

Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Ο

Της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων στην πρόταση νόμου αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας "Για την αυτοτέλεια των Δημοσίων Επιχειρήσεων".

Προς τη Βουλή των Ελλήνων

Η Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων συνήλθε τη 10η Νοεμβρίου 1992 σε συνεδρίαση, που διήρκεσε 1 ώρα και 15', υπό την Προεδρία του Προέδρου αυτής, κ. Ελευθερίου Παπαδημητρίου, με αντικείμενο την επεξεργασία και εξέταση της πρότασης νόμου αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας "Για την αυτοτέλεια των Δημοσίων Επιχειρήσεων".

Στη συνεδρίαση ήταν παρών ο Υφυπουργός Οικονομικών κ. Πέτρος Δούκας.

Κατά την διάρκεια της συζήτησης της πρότασης νόμου, έλαβαν το λόγο ο προτείνων Βουλευτής και Εισηγητής του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου, κ. Φώτης Κουβέλης, ο Εισηγητής της Πλειοψηφίας, κ. Κωνσταντίνος Γεωργολιός, ο Εισηγητής της Μειοψηφίας, κ. Παναγιώτης Μπενετάτος, ο Ειδικός Αγορητής του Κ.Κ.Ε., κ. Αθανάσιος Παφίλης και ο Βουλευτής κ. Δημήτριος Γεωργακόπουλος.

Ο προτείνων Βουλευτής και Εισηγητής του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου κ. Φ. Κουβέλης, είπε μεταξύ άλλων και τα εξής: "Με την πρόταση νόμου προωθείται η επιχειρηματική, διοικητική και διαχειριστική αυτονομία και ανεξαρτησία των Δ.Ε.Κ.Ο. από την Κυβέρνηση, με τρόπο που διασφαλίζει τον δημόσιο και κοινωνικό χαρακτήρα τους και στηρίζει την εξυγίανση των προγραμμάτων, τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξή τους.

Η πρόταση νόμου αντιμετωπίζει με επάρκεια το πολύπαθο ζήτημα της επιλογής των Διοικήσεων τους αλλά και της ανάκλησής τους. Οι Διοικήσεις των ΔΕΚΟ πρέπει να απαλλαγούν από τον ασφυκτικό εναγκαλισμό της Κυβέρνησης, που δεν επιτρέπει να λειτουργήσουν με κριτήρια επιχειρηματικά και τις μετατρέπει πολλές φορές, σε διεκπεραιωτές εντολών, που υπονομεύουν την αποτελεσματικότητά τους.

Οι ρυθμίσεις, που προτείνονται, προσφέρουν επαρκές πεδίο ανάπτυξης των ΔΕΚΟ, με τρόπο που θα επιτρέπει να γίνουν φερέγγυοι φορείς παροχής υπηρεσιών και ταυτόχρονα να έχουν την δυνατότητα να παρακολουθούν και να αντέχουν στον ανταγωνισμό της αγοράς.

Το ζητούμενο είναι η διεκδίκηση εκ μέρους των μεγάλων Δημοσίων Επιχειρήσεων μεριδίου της αγοράς και όχι η διαιώνιση ενός μοντέλου, που αποδείχθηκε και αναποτελεσματικό και επιζήμιο για την δημόσια οικονομία.

Εκείνο, που προέχει, δεν είναι η δογματική πολιτική της ιδιωτικοποίησης, αλλά η άρση των διοικητικών, διαχειριστικών και επιχειρηματικών περιορισμών των Δημοσίων Επιχειρήσεων, που οδηγούν τις ΔΕΚΟ σε μαρασμό, τις υπονομεύουν και τις καθιστούν αναποτελεσματικές και επιζήμιες.

Με τις διατάξεις της πρότασης νόμου εξασφαλίζεται ο κοινωνικός και κοινοβουλευτικός έλεγχος των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Η Βουλή αποκτά αρμοδιότητα και στον έλεγχο των προμηθειών των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Η διασπάθιση του δημοσίου χρήματος δεν μπορεί να αντιμετω-

πωπίζεται μόνον με την εκ των υστέρων παραπομπή στη δικαιοσύνη, ούτε και με αφορισμούς.

Χρειάζεται θεσμικό πλαίσιο, που θα επιτρέπει τη διαφάνεια στην διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Αυτό το πλαίσιο εξασφαλίζεται με την πρόταση νόμου του ΣΥΝ. Και η αληθής πολιτική βούληση των Κομμάτων θα κριθεί από τον βαθμό στήριξης αυτής της πρότασης".

Ο Εισηγητής της Πλειοψηφίας, κ. Κ. Γεωργολιός, είπε, μεταξύ άλλων, και τα εξής:

"Σέβομαι την ανθρώπινη προσπάθεια από όπου και αν προέρχεται, ανεξάρτητα αν συμφωνώ ή αν διαφωνώ.

Η ανησυχία, που εκφράζουν οι συνάδελφοι του Συνασπισμού, με την παρούσα πρόταση νόμου για τη λειτουργία των Δημοσίων Επιχειρήσεων εν όψει του αναμενόμενου ανταγωνισμού από την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι σεβαστή.

Οι ιδέες και τα άρθρα που προτείνονται, ανταποκρίνονται στα σημερινά δεδομένα και στον διεθνή οικονομικό περίγυρο. Ο κόσμος, σήμερα, βρίσκεται σε οικονομική αναστάτωση, διενεργώντας οικονομικές μεταλλάξεις που είναι απρόβλεπτες.

Η Χώρα βρίσκεται κάτω από μια ανεπανόληπτη οικονομική κρίση εξ αιτίας της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης και της χαμένης δεκαετίας του '80-'90.

Για να βγούμε από την κρίση χρειάζεται αυστηρή δημοσιονομική πειθαρχία, από την οποία δεν πρέπει κανένας να αποκλίνει.

Το κυβερνητικό οικονομικό πρόγραμμα πρέπει να εφαρμοστεί σε όλους τους τομείς δραστηριότητας του Δημοσίου. Διοικητική αυτοτέλεια π.χ. των Δ.Ε.Κ.Ο. μεγαλύτερη από αυτή που υπάρχει σήμερα, μπορεί να δημιουργήσει ρήγματα στην κυβερνητική δημοσιονομική πολιτική, με άγνωστες συνέπειες για την προσπάθεια οικονομικής ανασυγκρότησης, που καταβάλλεται.

Άλλες έννοιες και ιδέες για τετριμμένα πράγματα, που περιέχονται στην ανωτέρω πρόταση καλύπτονται από την υπάρχουσα νομοθεσία και ως εκ τούτου ένας καινούργιος νόμος δεν θα είχε να προσθέσει κάτι επιπλέον.

Ωστόσο πρέπει να αναγνωριστεί ότι υπάρχουν στη πρόταση και θετικά στοιχεία, τα οποία προτείνω να χρησιμοποιηθούν από την Κυβέρνηση.

Τελειώνοντας, συμπληρώνω ότι τα Προεδρικά Διατάγματα, που εκπονήθηκαν από την Κυβέρνηση πρόσφατα και ισχύουν, για τη Δ.Ε.Η. και τον Ο.Τ.Ε., καλύπτουν τα περισσότερα από τα άρθρα της πρότασης του Συνασπισμού.

Εξ άλλου η ψήφιση γενικού νόμου για όλες τις Δ.Ε.Κ.Ο. δεν θα εξυπηρετήσει τις Δημόσιες Επιχειρήσεις, γιατί κάθε μία έχει τις δικές τις ιδιαιτερότητες.

Για τα ανωτέρω εισηγούμαι την απόρριψη της πρότασης νόμου.

Ο Εισηγητής της Μειοψηφίας, κ. Π. Μπενετάτος, χαρακτήρισε το προτεινόμενο από τον Συνασπισμό σχέδιο νόμου ως ευπρόσδεκτη προσπάθεια διοικητικής και οικονομικής αποτελεσματικότητας των ΔΕΚΟ. Πρόσθεσε ότι σαράντα χρόνια κακοδιοίκησης και ρουσφετολογικών προσλήψεων δεν διορθώνονται με αυτές τις προτάσεις, ενώ παρεμβάλλονται σημαντικά εμπόδια στην απαραίτητη ευελιξία των επιχειρήσεων αυτών.

Εξ άλλου, είπε, οι επιλογές Διοικητών, που κάνει η Νέα Δημοκρατία δεν αποβλέπουν στην αποτελεσματική λειτουργία των Δ.Ε.Κ.Ο., αλλά στην κατάρρευσή τους, προκειμένου να πωληθούν φθηνά.

Καταλήγοντας ο κ. Μπενετάτος τόνισε ότι η πρόταση του Συνασπισμού, είναι μία καλή αφετηρία προσέγγισης των πολλών και σοβαρών διοικητικών και οικονομικών προβλημάτων των Δ.Ε.Κ.Ο., που πρέπει να βελτιωθεί. Και δήλωσε ότι προς αυτό το σκοπό θα εργασθεί το ΠΑΣΟΚ, ευθέως μόλις αναλάβει τη διακυβέρνηση της Χώρας.

Ο Ειδικός Αγορητής του Κ.Κ.Ε., κ. Αθ. Παφίλης, είπε μεταξύ άλλων και τα εξής:

Η πρόταση νόμου του ΣΥΝ κινείται στην γενικότερη λογική του για την Ευρωπαϊκή ενοποίηση και την αντίληψη περί εκσυγχρονισμού. Ένα τέτοιο θέμα, οι ΔΕΚΟ, δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπίζεται από μία πρόταση νόμου 9 άρθρων. Μάλλον περιέχει στοιχείο εντυπωσιασμού και έλλειψη ολοκληρωμένης αντίληψης προς προοδευτική κατεύθυνση.

Έτσι, στην πρόταση νόμου, οι ΔΕΚΟ δεν αντιμετωπίζονται σαν επιχειρήσεις, που μπορούν να αποτελέσουν τον μοχλό ανάπτυξης και ανασυγκρότησης της Χώρας, αλλά σαν επιχειρήσεις, που χρειάζονται απλά κάποια αυτονομία για να αναπτύξουν επιχειρηματικές δραστηριότητες στα πλαίσια του ανταγωνισμού. Στην Εισηγητική κθεση και στο σχέδιο νόμου, παρότι αναφέρεται φραστικά, υποβαθμίζεται ο κοινωνικός τους ρόλος.

Δεν αναφέρονται τα αίτια της σημερινής οικονομικής και επιχειρηματικής κατάστασης των ΔΕΚΟ.

Η Πρόταση Νόμου δεν αναφέρεται και δεν αντιμετωπίζει την κατάσταση που έχει διαμορφωθεί μέχρι σήμερα π.χ. ιδιωτικοποίηση OLYMPIC CATERING, ΕΑΣ, εξελίξεις σε ΟΤΕ, ΔΕΗ και Ολυμπιακή Αεροπορία.

Δεν καθορίζεται με σαφήνεια ότι το Κράτος πρέπει να είναι ο μοναδικός μέτοχος και αυτό σε σχέση με το στρατηγικό και κοινωνικό τους χαρακτήρα.

Δεν αντιμετωπίζει το μεγάλο πρόβλημα της χρηματοοικονομικής εξυγίανσης και τα μεγάλα ελλείμματα που δημιούργησαν Ν.Δ. και ΠΑΣΟΚ με την πολιτική τους.

Στην πρόταση νόμου τα "επιχειρηματικά κριτήρια" καθορίζονται με ασάφεια, με αποτέλεσμα να δίδεται η δυνατότητα εντατικοποίησης, δικαιολόγησης απολύσεων ή και αναίρεση του κοινωνικού χαρακτήρα των ΔΕΚΟ.

Οι επιμέρους θετικές διατάξεις κοινοβουλευτικού ελέγχου, διορισμών των Διοικήσεων, αυτοτέλεια κ.λπ. δεν συνιστούν μία πρόταση ενταγμένη στα πλαίσια μιας δημοκρατικής-προοδευτικής ανάπτυξης της Χώρας, μέσα στην οποία αποφασιστικό ρόλο παίζουν οι ΔΕΚΟ.

Από αυτή την άποψη το Κ.Κ.Ε. εκφράζει σοβαρότατες επιφυλάξεις για την πρόταση νόμου και θα τοποθετηθεί αναλυτικότερα στην Ολομέλεια.

Ο παριστάμενος Υφυπουργός Οικονομικών, κ. Πέτρος Δούκας, είπε τα εξής:

Η πρόταση νόμου - πλαισίου "Για την αυτοτέλεια των Δημοσίων Επιχειρήσεων" έχει δύο θετικά σημεία, αλλά στο σύνολό της μάλλον περιορίζει, αντί να προωθεί την αυτοτέλεια των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Το πρώτο θετικό στοιχείο είναι ότι αναγνωρίζει, στην Εισηγητική κθεση, την ανάγκη των Δημοσίων Επιχειρήσεων να προετοιμασθούν "για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που θα προέλθουν από το άνοιγμα της αγοράς των υπηρεσιών" (περιέργως δεν αναφέρεται στην αγορά αγαθών) "καθώς και του οξύτατου ανταγωνισμού που θα επακολουθήσει" χωρίς "παρεμβάσεις του κρατικού μηχανισμού". Αυτή η χωρίς περιστροφές αναγνώριση των αρνητικών αποτελεσμάτων του κρατικού παρεμβατισμού αποτελεί σαφή πρόοδο.

Το δεύτερο θετικό στοιχείο βρίσκεται στο άρθρο 3, σύμφωνα με το οποίο οι δαπάνες "που δεν εξυπηρετούν τη συνήθη επιχειρησιακή δραστηριότητα αλλά κοινωνικές κρατικές πολιτικές..... εγράφονται στον κρατικό προϋπολογισμό με ειδικό κωδικό και καταβάλλονται στις δημόσιες επιχειρήσεις". Δηλαδή αναγνωρίζεται η διαφοροποίηση της επιχειρηματικής δράσης από την κοινωνική πολιτική και διαχωρίζεται η επιχείρηση από τις κοινωνικές σκοπιμότητες. Δηλαδή, αναγνωρίζεται πως κάθε επιχείρηση θα μπορούσε να εκτελέσει "εργολαβικά" κοινωνική πολιτική, αλλά θα

πληρώνεται στο ακέραιο για τις αντίστοιχες δαπάνες.

Από εκεί και πέρα η πρόταση έχει τέσσερα θεμελιώδη προβλήματα: 1) Δημιουργεί περαιτέρω περιπλοκή μεταξύ κοινωνικών στόχων και επιχειρηματικής αυτοτέλειας 2) εισάγει περισσότερους σχεδιασμούς 3) εισάγει περισσότερα σώματα άμεσης ή έμμεσης άσκησης εξουσίας και 4) δημιουργεί κάποια σύγχυση για το ποιός παίρνει ή εγκρίνει ή ελέγχει αποφάσεις και το ποιός είναι τελικά υπεύθυνος για τυχόν αποτυχίες.

Κατ'αρχάς εμπλέκει την λεγόμενη διοικητική και επιχειρησιακή αυτοτέλεια των ΔΕΚΟ με τα προγράμματα "κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης της Χώρας". Λέει, δηλαδή, στο άρθρο 2 πως "ο καθ'ύλην αρμόδιος Υπουργός υποβάλλει στη Βουλή για έγκριση τις αποφάσεις των Διοικητικών Συμβουλίων και τις γνωμοδοτήσεις των Α.Σ.Κ.Ε. ως εξής: α) Τον μακροπρόθεσμο επιχειρησιακό σχεδιασμό και τα μεσοπρόθεσμα τριετή ή πενταετή προγράμματα των ΔΕΗ, ΟΤΕ, Ολυμπιακής, ΟΣΕ, ΙΓΜΕ, ΟΑΣ, ΕΥΔΑΠ, ΕΛΤΑ, ΔΕΠ στα πλαίσια του εθνικού πενταετούς προγράμματος κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης της Χώρας". Δηλαδή, η δημόσια επιχείρηση γίνεται όργανο άσκησης κρατικής κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, με ψευδεπίγραφη μόνον αυτοτέλεια.

Αλλά θεσμοθετούνται με το σχέδιο αυτό επιπλέον περιορισμοί. Εισάγονται περισσότεροι σχεδιασμοί και περισσότερες εγκρίσεις.

Εισάγονται με το άρθρο 2 τέσσερις σχεδιασμοί: 1) μακροπρόθεσμος, 2) μεσοπρόθεσμος, 3) ετήσιος, 4) "κοινωνικός". Επιπλέον εισάγονται τρία σώματα επιρροής πέρα από τη Διοίκηση και τον εποπτεύοντα Υπουργό (ο οποίος με το άρθρο 1 καταργείται κάπως παράδοξα από την καθ'ύλην εποπτεία του). Δηλαδή μετατοπίζονται αρμοδιότητες ελέγχου και εποπτείας 1) στη Βουλή και 2) στα Ανάτατα Συμβούλια Κοινωνικού Ελέγχου αλλά και στις συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι οποίες σύμφωνα με την τελευταία παράγραφο του άρθρου 5 αποφασίζουν μαζί με την Διοίκηση για τους λεγόμενους "εσωτερικούς κανονισμούς", που ρυθμίζουν δεσμευτικά τα θέματα, που αφορούν στις εργασιακές σχέσεις, τις προσλήψεις και τις αναθέσεις προμηθειών και έργων. Υπό ένα τέτοιο καθεστώς συναρμοδιότητας και συναποφάσεων είναι δύσκολο να μιλήσουμε για οποιαδήποτε επιχειρηματική ευελίξια, ενώ οι διεθνείς ανταγωνιστές των δημοσίων επιχειρήσεων κινούνται με πολύ μεγάλες ταχύτητες.

Με το άρθρο 1, καταργείται κάθε διάταξη, που αφορά στην έγκριση από τον καθ'ύλην αρμόδιο Υπουργό ή οποιοδήποτε Κυβερνητικό όργανο για οποιοδήποτε θέμα, που αφορά στην "συνήθη επιχειρηματική δράση" των ΔΕΚΟ. Από την άλλη πλευρά η Κυβέρνηση και οι αρμόδιοι Υπουργοί εξακολουθούν να είναι τελικά υπεύθυνοι για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ΔΕΚΟ, την παροχή εγγυήσεων του Δημοσίου για τα δάνειά τους κ.λπ., δηλαδή αναλαμβάνει η Βουλή και η Α.Σ.Κ.Ε. να εγκρίνει προγράμματα και να παρεμβαίνει (είναι εύλογο πως το δικαίωμα έγκρισης ή μη έγκρισης είναι και δικαίωμα παρέμβασης) χωρίς όμως να φέρει και την αντίστοιχη ευθύνη για τυχόν αποτυχίες, ενώ η Κυβέρνηση θα παραμένει υπεύθυνη, τόσο για την χρηματοδότηση των ελλειμμάτων, όσο για τις δυσλειτουργίες αυτών των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Με λίγα λόγια το σχέδιο αυτό απέχει αρκετά από του να είναι πρόταση "αυτοτέλειας" και εισάγει πολλά στοιχεία δυσλειτουργίας. Η σύγχρονη ανταγωνιστική επιχείρηση δεν μπορεί να διοικηθεί από πέντε ή έξι διαφορετικά σώματα δηλαδή την Διοίκηση της επιχείρησης, τη Βουλή, τις Α.Σ.Κ.Ε., τον Υπουργό, που συντάσσει τους γενικούς κοινωνικούς και αναπτυξιακούς στόχους, τον Υπουργό, που βάζει την υπογραφή του για τα δάνεια και τις Συνδικαλι-

στικές Οργανώσεις, που συναποφασίζουν για τους δεσμευτικούς εσωτερικούς κανόνες λειτουργίας.

Θεσμοθετείται, δηλαδή, μια παράδοση εμπλοκή στον διαχωρισμό των εξουσιών: Το νομοθετικό σώμα αναλαμβάνει έμμεσες "εκτελεστικές" εξουσίες και η εκτελεστική εξουσία παραμένει υπεύθυνη, ενώ έχουν καταργηθεί οι αντίστοιχες αρμοδιότητές της που, λογικά, θα την έκαναν όντως υπεύθυνη.

Γι' αυτό και παρά τις ενδιαφέρουσες ιδέες και τα θετικά σημεία του σχεδίου αυτού, δεν είναι δυνατόν να εισηγηθούμε την έγκρισή του.

Τέλος, η Επιτροπή απέρριψε την πρόταση νόμου κατ' αρχήν, κατά πλειοψηφία.

Τα πρακτικά της συνεδρίασης ευρίσκονται στη Γραμματεία της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων και στη διάθεση των κ.κ. Βουλευτών.

Ε Κ Θ Ε Σ Η

Η Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων, αφού έλαβε υπόψη, κατά την επεξεργασία και εξέταση της πρότασης νόμου αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας "Για την αυτοτέλεια των Δημοσίων Επιχειρήσεων", τις αγορεύσεις του προτείνοντος Βουλευτού και Εισηγητού του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου, κ. Φώτη Κουβέλη, του Εισηγητού της Πλειοψηφίας, κ. Κωνσταντίνου Γεωργολιού, του Εισηγητού της Μειοψηφίας, κ. Παναγιώτη Μπενετάτου, του Ειδικού Αγορητή του Κ.Κ.Ε., κ. Αθανάσιου Παφίλη, καθώς και των μελών της, απέρριψε την πρόταση νόμου κατ' αρχήν, κατά πλειοψηφία και τούτο εισηγείται και προς τη Βουλή.

Αθήνα, 10 Νοεμβρίου 1992

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΕΛ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ

Ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΑΛ. ΔΕΣΥΛΛΑΣ