

Αθήνα 25 Νοεμβρίου 1987

κ.κ. Σημίτη
Παπαντωνίου

Απελευθέρωση των Δημοσίων Επιχειρήσεων
από την Εποπτεία του Κράτους

- Αν θέλουμε να δώσουμε μιά σοβαρή συνέχεια στη πολιτική μας για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις, με την στενή αλλά και με την ευρεία έννοια, όπως αυτή εκφράστηκε με το κείμενο του ΕΣΑΠ, τότε πρέπει να προχωρήσουμε σε μιά σταδιακή απελευθέρωση των Δημοσίων Επιχειρήσεων από την εποπτεία του Κράτους. Η οικονομική αποτελεσματικότητα που θέσαμε σαν βασική αρχή λειτουργίας ή γενικώτερα ο Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων, προϋποθέτει μεγάλη ελευθερία και ανεξαρτησία στις αποφάσεις τους.
- Κάνω λοιπόν τη πρόταση να προχωρήσουμε σε μελέτη, χωρίς καμία δημοσιότητα, του όλου συστήματος προληπτικών ελέγχων που υπάρχουν σήμερα για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και την αντικατάστασή τους με σύστημα ελέγχων εκ των υστέρων, με παράλληλη διατύπωση προγραμμάτων και στόχων.
- Η πρόταση είναι τολμηρή και μπορεί να φανεί λίγο ανεόρατη ή δύσκολο να πραγματοποιηθεί, τη στιγμή για παράδειγμα, που ψηφίστηκε ο νόμος για τις προσλήψεις στο Δημόσιο Τομέα.
- Γιαυτό σας παρακαλώ να έχουμε μιά πρώτη ανταλλαγή απόψεων πάνω σε αυτό το θέμα.

Σας εσωκλείω για ενημέρωση ένα πρώτο κείμενο, όχι πολύ καλό ακόμα, που παρουσιάζει τις πρώτες απόψεις για το ζήτημα.

Με εκτίμηση

Δημήτρης Παπούλιας

ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ
ΤΟΥ ΕΥΡΥΤΕΡΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.

Είναι γεγονός ότι η ενοποίηση της Κοινής Αγοράς το 1992 ανοίγει νέες προοπτικές ανάπτυξης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα όπως την συνεργασία στην υψηλή τεχνολογία, την συνεργασία μέχρι την πολυεθνικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων (Δ.Ε.) καθώς και την χρηματοοικονομική συνεργασία των κρατών μελών στον δημόσιο τομέα.

Ανεξάρτητα από τη μορφή που θα πάρει στο μέλλον ένας ευρωπαϊκός δημόσιος τομέας θα πρέπει να εύχεται και να αναμένει κανείς συμφωνία των κρατών μελών σε όλο και περισσότερα ζητήματα όπως το μέλλον των μεγάλων Δ.Ε. που ανήκουν σε φθίνοντες κλάδους της οικονομικής δραστηριότητας, στο θέμα του διαχωρισμού των κοινωνικών στόχων από τους οικονομικούς και ανάληψη του κόστους των πρώτων από το κράτος και τέλος ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των Δ.Ε.

Όσον αφορά το τελευταίο αυτό ζήτημα ήδη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει διαμορφώσει σαφή θέση που στηρίζεται στο δίπτυχο : ίση μεταχείριση των ιδιωτικών και των δημοσίων επιχειρήσεων από το κράτος (όπως αυτή εκφράζεται με τις οδηγίες περί διαφάνειας των σχέσεων κράτους-επιχειρήσεων) και δεύτερον ουδετερότητα στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων.

2. ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ Δ.Ε.

Η εξίσωση όμως των όρων του παιχνιδιού μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν σημαίνει μόνο την ανάληψη των υποχρεώσεων που συνεπάγεται η διαφάνεια σχέσεων κράτους-δημοσίων επιχειρήσεων αλλά και ότι πρέπει να καταβληθεί προσπάθεια από τα κράτη-μέλη για περισσότερη ευκαμψία των Δ.Ε. με αντίστοιχη μείωση των νομικών και θεσμικών περιορισμών.

Στα πλαίσια της προσπάθειας αυτής προτείνεται η αλλαγή του ελέγχου των επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα από προληπτικό (a priori) σε κατασταλτικό (ex posteriori).

Είναι γεγονός ότι το σημερινό καθεστώς προληπτικού ελέγχου είναι γραφειοκρατικό και εμποδίζει την ευελιξία των επιχειρήσεων. Η πρωθυπουργική απόφαση του Σεπτεμβρίου αποτελεί το πρώτο σημαντικό πρακτικό βήμα

το οποίο όμως πρέπει να γενικευθεί και συστηματοποιηθεί σε έναν νόμο πλαίσιο για τη λειτουργία του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Είναι χαρακτηριστικό ότι παρόμοιοι νόμοι έχουν συνταχθεί σε πολλές χώρες της ΕΟΚ και ιδίως στην Ιταλία, Βρετανία, Γαλλία από όπου θα μπορούσε να αντληθεί πολύτιμη πείρα.

Η πρόταση στηρίζεται στον διαχωρισμό των πολιτικών στόχων από την ευθύνη της επιχειρηματικής δραστηριότητας και περιορίζει το ρόλο κράτους στο πρώτο δηλ. (i) τον προσδιορισμό των μεσοπρόθεσμων στόχων και πολιτικών και (ii) την εκ των υστέρων αξιολόγηση -του βαθμού επίτευξης αυτών.

3. ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΓΙΑ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ Δ.Ε.

Είναι προφανές ότι ένα πλαίσιο λειτουργίας του ευρύτερου δημόσιου τομέα πρέπει να ρυθμίζει με διαφορετικό τρόπο τη λειτουργία διαφορετικών τύπων επιχειρήσεων. Μπορεί π.χ. να διακρίνει τις επιχειρήσεις κερδοσκοπικού χαρακτήρα από αυτές μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα όπως οι κοινωφελείς οργανισμοί, ιδρύματα κλπ. Επι πλέον μεταξύ των επιχειρήσεων κερδοσκοπικού χαρακτήρα υπάρχουν αυτές που δρουν κάτω από ανταγωνιστικές συνθήκες, αυτές που λόγω οικονομικών κλίμακας αποτελούν φυσικά μονοπώλια και τέλος επιχειρήσεις που είναι μεγάλης εθνικής σημασίας για την άμυνα και ασφάλεια της χώρας. Στην πρώτη κατηγορία είναι αυτονόητο ότι η αλλαγή ελέγχου από προληπτικό σε κατασταλτικό επιβάλλεται ώστε να καταστούν αυτές ανταγωνιστικές με τις αντίστοιχες ιδιωτικές. Στη δεύτερη κατηγορία είναι πιθανότερο να χρειάζεται η αλλαγή του ελέγχου να συνοδεύεται και από μία σειρά από κανονισμούς στα ζητήματα που ελπίζεται ότι θα αποτελέσουν αντικείμενο κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής στον Δημόσιο τομέα : το θέμα του διαχωρισμού της κοινωνικής πολιτικής από τους επιχειρηματικούς στόχους και την ανάληψη του κόστους της πρώτης από το κράτος και το θέμα Ευρωπαϊκής πολιτικής σχετικά με τις (ελλειμματικές) επιχειρήσεις των φθινόντων κλάδων της οικονομικής δραστηριότητας και των κλάδων που η ιδιωτική δραστηριότητα θα ήταν απρόθυμη να αναλάβει.

4. ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ Δ.Ε ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.

Ενα πλαίσιο λειτουργίας του δημόσιου τομέα θα πρέπει να αναφέρεται σε δύο κυρίως θέματα : πρώτον στο ρόλο του κράτους στις δημόσιες επιχειρήσεις και δεύτερο στη θέσπιση διοικητικών οργάνων των επιχειρήσεων συνεπών με την ιδέα της αλλαγής του ελέγχου απο προληπτικό σε κατασταλτικό.

Σχετικά με το πρώτο θέμα έχει αναφερθεί ότι ο ρόλος του κράτους περιορίζεται στον προσδιορισμό των στόχων και στον έλεγχο των αποτελεσμάτων της επιχείρησης.

Πιό συγκεκριμένα : Η κυβέρνηση καθορίζει στόχους στα πλαίσια πενταετούς προγράμματος και οι επιχειρήσεις αναπτύσσουν τα επιχειρησιακά τους προγράμματα με βάση τους παραπάνω στόχους . Τα προγράμματα εξειδικεύονται με βάση το νόμο πλαίσιο ο οποίος περιέχει κανόνες σχετικά με :

- τον καθορισμό οικονομικών στόχων που συνήθως εκφράζονται με τη μορφή του ποσοστού απόδοσης στο κεφάλαιο.
- τον καθορισμό των τιμολογίων (π.χ. τιμές αγοράς για τις ανταγωνιστικές, το μακροχρόνιο οριακό κόστος για τα φυσικά μονοπώλια) καθώς και τον διαχωρισμό της κοινωνικής πολιτικής μέσω μειωμένων τιμολογίων.
- καθορισμό κανόνων για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τις επενδύσεις (π.χ. απόδοση ανάλογη με του ιδιωτικού τομέα).
- Ανάπτυξη στόχων επίδοσης που θα εκφράζονται σε υλικούς όρους ή όρους μείωσης κόστους και θα είναι συγκρίσιμοι με τον ιδιωτικό τομέα (π.χ. παραγωγικότητα, συμμετοχή του κόστους εργασίας στο συνολικό κόστος παραγωγής, αριθμός και σύνθεση απασχολούμενων).
- Ορια και τρόποι εξωτερικής χρηματοδότησης και σχέση αυτής με οικονομικούς στόχους και τιμολογιακή πολιτική.

Εκτός απο τους παραπάνω κανόνες ενα πλαίσιο λειτουργίας επιχειρήσεων που χαρακτηρίζεται απο αποκέντρωση της ευθύνης της επιχειρηματικής δραστηριότητας προς τα εκτελεστικά όργανα της επιχείρησης θα πρέπει απαραίτητα να περιέχει και ενα minimum κανόνων που να εξασφαλίζει τη διαφάνεια των αποφάσεων των εκτελεστικών οργάνων ιδιαίτερα στον τομέα των προσλήψεων και των προμηθειών στα πλαίσια των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Σχετικά με τον έλεγχο των αποτελεσμάτων και αποφάσεων της επιχείρησης προτείνεται η ανασυγκρότηση ή και ενοποίηση των φορέων ελέγχου που υπάρχουν ήδη στο ΥΠΕΘΟ και το Υπουργείο Εργασίας ή Προεδρίας, για τον έλεγχο των οικονομικών στόχων και των προσλήψεων αντίστοιχα. Πρωταγωνιστικό ρόλο παίζει η Γ.Γ. ΔΕΚΟ που ήδη ελέγχει μεγάλο αριθμό επιχειρήσεων του ευρύτερου Δημόσιου τομέα. Οι φορείς αυτοί ελέγχουν κατά τακτά χρονικά διαστήματα τους οικονομικούς δείκτες, τις προσλήψεις και την διαφάνεια των αποφάσεων των επιχειρήσεων.

5. ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ Δ.Ε.

Σχετικά με το δεύτερο θέμα της θέσπισης διοικητικών οργάνων στην επιχείρηση θα πρέπει να υπάρχουν δύο ειδών όργανα :

- Ένα συμβούλιο υπεύθυνο για την εναρμόνιση των στόχων κυβέρνησης και επιχείρησης. Οι εξουσίες του συμβουλίου θα πρέπει επομένως να περιορίζονται σε θέματα όπως ο προϋπολογισμός, διανομή κερδών, δανεισμός κλπ. και όχι σε επιχειρηματικές αποφάσεις. Είναι απαραίτητη η συμμετοχή στο συμβούλιο εκπροσώπων της κυβερνητικής πολιτικής, της επιχείρησης, αλλά και των εργαζομένων και κοινωνικών φορέων έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η κοινωνική αποστολή των επιχειρήσεων.
- Ένα πρόεδρο και μία εκτελεστική επιτροπή. Ο πρόεδρος έχει εκτεταμένες εξουσίες που εκφράζουν στο μέγιστο δυνατό βαθμό την αρχή της ευελιξίας των επιχειρήσεων. Η επιτροπή αποτελείται από τεχνοκράτες τοποθετημένους οργανικά στην επιχείρηση. Τόσο ο πρόεδρος όσο και η επιτροπή προσλαμβάνονται, απολύονται, λαμβάνουν αμοιβές και δέχονται κυρώσεις κατά το δυνατόν όπως συμβαίνει στον ιδιωτικό τομέα.

Τελειώνοντας επισημαίνεται ότι με την πρόταση δεν επηρεάζονται ζητήματα όπως οι εργασιακές σχέσεις στις δημόσιες επιχειρήσεις, η θέση της κυβέρνησης σχετικά με το μέλλον των προβληματικών, ή δυνητική πολιτική ιδιωτικοποιήσεων η οποία αποτελεί διαφορετικό θέμα, ή δυνητικό κλείσιμο κρατικών επιχειρήσεων με όλα τα προβλήματα που αυτό συνεπάγεται (εξασφάλιση εργαζομένων κλπ.).

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΤΟΥ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΕΥΡΥΤΕΡΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ	3102
ΑΡΧΗΓΟΣ	27-10-87
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ	
ΑΡΧΗΓΟΣ	
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ	
ΑΡΧΗΓΟΣ	

1. Διευκρινιστικά στοιχεία

Με σκοπό την εξαίρεσή τους από τον ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟ έλεγχο της Δημόσιας Διοίκησης, της ουσιοστικοποίησης του οικονομικού και οργανωτικού - διοικητικού ελέγχου ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΑ, τα βασικά χαρακτηριστικά στοιχεία που ορίζουν τις επιχειρήσεις αυτές είναι :

α. Το είδος, η κοινωνική σπουδαιότητα και η οικονομική σημασία τους για την εθνική οικονομία των αγαθών και υπηρεσιών που οι επιχειρήσεις αυτές παράγουν.

β. Το οικονομικό περιβάλλον μέσα στο οποίο αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους ανεξάρτητα από τη νομική μορφή της επιχείρησης.

γ. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κλάδου οικονομικής δραστηριότητας και η σχέση ελέγχου των απασχολούμενων μέσω παραγωγής ανάλογα με το καθεστώς ιδιοκτησίας τους, Δημόσιο - Ιδιώτες.

2. Ορισμός Επιχειρήσεων που είναι αναγκαία η διαφοροποίηση του ελέγχου από ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟ σε ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟ.

Με βάση τα (α), (β) και (γ) οι επιχειρήσεις αυτές ορίζονται :

ΟΛΑ τα νομικά πρόσωπα ανεξάρτητα νομικού καθεστώτος (Ν.Π.Δ.Δ.,

Ν.Π.Ι.Δ., ΙΔΡΥΜΑΤΑ, ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ, Α.Ε.) που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα σε παραγωγικούς κλάδους, ή αγορές που χαρακτηρίζονται από συνθήκες πλήρους ή ολιγοπωλειοκού ανταγωνισμού, με σκοπό την επίτευξη οικονομικού αποτελέσματος, που προορίζεται για διανομή στους ιδιοκτήτες των μέσων παραγωγής ανεξάρτητα αν αυτοί είναι δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα.

Σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό ,

α. Αποκλείονται από τον εξορισμό οι επιχειρήσεις:

- Που είναι Δημόσιες κοινωφελούς χαρακτήρα.
- Που ασκούν την επιχειρηματική τους δραστηριότητα με βάση την εκμετάλλευση κάποιου προνομίου της πολιτείας: Μονοπώλεια, Μονοψώνια.
- Που είναι εξισωτικοί μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί, ιδρύματα κ.λ.π. ανεξάρτητα νομικής μορφής.
- Που ασκούν δραστηριότητα στην οποία λόγω κλίμακας δεν είναι δυνατή η ανάπτυξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.
- Που με την δραστηριότητά τους επιτελούν ρόλο εθνικής σημασίας ως προς το κοινωνικό σύνολο μη δυναμένης να αφηθεί στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Επιχειρήσεις παραγωγής πολεμικού υλικού κ.λ.π.

β. Έλεγχος μη εξαιρουμένων επιχειρήσεων

Προληπτικός έλεγχος στα πλαίσια της Δημόσιας Διοίκησης, που ενδεχόμενα θα πρέπει να βελτιωθεί με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας.

3. Πλαίσιο ελέγχου εξαιρούμενων επιχειρήσεων

Βασικό κριτήριο επιχειρήσεων που δύναται να εξαιρεθούν είναι οι συνθήκες ανταγωνισμού που επικρατούν στην αγορά στην οποία αναπτύσσουν την δραστηριότητά τους.

Το μέτρο ελέγχου επομένως είναι οι επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα που λειτουργούν στην (δια αγορά ή κλάδο).

Με βάση την παραδοχή αυτή και με την προϋπόθεση ύπαρξης κλαδικών μελετών, ο έλεγχος θα πρέπει να είναι ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ (και όχι προληπτικός) προκειμένου να επιτευχθούν οι (δικοί όροι ευελπίδας στη λήψη των επιχειρηματικών αποφάσεων.

α. Κατασταλτικός έλεγχος.

Στοιχεία συγκριτικού ελέγχου.

- Μέση παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής της επιχείρησης και συγκρίσής της με την αντίστοιχη του κλάδου.
- Συνολικό κόστος εργασίας και ποσοστιαία συμμετοχή στο συνολικό κόστος παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών επιχείρησης και κλάδου.
- Αριθμός και σύνθεση απασχολούμενου ανθρώπινου δυναμικού και σύγκριση με ομοειδείς επιχειρήσεις κλάδου με δοσμένη όμοια ή περίπου ὅμοια συγκρότηση κεφαλαίου από άποψη μηχανοργάνωσης.
- Τα οικονομικά αποτελέσματα χρήσεως ή περισσότερων της μίας χρήσεως με δοσμένους μεσομακροπρόθεσμους στόχους ανάπτυξης της επιχείρησης συγκριτικά με τα αντίστοιχα των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα.

β. Τρόπος και διαδικασία ελέγχου.

Με την προϋπόθεση δημιουργίας στο Υπουργείο Εργασίας ή Προεδρίας και το ΥΠΕΘΟ καταλλήλων οργανωτικών μονάδων για τον έλεγχο των προσλήψεων και των οικονομικών δεικτών αντίστοιχα ο τρόπος και η διαδικασία ελέγχου είναι:

- Προσλήψεις:

- * Το Υπουργείο Εργασίας ή Προεδρία να ελέγχει 1,2 ή και 3 φορές το χρόνο τις μεταβολές στο ανθρώπινο δυναμικό και τη σύνθεσή του αυτοδικαίως.
- * Οι εξαιρεθείσες επιχειρήσεις να υποχρεούνται να υποβάλλουν σε τακτά χρονικά διαστήματα (π.χ. κάθε δύο μήνες) το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού, τη σύνθεσή του και καταβαλλόμενη αμοιβή εργασίας.
- * Εκτακτος έλεγχος κάθε φορά που το Υπουργείο Εργασίας ή Προεδρία θεωρεί σκόπιμο.

- Οικονομικοί Δείκτες.

- * Το ΥΠΕΘΟ - ειδική υπηρεσία ελέγχου - θα μπορεί τακτικά κάθε 6 μήνες ή τέλος χρόνου να ελέγχει τους οικονομικούς δείκτες παραγωγικότητας, κόστους εργασίας και κεφαλαίου καθώς και την αποδοτικότητά τους. Αναγκαίο η ύπαρξη και άλλων δεικτών ελέγχου.

Εκτακτα όποτε θεωρηθεί σκόπιμο και πάντως σε χρονικά διαστήματα που θα δικαιολογούνται διαφοροποιήσεις στους υπό έλεγχο δείκτες.

4. Προϋποθέσεις Αποτελεσματικής, Οργανωτικής, Διοικητικής και Οικονομικής Λειτουργίας των Εξισορυγμένων Επιχειρήσεων.

- α. Ελευθερία των Διοικήσεων στη λήψη των επιχειρηματικών αποφάσεων.
- β. Πλήρης ανεξαρτησία Διοικήσεων από Πολιτικό Διαδικασία.
Διαχωρισμός ευθυνών πολιτικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας.

- γ. Εκτίες των οικονομικών αποτελεσμάτων και της σύγκριση των επί μέρους οικονομικών δεικτών, τοποθέτηση στόχων προς επίτευξη και έλεγχος διοικήσεων με βάση τεθέντες στόχους από τους έχοντες οικονομικό συμφέρον (μέτοχοι με βάση τις προβλεπόμενες καταστατικές αυθυμίες).
- δ. Διαμόρφωση σμειβών διοικήσεων ανάλογα με αυτές που επικρατούν στην αγορά.
- ε. Τοποθέτηση διοικήσεων από συλλογικό πολιτικό όργανο: το Υπουργικό Συμβούλιο.

5. Κυρώσεις Διοικήσεων

Οι προβλεπόμενες από το νόμο για τις διοικήσεις των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα και η απόλυσή τους από το όργανο που τις διορίζει.