητα, κ.ά.. Στην Αυστρία επίσης, οι Εθνικοί Σιδηρόδρομοι της χώρας έχουν εισαγάγει στο εσωτερικό της εταιρείας την ομάδα εργασίας «Open Innovation», με σκοπό τη συγκέντρωση ιδεών για την αναβάθμιση της συνολικής εμπειρίας των χρηστών σε κατηγορίες όπως η εύρεση θέσης, η ευεξία στους σιδηροδρομικούς σταθμούς, η ψηφιοποίηση λειτουργιών, κ.ά.. Ως χρήστες προσδιορίζονται όχι μόνο οι πελάτες αλλά και οι εργαζόμενοι, οι προμηθευτές και άλλοι συνεργάτες (European Commission, 2021).

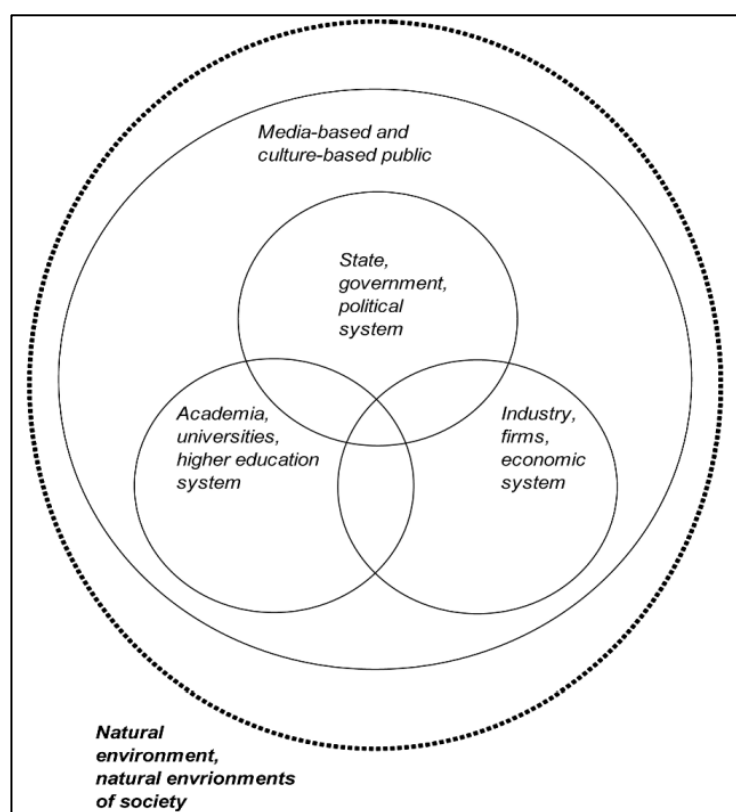
Τέλος, στον τομέα της εξυπηρέτησης των πολιτών, ένα σχετικό παράδειγμα είναι το «Papelea», μια υπηρεσία που παρέχει υποστήριξη σε πολίτες της Ισπανίας και του Μεξικού πάνω σε ζητήματα νομικής και διοικητικής φύσης, συλλέγοντας δημόσιες πληροφορίες από διάφορους ιστότοπους των δυο χωρών και παρέχοντάς τες στους ενδιαφερόμενους με συνοπτικό και δομημένο τρόπο. Παρόμοια εφαρμογή έχει αναπτύξει και η πόλη του Μπουένος Άιρες, όπου εκεί παρατίθενται οι πιο ενημερωμένες πληροφορίες σχετικά με τα δημόσια έργα, όπως ο προϋπολογισμός, οι ημερομηνίες έναρξης και λήξης, τα έγγραφα ανάθεσης και υποβολής προσφορών και άλλες πληροφορίες (Nikiforova, Alor Flores, & Lytras, 2023).

### 6.3.2 Οι έλικες καινοτομίας

Η «Κοινωνία 5.0» επισημαίνει, πρωτίστως, τη σημασία της συνεργασίας μεταξύ διαφόρων ενδιαφερομένων μερών, όπως της κυβέρνησης, της βιομηχανίας/αγοράς, της ακαδημαϊκής κοινότητας και της κοινωνίας των πολιτών. Η συνεργασία αυτή σχηματίζεται ακολουθώντας το υπόδειγμα των αποκαλούμενων «ελίκων καινοτομίας». Το υπόδειγμα αυτό ξεκίνησε τη δεκαετία του 1990 με την τριπλή έλικα (triple helix), στην οποία έχουμε την αλληλοεπίδραση του κράτους, της επιχειρηματικής κοινότητας και της ακαδημαϊκής κοινότητας μέσα από ένα ισχυρό πλέγμα παράλληλων σχέσεων μεταξύ τους. Οι κρατικές επιχειρήσεις, ως μέρος του κράτους, αποτελούν σημαντικό τμήμα του παραπάνω πλέγματος, συνεργαζόμενες με την επιχειρηματική και ακαδημαϊκή κοινότητα. Έτσι, αποκτούν πρόσβαση σε πληροφορίες για την αγορά, τις τεχνολογίες αιχμής και τις βέλτιστες πρακτικές κάθε κλάδου με αποτέλεσμα να ενισχύουν την ανταγωνιστικότητά τους, να προωθήσουν την καινοτομία και να βελτιώσουν την επιχειρησιακή τους αποτελεσματικότητα. Η εξέλιξη

του παραπάνω υποδείγματος, έφερε την προσθήκη μιας τέταρτης «έλικας» (quadruple helix), αυτή της κοινωνίας των πολιτών, η οποία περικλείει πολλά ενδιαφερόμενα μέρη αλλά και ευρύτερες αξίες και έννοιες όπως τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, τον πολιτισμό, τις αξίες, τον τρόπο ζωής, την τέχνη, κοκ. Η προσθήκη αυτή αποφέρει επιπλέον οφέλη στις κρατικές επιχειρήσεις, διασφαλίζοντας τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, την εμπιστοσύνη του κοινού και την εμπέδωση της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης, μεγιστοποιώντας τον αντίκτυπο των δραστηριοτήτων τους στους τομείς και τις κοινότητες που εξυπηρετούν. Το υπόδειγμα των ελίκων συμπληρώθηκε σχετικά πρόσφατα με το φυσικό περιβάλλον ως πέμπτη έλικα (quintuple helix), ολοκληρώνοντας μέχρι τώρα, το θεωρητικό πρότυπο (Σχήμα ΙΧ). Η προσθήκη αυτή αναδεικνύει, κυρίως, τη σημασία της βιώσιμης ανάπτυξης η οποία επαυξάνει την ευαισθητοποίηση των επιχειρήσεων σε περιβαλλοντικά αλλά και κοινωνικά ζητήματα, υποστηρίζει βιώσιμες και κοινωνικά υπεύθυνες πρακτικές και συγχρόνως, τους τρόπους που τα παραπάνω μπορούν να επιτευχθούν μέσα από νέες εννοιολογικές αντιλήψεις, όπως η πράσινη καινοτομία και η πράσινη επιχειρηματικότητα (Carayannis & Campbell, 2009).

Σχήμα ΙΧ: The five-helix model of the Quintuple Helix



Πηγή: (Carayannis, Barth, & Campbell, 2012)

### 6.3.3 Η εφαρμογή της τριπλής έλικας καινοτομίας στο μεταπολεμικό κράτος των ΗΠΑ

Οι έλικες καινοτομίας δεν αποτελούν κάτι νέο, τουλάχιστον σε πρακτικό επίπεδο. Στις ΗΠΑ, της περιόδου από τη δεκαετία του 1940 μέχρι περίπου τη δεκαετία του 1990, επικράτησε ένα εξαιρετικά αντιπροσωπευτικό δείγμα της αποτελεσματικότητάς τους. Ως γνωστόν, στις ΗΠΑ η διάρθρωση του ευρύτερου δημόσιου ή κρατικού (ομοσπονδιακού) τομέα, περιλαμβάνει πέραν των δημόσιων επιχειρήσεων, τις λεγόμενες κυβερνητικές υπηρεσίες, όπως για παράδειγμα η Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος, η Ομοσπονδιακή Επιτροπή Επικοινωνιών, η Ρυθμιστική Επιτροπή Πυρηνικής Ενέργειας, κ.ά. Οι υπηρεσίες αυτές δρουν ανεξάρτητα από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση και την εξουσία του Προέδρου, μπορούν να παράξουν νομοθετικό έργο, να χρηματοδοτήσουν εταιρείες και ανεξάρτητα projects και να ενισχύσουν την έρευνα και ανάπτυξη σε κάθε τομέα που κρίνεται χρήσιμος, πρωτίστως για την ασφάλεια και ευημερία των ΗΠΑ. Ταυτόχρονα όμως, δεν αποτρέπουν, αντιθέτως υποστηρίζουν, τη διάχυση της έρευνας και ανάπτυξης στο υπόλοιπο φάσμα της οικονομίας. Έτσι, ο ρόλος των υπηρεσιών αυτών είναι εξαιρετικά παρεμβατικός και επιδραστικός, με ένα τρόπο που υπερβαίνει την απλή χρηματοδότηση της επιστήμης, στοχεύοντας σε πολυσήμαντες επιδιώξεις όπως η αλληλεπίδραση μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, η αναζήτηση κεφαλαίων που εμπλέκονται στην τεχνολογία, η διευκόλυνση της εμπορευματοποίησης του τελικού προϊόντος, κ.κ.

Η πολιτική αυτή ξεκίνησε ουσιαστικά από τον Β' ΠΠ και έπειτα, με την εις βάθος συνεργασία του Πενταγώνου με την Ατομική Επιτροπή Ενέργειας και την Εθνική Υπηρεσία Αεροναυτικής και Διαστήματος (NASA), οι οποίες τέθηκαν υπό την μεγάλη ομπρέλα της υπηρεσίας Έρευνας Προηγμένων Ερευνητικών Προγραμμάτων Άμυνας (DARPA) του υπουργείου Άμυνας. Η DARPA, είναι ένας φορέας που δημιουργήθηκε το 1958, έναν χρόνο περίπου μετά την εκτόξευση του Σπούτνικ, με κύριο στόχο την ανάπτυξη αναδυόμενων τεχνολογιών και εκτέλεση προγραμμάτων E&A, ώστε να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ ακαδημαϊκού έργου και τεχνολογικής ανάπτυξης, μέσα αλλά και πέρα από το πλαίσιο της στρατιωτικής εξέλιξης (Mazzucato, 2013). Η δράση της άνοιξε νέους δρόμους και έδωσε ευκαιρίες σε πολλούς επιστήμονες να προτείνουν καινοτόμες ιδέες και να λάβουν χρηματοδότηση και περαιτέρω βοήθεια. Η DARPA έτσι, χρηματοδότησε τη δημιουργία των πρώτων τμημάτων πληροφορικής και παρείχε σε εκατοντάδες νεοσύστατες επιχειρήσεις πρώιμη ερευνητική υποστήριξη. Τα πιο emblematicά της αποτελέσματα εντοπίζονται στην έρευνα των ημιαγωγών και την

ανάπτυξη των πρώτων σταδίων του διαδικτύου, συμβάλλοντας ουσιαστικά στην ανάπτυξη της βιομηχανίας των υπολογιστών, καθώς και πολλές άλλες τεχνολογίες που ενσωματώθηκαν σε αυτήν αργότερα. Αναπόφευκτα, ένα νέο περιβάλλον στην επιχειρηματική καινοτομία προέκυψε όταν μια ομάδα επιστημόνων σχημάτισε το 1957 την εταιρεία «Fairchild 71 Semiconductor». Η εταιρεία αυτή, μέσα από αδιάληπτες προμήθειες που έλαβε από τον αμερικανικό στρατό, δημιούργησε μια πραγματική επανάσταση στον χώρο των τρανζίστορ και των ολοκληρωμένων κυκλωμάτων από σιλικόνη, οι οποίες οδήγησαν στην κατασκευή και παραγωγή του πρώτου προσωπικού υπολογιστή. Στην εταιρεία αυτή οφείλεται εν πολλοίς και η μεταγενέστερη κουλτούρα των «spin-offs», το υπόδειγμα δηλαδή της ανάπτυξης των τεχνοβλαστών<sup>13</sup>, ως αποτέλεσμα της οικονομικής αξιοποίησης και εκμετάλλευσης της έρευνας και της διασύνδεσής της με την παραγωγική διαδικασία, το οποίο, ουσιαστικά, έδωσε υπόσταση σε αυτό που συνιστά σήμερα η Silicon Valley (Mazzucato, 2013).

Η παραπάνω πολιτική διατηρήθηκε και τη δεκαετία του 1980, παρά την κυρίαρχη άποψη εκείνης της περιόδου περί της απομάκρυνσης του κράτους από την αγορά. Ένα από τα πιο σημαντικά γεγονότα αυτής της φάσης ήταν η ίδρυση της κυβερνητικής υπηρεσίας SBIR, η οποία δέσμευε από άλλες υπηρεσίες με μεγάλους προϋπολογισμούς έρευνας ένα ποσοστό της χρηματοδότησής τους για την υποστήριξη μικρών, ανεξάρτητων επιχειρήσεων. Ως αποτέλεσμα, το πρόγραμμα παρείχε στήριξη έως και 2 δισεκατομμύρια δολάρια ανά έτος σε σημαντικό αριθμό καινοτόμων και νεοσύστατων επιχειρήσεων. Ένα χρόνο μετά, η νομοθετική πράξη Orphan Drug Act<sup>14</sup> που πέρασε η Υπηρεσία Τροφίμων και Φαρμάκων, έδωσε τη δυνατότητα σε μικρές εταιρείες του χώρου να διεκδικήσουν ένα κομμάτι από την αγορά των φαρμάκων για τη θεραπεία σπάνιων παθήσεων (Mazzucato, 2013).

#### *6.3.3.1 Η Apple, η Google και το διαδίκτυο*

Το πρόγραμμα SBIR μαζί με την DARPA χρηματοδότησε και τη διάσημη εταιρεία Apple συμβάλλοντας στην επιτυχία της εταιρείας να κερδίσει το μεγαλύτερο μερίδιο της αγοράς ξεοδεύοντας συγκριτικά, λιγότερα χρήματα σε E&A σε σχέση με

---

<sup>13</sup> «Τεχνοβλαστός» είναι μια κεφαλαιουχική εταιρεία που ιδρύεται από το ακαδημαϊκό προσωπικό ερευνητικών οργανισμών, με σκοπό την εμπορική αξιοποίηση των ερευνητικών αποτελεσμάτων και της παραγόμενης γνώσης, μόνο του ή και σε συνεργασία με τρίτα φυσικά και νομικά πρόσωπα (πληροφορίες από τον ιστότοπο του ΕΜΠ).

<sup>14</sup> Ο όρος «ορφανά» υποδηλώνει τον κίνδυνο ότι αυτά τα φάρμακα δίχως οικονομικά κίνητρα δεν θα έβγαιναν ποτέ στην παραγωγή και εμπορία (σ.σ.).

τους ανταγωνιστές της (Mazzucato 2013). Στις αρχές του 2000, η Apple χρειάστηκε μια ακόμα καινοτομία για να την καθιερώσει στον χώρο της μουσικής και της ψυχαγωγίας και να της προσδώσει μια νέα δυναμική, που την έφερε ουσιαστικά στην κορυφή του κόσμου. Αυτή ήταν η προώθηση του πολύ γνωστού iPod που προκάλεσε ανατροπές στην αγορά, την αποθήκευση και την ακρόαση της μουσικής μέχρι τότε. Η παραγωγή ενός τόσο καινοτόμου προϊόντος όμως, δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί δίχως τη συμβολή της επιστήμης και στη συνέχεια, τη διασύνδεσή της με τον χώρο της αγοράς. Η σχετική έρευνα ξεκίνησε ως δύο ξεχωριστά και ανεξάρτητα ακαδημαϊκά προγράμματα στη Γερμανία και τη Γαλλία, με επικεφαλής τους Albert Fert και Peter Grünberg<sup>15</sup>, τα οποία συνεχίστηκαν από την κυβέρνηση των ΗΠΑ, μιας και το εργαστήριο του Grünberg ήταν συνδεδεμένο με το Argonne National Laboratory, τη μεγαλύτερη κυβερνητική υπηρεσία στον τομέα E&A. Εκτός από την Apple βέβαια, στη συνέχεια ευνοήθηκαν και άλλες εταιρείες που χρησιμοποίησαν την τεχνολογία σκληρών δίσκων όπως η IBM, η Seagate, κ.ά. (Mazzucato, 2013).

Ένα ακόμη ξεχωριστό παράδειγμα αποτελεί ο αλγόριθμος που οδήγησε στην συντριπτική επιτυχία της μηχανής αναζήτησης Google, ο οποίος χρηματοδοτήθηκε στα πρώτα του στάδια από την υπηρεσία National Science Foundation. Το πιο σημαντικό παράδειγμα όμως αυτής της περιόδου συνιστά σαφώς το διαδίκτυο, δίχως το οποίο οποιαδήποτε ηλεκτρονική συσκευή σήμερα θα είχε περιορισμένη σημασία. Η ιδέα ξεκίνησε στη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, μια περίοδο που οι αρχές των ΗΠΑ ανησυχούσαν για πιθανή πυρηνική επίθεση και την αντιμετώπισή της από τα δίκτυα επικοινωνίας τους. Ερευνητές μιας ακόμα κυβερνητικής υπηρεσίας, της RAND, πρότειναν τη λύση ενός κατακεντρωμένου και αποκεντρωμένου δικτύου το οποίο θα επιβίωνε από ενδεχόμενη πυρηνική επίθεση. Οι πρακτικές δυσκολίες εφαρμογής ενός τέτοιου δικτύου ξεπεράστηκαν και πάλι χάρη στην υποστήριξη της DARPA, η οποία συνεργάστηκε με ακόμα μια κρατική υπηρεσία, αυτή τη φορά τα Βρετανικά Ταχυδρομεία του Ηνωμένου Βασιλείου, δημιουργώντας τους πρώτους δικτυωμένους σταθμούς επικοινωνίας από τη δυτική προς την ανατολική αμερικανική ακτή. Από τη δεκαετία του 1970 έως τη δεκαετία του 1990, η DARPA χρηματοδότησε επίσης και το

---

<sup>15</sup> Οι Ευρωπαίοι επιστήμονες Albert Fert και Peter Grünberg κέρδισαν το βραβείο Νόμπελ Φυσικής το 2007, για το έργο τους στην ανάπτυξη της γιγαντιαίας μαγνητικής αντίστασης (GMR), ένα φαινόμενο της κβαντομηχανικής το οποίο βρίσκει κύρια εφαρμογή στους αισθητήρες μαγνητικού πεδίου που χρησιμοποιούνται σε σκληρούς δίσκους (HDD) και άλλες συσκευές (Mazzucato, 2013).



γνωστό πρωτόκολλο επικοινωνίας (TCP/IP), το λειτουργικό σύστημα (UNIX) και το πρόγραμμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (Mazzucato, 2013).

#### *6.3.3.2 Η πράσινη επανάσταση*

Η εξαιρετικά επίκαιρη σήμερα «πράσινη επανάσταση» είχε ως απαρχή τις επιστημονικές εφευρέσεις που έλαβαν χώρα στα μέσα της δεκαετίας του 1950, έπειτα από χρηματοδοτήσεις του υπουργείου άμυνας των ΗΠΑ, της ΝΑΣΑ και βέβαια, την επιστημονική ανακάλυψη από τα διάσημα εργαστήρια Bell, του πρώτου ηλιακού φωτοβολταϊκού κύτταρου κρυσταλλικού πυριτίου (C-Si). Η τεχνολογία αυτή προοριζόνταν αρχικά για τη μαζική παραγωγή δορυφόρων, σύντομα όμως επεκτάθηκε και στις γήινες δραστηριότητες, πρωτίστως, στις υπεράκτιες εξέδρες άντλησης πετρελαίου, όταν η επιλογή της ηλιακής φωτοβολταϊκής ισχύος έγινε υποχρεωτική λόγω της απαγόρευσης που επέβαλε η Υπηρεσία Προστασίας του Περιβάλλοντος στις πετρελαϊκές εταιρείες να απορρίπτουν στους ωκεανούς τις χρησιμοποιημένες μπαταρίες από τις πλατφόρμες άντλησης. Με τη συνδρομή του υπουργείου Ενέργειας, της Εθνικής Υπηρεσίας Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και αρκετών πανεπιστημίων, προκλήθηκε έκρηξη στην εμπορική εκμετάλλευση και χρήση της ηλιακής ενέργειας που οδήγησε στη δημιουργία εταιριών-κολοσσών όπως η First Solar, η Solyndra, η Sunpower, κ.ά., οι οποίες πρόσφεραν μια πρωταρχική απάντηση στην εντεινόμενη κλιματική κρίση (Mazzucato, 2013).

Όσον αφορά την εκμετάλλευση της αιολικής ενέργειας, οι ρίζες της φτάνουν στην μεγάλη πετρελαϊκή κρίση της δεκαετίας του 1970, οπότε οι ΗΠΑ αλλά και η Δανία με τη Γερμανία χρηματοδότησαν θηριώδη προγράμματα επενδύσεων στις ανεμογεννήτριες. Παρόλα αυτά, η Δανία ήταν η χώρα που κατάφερε πρώτη να σημειώσει εμπορική επιτυχία, λόγω της χρηματοδότησης του Οργανισμού Ενέργειας της χώρας προς την (τότε) κρατική εταιρεία SEAS, με σκοπό την κατασκευή μιας πρωτοπόρου ανεμογεννήτριας με τρεις λεπίδες. Η επιτυχία της προσέλκυσε νέα επενδυτικά κεφάλαια από το κράτος με αποτέλεσμα τη δημιουργία εμβληματικών εταιριών, όπως η Bonus και η Vestas, οι οποίες κατοχύρωσαν νέες πατέντες στην αιολική τεχνολογία, προχωρώντας σε καθετοποίηση και ξεκινώντας εξαγωγές. Μια από τις χώρες που ωφελήθηκαν ήταν οι ΗΠΑ και συγκεκριμένα η πολιτεία της Καλιφόρνια, η οποία προχώρησε σε μαζικές εισαγωγές τουρμπινών από την Vestas,

ωθώντας ταυτόχρονα και άλλες εταιρείες να εισέλθουν στον κλάδο, όπως π.χ., η General Electric.

#### 6.3.4 Η τετραπλή και πενταπλή έλικα καινοτομίας και οι σύγχρονες κρατικές επιχειρήσεις

Η τετραπλή και πενταπλή έλικα καινοτομίας αποτελεί σήμερα ένα κοινό τόπο στην πρακτική πολλών κρατικών επιχειρήσεων ανά τον κόσμο. Ένα άκρως χαρακτηριστικό αλλά και πρόσφατο υπόδειγμα της τετραπλής έλικας, αποτελεί η ταχύτατη διαδικασία ανακάλυψης και επιτυχής δοκιμής των εμβολίων αντιμετώπισης του COVID-19. Τα εμβόλια δεν θα μπορούσαν να ανακαλυφθούν τόσο σύντομα δίχως τους ισχυρούς δεσμούς των φαρμακευτικών εταιρειών με κρατικά ερευνητικά ιδρύματα και πανεπιστήμια. Οι εταιρείες Moderna και Pfizer συνεργάστηκαν στενά με τα Εθνικά Ινστιτούτα Υγείας των ΗΠΑ και το Πανεπιστήμιο της Πενσυλβάνια, ενώ, η εταιρεία AstraZeneca επωφελήθηκε από τη διασύνδεση της έρευνάς της με το Πανεπιστήμιο της Οξφόρδης (World Bank, 2021). Σημαντική συμβολή ακολούθως, είχε και η αγορά με τα δίκτυα διανομής, αποθήκευσης και προμηθειών ενώ η ευρύτερη κοινωνία των πολιτών μέσα από ενώσεις αλλά και εξατομικευμένα, διαδραμάτισε σπουδαίο ρόλο στις κλινικές δοκιμές ασφάλειας.

Στον τομέα της ενέργειας, η EDF στη Γαλλία συνεργάζεται με διάφορες περιβαλλοντικές οργανώσεις και τοπικές κοινότητες για την ανάπτυξη έργων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Ακόμα περισσότερο, η Petrobras στη Βραζιλία, έχει διαμορφώσει μια κουλτούρα καινοτομίας σε συνεργασία με πανεπιστήμια και ινστιτούτα ερευνών, εκπαιδεύοντας μηχανικούς, γεωλόγους και άλλους επιστήμονες από όλον τον κόσμο, ενώ συνεργάζεται εκτενώς και με τις αυτόχθονες κοινότητες του Αμαζονίου για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών και κοινωνικών ανησυχιών που σχετίζονται με τις δραστηριότητές της (Singh & Chen, 2018). Στη Βραζιλία επίσης, η Εταιρεία Γεωργικής Έρευνας EMBRAPA συνεργάζεται με ακαδημαϊκά ιδρύματα για τη διεξαγωγή επιστημονικής έρευνας, ανταλλαγή γνώσεων και ανάπτυξη καινοτόμων γεωργικών τεχνολογιών. Συνεργάζεται επίσης με γεωργικές εταιρείες, αγροτικές επιχειρήσεις και αγρότες για να κατανοήσει τις ανάγκες του τομέα, ενώ ως κρατική επιχείρηση, ευθυγραμμίζει τις ερευνητικές προτεραιότητές της με τις εθνικές γεωργικές πολιτικές.

Στον τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, ο εκτελεστικός οργανισμός του υπουργείου Υποδομών και Διαχείρισης Υδάτων της Ολλανδίας Rijkswaterstaat,

συμπράττει με τοπικές κοινότητες, περιβαλλοντικές οργανώσεις και πολίτες, στον προγραμματισμό και τον σχεδιασμό έργων υποδομής. Στη Γερμανία, σε διάφορες πόλεις όπως στο Βερολίνο, το Άουκσμπουργκ και το Αμβούργο, η επαναφορά των υπηρεσιών ωφέλειας στους δήμους αποφασίζεται με δημοψηφίσματα, με την ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Στο Αμβούργο μάλιστα, η σχετική εκστρατεία στέφθηκε με επιτυχία, λόγω της ευρείας συμμετοχής κοινωνικών, περιβαλλοντικών και άλλων μεγαλύτερων και μικρότερων ενώσεων και ομάδων (PwC, 2015). Στη Γαλλία, οι νέοι δημοτικοί φορείς ύδρευσης σε Παρίσι, Γκρενόμπλ και Μονπελιέ, λαμβάνουν αποφάσεις μαζί με τους πολίτες, σχετικά με τη μεταρρύθμιση και τη λειτουργία των νέων υπηρεσιών. Στη Νορβηγία, σε αρκετές πόλεις εφαρμόζεται μια τριμερής συνεργασία μεταξύ συνδικαλιστικών οργανώσεων, δήμων και τοπικών πολιτικών, για την επίλυση ζητημάτων στο χώρο εργασίας των δημόσιων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (Kishimoto & Steinfort, 2017).

Στο πεδίο της έρευνας, στη Νορβηγία δραστηριοποιείται το SINTEF, ο μεγαλύτερος ανεξάρτητος ερευνητικός οργανισμός στη Σκανδιναβία, που διεξάγει εφαρμοσμένη έρευνα και παρέχει υπηρεσίες καινοτομίας σε διάφορους τομείς, συμπεριλαμβανομένης της ενέργειας, της υγειονομικής περίθαλψης, των μεταφορών και της τεχνολογίας. Συνεργάζεται εκτενώς με πανεπιστήμια και ερευνητικά ιδρύματα στη Νορβηγία και διεθνώς, συμμετέχει σε κοινά ερευνητικά προγράμματα, προγράμματα ανταλλαγής γνώσεων και εταιρικές σχέσεις ακαδημαϊκών-βιομηχανίας. Στην Ολλανδία, ο Οργανισμός Εφαρμοσμένης Επιστημονικής Έρευνας TNO, ένα ανεξάρτητο ερευνητικό ινστιτούτο που λειτουργεί ως κρατική επιχείρηση, συνεργάζεται ενεργά με πανεπιστήμια και ερευνητικά ιδρύματα τόσο στη χώρα όσο και αλλού, συμμετέχοντας σε κοινά ερευνητικά έργα, ανταλλαγή γνώσεων και πρωτοβουλίες ανάπτυξης ταλέντων. Η TNO συνεργεί επίσης με εταιρείες από διάφορους τομείς για την ανάπτυξη και εφαρμογή καινοτόμων λύσεων, καθώς και με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, σε έργα που σχετίζονται με τη βιώσιμη ανάπτυξη, την υγειονομική περίθαλψη, την ενεργειακή μετάβαση και άλλους τομείς.

Τέλος, στον τομέα των ΜΜΕ, ξεχωρίζουμε τη δράση του πολύ γνωστού BBC στο Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο ως εξέχοντας κρατικός οργανισμός συνεργάζεται στενά με τον ακαδημαϊκό χώρο για την παραγωγή εκπαιδευτικού οπτικοακουστικού υλικού, τη βιομηχανία των μέσων ενημέρωσης, όπως εταιρείες παραγωγής και παρόχους τεχνολογίας, για την ανάπτυξη και προβολή περιεχομένου πολυμέσων, ψηφιακών υπηρεσιών και τεχνολογικών λύσεων. Ειδικότερα, όσον αφορά τον

ακαδημαϊκό χώρο, το BBC υποστηρίζει την ακαδημαϊκή έρευνα πέραν από τις σπουδές στα μέσα ενημέρωση και σε άλλους επιστημονικούς τομείς, κυρίως, στη μελέτη και προστασία του περιβάλλοντος και των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Ακόμη, συνεργάζεται με κυβερνητικούς φορείς για την ανάπτυξη πολιτικών και κανονισμών στον χώρο της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης, μια διαδικασία στην οποία εμπλέκει και άλλα μέσα, δημοσιογράφους και φορείς του κλάδου. Στις παραπάνω διαδικασίες το BBC προσκαλεί στον προγραμματισμό και τις δημόσιες πρωτοβουλίες, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ΜΚΟ και άλλες ομάδες.

## Βιβλιογραφία

- Aussenegg, W. (2000). Privatization Versus Private Sector Initial Public Offerings in Poland. *Multinational Finance Journal*, 69-99.
- Bishop, M., & Kay, J. (1989). Privatization in the United Kingdom: Lessons from the experience. *World Development*, 643-657.
- Bortolotti, B., & Milella, V. (2006). Privatization in Western Europe: Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues. *SSRN*, 1-56.
- Carayannis, E., & Campbell, D. (2009). Triple helix, Quadruple helix and Quintuple helix and how do Knowledge, Innovation and the Environment relate to each other. *International Journal of Social ecology and Sustainable development*, 40-69.
- Carayannis, E., Barth, T. D., & Campbell, D. (2012). The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1-12.
- Caves, R. (1990). Lessons from privatization in Britain State Enterprise Behavior, Public Choice and Corporate Governance. *Journal of economic behavior and organization*, 145-169.
- Claes, D. H. (2002). Statoil: between Nationalisation, Globalisation and Europeanisation. *ARENA Working Papers*.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 1-44.
- Deloitte. (2022). *Facing the electricity crisis in Europe. Is it time for emergency intervention or a full revamp?* Deloitte.
- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. New York: Harper & Row.
- European Commission. (2021). *Quadruple Helix: Collaborations in Practice. Stakeholder Interaction, Responsibility and Governance*. European Commission.
- Fuerlinger, G., Fandl, U., & Funke, T. (2015). The role of the state in the entrepreneurship ecosystem: insights from Germany. *Triple Helix*, 2-27.
- Halkos, G. (2002). State owned enterprises, privatization and the public interest: evidence of S.O.E. performance in the Greek manufacturing. *MPRA*.
- House of Commons . (2018). *Bank rescues of 2007-09: outcomes and cost*. London: House of Commons .
- Ilkhani, D. Q., & Woertz, E. (2019). Remunicipalisation of Local Energy Provision: The Role of Cities and Bottom-up Initiatives. *CIDOB policy brief*.
- IMF. (2003). *Singapore, Inc. Versus the Private Sector: Are Government-Linked Companies Different?* IMF Working Paper.
- IMF. (2014). *NORWAY: SELECTED ISSUES PAPER*. Washington: International Monetary Fund Publication Services.
- IMF. (2019). *Reassessing the Role of State Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*. Washington: International Monetary Fund Publication Services.
- IMF. (2020). Fiscal Monitor: Policies to support people during the COVID-19 pandemic. *INTERNATIONAL MONETARY FUND*.
- IMF. (2021). *State-Owned Enterprises in Middle East, North Africa, and Central Asia*. Washington: International Monetary Fund.

- Kishimoto, S., & Steinfort, L. (2017). *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Transnational Institute.
- Kowalski, P. (2013). *State-Owned Enterprises: TRADE EFFECTS AND POLICY IMPLICATIONS*. Paris: OECD Publishing.
- Lampropoulou, M. (2018). STATE-OWNED ENTERPRISES IN GREECE: THE EVOLUTION OF A PARADIGM 1996–2016. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 491–526.
- Le, T.-H., Park, D., & Castillejos-Petalcorin, C. (2021). Performance comparison of state-owned enterprises versus private firms in selected emerging Asian countries. *Journal of Asian Business and Economic Studies*, 26-48.
- Lie, E. (2016). *Context and Contingency*. Cambridge University Press, 904-930.
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State*. London-New York-Delhi: Anthem Press.
- Moore, J. (1992). British Privatization: Taking Capitalism to the People. *HBR*.
- Musacchio, A., Lazzarini, S., & Aguilera, R. (2014). New Varieties of State Capitalism: Strategic and Governance Implications. *Academy of Management Perspectives*, 115-131.
- Nikiforova, A., Alor Flores, A., & Lytras, M. D. (2023). The role of open data in the transformation to Society 5.0: a resource or a tool for SDG-compliant Smart Living? Στο M. D. Lytras, A. Housawi, & B. Alsaywid, *SMART CITIES AND DIGITAL TRANSFORMATION SMART CITIES AND DIGITAL TRANSFORMATION: Empowering Communities, Limitless Innovation, Sustainable Development and the Next Generation* (σσ. 219-252). Emerald Publishing Limited.
- OECD. (2005). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *State-Owned Enterprise Governance Reform*. OECD.
- Pagoulatos, G., & Zahariadis, N. (2011). *Politics, Labor, Regulation, and Performance: Lessons from the Privatization of OTE*. London: London School of Economics and Political Science.
- Parker, D. (2004). The UK's Privatization Experiment: The passage of Time Permits A Sober Assesment. *Cesifo Working Paper*, 1-42.
- Privatization Barometer. (2017). *The PB Report 2015-16*. Milano: KMPG - Fondazione Eni Enrico Mattei.
- PwC. (2015). *State-Owned Enterprises: Catalysts for public value creation?* PwC Publications.
- Romero, M. J., & Vervynckt, M. (2017). Unpacking the dangerous illusion of PPPs. Στο *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Transnational Institute.
- Singh, J. N., & Chen, G. C. (2018). State-owned enterprises and the political economy of state-state relations in the developing world. *Third World Quarterly*, 1077-1097.
- Stiglitz, J. (1992). *Οικονομική του Δημόσιου Τομέα*. Αθήνα: Κριτική.
- The Economist. (1977, November 26). The Dutch Disease. *The Economist*, σσ. 82-83.
- The Royal Ministry of Trade, Industry and Fisheries. (2022). *Greener and more active state ownership*. Oslo: The Royal Ministry of Trade, Industry and Fisheries. Ανάκτηση από <https://www.regjeringen.no/en/topics/business-and-industry/state-ownership/id1336/>
- World Bank. (2014). *Corporate Governance of state-owned enterprises : A Toolkit*. Washington: The World Bank.

- World Bank. (2021). *Building SOE Crisis Management and Resilience: Emerging Practices and Lessons Learned During the COVID-19 Crisis*. Washington: World Bank.
- Βουρλούμης, Π. (2016, Ιούνιος). Μαθήματα από την ιδιωτικοποίηση του ΟΤΕ. *Athens Review of Books*.
- Γεωργακόπουλος, Θ. (1997). *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*. Αθήνα: Μπένου.
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. (2018). *Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη*. Λουξεμβούργο: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.
- Ευσταθόπουλος, Γ., & Λαμπροπούλου, Μ. (2018). Πέρα από το δίπολο κρατικοποίηση-ιδιωτικοποίηση: προς την ανάδυση μεικτών σχημάτων άσκησης πολιτικής;. *Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών*.
- Καζάκος, Π. (1993). Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην οικονομία: προβλήματα και προοπτικές της πολιτικής αποκρατικοποιήσεων στην Ελλάδα. Στο Η. Ε. Τσούκαλης Λ. (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: η πρόκληση της προσαρμογής*. Αθήνα: ΕΚΕΜ.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (1992). *Προβληματικές επιχειρήσεις*. Αθήνα: Κριτική.