

Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, Λέκτορας Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής Αθηνών

Δημόσιες Επιχειρήσεις



- Έννοια δημοσίων επιχειρήσεων
- Νομικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας
- Περιορισμοί δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας

Πρόλογος: **Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος**

Επίτιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Ακαδημαϊκός



Δημόσιες Επιχειρήσεις
Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου

ISBN 978-960-562-511-5

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Γιάννης Μαμαλούκος
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Αγγελική Ορφανουδάκη
Παραγωγή:	NB Production AM290116M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομιάλη 23, 106 80 Αθήνα
Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org
Αθήνα: Μαυρομιάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521
Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ: 210 4184 212
Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600
Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



member of Europe's 500
dynamic entrepreneurs



© 2016, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ

Σειρά: Εγχειρίδια Δημοσίου Δικαίου και Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου
Διεύθυνση σειράς: **Θεοδώρα Δ. Αντωνίου**, Αναπλ. Καθηγήτρια Τμήματος Νομικής ΕΚΠΑ

Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου, Λέκτορας Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής Αθηνών

Δημόσιες Επιχειρήσεις

- Έννοια δημοσίων επιχειρήσεων
- Νομικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας
- Περιορισμοί δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας

Πρόλογος: **Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος**

Επίτιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Ακαδημαϊκός



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Public Enterprises

Ekaterini Iliadou

Lecturer of Public Law at the Athens Law School

Public enterprises play a major role as a means of government intervention in the economy. During the last decades, the legal framework of public enterprises changed considerably, driven by aims towards higher economic efficiency and under the influence of EU legislation. The revised legal framework is supposed to help improving competitiveness in the EU single market and attract new investment. In most sectors public enterprises operate nowadays in the context of liberalized and restructured markets. Privatization is imminent, especially in the current context of the economic crisis, but considerable issues have been raised questioning continuation of public service provision if privatization takes place. The aim of the book is to analyze in depth the foundations of the legal framework ruling public enterprises. The book starts by providing a formal definition of public enterprises under the current legal framework and by evaluating the robustness of this definition under various contexts and practices. The book further provides a taxonomy of the legal rules regarding organization and management of public enterprises. An analysis of the constitutional foundation of privatization is furthermore included in the book. Within that framework, the book examines the trend towards limiting the role of the state as an entrepreneur and the jurisprudence of the Supreme Administrative Court (Council of the State), as regards the question of setting constitutional barriers to privatizations. Finally, the book proposes a theoretical framework addressing the question whether and to what extent constitutional barriers to privatization exist and how judicial review may be applied.

ISBN 978-960-562-511-5

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKH BIBΛIOΘHKH

23, Mavromichali Str., 106 80 Athens Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



member of Europe's 500
dynamic entrepreneurs



Committed to excellence

© 2016, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	XIII
ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ	XVII
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	XIX
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Έννοια και ιδιαιτερότητα δημοσίων επιχειρήσεων.....	7
---	---

Κεφάλαιο Α΄

Καθιέρωση όρου «δημόσια επιχείρηση».....	9
--	---

Κεφάλαιο Β΄

Ορισμός δημοσίων επιχειρήσεων	17
-------------------------------------	----

I. Ορισμός επιχείρησης	17
------------------------------	----

Α. Οικονομικός όρος	17
---------------------------	----

Β. Νομικός όρος	19
-----------------------	----

1. Παραδείγματα κανόνων δικαίου	19
---------------------------------------	----

2. Συμπέρασμα	24
---------------------	----

II. Ορισμοί δημόσιας επιχείρησης	
----------------------------------	--

Α. Καταγραφή επιμέρους ορισμών	25
--------------------------------------	----

1. Δίκαιο ΕΕ	26
--------------------	----

α. Πρωτογενές Δίκαιο ΕΕ	26
-------------------------------	----

β. Παράγωγο Δίκαιο ΕΕ	27
-----------------------------	----

2. Σύνταγμα	28
-------------------	----

α. Επιμέρους διατάξεις	28
------------------------------	----

β. Νομολογία	30
--------------------	----

3. Νομοθετικός ορισμός	32
------------------------------	----

α. Περιεχόμενο	34
----------------------	----

β. Σημασία	39
------------------	----

4. Θεωρητικές προσεγγίσεις	41
<i>α. Ευρεία έννοια</i>	41
<i>β. Στενή έννοια</i>	42
<i>γ. Επιχειρήσεις δημοσίου τομέα</i>	43
B. Σύγκριση επιμέρους ορισμών	44
1. Ορισμός κατά το Δίκαιο ΕΕ και κατά την Εθνική έννομη τάξη	44
2. Ορισμός κατά το Σύνταγμα και κατά το κοινό δίκαιο	45
3. Ερμηνευτικές προσεγγίσεις	48
III. Συμπέρασμα	49

Κεφάλαιο Γ΄

Ιδιαιτερότητα δημοσίων επιχειρήσεων	51
I. Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως φορείς της οικονομίας	
<i>A. Επιχειρηματική δραστηριότητα</i>	52
1. Λειτουργική προσέγγιση	52
2. Δραστηριότητα σχετικά με «εμπορεύσιμα» αγαθά	55
<i>B. Νομική προσωπικότητα</i>	59
1. Νομική μορφή	60
2. Συνέπειες ίδιας νομικής προσωπικότητας	60
<i>α. Υποκείμενο δικαίου</i>	60
<i>β. Διοικητική αυτοτέλεια και περιουσιακή αυτοτέλεια</i>	61
<i>γ. Φορείς θεμελιωδών δικαιωμάτων</i>	63
<i>Γ. Υπαγωγή στο ιδιωτικό δίκαιο και λειτουργία κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας</i>	65
II. Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως δημόσια νομικά πρόσωπα	
<i>A. Σχέση με το Δημόσιο</i>	67
1. Ουσιαστικό κριτήριο αποφασιστικής επιρροής	67
2. Δημόσια εποπτεία και έλεγχος	68
3. Αποδέκτες θεμελιωδών δικαιωμάτων	72
4. Κατ' εξαίρεση δικαιοδοσία διοικητικής δικαιοσύνης	73
<i>α. Διφυή νομικά πρόσωπα</i>	73
<i>β. Δημόσιες συμβάσεις</i>	76
<i>B. Αρχή νομιμότητας</i>	77
<i>Γ. Σκοπός δημοσίου συμφέροντος</i>	80
1. Ιδιωτικό και δημόσιο συμφέρον	80

2. Έννοια δημοσίου συμφέροντος	83
3. Τρόπος εξυπηρέτησης δημοσίου συμφέροντος	83
4. Πρόβλημα αναποτελεσματικότητας.....	84
5. Δημόσιο συμφέρον και εταιρικό συμφέρον	86
III. Ειδικές διαστάσεις δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας	87
A. Επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας	87
1. Έννοια επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας	89
2. Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας	90
3. Συναφείς έννοιες	92
B. Δημόσια υπηρεσία με λειτουργική έννοια	95
1. Οι διακρίσεις της έννοιας δημόσια υπηρεσία	95
2. Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως δημόσια υπηρεσία με λειτουργική έννοια	96
3. Συνέπειες υπαγωγής	97
Γ. Δημόσιο μονοπώλιο	99
IV. Συμπέρασμα.....	102

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Οργάνωση και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων	103
--	------------

Κεφάλαιο Δ΄

Εξέλιξη νομικού πλαισίου	105
I. Ανομοιόμορφοι κανόνες	105
A. Ειδικοί κανόνες.....	105
B. Αποσπασματικοί ενιαίοι κανόνες.....	108
1. Δημόσιος τομέας	108
2. Ευρύτερος δημόσιος τομέας.....	111
3. Λοιπές κατηγοριοποιήσεις	112
II. Ενιαίο νομικό πλαίσιο	113
A. Αναδιοργάνωση δημοσίων επιχειρήσεων	114
1. Τυπική ιδιωτικοποίηση	115
2. Συνέπειες.....	117
B. Ενοποίηση κανονιστικού πλαισίου	119

III. Συμπέρασμα	120
Κεφάλαιο Ε΄	
Ισχύον νομικό πλαίσιο	121
I. Κοινοί κανόνες	121
A. Δημόσιες επιχειρήσεις (Κεφάλαιο Α΄ Ν 3439/2005)	122
1. Διοίκηση δημοσίων επιχειρήσεων.....	122
α. Γενική συνέλευση (ΓΣ)	122
β. Διοικητικό Συμβούλιο (ΔΣ)	124
(1) Σύνθεση και μέλη	124
(2) Αρμοδιότητες.....	126
(3) Λειτουργία	127
γ. Διευθύνων Σύμβουλος	127
2. Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας (ΕΚΛ)	128
α. Νομική φύση	128
β. Δημοσίευση	129
γ. Περιεχόμενο	129
3. Εσωτερικός έλεγχος	130
4. Κρατική εποπτεία και έλεγχος	132
α. Όργανα εποπτείας και ελέγχου	132
(1) Υπουργοί	132
(2) Λοιπά όργανα της Διοίκησης.....	133
β. Εύρος και μέσα εποπτείας και ελέγχου	133
(1) Υποχρεώσεις δημοσίων επιχειρήσεων	134
(2) Επιχειρησιακό σχέδιο	135
(3) Προϋπολογισμός.....	136
(4) Κυρώσεις	137
5. Οικονομικές καταστάσεις	137
6. Προσωπικό	138
7. Χάρτης Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή (ΧΥΚ)	139
B. Ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου (Κεφάλαιο Β΄ Ν 3429/2005).....	140
Γ. Καταστατικό	140
II. Διατάξεις εκτός Ν 3429/2005	
A. Κανόνες επίλυσης συγκρούσεων	142
1. Δημόσιες επιχειρήσεις (Κεφάλαιο Α΄ Ν 3429/2005)	142

2. Ανώνυμες εταιρείες του Δημοσίου (Κεφάλαιο Β΄ Ν 3429/2005)	143
<i>Β. Ειδικές διατάξεις</i>	143
<i>Γ. Γενική Κυβέρνηση</i>	146
III. Συμπέρασμα	149

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Περιορισμός δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας	151
---	-----

Κεφάλαιο Στ΄

Νομικό πλαίσιο περιορισμού δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας.....	153
---	-----

I. Πολιτικές περιορισμού δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας	
A. Περίοδος οικονομικής ευημερίας	153
1. Απελευθέρωση αγορών	153
<i>α. Δίκαιο ΕΕ</i>	154
<i>β. Άμεσες συνέπειες</i>	157
2. Αποκρατικοποίηση.....	159
<i>α. Νομικό πλαίσιο</i>	159
<i>β. Άμεσες συνέπειες</i>	160
3. Αξιολόγηση	162
B. Περίοδος οικονομικής κρίσης	163
1. Νομικό πλαίσιο	164
<i>α. Αποκρατικοποιήσεις</i>	164
<i>β. Κατάργηση και μετασχηματισμοί δημοσίων επιχειρήσεων</i>	170
2. Συνέπειες	171
II. Νομικό πλαίσιο αποκρατικοποιήσεων	173
A. Γενικό νομικό πλαίσιο	174
1. Πεδίο εφαρμογής και ορισμοί	174
2. Θεσμική οργάνωση	175
<i>α. ΔΕΑΑ</i>	175
<i>β. Ειδικός Λογαριασμός «Ελληνικό Δημόσιο - Λογαριασμός Εσόδων από Αποκρατικοποιήσεις»</i>	176
<i>γ. Σύμβουλοι αποκρατικοποιήσεων</i>	177
3. Μορφές αποκρατικοποιήσεων και διαδικασία	177

4. Επιχειρήσεις δημοσίου συμφέροντος και κοινής ωφέλειας - Ειδική Μετοχή	179
B. Θεσμικές αλλαγές κατά την περίοδο της κρίσης	180
1. ΤΑΙΠΕΔ	180
2. «Νέο ανεξάρτητο Ταμείο»	182
III. Συμπέρασμα	183

Κεφάλαιο Ζ΄

Νομολογιακή προσέγγιση περιορισμού δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας	185
I. Περίοδος οικονομικής ευημερίας	185
<i>A. Τυπική ιδιωτικοποίηση</i>	185
<i>B. Έξοδος από δημόσιο τομέα</i>	188
II. Οικονομική κρίση	189
<i>A. Αποκρατικοποίηση</i>	190
1. ΟΠΑΠ ΑΕ	190
2. ΕΥΔΑΠ ΑΕ	195
<i>B. Κατάργηση δημοσίων επιχειρήσεων (ΕΡΤ ΑΕ)</i>	201
1. Προσωρινή διαταγή	201
2. Απόφαση Επιτροπής Αναστολών	202
3. Απόφαση επί της κυρίας δίκης	207
III. Συμπέρασμα	208

Κεφάλαιο Η΄

Θεωρητική πρόταση	210
I. Σύσταση δημοσίων επιχειρήσεων	210
<i>A. Κρατική παρέμβαση στην οικονομία</i>	211
1. Θετικές και αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις	211
2. Ουσιώδεις υποδομές και φυσικά μονοπώλια	214
<i>B. Επιλογή δημόσιας επιχείρησης</i>	217
1. Εναλλακτικές δυνατότητες παρέμβασης στην οικονομία	217
2. Κριτήρια επιλογής μορφών παρέμβασης στην οικονομία	221
<i>a. Δίκαιο ΕΕ</i>	221
<i>b. Σύνταγμα</i>	223
(1) Οικονομική ελευθερία	223

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

(2) Αντικειμενική λειτουργία θεμελιωδών δικαιωμάτων	226
3. Μέθοδος επιλογής	228
II. Μέσα και όρια δικαστικού ελέγχου	229
III. Συμπέρασμα	232
ΣΥΝΟΨΗ ΘΕΣΕΩΝ	235
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	239
ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ	251

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η θεωρία του Δημόσιου Δικαίου και ιδιαίτερα του Διοικητικού, άρχισε ουσιαστικά να ασχολείται με τη διεύρυνση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της Δημόσιας Διοίκησης, μέσω φορέων που δεν είχαν τα παραδοσιακά χαρακτηριστικά ανεξάρτητης δημόσιας υπηρεσίας (με την οργανική έννοια του όρου) ή τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, στα τέλη της δεκαετίας του 1950. Δημόσια νομικά πρόσωπα που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα, αλλά διέπονται καταρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο και τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας δεν είχαν γίνει αντικείμενο ιδιαίτερης θεωρητικής έρευνας. Όταν άρχισε, η έρευνα και ανάλυση του θεσμού της δημόσιας επιχείρησης στηριζόταν σε πολλά στοιχεία συγκριτικά, δεδομένου ότι φορείς της μορφής αυτής υπήρχαν ήδη πριν από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο σε άλλα κράτη με συγγενή προς την ελληνική ή και διαφορετική έννομη τάξη.

Οι πρώτες μελέτες, στο πλαίσιο της Ελληνικής έννομης τάξης, στηρίζονταν στην τότε νομοθεσία και νομολογία. Στα χρόνια που πέρασαν, η νομοθεσία προσαρμόστηκε στις οικονομικές συγκυρίες που διαμορφώθηκαν διαδοχικά, στις πολιτικές ιδέες που επικρατούσαν αλλά και στην ανάγκη εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και κατόπιν της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Η δε νομολογία που ακολούθησε τις εξελίξεις και τη χειροτέρευση της οικονομικής συγκυρίας οδήγησε σε νέες απόψεις που καταλήγουν σε νέους κανόνες, οι οποίοι δεσμεύουν όχι μόνο τη Δημόσια Διοίκηση, αλλά και το νομοθετικό όργανο. Για αυτό χρειάστηκε νέα μελέτη, έρευνα και θεωρητική ανάλυση του θεσμού της Δημόσιας Επιχείρησης (βλ. ιδίως *Ι. Αναστόπουλο*, *Οι δημόσιες επιχειρήσεις*, 1987). Η μονογραφία της κας Αικατερίνης Ηλιάδου ανταποκρίνεται με μεγάλη επιτυχία στην ανάγκη αυτή.

Ο νομικός όρος «δημόσια επιχείρηση» χρησιμοποιείται, ως έννοια αναφοράς για την εφαρμογή ορισμένων κανόνων δικαίου, σε πολλές διατάξεις (του δικαίου ΕΕ, του Συντάγματος, νόμων, κανονιστικών πράξεων) με διαφορετικές συνέπειες. Συνεπώς, είναι αναγκαίος ο ακριβής προσδιορισμός του. Η συγγραφέας, μέσα από εξαντλητική έρευνα και κριτική ανάλυση πλήθους διατάξεων και συναφών εννοιών και της σχετικής νομολογίας, καταλήγει στο ότι στοιχεία της έννοιας της δημόσιας επιχείρησης είναι: η νομική προσωπικότητα, με τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας, η αποφασιστική επιρροή του Δημοσίου (ως μόνου ή πλειοψηφικού μετόχου ή με

πλειοψηφία στο διοικητικό συμβούλιο), η επιχειρηματική δραστηριότητα (παραγωγή και διάθεση στο κοινό εμπορεύσιμων αγαθών αντί χρηματικού ανταλλάγματος στο πλαίσιο της λειτουργικής δημόσιας υπηρεσίας), η ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, ο κρατικός έλεγχος της λειτουργίας, η καταρχήν εφαρμογή των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου και των αρχών της ιδιωτικής οικονομίας. Βάσει των στοιχείων αυτών η δημόσια επιχείρηση διακρίνεται από συναφείς φορείς.

Στη συνέχεια, η συγγραφέας εξετάζει και αναλύει το νομικό καθεστώς της δημόσιας επιχείρησης. Τέλος, εξετάζει τη θέση της δημόσιας επιχείρησης στο πλαίσιο της δημόσιας επιχειρηματικότητας - δηλαδή, της δραστηριότητας του Κράτους, ως μέσου παρεμβατισμού στην εθνική οικονομία - τόσο σε περίοδο οικονομικής ευημερίας, όσο και σε περίοδο οικονομικής κρίσης.

Βασική τάση είναι η μείωση του πεδίου της επιχειρηματικής δραστηριότητας του Δημοσίου. Σε περίπτωση οικονομικής ευημερίας, η μείωση αυτή έχει ως σκοπό την απελευθέρωση των αγορών με την παράλληλη κατάργηση νομικών μονοπωλίων, το άνοιγμα των αγορών και την εφαρμογή του ελεύθερου ανταγωνισμού. Σε περίπτωση οικονομικής κρίσης, η μείωση έχει σκοπό τον περιορισμό των δημόσιων δαπανών και την απόκτηση χρηματικών κεφαλαίων για την κάλυψη ελλειμμάτων του δημοσίου προϋπολογισμού, τη χρηματοδότηση της οικονομικής ανάπτυξης και την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους. Μέσο για την επίτευξη του σκοπού αυτού είναι η πώληση του συνόλου ή μέρους των μετοχών του Δημοσίου σε ιδιώτες, οπότε προκύπτει πλήρης ή μερική αποκρατικοποίηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του Δημοσίου. Το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι αν υπάρχουν συνταγματικοί περιορισμοί της αρμοδιότητας (διακριτής ευχέρειας) του νομοθετικού οργάνου να αποφασίζει τη μερική ή πλήρη αποκρατικοποίηση συγκεκριμένης δημόσιας επιχείρησης και αν η απόφαση αυτή υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο.

Για το ζήτημα αυτό η συγγραφέας προβαίνει σε βαθιά κριτική ανάλυση πρόσφατων αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, από την οποία προκύπτει ότι όριο της διακριτικής ευχέρειας του νομοθετικού οργάνου αποτελεί η αξιολογική κρίση ότι οι συνέπειες της αποκρατικοποίησης είναι αντίθετες προς συγκεκριμένους συνταγματικούς κανόνες ή συγκεκριμένο ειδικό δημόσιο συμφέρον, η συνδρομή του οποίου καθορίζεται νομολογικά κατά περίπτωση, ενόψει της δραστηριότητας της δημόσιας επιχείρησης και των συνεπειών της αποκρατικοποίησης.

Η μονογραφία της κας Ηλιάδου αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική συμβολή στην εξέλιξη και τον εκσυγχρονισμό της θεωρίας για το θεσμό της δημόσιας επιχείρησης στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, καθώς εξετάζει σε βάθος νέες πλευρές του θεσμού ως μέσου άσκησης οικονομικής πολιτικής μέσα και τα συνταγματικά όρια της αποκρατικοποίησης που αυτόν τον καιρό έχει επιβληθεί στη χώρα μας.

Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος

Επίτιμος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ακαδημαϊκός

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, ως μονάδες οργάνωσης οικονομικής δραστηριότητας, αποτελούν μορφές οργάνωσης οι οποίες εξελίσσονται διαρκώς. Παρότι καταλαμβάνουν ένα σημαντικό τμήμα της οικονομικής δραστηριότητας στην Ελλάδα και παρά το γεγονός ότι με την εφαρμογή πολιτικών τυπικής ιδιωτικοποίησης, απελευθέρωσης αγορών και ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης υπέστησαν σημαντικές αλλαγές κατά τις τελευταίες δεκαετίες, η μελέτη του τρέχοντος νομικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας τους δεν έχει προσελκύσει το ερευνητικό ενδιαφέρον στην πρόσφατη βιβλιογραφία, όπως ίσως θα αναμενόταν. Στη νομική βιβλιογραφία υπάρχουν κλασικές μονογραφίες για τις δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες ωστόσο αποδίδουν το στάδιο εξέλιξης των δημοσίων επιχειρήσεων κατά το χρόνο κατά τον οποίο συντάχθηκαν. Η παρούσα μελέτη στηρίζεται στις προηγούμενες συστηματικές έρευνες του θέματος και επιδιώκει να καταγράψει το ισχύον νομικό πλαίσιο. Συμπληρώνεται έτσι αναπόφευκτα με τη συνταγματική διάσταση της τάσης περιορισμού της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας, όπως η τάση αυτή διαμορφώθηκε τόσο κατά την περίοδο της οικονομικής ευημερίας, όσο και κατά την τρέχουσα περίοδο της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης.

Το έναυσμα για την ενασχόληση με το θέμα των δημοσίων επιχειρήσεων μου έδωσε η συνεργασία μου με τη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού και στο σημείο αυτό ευχαριστώ τους συναδέλφους μου Δικηγόρους κ. Ανάργυρο Οικονόμου, Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας της ΔΕΗ και κ. Χαράλαμπο Συνοδινό, Δ.Ν., για τις συζητήσεις μας σχετικά. Ευχαριστώ θερμά τον Επίτιμο Καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών Ακαδημαϊκό κ. Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλο, όχι μόνο γιατί η μονογραφία του για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις αποτέλεσε το θεμέλιο για τη συγγραφή της μελέτης αυτής, αλλά κυρίως για το χρόνο που αφιέρωσε και τις πολύτιμες συμβουλές του κατά την ολοκλήρωσή της. Επίσης, ευχαριστώ θερμά τον Καθηγητή ΕΜΠ κ. Παντελή Κάπρο για τις πολύτιμες παρεμβάσεις του σε σχέση με την οικονομική διάσταση του θέματος. Τέλος, ευχαριστώ πολύ τη Δικηγόρο κ. Ιωάννα Βουλγαρίδου, για τη συνδρομή της στην επιμέλεια του βιβλίου.

Το βιβλίο αυτό αφιερώνεται στον Νικόλα-Φίλιππο.

Αθήνα, Φεβρουάριος 2016

Αικατερίνη Ν. Ηλιάδου

Κεφάλαιο Α΄

Καθιέρωση όρου «δημόσια επιχείρηση»

Η δημόσια επιχείρηση αποτελεί μία ειδική μορφή οργάνωσης και άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας από το κράτος και τους επιμέρους φορείς του, η οποία εμφανίσθηκε στην Ελληνική έννομη τάξη κατά τη σύγχρονη εποχή, ακολουθώντας ανάλογες εξελίξεις που παρατηρήθηκαν σε άλλες έννομες τάξεις. Ειδικότερα, η δημόσια επιχείρηση εμφανίσθηκε στην Ελληνική έννομη τάξη κατά την περίοδο μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, κατά την οποία, στο πλαίσιο της προσπάθειας για οικονομική ανασυγκρότηση και αποκατάσταση των ζημιών της πολεμικής περιόδου, εντάθηκε η ανάμειξη του κράτους στην οικονομία.⁴ Κατά την ίδια χρονική περίοδο άλλωστε, ξεκίνησε η ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας και από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ).⁵

Για την επιτυχή επιδίωξη αναπτυξιακών σκοπών προτιμήθηκε ο τύπος της δημόσιας επιχείρησης σε σύγκριση με άλλες μορφές οργάνωσης της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας εξαιτίας της δυνατότητας κατοχύρωσης πληρέστερης αυτοτέλειας από ό,τι συμβαίνει στην περίπτωση των διαφόρων δημόσιων υπηρεσιών κατά το οργανικό κριτήριο. Επίσης, η δημόσια επιχείρηση προτιμήθηκε από το σχήμα των συμβάσεων παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας, που είχε εφαρμοσθεί στο παρελθόν, με σκοπό την αποφυγή προβλημάτων, που παρατηρήθηκαν κατά την εκτέλεση τέτοιων συμβάσεων.⁶

4. Για την εξέλιξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας του Κράτους στην Ελλάδα βλ. *Επ. Σπηλιωτόπουλος*, Αι δημόσιαι επιχειρήσεις εν Ελλάδι, ΕΔΔΔΔ 1958, σ. 362 επ. (364). Σχετικά με αντίστοιχη εξέλιξη σε άλλες έννομες τάξεις βλ. *Επ. Σπηλιωτόπουλος*, Η δημόσια επιχείρησης², Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010, σ. 3 επ. Σχετικά με τη γαλλική έννομη τάξη, βλ. *Υ.Υ. Chérot*, *Droit public économique*², Paris 2007, σ. 466 επ.

5. Πρβλ. άρθρο 20 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα - ΝΔ 2888/1954 (ΦΕΚ Α΄ 139) και άρθρα 2-4 του ΒΔ της 24.09/20.10.1958 (ΦΕΚ Α΄ 171). Σχετικά με την ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ βλ. *Ευ. Μπέσιλα-Βήκα*, Η επιχειρηματική δραστηριότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σ. 17 επ.

6. Για τη σύγκριση βλ. *Στ. Κτιστάκη*, Δημόσια Επιχείρηση και δημόσιο συμφέρον, Το Σ1991, σ. 297 επ. (306 επ.).

- 3 Η πιο χαρακτηριστική και σαφής περίπτωση σύστασης και λειτουργίας δημόσιας επιχείρησης υπήρξε η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ): Στο άρθρο 1 παρ. 2 του Ν 1468/1950 «Περί ιδρύσεως δημοσίας επιχειρήσεως ηλεκτρισμού» (ΦΕΚ Α΄ 168), ορίσθηκε ρητά ότι η ΔΕΗ συστήνεται και λειτουργεί ως «δημόσια επιχείρηση», η οποία λειτουργεί για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.
- 4 Κατά τις δεκαετίες που ακολούθησαν, παράλληλα με την διεύρυνση των σκοπών του κράτους, παρατηρήθηκε το φαινόμενο της «φυγής από τη δημόσια υπηρεσία»⁷ και οι δημόσιες επιχειρήσεις επιλέχθηκαν ως μία μορφή οργάνωσης της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας, η οποία διασφαλίζει αποτελεσματικότητα κατά τη διαχείριση συγκεκριμένων οικονομικών δραστηριοτήτων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, πρώην δημόσιες υπηρεσίες μετατράπηκαν σε δημόσιες επιχειρήσεις, και περαιτέρω ιδρύθηκαν από το Κράτος νέες δημόσιες επιχειρηματικές μονάδες όπως για παράδειγμα ο Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ - άρθρο 2 ΝΔ 674/1970, ΦΕΚ Α΄ 192), ο ΗΛΠΑΠ (Ηλεκτροκίνητα Λεωφορεία περιοχής Αθηνών - Πειραιώς, άρθρο δεύτερο ΝΔ 768/1970, ΦΕΚ Α΄ 273) κ.ά.
- 5 Κατά κανόνα, οι δημόσιες επιχειρήσεις αυτής της περιόδου ανήκαν αποκλειστικά στην περιουσία του Δημοσίου και είχαν ως τομείς δραστηριότητας τις μεγάλες βιομηχανίες δικτύου, σε σχέση με τις οποίες εφαρμόσθηκε το πρότυπο οργάνωσης του δημοσίου μονοπωλίου: Το σύνολο του εκάστοτε τομέα θεωρήθηκε ότι αποτελεί φυσικό μονοπώλιο, δηλαδή ότι περιλαμβάνει υποδομές οι οποίες δεν είναι δυνατόν για οικονομικούς λόγους να διπλασιασθούν, και η δημόσια επιχείρηση η οποία συστάθηκε σχετικά, οργανώθηκε ως καθέτως ολοκληρωμένη, μονοπωλιακή επιχείρηση.
- 6 Μετά τη νομοθετική καθιέρωση της μορφής οργάνωσης της δημόσιας επιχείρησης, επακολούθησε ρητή αναφορά στις δημόσιες επιχειρήσεις σε επίμερους διατάξεις του Σ1975.⁸ Με τον τρόπο αυτό σηματοδοτήθηκε δύναμι κανόνων υπερκείμενης τυπικής ισχύος η καθιέρωση της συγκεκριμένης μορφής οργάνωσης της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας στην Ελληνική έννομη τάξη.
- 7 Σημαντικές δημόσιες επιχειρήσεις συστάθηκαν στη συνέχεια κατά τη διάρκεια των πρώτων ετών της μεταπολίτευσης, μία χρονική περίοδο η οποία χαρακτηριζόταν από έντονη οικονομική αβεβαιότητα ενόψει της πολιτικής

7. Π.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο⁷, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015, σ. 635.

8. Βλ. καταγραφή των σχετικών διατάξεων κατωτέρω αρ. περ. 46 επ.

κατάστασης. Κατά την περίοδο αυτή συστάθηκαν για παράδειγμα η Ελληνική Βιομηχανία Όπλων (ΕΒΟ - Ν 531/1977, ΦΕΚ Α΄ 29 και ΠΔ 514/1977), η Ελληνική Βιομηχανία Αεροπορικού Υλικού (ΕΒΑΥ), μετέπειτα Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία (ΕΑΒ - Ν 43/1975, ΦΕΚ Α΄ 93 και Ν 696/1977, ΦΕΚ Α΄ 272), η Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου (ΔΕΠ - Ν 87/1975, ΦΕΚ Α΄ 152) ως δημόσιες επιχειρήσεις, ως διακριτά δηλαδή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, τα οποία ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα σε συγκεκριμένους κλάδους της οικονομίας, χάριν της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα περιήλθαν στο Δημόσιο κατόπιν εξαγοράς μεταξύ άλλων η (παλαιά) Ολυμπιακή Αεροπορία (Ν 96/1975, ΦΕΚ Α΄ 154), όπως επίσης και η εταιρεία «Ελληνικά Διυλιστήρια Ασπροπύργου ΑΕ» (Ν 502/1976, ΦΕΚ Α΄ 347).

Βασική επιδίωξη του νομοθέτη σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις ήταν η συμβολή στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, όποτε διαπιστώνονταν προβλήματα απροθυμίας του ιδιωτικού τομέα να αναλάβει τις απαιτούμενες επενδύσεις, επειδή για παράδειγμα υπήρχαν συνθήκες πολιτικής αβεβαιότητας, οι οποίες επιτείνουν υπερβολικά τον ρυθμιστικό κίνδυνο. Άλλωστε, η σύσταση δημοσίων επιχειρήσεων συνδέεται με τη διαχείριση των (θετικών ή αρνητικών) εξωτερικών συνεπειών που μπορεί να έχει ορισμένη οικονομική δραστηριότητα για το κοινωνικό σύνολο.⁹ Με αυτήν την έννοια, η σύσταση και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων συνδέθηκε άμεσα με το δημόσιο συμφέρον.

Λίγα χρόνια αργότερα, οι λόγοι ανάμειξης του κράτους στην επιχειρηματική δραστηριότητα διαφοροποιήθηκαν. Με βάση τις διατάξεις του Ν 1386/1983 (ΦΕΚ Α΄ 107) το Δημόσιο αναμείχθηκε μέσω του «Οργανισμού Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων» (ΟΑΕ) στην ανάληψη της διοίκησης υφιστάμενων ιδιωτικών επιχειρήσεων που αντιμετώπιζαν σημαντικές οικονομικές δυσχέρειες με σκοπό την συμβολή στην κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη της χώρας, με την, μεταξύ άλλων, οικονομική εξυγίανση ιδιωτικών επιχειρήσεων που υπάγονται στις διατάξεις του νόμου αυτού. Ανεξάρτητα από το γεγονός ότι οι σχετικές διαδικασίες συχνά συνοδεύθηκαν από δικαστικές αντιπαραθέσεις, κυρίως σχετικά με θέματα προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών μετόχων και με θέματα επιλογής μεθόδου υπολογισμού της αξίας των εν λόγω επιχειρήσεων¹⁰, κατ' εφαρμογή του Ν 1386/1983, η επιχειρηματική

9. Για το ζήτημα αυτό βλ. κατωτέρω αρ. περ. 419 επ.

10. Σχετικά βλ. προσφάτως ΑΕΔ 14/2013, ΣτΕ (Ολ.) 161/2010 και παλαιότερα ΣτΕ 808/2006, 2142/2002, 1911/1995, καθώς και ΔΕΕ υπ. C-19 και 20/90, ΣυλλΝομολ 1991.Ι-2691, επί προδικαστικών ερωτημάτων που υποβλήθηκαν από το ΣτΕ.

δραστηριότητα του κράτους επεκτάθηκε τελικά από τους τομείς της οικονομίας οι οποίοι συνδέονται άμεσα με παραμέτρους διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος μέσω της παραγωγής και παροχής αγαθών και υπηρεσιών, σε τομείς οι οποίοι παραδοσιακά ενέπιπταν σαφώς στο πεδίο ιδιωτικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας. Σε αντίθεση με την περίπτωση των δημοσίων επιχειρήσεων που είχαν προηγηθεί κατά την περίοδο μετά τον Πόλεμο, η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος στις περιπτώσεις αυτές ήταν έμμεση και αναμενόταν να επιτευχθεί με τη συμβολή στη διάσωση της ούτως ή άλλως περιορισμένης βιομηχανικής δραστηριότητας στη χώρα.

- 10 Ανάλογες τάσεις παρατηρήθηκαν και μεταγενέστερα σε σχέση με συγκεκριμένους βιομηχανικούς κλάδους. Έτσι για παράδειγμα, με το άρθρο 20 παρ. 2 Ν 2367/1995 (ΦΕΚ Α' 261) προβλέφθηκε ότι επιτρέπεται, μετά από απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των μετόχων, οι πάσης φύσεως οφειλές της ΛΑΡΚΟ ΑΕ προς τη ΔΕΗ που κατέστησαν ληξιπρόθεσμες μέχρι 1.8.1994, να κεφαλαιοποιούνται φερόμενες σε αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου της ΛΑΡΚΟ και οι μετοχές που αντιστοιχούν σ' αυτές να περιέρχονται στη ΔΕΗ. Με βάση αυτές τις διατάξεις, ένας φορέας της δημόσιας διοίκησης και συγκεκριμένα η ΔΕΗ, κλήθηκε να συμβάλει άμεσα στην οικονομική στήριξη μίας ιδιωτικής εταιρείας, λόγω της σημασίας που αποδίδεται στην επιχειρηματική δραστηριότητα που ασκείται από την εταιρεία αυτή (εξορυκτική δραστηριότητα νικελίου).
- 11 Παρά τη συστηματική χρήση του όρου δημόσια επιχείρηση στη νομοθεσία, το νομικό πλαίσιο περί δημοσίων επιχειρήσεων χαρακτηρίστηκε για μεγάλο χρονικό διάστημα από ειδικότητα και αποσπασματικότητα, αφού για κάθε επιμέρους δημόσια επιχείρηση που εκάστοτε ίδρυε ο νομοθέτης, θεσπιζόταν και αντίστοιχο ειδικό νομικό πλαίσιο. Σύμφωνα με αυτήν την πρακτική, δεν υιοθετήθηκαν κατ' αρχήν ενιαίοι κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας για τις δημόσιες επιχειρήσεις συνολικά. Ενιαίες ρυθμίσεις θεσπίστηκαν κατά τη δεκαετία του 1980 με άξονα την «ποικίλης εκτάσεως έννοια» του δημοσίου τομέα¹¹, τμήμα του οποίου ορίστηκε ότι αποτελούν μεταξύ άλλων οι δημόσιες επιχειρήσεις. Ωστόσο, ενόψει της αποσπασματικότητας των θεμάτων που ρυθμίστηκαν με βάση την έννοια του δημοσίου τομέα και της δυνατότητας εξαίρεσης επιμέρους δημοσίων επιχειρήσεων από το πεδίο αναφοράς του, δεν μπορεί να υποστηριχθεί βασίμως ότι διαμορφώθηκε ένα συστη-

11. Για το χαρακτηρισμό της έννοιας του δημοσίου τομέα βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σ. 11 υποσημ. 1.

ματικό, σταθερό νομικό πλαίσιο αναφοράς για τις δημόσιες επιχειρήσεις συνολικά.

Κατά τη δεκαετία του 1990, διαπιστώθηκε αυξημένη αναποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων, ενώ παράλληλα άλλαξε το οικονομικό τοπίο ενόψει της εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της παγκοσμιοποίησης. Ξεκίνησαν έτσι προσπάθειες αφενός αναδιοργάνωσης των δημοσίων επιχειρήσεων κατά το ιδιωτικο-οικονομικό πρότυπο και αφετέρου υποχώρησης του κράτους από το πεδίο της επιχειρηματικής δραστηριότητας, με την εφαρμογή πολιτικών απελευθέρωσης των αγορών στις βιομηχανίες δικτύου και ιδιωτικοποίησης δημοσίων επιχειρήσεων. Παρόλα αυτά, το κράτος συνέχισε κατά κανόνα να διατηρεί στις υφιστάμενες δημόσιες επιχειρήσεις, οι οποίες μετασχηματίζονταν ουσιαδώς, άλλοτε πλειοψηφική και ενίοτε μειοψηφική συμμετοχή, για διάφορους λόγους, όπως για παράδειγμα για λόγους στρατηγικούς, γεωπολιτικούς, αναπτυξιακούς, προστατευτισμού της εθνικής οικονομίας κ.ά. 12

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 διαπιστώθηκαν σημαντικά προβλήματα δίογκωσης της αναποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων, όχι μόνον στην Ελλάδα, αλλά και διεθνώς. Συχνά οι δημόσιες επιχειρήσεις χρησιμοποιήθηκαν ως μέσο για την άσκηση γενικής πολιτικής, μέσω του διοικητικού καθορισμού των τιμολογίων παραβλέποντας παραμέτρους κόστους, της επιβολής υπεράριθμων προσλήψεων ως μέσο αντιμετώπισης της ανεργίας κ.λπ., σε βάρος της οικονομικής τους αποτελεσματικότητας. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αναποτελεσματικότητας ξεκίνησαν κατ' αρχήν προσπάθειες αναδιοργάνωσης των δημοσίων επιχειρήσεων, δίδοντας έμφαση στο ιδιωτικοοικονομικό πρότυπο οργάνωσης. Για το σκοπό αυτό, υιοθετήθηκε από το νομοθέτη μεταξύ άλλων η εφαρμογή του τύπου της ανώνυμης εταιρείας ως προτύπου οργάνωσης των δημοσίων επιχειρήσεων. Η προσπάθεια αναδιοργάνωσης των δημοσίων επιχειρήσεων, η οποία περιγράφεται συνοπτικά με τον όρο «*τυπική ιδιωτικοποίηση*», αποτυπώθηκε κατά βάση στις διατάξεις του Ν 2414/1996 «*Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α' 135), ο οποίος αποτέλεσε το γενικό πλαίσιο για την μετατροπή των δημοσίων επιχειρήσεων σε ανώνυμες εταιρείες. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις θεσπίστηκαν ειδικές διατάξεις για τη μετοχοποίηση συγκεκριμένων δημοσίων επιχειρήσεων. Παράλληλα υιοθετήθηκαν ενιαίοι κανόνες σχετικά με τον σχεδιασμό της δραστηριότητας, τη διοίκηση, τις υποχρεώσεις έναντι των καταναλωτών και το προσωπικό των δημοσίων επιχειρήσεων. Η μετατροπή των δημοσίων επιχειρήσεων σε δημόσιες εταιρείες τους έδωσε μεγαλύτερη 13

ευελιξία, όχι μόνο σε σχέση με την καθημερινή δραστηριότητά τους, αλλά και γενικότερα, μεταξύ άλλων επειδή παρείχε τη δυνατότητα επέκτασης του σκοπού τους με εταιρικές διαδικασίες, χωρίς να απαιτείται ή να επιδιώκεται η κανονιστική παρέμβαση του κράτους. Επιπλέον, άνοιξε την προοπτική για την προσέλκυση ιδιωτών επενδυτών στις δημόσιες επιχειρήσεις.

- 14 Εκτός από την υιοθέτηση του τύπου της ανώνυμης εταιρείας, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές τόσο στο ευρωπαϊκό όσο και στο παγκόσμιο οικονομικό τοπίο, οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα σημαντικό περιορισμό της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας.¹²
- 15 Κατ' αρχήν, με την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την υιοθέτηση του προγράμματος για την εσωτερική αγορά άρχισε να υποχωρεί η προσπάθεια προστατευτισμού της εθνικής οικονομίας την οποία εξυπηρετούσε μεταξύ άλλων η σύσταση και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων, χάριν της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δίδοντας έμφαση στον ελεύθερο ανταγωνισμό στο πλαίσιο της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Για την επιδίωξη του στόχου αυτού υιοθετήθηκαν κανόνες σε επίπεδο παράγωγου Δικαίου ΕΕ σχετικά με την απελευθέρωση των αγορών και την κατάργηση των δημόσιων μονοπωλίων. Ανάλογες συνέπειες επήλθαν και ως αποτέλεσμα της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας, η οποία έχει ως συνέπεια την ανάπτυξη ανταγωνισμού σε παγκόσμιο πλέον επίπεδο και οδηγεί στην ανάγκη προσαρμογής στα νέα δεδομένα. Άλλωστε, η εξέλιξη της τεχνολογίας οδήγησε σε αρκετές περιπτώσεις στην ανάγκη επανακαθορισμού του τι συνιστά εν τέλει φυσικό μονοπώλιο, όπως συνέβη για παράδειγμα στην περίπτωση των τηλεπικοινωνιών με την ανάπτυξη των ασύρματων δικτύων.
- 16 Η εφαρμογή πολιτικών απελευθέρωσης των αγορών επηρέασε δραστικά την κατάσταση των δημοσίων επιχειρήσεων: Οι δημόσιες επιχειρήσεις έχασαν τα μονοπωλιακά τους προνόμια και υποχρεώθηκαν εφεξής να λειτουργούν σε περιβάλλον ελεύθερου ανταγωνισμού, δηλαδή υπό την πίεση βελτίωσης της αποτελεσματικότητάς τους. Επιπλέον, υπέστησαν εταιρικούς μετασχηματισμούς σε σχέση ιδίως με τις δραστηριότητες διαχείρισης των φυσικών μονοπωλίων, δηλαδή των δικτύων και των υποδομών, ο πολλαπλασιασμός των οποίων δεν θεωρείται οικονομικά αποδοτικός, όπως επιβάλλεται κατά τους κανόνες για το διαχωρισμό των επιχειρήσεων (*unbundling*). Ακόμη, σε

12. R. Michaels/ N. Jansen, Private law beyond the State? Europeanization. Globalization, Privatization, The American Journal of comparative Law 2006, σ. 843 επ.

περιβάλλον ελεύθερου ανταγωνισμού, η λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων έπαψε να ταυτίζεται με την εξυπηρέτηση της κοινής ωφέλειας: Καθιερώθηκε η έννοια των Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας (ΥΚΩ) όπως επίσης και η ειδικότερη έννοια της καθολικής υπηρεσίας, προς εξυπηρέτηση συγκεκριμένων στόχων πολιτικής, οι δε ΥΚΩ και η καθολική υπηρεσία, ορίσθηκε ότι μπορεί να ανατίθενται σε οποιαδήποτε επιχείρηση δραστηριοποιείται στον τομέα, βάσει προκαθορισμένων, αντικειμενικών κανόνων και διαδικασίας διαγωνισμού, με στόχο τη διασφάλιση της ελαχιστοποίησης του κόστους παροχής τους.

Περαιτέρω, χάριν της προσέλκυσης νέων κεφαλαίων και της πραγματοποίησης νέων επενδύσεων, υιοθετήθηκαν και εφαρμόσθηκαν πολιτικές (μερικής) ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης (ή αποκρατικοποίησης) των δημοσίων επιχειρήσεων, έννοιες με τις οποίες περιγράφεται η διάθεση (τμήματος ή του συνόλου) του μετοχικού κεφαλαίου σε ιδιώτες. Το ζήτημα αυτό ρυθμίσθηκε κατ' αρχήν με τις διατάξεις του άρθρου 25 Ν 1914/1990 «*Εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και της κεφαλαιαγοράς, φορολογικές ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α' 17) με τις οποίες προβλέφθηκε δυνατότητα αύξησης του μετοχικού κεφαλαίου των επιχειρήσεων του δημοσίου τομέα και διάθεσής τους σε ιδιώτες, υπό τον περιορισμό πάντως ότι «*ποσοστό πενήντα ένα στα εκατό (απόλυτη πλειοψηφία) του συνόλου των μετοχών καθεμιάς από τις επιχειρήσεις αυτές θα ανήκει και θα παραμένει πάντοτε στην κυριότητα του ελληνικού Δημοσίου*». Ακολούθησαν οι διατάξεις του Ν 2000/1991 «*Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α' 24) με τις οποίες ρυθμίσθηκε μεταξύ άλλων η διαδικασία μεταβίβασης «*σε ιδιώτες φορέων του Δημοσίου ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων και προνομίων των φορέων αυτών*» μέσω πώλησης μετοχών ή εισαγωγής σε χρηματιστήριο κ.ά., διαδικασία η οποία ορίσθηκε στο νόμο ως «*ιδιωτικοποίηση*». Οι σχετικές διατάξεις καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν με τον Ν 3049/2002 «*Αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων του Δημοσίου και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α' 212), με τις οποίες ρυθμίσθηκε εκ νέου το θέμα των ιδιωτικοποιήσεων (αποκρατικοποιήσεων).

Η πολιτική επιλογή περιορισμού της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας επανήλθε στο προσκήνιο κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, καθώς ενόψει της λήψης μέτρων για την αντιμετώπιση της σφοδρής οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης και εξαιτίας των υποχρεώσεων έναντι των δανειστών του Κράτους, προγραμματίσθηκε και ενίστε εφαρμόσθηκε (ή τουλάχιστον ξεκίνησε να εφαρμόζεται) αποκρατικοποίηση δημοσίων

επιχειρήσεων ή έγινε κατάργηση ή μετασχηματισμός υφιστάμενων τέτοιων επιχειρήσεων, με στόχο την αύξηση των εσόδων για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους. Κατ' αποτέλεσμα, επέρχεται περιορισμός της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας. Σημειώνεται σχετικά ωστόσο ότι σε άλλες περιπτώσεις οικονομικής κρίσης έχει παρατηρηθεί αντίστροφη τάση για ενίσχυση της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας με στόχο την αντιμετώπιση του προβλήματος επενδυτικής αδράνειας του ιδιωτικού τομέα που προκαλείται από την κρίση. Παρόμοια αδράνεια ιδιωτικών επενδύσεων άλλωστε κλήθηκε να καλύψει η δημόσια επιχειρηματική δραστηριότητα σε τομείς κοινωφελών υπηρεσιών κατά τα πρώτα στάδια ανάπτυξής τους.

- 19 Εξαίρεση βεβαίως από την τάση απόσυρσης του κράτους από την επιχειρηματική δραστηριότητα κατά την τρέχουσα οικονομική κρίση αποτελεί ο τραπεζικός τομέας, όπου εφαρμόζονται ειδικά προγράμματα στήριξης, ενόψει του ειδικού ρόλου που έχουν οι τράπεζες ως χρηματοδότες της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας και εγγυητές της ιδιωτικής αποταμίευσης: Εάν καταρρεύσει το τραπεζικό σύστημα, οι δανειστές δεν θα μπορέσουν να εισπράξουν πίσω τα χρήματά τους και οποιαδήποτε προοπτική ανάπτυξης της οικονομίας θα διαγραφεί. Για την αποφυγή του κινδύνου αυτού καταστρώνονται προγράμματα δημόσιας τροφοδοσίας του τραπεζικού συστήματος, αφού δεν υπάρχει άλλη μέθοδος αντιμετώπισης του κινδύνου κατάρρευσης, με την προοπτική μελλοντικής υποχώρησης του κράτους από τον τραπεζικό τομέα, όταν σταθεροποιηθεί η κατάσταση.¹³
- 20 Από τη σύντομη αυτή ιστορική αναδρομή προκύπτει ότι ο όρος δημόσια επιχείρηση έχει καθιερωθεί στην Ελληνική έννομη τάξη. Ωστόσο, εξαιτίας του διαρκώς μεταβαλλόμενου πλαισίου λειτουργίας που διέπει τις δημόσιες επιχειρήσεις, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο ορισμός του είναι προφανής ή δεδομένος.

13. Βλ σχετικά κατωτέρω αρ. περ. 324.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν μία μέθοδο οργάνωσης της δημόσιας παρέμβασης στην οικονομία, η οποία έχει καθιερωθεί και εφαρμόζεται για περισσότερο από μισό αιώνα. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, οι δημόσιες επιχειρήσεις μετασχηματίστηκαν ουσιαστικά, κυρίως με τη μετατροπή τους σε ανώνυμες εταιρείες, ενώ το νομικό πλαίσιο που τις διέπει εξελίχθηκε με τάση προς ενοποίηση των κανόνων οργάνωσης και λειτουργίας, όπως προβλέπεται ιδίως στο Ν 3429/2005. Παράλληλα, εφαρμόστηκαν πολιτικές απελευθέρωσης αγορών, στο πλαίσιο της ενιαίας εσωτερικής αγοράς της ΕΕ, ενώ επίσης χάριν της προσέλκυσης κεφαλαίων εφαρμόστηκαν πολιτικές αποκρατικοποίησης των δημοσίων επιχειρήσεων. Οι εξελίξεις αυτές σηματοδοτούν τάση περιορισμού της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας. Κατά την περίοδο της τρέχουσας οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης το θέμα της υποχώρησης του κράτους από την οικονομική δραστηριότητα μέσω αποκρατικοποίησης και κατάργησης δημοσίων επιχειρήσεων συνδέθηκε με το στόχο της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του κράτους. Στο βιβλίο εξετάζεται η δυνατότητα ορισμού των δημοσίων επιχειρήσεων και προσδιορίζονται τα στοιχεία τα οποία είναι χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων αυτών. Περαιτέρω, εξετάζεται η εξέλιξη του νομικού πλαισίου για τις δημόσιες επιχειρήσεις και η τάση ενοποίησης των κανόνων οργάνωσης και λειτουργίας, λαμβανομένων υπόψη κυρίως των διατάξεων του Ν 3429/2005. Τέλος, εξετάζεται η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων του κράτους για περιορισμό της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας. Η μελέτη περιλαμβάνει θεωρητική πρόταση με σκοπό την οριοθέτηση της δημόσιας από την ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα και τις δυνατότητες άσκησης δικαστικού ελέγχου.

ISBN: 978-960-562-511-5



15595