

5 ~~66~~ 1987

Κύριε Υπουργέ,

- Σας βρήκα το κήρυτο για το ΕΣΑΠ
- Παραμαρτω λείπει ένα κήρυμα και να βοηθήσουμε το ΕΣΑΠ με άλλα δέκα και να βοηθήσουμε το κήρυτο αυτό να δώσει.
- Παραμαρτω λείπει με παρατηρήσεις. Το κήρυτο μπορεί να γίνει μαθητικό.

Δ. Τ. Μαζου

u. Pawo'ia

[illegible]

Δημιόφω, το δέμα
Θάψεται ώς και
"Δελασά" συνεδράσει το
ΕΛΑΤΕ πριν το Πάσχα
Τό κείρε

१३



ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ

- Επιχειρησιακός Προγραμματισμός
- Κέντρα Ευθύνης
- Περιγραφή Καθηκόντων και Αξιοποίηση Εργατικού Δυναμικού
- Διοίκηση Βάση Στόχων
- Σύνδεση Αμοιβής - Παραγωγικότητας

ΤΙΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

ΣΧΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΥΣ

- Κοινωνικός Ισολογισμός και Προϋπολογισμός
- Επιχορηγήσεις από Τακτικό Προϋπολογισμό και ΠΔΕ
- Εποπτεία - Αυτονομία
- Προγραμματικές Συμφωνίες

ΣΧΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΗ

- Κοινωνικοποίηση
- Προστασία του Καταναλωτή

ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

Τα προβλήματα και οι προοπτικές των δημοσίων επιχειρήσεων είναι ένα θέμα το οποίο παίζει σημαντικό ρόλο στην οικονομική και κοινωνική πολιτική της κυβέρνησης. Ειδικά μετά την σύσταση της Γενικής Γραμματείας ΔΕΚΟ του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας τον Αύγουστο του 1985, δώσαμε ιδιαίτερη έμφαση στην αντιμετώπιση των προβλημάτων και στη χάραξη πολιτικής όσο αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις. Ένας από τους βασικούς λόγους για τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας και γενικότερα για την εκτενή ενασχόληση της κυβέρνησης με τις δημόσιες επιχειρήσεις ήταν η επιτακτική ανάγκη για ριζική παρέμβαση η οποία θα ανέτρεπε την ανησυχητικά αρνητική πορεία των δημοσίων επιχειρήσεων, που εκδηλωνόταν με τα αυξανόμενα ελλείμματα, τον υπέρμετρο δανεισμό, τη χαμηλή παραγωγικότητα, το μη ικανοποιητικό επίπεδο ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών, ^{στη χώρα} ~~την~~ ^{εξαιρετικά} ~~υψηλό~~ κόστος των επενδύσεων, κ.λ.π. Παρόλο που αυτό σήμαινε πως θα έπρεπε να παρθούν μέτρα τα οποία θα αντιμετώπιζαν πολλές φορές κρίσιμες καταστάσεις, θέληση της κυβέρνησης ήταν να αποφευχθούν, γενικά, οι πυροσβεστικές αποσπασματικές λύσεις και η πρόχειρη αντιμετώπιση των προβλημάτων. Αντ'αυτού, στόχος της κυβέρνησης ήταν να αντιμετωπισθούν οι αιτίες των προβλημάτων μέσα από μία συγκεκριμένη πολιτική. Η πολιτική αυτή θα στηριζόταν στη γενική θεώρηση της κυβέρνησης για το ρόλο-σκοπό των δημοσίων επιχειρήσεων και θα εξειδικευόταν σε επιμέρους πολιτικές μέσα στις οποίες και θα εντάσσονταν τα μέτρα που θα παίρνονταν. Πιστεύω πως έχουν τεθεί οι βάσεις για την επιτυχία αυτού του στόχου και πως, γενικά, κινήθηκε μέσα σε αυτά τα πλαίσια. Δεν θα ήταν, μάλιστα υπερβολή να πω πως για πρώτη φορά ακολουθείται μία συστηματική και σαφής πολιτική όσον αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Σήμερα θα επιχειρήσω, ξεκινώντας από μία κριτική τοποθέτηση απέναντι στη μέχρι τώρα πορεία μας να αναπτύξω και σε ένα βαθμό να επανατοποθετήσω την κυβερνητική πολιτική όσον αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις. Η σημερινή συγκυρία δεν είναι καθόλου τυχαία. Όπως ξέρετε, η κυβέρνηση επεξεργάζεται την γενική οικονομική πολιτική η οποία θα ακολουθήσει την πολιτική σταθεροποίησης. Αυτόματα αυτό σημαίνει μία αντίστοιχη μετεξέλιξη της πολιτικής για τις δημόσιες επιχειρήσεις, σε μία πολιτική που θα ανταποκρίνεται στις νέες συνθήκες και που θα έχει παράλληλα διαμορφωθεί κάτω από την πλούσια εμπειρία, κυρίως των τελευταίων δύο χρόνων. Η εμπειρία αυτή έχει προκύψει από την σε βάθος εξέταση των προβλημάτων των δημοσίων επιχειρήσεων, τη θεωρητική επεξεργασία των θεμάτων, την εξέταση αντίστοιχων διεθνών εμπειριών και τα αποτελέσματα (επιτυχίες και προβλήματα) της πολιτικής που έχει ακολουθηθεί και των μέτρων που έχουν παρθεί.

Πριν προχωρήσω στην συγκεκριμενοποίηση της θεώρησης της κυβέρνησης για το ρόλο-σκοπό των δημοσίων επιχειρήσεων και της πολιτικής που ακολουθεί και θα ακολουθήσει, είναι σκόπιμο να γίνει μία πολύ σύντομη ιστορική αναφορά, για να κατανοηθεί η γενική θέση των δημοσίων επιχειρήσεων στην οικονομία σήμερα καθώς

και η φύση και τα αίτια των προβλημάτων τους.

Η ανάλυση από το κράτος επιχειρηματικής δραστηριότητας άρχισε στις αρχές του αιώνα αλλά έγινε εντονότερη μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο, και εξελίχθηκε παράλληλα με την ανάπτυξη των βασικών για κάθε εποχή τομέων της ελληνικής οικονομίας. Ουσιαστικά το κράτος συγκεντρώνει την επιχειρηματική του δραστηριότητα σε έργα υποδομής, ανάλογα στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα. Παρόλο που μπορεί να μην υπήρχε μία εκφρασμένη πολιτική όσον αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις, μπορούμε να διακρίνουμε μία βασική κινητήρια οικονομική δύναμη και αυτή ήταν η ανάγκη αναπλήρωσης κενών, ιδιαίτερα στο χώρο της υποδομής, που προέκυπταν είτε λόγω ανεπαρκειών της αγοράς (φαινόμενο που είναι κοινό για όλες τις αναπτυσσόμενες χώρες) είτε λόγω απροθυμίας/ανικανότητας του ιδιωτικού κεφαλαίου να αναλάβει τις σχετικές επενδύσεις. Παράλληλα, σαφώς διαφαίνεται η πολιτική πρόθεση να αποφευχθεί η άμεση παραχώρηση σε ιδιώτες (που μάλλον θα ήταν ξένοι) σημαντικής οικονομικής και πολιτικής εξουσίας, που θα συνόδευε την ιδιωτική κατοχή και λειτουργία ιδιαίτερα σε τομείς που είναι φυσικά μονοπώλια, καθώς και σε κλάδους στρατηγικής σημασίας.

Και ενώ αυτός ο ρόλος των δημοσίων επιχειρήσεων και οι κεντρικοί στόχοι (της δημιουργίας αναπτυξιακής υποδομής με κάποιο έλεγχο της αναπτυξιακής διαδικασίας), σε ένα πρώτο στάδιο εκπληρώθηκαν με σχετική επιτυχία, η μετέπειτα πολιτική (ή έλλειψη πολιτικής) ήταν τέτοια ώστε οι δημόσιες επιχειρήσεις να φθάσουν σε πολλές περιπτώσεις να είναι οικονομικά αναποτελεσματικές και να αναπτύσσονται με τάσεις χιχαντισμού σε βάρος της υπόλοιπης οικονομίας. Οι λόγοι για αυτή την εξέλιξη, όπως ανέφερα και σε παλαιότερη ομιλία μου, μπορούν να συνοψισθούν στους εξής:

- (I) Στην έλλειψη συγκεκριμένης πολιτικής κατά δραστηριότητα δηλαδή στην έλλειψη επιτελικού ρόλου του κράτους που θα παίρνει, μάλιστα, υπόψη του τις αλλαγές που επέρχονται με την ανάπτυξη της οικονομίας.
- (II) Στην ανάπτυξη ποικίλων συμφερόντων στο χώρο των προμηθειών και του εισαγωγικού εμπορίου με προορισμό τις κρατικές επενδύσεις και ανάγκες.
- (III) Στην αντιμετώπιση του προβλήματος της αποσχόλησης και της χρησιμοποίησης του εργατικού δυναμικού των δημοσίων επιχειρήσεων για λόγους εκλογικής πελατείας.
- (IV) Στην ύπαρξη μίας γραφειοκρατίας στελεχών και ενός συνδικαλιστικού κινήματος που τα συμφέροντά τους ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό με την απρογραμμάτιστη ανάπτυξη και την αυτονόμηση των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Μέσα σε μία διαμορφωμένη με αυτό τον τρόπο κατάσταση στο χώρο των δημοσίων επιχειρήσεων και με σημαντικές αλλαγές στις δομές της οικονομίας (συμπλήρωση των βασικών υποδομών, βελτίωση

της αγοράς κεφαλαίου και άλλων μηχανισμών της αγοράς, και μία γενική ανάπτυξη) κληθήκαμε να επαναπροσδιορίσουμε το ρόλο-σκοπό των δημοσίων επιχειρήσεων. Αυτό μας έδωσε τη δυνατότητα στην συνέχεια να ακολουθήσουμε μία συνειδητή πολιτική με συγκεκριμένους στόχους και να μην αφήσουμε την εξέλιξη στον χώρο των δημοσίων επιχειρήσεων στην ανεξέλεγκτη επίδραση των πολλαπλών παραχόντων που αναφέρθηκαν προηγουμένως, όπως είχε γίνει τις τελευταίες δεκαετίες.

Συνοπτικά μπορούμε να πούμε, ότι σήμερα βλέπουμε την ύπαρξη και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων 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 και τηλεφωνικών υπηρεσιών, στους σιδηροδρόμους.
3. Σε τομείς όπου υπάρχουν σημαντικές εξωτερικές οικονομίες, όπως στις αστικές συγκοινωνίες, στις υποδομές του τριτογενούς τομέα.

Με την λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων σε αυτούς τους τομείς πρέπει να επιδιώκεται η οικονομική αποτελεσματικότητα, ενώ, κατά περίπτωση και ανάλογα με την κυβερνητική πολιτική, μπορούν να επιδιωχθούν στόχοι ανακατανομής του εισοδήματος (άσκηση, δηλαδή, κοινωνικής πολιτικής) και στόχοι επηρεασμού βασικών οικονομικών μεγεθών (άσκηση, δηλαδή, μακροοικονομικής πολιτικής).

Η οικονομική αποτελεσματικότητα έχει δύο πτυχές: την αποτελεσματική κατανομή των πόρων σε εθνική κλίμακα και την αποτελεσματική λειτουργία σε επίπεδο επιχείρησης. Η ύπαρξη μονοπωλίων που καθορίζουν την παραγωγή τους στοχεύοντας στην μεγιστοποίηση των κερδών τους έχει σα συνέπεια τη μη βέλτιστη χρήση των πόρων και σαν ένα τρόπο για την αποτροπή αυτού του γεγονότος βλέπουμε την λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων σε κλάδους φυσικών μονοπωλίων. Σε αναποτελεσματική κατανομή των πόρων (δηλαδή σε σπατάλη πόρων) μπορεί να οδηγήσει και η υπέρμετρη ανάπτυξη (χιλιαντισμός) των δημοσίων επιχειρήσεων που πρέπει επίσης 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

οι διαν. δραστηριότητες είναι 9 αλφάβητο

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.

Ενας τρόπος άσκησης κοινωνικής πολιτικής είναι μέσα από τις δημόσιες επιχειρήσεις. Ο τρόπος αυτός μπορεί να είναι ο αποτελεσματικότερος, ιδιαίτερα όταν μία από τις κοινωνικές ομάδες που εμπλέκονται στην ανακατανομή του εισοδήματος σχετίζεται άμεσα με τη δημόσια υπηρεσία (είτε σαν καταναλωτές των προϊόντων είτε σαν προμηθευτές εισροών στην παραγωγική διαδικασία). Λόγω του συνολικού μεγέθους και των στρατηγικών θέσεων που κατέχουν ορισμένες δημόσιες επιχειρήσεις στην οικονομία, η πολιτική που ακολουθείται σ' αυτές επηρεάζει τα βασικά οικονομικά μεγέθη. Έτσι οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν σαν εργαλείο μακροοικονομικής πολιτικής για να επηρεασθεί η αναπτυξιακή διαδικασία, η απασχόληση, ο πληθωρισμός, κ.λ.π.

Για την άσκηση μίας πολιτικής με στόχους τόσο κοινωνικούς όσο και μακροοικονομικούς που μπορεί να εξασκηθεί μέσα από τις δημόσιες επιχειρήσεις υπάρχουν συνήθως εναλλακτικοί τρόποι επιδίωξης των ιδίων στόχων, όπως το φορολογικό σύστημα, οι επιδοτήσεις, και οι επιχορηγήσεις, τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας και άλλοι. Για να γίνει η σωστή επιλογή του τρόπου άσκησης μίας πολιτικής και για να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα της είναι απαραίτητο η οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων και οι σχέσεις τους με το κράτος να είναι τέτοιες ώστε να είναι δυνατόν να εκτιμηθεί το κόστος της πολιτικής, καθώς επίσης και το ποιοί και κατά πόσο οφελούνται και αντίστοιχα, ποιοί και κατά πόσο επιβαρύνονται. Συνοψίζοντας τα παραπάνω, μπορούμε να πούμε πως η κυβέρνηση βλέπει τις δημόσιες επιχειρήσεις σαν εργαλεία άσκησης κοινωνικής και μακροοικονομικής πολιτικής, αλλά μόνο εάν αυτός είναι ο καλύτερος τρόπος για να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι. Συνήθως η άσκηση κοινωνικής ή μακροοικονομικής πολιτικής μέσω των δημοσίων επιχειρήσεων επηρεάζει αρνητικά την οικονομική αποτελεσματικότητα στο επίπεδο της επιχείρησης, και αυτό πρέπει να υπολογισθεί στο κόστος άσκησης της πολιτικής.

Για να λειτουργήσουν οι δημόσιες επιχειρήσεις στα πλαίσια που σκιαγραφήθηκαν παραπάνω, η πολιτική που έχει ακολουθήσει μέχρι σήμερα η κυβέρνηση 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.

Όπως ανέφερα και προηγουμένως, υπάρχει συσχετισμός ανάμεσα στην γενική οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και στην πολιτική της όσον αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις. Το πρόγραμμα εξυγίανσης των δημοσίων επιχειρήσεων μπορεί να παραλληλισθεί με το πρόγραμμα σταθεροποίησης της οικονομίας. Έχει μία έννοια μεταβατικότητας

στο ότι παίρνονται προσωρινά μέτρα που θα αντιστρέψουν μία αρνητική πορεία, αλλά παράλληλα μπαίνουν οι βάσεις για πιο ριζικές αλλαγές που θα επιτρέψουν στο μέλλον μία σταθερή ανάπτυξη. Εάν θέλουμε επιγραμματικά να αναφερθούμε στις ριζικές αλλαγές που απαιτούνται στο χώρο των δημοσίων επιχειρήσεων, μπορούμε να πούμε ότι υπάρχει ανάγκη εκσυγχρονισμού. Μιλώντας για εκσυγχρονισμό των δημοσίων επιχειρήσεων αναφερόμαστε 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 παραθέσω στη συνέχεια την 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. Για όσους έχουν παρακολουθήσει τα προγράμματα εξυγίανσης θα γίνει αμέσως αντιληπτό πως οι πολιτικές και τα μέτρα για τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων επιχειρήσεων είναι, όπως είναι φυσικό, συνέχεια και προέκταση αυτών της εξυγίανσης. Μπορούμε να πούμε, επομένως, πως το κέντρο βάρους της κυβερνητικής πολιτικής όσον αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις μετεξελίσσεται από την εξυγίανση στον εκσυγχρονισμό.

Για λόγους ανάλυσης και συγκεκριμενοποίησης της πολιτικής ξεχωρίζουμε πέντε επιμέρους χώρους 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

Κατά κοινή ομολογία η αναποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις απαρχαιωμένες οργανωτικές δομές, διαδικασίες και κανόνες λειτουργίας. Η εξειδίκευση και υλοποίηση των προγραμμάτων εξυγίανσης ρυθμίζουν ειδικά προβλήματα κάθε επιχείρησης, αλλά η κυβέρνηση, επιπλέον, προωθεί-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 ΔΕΚΟ σήμερα παρατηρείται ουσιαστική έλλειψη συστηματικού προγραμματισμού και ελέγχου των αποτελεσμάτων τους. Τα προγράμματα ανάπτυξης τους δεν δείχνουν σημαντικές στρατηγικές επιλογές και εναλλακτικές λύσεις. Διαμορφώνονται από απομονωμένες επιτελικές ομάδες και συνήθως παραμένουν άγνωστες και για πολλά στελέχη ακόμη. Οι βασικές μονάδες δεν έχουν προγράμματα δράση 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 δρομολόγησε 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 αναλύσης 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 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 εταιρικούς στόχους σε χρονικά ρεαλιστικές βάσεις. Στη σύνταξη πενταετούς προγράμματος υποχρεούνται και οι μεγάλες μονάδες και 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, πως, 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. 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.λ.π. 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 σε ένα νομό, τα Ξενία του ΕΟΤ, κ.λ.π.

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 εργαζομένου (και στελλέχους) 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 να κληθούν να προχωρήσουν στη δημιουργική περιγραφή των καθηκόντων των θέσεων εργασίας, ούτως ώστε να επιτευχθεί εμπλουτισμός της εργασίας, δηλαδή να γίνει πιο ενδιαφέρουσα, να αποκτήσει νόημα συνδεδεμένη με τους στόχους της επιχείρησης και να οδηγεί, 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 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 αντιμετώπισή του. Η πολιτική της κυβέρνησης για τη λύση του προβλήματος κινείται σε δύο κατευθύνσεις: (i) στη μετακίνηση προσωπικού από χώρους όπου υπάρχει υπερέπάρκεια σε χώρους όπου υπάρχουν ελλείψεις είτε αυτό είναι ενδοεπιχειρησιακά είτε μεταξύ επιχειρήσεων, και (ii) στον περιορισμό των προσλήψεων στις απολύτως απαραίτητες ούτως ώστε να μειωθεί ο αριθμός των υπεράριθμων με την 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 το τρόπο επιδιώκεται να γίνει μία πρώτη σύνδεση ανάμεσα στην εξέλιξη του προσωπικού και τον προϋπολογισμό, κάτι το οποίο θα αποτελεί τμήμα του προγραμματισμού όταν αυτός εφαρμοσθεί. Σχετικά με τις απαραίτητες μετακινήσεις προσωπικού θα χρειασθεί να αντιμετωπισθούν 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 προωθεί η κυβέρνηση. 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 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 αυτό το σύστημα σπάζουν 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 μία αντικειμενική άμεση σύνδεση μέρους της αμοιβής της εργασίας με το παραχόμενο έργο. Με τη λήξη του προγράμματος σταθεροποίησης της οικονομίας, η κυβέρνηση επεξεργάζεται την εισοδηματική πολιτική για το 1988, και 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 της Κυβέρνησης 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 θεωρητική προσέγγιση, οι επιχειρήσεις να ελαχιστοποιούν το κόστος παραγωγής και να ορίζουν τις τιμές ίσες με το μακροχρόνιο οριακό κόστος. Στην πράξη αυτό είναι, αφενός μεν, μερικές φορές δύσκολο να εφαρμοσθεί και, αφετέρου, απαιτούνται προσαρμοχές στον κανόνα λόγω δυσλειτουργιών του μηχανισμού της αγοράς. Γενική κυβερνητική πολιτική είναι τα τιμολόγια να αντανakλούν το μακροχρόνιο οριακό κόστος υπο την προϋπόθεση ότι θα καλύπτουν ορισμένους χρηματοοικονομικούς και άλλους στόχους που θα θέτει η Κυβέρνηση, όπως η αυτοχρηματοδότηση μέρους των επενδύσεων. Εννοείται πως οι επιχειρήσεις θα πρέπει να στοχεύουν συνεχώς στην ελαχιστοποίηση του κόστους παραγωγής.

Πέρα από το ^{μικτό κέρ} γενικό επίπεδο των τιμών, ιδιαίτερη σημασία έχει η διάρθρωση τους. Αφού ^{το γενικό επίπεδο} καθοριστεί από 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 μεχέθη 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. Στα πλαίσια της εξυγίανσης έγιναν και μερικές σημαντικές αυξήσεις στο γενικό επίπεδο των τιμών για όσες δημόσιες επιχειρήσεις είχε κρατηθεί το επίπεδο χαμηλότερα του κόστους χωρίς αυτό να είναι αποτέλεσμα καθαρά εκφρασμένης κοινωνικής πολιτικής. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα είναι τα τιμολόγια της Ολυμπιακής Αεροπορίας για τα οποία η Κυβέρνηση αποφάσισε αύξηση κατά 50% σε πραγματικές τιμές σε ένα έτος, ούτως ώστε να πλησιάσουν το κόστος και να αντανakλούν την ανταγωνιστική θέση της αεροπορικής μεταφοράς σε σχέση με τα άλλα μέσα (σιδηρόδρομος, λεωφορεία, πλοία). Επιπλέον, στην προκειμένη περίπτωση, οι εξαιρετικά χαμηλοί ναύλοι ήταν στην ουσία μια ανακατανομή εισοδήματος στους χρήστες του αεροπλάνου που, ως επί το πλείστον, προέρχονται από τα υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα.

ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Οι επενδύσεις των δημοσίων επιχειρήσεων είναι της τάξης του 20% του συνόλου των επενδύσεων παχίου 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 πολλά δισεκατομμύρια δραχμές.

Το σταθεροποιητικό πρόγραμμα της οικονομίας έβαλε σοβαρούς περιορισμούς στη διάθεση πόρων για επενδύσεις δημοσίων επιχειρήσεων. Εντούτοις η Κυβέρνηση προχώρησε στον εκσυγχρονισμό των Ελληνικών Διυλιστηρίων ενώ οι επενδύσεις των άλλων μεγάλων δημοσίων επιχειρήσεων την τελευταία διετία παρέμειναν στα ίδια επίπεδα.

Εν τω μεταξύ
Εξοπλισμός
Ετσι καθυστέρησε ο εκσυγχρονισμός (με ηλεκτροκίνηση, τηλεπικοινωνιακή σηματοδότηση, κλπ) του δικτύου του ΟΣΕ που είναι πλέον απαρχαιωμένος αφού είχε παραμεληθεί για δεκαετίες. Η στενότητα πόρων είναι επίσης ο κύριος λόγος που καθυστερεί ο εκσυγχρονισμός του βασικού τεχνικού εξοπλισμού του ΟΤΕ, η αντικατάσταση δηλαδή του ηλεκτρομηχανικού με ηλεκτρονικό. Από την άλλη πλευρά όμως, λόγω της σπουδαιότητας της υψηλής τεχνολογίας για την ανάπτυξη της χώρας, ο ΟΤΕ προχωράει σε σχετικές επενδύσεις.

Η πρόθεση της Κυβέρνησης 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 υπάρχοντων πόρων. Οι πόροι που πηγαίνουν για επενδύσεις των δημοσίων επιχειρήσεων (που όπως ανεφερα 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 αποδοτικότητά τους στην εθνική οικονομία και την κοινωνία να είναι τουλάχιστον ίση με αυτήν που θα απέφεραν εναλλακτικές χρήσεις των επενδυόμενων πόρων.

ΣΧΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΚΡΑΤΟΥΣ

Κοινωνικός ισολοχισμός και προϋπολογισμός

Επως ανέφερα προηγουμένως, η Κυβέρνηση μπορεί να κρίνει σκόπιμο να ασκήσει μέσω μιας δημόσιας επιχείρησης κοινωνική ή μακροοικονομική πολιτική. 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 οφελών από τις τυχόν παροχές. Ειδικώς δημιουργείται ασάφεια όσον αφορά την έκταση της κοινωνικής πολιτικής, το κόστος και τα αποτελέσματά της με συνέπεια την ~~σπατάλη πόρων~~. Επιπλέον γίνεται σχεδόν αδύνατο να κριθεί σε τι βαθμό τα οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησης είναι απόρροια καλής ή κακής διαχείρισης και κατά πόσο 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 που για τη συμφωνία των μεγεθών. Το κόστος άσκησης της πολιτικής θα επιβαρύνει τον αρμόδιο δημόσιο φορέα ο οποίος και 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 συνεπιδρατούν κρατιόνται χαμηλά, ή και γενικότερα να στηρίξουν ~~με~~ ^{να} δημόσιες επιχειρήσεις ~~η οποία~~ ^{η οποία} δεν θα επιβίωναν στην ελεύθερη αγορά. Οι λόγοι για τους οποίους γίνεται αυτό είναι η για κοινωνική πολιτική ή επειδή υπάρχουν εξωτερικές οικονομίες από τις οποίες οφελείται 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. Η Κυβέρνηση θα προχωρήσει στη μελέτη του θέματος.

Εποπτεία - αυτονομία

Στόχος της Κυβέρνησης είναι να δοθεί στις δημόσιες

^ [πιχειρήσεις 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 σχέσεών τους. Η Κυβέρνηση προχωράει στην εκπλήρωση των προϋποθέσεων που απαιτούνται για να λειτουργήσει η αυτοτέλεια αποδοτικά και όχι τελικά σε βάρος του κοινωνικού συνόλου. 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 Κυβέρνηση να είναι ενήμερη για την πορεία των δημοσίων επιχειρήσεων, χωρίς να *αδυνατεί ενεργητικά να κρατάει και αναπτύσσει τη λειτουργία τους.*

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 διακεκριμένα άτομα με θεωρητική γνώση και πρακτική εμπειρία του αντικειμένου της επιχείρησης.

Η τροπολογία που κατέθεσε ο πρωθυπουργός πρόσφατα στη Βουλή έχει σαν στόχο την διευκόλυνση των δημοσίων επιχειρήσεων, όπου αυτό κριθεί σκόπιμο, με απαλλαγή από διάφορες γραφειοκρατικές διαδικασίες.

Προγραμματικές συμφωνίες

ήδη στην ημερίδα

Η Κυβέρνηση θα μελετήσει τη σκοπιμότητα χρησιμοποίησης προγραμματικών συμφωνιών ανάμεσα στο κράτος και στις δημόσιες επιχειρήσεις σαν εργαλείο για 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 διάρκεια τους θα κυμαίνεται ανάλογα με την επιχείρηση, αλλά η παρακολούθησή τους θα γίνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Οι προγραμματικές συμφωνίες συμβάλλουν στο ξεκαθάρισμα των σχέσεων του κράτους και της δημόσιας επιχείρησης, συντελούν στην αυτοτελή δράση της επιχείρησης στα πλαίσια της προγραμματικής συμφωνίας η οποία δεν επιβάλλεται από το κράτος αλλά είναι αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων μεταξύ της πολιτείας και της επιχείρησης (της διοίκησης και, κατά προτίμηση, και των εργαζομένων). Εξίσου σπουδαίο είναι ότι παρακινούν 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 εργαζομένους (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 προαγράμματα ή άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Προγραμματικές συμφωνίες κράτους και δημοσίων επιχειρήσεων έχουν συναφθεί σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες απο τις οποίες μπορούν να αντληθούν χρήσιμα συμπεράσματα.

ΣΧΕΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΗ

Οι περισσότερες δημόσιες επιχειρήσεις στην Ελλάδα, ιδιαίτερα αυτές που παρέχουν βασικές υπηρεσίες, λειτουργούν κάτω από ένα καθεστώς μονοπωλιακό ή ολιγοπωλιακό. Επώς ειπώθηκε στην αρχή ένας από τους βασικούς στόχους της Κυβέρνησης είναι, μέσα από την πολιτική της που αναπτύχθηκε προηγουμένως, να αποφευχθούν οι αρνητικές συνέπειες αυτής της κατάστασης. Πιστεύουμε, όμως, πως θα πρέπει να υπάρχουν και πιο άμεσοι θεσμοί απο 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. Ο θεσμός λειτουργεί σχεδόν δυο 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 Διαταχμάτων. Οι επιχειρήσεις αυτές είναι:

- ♦ Η Εταιρία Υδρευσης Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (ΕΥΔΑΠ)
- ♦ Ο Οργανισμός Λιμένα Πειραιά (ΟΛΠ)
- ♦ Ο Οργανισμός Λιμένα Θεσσαλονίκης (ΟΛΘ)
- ♦ Ο Οργανισμός Υδρευσης Θεσσαλονίκης (ΟΥΘ)
- ♦ Ο Οργανισμός Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης (ΟΑΘ)

Παράλληλα προετοιμάζεται μια δεύτερη σειρά Προεδρικών Διαταχμάτων που συμπληρώνουν το θεσμικό πλαίσιο του νόμου 1365/83 στις τρεις πρώτες επιχειρήσεις (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΟΣΕ) και αφορούν την

προσαρμογή του ιδρυτικού νόμου, την 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 παρουσιάστηκαν μια σειρά από προβλήματα, που σε μεγάλο βαθμό απέρρεαν από διαφορετικές ερμηνείες που δίνονταν στους ρόλους που έπαιζαν η Κυβέρνηση, η Ανώτατη Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου (ΑΣΚΕ) και το Διοικητικό Συμβούλιο. 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, κλπ, ενώ είναι αρμόδιο για την διοίκηση της επιχείρησης. Η ΑΣΚΕ εγκρίνει μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα θέματα, ενώ έχει γνωμοδοτικό και συμβουλευτικό ρόλο για ~~βραχυπρόθεσμα~~ *το πεννημιό και 4-5 α ετήσια θέματα. Η ΑΣΚΕ ελέγχει τη ποιότητα και ποσότητα των υπηρεσιών ενόσω θα τη βρίσκει ως Δ-Σ.*
Προστασία του Καταναλωτή

Παρόλο που η Κυβέρνηση μπορεί να ελέγχει τα τιμολόγια των δημοσίων επιχειρήσεων, η ύπαρξη μονοπωλιακών καταστάσεων μπορεί να εκφρασθεί 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, κλπ.

Η Κυβέρνηση στους στόχους που θα θέτει στις δημόσιες επιχειρήσεις θα περιλαμβάνει και στόχους για βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών ή αγαθών. Σ' αυτή την κατεύθυνση μπορούν να παίξουν θετικό ρόλο και τα όργανα κοινωνικού ελέγχου στις κοινωνικοποιημένες επιχειρήσεις. Επιπλέον, όμως, η Κυβέρνηση πιστεύει πως 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 η Κυβέρνηση θα μελετήσει τις δυνατότητες δημιουργίας θεσμών που θα το επιτυγχάνουν.