

Το πεδίο της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας στην Ελλάδα: μια κοινωνιολογική προσέγγιση

(προσωρινά αποτελέσματα μιας αυτό-χρηματοδοτούμενης έρευνας στο ΕΚΚΕ)

Νίκος Σουλιώτης

ΕΚΚΕ

Μεταπτυχιακό σεμινάριο, ΤΜΧΠΠΑ

21/11/2018

Ερευνητικό αντικείμενο και έννοιες 1

- Διερεύνηση των κοινωνικών δομών των πολιτικών προώθησης των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα
- Βασική παραδοχή: **μπορούμε να εξηγήσουμε τις πολιτικές των ιδιωτικοποιήσεων με βάση τα κοινωνικά χαρακτηριστικά και τις σχέσεις των εμπλεκόμενων δρώντων** (πολιτικοί, κρατικοί αξιωματούχοι, μάνατζερ, ειδικοί, αντιπρόσωποι ομάδων πίεσης, κοινωνικά κινήματα)
- Εννοιολόγηση των δρώντων και των θεσμών που εμπλέκονται στις ιδιωτικοποιήσεις ως «πεδίο» (Bourdieu), δηλαδή σαν ένας δομημένος κοινωνικός χώρος με τη δική του ιστορία

Ερευνητικό αντικείμενο και έννοιες 2

- Το κράτος στη Μπουρντιεϊκή θεωρία πεδίου: το κράτος σαν «μετα-πεδίο», δηλαδή σαν χώρος παραγωγής πολιτικών (συνόλα κανόνων) που ρυθμίζουν τα κοινωνικά πεδία
- Οι ιδιωτικοποιήσεις μπορεί να ιδωθεί ως το αποτέλεσμα των **συγκρούσεων** μεταξύ των δρώντων που «κατοικούν» κρατικούς και ημικρατικούς θεσμούς σχετικά με τον ορισμό των ίδιων των **λειτουργιών** και **ορίων** του κράτους
- Άλλες κοινωνιολογικές προσεγγίσεις που μελετούν τον νεοφιλελευθερισμό από την σκοπιά των δρώντων: Dezalay & Garth, Fourcade, Seabrooke κ.λπ.
- Οι προσεγγίσεις αυτές διαφοροποιούνται από
 - από τη θετικιστική αντίληψη των κρατικών χαρακτηριστικών (π.χ. προστασία ιδιοκτησίας, δημοκρατική σταθερότητα κ.λπ.) σαν απρόσωπων δυνάμεων που επιδρούν στην φιλελευθεροποίηση των αγορών
 - τη μαρξιστική προσέγγιση του κράτους ως πεδίου ταξικών συγκρούσεων
- Ελληνική βιβλιογραφία για τις ιδιωτικοποιήσεις (Παγουλάτος, Σκρέττα κ.λπ.), το πολιτικό προσωπικό (Κακεπάκη, Κουντούρη κ.λπ.), οικονομολόγους (Κακριδής, Ψαλιδόπουλος).

Ερευνητικό αντικείμενο και έννοιες 3

- Στην περίπτωση μας, η «κρατική» εξουσία περιλαμβάνει επίσης την ΕΕ
- Κοινωνιολογικές μελέτες μπουρντιεϊκής κατεύθυνσης της ΕΕ (Georgakakis, Lebaron, Kauppi κ.λπ.). Ζητήματα: είναι η Ευρωκρατία (Eurocracy) αυτόνομη; Σε τι διαφέρουν οι what differ οι εσωτερικοί ('insiders') από τους παροδικούς ('intermittent') δρώντες της; Πως εξηγείται η επιμονή της ΕΚΤ με τις ορθόδοξες οικονομικές πολιτικές;
- Συνδυασμός αυτών των προσεγγίσεων με την έννοια της «ανακλιμάκωσης του κράτους» ('state rescaling', Brenner, Peck etc.)

Μέθοδος

- Κατασκευή ενός «ιστορικού μοντέλου» (Bourdieu, *Social structures of the economy*), το οποίο συνδυάζει την ιστορία με την στατιστική-δομική ανάλυση
 - οι σημερινές κοινωνικές δομές του πεδίου των ιδιωτικοποιήσεων ως μία «στιγμή» μιας ευρύτερης κοινωνικο-πολιτικής διαδικασίας
- Μια **σύντομη πολιτικο-κοινωνική ιστορία των ιδιωτικοποιήσεων** στην Ελλάδα
- Ανάλυση των **κοινωνικο-επαγγελματικών χαρακτηριστικών** και του **συστήματος θέσεων** των δρώντων που συμμετέχουν στους θεσμούς που εμπλέκονται στις ιδιωτικοποιήσεις και στη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας στην Ελλάδα

Σύντομη πολιτικο-κοινωνική ιστορία των ιδιωτικοποιήσεων 1

Μπορούμε να διακρίνουμε τρεις περιόδους:

- 1^η περίοδος: τέλη `70-1993. Οι ιδιωτικοποιήσεις προωθήθηκαν **πρώτη φορά στην πολιτική ατζέντα από νέους πολιτικούς και επιστήμονες-δεξαμενές σκέψης (ΚΠΕΕ κ.λπ.) της ΝΔ και στις παρυφές της ΝΔ**. Η «νεοφιλελεύθερη» κίνηση ως επεισόδιο των μετασχηματισμών της ΝΔ, μέρος των ανταγωνισμών κομματικής ελίτ-νεολαίας-βάσης. **Επένδυση (θεωρητική ενασχόληση, διασυνδέσεις κ.λπ.) στο διεθνές νεοφιλελεύθερο ρεύμα**. Πρόσωπα-κλειδιά: Ανδριανόπουλος, Μάνος. **Υιοθέτηση των νεοφιλελεύθερων θέσεων στη ΝΔ από το 1985** (Πρόταση ελευθερίας, Μητσοτάκης). Αποτυχημένη απόπειρα εφαρμογής 1990-93. Οι νεοφιλελεύθεροι ήταν ένα μικρό και δραστήριο ρεύμα με απήχησή ωστόσο μόνο στην φοιτητική κομματική νεολαία της ΝΔ και σε μέρος του ακαδημαϊκού-επιστημονικού κόσμου, μικρή ενσωμάτωση (embeddedness) σε ευρύτερες κοινωνικές κατηγορίες. Αποτυχημένη στρατηγική απομόνωσης, περιορισμένη απήχηση της νομιμοποιητικής αρχής της «ελευθερίας»
- Θεσμικές μεταρρυθμίσεις: ανάθεση των ιδιωτικοποιήσεων σε στενό διυπουργικό όργανο
- Ιδιωτικοποιήσεις: μικρές τράπεζες (Χίου, Αθηνών), ορισμένες βιομηχανίες (κυρίως Τσιμέντα Ηρακλή, Ναυπηγία Ελευσίνας), απόπειρα πώλησης ΟΤΕ

Σύντομη πολιτικο-κοινωνική ιστορία των ιδιωτικοποιήσεων 2

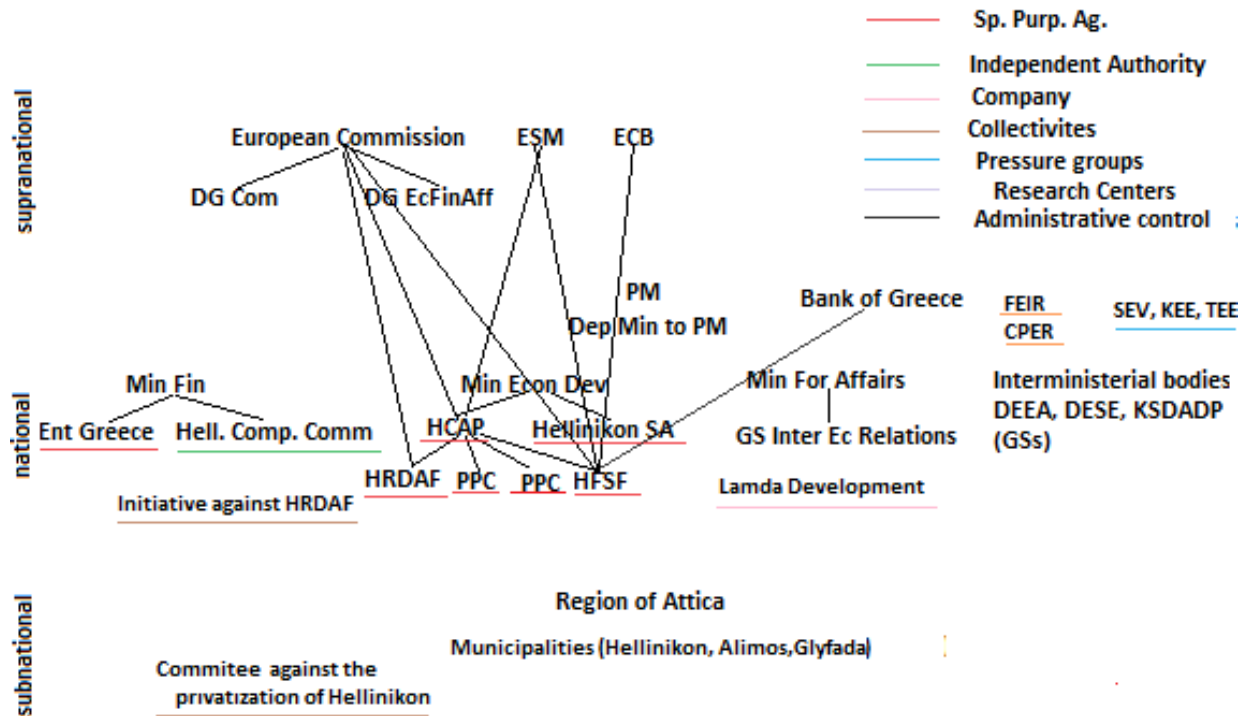
- 2^η περίοδος: 1993 (κυρίως 1996)-2010. Αλλάζει το προφίλ των δρώντων που διαχειρίζονται τις ιδιωτικοποιήσεις: **κυριαρχία του οικονομολόγου, με διδακτορικές σπουδές στις ΗΠΑ και το ΗΒ, συχνά πανεπιστημιακό** (μοντέλο «τεχνοπολιτικού»), οι οποίοι ευνοούνται στο ΠΑΣΟΚ περισσότερο από τις συνθήκες του εσωκομματικού ανταγωνισμού. Δίκτυο θέσεων: Οικονομικά Τμήματα στο Πανεπιστήμιο, ΤτΕ, ΣΟΕ (Υπ. Οικονομικών), ΙΟΒΕ, ΟΟΣΑ, ΕΕ. Διαφορετικοί βαθμοί ενσωμάτωσης στο κόμμα. **Κοινωνικοποίηση στους κοινοτικούς θεσμούς της μετα-Μάαστριχτ εποχής** (γενιά πολιτικών που έχτισαν την καριέρα τους στην εφαρμογή του Μάαστριχτ, η θεμελίωση, η τεχνοκρατικοποίηση της κοινοτικής γραφειοκρατίας, η επιστημονικότητα της ΕΚΤ, η κοινωνικοποιητική ισχύς των θεσμών της ΟΝΕ – ειδικά του Eurogroup). **Νομιμοποιητική βάση: εκσυγχρονισμός μέσω της σύγκλισης με την Ευρώπη.** Σταδιακή προσέγγιση στην εφαρμογή των «αποκρατικοποιήσεων». Υιοθέτηση του ίδιου μοντέλου από τη ΝΔ με την επάνοδό της στην εξουσία.
- Θεσμικές μεταρρυθμίσεις: δημιουργία ειδικών φορέων διαχείρισης δημόσιας περιουσίας, κατ'εξαίρεση νομικό πλαίσιο για τους ΟΑ
- Ιδιωτικοποιήσεις-μετοχοποιήσεις: τηλεπικοινωνίες, τράπεζες, μεταφορές, μεταποίηση (συνολική αξία: 33,7 εκατ. δολ., Σκρέττα).

Σύντομη πολιτικο-κοινωνική ιστορία των ιδιωτικοποιήσεων 3

3^η περίοδος, μετά το 2010:

- Ευρύ πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων ως μέρος των μνημονίων (αρχικά 50 δις ευρώ, στη συνέχεια αναθεωρήθηκε στα 10 billion euros) με σκοπό τη μείωση του δημοσίου χρέους και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της χώρας
- Νέο νομικό πλαίσιο: 2010 Νόμος για τις Στρατηγικές επενδύσεις (Fast Track) (λογική εξαιρέσεων)
- Αναδιαμόρφωση δημόσιας διοίκησης
 - 2010 ΓΓ Στρατηγικών επενδύσεων (Υπ. Οικονομίας), διυπουργική επιτροπή στρατηγικών επενδύσεων Investment
 - 2011 ΓΓ Δημόσιας περιουσίας (Υπ. Οικονομικών)
 - 2012 Γραφείο Ελληνικού (Υπ. Οικονομικών)
- Πολλαπλασιασμός και αναδιαμόρφωση φορέων ειδικού σκοπού:
 - 2010 Invest in Greece SA
 - 2011 ΤΑΙΠΕΔ, Ελληνικών ΑΕ, ΕΤΑΔ (συγχώνευση ΕΤΑ, Ολυμπιακά Ακίνητα και ΚΕΔ)
 - 2012 Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
 - 2013 Παράκτιο Μέτωπο ΑΕ (καταργήθηκε το 2015)
 - 2016 Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας
- Ιδιωτικοποιήσεις (υλοποιημένες και σε εξέλιξη): λιμάνι Πειραιά, Ελληνικό (Latsis Group-Greece, Fosum-China, Eagle Hills-Abu Dhabi), 14 περιφερειακά αεροδρόμια (Fraport AG Frankf-Germany), ΟΤΕ, ΤΡΑΙΝΟΣΕ. Σχεδιασμός για ΔΕΣΦΑ, μαρίνες, λιμάνια, ολυμπιακά ακίνητα κ.λπ.

Σύντομη πολιτικο-κοινωνική ιστορία των ιδιωτικοποιήσεων 4



Η κοινωνική δομή του πεδίου ιδιωτικοποιήσεων 1

- Δύο βάσεις δεδομένων:
- α. **Πολιτικο-διοικητικοί δρώντες-κλειδιά** που εμπλέκονται στις στρατηγικές επενδύσεις, τις ιδιωτικοποιήσεις και τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας (πολιτική ηγεσία υπουργείων, ΓΓ, Περιφέρεια Αττικής, ανεξάρτητες αρχές, φορείς ειδικού σκοπού, ΕΕ, κύριες ομάδες πίεσης και κοινωνικά κινήματα). N = 104
- β. Το **προσωπικό (διοίκηση, μάνατζερ, ειδικοί) των φορέων ειδικού σκοπού** που είναι επιφορτισμένοι με τις ιδιωτικοποιήσεις και τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας. N=233
- Πρώτη βάση δεδομένων: 13 μεταβλητές, 29 modalities, Δεύτερη βάση δεδομένων: 12 μεταβλητές, 27 modalities. Οι μεταβλητές είναι κατηγορικές: εκπαίδευση, καριέρα (τρέχουσα θέση, εμπειρία σε εταιρείες, αυτό-απασχόληση, δημόσια διοίκηση, πανεπιστήμιο, φορείς ειδικού σκοπού, διεθνείς οργανισμοί και ΕΕ), πολιτική (εγχώρια και ευρωπαϊκή πολιτική, πολιτικός σύμβουλος σε εγχώριο ή ευρωπαϊκό επίπεδο), συνδικαλισμός και συλλογικότητες). Συμπληρωματικές (supplementary) μεταβλητές: ηλικία, φύλο, εθνικότητα.
- Πηγές: βιογραφικά από επίσημες ιστοσελίδες θεσμών και οργανισμών, εκθέσεις των φορέων, προσωπικές ιστοσελίδες πολιτικών, LinkedIn. Η συλλογή των δεδομένων έγινε τον Ιούλιο-Σεπτέμβριο 2017 και Ιανουάριο-Μάρτιο 2018 (κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ)
- **Multiple Correspondence Analysis (SPSS)**

Η κοινωνική δομή του πεδίου ιδιωτικοποιήσεων 2

Πολιτικο-διοικητικοί δρώντες. Μοντέλο με τρεις κύριους άξονες, εξήγηση της συνολικής αδράνειας 48,8%

Σημαντικότερες συμβολές (contributions) και συντεταγμένες (coordinates)

Dim. 1 (22,5%)	contr	coor	Dim. 2 (14,9%)	contr	coor	Dim. 3 (11,4%)	contr	coor
Bachelor	0.129	2.448	PhD	0.191	2.985	Civil servant	0.152	4.143
Synd.Coll.	0.091	2.358	University	0.094	2.728	Engineering	0.084	2.131
Self.emp.smal.c omp.	0.085	1.863	Other sciences	0.077	2.634	University	0.053	2.053
Engineering	0.080	2.076	Nat. Cab. Adv.	0.056	1.942	Quangos	0.043	2.306
Party_gov	0.060	1.423	Party_gov	0.056	1.942			
Studies abroad	0.085	-1.513	Quangos	0.082	-3.173	Law	0.184	-3.942
University	0.064	-2.259	Master	0.073	-1.466	EU	0.180	-4.698
Economics	0.048	-1.164	Mult.Maj.Comp.	0.065	-1.499	Self.emp.smal.comp.	0.067	-1.663
PhD	0.043	-1.416	Civil servants	0.060	-2.498	Nat. High Off.	0.051	-1.698
Mult.Maj.Comp.	0.043	-1.216	EU	0.056	-2.619			
Quangos	0.023	-1.673						

Η κοινωνική δομή του πεδίου ιδιωτικοποιήσεων 3

- Κύριες αντιθέσεις:
- **Παραδοσιακοί πολιτικο-κομματικοί δρώντες** (πτυχίο, μηχανικοί, κόμμα, συνδικαλιστική εμπειρία) εναντίον **‘κοσμοπολιτών’** (σπουδές στο εξωτερικό, μάστερ και διδακτορικό, οικονομικά, μεγάλες εταιρείες, πανεπιστημιακοί και μάνατζερ)
- Εκπαιδευτικό κεφάλαιο. **Διδακτορικό** (τεχνοπολιτικοί, σύμβουλοι) εναντίον **Μάστερ** (μάνατζερ, προσωπικό της ΕΕ)
- **ΕΕ και κρατικοί αξιωματούχοι με ελίτ χαρακτηριστικά** εναντίον **δημοσίων υπαλλήλων με πιο χαμηλό προφίλ** (διαίρεση στο εσωτερικό των κρατικών αξιωματούχων)

Η κοινωνική δομή του πεδίου ιδιωτικοποιήσεων 4

Μάνατζερ και ειδικοί των φορέων ειδικού σκοπού. Μοντέλο με τρεις κύριους άξονες, εξήγηση της συνολικής αδράνειας 45,9%
Σημαντικότερες συμβολές (contributions) και συντεταγμένες (coordinates)

Dim. 1 (18,4%)	contr	coor	Dim. 2 (15,9%)	contr	coor	Dim. 3 (11,6%)	contr	coor
Bachelor	0.146	3.009	Bachelor	0.087	2.318	High Off. Dir. Nat. Org	0.072	3.158
Studies abroad. No	0.110	1.994	Studies abroad. No	0.061	1.483	Bachelor	0.041	1.592
Engineering	0.077	2.556	Engineering	0.042	1.871	University	0.037	2.699
Party_gov	0.073	4.111				Economics	0.031	0.761
Syndicate	0.065	3.161						
High Off. Dir. Nat. Org	0.050	2.628						
Civil serv. St. comp.	0.035	1.829						
Adv. Nat. Cab.	0.030	1.434						
Self-emp. Other pr.	0.023	0.894						
Major companies	0.062	-1.121	University	0.245	-6974	Law	0.279	-5.270
Master	0.061	-1.044	PhD	0.215	-4.462	Adv/expert in public	0.131	-3.020
Studies abroad	0.055	-0.990	EU Int. Org.	0.128	-4.123	Self-emp. Other pr.	0.130	-2.125
Economics	0.050	-3.009	Studies abroad	0.030	-0.737	Civil serv. St. Comp.	0.029	-1.665
			Adv/expert in public	0.027	-1.379			

Η κοινωνική δομή του πεδίου ιδιωτικοποιήσεων 5

- Κύριες αντιθέσεις:
- **Προϋπηρεσία στην πολιτική** (μέλος κυβερνήσεων και κομμάτων, ΓΓ και σύμβουλοι σε υπουργεία, βασικό πτυχίο, μηχανικοί, αυτό-απασχολούμενοι, παλαιότερο προσωπικό) εναντίον **εμπειρίας σε εταιρείες** (μεγάλες εταιρείες, μάστερ, οικονομικά, νεότερο προσωπικό)
- Εκπαιδευτικό κεφάλαιο. **Διδακτορικό** (διοικητικό προσωπικό, πανεπιστημιακοί καθηγητές, σπουδές στο εξωτερικό) εναντίον **βασικό πτυχίο** (μηχανικοί, σπουδές στην Ελλάδα)
- **Νομικοί** (σε «τεχνικό» όμως επίπεδο) εναντίον μάνατζερ με εμπειρία σε υψηλές θέσεις του δημοσίου

(προσωρινά) συμπεράσματα 1: δομή του πεδίου

- Ο οικονομολόγος-τεχνοπολιτικός εξακολουθεί να παίζει **κεντρικό ρόλο**, αλλά σε ένα **βαθιά μετασχηματισμένο πεδίο οικονομικής διακυβέρνησης** λόγω της κρίσης, των μνημονίων και της μεταρρύθμισης της ΕΕ.
- Άλλες κεντρικές κατηγορίες δρώντων: **εταιρικοί οικονομολόγοι** (αξιόπιστη εφαρμογή – άρρητα ωστόσο μπορεί να υπάρχουν πολιτικές σχέσεις), **κρατικοί αξιωματούχοι με ελίτ χαρακτηριστικά** (αξιόπιστοι συνομιλητές), **δικηγόροι** (σημαντική τεχνογνωσία στο νέο τοπίο)
- Μείωση σχετικής ισχύος: **κομματικά στελέχη, δημόσιοι αξιωματούχοι με πιο «ταπεινό» προφίλ, μηχανικοί**

(προσωρινά) συμπεράσματα 2: διαδικασίες και στρατηγικές

- **Ανακλιμάκωση προς τα πάνω** (ad hoc μηχανισμοί μνημονίου, νέοι θεσμοί της ΕΕ) και **αποεθνικοποίηση** (Sassen) θεσμών σε εθνικό επίπεδο (ΤΑΙΠΕΔ, ΕΕΣΥΠ, ΤΧΣ, ΕΛΣΤΑΤ, Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων). Η αποεθνικοποίηση βασίζεται εν μέρει στον εταιρικό οικονομολόγο
- **Στρατηγική απομόνωσης** (insulation) της λήψης απόφασης σε συνδυασμό με **διαχωρισμό από λογοδοσία**.
- Νομιμοποιητική αρχή: **έξοδος από την κρίση** (vs ελευθερία, εκσυγχρονισμός). Μικρότερο ενδιαφέρον για συναίνεση

(προσωρινά) συμπεράσματα 3: εξηγώντας τις πολιτικές στάσεις

- Αξιωματούχοι της ΕΕ και φορείς ειδικού σκοπού=> **ανεπιφύλακτη προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων**
- Ηγεσία των «οικονομικών» υπουργείων (με ελίτ χαρακτηριστικά)=> **πιο «ήπια» εκδοχή των ιδιωτικοποιήσεων**
- Παραδοσιακό πολιτικό προσωπικό και δημόσιοι αξιωματούχοι με πιο «χαμηλό» προφίλ (πιο κοντά στα κινήματα)=> **εναντίον των ιδιωτικοποιήσεων**