
Μ Ε Τ Α Π Τ Υ Χ Ι Α Κ Ε Σ

Ε Ρ Γ Α Σ Ι Ε Σ

**La théorie des actes juridiques a l'épreuve de
l'interventionisme économique et social. Le cas des
actes juridiques d'intervention économique et sociale
émanant des collectivités locales.**

**These pour le doctorat de l'Université Paris II -
Sorbonne Decembré 1990, (532 p.)**

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ Ι. ΜΑΤΘΑΙΟΥ

Το αντικείμενο της παρούσας έρευνας συνίσταται: πρώτον, στη μελέτη των νέων νομικών μορφών οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ και, δεύτερον, στην εξακρίβωση του κατά πόσον οι νέες αυτές μορφές επηρεάζουν ή αλλοιώνουν τα παραδοσιακά μέσα δράσης της διοίκησης, δηλαδή τη μονομερή διοικητική πράξη και τη διοικητική σύμβαση.

Πράγματι, η εξέλιξη και η καταγραφή των νομικών πράξεων οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ στο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο της μεταπολεμικής Γαλλίας και κυρίως η μεταρρύθμιση του θεσμού της αποκέντρωσης το 1982, καθώς και η εξέταση των ιδιαιτεροτήτων του νομικού τους καθεστώτος, επιτρέπουν την καλύτερη κατανόηση της ιδιομορφίας της νομικής τους φύσης. Και

είναι ακριβώς οι ιδιαιτερότητες του νομικού καθεστώτος και η ιδιομορφία της νομικής φύσης των πράξεων οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ που αλλοιώνουν τα τρία βασικά θεμέλια της "κλασσικής" θεωρίας των νομικών πράξεων: το δικαστικό τους έλεγχο, τα νομικά τους αποτελέσματα, τη νομική τους φύση και τελικά αυτόν τον ίδιο τον ορισμό τους. Εδώ ακριβώς βρίσκεται και το ενδιαφέρον αυτής της έρευνας: προσπαθεί να διαπιστώσει την εξέλιξη της θεωρίας των νομικών πράξεων της διοίκησης, καθώς και την ανανέωση των σχέσεων ανάμεσα στη δημόσια εξουσία και τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους.

Στο πρώτο μέρος εξετάζονται συνολικά οι νομικές πράξεις οικονομικού και κοινωνικού περιεχομένου των ΟΤΑ, ως μέσον παρέμβασης και άσκησης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.

Στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται ο ορισμός και η κατάταξή τους σε κατηγορίες. Οι εν λόγω πράξεις ορίζονται ως κίνητρα που παρέχονται με πρωτοβουλία της διοίκησης, με στόχο να πείσουν κάποιον οικονομικό ή κοινωνικό εταίρο να υιοθετήσει μια συγκεκριμένη αναπτυξιακή συμπεριφορά, με αντάλλαγμα την υπόσχεση κάποιου οφέλους κυρίως χρηματικού ή φορολογικού. Διακρίνονται σ' εκείνες που έχουν έναν ατομικό και σ' αυτές που έχουν ένα γενικό χαρακτήρα παρέμβασης. Οι ατομικές διοικητικές πράξεις παρέμβασης χωρίζονται σε άμεσες και έμμεσες, ανάλογα με το είδος ενίσχυσης που συνιστούν. Πρόκειται για άμεσες ενισχύσεις όταν τα παρεχόμενα κίνητρα είναι δάνεια (prets), επιχορηγήσεις (subventions) ή άλλα μέτρα κοινωνικού χαρακτήρα: "συμβάσεις αλληλεγγύης" (contrats de solidarite), βάσει των οποίων δίδονται κίνητρα για πρόωγη έξοδο από την εργασία ή για μείωση του χρόνου απασχόλησης προκειμένου να δημιουργηθούν νέες θέσεις εργασίας, καθώς και η εξασφάλιση των απαραίτητων μέσων διαβίωσης σε ηλικιωμένους ή άρρωστους ανέργους, με σκοπό την εκπαίδευση και επανένταξή τους στην παραγωγική διαδικασία (revenu minimum d'insertion). Έμμεσες ενισχύσεις είναι οι αγορές, κατασκευές ή ενοικιάσεις κτιρίων (achats ou location de batiments) από τους ΟΤΑ για λογαριασμό των επιχειρήσεων, η εμφάνιση των ΟΤΑ ως εγγυητών σε δάνεια που συνάπτουν οι επιχειρήσεις (garanties d'emprunt, cautionnements), καθώς και φορολογικές απαλλαγές ή ελαφρύνσεις.

Όλα τα ανωτέρω μέτρα έχουν σκοπό την εξασφάλιση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, καθώς και την ενίσχυση των επιχειρήσεων που είναι προβληματικές και εκείνων που βρίσκονται σε αγροτικές περιοχές, με στόχο την ευρύτερη αποκέντρωση και εξασφάλιση των τοπικών συμφερόντων.

Οι διοικητικές πράξεις γενικού χαρακτήρα παρέμβασης είναι οι

προγραμματικές συμβάσεις (contrats de plan), καθώς και οι “διακοινοτικοί-διαδημοτικοί χάρτες” (chartes intercommunales), που αποτελούν το ευρύτερο πλαίσιο μέσα στο οποίο λαμβάνονται περαιτέρω μέτρα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης κατά περιφέρειες, σύμφωνα με τα τοπικά προγράμματα (plans régionaux).

Γίνεται αντιληπτό ότι το κύριο μέλημα των μεταρρυθμίσεων του 1982 είναι η διασφάλιση της εργασίας, που γίνεται πλέον και τοπική υπόθεση, μέσα από την παροχή κινήτρων προς τον ιδιωτικό τομέα για άσκηση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Θέματα θεσμικά (μεγαλύτερη αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού αυτοδιοίκησης, συμμετοχικές διαδικασίες κ.λπ.), οικονομικά (αύξηση πόρων των ΟΤΑ, τοπική φορολογία κ.λπ.) και διοικητικά (σχέσεις των κρατικών υπηρεσιών με τους ΟΤΑ, σχέσεις της κεντρικής διοίκησης με τις τοπικές αρχές, νομικό καθεστώς των τοπικών αρχών κ.λπ.) δεν έχουν σ’ ένα μεγάλο βαθμό επιλυθεί. Συμπεραίνει λοιπόν κανείς ότι η οριοθέτηση της έννοιας “αυτοδιοίκηση”, η θέση και ο ρόλος των ΟΤΑ στην κατανομή της εξουσίας στα σύγχρονα ανεπτυγμένα κράτη, παραμένουν προκλήσεις τόσο σε ιδεολογικό όσο και σε επιστημονικό επίπεδο.

Τα ανωτέρω μέτρα εξετάζονται στα πλαίσια του οικονομικού διοικητικού δικαίου. Παρατηρείται μια δυστοκία εκ μέρους της θεωρίας στην εξεύρεση δόκιμων όρων, αλλά και ορισμών των διαφόρων μορφών οικονομικών και κοινωνικών ενισχύσεων. Κάποια στατιστικά στοιχεία δοθούν να φανεί η προτίμηση αλλά και η αποτελεσματικότητα των άμεσων ενισχύσεων και των φορολογικών κινήτρων, με κύρια προτεραιότητα την οικονομική ανάπτυξη έναντι της διάσωσης των προβληματικών επιχειρήσεων, καθώς και ο βαρύνων ρόλος των δήμων-κοινοτήτων και νομών έναντι των περιφερειών.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται το νομικό καθεστώς των πράξεων οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ. Συμπερασματικά αναφέρουμε ότι το σύστημα επεξεργασίας και εκτέλεσης των εν λόγω πράξεων θυμίζει τις περισσότερες φορές το αποσυγκεντρωτικό σύστημα παρά το αποκεντρωτικό, παρόλη την ενίσχυση της διοικητικής αυτονομίας των ΟΤΑ, όπως αυτή προβλέπεται από τους νόμους του 1982. Παρατηρούνται έτσι πολλές ομοιότητες με το σύστημα επεξεργασίας και εκτέλεσης ανάλογων πράξεων που λαμβάνονται από την κεντρική διοίκηση, με όλα τα προβλήματα που συνεπάγονται κυρίως λόγω της γραφειοκρατίας και των πελατειακών σχέσεων που αναπτύσσει η διοίκηση με τους οικονομικούς και κοινωνικούς της εταίρους. Σημαντικές είναι ωστόσο ορισμένες ιδιαιτερότητες των υπό εξέταση πράξεων: η νομική τους φύση έχει ως αποτέλεσμα την ομοιομορφία του νομικού

τους καθεστώτος (λήψη-εκτέλεση απόφασης), είτε πρόκειται για ατομικές διοικητικές πράξεις, είτε για διοικητικές ή αστικές συμβάσεις και κυρίως όσον αφορά την έναρξη της ισχύος τους. Καινοτομίες επίσης εμφανίζονται σε σχέση με το διοικητικό και δικαστικό έλεγχό τους. Συγκεκριμένα, μετά τη δημοσίευσή τους και την υποβολή τους στο νομάρχη οι διοικητικές πράξεις που προβλέπουν τις ενισχύσεις καθίστανται αμέσως εκτελεστές και δε μπορούν ν' ακυρωθούν παρά εκ των υστέρων και μόνο με δικαστική απόφαση, μετά από προσφυγή του νομάρχη ή των τρίτων ενόπιον των διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εξετάζονται διεξοδικότερα, τόσο το σύστημα επεξεργασίας των νομικών πράξεων που περιέχουν τις ενισχύσεις (όροι, διοικητική οργάνωση και διοικητική διαδικασία λήψης της απόφασης), όσο και το σύστημα εκτέλεσής τους (υποχρεώσεις των μερών, νομικά αποτελέσματα - κυρίως κάποια προνόμια της διοίκησης -, ο διοικητικός και δικαστικός έλεγχος, καθώς και η αστική ευθύνη της διοίκησης από την άσκηση παρεμβατικής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής).

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζεται η νομική φύση των πράξεων οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ. Αναλύονται οι θέσεις που υποστηρίζονται από τη θεωρία περί της μονομερούς, συμβασιακής ή μικτής φύσης των εν λόγω πράξεων, καθώς και οι λύσεις που δίνονται από τη νομολογία. Από την ανάλυση προκύπτει η πολυμορφία του νομικού χαρακτήρα τους, έτσι ώστε οι υπό εξέταση πράξεις να μη μπορούν να υπαχθούν στις "κλασσικές" κατηγορίες των διοικητικών πράξεων. Τέλος εξάγεται ότι τόσο η θεωρία, αλλά κυρίως η νομολογία τείνουν όλο και περισσότερο να τις χαρακτηρίσουν είτε ως πράξεις εξαρτώμενες από όρο ή αίρεση (*actes conditionnels*), είτε σύνθετες πράξεις (*actes complexes*), είτε τέλος πράξεις μικτού περιεχομένου (*actes mixtes*).

Στο δεύτερο μέρος εξετάζονται οι επιδράσεις που ασκούνται από τις πράξεις οικονομικού και κοινωνικού περιεχομένου των ΟΤΑ επάνω στη γενική θεωρία των νομικών πράξεων της διοίκησης και αναλύονται τα νέα δεδομένα που τη διαμορφώνουν, ώστε η δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα να είναι όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική.

Στο πρώτο κεφάλαιο εξετάζονται οι επιδράσεις που ασκούνται στο δικαστικό έλεγχο των νομικών πράξεων της διοίκησης, καθώς και εκείνες που αφορούν την αστική ευθύνη της τελευταίας. Διαπιστώνεται κάποια ανεπάρκεια σχετικά με τις νομικές βάσεις που χρησιμοποιεί ο δικαστής για τον έλεγχο της νομιμότητας των παρεμβατικών πράξεων των ΟΤΑ και αυτό κυρίως λόγω της πολυπλοκότητας και κατά συνέπεια της αβεβαιότητας των κανόνων δικαίου που τις ρυθμίζουν. Επίσης το

ευρύ περιθώριο άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης στον εν λόγω τομέα δυσχεραίνει ακόμα περισσότερο τον ουσιαστικό έλεγχο της δράσης της. Έτσι, ο δικαστής οδηγήθηκε στην υιοθέτηση νέων μέσων για την άσκηση ελέγχου της διοικητικής δράσης στους υπό εξέταση τομείς, όπως είναι οι οδηγίες ή οι εγκύκλιοι της διοίκησης, ο έλεγχος των κινήτρων της διοικητικής δράσης κ.λπ. Τέλος υπάρχει η τάση να καταφεύγει ο δικαστής στην εξεύρεση αναλογίας μεταξύ κόστους και οφέλους της εν λόγω δράσης προκειμένου να την κρίνει ή όχι σύμφωνη.

Επίσης ορισμένες γενικές αρχές του δικαίου, φιλελεύθερης έμπνευσης, δε βρίσκουν πλήρη εφαρμογή στον τομέα της οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης της διοίκησης, λόγω της ιδιομορφίας της συγκεκριμένης δράσης που ευνοεί την εφαρμογή των άτυπων παρεμβατικών αρχών, όπως εκείνη του προγραμματισμού (planification). Κατά συνέπεια οι αρχές της ελευθερίας του εμπορίου και της βιομηχανίας, της ισότητας των διοικουμένων, καθώς και η αρχή της μη αναδρομικότητας των νόμων, βρίσκουν μόνο μερική ή σχετική εφαρμογή μετά την έναρξη της ισχύος των νέων κανόνων (1982) περί αποκεντρώσεως, παρόλες τις αναφορές τους σ' αυτές. Αντιθέτως, η πρακτική του δικαιώματος ακροάσεως και της αιτιολογίας των σχετικών διοικητικών πράξεων πρέπει να ενισχυθεί, προκειμένου να εξασφαλισθεί η ορθολογικότητα και η αντικειμενικότητα της διοικητικής δράσης, αλλά και η προστασία των διοικουμένων. Κατά συνέπεια, ο δικαστής προσπαθεί να διευρύνει τη δυνατότητα εκτίμησης της οικονομικής και κοινωνικής δράσης της διοίκησης, αν και, λόγω της θέσης του και της πολυπλοκότητας των μηχανισμών που διέπουν την εν λόγω δράση, το πεδίο ελέγχου παραμένει περιορισμένο.

Όσον αφορά την αστική ευθύνη των ΟΤΑ για παράνομες δεσμεύσεις, για τυχόν υπαναχώρηση ή μη εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους στο όνομα του γενικού συμφέροντος ή της μεταβολής των συνθηκών, ο δικαστής διατάζει να τους καταλογίσει ευθύνη και να επιβάλει αποζημίωση. Η ευθύνη συνήθως μοιράζεται ανάμεσα στους ΟΤΑ και τους ενδιαφερόμενους (επιχειρήσεις), οι οποίοι, κατά το δικαστή, φέρουν μέρος της ευθύνης για τη μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων της διοίκησης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται το κατά πόσον οι πράξεις οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ δημιουργούν κεκτημένα δικαιώματα (*droits acquis*) για όσους επωφελούνται απ' αυτές. Τόσο η θεωρία, όσο και η νομολογία ξεχώρισαν τρεις κατηγορίες τέτοιων πράξεων: τις χαριστικές (*actes gracieux*), τις αναγνωριστικές (*actes recognitifs*) και τις υπό όρο ή αίρεση (*actes conditionnels*). Αρχικά θεωρείτο ότι οι πράξεις αυτές δε δημιουργούν δικαιώματα στους

δικαιούχους. Όμως, σταδιακά παρατηρείται τόσο στη θεωρία, όσο και στη νομολογία όλο και περισσότερο η τάση ν' αναγνωρίζουν κεκτημένα δικαιώματα στους δικαιούχους. Πράγματι, οι υπό εξέταση πράξεις είναι στη μεγάλη τους πλειοψηφία εξαρτώμενες από κάποιον όρο, η εκπλήρωση ή μή του οποίου ενεργοποιεί τα νομικά τους αποτελέσματα. Κριτήριο για το χαρακτηρισμό τους ως πλήρεις διοικητικές πράξεις, που δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις στους δικαιούχους τους, είναι το γεγονός ότι εξαρτώνται από τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Κατά συνέπεια, οι εν λόγω πράξεις υπόκεινται στους γενικούς κανόνες περί ανάκλησης των διοικητικών πράξεων διασφαλίζοντας έτσι την ασφάλεια και την εμπιστοσύνη στις νομικές σχέσεις της δημόσιας εξουσίας με τους κοινωνικο-οικονομικούς εταίρους.

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζονται οι επιδράσεις που ασκούνται από τις πράξεις οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ ειδικότερα, και της διοίκησης γενικότερα στην ίδια τη φύση και τελικά στον ορισμό των νομικών πράξεων της διοίκησης. Όσον αφορά τις μονομερείς διοικητικές πράξεις, η αλλοίωση των χαρακτηριστικών τους συνίσταται, πρώτον, στο γεγονός ότι οι σχέσεις διοίκησης και κοινωνικο-οικονομικών εταίρων δε μπορεί πλέον να είναι μονομερείς, αλλά αμφίδρομες. Αυτό σημαίνει ότι, κατά κύριο λόγο στους υπό εξέταση τομείς, υπάρχει διαπραγματεύση και αμοιβαιότητα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, τόσο στο σχεδιασμό, όσο και στην εκτέλεση των οικονομικών και κοινωνικών μέτρων. Συνάγεται λοιπόν ότι η διαχωριστική γραμμή ανάμεσα στις μονομερείς και συμβασιακές πράξεις της διοίκησης χάνει τη σαφήνιά της.

Παρατηρείται επιπλέον κάποια σύγκλιση στο νομικό καθεστώς που τις διέπει. Από την άλλη πλευρά διαπιστώνεται ότι τα βασικά χαρακτηριστικά των διοικητικών συμβάσεων, δηλαδή η ελευθερία της βούλησης, η ισότητα των μερών και η δέσμευση από αυτές μόνο των συμβαλλομένων, ουσιαστικά λείπουν από τις συμβασιακές πράξεις οικονομικού και κοινωνικού περιεχομένου της διοίκησης. Πρόκειται περισσότερο για αμοιβαίες δεσμεύσεις προκειμένου να ικανοποιηθούν συμφέροντα διαφορετικής προέλευσης, που όμως συγκλίνουν ως προς το στόχο που έχουν θέσει τα συμβαλλόμενα μέρη.

Παρατηρείται, κατά συνέπεια, κάποια γήρανση των "κλασικών" νομικών πράξεων που μεταφράζει σε νομικό επίπεδο το φαινόμενο της συλλογικότητας στη λήψη των αποφάσεων, δηλαδή με συμμετοχή Κράτους, ΟΤΑ, επιχειρήσεων, συνδικάτων, πολιτικών και οικονομικών παραγόντων κ.λπ. Αυτή η διαδικασία καταλήγει στην ενσωμάτωση των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων στο οικονομικό, κοινωνικό και διοικητικό σύστημα των δυτικών αναπτυγμένων χωρών. Διαπιστώνεται

ότι στους υπό εξέταση τομείς, στις εν λόγω χώρες, η άσκηση εξουσίας συνυφαίνεται με τη συνεργασία του ιδιωτικού τομέα. Έτσι, παρόλο που οι νομικές πράξεις παρέμβασης δεν περιέχουν το στοιχείο του καταναγκασμού, είναι παράδοξο να διαπιστώνει κανείς ότι η επιρροή της κρατικής εξουσίας αυξάνεται ακριβώς λόγω της ενσωμάτωσης των κοινωνικο-οικονομικών εταίρων στην κρατική μηχανή. Το φαινόμενο αυτό εξυπηρετεί την ελαχιστοποίηση του κόστους παραγωγής και τη μεγαλύτερη κοινωνική αποτελεσματικότητα, αποτελώντας τον αντίποδα του Κράτους-Πρόνοιας.

Παρ' όλη την προσπάθεια της θεωρίας και της νομολογίας να ορίσει και να διακριδώσει τις νέες κατηγορίες νομικών πράξεων άσκησης παρεμβατικής πολιτικής - όπως είδαμε παραπάνω -, διαπιστώνεται κάποια διάσπαση, αλλά και δυσπροσαρμοστικότητα ανάμεσα στην εξέλιξη της διοικητικής δράσης και τους νομικούς όρους, με τους οποίους αυτή μεταφράζεται. Εξάγεται λοιπόν το συμπέρασμα ότι η προσέγγιση του νομικού φαινομένου τότε μόνο θα είναι πλήρης όταν θα γίνεται διεπιστημονικά.

Η Σύζευξη της Αγοραστικής Δύναμης του Κράτους με τη Βιομηχανική Δραστηριότητα: η ελληνική περίπτωση.
Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο,
Αθήνα, 1991, σ.1126

ΓΙΑΝΝΗΣ ΚΑΛΟΓΗΡΟΥ

Αντικείμενο της διατριβής αυτής αποτελεί η διερεύνηση του φαινομένου της σύζευξης της αγοραστικής δύναμης του κράτους με την εγχώρια βιομηχανική δραστηριότητα, όπως αυτό εξελίσσεται στον ελληνικό οικονομικό χώρο στη διάρκεια της περιόδου 1968-1991. Πρόκειται για ένα γενικότερο φαινόμενο - με οικονομικές, τεχνικές/τεχνολογικές, θεσμικές, πολιτικές και κοινωνικές πτυχές και επιδράσεις - που εντοπίζεται στην αναπτυξιακή εμπειρία χωρών με μεικτή οικονομία αγοράς "δυτικού τύπου", ανεξαρτήτως μεγέθους και επιπέδου ανάπτυξης. Το γενικό αυτό φαινόμενο συνίσταται στη μακροχρόνια διασύνδεση μιας από τις κύριες οικονομικές λειτουργίες και δραστηριότητες του σύγχρονου εθνικού κράτους, της αγοραστικής-προμηθευτικής, με

την κατεξοχήν παραγωγική δραστηριότητα ενός εθνικού οικονομικού συστήματος, τη βιομηχανική, με στόχο την προώθηση μιας ενδογενούς διαδικασίας βιομηχανικής ανάπτυξης και τεχνολογικού μετασχηματισμού.

Πιο συγκεκριμένα, το φαινόμενο της “σύζευξης” εκδηλώνεται στο πλαίσιο της συνεχούς δραστηριότητας που αναπτύσσουν οι διάφοροι φορείς του ευρύτερου δημοσίου τομέα σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (δημόσια διοίκηση, δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης κ.ά.) προκειμένου να προμηθευθούν τις πάσης φύσεως εισροές (υλικά, εξοπλισμό, έργα και υπηρεσίες) που είναι απαραίτητες για την απρόσκοπτη και αποδοτική λειτουργία τους και ειδικότερα:

- α) για την παραγωγή διοικητικού και ρυθμιστικού έργου,
- β) για τη συγκρότηση, την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό των μεγάλων εθνικών δικτύων υποδομής της χώρας (ηλεκτρικό, τηλεπικοινωνιακό, σιδηροδρομικό κ.ά.),
- γ) για την παροχή ορισμένων δημοσίων αγαθών συλλογικής κατανάλωσης (π.χ. εθνική άμυνα, παιδεία, υγεία),
- δ) για τον ασφαλή εφοδιασμό βασικών τομέων του παραγωγικού συστήματος της χώρας με κρίσιμες εισροές (π.χ. κεντρική προμήθεια και διάθεση λιπασμάτων για την αγροτική παραγωγή, προμήθεια αργού πετρελαίου για τα κρατικά διύλιστήρια).
- ε) για την υλοποίηση μεγάλων κρατικών επενδυτικών σχεδίων (π.χ. στους τομείς της χημικής βιομηχανίας, των γεωργικών βιομηχανιών και της αξιοποίησης του ορυκτού πλούτου).

Ειδικότερα, η συγκεκριμένη διατριβή αποτελεί μια απόπειρα εφαρμοσμένης οικονομικής ανάλυσης - που ενσωματώνει τεχνολογικές και θεσμικές παραμέτρους - του σχηματισμού και της εξέλιξης ενός σημαντικού τμήματος του ελληνικού οικονομικού χώρου, όπως ορίζεται από την τομή της διαχείρισης των κρατικών προμηθειών και έργων με την εγχώρια βιομηχανική δραστηριότητα. Στο πλαίσιο αυτού του χώρου, διαμορφώνονται μακροχρόνιες και σταθερές σχέσεις μεταξύ του κράτους (υπό τη διπλή του ιδιότητα, ως ρυθμιστή των κρατικών αγορών και ως αγοραστή βιομηχανικών προϊόντων και υπηρεσιών) και της εγχώριας βιομηχανίας ως προμηθευτή του. Αναπτύσσονται, έτσι, με τη χρήση κατάλληλων αγοραστικών πρακτικών, μακροχρόνιες σχέσεις συμβίωσης τύπου “ολιγοπωνίου-ολιγοπωλίου” μεταξύ των διαφόρων φορέων του ευρύτερου δημοσίου τομέα - ως αγοραστών - με τους αντίστοιχους εγχώριους προμηθευτές τους (μεταποιητικές, κατασκευαστικές, εργοληπτικές, μελετητικές επιχειρήσεις) σε ένα μονωμένο, από το διεθνή ανταγωνισμό, περιβάλλον. Στην ουσία, πρόκειται για την ανάπτυξη

φαινομένων συνεργείας και άμεσης σύζευξης της αγοράς με την παραγωγή, με αποτέλεσμα να προκαλούνται σημαντικές οικονομικές και τεχνολογικές επιδράσεις στον τρόπο ανάπτυξης του ελληνικού βιομηχανικού συστήματος.

Το γεγονός ότι το αντικείμενο της διατριβής αυτής αναφέρεται στη μελέτη των σχέσεων κράτους - βιομηχανίας μέσω των κρατικών προμηθειών οδηγεί αναγκαστικά και σε ορισμένες ευρύτερες θεωρήσεις, όπως είναι:

- α) η εξέταση γενικότερων όψεων του κρατικού φαινομένου και του βιομηχανικού ζητήματος στον ελληνικό χώρο, και
- β) η εμπλοκή στη γενικότερη θεωρητική συζήτηση και στο δημόσιο διάλογο, σχετικά με τον οικονομικό ρόλο του κράτους και τη βέλτιστη κατανομή λειτουργιών μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών φορέων.

Ειδικότερα, τα τρία κύρια ερωτήματα στα οποία επιχειρεί να απαντήσει η συγκεκριμένη διατριβή, στο πλαίσιο της ανάλογης διεθνούς εμπειρίας, είναι τα ακόλουθα:

- α) Ποιό είναι το μέγεθος, ποιά η σύνθεση και ποιά η μακροοικονομική και η κλαδική σημασία των αγοραστικών δραστηριοτήτων του ελληνικού κράτους και πώς μπορούν να μετρηθούν;
- β) Ποιές είναι οι κύριες επιδράσεις, διαρθρωτικού χαρακτήρα, που ασκούν συγκεκριμένα συστατικά της αγοραστικής δύναμης του ελληνικού κράτους στην εξέλιξη των αντιστοίχων τμημάτων του ελληνικού βιομηχανικού συστήματος; Ποιές οι μορφές του φαινομένου "της σύζευξης κρατικής ζήτησης και εγχώριας παραγωγής" όπως αυτό εκδηλώνεται και εξελίσσεται στο πλαίσιο συγκεκριμένων βιομηχανικών κλάδων; Πώς αξιολογούνται οι παραγωγικές δραστηριότητες που δημιουργούνται ως αποτέλεσμα της διεργασίας της σύζευξης;
- γ) Ποιά είναι η γενικότερη αγοραστική συμπεριφορά του ελληνικού κράτους και πώς αξιολογείται ως προς το αναπτυξιακό της περιεχόμενο; Ποιά η συνολική επίδοση των διαφόρων πολιτικών κρατικών προμηθειών που ακολουθούνται στον ελληνικό χώρο με κριτήρια την έγκαιρη διατύπωσή τους, τη συνεπή διαχρονική εφαρμογή τους, τον προσανατολισμό τους σε στρατηγικούς τομείς από οικονομική και τεχνολογική άποψη, την αποτελεσματική αξιοποίηση "καταστάσεων μονοψωνίου" και συναφών προστατευτικών μέτρων προκειμένου να εξασφαλισθεί ο αναγκαίος όγκος παραγγελιών για τις προμηθεύτριες βιομηχανίες

Η μέθοδος που επιλέγεται, για την πραγμάτευση του θέματος της διατριβής αυτής, συνίσταται στην πολλαπλή και συνδυασμένη προσέγγιση του υπό διερεύνηση φαινομένου σε τρία επίπεδα:

- α) Προσδιορισμός των διαστάσεων του μέσω ποσοτικής ανάλυσης.
- β) Μικροανάλυση των διαφόρων πτυχών του μέσω πολλαπλών μελετών περιπτώσεων και επιτόπιας έρευνας (κλαδική προσέγγιση).
- γ) Θεωρητική και γενικευμένη μακροπροσέγγισή του, που στηρίζεται στη διαχρονική ανάλυση της κρατικής πολιτικής και στην αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της μικροανάλυσης.

Η ακολουθούμενη μέθοδος απαιτεί στέρεη και εκτεταμένη εμπειρική θεμελίωση και εφαρμόζεται στο πλαίσιο μιας ιστορική προσέγγισης του οικονομικού ρόλου του κράτους και ειδικότερα στο πλαίσιο ενός αναλυτικού υποδείγματος κατάλληλου για τη μελέτη της φύσης και των επιδράσεων της αγοραστικής του λειτουργίας.

Αναλυτικότερα, επιχειρείται η ποσοτική ανάλυση των αγοραστικών δραστηριοτήτων του δημοσίου τομέα σε διαχρονική βάση, εντοπίζονται κατηγορίες αγορών στρατηγικού ενδιαφέροντος, εκπονούνται πολλαπλές μελέτες περιπτώσεων για την εκτίμηση των επιδράσεων των κρατικών αγορών σε συγκεκριμένους χώρους βιομηχανικής δραστηριότητας που συνδέονται με προμήθειες και έργα μεγάλης οικονομικής αξίας και σημαντικής παραγωγικής και τεχνολογικής δραστηριότητας, ενώ τέλος αξιολογούνται οι πολιτικές κρατικών προμηθειών που εφαρμόζονται στον ελληνικό χώρο σε σύγκριση με τη διεθνή εμπειρία, τόσο σε ανεπτυγμένες όσο και σε αναπτυσσόμενες χώρες.

Τόσο το είδος της επιχειρούμενης ανάλυσης όσο και ο χαρακτήρας των εξεταζομένων φαινομένων, μεγεθών, συμπεριφορών και σχέσεων επιβάλλουν αφ' ενός την αναζήτηση στοιχείων και τεκμηρίων πέραν των δημοσιευμένων και αφ' ετέρου τη χρήση λεπτομερέστερων δεδομένων απ' αυτά που παρέχουν οι εντελώς ομαδοποιημένες στατιστικές σειρές της ελληνικής οικονομίας. Έτσι, η συγκεκριμένη διατριβή στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό σε αδημοσίευτα στοιχεία και τεκμήρια, που προέρχονται είτε από επιτόπιες έρευνες και εκτεταμένες συνεντεύξεις με στελέχη του δημόσιου τομέα και των προμηθευτριών επιχειρήσεων είτε από την άμεση εμπλοκή του ερευνητή στις διαδικασίες ανάλυσης και σχεδιασμού πολιτικής στο χώρο των κρατικών αγορών, γεγονός που επιτρέπει εκτός των άλλων και μια σημαντική προκατανόηση του φαινομένου.

Η διατριβή, που εκτείνεται σε πέντε τόμους, διαιρείται σε τρία μέρη και αποτελείται από μια εισαγωγή, δεκαέξι κεφάλαια και τρία παραρτήματα. Ειδικότερα, το πρώτο παράρτημα αναφέρεται σε ορισμένες

τεχνικές εμπειρικής έρευνας και χρηματοοικονομικής ανάλυσης, το δεύτερο περιέχει τα λεπτομερή στοιχεία και αποτελέσματα της ποσοτικής ανάλυσης και της κλαδικής έρευνας, ενώ το τρίτο αποτελείται από πίνακες στοιχείων που αναφέρονται στο ελληνικό μακροοικονομικό περιβάλλον.

Στην εισαγωγή, παρουσιάζεται το θεωρητικό πλαίσιο της διατριβής. Με βάση τη σχετική διδλωγραφική επισκόπηση εξετάζεται ο οικονομικός ρόλος του σύγχρονου κράτους - στο πλαίσιο μιας ιστορικής προσέγγισης της κρατικής παρέμβασης στην οικονομική δραστηριότητα - και ειδικότερα αναλύονται οι αναπτυξιακές πλευρές και επιδράσεις των αγοραστικών δραστηριοτήτων του.

Στο πρώτο μέρος της διατριβής αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της ποσοτικής εκτίμησης του μεγέθους και της σύνθεσης της αγοραστικής δύναμης του κράτους στον ελληνικό χώρο. Διαπιστώνεται ότι η διαδικασία μέτρησης στηρίζεται αναγκαστικά σε στοιχεία διαφορετικής προέλευσης, μορφής, ποιότητας και πληρότητας, τα οποία συνήθως δεν είναι δημοσιευμένα ούτε και διαθέσιμα σε συγκρίσιμη βάση. Επιβάλλεται, επομένως, μια πολλαπλότητα "προσεγγίσεων-εκτιμήσεων". Ειδικότερα, επιχειρούνται έξι εναλλακτικοί τρόποι εκτίμησης του μεγέθους της αγοραστικής δύναμης του κράτους, ενώ επισημαίνεται ότι η καταλληλότερη κάθε φορά προσέγγιση εξαρτάται από τα διαθέσιμα στοιχεία και τις αντίστοιχες "υποθέσεις-παραδοχές".

Τα κύρια γνωρίσματα της αγοραστικής δύναμης του ελληνικού κράτους, όπως αναδεικνύονται από τα αποτελέσματα της ποσοτικής ανάλυσης, είναι τα ακόλουθα:

α) Αποτελεί σημαντικό οικονομικό μέγεθος τόσο σε απόλυτες τιμές όσο και σύγκριση με βασικά εθνικοοικονομικά μεγέθη. Και συγκεκριμένα, εκτιμάται ότι υπερβαίνει το 1τρισ. δρχ. (7.2 δισ. \$ΗΠΑ) σε τρέχουσες τιμές το 1985, που είναι το έτος αιχμής (σε πραγματικούς όρους) της εξεταζομένης περιόδου, στη διάρκεια της οποίας κυμαίνεται μεταξύ 15%-25% του ΑΕΠ - με την απαραίτητη διευκρίνιση ότι το ΑΕΠ αποτελεί μέτρο προστιθέμενης αξίας, ενώ η αγοραστική δύναμη του κράτους συντίθεται από μεγέθη ακαθάριστης αξίας παραγωγής. Επιβεβαιώνεται, έτσι, η υπόθεση ότι η "μακροοικονομική σημασία" - όπως τουλάχιστον μετριέται στις σχετικές μελέτες - των κρατικών αγορών στην ελληνική οικονομία είναι ανάλογη (με επίγνωση των προβλημάτων που παρουσιάζουν οι σχετικές συγκρίσεις) με αυτή των άλλων χωρών της ΕΟΚ και του ΟΟΣΑ.

β) Εμφανίζει μιαν ευρύτατη σύνθεση, ως προς το φάσμα των αγοραζομένων ειδών και τον αριθμό των φορέων-αγοραστών, και

συγχρόνως μια πολύ συγκεντρωτική διάρθρωση. Κατ' αναλογία με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες ένας μικρός αριθμός δημοσίων φορέων αγοραστών διαχειρίζεται ένα πολύ μεγάλο μερίδιο των κρατικών προμηθειών. Ειδικότερα, τρεις δημόσιοι οργανισμοί (η ΔΕΗ, ο ΟΤΕ και ο φορέας κεντρικής διαχείρισης των λιπασμάτων δηλαδή η ΑΤΕ και εν συνεχεία η ΣΥΝΕΛ), τρεις τομείς (ενέργεια, γεωργία και τηλεπικοινωνίες) και δύο βιομηχανικοί κλάδοι ("χημικές βιομηχανίες" που περιλαμβάνει ηλεκτρολογικό υλικό και τηλεπικοινωνιακό εξοπλισμό) καλύπτουν σε διαχρονική βάση πάνω από το μισό του ύψους του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών.

γ) Παρουσιάζει, σε σύγκριση με το αντίστοιχο μέγεθος άλλων περισσότερο ανεπτυγμένων βιομηχανικών οικονομιών, μια σχετικά υψηλή περιεκτικότητα εισαγωγών είτε με τη μορφή προμηθειών που προέρχονται εξ ολοκλήρου από τη διεθνή αγορά.

Το δεύτερο μέρος της διατριβής περιλαμβάνει εμπειριστατωμένες μελέτες-περιπτώσεων που καλύπτουν εννέα βιομηχανικούς κλάδους και υποκλάδους και αναφέρονται σε ένα δείγμα 40 και πλέον επιχειρήσεων με ισχυρή εξάρτηση από τις κρατικές παραγγελίες. Οι εξεταζόμενοι κλάδοι περιλαμβάνουν επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην παραγωγή των εξής βιομηχανικών προϊόντων και υπηρεσιών: μεταλλικές κατασκευές, αγωγοί/καλώδια, μετασχηματιστές διανομής, μετρητές ηλεκτρικής ενέργειας, ελαστικοί μάντες ταινιοδρόμων, παροχή υπηρεσιών engineering, χημικά λιπάσματα, ναυπηγοεπισκευές/τροχαίο υλικό.

Η εμπειρική ανάλυση βασίζεται σε πρωτογενή έρευνα πεδίου και υποστηρίζεται από ένα θεωρητικό υπόδειγμα αλληλεπίδρασης, που έχει αναπτυχθεί για την ανάλυση βιομηχανικών αγορών, και το οποίο προσαρμόζεται στις απαιτήσεις της μελέτης των επιδράσεων που ασκούν οι προμήθειες του δημοσίου τομέα στην παραγωγική δραστηριότητα. Διαμορφώνεται, έτσι, μια λεπτομερής εικόνα του φαινομένου της σύζευξης όπως αυτό εκδηλώνεται και εξελίσσεται στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου στους συγκεκριμένους χώρους βιομηχανικής δραστηριότητας. Επιπροσθέτως, σχηματίζεται το προφίλ των κυρίων εγχωρίων προμηθευτριών επιχειρήσεων του ελληνικού δημοσίου τομέα.

Τα σημαντικότερα ευρήματα του δεύτερου μέρους είναι τα εξής:

α) Η συγκέντρωση μεγάλων κρατικών παραγγελιών σε έναν αριθμό σημαντικών ή/ και στρατηγικών τομέων της οικονομίας με έντονη κρατική παρουσία και δραστηριότητα (γεωργία, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, μεταφορές) υποκινεί τη δημιουργία και τη μεγέθυνση εγχωρίων μεταποιητικών επιχειρήσεων που εξελίσσονται σε εθνικές ηγέτιδες βιομηχανίες στον τομέα της δραστηριότητάς τους. Αυτή η εξέλιξη

συντελείται σε ένα επιχειρηματικό περιβάλλον που είναι μονωμένο από το διεθνή ανταγωνισμό και δέχεται ελάχιστες έως μηδενικές ανταγωνιστικές πιέσεις από την εσωτερική αγορά. Μακροπρόθεσμως, οι διασυνδέσεις τύπου ολιγοπωλίου - ολιγοπωλίου που εγκαθιδρύονται, εξελίσσονται σε σχέσεις συμβίωσης και "κλειδώματος" μεταξύ του κράτους και των προμηθευτών του. Συνολικά, διαπιστώνεται ότι βραχυπρόθεσμες επιτυχίες υπερκαλύπτονται από μακροχρόνιες αρνητικές τάσεις.

6) Ορισμένες εθνικές ιδιαιτερότητες δρουν ως περιοριστικοί παράγοντες της αποδοτικής χρήσης των προμηθειών του δημοσίου τομέα ως εργαλείου ανάπτυξιακής πολιτικής. Ενδεικτικά αναφέρονται: το μικρό μέγεθος της ελληνικής αγοράς, ο καταμερισμός της εγχώριας παραγωγής, η απουσία εδραιωμένης εθνικής βιομηχανικής παράδοσης, το χαμηλό επίπεδο ενδοεπιχειρησιακής τεχνολογικής δραστηριότητας (συμπεριλαμβανομένης της E&A), η έλλειψη "διασυνδέσεων προς τα πίσω" που δεν επιτρέπει στην ελληνική βιομηχανία να προμηθεύεται τις βασικές εισροές της από την εγχώρια αγορά. Όλοι αυτοί οι παράγοντες επιβάλλουν περιορισμούς στις προσπάθειες αξιοποίησης του ενδογενούς δυναμικού μέσω της κατάλληλης χρήσης των κρατικών αγορών, ιδίως όταν επιπροσθέτως έχουν να αντιμετωπίσουν στο χώρο της διαμόρφωσης της κρατικής πολιτικής μια παράδοση προστατευτισμού που στερείται αναπτυξιακού οράματος και δυναμισμού και χαρακτηρίζεται από την ανεπαρκή αναδιαρθρωτική δύναμη και ικανότητα του ελληνικού κράτους.

γ) Εξ' αιτίας των προαναφερθέντων περιοριστικών παραγόντων, οι ηγέτιδες προμηθεύτριες επιχειρήσεις του ελληνικού κράτους αποτυγχάνουν κατά κανόνα να εδραιώσουν την παρουσία τους στη διεθνή αγορά σε αξιοσημείωτο επίπεδο, παρά το γεγονός ότι εξασφαλίζουν μέσω των κρατικών προμηθειών μια βάση παραγγελιών. Με αυτή την έννοια επιχειρήσεις του τύπου του "εθνικού πρωταθλητή" δεν αναδύονται στον ελληνικό χώρο.

Στο τρίτο μέρος αξιολογούνται οι διάφορες πολιτικές προμηθειών του ελληνικού κράτους στο πλαίσιο των αντίστοιχων βιομηχανικών και οικονομικών πολιτικών του και υπό το φως των σχετικών διεθνών εμπειριών.

Στη διατριβή παρέχεται παρκής τεκμηρίωση σχετικά με τις δυνατότητες που παρουσιάζονται για επιτυχείς κρατικές πολιτικές και παρεμβάσεις μέσω της διαχείρισης των προμηθειών του δημοσίου τομέα, καταδεικνύεται ωστόσο ότι οι ευκαιρίες αυτές σε μεγάλο βαθμό έχουν χαθεί για την Ελλάδα, με αποτέλεσμα μεταξύ των άλλων και τη διαρροή σημαντικού τμήματος της αγοραστικής δύναμης του ελληνικού κράτους

στη διεθνή αγορά. Στην πράξη, σε σύγκριση με τις άλλες χώρες μέλη της ΕΚ, η αγορά του ελληνικού δημοσίου θεωρείται από τις πιο ανοιχτές στο διεθνή ανταγωνισμό παρά την ισχυρή θεσμική θωράκιση της κρατικής ζήτησης απ' αυτόν.

Συνολικά, οι πολιτικές κρατικών προμηθειών που ακολουθούνται στον ελληνικό χώρο έχουν βασικώς έναν παθητικό προστατευτικό χαρακτήρα (πολιτική "παθητικού προστατευτισμού"), με εξαίρεση ένα βραχύβιο διάστημα καθυστερημένης εφαρμογής μιας δυναμικής πολιτικής αξιοποίησης του ενδογενούς δυναμικού, στις αρχές της δεκαετίας του '80. Αυτή η έλλειψη μιας δεσμευτικής προσέγγισης έχει οδηγήσει σε στατική μεταφορά τεχνολογίας, που συνοδεύεται από ανεπαρκή, μακροχρονίως, μείωση της υψηλής περιεκτικότητας σε εισαγωγές των κρατικών εταιρειών στις παραγγελίες του ελληνικού δημοσίου - παρά τα θήματα που έχουν σημειωθεί στην ενίσχυση της εγχώριας συμμετοχής - και από την ανάδυση ελληνικών προμηθευτριών επιχειρήσεων με μικρή, πλήρη εξαιρέσεων, διεθνή παρουσία, που αδυνατούν να αξιοποιήσουν ουσιαστικά την κρίσιμη μάζα κρατικών παραγγελιών που έχουν διασφαλίσει για την ανάπτυξη εξαγωγικής δραστηριότητας.

Αντιμετωπίζοντας τις διεθνείς τάσεις απελευθέρωσης των αγορών και του διεθνούς εμπορίου, τα αναπτυξιακά αποτελέσματα της διαχείρισης των κρατικών αγορών στην περίπτωση της Ελλάδος της τελευταίας εικοσιπενταετίας μπορούν να θεωρηθούν στην καλύτερη περίπτωση εύθραυστα. Η διαπίστωση αυτή είναι ιδιαίτερα ανησυχητική εν όψει της επικρατούσας τάσης για ολοκλήρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων και για αυξανόμενο άνοιγμα των κρατικών αγορών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

L'economie politique de l'adaptation industrielle: la flexibilite dans l'industrie Grecque. These de doctorat soutenue a l'Université de Paris VIII, Directeur: K. Vergopoulos, Paris, Juin 1993.

ΘΟΔΩΡΗΣ ΠΕΛΑΓΙΔΗΣ

A. Αντικείμενο της διατριβής

Ο βαθμός και ο χαρακτήρας της προσαρμογής της ελληνικής βιομηχανίας στα νέα παραγωγικά πρότυπα της δεκαετίας του '80, αποτέλεσε το βασικό αντικείμενο αυτής της διατριβής. Καθώς η "ευελιξία" (flexibility) συνιστά το κυρίαρχο χαρακτηριστικό των νέων αυτών παραγωγικών προτύπων ("νέων εξελίξεων" - "new developments"), στη διατριβή διερευνάται η ύπαρξη και η μορφή της στην ελληνική βιομηχανία. Μ' άλλα λόγια, στην παρούσα έρευνα, η ευελιξία αποτέλεσε κεντρική έννοια, κριτήριο και μέσο προσαρμογής της ελληνικής βιομηχανίας στις "νέες εξελίξεις", προσαρμογή η οποία φάνηκε να εκδηλώνεται με τη διαρκώς αυξανόμενη διείσδυση της ελληνικής παραγωγής στις ευρωπαϊκές αγορές.

B. Διάρθρωση και περιεχόμενο της διατριβής

Οι θεωρητικές αναζητήσεις του πρώτου μέρους επικεντρώθηκαν στην ανάλυση και ερμηνεία του φορντισμού και της ευελιξίας. Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια εκτενής θεωρητική ανάλυση του φορντιστικού αναπτυξιακού προτύπου, της κρίσης στην οποία εισήλθε από τα τέλη της δεκαετίας του '60, αλλά και του ρόλου των χωρών του λεγόμενου "περιφερειακού φορντισμού" στην - προσωρινή - "απορρόφηση" των πρώτων συνεπειών της οικονομικής κρίσης των χωρών του "κεντρικού φορντισμού". Το δεύτερο κεφάλαιο αφιερώνεται στην ανάλυση των "νέων εξελίξεων" που αφορούν ειδικότερα την παραγωγή, τις βιομηχανικές εργασιακές σχέσεις, καθώς και την κοινωνική δομή της συσσώρευσης. Κοινό σημείο αναφοράς όλων των εξελίξεων αλλά και των διδλωγραφικών αναφορών, η λεγόμενη "ευελιξία". Από την εκτεταμένη διδλωγραφική επισκόπηση γίνεται φανερό η έντονη διαφοροποίηση των υφιστάμενων θεωρητικών προσεγγίσεων, τόσο για το αν οι "νέες εξελίξεις" οδηγούν σ' ένα νέο καθεστώς συσσώρευσης και τρόπο ρύθμισης, όσο ακόμη και για το χαρακτήρα της ευελιξίας. Στο τρίτο κεφάλαιο επιχειρείται έτσι μια κριτική ανασύνθεση των παραπάνω

προσεγγίσεων με κυριότερο στόχο τη διερεύνηση της μορφής - "αμυντικής" ή "επιθετικής" - της ευελιξίας που φαίνεται επί του παρόντος να επικρατεί διεθνώς στα παραγωγικά συστήματα. Έμφαση δίνεται στα ζητήματα των νέων τεχνολογιών, της επανεμφάνισης στο προσκήνιο των ΜΜΕ, της κρίσης των αγορών και της διαφοροποιημένης ζήτησης, της "λειτουργικής" και "αριθμητικής" ευελιξίας, και των νέων τεχνικών παραγωγής (JIT, TQC, κτλ.). Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζεται η επίδραση των οικονομικών πολιτικών και γενικότερα του οικονομικού περιβάλλοντος της δεκαετίας του '80, στην εξέλιξη των βιομηχανικών δομών και ιδιαίτερα στη μορφή της ευελιξίας που φαίνεται να κυριαρχεί. Η συσχέτιση αυτή οικονομικών πολιτικών και παραγωγικών δομών κρίθηκε απαραίτητη για την πλήρη κατανόηση του ζητήματος της βιομηχανικής ευελιξίας και ειδικότερα για την καλύτερη ερμηνεία της επικράτησης της "αμυντικής ευελιξίας".

Προχωρώντας από το γενικό/θεωρητικό (α μέρος) της διατριβής, στο "συγκεκριμένο" (β μέρος), η έρευνά μας επικεντρώθηκε στην ελληνική περίπτωση και ειδικότερα στην ελληνική βιομηχανία. Κεντρικό ερώτημα που στο δεύτερο μέρος της διατριβής αυτής εξετάζεται είναι το αν και κατά πόσο η ελληνική βιομηχανία παρουσίασε, κυρίως κατά τη δεκαετία του '80, κάποια δυναμική προσαρμογής στις "νέες εξελίξεις", όπως αυτές αναφέρθηκαν και αναλύθηκαν προηγούμενα. Η διερεύνηση της προσαρμοστικής ικανότητας της ελληνικής βιομηχανίας στις "νέες εξελίξεις" που έλαβαν μέρος κατά τη δεκαετία του '80, αποτέλεσε λοιπόν το αντικείμενο του δεύτερου μέρους της διατριβής. Στο πέμπτο κεφάλαιο, μετά από μια σύντομη αναφορά πάνω στα βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής βιομηχανίας και ιδιαίτερα πάνω στη δομή και τις επιδόσεις της κατά τις δεκαετίες του '60 και '70, παρουσιάστηκαν οι τέσσερις βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις ανάλυσης και ερμηνείας της πορείας της ελληνικής βιομηχανίας κατά την κρίσιμη δεκαετία του '80. Τη λεπτομερή περιγραφή των προσεγγίσεων: α) "διείσδυση εισαγωγών" (Γιαννίσης, Λημπεράκη, κτλ), β) "εισοδηματικών μερδιών" (Παυλάπουλος, Οικονόμου, κτλ), γ) "ανισορροπίας οικονομικών μεγεθών" και δ) "προσαρμογής" (Βεργόπουλος), ακολούθησε στο επόμενο κεφάλαιο δ η κριτική ανασύνθεσή τους. Παρά τη γενικότερη απογοητευτική εικόνα καταστροφής που εμφανίζουν για την ελληνική οικονομία και βιομηχανία οι τρεις πρώτες προσεγγίσεις, η προσεκτική και ενδελεχής διερεύνηση των στατιστικών στοιχείων φανέρωσε σημαντικές επιδόσεις, αξιοσημείωτη ανθεκτικότητα και δυναμική προσαρμογής της ελληνικής βιομηχανίας στην Ευρωπαϊκή αγορά. Η διαπίστωση αυτή "δικαίωσε" την τέταρτη προσέγγιση της "προσαρμογής". Η - παραπέρα - κλαδική και γεωγραφική διερεύνηση της προσαρμογής της ελληνικής βιομηχανίας,

έγινε έτσι ο στόχος του επόμενου κεφαλαίου 7. Με τη χρησιμοποίηση στατιστικών στοιχείων διαπιστώθηκαν οι ικανοποιητικές επιδόσεις της “ελαφράς βιομηχανίας” και ιδιαίτερα των κλάδων της υφαντουργίας και ένδυσης, όσον αφορά κυρίως τις εξαγωγές, τη βιομηχανική παραγωγή, τα μερίδια αγοράς, κτλ. Η γεωγραφική διάσταση της προσαρμογής εντοπίστηκε ιδιαίτερα στο παραγωγικό σύστημα της Ευρύτερης Περιοχής Θεσσαλονίκης (ΕΠΘ). Στο επόμενο κεφάλαιο 8 διερευνάται και τεκμηριώνεται με έρευνα πεδίου η μορφή της ευελιξίας που παρουσιάζει ίσως το πιο σημαντικό και δυναμικό κομμάτι της ελληνικής βιομηχανίας. Τα ερωτηματολόγια που διανεμήθηκαν σε επιχειρήσεις των κλάδων ένδυσης και κλωστουφαντουργίας στην ΕΠΘ, κωδικοποιήθηκαν και επεξεργάστηκαν με “ανάλυση συστάδων” (cluster analysis) και με το στατιστικό πακέτο SPSS.

Το τρίτο μέρος της διατριβής αφιερώνεται στη διερεύνηση μέτρων βιομηχανικής πολιτικής προς θεραπεία της “αμυντικής ευελιξίας” η οποία φάνηκε από την έρευνα πεδίου να στηρίζει τη δυναμική της - μερικής - προσαρμογής της ελληνικής βιομηχανίας. Προτείνονται μέτρα οριζόντιας βιομηχανικής πολιτικής, καθώς και κριτήρια για βιομηχανική στόχευση (industrial targeting) συγκεκριμένων κλάδων της μεταποίησης.

Γ. Αποτελέσματα και συνεισφορές της έρευνας

Όσον αφορά ειδικότερα τα αποτελέσματα και την επιστημονική συνεισφορά της διατριβής, επισημαίνονται, μεταξύ των άλλων, τα εξής:

1. Κατ’ αρχάς σημειώνεται ότι με εξαίρεση τη διατριβή της Α. Λυμπεράκη σχετικά με την ευελιξία των ΜΜΕ στην Ελλάδα, η παρούσα διατριβή αποτελεί την πρώτη ίσως προσπάθεια συσχέτισης ανάμεσα στην εξέλιξη της ελληνικής βιομηχανίας κατά τη δεκαετία του ’80, και στις “νέες εξελίξεις” στα παραγωγικά πρότυπα με επίκεντρο την ευελιξία. Υπενθυμίζεται ότι σχεδόν όλες οι έως τώρα έρευνες που αφορούν την ελληνική βιομηχανία (εισοδηματικά μερίδια, διείσδυση εισαγωγών/κατάθρευσή προστατευτισμού, μείωση της ζήτησης για εξαγωγές κτλ.) δεν κάνουν καμία σχεδόν αναφορά στη βιομηχανική ευελιξία, η οποία, όπως αναφέρθηκε στο πρώτο μέρος της διατριβής, αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο των παραγωγικών δομών, αλλά και σημείο αναφοράς όλων των συζητήσεων στη διεθνή βιβλιογραφία.

2. Παρά την αντίθετη άποψη που κυριαρχεί σχεδόν ολοκληρωτικά στη σχετική βιβλιογραφία, στην παρούσα διατριβή υποστηρίζεται ότι η ελληνική βιομηχανία κατά τη δεκαετία του ’80, παρουσίασε ενθαρρυντικές εξελίξεις και επιδόσεις. Αποδείχθηκε όμως ότι η “αμυντική ευελιξία” τροφοδοτεί το δυναμισμό και την προσαρμοστική ικανότητα του πιο

σημαντικού κομμάτιού της ελληνικής βιομηχανίας. Με λεπτομερή στατιστικά στοιχεία και έρευνα πεδίου εντοπίζεται η κλαδική και γεωγραφική διάσταση της προσαρμογής. Η έρευνα πεδίου καταδεικνύει λεπτομερώς τα στοιχεία και τα χαρακτηριστικά της “αμυντικής ευελιξίας” στους ηγετικούς κλάδους προσαρμογής. Επισημαίνεται δε ότι η δεκαετία αυτή της προσαρμογής “συνοδεύεται” από ένα “νέο μεταπρατισμό”, μια νέα κοινωνικοποίηση της ανεπάρκειας της ιδιωτικής οικονομίας, που αυτή όμως τη φορά δε σηματοδοτείται από την “κοινωνική διανομή/διασπορά” του ιδιωτικού χρέους των “προβληματικών επιχειρήσεων” ή από την προστασία του εθνικού κεφαλαίου - μέσω δασμών, ποσοστώσεων κτλ. -, αλλά από την ενεργό ανάληψη εκ μέρους του κράτους του κόστους της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης που επιβαρύνει την ελληνική βιομηχανία. Είναι υποστηρίξιμο ότι η υπερχρέωση του δημοσίου κατά την τελευταία δεκαετία, έρχεται σαν απόρροια όχι μόνο των υψηλών επιδοτήσεων προς την ιδιωτική οικονομία - κάτι που άλλωστε συνέβαινε και στο παρελθόν - αλλά κατά πρώτο λόγο, από τη χαμηλότερη φορολογία του εθνικού κεφαλαίου και τις χαμηλές κοινωνικές δαπάνες (α' συνθήκη προσαρμογής), και κατά δεύτερο λόγο, από την κρατική ανοχή στις “άτυπες παραγωγικές δραστηριότητες” (β' συνθήκη προσαρμογής), οι οποίες αναπτύσσονται πέρα και δίπλα από την επίσημη οικονομία και που συνεπάγονται δραστικά μειωμένους φόρους και δημόσια έσοδα. Η πτώση του σχετικού κόστους εργασίας στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του '80, που συσχετίζεται ιδιαίτερα με την ανοχή στην εργασιακή ατυπία, απορρέει κυρίως από την ανοχή στην “εργασιακή ατυπία”, γεγονός που εξηγεί όχι μόνο τη σχετικά υψηλή ανταγωνιστικότητα και κερδοφορία των ελληνικών επιχειρήσεων, αλλά έτσι και τη δυναμική της προσαρμογής. Η συνθήκη αυτή του χαμηλού κόστους εργασίας διερευνάται και αναλύεται ιδιαίτερα στην έρευνα πεδίου - κεφάλαιο 8 - και αποδεικνύεται πως αφορά το πιο δυναμικό κομμάτι της ελληνικής βιομηχανίας, τους κλάδους κλωστοϋφαντουργίας και ένδυσης στο παραγωγικό σύστημα της ΕΠΘ. Χρησιμοποιώντας τη μέθοδο ανάλυσης κατά συστάδες, επιβεβαιώθηκαν οι όροι προσαρμογής (κρατική επικουρία + εργασιακή ατυπία = νεομεταπρατικό καθεστώς συσσώρευσης) στις οποίες στηρίζεται η δυναμική της προσαρμογής των παραπάνω κλάδων της ΕΠΘ και οι οποίες είχαν διαφανεί ήδη απ' τα προηγούμενα κεφάλαια 6 και 7. Παρά τα δήματα εκσυγχρονισμού, το ευνοϊκό επιχειρηματικό κλίμα, την πρόοδο προς ένα “δίκτυο” που φανερώνει κάποια συνεργασία των επιχειρήσεων και την ικανοποιητική πρόσληψη και ανταπόκριση στα μηνύματα των ευρωπαϊκών αγορών, οι επιχειρήσεις φάνηκε ότι πράγματι στηρίζουν το δυναμισμό τους σ' αυτό

που ονομάσαμε “αριθμητική ευελιξία”. Απουσία χρησιμοποίησης ευέλικτων τεχνολογιών, εκπληκτική διάδοση και εκμετάλλευση της άτυπης και ανειδίκευτης απασχόλησης φασόν, ευέλικτα συμβόλαια και προσαρμογή στις μεταβολές της ζήτησης, αυξημένο ποσοστό προσωρινής απασχόλησης, χαμηλοί μισθοί, υψηλό ποσοστό ευέλικτης, ανειδίκευτης και χαμηλού κόστους γυναικείας απασχόλησης, απουσία υπηρεσιών παραγωγής που θα προσέκυπταν από κοινές επιχειρηματικές δραστηριότητες, υπεργολαβική σχέση με ξένες “κεντρικές” (core) επιχειρήσεις με αποτέλεσμα περιορισμένες εγχώριες φάσεις παραγωγής, κτλ. Τονίστηκε πάντως το γεγονός της ύπαρξης μεμονωμένων περιπτώσεων μεγάλων επιχειρήσεων σημαντικά εκσυγχρονισμένων, γεγονός που προσδίδει κάποια αισιοδοξία για το μέλλον.

3. Τα παραγωγικά συστήματα παρουσιάζουν τέτοιες πολυμορφίες και ιδιαιτερότητες ώστε κάνουν, τουλάχιστον επί του παρόντος, αδύνατη την τυποποίηση των “νέων εξελίξεων” σε καινούργια “καθεστώτα” και “τρόπους ρύθμισης” καθώς και σε “νέα αναπτυξιακά πρότυπα”, όπως το Saturnian, το Californian κτλ. Το κάθε παραγωγικό σύστημα περιλαμβάνει διαφορετικούς συνδυασμούς τεχνικών και τύπων διομηχανικής παραγωγής και απασχόλησης, γεγονός που άλλωστε εξηγεί και την ανάλογη διαφορετικότητα και ετερογένεια των θεωρητικών προσεγγίσεων που αναλύθηκαν στο πρώτο μέρος της διατριβής. Πέρα όμως από τα στοιχεία του διαφορούμενου και της πολυμορφίας που επισημάνθηκαν, διαπιστώθηκε η κυριαρχία και επικράτηση “αριθμητικών μορφών ευελιξίας” οι οποίες προσδίδουν στα παραγωγικά συστήματα αμυντικούς προσανατολισμούς, δηλαδή μεταφοράς/μεταβίβασης του κόστους της οικονομικής κρίσης στους πιο αδύναμους “κρίκους” της παραγωγής, δηλαδή στις μικρές επιχειρήσεις-υπεργολάβους και στον κόσμο της εργασίας. Την επικράτηση της “αμυντικής ευελιξίας” ως διεθνούς παραγωγικού προτύπου, τροφοδότησαν οι οικονομικές πολιτικές που υιοθετήθηκαν κατά τη δεκαετία του '80. Διαπιστώθηκε ότι οι πολιτικές αυτές προώθησαν τον απο-φορντισμό, δηλαδή την αποδιάρθρωση, τη διάσπαση και την επικράτηση νέων στοιχείων ακαμψίας στα παραγωγικά συστήματα. Έτσι, υποστηρίχτηκε ότι δεν είναι μόνο η εξάντληση της παραγωγικότητας (Σχολή της Ρύθμισης) ή η διαφοροποίηση της ζήτησης και των αγορών (δόγμα Piore and Sabel) που προκάλεσαν την οικονομική κρίση, αλλά και οι μονεταριστικές οικονομικές πολιτικές που συρρίκνωσαν τις παραγωγικές δομές και επενδύσεις και απορρύνισαν χωρίς όρια τους κανόνες λειτουργίας και το θεσμικό πλαίσιο των οικονομιών. Οι πολιτικές αυτές, αντί ν'απομακρύνουν τα παραγωγικά συστήματα από τις φορντιστικές

δυσκαμψίες, αντίθετα οδήγησαν σε αρνητικό μακροοικονομικό κλίμα, σε οικονομική δυσπραγία και στασιμότητα. Επέφεραν αύξηση του δημόσιου χρέους, εγκατάλειψη των επενδύσεων υποδομής, μείωση των κοινωνικών δαπανών, όξυνση της κοινωνικής ανισότητας, κατακόρυφη αύξηση της ανεργίας, συρρίκνωση των μισθών και της ζήτησης, και τέλος αποεπένδυση και αποδιομηχάνιση, παρά την ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση των επιχειρήσεων και την αλματώδη αύξηση των κερδών τους. Δείξαμε πως οι υφεσιακές πολιτικές που επιδιώχθηκαν για να κατευνάσουν τις ανισορροπίες στα οικονομικά μεγέθη “χτύπησαν” τις αγορές, με αποτέλεσμα, σε συνθήκες συσταλτικού πλέον οικονομικού περιβάλλοντος, οι επιχειρήσεις να προωθούν “αμυντικού” τύπου παραγωγικές τεχνικές οι οποίες, παρά το ότι αντιπροσωπεύουν το λιγότερο αποδοτικό τρόπο παραγωγής (less efficient way of production), εν τούτοις δίνουν τη δυνατότητα - καθώς οι αγορές δεν αναπτύσσονται - να προσαρμόζεται το μέγεθος της παραγωγής τους στις διακυμάνσεις των αγορών με το μικρότερο δυνατό κόστος και το υψηλότερο κέρδος βραχυχρόνια. Έτσι συνδέεται η υπεροχή “αμυντικών” στρατηγικών των επιχειρήσεων με την προτίμησή τους σε μεθόδους “αριθμητικής ευελιξίας” - αλλά και σε κερδοσκοπικές χρηματιστικές δραστηριότητες - αφού οι μέθοδοι αυτές είναι βραχυχρονίως για τις επιχειρήσεις οι πιο κερδοφόρες. Όμως η εγκατάλειψη μακρόπνοων προγραμμάτων και στρατηγικών μέσα από επενδυτικά σχέδια σε νέες, ευέλικτες τεχνολογίες και γενικότερα συστήματα παραγωγής δυναμικής ευελιξίας, υπονόμωσε - όπως δείξαμε - τις παραγωγικές, οικονομικές και γενικότερα κοινωνικές δομές, με αποτέλεσμα τη σημερινή αποδιάρθρωση και διάσπαση των οικονομικών και κοινωνικών ιστών, που μοιραία οδήγησε - και συνεχίζει να οδηγεί μέχρι και σήμερα - την παγκόσμια οικονομία στο σημερινό αναπτυξιακό αδιέξοδο.

4. Προτείνονται οι κατάλληλες βιομηχανικές πολιτικές που θα οδηγήσουν την ελληνική βιομηχανία σε επεκτατική αναδιάρθρωση, εμφάθυση των συγκριτικών της πλεονεκτημάτων και “επιθετική προσαρμογή”. Η αναδιάρθρωση αυτή θα πρέπει να οδηγεί σε παραγωγικές δομές τεχνολογικά αναβαθμισμένες, και - κυρίως - σε υψηλής κατάρτισης και ποιότητας εργατικό δυναμικό. Εκτός από την άμεση αναγκαιότητα δημόσιων επενδύσεων βιομηχανικής υποδομής, επιλέχθηκαν, σύμφωνα με τη θεωρία του “στρατηγικού εμπορίου” (strategic trade theory) του P. Krugman, τα κριτήρια βιομηχανικής στόχευσης, δηλαδή τα κριτήρια επιλογής βιομηχανικών κλάδων για ενίσχυση: α) κριτήριο “δυναμικών οικονομιών κλίμακας” (dynamic economies of scale) και β) κριτήριο “εξωτερικών οικονομιών” (external economies). Με τη χρησιμοποίηση

των παραπάνω κριτηρίων στόχευσης επιλέγονται προς ενίσχυση οι κλάδοι “προσαρμογής” της λεγόμενης “ελαφράς βιομηχανίας”. Συγκεκριμένα μέτρα επίσης προτείνονται για τους κλάδους που επιλέχθηκαν για την έρευνα πεδίου (κλωστοϋφαντουργία και ένδυση), ενώ προτείνονται τέλος νέες κατευθύνσεις στη μακροοικονομική πολιτική για την ενίσχυση των παραγωγικών δομών και της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων*.

Σημείωση

*Η παρούσα διατριβή, θα εκδοθεί ελαφρά τροποποιημένη από τις εκδόσεις ΕΞΑΝΤΑΣ με τον τίτλο “Η Αναπάντεχη Προσαρμογή της Ελληνικής Βιομηχανίας”, στα πλαίσια της σειράς Οικονομική Θεωρία και Πολιτική, που διευθύνει ο Κ. Βεργόπουλος.

Εξαγορές και Συγχωνεύσεις στην Ελληνική Οικονομία. Διπλωματική εργασία στο Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου

ΝΙΚΟΛΑΟΣ Δ. ΝΑΝΟΥΡΗΣ

Στόχος αυτής της διπλωματικής εργασίας απετέλεσε η εμπειρική έρευνα γύρω από τις εξαγορές και συγχωνεύσεις που λαμβάνουν χώρα τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα σε συνδυασμό πάντοτε με τις διεθνείς εξελίξεις γύρω από αυτό το θέμα. Ιδιαίτερα εξετάζονται και οι Ευρωπαϊκές διαστάσεις του φαινομένου των εξαγορών και συγχωνεύσεων πριν και μετά το 1992.

Οι σκοποί που επιδιώκονται μέσω αυτών των εμπορικών πράξεων είναι κυρίως: η αύξηση του οικονομικού μεγέθους των επιχειρήσεων, η απόκτηση μεγαλύτερου μεριδίου της αγοράς, η μεγιστοποίηση του κέρδους μέσω της αποφυγής του έντονου ανταγωνισμού και συνεπώς η αύξηση της συγκέντρωσης των επιχειρήσεων. Πολλές φορές επιδιώκεται απλά η επιδίωξη και η συνέχιση των δραστηριοτήτων της επιχείρησης.

Αυτοί οι σκοποί επιτυγχάνονται μέσω της εκπλήρωσης ορισμένων ενδιαμέσων και επί μέρους στόχων όπως είναι: η εξυγίανση των

επιχειρήσεων, η ορθολογικότερη διοίκηση, η ύπαρξη συνέργειας σε θέματα οικονομίας και τεχνολογίας, η εξειδίκευση της παραγωγής και η αποφυγή του έντονου ανταγωνισμού με ενδοκλαδικές επιχειρήσεις.

Αντικείμενο μελέτης αυτής της εργασίας αποτελούν οι λόγοι που οδηγούν σε μια συγχώνευση ή εξαγορά, οι επιπτώσεις που δημιουργούνται στο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, καθώς επίσης και οι επιδράσεις που εμφανίζονται στην Ελληνική και Ευρωπαϊκή οικονομική σκηνή μετά από την πραγματοποίηση ενός αριθμού συγχωνεύσεων ή εξαγορών. Επίσης εξετάζεται κατά πόσον οι εξαγορές μπορούν να συμβάλουν στη επίτευξη των στόχων της Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Η ελληνική νομοθεσία γύρω από τις εξαγορές και συγχωνεύσεις επιχειρήσεων σχετίζεται με τον Νόμο 3190/1955 (άρθρα 54 και 55) που αφορά τις συγχωνεύσεις εταιρειών περιορισμένης ευθύνης (ΕΠΕ) τον νόμο 2190/1920 (άρθρα 68-80) όπως αντικαταστάθηκε από το προεδρικό διάταγμα 498/1987 που έχει να κάνει με τις συγχωνεύσεις Ανωνύμων Εταιρειών (ΑΕ).

Ο Νόμος 1297/1972 αφορά την παροχή φορολογικών κινήτρων για τη δημιουργία συγχωνεύσεων και εξαγορών στην ελληνική οικονομία. Τα κυριότερα κίνητρα αυτού του Νομοθετικού Διατάγματος (1297/72) είναι: η εξαίρεση από την καταβολή φόρου μεταβίβασης επί των ακινήτων περιουσιακών στοιχείων που συνεισφέρονται στη συγχώνευση, η εξαίρεση από οποιοδήποτε τέλος ή φόρο επί της πράξεως της εξαγοράς ή συγχώνευσης και τέλος η αναστολή φορολογίας της προστιθέμενης αξίας που προκύπτει από την εν λόγω εμπορική πράξη μέχρι τη λύση και εκκαθάριση της εκ συγχωνεύσεως εταιρείας. Επίσης παρέχεται η δυνατότητα σχηματισμού αφορολογήτων αποθεματικών.

Τις ευνοϊκές ρυθμίσεις του Ν.Δ. 1297/72 ήρθε να αντισταθμίσει εν μέρει ο Ν. 1676/1986, που εκδόθηκε κατ' εφαρμογή συναφών οδηγιών της ΕΟΚ με σκοπό την εναρμόνιση της έμμεσης φορολογίας στη συγκέντρωση κεφαλαίων στα κράτη μέλη της ΕΟΚ. Η προσθήκη σ' αυτό το νόμο είναι ότι πέρα από την παροχή κινήτρων που προβλέπει για τις συγχωνεύσεις ή εξαγορές, επιβάλλει φορολογία στη συγκέντρωση κεφαλαίων. Ως συγκεντρώσεις κεφαλαίων ορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 1 του Ν.1676/1986 οι συγχωνεύσεις εταιρειών όπου όμως γίνεται εισφορά και νέων περιουσιακών στοιχείων οποιουδήποτε είδους.

Στην Ελλάδα η εποπτεία και ο έλεγχος των εξαγορών και συγχωνεύσεων ασκείται σε εθνικό επίπεδο βάσει των διατάξεων περί ελέγχου μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού του Νόμου 703/1977.

Σύμφωνα με το Ν. 703/1977 μιλάμε για δημιουργία μιας δεσπόζουσας θέσης στην αγορά όταν η επιχείρηση που δημιουργείται από μια συγχώνευση μπορεί να επηρεάσει τον ανταγωνισμό με τους κάτωθι τρόπους:

- α) Να προδίδει σε άμεσο ή έμμεσο εξαναγκασμό προς καθορισμό των τιμών αγοράς ή πώλησης ή άλλων συναλλαγών σε μια οικονομία.
- β) Να περιορίζει ή να ελέγχει την παραγωγή, την κατανάλωση, ή την τεχνολογική ανάπτυξη εις βάρος των καταναλωτών.
- γ) Να εφαρμόζει άνισους όρους για ισοδύναμες παροχές όπως αδικαιολόγητη άρνηση πωλήσεων, αγορών ή άλλων συναλλαγών φέρνοντας σε μειονεκτική θέση άλλες επιχειρήσεις.
- δ) Να μπορεί να κατανέμει τις αγορές ή τις πηγές εφοδιασμού.
- ε) Να εξαρτά τη σύναψη μιας σύμβασης με την αποδοχή από τον αντισυμβαλλόμενο πρόσθετων όρων που δε συνδέονται με το αρχικό αντικείμενο της σύμβασης.

Οι απόψεις αρκετών στελεχών επιχειρήσεων συγκλίνουν στη θέση ότι όταν μια ενδιαφερόμενη για συγχώνευση εταιρεία έχει μερίδιο αγοράς γύρω στο 25-30% σε μια εθνική οικονομία, αυτό το ποσοστό από μόνο του είναι ικανό να την καταστήσει ως ηγετική επιχείρηση στον κλάδο της με αποτέλεσμα να χαρακτηριστεί ότι κατέχει μια δεσπόζουσα θέση στην αγορά. Το ζητούμενο είναι η επιχείρηση αυτή να μην επηρεάσει τον ανταγωνισμό σύμφωνα με τους προαναφερθέντες τρόπους.

Σε γενικές γραμμές όμως ο Νόμος 703/1977 θεσπίζει ένα ελαστικό νομικό πλαίσιο ελέγχου των συγχωνεύσεων, όπου στα πλαίσια του γενικότερου εθνικού συμφέροντος πολλές φορές προτρέπει στη δημιουργία μιας δεσπόζουσας θέσης στην αγορά.

Το νομικό πλαίσιο και η πολιτική που ακολουθείται στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα ως προς τις εξαγορές και συγχωνεύσεις είναι σε αδρές γραμμές το ακόλουθο:

Η ΕΟΚ έχει εγκρίνει από το 1978 την τρίτη οδηγία (Γ') η οποία αφορά τη διαδικασία συγχώνευσης των εταιρειών. Επίσης το 1982 ενεκρίθη η έκτη οδηγία (ΣΤ) η οποία σχετίζεται με τη διάσπαση μιας ΑΕ σε περισσότερες επιχειρήσεις.

Και οι δύο αυτές οδηγίες αφορούν πράξεις μεταξύ εταιρειών της ίδιας χώρας μέλους και δεν καλύπτουν διακρατικές συγχωνεύσεις εταιρειών. Υπάρχει λοιπόν έλλειψη ενός ενιαίου Ευρωπαϊκού πλαισίου για διακρατικές συγχωνεύσεις μεταξύ των κρατών μελών με αποτέλεσμα μια πολυεθνική επιχείρηση να μη μπορεί να απολαύσει τα πλεονεκτήματα μιας ενιαίας ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Αυτή η έλλειψη κοινού πλαισίου

καθιστά αδύνατη τη δημιουργία ενιαίων Ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και έχει οδηγήσει αυτές στη διακρατική επέκταση με την μορφή εξαγοράς επιχειρήσεων διαφορετικής εθνικότητας. Μιλάμε λοιπόν μόνο για οικονομική ενοποίηση και όχι νομική με τη διατήρηση της νομικής αυθυπαρξίας κάθε μιας από τις δύο επιχειρήσεις.

Όσον αφορά τον έλεγχο και την εποπτεία των συγχωνεύσεων και εξαγορών σε κοινοτικό επίπεδο αυτή ασκείται βάσει των διατάξεων του κανονισμού περί ελέγχου των συγκεντρώσεων μεταξύ των επιχειρήσεων που περιέχονται στον κανονισμό που ψήφισε το Συμβούλιο Υπουργών Εσωτερικής Αγοράς της Κοινότητας στις 21/12/89 και άρχισε να εφαρμόζεται από το Σεπτέμβριο του 1990. Το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, καλύπτει συγκεντρώσεις επιχειρήσεων κοινοτικής διάστασης η οποία (διάσταση) ορίζεται με τη χρήση ποσοτικών κριτηρίων. Για την Ελλάδα εξαιτίας του γεγονότος ότι το 99% των ελληνικών επιχειρήσεων είναι μικρομεσαίες με έντονα οικογενειακό χαρακτήρα, θα μιλήσουμε περισσότερο για αγοραπωλησίες - εξαγορές και λιγότερο για συγχωνεύσεις αμιγούς χαρακτήρα, επειδή μια καθαρά αμιγής συγχώνευση προϋποθέτει δύο πολυμετοχικές απρόσωπες επιχειρήσεις όπου με καθαρά οικονομικά κριτήρια αποφασίζουν τη συνένωσή τους.

Ας δούμε όμως εν συντομία τους λόγους που οδηγούν μια επιχείρηση ελληνική στην απόφασή της να πουλήσει το σύνολο των μετοχών της ή ένα μεγάλο τμήμα αυτών σε μια ξένη εταιρεία.

- 1) Αδυναμία αντιμετώπισης ενός μελλοντικού ανταγωνισμού με κολοσσούς του εξωτερικού. Από την 1/1/93 η προσέλευση των Ευρωπαϊκών αυτών κολοσσών γίνεται ευχερέστερη από ότι είναι σήμερα.
- 2) Μεγάλος αριθμός ελληνικών επιχειρήσεων λειτουργεί με τεχνολογία και μεθόδους που δεν είναι σύγχρονες (έλλειψη σύγχρονης τεχνολογίας), με δυσμενείς επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητά τους.
- 3) Η πιστοληπτική ικανότητα μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων δεν επιτρέπει την άντληση επαρκών επενδυτικών κονδυλίων για την απόκτηση σύγχρονης τεχνολογίας. Σ' αυτό συντείνει και η απροθυμία πολλών μετόχων να αυξήσουν το μετοχικό κεφάλαιο των εταιρειών τους.
- 4) Η αποσύνδεση του management από την ιδιοκτησία άρχισε να πραγματοποιείται σχετικά πρόσφατα. Όταν ο ιδιοκτήτης μιας επιχείρησης δε μπορεί να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες απαιτήσεις ενός σωστού management, τότε πωλεί την επιχείρησή του σε ξένους, αντί να προσλάβει μια ομάδα από επαγγελματίες

managers.

- 5) Υπάρχουν περιπτώσεις που ενώ δε συντρέχει κάποιος σοβαρός λόγος για την πώλησή τους, οι επιχειρήσεις πωλούνται επειδή κάποιος ξένος θεσμικός ή ιδιώτης επενδυτής προσφέρει δελεαστική τιμή που περιλαμβάνει ένα σημαντικό Premium πάνω από την αντικειμενικά προσδιοριζόμενη αξία της επιχείρησης.
- 6) Η οικονομική δυσπραγία των επιχειρήσεων είναι το σύγχρονο φαινόμενο πώλησης των προβληματικών επιχειρήσεων, όπου αφού ενταχθούν στον ΟΑΕ γίνεται εκτίμηση των υπαρχόντων περιουσιακών τους στοιχείων και των υποχρεώσεων που έχουν έναντι δανείων, διενεργείται πλειοδοτικός διαγωνισμός και η πλειοδότη ξένη εταιρεία αγοράζει τη χρεοκοπημένη ελληνική επιχείρηση.

Οι λόγοι που οδηγούν μια ξένη επιχείρηση να αγοράσει μια ελληνική εταιρεία είναι διαφορετικοί από τους προηγούμενους και συνοψίζονται στους εξής:

- 1) Απόκτηση ενός έτοιμου και επιτυχημένου δικτύου διανομής προϊόντων. Στόχος του ξένου επενδυτή είναι να προωθήσει όσο το δυνατόν μεγαλύτερο αριθμό προϊόντων.
- 2) Η αγορά ενός επιτυχούς brand name συμφέρει από το να δημιουργήσεις ένα από την αρχή, πράγμα που σημαίνει ότι και το προϊόν θα πρέπει να είναι καλής ποιότητας και δοκιμασμένο στην αγορά.
- 3) Άλλος λόγος είναι η επέκταση της γκάμας των προϊόντων που ήδη παράγει ο αγοραστής προκειμένου να ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις του καταναλωτικού κοινού.
- 4) Άλλη διάσταση σε μια εξαγορά αποτελεί η διαφοροποίηση των δραστηριοτήτων μιας ήδη λειτουργούσας επιχείρησης σε νέους παραγωγικούς τομείς. Στόχος είναι η διαφοροποίηση του επιχειρηματικού κινδύνου και η επισήμανση ευκαιριών για την πραγματοποίηση υψηλών κερδών.
- 5) Η Ελλάδα για τους ξένους θεσμικούς ή ιδιώτες επενδυτές εκτός ΕΟΚ προσφέρει πρόσβαση μέσα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα με όλα τα γνωστά οικονομικά πλεονεκτήματα.
- 6) Η χώρα μας των 10 εκατομμυρίων κατοίκων, δεν παύει να αποτελεί πρόσφορο έδαφος για μεγάλη δυνατότητα ανάπτυξης σε βιομηχανικά καταναλωτικά αγαθά και υπηρεσίες.

Τα πεδία δράσης των Εξαγορών και συγχωνεύσεων στην Ελλάδα θα μπορούσαν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:

(α) Επιχειρήσεις οι οποίες έχουν ενταχτεί στον ΟΑΕ ή ανήκουν σε μεγάλους δημόσιους οργανισμούς όπως: ΑΤΕ, ΕΤΕ κλπ. Η περίοδος στήριξης αυτών των επιχειρήσεων από το κράτος έχει φτάσει στο τέλος της και συνεπώς οι πλέον διώσιμες από αυτές τις επιχειρήσεις θα εξαγοραστούν από μεγάλους οίκους του εξωτερικού.

(β) Άλλο πεδίο δράσης αποτελούν οι μικρομεσαίες ελληνικές επιχειρήσεις που βρίσκονται σε καλή οικονομικοτεχνολογική κατάσταση, αλλά το μέγεθός τους δεν επιτρέπει σε αυτές από μόνες τους να επιδιώσουν στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά.

(γ) Ένα τρίτο πεδίο δράσης αφορά τις διασυνοριακές συμμαχίες μεταξύ μεγάλων και υγιών ελληνικών επιχειρήσεων με αντίστοιχα συγκροτήματα στο εξωτερικό και πρωταρχικά με χώρες της ΕΟΚ. Αυτές οι συμμαχίες θα πάρουν τη μορφή "αδελφοποιήσεων" και θα έχουν ως στόχο τη συνεργασία τόσο στο δίκτυο διανομής όσο και στην παραγωγή των προϊόντων.

(δ) Ένα τελευταίο πεδίο δράσης, που ίσως καθυστερήσει να εμφανιστεί στην Ελλάδα, αποτελούν οι εχθρικές εξαγορές (hostile takeovers) δηλ. οι εξαγορές με σκοπό το σπάσιμο της εταιρείας και πώλησή της επί μέρους με σκοπό να εξαφανιστεί από την αγορά.

Οι λόγοι για τους οποίους υστερούμε στην Ελλάδα στον τομέα των εξαγορών και συγχωνεύσεων είναι

1) Έλλειψη πραγματικής κεφαλαιαγοράς και η μη πλήρης απελευθέρωση του τραπεζικού συστήματος. Στη χώρα μας είναι δύσκολη η ανεύρεση φτηνών κεφαλαίων για την πραγματοποίηση μιας εξαγοράς. Με κόστος χρήματος ύψους 25% είναι δύσκολη η αποκομιδή κερδών από τέτοιες αγοραπωλησίες.

2) Η απέραντη γραφειοκρατία και η πολιτική αστάθεια κάνει και την οικονομική πολιτική όσον αφορά τα εργασιακά, τα φορολογικά και τα νομισματικά θέματα επίσης ασταθή. Οι αστάθμητες μακροοικονομικές πολιτικές και η έλλειψη συναλλαγματικής ελευθερίας δεν ενθουσιάζουν τους διεθνείς επενδυτές.

3) Η μικρή εγχώρια ελληνική αγορά αποτελεί άλλον έναν ανασταλτικό παράγοντα για την πραγματοποίηση μιας εξαγοράς.

4) Στην Ελλάδα υπάρχει έλλειψη συναλλαγματικής προθεσμιακής κάλυψης και ο επενδυτής είναι έκθετος στις συναλλαγματικές διακυμάνσεις της δραχμής χωρίς να έχει αποτελεσματική προστασία.

5) Οι ελληνικές επιχειρήσεις δεν πουλιούνται φθηνά. Αν πάρουμε υπόψην μας τις τιμές των αξιών στο χρηματιστήριο, παρατηρούμε πως οι τιμές αυτές είναι αρκετά υψηλές σε σχέση με τα δημοσιευμένα κέρδη τους.

6) Άλλος παράγοντας που εμποδίζει τη δράση στον τομέα των εξαγορών είναι το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ελληνικών επιχειρήσεων. Οι περισσότερες εταιρείες είναι προσωπικές. Έτσι η συγχώνευση εξαρτάται από τις προσωπικές απόψεις και επιδιώξεις του κυρίου μετόχου.

7) Η έλλειψη πανευρωπαϊκά γνωστών ελληνικών brand names αποτελεί μια πραγματικότητα και θα πρέπει να προσεχθεί ιδιαίτερα, ιδίως κυρίως της έλλξης που θα ασκήσει η αγορά της Ανατολικής Ευρώπης. Ο ξένος επενδυτής σκοπό έχει την αγορά ενός γνωστού προϊόντος και τη γρήγορη προώθησή του. Η απουσία γνωστών brand names καθιστά δύσκολη την προσέλκυση των επενδυτών στη χώρα μας.

8) Στην Ελλάδα υπάρχει τέλος έλλειψη ειδικευμένων εταιρειών παροχής υπηρεσιών που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν έναν οργανωμένο τομέα εξαγορών με την παροχή πολύτιμων πληροφοριών στους ενδιαφερόμενους.

Σχετικά πρόσφατα αναπτύσσονται εταιρείες που παρέχουν τέτοιες υπηρεσίες κυρίως θυγατρικές ξένων τραπεζών.

Τα συμπεράσματα τα οποία εξάγονται μετά από αυτή την έρευνα θα μπορούσαν να συνοψιστούν ως ακολούθως:

Στις χώρες της ΕΟΚ τα κράτη τα οποία προηγούνται στον τομέα των συγχωνεύσεων και εξαγορών είναι αναμφισβήτητα η Αγγλία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία, η Ολλανδία και τέλος η Ισπανία. Στην Ευρώπη οι αγορές αναπτύσσονται όλο και περισσότερο και δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για περαιτέρω εξάπλωση των συγχωνεύσεων. Η αναδιάρθρωση της Ευρωπαϊκής Οικονομίας, όχι μόνο προδικάζει αλλά απαιτεί την παραπέρα εξέλιξη του θεσμού και των τεχνικών που χρησιμοποιούνται σε συγχωνεύσεις και εξαγορές.

Για την Ελλάδα θα έλεγα ότι οι συγχωνεύσεις και εξαγορές σε ενδοχλαδικό επίπεδο αποτελούν πλέον μια αναγκαιότητα. Αυτό θα συμβάλει στον εκσυγχρονισμό της παραγωγής, στη δημιουργία συνεργιών και οικονομιών κλίμακας, θα επιτευχθεί καλύτερος προγραμματισμός και εξαγωγικός συντονισμός. Πέρα από τους κλάδους των τροφίμων και ποτών οι εξαγορές επεκτείνονται σε: τράπεζες, ασφάλειες, ξενοδοχεία, διαφημιστικές εταιρείες δηλ. σε επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών. Θα πρέπει να πάψει η νοοτροπία της προσωπικής επιχείρησης και να αυξηθεί ο ρόλος των managers ως φορείς ουσιαστικής οικονομικής, και όχι μόνο, δύναμης, αν θέλουμε να "περπατήσει" ο θεσμός των εξαγορών και συγχωνεύσεων και στη χώρα μας. Η εικόνα της ελληνικής αγοράς, θα αλλάξει προς το καλύτερο, με τη δημιουργία ισχυρών παραγωγικών ομίλων και τη διεύρυνση των δικτύων διανομής σε δυναμικούς

Ευρωπαϊκούς ομίλους. Θα αλλάξουν οι υπάρχουσες οικονομικές δομές και θα υπάρξει ανατροπή των παραδοσιακών αντιλήψεων.

Στον τομέα της περιφερειακής ανάπτυξης, κάνοντας την παραδοχή ότι η ξένη επιχείρηση που κάνει την εξαγορά δε στοχεύει στο κλείσιμο της ελληνικής εταιρείας αλλά στη συνέχιση των δραστηριοτήτων της, θα έλεγα ότι οι εξωτερικές οικονομίες που θα δημιουργηθούν στη γύρω περιοχή εξαιτίας της εξαγοράς θα δώσουν αναπτυξιακό προσανατολισμό στην επιχείρηση που εξαγοράστηκε αλλά και στις υπόλοιπες επιχειρήσεις που δρουν στη γύρω περιοχή. Η βελτίωση του τεχνολογικού εξοπλισμού, η καλύτερη εκμετάλλευση των πρώτων υλών και ο εκσυγχρονισμός της παραγωγικής βάσης μέσω των πολλαπλασιαστικών επιδράσεων που δημιουργούνται θα δώσουν οικονομική άνθηση στην τοπική αγορά, δουλειά σε ντόπια εργατικά χέρια σε τομείς όπως η παραγωγή και η διακίνηση των παραγομένων προϊόντων.

Τελειώνοντας θα ήθελα να αναφέρω ποιές κατά τη γνώμη μου είναι οι βασικές προϋποθέσεις για να θεωρηθεί μια εξαγορά στην Ελλάδα θετική.

- α) Όταν εισαχθούν και εφαρμοστούν νέες μέθοδοι οργάνωσης και παραγωγής στην προς εξαγορά επιχείρηση.
- β) Αν προσανατολιστούν οι δραστηριότητες σε νέα ανταγωνιστικά προϊόντα, τονωθεί ο υγιής ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων του ίδιου κλάδου και μειωθούν οι τιμές προς όφελος των καταναλωτών.
- γ) Όταν η συγχώνευση ή εξαγορά δε στοχεύει μόνο στην αύξηση των κερδών των επιχειρήσεων αλλά και στην ανάπτυξη και εκβιομηχάνιση της χώρας μας.
- δ) Αν ληφθούν υπ' όψη και ορισμένα κοινωνικά κριτήρια, όπως οι ανάγκες των εργαζομένων και τα ιδιαίτερα προβλήματά τους, στις εταιρείες που εξαγοράζονται και εάν διασφαλιστεί η απρόσκοπτη συνέχιση της εργασίας τους χωρίς το φόβο για τυχόν απόλυσή τους.