

ΥΠΟΜΝΗΜΑ ΤΟΥ ΣΕΒ ΠΑΝΩ ΣΤΗΝ ΕΙΣΗΓΗΣΗ ΤΟΥ ΥΠ.ΕΘ.Ο ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Στην τελευταία συνεδρίαση του ΕΣΑΠ που πραγματοποιήθηκε την Πέμπτη 4 Ιουνίου 1987, υπό την προεδρία του υπουργού Εθνικής Οικονομίας κ. Κ. Σημίτη, ο ΣΕΒ υπέβαλε το παρακάτω υπόμνημα, στο οποίο καταγράφονται οι παρατηρήσεις της Βιομηχανίας πάνω στο σχέδιο του ΥΠ.Ε.Θ.Ο. για τις Δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς

Κανείς δεν μπορεί πράγματι να αμφισβητήσει ότι το θέμα των ΔΕΚΟ, η εξυγίανση και ο εκ-συγχρονισμός τους, έχουν καίρια σημασία για το μέλλον της ελληνικής Οικονομίας. Αρκεί να σκεφτούμε τον δεσπίζοντα ρόλο τους στην παραγωγή και διάθεση υπηρεσιών κρίσιμων για το σύνολο της οικονομικής δραστηριότητας αλλά και τις τεράστιες επιβαρύνσεις που φέρει το κοινωνικό σύνολο από την μη αποδοτική λειτουργία τους.

Είναι γεγονός ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις νοσούν. Και είναι εύκολη η κριτική με βάση τις απλές διαπιστώσεις που όλοι μπορούμε να κάνουμε παρατηρώντας τη λειτουργία τους. Ή ακόμη και η σωστή, τεκμηριωμένη κριτική.

Είναι όμως πολύ δύσκολη η εποικοδομητική κριτική που θα συνοδεύεται όχι από ευχολόγια ή γενικούς στόχους αλλά από θετικές προτάσεις, εξειδικευμένους στόχους και συγκεκριμένα μέτρα για την εφαρμογή τους. Ελπίζουμε ότι η σημερινή συνεδρίαση του ΕΣΑΠ θα αποτελέσει την αρχή μιας τέτοιας εποικοδομητικής προσέγγισης και πιστεύουμε ότι κάθε προσπάθειά μας πρέπει να κατατείνει προς τα εκεί, σε συγκεκριμένα δηλαδή μέτρα, εφικτά, τεκμηριωμένα και άμεσης εφαρμογής.

Στο σημείωμα που υποβάλλουμε απόψε, έχουμε καταγράψει τις παρατηρήσεις μας στο συγκεκριμένο σχέδιο του ΥΠΕΘΟ. Με το παρόν όμως υπόμνημα, επιθυμούμε να τοποθετηθούμε γενικότερα πάνω στο μεγάλο και κρίσιμο θέμα των ΔΕΚΟ.

Κατ' αρχήν πιστεύουμε ότι η ευθύνη για τη σημερινή, δυσμενή κατάσταση μας βαρύνει όλους. Όλοι, συνεπώς, Κράτος, εργαζόμενοι και παραγωγικές τάξεις, οφείλουμε να συμβάλλουμε δημιουργικά στην αναζήτηση και εφαρμογή ικανοποιητικών λύσεων.

Το υπόμνημα του ΥΠΕΘΟ περιέχει αρκετές θετικές επισημάνσεις και προτάσεις. Πιστεύουμε όμως ότι η συζήτηση θα ήταν πιο εποικοδομητική αν, πρώτ' απ' όλα, είχε διευκρινισθεί για ποιές δημόσιες επιχειρήσεις μιλάμε. Τότε, θα μπορούσαμε ίσως να προσεγγίσουμε και με λιγότερο άκαμπτο τρόπο απ' ό,τι κάνει το κείμενο εργασίας το θέμα του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ.

Για μας, το καθεστώς αυτό δεν θεωρείται

ότι αποτελεί a priori την καλύτερη λύση για όλες τις δημόσιες επιχειρήσεις, ανεξάρτητα από τις ιδιαιτερότητες της καθεμιάς, τον τομέα μέσα στον οποίο λειτουργεί ή το προϊόν και τις υπηρεσίες που προσφέρει. Αντίθετα, πιστεύουμε ότι το θέμα πρέπει να εξετάζεται συγκεκριμένα για την κάθε επιχείρηση, εξετάζοντας όλες τις πιθανότητες, τα υπέρ και τα κατά, χωρίς προκατασκευασμένες απόψεις για το τι θα πρέπει να ισχύσει.

Πέραν αυτού, δεν θα πρέπει να θεωρείται δεδομένο ότι υπάρχει ένας μόνο τρόπος λειτουργίας, ακόμη και για τις επιχειρήσεις ή τις δραστηριότητες που αποφασίζεται να παραμείνουν στην ιδιοκτησία του Δημόσιου. Είναι, αντίθετα, σκόπιμο να διερευνήσουμε και εν-αλλακτικούς τρόπους, όπως π.χ. την ανάθεση της διοίκησης μιας δημόσιας επιχείρησης στον ιδιωτικό τομέα ή ακόμη την υπεργολαβική ανάθεση του έργου τους μέσα σε συγκεκριμένα πλαίσια.

Η εμμονή, πάντως, που παρατηρείται για το ιδιοκτησιακό καθεστώς των δημοσίων επιχειρήσεων δεν προκύπτει από την ανάλυση και αξιολόγηση των επιδόσεων του δημόσιου τομέα στο θέμα. Βασίζεται απλώς στον ισχυρισμό ότι η ιδιωτική πρωτοβουλία έχει αποτύχει, ότι έχει οδηγήσει την Οικονομία σ' ένα «στρεβλό» πρότυπο ανάπτυξης και ότι το Κράτος μπορεί - υποκαθιστώντας την - να αποφύγει τα ελαττώματα που, σύμφωνα με τους επικριτές της, την χαρακτηρίζουν.

Παρόμοιες απόψεις πιστεύαμε ότι θα έπρεπε πλέον να προβάλλονται, με κάποιο σκεπτικισμό τουλάχιστον, μετά την καταφανή αποτυχία των δημοσίων επιχειρήσεων, η οποία με σαφήνεια καταγράφεται και στο κείμενο εργασίας του ΥΠΕΘΟ. Πριν λίγες μέρες ωστόσο ο ίδιος ο Υφυπουργός Εθνικής Οικονομίας κ. Γ. Παπαντωνίου επανέλαβε - και μάλιστα με έμφαση - τους ίδιους ισχυρισμούς για την αποτυχία του ιδιωτικού τομέα. Πιστεύουμε ότι τέτοιες τοποθετήσεις δεν βοηθούν το νηφάλιο διάλογο και δεν συμβάλλουν στην εξεύρεση των προσφορότερων λύσεων. Και δεν θα θέλαμε να αντιπαρεσθούμε, για μια ακόμη φορά, σε θέματα που πιστεύαμε ότι η εμπειρία έχει αποδείξει λυμένα. Είναι όμως

ανάγκη να υπενθυμίσουμε και πάλι ορισμένες απλές αλήθειες:

Όσοι κρίνουν την ιδιωτική πρωτοβουλία αναφερόμενοι στις επιδόσεις της στο παρελθόν, παραλείπουν να κάνουν το ίδιο για το Κράτος και αρκούνται στη διαβεβαίωση ότι η κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα θα είναι θετική στο μέλλον. Αρνούνται δηλαδή να αποδεχθούν το εξόφθαλμο γεγονός ότι, στην πράξη, η Κρατική επιχειρηματική δραστηριότητα πάσχει από πολλά περισσότερα και σοβαρότερα προβλήματα απ' ό,τι η ιδιωτική. Γι' αυτά κραυγάζουν τα συσσωρευμένα ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων, η χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν, η αδυναμία τους να ανταποκριθούν στις ανάγκες του κοινού, το υψηλό κόστος λειτουργίας τους, όλα αυτά που αναφέρονται στο κείμενο εργασίας του ΥΠΕΘΟ.

Αυτά είναι τα «επιτεύγματα» του Κράτους τα οποία, κατά κανόνα, δεν αξιολογούνται για την εξαγωγή συμπερασμάτων. Από την άλλη πλευρά όμως, τα πραγματικά επιτεύγματα της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στη χώρα μας συχνά αποσιωπώνται ή ελαχιστοποιούνται. Τα γεγονότα όμως είναι πεισματικά και δεν εξαφανίζονται με αφορισμούς. Ποιός μπορεί να κλείσει τα μάτια μπροστά στις επιδόσεις της ιδιωτικής Βιομηχανίας τα τελευταία 20-25 χρόνια όταν:

- το βιομηχανικό προϊόν σχεδόν πενταπλασιάστηκε,
- δημιουργήθηκαν πάνω από 300.000 νέες θέσεις εργασίας,
- άλλαξε θεαματικά η σύνθεση των ελληνικών εξαγωγών οι οποίες, από σχεδόν αποκλειστικά γεωργικές, αποτελούνται σήμερα κατά τα 2/3 από βιομηχανικά προϊόντα,
- πενταπλασιάστηκε το παραγωγικό δυναμικό της Βιομηχανίας,
- αυξήθηκε η παραγωγικότητα κατά 35%,
- βελτιώθηκαν πάνω από 70% τα πραγματικά εισοδήματα των εργαζομένων;

Η ακόμα ποιός μπορεί να παραγνωρίσει τη συμβολή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στην εμπορική μας ναυτιλία, στο εμπόριο, τον τουρισμό, στην ανοικοδόμηση της χώρας και την επίλυση του στεγαστικού προβλήματος, σε μεγάλη έκταση, μέσα σε λίγα χρόνια;

Αυτά είναι επιτεύγματα του ιδιωτικού τομέα. Και θα ήταν ακόμη μεγαλύτερα αν η κρατική δραστηριότητα είχε περιορισθεί στους τομείς που ανήκουν στη δική της – κατά κύριο λόγο – δικαιοδοσία, στη δημιουργία υποδομής και θεσμών.

Στο κείμενο εργασίας που μας κοινοποιήθηκε, γίνεται ακόμη αναφορά στους τομείς στρατηγικής σημασίας, στους οποίους η παρουσία των δημοσίων επιχειρήσεων είναι επιβεβλημένη. Η τοποθέτηση αυτή -δημιουργεί ένα κρίσιμο ερώτημα: Για ποιο λόγο η δεδομένη και αποδεκτή επιλογή του Κράτους να κατευθύνει έναν τομέα πρέπει να συνεπάγεται και την ιδιοκτησία ολόκληρου του τομέα; Γιατί δεν θα μπορούσε ο έλεγχος του Κράτους να ασκείται πολύ πιο αποδοτικά αν συνυπήρχαν ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις; Τα παραδείγματα αφθονούν: οι μεταφορές, το πιστωτικό σύστημα, ακόμη και η πολεμική Βιομηχανία. Πιστεύουμε ότι η συνύπαρξη ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων στους τομείς που ονομάζονται στρατηγικής σημασίας, ενώ δεν αφαιρεί ούτε στο ελάχιστο τη δυνατότητα του Κράτους να τους κατευθύνει, μπορεί να πολλαπλασιάσει την αποδοτικότητά τους. Με άλλα λόγια, δεν θεωρούμε ότι η ιδιοκτησία ολόκληρου ενός στρατηγικού τομέα από το Δημόσιο αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για να κατευθυνθεί ο τομέας αυτός προς τους επιθυμητούς στόχους.

Θεωρούμε θετικό ότι το κείμενο εργασίας υιοθετεί την άποψη ότι η λειτουργία των ΔΕΚΟ θα πρέπει να διέπεται από τις ιδιωτικο-οικονομικές αρχές λειτουργίας τους. Είναι άλλωστε επιθυμητό όλες οι ΔΕΚΟ να οργανωθούν και να λειτουργήσουν με βάση τις σύγχρονες επιστημονικές αρχές της Διοίκησης των Επιχειρήσεων. Η μεθοδολογία όμως και οι τεχνικές που θα εφαρμοσθούν δεν μπορεί να είναι όμοιες για όλες τις επιχειρήσεις. Και εδώ θα πρέπει να υπάρχει σχετική ευελιξία και να επιλέγονται κάθε φορά, για κάθε επιχείρηση, οι προσφορότερες μέθοδοι. Ορισμένες συγκεκριμένες παρατηρήσεις πάνω στο θέμα αναφέρονται στο κείμενο εργασίας που συνυποβάλλουμε με το παρόν υπόμνημα.

Σχετικά με τις επιδόσεις και την ανταγωνιστικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων, οι αναφορές μόνο στις δικές τους επιδόσεις και στόχους δεν αρκούν. Πιστεύουμε ότι θα πρέπει να υπάρχει παράλληλα και η δυνατότητα διαχρονικών συγκρίσεων και εξελίξεων με ομοειδείς επιχειρήσεις ή επιχειρήσεις σε άλλους τομείς, ιδιωτικές ή δημόσιες, καθώς επίσης και σύγκριση με τις επιδόσεις ανάλογων επιχειρήσεων σε άλλες χώρες, κυρίως τις ανταγωνίστριες.

Εξάλλου, δεν πρέπει να λησμονούμε ότι οι πραγματικές επιδόσεις πολλών δημοσίων επιχειρήσεων συσκοτίζονται από τις κρατικές παρεμβάσεις κοινωνικής ή άλλης φύσης που

επηρεάζουν το κόστος ή από κρατικές παροχές, φορολογικές απαλλαγές, επιδοτήσεις και ενισχύσεις που αλλοιώνουν την εικόνα των πραγματικών τους εσόδων. Γι' αυτό θεωρούμε απαραίτητο οι ισολογισμοί των ΔΕΚΟ να καταρτίζονται με βάση το πραγματικό κόστος και το κανονικό εισόδημα και οι επιβαρύνσεις ή επιδοτήσεις που προέρχονται από την κρατική παρέμβαση να εμφανίζονται αθροιστικά, χωριστά.

Οι γενικές αρχές στις οποίες αναφερθήκαμε αφορούν κυρίως τις δημόσιες επιχειρήσεις. Πιστεύουμε όμως ότι πολλά από τα σημεία που θίξαμε μπορούν να αξιοποιηθούν επωφελώς και από άλλους τομείς της Οικονομίας στους οποίους η παρουσία του Κράτους είναι δεσπόζουσα, όπως στους ασφαλιστικούς ορ-

γανισμούς, στις προβληματικές επιχειρήσεις και ενδεχομένως στους συνεταιρισμούς.

Τελειώνοντας, θα θέλαμε να προτείνουμε, το ΕΣΑΠ να επανέλθει σε νέα σύσκεψη στο μεγάλο θέμα των δημοσίων επιχειρήσεων και να συζητήσει πάνω σ' ένα νέο, πιο εξειδικευμένο κείμενο που θα προχωράει σε συγκεκριμένες προτάσεις και λύσεις. Είναι, πιστεύουμε, δεδομένο και γενικώς αποδεκτό ότι η κατάσταση των δημοσίων επιχειρήσεων επιβάλλει ριζικές αλλαγές. Έχει όμως γίνει αντιληπτό ότι οι ριζικές αλλαγές που απαιτούνται προϋποθέτουν και αντίστοιχες ριζικές αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση; Μήπως θα ήταν σκόπιμο να ασχοληθεί το ΕΣΑΠ και με το κρίσιμο αυτό θέμα, που συναρτάται άμεσα με το μέλλον των δημοσίων επιχειρήσεων;

ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΚΕΙΜΕΝΟ ΥΠ.ΕΘ.Ο. ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΕΚΟ

Α. ΓΕΝΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ

Το υπό συζήτηση κείμενο του ΥΠΕΘΟ για τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς περιέχει σειρά κρίσεων και παρατηρήσεων, αρκετές από τις οποίες μας βρίσκουν σύμφωνους. Εν τούτοις, ολόκληρο το κείμενο χαρακτηρίζεται, σε μεγάλο βαθμό, από γενικότητα καθώς και από θεωρητικό και συνάμα δογματικό πνεύμα προσέγγισης.

Συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής, που θα μετουσιώνουν τις θεωρητικές αρχές σε πράξη, για την αντιμετώπιση των κρίσιμων προβλημάτων, δεν αναφέρονται πολλά. Αντίθετα, περισσεύουν σκέψεις δεοντολογικών κατευθύνσεων της μορφής «πρέπει να προχωρήσουμε με τον Α ή τον Β τρόπο», χωρίς να εξειδικεύονται βέβαια τα μέτρα με τα οποία θα υλοποιηθούν τα «πρέπει να». Δυστυχώς έχει ήδη χαθεί πολύτιμος χρόνος στην αντιμετώπιση μιας έντονα παθογενούς κατάστασης, όπου χρειάζεται να γίνουν πάρα πολλά πράγματα.

Κάθε πρωτοβουλία που αποβλέπει στην εξυγίανση των ΔΕΚΟ, όπως η παρούσα, είναι αναμφισβήτητα θετική και επαινητή. Οι σοβαρές όμως καθυστερήσεις και η εν τω μεταξύ όξυνση των προβλημάτων απαιτούν πιο γοργά και αποφασιστικά βήματα. Μια γενική παρατήρηση για τις υπό συζήτηση σκέψεις είναι ότι βρίσκονται προς τη σωστή κατεύθυνση, ο δρόμος όμως που πρέπει ακόμη να διανυθεί είναι μακρύς.

Στη συνέχεια διατυπώνονται ορισμένα σχόλια, τα οποία αναφέρονται στα πιο ουσιώδη θέματα που τίγονται, κατά κεφάλαια, στο κείμενο του ΥΠΕΘΟ.

Β. ΣΧΟΛΙΑ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΟΥ ΚΕΙΜΕΝΟΥ

Εισαγωγή

Στο πρώτο τμήμα του κειμένου επισημαίνονται τα κύρια προβλήματα των ΔΕΚΟ ή, οπωσδήποτε, οι εκδηλώσεις τους, που δεν είναι άλλες από τα «αυξα-

νόμενα ελλείμματα, τον υπέρμετρο δανεισμό, τη χαμηλή παραγωγικότητα, το μη ικανοποιητικό επίπεδο ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών, την έλλειψη επαρκούς σχεδιασμού των επενδύσεων κλπ.» (σελ. 2).

Σύμφωνα με το κείμενο, η πολιτική που ακολουθήθηκε μέχρι το 1981 έκανε τις επιχειρήσεις όχι μόνο οικονομικά αναποτελεσματικές αλλά και «με τάσεις γιγαντισμού σε βάρος της υπόλοιπης Οικονομίας» (σελ. 2). Φοβόμαστε ότι η αναποτελεσματικότητα ουδέποτε εξέλειψε από το χώρο, ενώ όσον αφορά τις «τάσεις γιγαντισμού», αυτές έδειξαν έξαρση μετά το 1981. Το ότι δεν εξέλιπε η οικονομική αναποτελεσματικότητα προκύπτει άλλωστε και από πληθώρα παρατηρήσεων, που γίνονται σε άλλα σημεία του κειμένου. (Βλ. π.χ. σελ. 6, όπου ρητά μνημονεύεται ότι: «Στις περισσότερες δημόσιες επιχειρήσεις **σήμερα** παρατηρείται ουσιαστική έλλειψη συστηματικού προγραμματισμού και ελέγχου των αποτελεσμάτων τους... Τα προγράμματα ανάπτυξης... 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»).

Στις σελίδες 2 και 3 του κειμένου απαριθμούνται τα αίτια της οικονομικής αναποτελεσματικότητας και του γιγαντισμού των ΔΕΚΟ κατά την προ του 1981 περίοδο. Ως πρώτο αίτιο αναφέρεται «η αποστολή των δημοσίων επιχειρήσεων να υποβοηθούν και να προωθούν ιδιωτικές επιχειρηματικές δραστηριότητες...» Μα, εάν μ' αυτό εννοείται η προώθηση και ανάπτυξη του ιδιωτικού, παραγωγικού τομέα της Οικονομίας, τί το φυσικότερο απ' αυτό; Άραγε αυτή ακριβώς η δημιουργία υποδομής που θα βοηθά το σύνολο της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα δεν αποτελεί έναν από τους σκοπούς

λειτουργίας των ΔΕΚΟ στους τομείς ενέργειας - συγκοινωνίας - επικοινωνιών κλπ.; Είναι γνωστό ότι οι υπηρεσίες των ΔΕΚΟ χρησιμοποιούνται ως παραγωγικές εισροές από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και διαμορφώνουν έτσι το κόστος και την ανταγωνιστικότητα των τελευταίων. Αντίστροφα, στο βαθμό που οι αναποτελεσματικότητες των ΔΕΚΟ υποβαθμίζουν την ανταγωνιστικότητα και των ιδιωτικών μονάδων, αυτό σημαίνει ότι οι ΔΕΚΟ, αντίθετα με τον ισχυρισμό του κειμένου, δεν υποβοηθούν αλλά δυσχεραίνουν την ιδιωτική επιχειρηματική δραστηριότητα.

Ένα αντιφατικό στοιχείο που προκύπτει από το εισαγωγικό μέρος του κειμένου (σελ. 3) είναι ότι, ενώ επισημαίνονται γενικά «τάσεις γιγαντισμού», τονίζεται ότι «η ύπαρξη και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων **επιβάλλεται** μεταξύ άλλων...» και σε τομείς, όπως το πιστωτικό σύστημα. Στο σημείο αυτό, εντοπίζεται όχι μόνο κάποια αντιφατικότητα, αλλά και η απουσία πειστικής επιχειρηματολογίας για τους λόγους που «επιβάλλεται» η κρατική επιχειρηματικότητα και στο χώρο του πιστωτικού συστήματος.

Στις υπόλοιπες παραγράφους του εισαγωγικού τμήματος ορθώς επισημαίνεται ότι «σαν στόχος λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων πρέπει να τίθεται η οικονομική αποτελεσματικότητα», τόσο σε επίπεδο επιχείρησης όσο και εθνικής Οικονομίας...» (σελ. 4). Εξάλλου, ορθώς σημειώνεται ότι «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» (σελ. 4).

Είναι όμως οι όροι ανταγωνισμού οι ίδιοι για τις ΔΕΚΟ και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, όταν είναι γνωστό ότι οι πρώτες χαίρουν συνήθως σειράς πλεονεκτημάτων; Υπάρχει, κατά κανόνα, προνομιακή μεταχείριση που εκδηλώνεται σε φορολογικές και δασμολογικές απαλλαγές, εύνοια στις κρατικές προμήθειες, κρατική εγγύηση κατά τη λήψη δανείων, δέσμευση ενός συγκεκριμένου ποσοστού των καταθέσεων που συγκεντρώνονται στις εμπορικές τράπεζες για τη χρηματοδότηση των ΔΕΚΟ κ.α.

Οργάνωση και Λειτουργία

Στο τμήμα αυτό του κειμένου γίνονται και πάλι ορισμένες παρατηρήσεις ως προς την οργάνωση και τη λειτουργία των ΔΕΚΟ, οι οποίες, κατά βάση, απηχούν την πραγματικότητα, όπως π.χ. (σελ. 6) ότι «η αναποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων οφείλεται σε μεγάλο βαθμό σε ξεπερασμένες οργανωτικές δομές, διαδικασίες και κανόνες λειτουργίας». Επομένως κρίνεται ως συνολικά θετική η πρόταση υποχρέωσης των ΔΕΚΟ να καταρτίζουν στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης που θα καθορίζει τους συγκεκριμένους βασικούς μακροπρόθεσμους σκοπούς και στόχους.

Με δεδομένες όμως τις σοβαρές δυσλειτουργικότητες που παρατηρούνται σε όλα τα επίπεδα δράσης των δημοσίων επιχειρήσεων, θα μπορούσε κανείς να αναρωτηθεί ποιά θα είναι η ποιότητα των

προγραμμάτων που θα καταρτισθούν. Δεν θα πρέπει, συνεπώς, να αναμένει κανείς ραγδαία βελτίωση της κατάστασης αλλά σταδιακή βελτίωση, με αλληπάλληλες προσεγγίσεις του στόχου.

Κατά τα άλλα, κρίνεται ως θετική η πρόταση (σελ. 9) να συνδεθούν οι αμοιβές με την παραγωγικότητα. Το ζήτημα, βέβαια, είναι ιδιαίτερα σημαντικό και δεν μπορεί να εξαντληθεί με μερικές παρατηρήσεις. Ίσως και αυτό θα έπρεπε να αποτελέσει αντικείμενο ειδικής συνεδρίασης του ΕΣΑΠ. Θα θέλαμε πάντως να τονίσουμε την καταρχήν απολύτως θετική μας στάση, υπενθυμίζοντας ταυτόχρονα τις πρόσθετες δυσχέρειες που μπορούν να προκύψουν στη μέτρηση της παραγωγικότητας επιχειρήσεων που παράγουν υπηρεσίες ή στις επιχειρήσεις με υπερ-άριθμο προσωπικό που είναι στην ουσία χωρίς έργο.

Στο θέμα της σύγχρονης επιστήμης Διοίκησης Επιχειρήσεων, που καλό είναι να εξετάζεται χωριστά και να διαχωρίζεται από τις πολιτικές επιλογές, θα μπορούσαν να προστεθούν πολλά. Περιοριζόμαστε εδώ σε ορισμένες ενδεικτικές αναφορές:

- Αναφέρεται στο κείμενο εργασίας η ανάγκη να καταρτίζουν οι ΔΕΚΟ εκθέσεις απολογισμού. Και ορθώς. Θα πρέπει ωστόσο να προστεθεί ότι είναι εξίσου απαραίτητη η ανάλυση και η αξιολόγηση των αποκλίσεων από τους στόχους και, κυρίως, η ανάγκη του επιμερισμού ευθυνών για τις επιτυχίες ή τις αποτυχίες, με ανάλογη επιβράβευση ή επίδραση - θετική ή αρνητική - στην αξιολόγηση της απόδοσης του κάθε στελέχους.

- Ο εκ των υστέρων απολογισμός και η ανάλυση του έργου, αν και σημαντικά, δεν λύνουν βέβαια το πρόβλημα της αποδοτικότητας. Απαιτείται ανάδραση και συνεχής επαναξιολόγηση της πολιτικής της επιχείρησης, με βάση την εμπειρία από την καθημερινή της λειτουργία.

- Στο κείμενο εργασίας αναφέρονται οι χώροι στους οποίους θα πρέπει να κινηθεί η πολιτική για τις δημόσιες επιχειρήσεις. Οι χώροι αυτοί είναι:

Οργάνωση και λειτουργία

Τιμολογιακή πολιτική

Επενδύσεις και ανάπτυξη

Σχέσεις δημοσίων επιχειρήσεων και Κράτους

Σχέσεις δημοσίων επιχειρήσεων και πολίτη.

Στα παραπάνω, υπονοείται μεν η διαχείριση, αλλά θα ήταν προτιμότερο να αναφέρεται ρητώς, δεδομένου ότι οι περισσότεροι στόχοι που μπορούν να τεθούν από τη διοίκηση είναι διαχειριστικοί, όπως στους τομείς της παραγωγικότητας, των αποθεμάτων, των αποδόσεων κλπ.

- Το θέμα της περιγραφής καθηκόντων για κάθε θέση εργασίας είναι αναμφισβήτητα δυσχερές και λεπτό. Προς την κατεύθυνση αυτή θα πρέπει να προχωρήσουμε με σύνεση και προσοχή γιατί μπορεί να δημιουργηθούν ανελαστικότητες και αδράνειες που θα παγώσουν αντιπαραγωγικές πρακτικές.

- Η βελτίωση της παραγωγικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων είναι ασφαλώς ο πρωταρχικός στόχος της προσπάθειας. Θα ήταν ιδιαίτερα θετικό, αν βλέπαμε τις ΔΕΚΟ να αναλαμβάνουν συστηματικές και

προγραμματισμένες προσπάθειες για βελτίωση της παραγωγικότητας, που θα τους επέτρεπαν να θέτουν ως στόχους της διαχείρισης και της τιμολογιακής της πολιτικής την αύξηση των δαπανών τους και των τιμών βραδύτερα από τον πληθωρισμό. Η συμβολή τους τότε στη σταθεροποίηση της Οικονομίας θα είναι και ευνοϊκή και βαρύνουσα.

Επενδύσεις και Ανάπτυξη

Το περιεχόμενο του τμήματος αυτού συνοψίζεται στην παρατήρηση (σελ. 10) ότι: «Οι πόροι που προορίζονται για επενδύσεις των δημοσίων επιχειρήσεων – που φθάνουν 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 αποδοτικότητα τους στην εθνική Οικονομία και την κοινωνία να είναι τουλάχιστον ίση με αυτήν που θα απέφεραν εναλλακτικές χρήσεις των επενδυόμενων πόρων».

Σε σχέση με τα παραπάνω, παρατηρούνται τα εξής:

α. Αρκετά επενδυτικά προγράμματα των ΔΕΚΟ έχουν περικοπεί ή και εντελώς διακοπεί τα τελευταία χρόνια, προκειμένου να συγκρατηθούν τα δημοσιονομικά ελλείμματα. Έτσι την απότομη διόγκωση των λειτουργικών δαπανών (στην περίπτωση των ΔΕΚΟ) ή των καταναλωτικών δαπανών (στην περίπτωση του Κράτους) πλήρωσαν οι επενδύσεις. Η καθυστέρηση των επενδυτικών προγραμμάτων έχει, με τη σειρά της, συμβάλει στην επίταση ορισμένων προβλημάτων, στην υποβάθμιση των παρεχομένων υπηρεσιών και την αδυναμία προσφοράς ποιοτικά κατάλληλων υπηρεσιών στις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Θα πρέπει συνεπώς να αντιστραφεί αυτό που συνέβη μέχρι σήμερα, δηλαδή να αυξηθούν οι επενδύσεις εις βάρος των λειτουργικών δαπανών.

β. Οι επενδύσεις που γίνονται, κατά τα φαινόμενα, δεν έχουν υψηλή αποδοτικότητα και αυτό δεν οφείλεται μόνο ή τόσο στη φύση του έργου όσο και στις αδυναμίες του συστήματος απόφασης, σχεδιασμού και εκτέλεσης επενδυτικών προγραμμάτων. Οι αδυναμίες αυτές μπορούν και πρέπει να διορθωθούν τάχιστα, προκειμένου να γίνεται εφεξής αποδοτική χρήση των διαθέσιμων πόρων.

Σχέσεις ΔΕΚΟ και Κράτους

Οι σχέσεις των δημοσίων επιχειρήσεων με το Κράτος αποτελούν ίσως σήμερα την αχίλλειο πτέρνα του όλου συστήματος. Πρόκειται για σοβαρότατο ζήτημα, χωρίς την οριστική εκκαθάριση του οποίου θα αποδειχθεί πρακτικά ατελέσφορη οποιαδήποτε προσπάθεια εξυγίανσης και εκσυγχρονισμού. Αρκεί να υπενθυμίσουμε ότι η αναποτελεσματικότητα των ΔΕΚΟ, εν πολλοίς, συνδέεται με:

α. Την εναπόθεση από το Κράτος ευθυνών κοινωνικής πολιτικής στις ΔΕΚΟ (π.χ. χαμηλά τιμολόγια για ορισμένες ομάδες του πληθυσμού ή ορισμένες κατηγορίες εισοδημάτων), χωρίς ανάλογη επιδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.

β. Την εναπόθεση από το Κράτος ευθυνών οικο-

νομικής πολιτικής (π.χ. συγκράτηση των τιμών για αντιπληθωριστικούς σκοπούς, χαμηλότερα του κόστους τιμολόγια σε ορισμένους χρήστες), χωρίς ανάλογη κάλυψη από τον κρατικό προϋπολογισμό.

γ. Τον ασφυκτικό έλεγχο των εποπτευόντων Υπουργείων σε θέματα τρέχουσας πολιτικής, σε βαθμό που να αποδυναμώνονται ουσιαστικά οι επιχειρηματικές διοικήσεις και να χαλαρώνει το ενδιαφέρον για τα οικονομικά αποτελέσματα, στην έκταση που οι ευθύνες μεταβιβάζονται αυτόματα στο αρμόδιο Υπουργείο.

δ. Τη μετατροπή των ΔΕΚΟ σε μονάδες απορρόφησης της ανεργίας.

ε. Το διορισμό σε διευθυντικές θέσεις ανθρώπων χωρίς τα απαιτούμενα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα.

Η προτεινόμενη κατάρτιση Κοινωνικού Απολογισμού είναι βεβαίως χρήσιμη, στο βαθμό που θα επισημαίνει κατά τρόπο ποσοτικά σαφή το μέγεθος της απόκλισης των ΔΕΚΟ από τις ιδιωτικο-οικονομικές αρχές λειτουργίας. Αυτό δεν επαρκεί όμως για να επιλυθούν τα προβλήματα. Διότι και σήμερα, αν το επιθυμούσε, το Κράτος θα κατέβαλε εξ ολοκλήρου το κόστος με το οποίο επιβαρύνονται οι ΔΕΚΟ από τη μεταφορά σ' αυτές δικών του ευθυνών.

Ενδεικτικά αναφέρεται ένα παράδειγμα από το χώρο των ασφαλιστικών οργανισμών και συγκεκριμένα το ΙΚΑ. Μολονότι το Ίδρυμα έχει επιφορτιστεί από την πολιτεία με ευθύνες κοινωνικής, αλλά και οικονομικής πολιτικής, μέχρι στιγμής δεν έχει επιχορηγηθεί σε βαθμό ανάλογο των επιβαρύνσεων που έχει σωρευτικά δεχτεί. Και αυτό, παρά την έντονη ελλειμματικότητα του ΙΚΑ των τελευταίων ετών.

Το ζήτημα επομένως του εξορθολογισμού των σχέσεων Κράτους και ΔΕΚΟ δεν επιλύεται με την απλή κατάρτιση Κοινωνικού Απολογισμού. Αυτό που χρειάζεται, είναι ριζική αναθεώρηση του όλου συστήματος κρατικής εποπτείας, κατά το πρότυπο των συστημάτων που ακολουθούν άλλες χώρες, πιο προηγμένες στον τομέα αυτό. Στο επίκεντρο της αναμόρφωσης θα πρέπει να βρίσκεται η ουσιαστική ενδυνάμωση του ρόλου των διοικήσεων των ΔΕΚΟ και ο εκ των υστέρων έλεγχός τους, με βάση το σεβασμό που επέδειξαν στις αρχές που το ίδιο το Κράτος έχει προκαθορίσει. Οι αρχές αυτές αναφέρονται στην τιμολογιακή και την επενδυτική πολιτική, τους χρηματο-οικονομικούς στόχους κλπ.

Στο κείμενο δεν αναφέρεται ως σκέψη η μετατροπή του συστήματος κρατικής εποπτείας από προληπτικό, που είναι σήμερα, σε κατασταλτικό, όπως νομίζουμε ότι θα όφειλε να είναι. Ακόμη, δεν είναι καν σαφές η πρόθεση για ουσιαστική αποκέντρωση και αυτόνομη λειτουργία των ΔΕΚΟ με βάση τις ιδιωτικο-οικονομικές αρχές λειτουργίας και διοίκησης. Έτσι, π.χ. εξακολουθεί να υπάρχει η ανάγκη γνωμοδότησης για κάθε πρόσληψη. Για όσο διάστημα συνεχισθεί ο ασφυκτικός εναγκαλισμός του Κράτους, θα εξακολουθήσει η Οικονομία μας να υφίσταται τα αρνητικά συνεπακόλουθά του.