

ΜΕΤΡΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

VI. Εκσυγχρονισμός Δημοσίων Επιχειρήσεων

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας

Σεπτέμβριος 1987

Η εξέλιξη της οικονομικής κατάστασης των δημοσίων επιχειρήσεων και η ραγδαία επιδείνωση που σημειώθηκε από τα τέλη της δεκαετίας του εβδομήντα και μετά, επέβαλαν και επιβάλλουν την ανάγκη ριζικής παρέμβασης στα πλαίσια μιας ολοκληρωμένης πολιτικής.

Η ολοκληρωμένη αυτή πολιτική βασίζεται στη διαπίστωση πως για την υπάρχουσα κακοδαιμονία δε φταίει το ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων. Το ιδιοκτησιακό καθεστώς αποτελεί εγγύηση για δικαιότερη κατανομή εξουσίας και πόρων στην κοινωνία, για προγραμματισμένη αναπτυξιακή προσπάθεια προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Επομένως, οι στόχοι που θα τεθούν για τη βελτίωση της λειτουργίας τους, του ρόλου τους στην αναπτυξιακή διαδικασία, θα πρέπει να επιτευχθούν με ορθολογικοποίηση, εκσυγχρονισμό, αποτελεσματικότερη λειτουργία και κοινωνικό έλεγχο, χωρίς αλλαγή ιδιοκτησιακού καθεστώτος.

Η έκταση του δημόσιου τομέα έχει σε γενικές γραμμές σταθεροποιηθεί και καλύπτει τους τομείς που είναι απαραίτητο να καλύψει στο σημερινό επίπεδο κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης της χώρας: τομείς στρατηγικής σημασίας για την εθνική οικονομία και άμυνα, τομείς όπου υπάρχουν φυσικά μονοπώλια και τομείς όπου υπάρχουν εξωτερικές οικονομίες.

Κύριος στόχος λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων πρέπει να είναι η οικονομική αποτελεσματικότητα, τόσο σε επίπεδο επιχείρησης όσο και σε επίπεδο εθνικής οικονομίας, στα πλαίσια της γενικότερης οικονομικής πολιτικής.

Για να επιτευχθεί η αποτελεσματικότητα, απαιτείται εκσυγχρονισμός των οργανωτικών και λειτουργικών δομών, του τεχνικού εξοπλισμού και των σχέσεων με το κράτος και τον πολίτη. Πρώτα βήματα σ' αυτή την κατεύθυνση ήταν:

- i) Η ορθολογικοποίηση της εποπτείας του κράτους, με την ίδρυση και λειτουργία της Γενικής Γραμματείας ΔΕΚΟ, και
- ii) Τα προγράμματα εξυγίανσης, βασικό στοιχείο των οποίων ήταν η συστηματική προσπάθεια για περιστολή των δαπανών.

Οι τομείς στους οποίους εξειδικεύεται και πρέπει να εξειδικευτεί περαιτέρω η πολιτική με μέτρα, εκσυγχρονισμού είναι:

1. Η οργάνωση και λειτουργία
2. Η τιμολογιακή πολιτική
3. Οι επενδύσεις και η ανάπτυξη
4. Οι σχέσεις των δημοσίων επιχειρήσεων με το κράτος
5. Οι σχέσεις των δημοσίων επιχειρήσεων με τον πολίτη.

Οργάνωση και λειτουργία

Ο εκσυγχρονισμός αφορά την εισαγωγή σύγχρονων οργανωτικών δομών και διαδικασιών και κανόνων λειτουργίας. Είναι απαραίτητο κάθε επιχείρηση να λειτουργεί με συστηματικό προγραμματισμό και εσωτερικό έλεγχο των αποτελεσμάτων.

Ο προγραμματισμός πρέπει να ξεκινάει από την κατάρτιση λειτουργικού μακροχρόνιου στρατηγικού προγράμματος, το οποίο θα εξειδικεύεται σε μεσοπρόθεσμα και ετήσια προγράμματα δράσης, τα οποία και θα συνδέονται άρρηκτα με τους προϋπολογισμούς των επιχειρήσεων.

Ο εκσυγχρονισμός του προγραμματισμού πρέπει να συνδυαστεί με την εισαγωγή οργανωτικών καινοτομιών (για τα ελληνικά δεδομένα), όπως η διοίκηση βάσει στόχων, τα κέντρα ευθύνης, η περιγραφή καθηκόντων κάθε θέσης εργασίας και η σύνδεση της αμοιβής με την παραγωγικότητα.

Τιμολογιακή πολιτική

Οι τιμές των δημοσίων επιχειρήσεων (τόσο το μέσο επίπεδο όσο και η διάρθρωσή τους) πρέπει να καθορίζονται με επιστημονικά κριτήρια, με εξαιρέσεις, βέβαια, στο βαθμό που η Κυβέρνηση επιθυμεί να ασκήσει κοινωνική πολιτική.

Επενδύσεις και ανάπτυξη

Παρ' όλους τους περιορισμούς του σταθεροποιητικού προγράμματος, προωθούνται μεγάλης έκτασης επενδύσεις εκσυγχρονισμού του τεχνολογικού εξοπλισμού των δημοσίων επιχειρήσεων (ΕΛΔΑ, ΟΣΕ, ΟΤΕ κ.ά.). Για την αποδοτικότερη εκμετάλλευση των υπαρχόντων πόρων, είναι απαραίτητο οι επενδύσεις των δημοσίων επιχειρήσεων να γίνονται σε δραστηριότητες όπου επιτυγχάνεται η υψηλότερη αποδοτικότητα στην εθνική οικονομία και στην κοινωνία.

Σχέσεις δημοσίων επιχειρήσεων και κράτους

Είναι απαραίτητο για την ορθολογική λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων και του κράτους γενικότερα, να γίνεται αποτίμηση του κόστους της κοινωνικής ή μακροοικονομικής πολιτικής που ασκείται μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων, καθώς και των προνομίων που αυτές απολαμβάνουν λόγω του δημόσιου χαρακτήρα τους. Αυτό θα επιτευχθεί με τον Κοινωνικό Προϋπολογισμό και Ισολογισμό, τους οποίους καλούνται από φέτος να συντάξουν οι επιχειρήσεις.

Γενικότερα είναι σκόπιμο, εφόσον πληρούνται μερικές προϋποθέσεις, να δοθεί στις δημόσιες επιχειρήσεις η απαραίτητη αυτονομία, για να μπορέσουν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, χωρίς κρατικές παρεμβάσεις στην καθημερινή τους ζωή.

Σχέσεις δημοσίων επιχειρήσεων και πολίτη

Η λειτουργία των περισσότερων δημοσίων επιχειρήσεων σαν μονοπώλια επιβάλλει να δημιουργηθούν οι θεσμοί και να παρθούν τα κατάλληλα μέτρα που θα εξασφαλίσουν τον κοινωνικό έλεγχο και την προστασία του καταναλωτή. Η κοινωνικοποίηση είναι ο βασικός θεσμός κοινωνικού ελέγχου και συμμετοχής που εφαρμόζεται, ενώ πρέπει να εξεταστούν και άλλοι θεσμοί και μέτρα για έλεγχο της ποιότητας των υπηρεσιών και γενικότερης βελτίωσης των σχέσεων δημοσίων επιχειρήσεων και πολίτη.

Ο δημόσιος τομέας, λόγω των ιδιοτεροτήτων της ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, έχει καθοριστική σημασία για την πορεία της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Οι δημόσιες επιχειρήσεις προσδιορίζουν με τη δραστηριότητά τους και τη δυναμικότητα του δημόσιου τομέα και τη δυνατότητα ανταπόκρισης της ελληνικής οικονομίας στις διεθνείς εξελίξεις.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν μπορεί να είναι ούτε μέσα προώθησης ιδιωτικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ούτε αυτονομημένες οντότητες που εργάζονται για χάρη των στελεχών, υπαλλήλων και εργατών τους. Οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν μπορεί να είναι, χωρίς σύνδεση με τα προβλήματα και τις ανάγκες του τόπου, πεδία τεchnοκρατικών πειραματισμών, συνδικαλιστικών αναμετρήσεων, άσκησης προσωπικής προβολής και εξουσίας. Οι δημόσιες επιχειρήσεις πρέπει να πρωτοπορούν στη σταθεροποιητική και αναπτυξιακή διαδικασία και να εξασφαλίζουν με τη δραστηριότητά τους τη συνεχή οικονομική πρόοδο του κοινωνικού συνόλου.

Η συζήτηση σήμερα σκοπό έχει να διερευνήσουμε με ποιο τρόπο θα εξυπηρετήσουμε αυτούς τους στόχους.

ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Εισήγηση του υπουργού Εθνικής Οικονομίας Κ. Σημίτη, στο Εθνικό Συμβούλιο Ανάπτυξης και Προγραμματισμού (Ε.Σ.Α.Π.) – 4.6.1987.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα προβλήματα και οι προοπτικές των δημοσίων επιχειρήσεων παίζουν σημαντικό ρόλο στην οικονομική και κοινωνική πολιτική της χώρας μας. Ειδικά μετά τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (ΔΕΚΟ) του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας τον Αύγουστο του 1985, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην αντιμετώπιση των προβλημάτων των δημοσίων επιχειρήσεων. Τούτο γιατί ήταν επιτακτική η ανάγκη για ριζική παρέμβαση, η οποία θα ανέτρεπε την αρνητική πορεία των δημοσίων επιχειρήσεων, που εκδηλωνόταν με τα αυξανόμενα ελλείμματα, τον υπέρμετρο δανεισμό, τη χαμηλή παραγωγικότητα, το μη ικανοποιητικό επίπεδο ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών, την έλλειψη επαρκούς σχεδιασμού των επενδύσεων κ.λπ.

Η οικονομική κατάσταση των δημοσίων επιχειρήσεων παρουσίασε ραγδαία επιδείνωση στα τέλη της δεκαετίας του εβδομήντα, όπως φαίνεται και από τα ελλείμματα των οκτώ μεγάλων δημοσίων επιχειρήσεων (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΟΣΕ, ΟΑΣ, ΟΑ, ΕΥΔΑΠ, ΕΛΤΑ, ΕΛΔΑ), τα οποία από 1.403 εκατ. δραχ. το 1977 έφτασαν τα 27.086 εκατ. δραχ. το 1981. Παράλληλα, ο δανεισμός των ίδιων επιχειρήσεων αυξήθηκε από περίπου 13 δισ. δραχ. το 1977 σε 90 δισ. δραχ., περίπου, το 1981. Το 1982 και 1983 τα ελλείμματα των επιχειρήσεων αυτών σημείωσαν μικρή μείωση, ενώ μια μετέπειτα αύξησή τους το 1984 και 1985 οφείλεται κυρίως στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω των συγκοινωνιακών φορέων.

Στόχος της Κυβέρνησης ήταν και είναι να αντιμετωπιστούν οι αιτίες των προβλημάτων μέσα από μία ευρύτερη πολιτική. Η πολιτική αυτή θα στηρίζεται στη γενική θεώρηση του ρόλου – σκοπού των δημοσίων επιχειρήσεων και θα εξειδικεύεται σε επιμέρους πολιτικές. Σήμερα η χάραξη αυτής της πολιτικής έχει προχωρήσει σημαντικά. Χρειάζεται όμως ακόμη διερεύνηση των υφισταμένων προβλημάτων, θεωρητική επεξεργασία των θεμάτων, εξέταση αντίστοιχων διεθνών εμπειριών και αξιοποίηση των αποτελεσμάτων (επιτυχίες και προβλήματα) της πολιτικής που έχει ακολουθηθεί και των μέτρων που έχουν μέχρι σήμερα παρθεί. Για να είναι επιτυχής η πολιτική που θα ακολουθηθεί, απαιτείται, τόσο στο στάδιο της διαμόρφωσής της όσο και στο στάδιο της εφαρμογής της, να υπάρχει κοινωνική συναίνεση για τους στόχους και συνεργασία των ενδιαφερομένων μερών (Κυβέρνησης, διοικήσεων και εργαζομένων).

Καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, κινητήρια δύναμη για τη λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων ήταν η ανάγκη για τη δημιουργία αναπτυξιακής υποδομής και ελέγχου της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Η πολιτική όμως που ακολουθήθηκε (ή η έλλειψη πολιτικής) ήταν τέτοια, ώστε οι δημόσιες επιχειρήσεις να φτάσουν σε πολλές περιπτώσεις να είναι οικονομικά αναποτελεσματικές και να αναπτύσσονται με τάσεις γιγαντισμού σε βάρος της υπόλοιπης οικονομίας. Οι λόγοι γι' αυτή την εξέλιξη μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

- (i) Στην προ του 1981 αποστολή των δημοσίων επιχειρήσεων να υποβοηθούν και να προωθούν ιδιωτικές επιχειρηματικές δραστηριότητες, παράλληλα με την ανάπτυξη ποικίλων συμφερόντων στο χώρο των προμηθειών και του εισαγωγικού εμπορίου, με αποτέλεσμα πολλές φορές να παίρνονται αποφάσεις που δεν οδηγούσαν στην ορθολογική ανάπτυξη των επιχειρήσεων.
- (ii) Στην έλλειψη συγκεκριμένων τομεακών και κλαδικών πολιτικών, που να παίρνουν, μάλιστα, υπόψη τους τις αλλαγές που επέρχονται με την ανάπτυξη της οικονομίας.

τερης αναπτυξιακής πολιτικής – μειωμένα τιμολόγια, επενδύσεις και άλλες δαπάνες κοινωνικού χαρακτήρα – χωρίς την αντίστοιχη κάλυψη του συνεπαγόμενου κόστους από τον κρατικό προϋπολογισμό.

- (iv) Στην αντιμετώπιση του προβλήματος της απασχόλησης μέσα από προσλήψεις στις δημόσιες επιχειρήσεις.
- (v) Στην επιδίωξη πολλών διοικήσεων – σε συμφωνία με μία γραφειοκρατία στελεχών και τμήματα του συνδικαλιστικού κινήματος – για αυτονόμηση των δημοσίων επιχειρήσεων, ουσιαστικά μέσα από μία απρογραμματίστη ανάπτυξη και αναποτελεσματική οργάνωση και λειτουργία.

Όπως φαίνεται από τα παραπάνω, ο βασικός λόγος για την κακοδαιμονία των δημοσίων επιχειρήσεων δεν είναι το δημόσιο καθεστώς ιδιοκτησίας τους, αλλά οι τρόποι πολιτικής παρέμβασης, είτε αυτό γίνεται στην κατεύθυνση της εξυπηρέτησης ιδιωτικών επιχειρησιακών συμφερόντων είτε στην κατεύθυνση της συντεχνιακής αντιμετώπισης των προβλημάτων είτε στην κατεύθυνση της άκρατης επέκτασης και ανάπτυξής τους. Κρίνεται πως οι κοινωνικοοικονομικοί λόγοι που κάνουν αναγκαία τη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων εξακολουθούν να υπάρχουν και πως τα προβλήματά τους πρέπει και μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσα από την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους και με κοινωνικό έλεγχο, χωρίς αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Συνοπτικά, στο σημερινό επίπεδο κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, η ύπαρξη και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων επιβάλλεται μεταξύ άλλων στις εξής περιπτώσεις:

1. Σε τομείς στρατηγικής σημασίας. Για την εθνική οικονομία τέτοιοι τομείς είναι η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, οι μεταφορές και το πιστωτικό σύστημα, ενώ για την εθνική άμυνα, είναι οι βασικές αμυντικές βιομηχανίες.
2. Σε τομείς όπου υπάρχουν φυσικά μονοπώλια, όπως στην ύδρευση, στην παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, τηλεφωνικών υπηρεσιών και στους σιδηροδρόμους.
3. Σε τομείς όπου υπάρχουν σημαντικές εξωτερικές οικονομίες, όπως στις αστικές συγκοινωνίες και στις υποδομές του τριτογενούς τομέα.

Με τη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων σε αυτούς τους τομείς πρέπει να επιδιώκεται η οικονομική αποτελεσματικότητα. Η οικονομική αποτελεσματικότητα έχει δύο πτυχές: την αποτελεσματική κατανομή των πόρων σε εθνική κλίμακα και την αποτελεσματική λειτουργία σε επίπεδο επιχείρησης. Η αναποτελεσματική κατανομή των πόρων είναι συνέπεια της ύπαρξης μονοπωλίων, που καθορίζουν την παραγωγή τους στοχεύοντας στη μεγιστοποίηση των κερδών τους και ένας τρόπος για την αποτροπή αυτού του γεγονότος είναι η λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων σε κλάδους φυσικών μονοπωλίων. Σε αναποτελεσματική κατανομή των πόρων (δηλαδή σε σπατάλη πόρων) μπορεί να οδηγήσει επίσης και η υπέρμετρη ανάπτυξη (γίγαντισμός) των δημοσίων επιχειρήσεων, που πρέπει να αποφευχθεί.

Σε κλάδους όπου συνυπάρχουν σε ανταγωνιστική βάση δημόσιες και ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι προϋπόθεση για την αποτελεσματική κατανομή των πόρων σε εθνικό επίπεδο να ισχύουν ίσοι όροι ανταγωνισμού και να μην υπάρχει προνομιακή μεταχείριση.

Η οικονομική αποτελεσματικότητα σε επίπεδο επιχείρησης αφορά τη διαχείριση της επιχείρησης. Βασικό κριτήριο—στόχος αποτελεσματικής διαχείρισης είναι τα οικονομικά αποτελέσματα (κέρδη/ζημιές σε ετήσια, αλλά και πιο μακροχρόνια βάση, αφού ληφθούν υπόψη παρεμβάσεις για άσκηση κοινωνικής ή μακροοικονομικής πολιτικής), ενώ απαιτούνται και μια σειρά άλλα κριτήρια—στόχοι, κυρίως για τις δημόσιες επιχειρήσεις που λειτουργούν σε μονοπωλιακό καθεστώς. Τέτοια κριτήρια—στόχοι θα σχετίζονται με την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών ή αγαθών, την προσαρμογή σε νέες τεχνολογίες και σε αλλαγές του οικονομικού περιβάλλοντος κ.ά.

Η επιδίωξη της οικονομικής αποτελεσματικότητας πρέπει να συμβαδίζει με τους γενικούς στόχους της κυβερνητικής πολιτικής. Γι' αυτό το λόγο ο σχεδιασμός της πολιτικής που ακολουθούν οι δημόσιες επιχειρήσεις πρέπει να λαμβάνει υπόψη του και παραμέτρους κοινωνικής και μακροοικονομικής πολιτικής. Για την άσκηση μιας πολιτικής με στόχους τόσο κοινωνικούς όσο και μακροοικονομικούς, υπάρχουν συνήθως εναλλακτικοί τρόποι, όπως το φορολογικό σύστημα, οι επιδοτήσεις και οι επιχορηγήσεις, τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας και άλλοι. Για να γίνει η ορθολογική επιλογή του τρόπου άσκησης μιας πολιτικής και για να αξιολογηθούν τα αποτελέσματά της, είναι απαραίτητο η οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων και οι σχέσεις τους με το κράτος να είναι τέτοιες, ώστε να είναι δυνατό να εκτιμηθεί το κόστος των εναλλακτικών μεθόδων, καθώς επίσης και το ποιο και κατά πόσον ωφελούνται και, αντίστοιχα, ποιοι και κατά πόσον επιβαρύνονται. Συνήθως η άσκηση

κοινωνικής ή μακροοικονομικής πολιτικής μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων επηρεάζει αρνητικά την οικονομική αποτελεσματικότητα στο επίπεδο της επιχείρησης και αυτό πρέπει να υπολογιστεί στο κόστος άσκησης της πολιτικής.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, μπορεί να ειπωθεί πως σαν στόχος λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων πρέπει να τίθεται η επιδίωξη της οικονομικής αποτελεσματικότητας, τόσο σε επίπεδο επιχείρησης όσο και εθνικής οικονομίας, όπου λαμβάνονται υπόψη οι εναλλακτικοί τρόποι επιδίωξης συγκεκριμένων στόχων κοινωνικού ή μακροοικονομικού χαρακτήρα.

Για να λειτουργήσουν οι δημόσιες επιχειρήσεις στα πλαίσια που σκιαγραφήθηκαν παραπάνω, η πολιτική που έχει ακολουθηθεί μέχρι σήμερα κινείται σε δύο βασικές κατευθύνσεις:

- i) στη δημιουργία της κατάλληλης υποδομής και στην εγκαθίδρυση των απαραίτητων μηχανισμών για αποτελεσματική εποπτεία και έλεγχο των δημοσίων επιχειρήσεων από το κράτος και, γενικότερα, για ορθολογικοποίηση των μεταξύ τους σχέσεων, και
- ii) στην προώθηση προγραμμάτων εξυγίανσης των δημοσίων επιχειρήσεων, που παρουσιάζουν σοβαρά προβλήματα στη λειτουργία τους.

Τα προγράμματα εξυγίανσης έχουν μια μορφή μεταβατικότητας, με την έννοια ότι παίρνονται προσωρινά μέτρα που να αντιστρέφουν μια αρνητική πορεία, αλλά παράλληλα μπαίνουν οι βάσεις για πιο ριζικές αλλαγές που να επιτρέπουν στο μέλλον μια σταθερή ανάπτυξη. Με τα προγράμματα εξυγίανσης καταβάλλεται για πρώτη φορά συστηματική προσπάθεια για μείωση των διαχειριστικών δαπανών, μια προσπάθεια που μέχρι στιγμής έχει αποφέρει θετικά αποτελέσματα. Για τις έξι μεγάλες δημόσιες επιχειρήσεις (ΔΕΗ, ΟΣΕ, ΟΤΕ, ΟΑΣ, ΟΑ, ΕΑΒ) οι διαχειριστικές δαπάνες (δηλαδή το σύνολο των δαπανών εκτός των τοκοχρεολυσίων και των επενδύσεων) μειώθηκαν – σε σταθερές τιμές – το 1986, σε σχέση με το 1985, κατά 10,9%, ενώ προβλέπεται περαιτέρω μείωση το 1987, σε σχέση με το 1986, κατά 4,8%. Ας σημειωθεί πως μέχρι και το 1985 συνεχιζόταν η αυξητική τους τάση σε σταθερές τιμές: το 1985 αυξήθηκαν, σε σχέση με το 1984, κατά 5,0%, ενώ το 1984, σε σχέση με το 1983, κατά 7,8%.

Μία επιγραμματική αναφορά στις ριζικές αλλαγές που απαιτούνται στο χώρο των δημοσίων επιχειρήσεων θα ήταν ότι υπάρχει ανάγκη εκσυγχρονισμού. Ο εκσυγχρονισμός αυτός αφορά στις οργανωτικές και λειτουργικές τους δομές, στον τεχνικό τους εξοπλισμό και στις σχέσεις τους με το εξωτερικό περιβάλλον (κυρίως το κράτος και τον πολίτη). Θα παρατεθούν στη συνέχεια η πολιτική σε επιμέρους τομείς και τα μέτρα που παίρνονται για να επιτευχθεί ο εκσυγχρονισμός των δημοσίων επιχειρήσεων και ευρύτερα η λειτουργία τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές και στόχους που αναφέρθηκαν προηγουμένως. Οι πολιτικές και τα μέτρα για τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων επιχειρήσεων είναι, όπως είναι φυσικό, συνέχεια και προέκταση αυτών της εξυγίανσης. Μπορεί να ειπωθεί επομένως πως απαιτείται το κέντρο βάρους της πολιτικής, όσον αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις, να μετεξελιχθεί από την εξυγίανση στον εκσυγχρονισμό.

Για λόγους ανάλυσης και συγκεκριμενοποίησης της πολιτικής, ξεχωρίζουν πέντε επιμέρους χώροι που σχετίζονται με τις δημόσιες επιχειρήσεις, όπου εξειδικεύεται η γενική πολιτική και παίρνονται τα ανάλογα μέτρα υλοποίησης:

1. Οργάνωση και λειτουργία
2. Τιμολογιακή πολιτική
3. Επενδύσεις και ανάπτυξη
4. Σχέσεις δημοσίων επιχειρήσεων και κράτους
5. Σχέσεις δημοσίων επιχειρήσεων και πολίτη

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ

Η αναποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων σε μεγάλο βαθμό οφείλεται σε ξεπερασμένες οργανωτικές δομές, διαδικασίες και κανόνες λειτουργίας. Η εξειδίκευση και υλοποίηση των προγραμμάτων εξυγίανσης ρυθμίζουν ειδικά προβλήματα κάθε επιχείρησης, αλλά προωθείται, με στόχο τον εκσυγχρονισμό, μία σειρά από θέματα γενικότερου χαρακτήρα, που αφορούν ουσιαστικά όλες τις δημόσιες επιχειρήσεις και που λόγω της πολυπλοκότητας, αλλά και μεγάλης σημασίας τους, απαιτούσαν μία κατ' αρχήν συνολική επεξεργασία. Τα θέματα αυτά αφορούν τον επιχειρησιακό σχεδιασμό, τα κέντρα κόστους, τη διοίκηση βάσει στόχων, την περιγραφή καθηκόντων των θέσεων εργασίας, τη σύνδεση της αμοιβής με την παραγωγικότητα, την αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού.

• Επιχειρησιακός προγραμματισμός

Στις περισσότερες δημόσιες επιχειρήσεις σήμερα παρατηρείται ουσιαστική έλλειψη συστηματικού προγραμματισμού και ελέγχου των αποτελεσμάτων τους. Τα προγράμματα ανάπτυξής τους δεν δείχνουν σημαντικές στρατηγικές επιλογές και εναλλακτικές λύσεις. Διαμορφώνονται από απομονωμένες επιτελικές ομάδες και συνήθως παραμένουν άγνωστα και για πολλά στελέχη ακόμη. Οι βασικές μονάδες δεν έχουν προγράμματα δράσης ούτε εκθέσεις απολογισμού. Η λήψη των αποφάσεων γίνεται αποσπασματικά και όχι στο πλαίσιο κάποιου ενιαίου προγράμματος. Έτσι ο προγραμματισμός λειτουργεί σήμερα, στην καλύτερη περίπτωση, σαν επιτελικό πρόγραμμα και όχι σαν οδηγός δράσης για όλες τις βαθμίδες των επιχειρήσεων.

Το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας προχώρησε ήδη τις διαδικασίες για την κατάρτιση του δεύτερου Πενταετούς Προγράμματος Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης. Μέσα στα πλαίσια αυτά οι δημόσιοι φορείς θα κληθούν να καταθέσουν τα δικά τους προγράμματα. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να αποτελέσει την απαρχή του εκσυγχρονισμού των συστημάτων προγραμματισμού και της στρατηγικής για κάθε δημόσια επιχείρηση. Κάθε δημόσια επιχείρηση καλείται να αναπτύξει στρατηγικό σχεδιασμό και προγραμματισμό, προσδιορίζοντας με σαφήνεια

τους βασικούς στόχους της μέσα από διαδικασίες συστηματικής ανάλυσης και ορθολογικής επεξεργασίας των εναλλακτικών προτάσεων ανάπτυξης και λειτουργίας της. Οι διαδικασίες προγραμματισμού αφορούν όλες τις βαθμίδες της επιχείρησης – διοίκηση, κεντρικές μονάδες, περιφέρειες, διευθύνσεις, τμήματα – και αποτελούν το θεμέλιο πάνω στο οποίο όλοι δεσμεύονται για την υλοποίηση των συμφωνημένων στόχων και όλοι ελέγχονται για την επίτευξη όσων δεσμεύτηκαν να κάνουν.

Στα πλαίσια αυτού του σχεδιασμού, οι δημόσιες επιχειρήσεις σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία θα καταρτίσουν στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης, που θα καθορίζει τους βασικούς μακροπρόθεσμους σκοπούς και στόχους, καθώς και τις αντίστοιχες εναλλακτικές στρατηγικές και σχέδια για την υλοποίησή τους. Στη βάση αυτού του στρατηγικού σχεδίου ανάπτυξης θα καταρτίσουν:

- i) Κυλιόμενο πενταετές ή τριετές πρόγραμμα ανάπτυξης και λειτουργίας, που θα κατανέμει τους επιχειρησιακούς στόχους σε χρονικά ρεαλιστικές βάσεις. Πενταετές πρόγραμμα θα πρέπει να συντάξουν και οι μεγάλες μονάδες και οι κεντρικές υπηρεσίες της επιχείρησης.
- ii) Ετήσιο πρόγραμμα, που αποτελεί εξειδίκευση στα πλαίσια του πενταετούς και συνδυάζεται με τους προϋπολογισμούς κάθε επιχείρησης. Δεν περιορίζεται στην απλή περιγραφή των έργων, αλλά περιέχει ποσοτικά στοιχεία και τις αντίστοιχες δαπάνες και επενδύσεις που απαιτούνται. Περιλαμβάνει περιγραφή των καθηκόντων και των ευθυνών, που απορρέουν από την εξειδίκευση των στόχων της επιχείρησης για κάθε κλάδο, μονάδα, διεύθυνση, τμήμα.
- iii) Σύστημα προϋπολογιστικού ελέγχου της δραστηριότητας όλων των λειτουργικών μονάδων της επιχείρησης.

Εκείνο που επιδιώκεται να επιτευχθεί με τον επιχειρησιακό προγραμματισμό είναι κάθε λειτουργική μονάδα της επιχείρησης να έχει το δικό της προϋπολογισμό, μέσα στα πλαίσια του προγράμματος της εταιρίας. Κάθε εργαζόμενος να ξέρει τι έχει να κάνει, γιατί το κάνει και πώς θα το κάνει. Σε τεχνική ορολογία, θα ζητηθεί από τις δημόσιες επιχειρήσεις αφενός να δημιουργήσουν και να λειτουργούν με κέντρα ευθύνης (κόστους ή κερδών) και αφετέρου να γίνει περιγραφή των καθηκόντων κάθε θέσης εργασίας.

Κέντρα ευθύνης

Τα κέντρα ευθύνης είναι τμήματα της επιχείρησης τα οποία λειτουργούν σαν οικονομικές μονάδες και μπορούν να είναι είτε κέντρα κόστους είτε κέντρα κέρδους. Στα κέντρα κόστους ο προϊστάμενος της μονάδας (manager) είναι υπεύθυνος για την παραγωγή των προϊόντων ή υπηρεσιών κάτω από προκαθορισμένο κόστος, το οποίο έχει συμφωνηθεί με τη διοίκηση της επιχείρησης. Στα κέντρα κέρδους είναι υπεύθυνος και για τα έσοδα της μονάδας, δηλαδή τελικά για τα κέρδη, τα οποία επίσης έχουν προσυμφωνηθεί (σαν στόχος) με τη διοίκηση. Σαν κέντρα κόστους λειτουργούν συνήθως οι μονάδες της επιχείρησης οι οποίες δεν έχουν σχέση με τα έσοδα, όπως τα τμήματα προγραμματισμού, προσωπικού, συντήρησης κ.λπ. Σαν κέντρα κέρδους μπορούν να λειτουργήσουν οι μονάδες των οποίων μπορεί να μετρηθεί, εκτός από το κόστος, και η συμβολή στα έσοδα της επιχείρησης. Τέτοιες ομάδες είναι, για παράδειγμα, οι περιφερειακές υπηρεσίες του ΟΤΕ ή της ΔΕΗ σ' ένα νομό, τα «Ξενία» του ΕΟΤ κ.λπ.

Περιγραφή καθηκόντων και αξιοποίηση εργατικού δυναμικού

Η περιγραφή των καθηκόντων των θέσεων εργασίας σκοπό έχει να πετύχει την καλύτερη αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού, με το να καθορίσει τα καθήκοντα και τις ευθύνες κάθε εργαζόμενου (και στελέχους) της επιχείρησης, ώστε να αποφεύγεται η ασάφεια ή η επικάλυψη αρμοδιοτήτων και να καθίσταται ο καθένας υπεύθυνος για τη δουλειά του. Με την περιγραφή των καθηκόντων κάθε θέσης εργασίας, θα είναι δυνατή και η ορθολογικοποίηση των προσλήψεων, αφού πλέον θα πρέπει να γίνονται για να καλύψουν συγκεκριμένα κενά, με σαφώς καθορισμένα καθήκοντα, και όχι μαζικά και αόριστα, όπως πολλές φορές έχει γίνει μέχρι σήμερα. Οι δημόσιες επιχειρήσεις θα κληθούν να προχωρήσουν στην περιγραφή των καθηκόντων των θέσεων εργασίας με τέτοιο τρόπο, ώστε ταυτόχρονα – όπου είναι δυνατό – να επιτευχθεί εμπλουτισμός της εργασίας, δηλαδή να γίνει πιο ενδιαφέρουσα, να αποκτήσει νόημα συνδεδεμένο με τους στόχους της επιχείρησης και να οδηγή, παράλληλα με την υπευθυνότητα, στη συλλογικότητα και στη συνεργασία.

Στην κατάσταση που βρίσκονται οι δημόσιες επιχειρήσεις, η περιγραφή των καθηκόντων των θέσεων εργασίας θα βοηθήσει στον προσδιορισμό του αριθμού των θέσεων που υπάρχουν αλλά μένουν ακάλυπτες. Το πρόβλημα της υποαπασχόλησης ή του υπεράριθμου προσωπικού στις δημόσιες επιχειρήσεις είναι γνωστό, αλλά πρέπει να προσδιοριστεί σαφέστερα για να γίνει αποτελεσματική η λύση του. Το πρόβλημα μπορεί να αντιμετωπιστεί από δύο κατευθύνσεις:

- i) τη μετακίνηση προσωπικού από χώρους όπου υπάρχει υπερεπάρκεια σε χώρους όπου υπάρχουν ελλείψεις, είτε αυτό συμβαίνει ενδοεπιχειρησιακά είτε μεταξύ επιχειρήσεων, και
- ii) τον περιορισμό των προσλήψεων στις απολύτως απαραίτητες, ούτως ώστε να μειωθεί ο αριθμός των υπεράριθμων με τη φυσική αποχώρηση.

Όπως είναι γνωστό, για προσλήψεις στο δημόσιο τομέα είναι απαραίτητη η έγκριση του υπουργείου Προεδρίας της Κυβερνήσεως. Πρόσφατα, με κοινή υπουργική απόφαση, αποφασίστηκε όπως για κάθε αίτηση προσλήψεων υπάρχει γνωμοδότηση της Γενικής Γραμματείας των ΔΕΚΟ. Με αυτό τον τρόπο επιδιώκεται να γίνει μια πρώτη σύνδεση, ανάμεσα στην εξέλιξη του προσωπικού και τον προϋπολογισμό, κάτι το οποίο θα αποτελεί τμήμα του προγραμματισμού όταν αυτός εφαρμοστεί. Σχετικά με τις απαραίτητες μετακινήσεις προσωπικού θα χρειαστεί να αντιμετωπιστούν οι δυσκαμψίες που υπάρχουν σε πολλούς παλιούς κανονισμούς εργασίας των επιχειρήσεων, και γενικότερα ο εκσυγχρονισμός τους.

Διοίκηση βάσει στόχων

Ο εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων στα παραπάνω πλαίσια συνθέτει ένα νέο τρόπο διοίκησης που πρέπει να προωθηθεί. Αυτός είναι η διοίκηση βάσει στόχων, όπου στην πλήρη μορφή του τίθενται στόχοι για συγκεκριμένες επιτεύξεις σε συγκεκριμένη χρονική περίοδο, σε άτομα, ομάδες και μονάδες της επιχείρησης με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνονται οι γενικοί στόχοι της επιχείρησης στην εν λόγω περίοδο. Στόχοι μπορεί να τίθενται από τα υψηλότερα επίπεδα της ιεραρχίας μέχρι τα χαμηλότερα. Με αυ-

τό το σύστημα εξασθενούν οι αντιπαραγωγικές συγκεντρωτικές δομές και τα στεγανά που υπάρχουν μέσα στην επιχείρηση, ενώ αυξάνει ο βαθμός συμμετοχής και ενεργοποίησης του προσωπικού.

Σύνδεση αμοιβής – παραγωγικότητας

Οι οργανωτικοί και λειτουργικοί εκσυγχρονισμοί, μαζί με την αντιμετώπιση του προβλήματος της υποαπασχόλησης, εκτός από τις θετικές επιπτώσεις στην απόδοση των επιχειρήσεων που ήδη αναφέρθηκαν, εκπληρώνουν τις προϋποθέσεις για να μπορέσει να γίνει μια αντικειμενική άμεση σύνδεση μέρους της αμοιβής της εργασίας με το παραγόμενο έργο. Η Κυβέρνηση εξετάζει τη δυνατότητα εφαρμογής στις δημόσιες επιχειρήσεις συστημάτων, που εκτός των άλλων θα συνδέουν την αμοιβή με την παραγωγικότητα.

ΤΙΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Στις περιπτώσεις όπου δημόσιες επιχειρήσεις ανταγωνίζονται στην ελεύθερη αγορά άλλες επιχειρήσεις, είναι γενική αρχή οι τιμές να καθορίζονται από τους νόμους της αγοράς. Στις περιπτώσεις όπου λόγω μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών καταστάσεων οι δημόσιες επιχειρήσεις επηρεάζουν αποφασιστικά τις τιμές, για να επιτευχθεί οικονομική αποτελεσματικότητα πρέπει, σε πρώτη προσέγγιση, οι επιχειρήσεις να ελαχιστοποιούν το κόστος παραγωγής και να ορίζουν τις τιμές με κριτήριο το μακροχρόνιο οριακό κόστος. Στην πράξη απαιτούνται προσαρμογές στον κανόνα όταν ο μηχανισμός της αγοράς λειτουργεί ατελώς, καθώς και εξαιρέσεις στο μέτρο που η Κυβέρνηση ασκεί κοινωνική πολιτική (π.χ. μέσω χαμηλών κομίστρων στις αστικές συγκοινωνίες). Ο καθορισμός των μέσων τιμών των δημοσίων επιχειρήσεων επηρεάζεται επίσης από άλλους στόχους που θέτει η Κυβέρνηση, όπως η αυτοχρηματοδότηση μέρους των επενδύσεων. Όταν η μέση τιμή διαμορφώνεται σε επίπεδο χαμηλότερο από το μακροχρόνιο οριακό κόστος, η διαφορά λαμβάνεται υπόψη στον καθορισμό της επιχορήγησης από τον Κρατικό Προϋπολογισμό στα πλαίσια του Κοινωνικού Ισολογισμού της επιχείρησης, όπως αναφέρεται πιο κάτω. Οι μέσες τιμές των δημοσίων επιχειρήσεων αναπροσαρμόζονται σε ετήσια βάση.

Πέρα από τις μέσες τιμές, ιδιαίτερη σημασία έχει η διάρθρωσή τους. Αφού οι μέσες τιμές καθοριστούν με βάση τις κατευθύνσεις της Κυβέρνησης, κάθε δημόσια επιχείρηση πρέπει να συνδέσει τη διάρθρωση των σχετικών τιμών με τη διάρθρωση του κόστους και τη ζήτηση. Έτσι θα υπάρξουν διαφοροποιήσεις στις τιμές που θα σχετίζονται, για παράδειγμα, με το εάν η κατανάλωση γίνεται σε ώρα ή περίοδο αιχμής. Μέσα σε αυτά τα πλαίσια πρέπει να αποφεύγονται αυθαίρετες σταυροειδείς επιδοτήσεις, μεταξύ διαφόρων ομάδων καταναλωτών, των υπηρεσιών ή προϊόντων μιας επιχείρησης. Όταν αυτό θα γίνεται, θα πρέπει να είναι αποτέλεσμα συνειδητής πολιτικής και να γίνονται γνωστές οι ομάδες καταναλωτών και τα οικονομικά μεγέθη που εμπλέκονται. Με τα προγράμματα εξυγίανσης ξεκίνησε η διαδικασία για αναδιάρθρωση των τιμολογίων των μεγάλων δημοσίων επιχειρήσεων και αυτό θα επεκταθεί σε όλες τις υπόλοιπες.

ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Οι επενδύσεις των δημοσίων επιχειρήσεων είναι της τάξης του 20% του συνόλου των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου της χώρας. Το μεγάλο αυτό μέγεθος, καθώς και οι στρατηγικές θέσεις που κατέχουν μερικές δημόσιες επιχειρήσεις στην οικονομία, προσδίνουν ιδιαίτερη σημασία στον εκσυγχρονισμό του τεχνολογικού τους εξοπλισμού. Πρέπει να σημειωθεί πως οι επενδύσεις αυτές, ιδιαίτερα όταν αφορούν τη βασική τεχνολογία των επιχειρήσεων, απαιτούν δεκάδες δισεκατομμυρίων δραχμών.

Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα της οικονομίας επέβαλε περιορισμούς στη διάθεση πόρων για επενδύσεις δημοσίων επιχειρήσεων. Εντούτοις η Κυβέρνηση, μέσα στα πλαίσια αυτών των περιορισμών, προώθησε ορισμένα προγράμματα που έκρινε ότι έχουν προτεραιότητα. Συγκεκριμένα, προχώρησε στον εκσυγχρονισμό των Ελληνικών Διυλιστηρίων, αύξησε αισθητά τις επενδύσεις για τον εκσυγχρονισμό (με ηλεκτροκίνηση, τηλεπικοινωνιακή σηματοδότηση κ.λπ.) του δικτύου του ΟΣΕ που είναι πλέον απαρχαιωμένο, αφού είχε παραμεληθεί για δεκαετίες, καθώς και για τον εκσυγχρονισμό του βασικού τεχνικού εξοπλισμού του ΟΤΕ, την αντικατάσταση δηλαδή του ηλεκτρομηχανικού με ηλεκτρονικό.

Η πρόθεση για ορθολογικοποίηση της λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων με στόχο την οικονομική αποτελεσματικότητα, τόσο σε επίπεδο επιχείρησης όσο και εθνικής οικονομίας, απαιτεί μια κριτική εξέταση των επενδύσεων των δημοσίων επιχειρήσεων. Η κρίση που διέρχεται η ελληνική οικονομία τονίζει ακόμη εντονότερα την ανάγκη για την αποδοτικότερη εκμετάλλευση των υπαρχόντων πόρων. Οι πόροι που προορίζονται για επενδύσεις των δημοσίων επιχειρήσεων (που όπως αναφέρθηκε φτάνουν μέχρι το 20% των επενδύσεων της χώρας) αυτόματα αφαιρούνται από εναλλακτικές χρήσεις σε άλλους τομείς της οικονομίας. Πρέπει λοιπόν οι επενδύσεις των δημοσίων επιχειρήσεων να μελετώνται καλά, ούτως ώστε η αποδοτικότητά τους στην εθνική οικονομία και την κοινωνία να είναι τουλάχιστον ίση με αυτή που θα απέφεραν εναλλακτικές χρήσεις των επενδυόμενων πόρων.

Σημαντικό ρόλο στις επενδύσεις και στην ανάπτυξη των δημοσίων επιχειρήσεων παίζει η πολιτική προμηθειών που ακολουθείται. Κεντρικός στόχος της πολιτικής προμηθειών πρέπει να είναι η ελαχιστοποίηση του κόστους προμηθειών της επιχείρησης. Σ' αυτά τα πλαίσια πρέπει να γίνεται η καλύτερη χρήση των δυνατοτήτων που προσφέρει το Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών.

ΣΧΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΥΣ

Κοινωνικός Ισολογισμός και Προϋπολογισμός

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, παράμετροι κοινωνικής ή μακροοικονομικής πολιτικής μπορούν να περιληφθούν στο σχεδιασμό της πολιτικής των δημοσίων επιχειρήσεων. Παράλληλα μπορεί να εξασφαλίζονται στην επιχείρηση, λόγω του κρατικού ιδιοκτησιακού της καθεστώτος, άμεσα ή έμμεσα από πλευράς πολιτείας διάφορες παροχές. Είναι απαραίτητο για την ορθολογική λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων, και του κράτους γενικότερα, να γίνεται αποτίμηση του κόστους της κοινωνικής ή μακροοικονομικής πολιτικής, καθώς και των ωφελειών από τις τυχόν παροχές. Διαφορετικά, δημιουργείται ασάφεια όσον αφορά την έκταση της κοινωνικής πολιτικής, το κόστος και τα αποτελέσματά της, με συνέπεια την ενδεχόμενη σπατάλη πόρων. Επιπλέον γίνεται σχεδόν αδύνατο να κριθεί σε τι βαθμό τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησης είναι απόρροια καλής ή κακής διαχείρισης και κατά πόσον άσκησης κοινωνικής πολιτικής ή προνομιακών παροχών από την πλευρά του κράτους.

Η αποτίμηση αυτή θα γίνεται μέσω του Κοινωνικού Ισολογισμού, τον οποίο θα κληθούν οι δημόσιες επιχειρήσεις να συντάξουν αρχίζοντας από το 1986 (απολογιστικά). Για να καταστεί ο Κοινωνικός Ισολογισμός λειτουργικός και να βοηθήσει στην ορθολογικοποίηση των σχέσεων δημοσίων επιχειρήσεων και κράτους, χρειάζεται να πλαισιωθεί από ένα σύστημα προϋπολογιστικού ελέγχου των εισροών – εκροών που τον συνιστούν. Έτσι, θα ζητηθεί από τις δημόσιες επιχειρήσεις μαζί με τον ετήσιο οικονομικό προϋπολογισμό τους να συντάσσουν και κοινωνικό προϋπολογισμό. Η κατάρτιση του κοινωνικού προϋπολογισμού εμπεριέχει διαδικασίες συνεννόησης, ανάμεσα στις δημόσιες επιχειρήσεις και τους φορείς του δημοσίου που ασκούν την κοινωνική ή μακροοικονομική πολιτική, για τη συμφωνία των μεγεθών. Το κόστος άσκησης της πολιτικής θα πρέπει τελικά, μέσα από μια βαθμιαία διαδικασία, να επιβαρύνει τον αρμόδιο δημόσιο φορέα, ο οποίος και θα πρέπει να το περιλάβει στον προϋπολογισμό του.

Επιχορηγήσεις από Τακτικό Προϋπολογισμό και Π.Δ.Ε.

Ο Κοινωνικός Ισολογισμός περιέχει επιχορηγήσεις στις δημόσιες επιχειρήσεις από τον Τακτικό Προϋπολογισμό και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Οι επιχορηγήσεις αυτές συνήθως αποσκοπούν στο να καλύψουν τις αρνητικές επιπτώσεις τιμολογίων που κρατούνται χαμηλά και να συμμετάσχουν στη χρηματοδότηση επενδυτικών προγραμμάτων πολλαπλού σκοπού. Οι λόγοι για τους οποίους γίνεται αυτό συνδέονται είτε με την άσκηση κοινωνικής πολιτικής είτε με την ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών, από τις οποίες ωφελείται η εθνική οικονομία σε βαθμό μεγαλύτερο από το κόστος στη συγκεκριμένη επιχείρηση.

Για την ορθολογική λειτουργία του κράτους πρέπει να γίνει μια εκτίμηση αυτών των εξωτερικών οικονομιών, ούτως ώστε να παίρνονται οι σωστές αποφάσεις για το ύψος των επιχορηγήσεων.

Εποπτεία — αυτονομία

Είναι σκόπιμο να δοθεί στις δημόσιες επιχειρήσεις η απαραίτητη αυτονομία για να μπορέσουν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, χωρίς κρατικές παρεμβάσεις, ιδιαίτερα στην καθημερινή τους ζωή. Αυτό απαιτεί ριζικές αλλαγές στη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων, στη λειτουργία του κράτους και στο πλέγμα των σχέσεων τους. Για να λειτουργήσει η αυτοτέλεια αποδοτικά και όχι τελικά σε βάρος του κοινωνικού συνόλου, πρέπει να εκπληρώνεται μία σειρά από προϋποθέσεις. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι:

1. Η ύπαρξη σαφούς κλαδικής πολιτικής και η εξειδίκευσή της σε κατευθύνσεις και συγκεκριμένους στόχους για τις δημόσιες επιχειρήσεις.
2. Η δημιουργία αποτελεσματικού συστήματος εποπτείας και ελέγχου, μέσα από το οποίο θα μπορεί η εκάστοτε Κυβέρνηση να είναι ενήμερη για την πορεία των δημοσίων επιχειρήσεων, χωρίς τον ασφυκτικό εναγκαλισμό του κράτους και αντιπαραγωγικές γραφειοκρατικές μεθόδους. Ένα σύστημα, δηλαδή, που θα δίνει τη δυνα-

τότητα στην Κυβέρνηση να θέτει στόχους και να ελέγχει τα αποτελέσματα, χωρίς να παρεμβαίνει στη διαχείριση.

3. Η λειτουργία της επιχείρησης στα πλαίσια που σκιαγραφήθηκαν προηγουμένως, και ιδιαίτερα με προγραμματισμό και στόχους.
4. Η λειτουργία του Κοινωνικού Ισολογισμού – Προϋπολογισμού.
5. Η ανάληψη της διοίκησης και η στελέχωση των δημοσίων επιχειρήσεων από άτομα με διοικητικές και τεχνικές ικανότητες, που θα απορρέουν από εξειδικευμένη θεωρητική γνώση και πρακτική εμπειρία του αντικειμένου της επιχείρησης.

Πρέπει να μελετηθεί η σκοπιμότητα χρησιμοποίησης προγραμματικών συμφωνιών ανάμεσα στο κράτος και στις δημόσιες επιχειρήσεις, σαν εργαλείο για να κατοχυρωθεί και να λειτουργήσει η αυτοτέλεια των επιχειρήσεων παράλληλα με την εκπλήρωση των κυβερνητικών κατευθύνσεων και στόχων. Οι προγραμματικές συμφωνίες, παίρνοντας υπόψη τους στόχους της Κυβέρνησης και τα μεγέθη του Κοινωνικού Ισολογισμού – Προϋπολογισμού, περιέχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις και των δύο μερών (κράτους – δημόσιας επιχείρησης). Η διάρκειά τους θα κυμαίνεται ανάλογα με την επιχείρηση, αλλά η παρακολούθησή τους θα γίνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Τέτοιες προγραμματικές συμφωνίες μπορούν να συμβάλουν στο ξεκαθάρισμα των σχέσεων του κράτους και της δημόσιας επιχείρησης και να συντελέσουν στην αυτοτελή δράση της επιχείρησης στα πλαίσια της προγραμματικής συμφωνίας. Οι προγραμματικές συμφωνίες δεν πρέπει να επιβάλλονται από το κράτος, αλλά να είναι αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων ανάμεσα στην πολιτεία και την επιχείρηση (όπου, κατά προτίμηση, θα εξασφαλίζεται και η συμφωνία των εργαζομένων). Εξίσου σπουδαίο είναι ότι μπορεί να χρησιμοποιηθούν για να παρακινήσουν την επιχείρηση να προγραμματίζει και να παρακολουθεί την πορεία υλοποίησης των στόχων της, ιδιαίτερα εάν η επιτυχία υλοποίησης της συμφωνίας συνδυάζεται με κίνητρα στη διοίκηση, τα στελέχη και τους εργα-

ζόμενους (εάν έχουν λάβει μέρος στη σύναψή της). Οι στόχοι τους οποίους θα περιλαμβάνει μια συμφωνία μπορεί να είναι γενικοί χρηματοοικονομικοί, όπως το οικονομικό αποτέλεσμα, να αφορούν δείκτες ποιότητας υπηρεσιών, αλλά και συγκεκριμένα επενδυτικά προγράμματα ή άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Προγραμματικές συμφωνίες κρατών και δημοσίων επιχειρήσεων έχουν συναφθεί σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, από τις οποίες μπορούν να αντληθούν χρήσιμα συμπεράσματα.

ΣΧΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΗ

Οι περισσότερες δημόσιες επιχειρήσεις στην Ελλάδα, ιδιαίτερα εκείνες που παρέχουν βασικές υπηρεσίες, λειτουργούν κάτω από ένα καθεστώς μονοπωλιακό ή ολιγοπωλιακό. Όπως ειπώθηκε στην αρχή, είναι επιθυμητό να αποφευχθούν οι αρνητικές συνέπειες αυτής της κατάστασης. Θα πρέπει, όμως, να υπάρχουν και πιο άμεσοι θεσμοί, από τους οποίους θα εξασφαλίζεται ο κοινωνικός έλεγχος και η προστασία του καταναλωτή.

Κοινωνικοποίηση

Η κοινωνικοποίηση είναι ο βασικός θεσμός κοινωνικού ελέγχου και συμμετοχής που προωθεί η Κυβέρνηση. Όπως αναφέρεται στο νόμο 1365, η κοινωνικοποίηση έχει στόχους: α) την εξυπηρέτηση του εθνικού συμφέροντος και του κοινωνικού συνόλου, β) την ενεργό συμμετοχή των εργαζομένων στις αποφάσεις, γ) την εναρμόνιση της λειτουργίας της επιχείρησης με τα εθνικά προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, καθώς και στο φυσικό, κοινωνικό και πολιτιστικό περιβάλλον, δ) την εξοικονόμηση κατά το μέγιστο δυνατό οικονομικών πόρων, ε) την αύξηση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας προς όφελος των εργαζομένων στην επιχείρηση και για τη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.

Ο θεσμός λειτουργεί σχεδόν δύο χρόνια στη ΔΕΗ, τον ΟΤΕ και τον ΟΣΕ, ενώ πρόσφατα άρχισε η εφαρμογή του και στα ΕΛ-ΤΑ. Η εφαρμογή του θεσμού θα επεκταθεί σύντομα σε άλλες πέντε δημόσιες επιχειρήσεις, για τις οποίες και έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία για την έκδοση των σχετικών προεδρικών διαταγμάτων. Οι επιχειρήσεις αυτές είναι:

- Η Εταιρία Ύδρευσης Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (ΕΥΔΑΠ)
- Ο Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ)
- Ο Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης (ΟΛΘ)
- Ο Οργανισμός Ύδρευσης Θεσσαλονίκης (ΟΥΘ)
- Ο Οργανισμός Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης (ΟΑΘ)

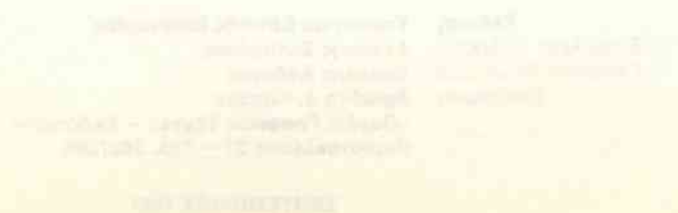
Παράλληλα προετοιμάζεται μια δεύτερη σειρά προεδρικών διαταγμάτων, που συμπληρώνουν το θεσμικό πλαίσιο του νόμου 1365/83 στις τρεις πρώτες επιχειρήσεις (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΟΣΕ) και αφορούν την προσαρμογή του ιδρυτικού νόμου, τη σύνταξη κανονισμού λειτουργίας, όπως και το Γενικό Κανονισμό του προσωπικού και όλων των άλλων κανονισμών της επιχείρησης.

Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του θεσμού στις τρεις επιχειρήσεις παρουσιάστηκε μια σειρά από προβλήματα. Βασικές αιτίες αυτών των προβλημάτων ήταν η έλλειψη προγραμματισμού, η επιδίωξη κομματικών στόχων μέσα από το θεσμό, και γενικά η δυσκολία αφομοίωσης ενός θεσμού νέου για τα ελληνικά δεδομένα. Επίσης, σε μεγάλο βαθμό τα προβλήματα απέρρεαν από διαφορετικές ερμηνείες που δίνονταν στους ρόλους του κράτους, της Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης Κοινωνικού Ελέγχου (ΑΣΚΕ) και του διοικητικού συμβουλίου. Η Κυβέρνηση προωθεί τροποποιήσεις στα προεδρικά διατάγματα, ούτως ώστε να είναι σαφής ο ρόλος του κάθε οργάνου. Σε γενικές γραμμές η Κυβέρνηση διατυπώνει τις βασικές κατευθύνσεις πολιτικής. Το διοικητικό συμβούλιο εξειδικεύει τις κατευθύνσεις αυτές σε μεσοπρόθεσμα και βραχυπρόθεσμα προγράμματα, προϋπολογισμό κ.λπ., ενώ είναι αρμόδιο για τη διοίκηση της επιχείρησης. Η ΑΣΚΕ εγκρίνει μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα προγράμματα, ενώ έχει γνωμοδοτικό και συμβουλευτικό ρόλο για τον προϋπολογισμό και άλλα συναφή θέματα. Η ΑΣΚΕ επίσης ελέγχει τη διοίκηση και υποβάλλει στην Κυβέρνηση έκθεση για τη δράση του διοικητικού συμβουλίου.

Προστασία του καταναλωτή

Παρ' όλο που η εκάστοτε Κυβέρνηση μπορεί να ελέγχει τα τιμολόγια των δημοσίων επιχειρήσεων, η ύπαρξη μονοπωλιακών καταστάσεων μπορεί να εκφραστεί αρνητικά στην ποιότητα των υπηρεσιών ή των προϊόντων. Η απουσία ανταγωνισμού, ιδιαίτερα σε αγορές με ανελαστική ζήτηση, όπως είναι αυτές των βασικών υπηρεσιών ή αγαθών, μπορεί να οδηγήσει σε χαμηλή ποιότητα. Αυτό είναι κάτι το οποίο, δυστυχώς, παρατηρείται αρκετά συχνά. Είναι κοινή εμπειρία οι δυσκολίες πραγματοποίησης μιας τηλεφωνικής κλήσης, οι καθυστερήσεις στα μεταφορικά μέσα κ.λπ.

Είναι σκόπιμο στους στόχους που θα τίθενται στις δημόσιες επιχειρήσεις να περιλαμβάνονται και στόχοι για βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών ή αγαθών. Σ' αυτή την κατεύθυνση μπορούν να παίξουν θετικό ρόλο και τα όργανα κοινωνικού ελέγχου στις κοινωνικοποιημένες επιχειρήσεις. Επιπλέον, όμως, πρέπει να υπάρχει πιο άμεση ανάμιξη των καταναλωτών στον έλεγχο της ποιότητας των υπηρεσιών ή προϊόντων. Οποσδήποτε υπάρχουν πολλά προβλήματα, ξεκινώντας από το ότι το σώμα των καταναλωτών κάθε δημόσιας επιχείρησης δεν είναι εύκολα προσδιορίσιμο σαν ομάδα, αλλά πρέπει να μελετηθούν οι δυνατότητες δημιουργίας θεσμών που θα το επιτυγχάνουν.



Έκδοση: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
Επιμέλεια Έκδοσης: Αντώνης Σωτηράκος
Γλωσσική Επιμέλεια: Ηρακλής Ανδύρας
Εκτύπωση: Αριάδνη Δ. Κασόλα
«Πορεία Γραφικές Τέχνες — Εκδόσεις»
Θεριστοκλέους 27 — Τηλ.

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 1987