

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Η συζήτηση γύρω από την έννοια, τον ορισμό και την ταξινόμηση των Δημοσίων Επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερα φτωχή στην Ελλάδα. Μια συζήτηση που αν είχε αναπτυχθεί στο επίπεδο που πρέπει θα μας είχε προφυλάξει από υπεραπλουστευμένους γενικούς κανόνες και συμπεράσματα για τον τομέα των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Ο συνηθισμένος ορισμός μιας Δημόσιας Επιχείρησης βασίζεται στην δημόσια ιδιοκτησία και στο οριακό ποσοστό του 50% και παραπάνω εκ μέρους του δημοσίου. Αν σ' αυτόν τον ορισμό προσθέσουμε το χαρακτηριστικό της επιχειρηματικής δραστηριότητας και της πώλησης των παραγόμενων προϊόντων στην αγορά, αποκλείουμε οργανισμούς που εξαρτώνται άμεσα από το κράτος όπως ερευνητικά κέντρα, συμβουλευτικούς φορείς κλπ. (ορισμός που χρησιμοποιείται από τα Ηνωμένα Έθνη). Ακόμη σε μερικές περιπτώσεις πέρα από το χαρακτηριστικό της ιδιοκτησίας ένα πρόσθετο χαρακτηριστικό που μπορεί να χαρακτηρίσει μια επιχείρηση σαν δημόσια είναι η δυνατότητα του κράτους να ορίζει τα όργανα διοίκησης της (ορισμός που χρησιμοποιείται από την ΕΟΚ).

Ο τόσο γενικός αυτός ορισμός αν και αρκετά χρήσιμος από νομική άποψη δεν διευκολύνει ιδιαίτερα την εξέταση του τομέα των Δημοσίων Επιχειρήσεων από την οικονομική ή την οργανωτική σκοπιά. Ο γενικός ορισμός συχνά δεν χρησιμοποιείται ούτε καν στη συλλογή των εθνικοστατιστικών στοιχείων. Έτσι μερικές φορές στοιχεία εθνικών λογαριασμών που χρησιμοποιούνται για την σύγκριση του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα δεν είναι ακριβή. Κάτι τέτοιο άλλωστε συμβαίνει και με τα ελληνικά στοιχεία. Συχνά υπάρχουν έρευνες ειδικές για την καταγραφή των Δημόσιων Επιχειρήσεων και των χαρακτηριστικών τους σε διάφορες χώρες. Τα δύο πιο γνωστά κέντρα στον τομέα των Δημοσίων Επιχειρήσεων (το Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων και το Διεθνές Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων Αναπτυσσομένων Χωρών) δημοσιεύουν στατιστικά στοιχεία του τομέα όπου οι διαφορές των ορισμών και τα διαφορετικά κριτήρια και χαρακτηριστικά καταγραφής, μεταξύ των χωρών-μελών των κέντρων αυτών είναι εμφανείς.

Στην Ελλάδα οι Εθνικοί Λογαριασμοί συμπεριλαμβάνουν στον τομέα "δημόσιο" τις δημόσιες υπηρεσίες (με ή χωρίς δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια) τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και μόνο μερικές από τις Δημόσιες Επιχειρήσεις του κλασσικού ορισμού (κύρια τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας), αφήνοντας στον "ιδιωτικό τομέα" πληθώρα άλλων δημοσίων επιχειρήσεων κύρια με την νομική μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας και όλες τις θυγατρικές εταιρείες των κρατικών Τραπεζών.

Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας που έχει την ευθύνη της έγκρισης των οικονομικών προγραμμάτων και Δημοσίων Επιχειρήσεων (εκμετάλλευση, επενδύσεις, δανεισμός) περιλαμβάνει στον τομέα Δημόσιες Επιχειρήσεις άσχετα από την νομική τους μορφή, δημόσιους οργανισμούς με διοικητική αυτοτέλεια, οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, συμβουλευτικούς φορείς και δημόσιες επιχειρήσεις όχι όμως τις κρατικές τράπεζες, τις θυγατρικές τους και τις κρατικές ασφαλιστικές εταιρείες. Η ένταξη των δημοσίων αυτών επιχειρήσεων και οργανισμών στο σύστημα του ΥΠΕΘΟ δημιουργεί ένα αρκετά σημαντικό δείγμα από άποψη δημοσιονομική και νομισματική. Άλλωστε οι ιστορικοί λόγοι ύπαρξης αυτού του τομέα στο ΥΠΕΘΟ είναι ακριβώς αυτοί και έχουν εξυπηρετηθεί σε σημαντικό βαθμό.

Από μικροοικονομική και οργανωτική άποψη και κυρίως από άποψη δημιουργίας ενός συστήματος σημείων εποπτείας και αυτονομίας των δημοσίων επιχειρήσεων ο γενικός ορισμός των δημοσίων επιχειρήσεων όχι μόνο δεν μας βοηθάει, αλλά μπορεί να δημιουργήσει και πρόβλημα. Σαν παράδειγμα θα αναφέρω ότι πολλοί νόμοι, διατάγματα και εγκύκλιοι έχουν πρόσφατα χρησιμοποιήσει στην Ελλάδα τον Νόμο 1256/82 που ορίζει τον δημόσιο τομέα και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς) από άποψη δημόσιας διοίκησης.

Συχνά λοιπόν δημιουργήθηκαν κανόνες (π.χ. για προσλήψεις, μισθούς και εργασιακές σχέσεις, μεθόδους προμηθειών, εκτέλεσης έργων, διαδικασιών, εγκρίσεων κλπ) που χειρίζονταν τον ευρύτερο δημόσιο τομέα με ενιαίο τρόπο. Αυτό γιατί δεν έχουμε δημιουργήσει μια ταξινόμηση δημοσίων επιχειρήσεων ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους που θα μας επέτρεπαν να εφαρμόσουμε τους κατάλληλους κανόνες

ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της κάθε ΔΕΚΟ που δεν είναι δυνατόν να εξαφανίζονται κάτω από την γενική επικεφαλίδα δημόσιος τομέας ή ευρύτερος δημόσιος τομέας.

Θα αναφέρω εδώ τις δέκα κύριες μεταβλητές γύρω από τις οποίες θα μπορούσαμε να δημιουργήσουμε συστήματα ταξινόμησης. Οι μεταβλητές αυτές είναι:

- ι) η νομική μορφή*
 - ιι) η οργανωτική δομή*
 - ιιι) οι κύριοι σκοποί/στόχοι*
 - ιυ) η αγορά (ανταγωνιστική, ολιγοπωλιακή, μονοπώλιο)*
 - υ) η τεχνολογία*
 - υι) το κεφάλαιο και η χρηματοδότηση*
 - υιι) το σύστημα λήψης αποφάσεων*
 - υιιι) το κοινωνικο-πολιτικό και το κοινωνικο-οικονομικό υπόβαθρο (βαθμός ύπαρξης εμπορικών ή πολιτικών στόχων, ο ρόλος τους στην αναπτυξιακή διαδικασία κλπ.)*
 - ιχ) ο τομέας οικονομικής δραστηριότητας
- και χ) η κρατική ή κοινωνική εποπτεία.

Φυσικά ακόμη και αν υποθέσουμε ότι σε κάθε μία από τις παραπάνω μεταβλητές δεν εντάσσονται παρά μόνον λίγες κατηγορίες, ο μεγάλος αριθμός κριτηρίων ταξινόμησης δημιουργεί μία πολυπλοκότητα και τόσες πολλές ιδιαιτερότητες που δεν εξυπηρετεί την δημιουργία ενιαίων κανόνων λειτουργίας και εποπτείας έστω και ορισμένων κατηγοριών δημοσίων επιχειρήσεων.

Η προσπάθεια για τη δημιουργία κάποιου "μικτού ή σύνθετου" κριτηρίου ταξινόμησης θα κάνει ουσιαστική την προσφορά της ταξινόμησης στη διαμόρφωση σωστής πολιτικής. Ένα σύνθετο κριτήριο πρέπει να απομονώσει εκείνες από τις μεταβλητές που αναφέρθηκαν παραπάνω και να τις συνδυάσει μεταξύ τους.

Για τη χώρα μας πιστεύω ότι δύο ομάδες μεταβλητών πρέπει να χρησιμοποιηθούν. Η πρώτη θα συσχετίζει τη αγορά στην οποία δρά η επιχείρηση με την ύπαρξη εμπορικών ή άλλων στόχων και η δεύτερη

τα κεφάλαια και την χρηματοδότηση με την τεχνολογία και τους διάφορους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας. Η πρώτη ταξινόμηση μπορεί να μας βοηθήσει να βγάλουμε χρήσιμα συμπεράσματα για το είδος του management που πρέπει να χρησιμοποιήσουμε, η δεύτερη ταξινόμηση για την κατανομή πόρων μεταξύ των επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Θα παρουσιάσω με λίγα λόγια την πρώτη ταξινόμηση¹ για να φανεί η χρησιμότητα αυτού του είδους των "ασκήσεων" για τη διαμόρφωση πολιτικής και κριτηρίων αξιολόγησης.

Κριτήριο αξιολόγησης

	Χωρίς κέρδη	Με κέρδη
<u>Μονοπωλιακή</u>	① management "δημοσίου"	② "μικτό" management
<u>Ανταγωνιστική</u>	③ "μικτό" management	④ management "ιδιωτικού τομέα"

Στον παραπάνω πίνακα φαίνεται ότι αν μια δημόσια επιχείρηση λειτουργεί σε μονοπωλιακή βάση χωρίς κριτήριο λειτουργίας το κέρδος μπορεί να χρησιμοποιεί ένα είδος management σαν του δημοσίου, ενώ αν λειτουργεί σε ανταγωνιστικό πλαίσιο και με στόχο τα κέρδη πρέπει να χρησιμοποιεί management που να μοιάζει κύρια με αυτό που χρησιμοποιείται στον ιδιωτικό τομέα. Στις δύο ενδιαμέσες περιπτώσεις (ανταγωνιστική αγορά χωρίς κέρδη και μονοπωλιακή με κέρδη) το management πρέπει να έχει χαρακτηριστικά τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα, δηλαδή να πρόκειται για ένα "μικτό" σύστημα.

Σαν στοιχεία του management μπορούν να θεωρηθούν η πολιτική εργατικού δυναμικού, παραγωγής, επενδύσεων, τιμολόγησης, marketing κλπ. Έτσι το management "δημοσίου" τύπου, έχει στοιχεία όπως, μεγάλη ασφάλεια εργασίας για τους εργαζόμενους, αναλαμβάνει περισσότερο επικίνδυνα επενδυτικά έργα, μειώνει τον ρόλο των κερδών, δέχεται επιδοτήσεις κλπ. Αντίθετα το management "ιδιωτικού" τύπου, είναι περισσότερο ανοικτό σε καινοτομίες, είναι επιθετικό στην εμπορική πολιτική, διαμορφώνει τιμές στο ύψος που επιτρέπει η αγορά κλπ.

Ακόμη με το μοντέλο που παρουσιάστηκε παραπάνω είναι φανερό ότι οι αλλαγές στο κριτήριο αξιολόγησης ή τις συνθήκες της αγοράς "μεταθέτουν" μια δημόσια επιχείρηση από μια σε άλλη κατηγορία με την "υποχρέωση" να αλλάξει και το είδος του management που χρησιμοποιεί.

Τέλος αν το μοντέλο αυτό και η ταξινόμηση των ΔΕΚΟ που προτείνει είναι σωστό και ταιριάζει στην πραγματικότητα μιας χώρας έχει επιπτώσεις μερικές από τις οποίες είναι:

- ι) αφού οι ΔΕΚΟ πρέπει να ενταχθούν στις τέσσερις κατηγορίες που προτείνονται, τα κριτήρια ταξινόμησής τους πρέπει να είναι καθορισμένα και δεκτά από όλα τα μέρη (κράτος, Δ.Σ., εργαζόμενους)·
- ιι) οι ΔΕΚΟ πρέπει να αποκτήσουν το κατάλληλο management για την κατηγορία στην οποία ανήκουν ενώ παράλληλα αν διάφορες δραστηριότητές τους έχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά θα ανήκουν σε διαφορετικές κατηγορίες (π.χ. μια αεροπορική εταιρεία πτήσεων εξωτερικού και πτήσεων εσωτερικού - ανταγωνιστικό/μονοπωλιακό καθεστώς). Το ίδιο ισχύει όχι μόνο για διαφορετικές δραστηριότητες αλλά και για μητρικές/θυγατρικές ΔΕΚΟ·
- ιιι) αλλαγές χαρακτηριστικών των ΔΕΚΟ πρέπει να συνοδεύονται από αλλαγές της πολιτικής τους.

Η ταξινόμηση που παρουσιάστηκε παραπάνω καθώς και το σύνθετο κριτήριο ταξινόμησης με βάση τα χαρακτηριστικά του κεφάλαιου/χρηματοδότησης και του τομέα οικονομικής δραστηριότητας και τεχνολογίας, (που απλά αναφέρθηκε αλλά είναι εξίσου ενδιαφέρον), δεν αποτελούν συγκεκριμένες προτάσεις διαμόρφωσης πολιτικής αλλά παραδείγματα χρήσης του ρόλου της ταξινόμησης των ΔΕΚΟ για να αποφύγουμε τα λάθη των γενικεύσεων και ταυτόχρονα να διαμορφώσουμε κατάλληλα συστήματα εποπτείας χωρίς να καταστρέψουμε την αυτονομία των ΔΕΚΟ. Η δουλειά που χρειάζεται προς αυτή την κατεύθυνση είναι και δύσκολη και επίπονη.

Γιώργος Κανδαλέπας
Ειδικός Σύμβουλος Υπουργείου Εθνικής
Οικονομίας