

Πρόγραμμα Δράσης για τις ΔΕΚΟ

A. Εξυγίανση

Τα μεγάλα και διογκούμενα ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ) σε συνδυασμό με τη χαμηλή ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών έχουν θέσει με επιτακτικότητα το ζήτημα της εξυγίανσής τους.

Τα κύρια αίτια των προβλημάτων που έχουν συσσωρευτεί κατά την τελευταία δεκαετία στις ΔΕΚΟ είναι, περιληπτικά, τα εξής:

- α) Η άσκηση από το Κράτος, μέσω των ΔΕΚΟ, κοινωνικής, αναπτυξιακής και αντιπληθωριστικής πολιτικής - υποτιμολογήσεις, επενδύσεις και άλλες δαπάνες κοινωνικού χαρακτήρα - χωρίς την αντίστοιχη κάλυψη του συνεπαγομένου κόστους από τον Κρατικό προϋπολογισμό.
- β) Οι αδυναμίες κατάρτισης ορθολογικών αναπτυξιακών προγραμμάτων με βάση την προβλεπόμενη εξέλιξη της ζήτησης προϊόντος εκ μέρους των ΔΕΚΟ με αποτέλεσμα τον ανορθόδοξο σχεδιασμό των επενδύσεων και τη σπατάλη πόρων.
- γ) Η αναποτελεσματική οργάνωση του διοικητικού συστήματος και των λειτουργιών των ΔΕΚΟ που συνεπάγεται χαμηλή παραγωγικότητα της εργασίας, χαμηλή αξιοποίηση του παραγωγικού δυναμικού και χαμηλή ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.

Για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας ανέλαβε την πρωτοβουλία να επεξεργαστεί ένα συνολικό πρόγραμμα εξυγίανσης των οκτώ μεγάλων ΔΕΚΟ (ΔΕΗ, ΕΑΒ, ΕΥΔΑΠ, ΙΚΑ, ΟΑ, ΟΑΣ, ΟΣΕ, ΟΤΕ) που δημιουργούν το 95% των δανειακών αναγκών του τομέα. Για το σκοπό αυτό συστάθηκαν εννέα ομάδες εργασίας - μια για κάθε ΔΕΚΟ και η εννάτη για μία συνολική θεώρηση του προβλήματος του χρέους των ΔΕΚΟ - με συμμετοχή συμβούλων και συνεργατών μου, στελεχών της Γ.Γ.ΔΕΚΟ καθώς και εκπροσώπων των εποπτευόντων Υπουργείων

και των επιχειρήσεων* στην ομάδα του χρέους συμμετέχουν και εκπρόσωποι της Τράπεζας της Ελλάδας και της Εθνικής Τράπεζας. Οι εκθέσεις των ομάδων εργασίας έχουν ολοκληρωθεί - με εξαίρεση την έκθεση του ΟΑΣ που θα ολοκληρωθεί μέχρι τα μέσα Σεπτεμβρίου. Η έκθεση για την ΟΑ έχει ήδη συζητηθεί στο ΚΥΣΥΜ και έχει ληφθεί η γνωστή απόφαση με την οποία συστάθηκε Επιτροπή από τους κ.κ. Ρουσόπουλο, Ακριβάκη και τον γράφοντα. Η έκθεση αυτής της Επιτροπής θα είναι και αυτή έτοιμη μέχρι τα μέσα Σεπτεμβρίου. Έχει επίσης συζητηθεί στο ΚΥΣΥΜ η πρόταση για το ΙΚΑ, αλλά οι αποφάσεις θα ληφθούν στα πλαίσια της κατάρτισης του προϋπολογισμού του 1987. Οι υπόλοιπες εκθέσεις αποτελούν αντικείμενο συνεννοήσεων με τους συναρμόδιους υπουργούς με συντονιστή τον κ. Σημίτη.

Τα προγράμματα εξυγίανσης των ΔΕΚΟ πρέπει να θεωρηθούν σαν ένα πλέγμα παρεμβάσεων που αφορούν (α) την οργάνωση, την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών (β) τα τιμολόγια, (γ) τις επενδύσεις (δ) τις σχέσεις με το Δημόσιο και (ε) το χρέος. Συγκεκριμένα:

(α) Οργάνωση - αποτελεσματικότητα - ποιότητα υπηρεσιών.

Τα προτεινόμενα μέτρα αποβλέπουν στη βελτίωση της λειτουργίας και απόδοσης των οργανωτικών σχημάτων (π.χ. κέντρο κόστους, προώθηση επιχειρησιακού προγραμματισμού) στην καλύτερη αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού (π.χ. αναδιάταξη, νέοι κανονισμοί εργασίας) και του επενδεδυμένου κεφαλαίου (π.χ. αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των λιγνιτωρυχείων της ΔΕΗ) καθώς και στην αναβάθμιση των προσφερομένων υπηρεσιών (π.χ. αναδιάρθρωση δρομολογίων ΟΑΣ, εισαγωγή ηλεκτρονικής τεχνολογίας στον ΟΤΕ). Περιλαμβάνονται επίσης προτάσεις που αφορούν την εταιρική μορφή (ΟΑ,ΟΑΣ) καθώς και το πακέτο μέτρων για τη θεσμική εξυγίανση του συστήματος συντάξεων.

(β) Τιμολόγια. Οι προτάσεις περιλαμβάνουν τον καθορισμό των κριτηρίων για την άσκηση της τιμολογιακής πολιτικής (π.χ. ανάγκη κάλυψης λειτουργικών δαπανών και χρεωλυσιών και αυτο χρηματοδότησης μέρους των επενδύσεων) καθώς και

συγκεκριμένα μέτρα για την ορθολογικοποίηση των τιμολογίων (π.χ. με αναφορά στη δομή του κόστους και σε παράγοντες εμπορικής πολιτικής).

- (γ) Επενδύσεις. Οι εκθέσεις επανεκτιμούν τα επενδυτικά προγράμματα με βάση κατευθύνσεις τομεακής αναπτυξιακής πολιτικής (ενέργεια, μεταφορές), την αποδοτικότητα των επενδύσεων και τους χρηματοοικονομικούς περιορισμούς του προγράμματος σταθεροποίησης της οικονομίας.
- (δ) Σχέσεις με το Δημόσιο. Περιλαμβάνονται μέτρα που αποβλέπουν στην κάλυψη του κόστους που προκύπτει από την άσκηση, μέσω των ΔΕΚΟ, κοινωνικής και αναπτυξιακής πολιτικής (π.χ. επιχορήγηση του ΙΚΑ από τον Τακτικό Προϋπολογισμό, κάλυψη από τον προϋπολογισμό των Υπουργείων του κόστους ειδικών τιμολογίων, αυξημένη συμβολή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων).
- (ε) Χρέος. Οι προτάσεις για ρύθμιση των χρεών ορισμένων ΔΕΚΟ (ΕΑΒ, ΕΥΔΑΠ, ΙΚΑ, ΟΑ, ΟΑΣ) προκύπτουν από την αδυναμία αποπληρωμής των ληξιπρόθεσμων οφειλών αυτών των επιχειρήσεων και οργανισμών προς το πιστωτικό σύστημα - και μετά την εφαρμογή των εξυγιαντικών μέτρων που αναφέρονται πιο πάνω - καθώς και την ανάγκη επίτευξης των χρηματοοικονομικών στόχων του σταθεροποιητικού προγράμματος. Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις περιλαμβάνουν συνδυασμούς κεφαλαιοποίησης και μετοχοποίησης.

Με τις υφιστάμενες τάσεις, τα ελλείμματα των οκτώ ΔΕΚΟ θα αυξηθούν από 220 δισ. δρχ. το 1986 - 4% του ΑΕΠ - σε 420 δισ. δρχ. (σε σταθερές τιμές) το 1989 - δηλ. 7,2% του ΑΕΠ. Με την εφαρμογή του προγράμματος εξυγίανσης που σκιαγραφείται πιο πάνω, και με την προϋπόθεση του δραστικού περιορισμού των προσλήψεων και της αυστηρής τήρησης της εισοδηματικής πολιτικής, τα ελλείμματα θα περιοριστούν το 1989 στο 2% περίπου του ΑΕΠ. ενώ, παράλληλα, θα αναβαθμιστεί η ποιότητα των προσφερομένων

υπηρεσιών. Μια μείωση των ελλειμμάτων αυτής της τάξης είναι αναγκαία τόσο για την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας των ΔΕΚΟ όσο και για τη σταθεροποίηση της οικονομίας. Το κόστος της εφαρμογής του προγράμματος θα επιμεριστεί ανάμεσα στους καταναλωτές (μέσω πραγματικών αυξήσεων στα τιμολόγια ορισμένων επιχειρήσεων), τις ΔΕΚΟ (μέσω δραστικών μειώσεων των λειτουργικών, κυρίως, δαπανών τους), το Δημόσιο (μέσω αυξημένων επιχορηγήσεων) και τις Τράπεζες (μέσω κεφαλαιοποίησης/μετοχοποίησης). Οι επιμέρους συμμετοχές έχουν ποσοτικοποιηθεί στα πλαίσια ενός μεσοπρόθεσμου χρηματοδοτικού προγραμματισμού. Δεδομένου ότι οι τιμολογιακές προσαρμογές πρέπει να είναι πολύ περιορισμένες σε πραγματικούς όρους για λόγους κοινωνικής πολιτικής, η αποτελεσματική εφαρμογή του προγράμματος προϋποθέτει συμφωνία και συνεργασία ανάμεσα στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, τα εποπτεύοντα Υπουργεία, το Υπουργείο Οικονομικών και τις Τράπεζες καθώς και την ύπαρξη ικανών διοικήσεων στις ΔΕΚΟ. Λόγω των πολλαπλών συνεπειών από την εφαρμογή των μέτρων εξυγίανσης, και της πολιτικής σημασίας τους, θα πρέπει να εξεταστεί η σκέψη να εξαγγελθούν σαν πακέτο αμέσως μετά τις δημοτικές εκλογές.

Β. "Οριζόντια θέματα

Παράλληλα με τη διαδικασία εξυγίανσης - που θα επεκταθεί και στις μικρότερες ΔΕΚΟ - η Γ.Γ. ΔΕΚΟ του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας εξετάζει και προωθεί τα ακόλουθα θέματα:

1. Κοινωνικοποίηση

Ο νόμος για την κοινωνικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων έχει εφαρμοστεί στη ΔΕΗ, τον ΟΤΕ και τον ΟΣΕ ενώ ετοιμάζονται και προωθούνται στο Συμβούλιο Επικρατείας τα Π.Δ. για την κοινωνικοποίηση της ΕΥΔΑΠ, των ΕΛΤΑ, των Οργανισμών Λιμένος Πειραιώς και Θεσσαλονίκης και των Οργανισμών Υδρεύσης Θεσσαλονίκης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης. Έχουν ήδη γίνει ορισμένες παρεμβάσεις στις τρεις επιχειρήσεις (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΟΣΕ) για την διευκρίνιση του ρόλου των οργάνων κοινωνικού ελέγχου

ενώ, με βάση την εμπειρία που έχει αποκτηθεί και τον υπάρχοντα θεωρητικό προβληματισμό, εξετάζονται τροποποιήσεις στα ισχύοντα συστήματα καθώς και προοπτικές επέκτασης της εφαρμογής του θεσμού.

2. Νόμος-Πλαίσιο

Ο νόμος, με βάση μία ταξινόμηση των δημοσίων επιχειρήσεων ανάλογα με τον αντικείμενό τους, το περιβάλλον στο οποίο δρουν και άλλα βασικά χαρακτηριστικά, θα οριοθετεί την επιχειρηματική δραστηριότητα του δημόσιου τομέα, και θα καθορίζει τις βασικές αρχές λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων μέσα από ένα επαναπροσδιορισμό του ρόλου - σκοπού τους. Εξετάζονται δύο σχέδια νόμου που είχαν καταρτισθεί στο παρελθόν - χωρίς να προωθηθούν - καθώς και το πλέγμα των νόμων που, θεωρητικά τουλάχιστον, ισχύουν σήμερα για κάθε επιχείρηση.

3. Αμοιβή-Παραγωγικότητα

Η πολιτική αμοιβής της εργασίας στο δημόσιο τομέα σήμερα χαρακτηρίζεται από τις βασικές αρχές που διέπουν το ενιαίο μισθολόγιο και τη χορήγηση της ΑΤΑ. Εξετάζεται η δυνατότητα πιο άμεσης σύνδεσης της αμοιβής με την παραγωγικότητα, συμπληρωματικά προς τα υπάρχοντα γενικά σχήματα. Αναλύονται οι επιπτώσεις των σημερινών μισθολογικών συστημάτων των ΔΕΚΟ στην παραγωγικότητα και η διεθνής εμπειρία από την εφαρμογή συγκεκριμένων σχημάτων.

4. Επιχειρησιακός Σχεδιασμός, Οργάνωση Εργασίας και Ορθολογικοποίηση Λειτουργίας.

Η ενότητα αυτή καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων μάλιστα όπου οι δημόσιες επιχειρήσεις στην Ελλάδα υστερούν ιδιαίτερα. Καταγράφονται οι υπάρχοντες κανόνες και διαδικασίες οργάνωσης και λειτουργίας, εντοπίζονται τα εμπόδια για την ορθολογικοποίησή τους και εξετάζεται η εφαρμογή νέων μεθόδων και συστημάτων.

Η μελέτη επιμέρους τομέων της επιχειρηματικής δραστηριότητας περιλαμβάνει τον προγραμματισμό, το σύστημα προϋπολογιστικού ελέγχου κ.ά.

5. Κοινωνικός ισολογισμός

Καταρτίζεται σχέδιο κοινωνικού ισολογισμού συμπληρωματικά και ανεξάρτητα από τον οικονομικό ισολογισμό. Στόχος είναι η καταγραφή των δαπανών στις οποίες υπόκειται - αλλά και των εσόδων που εισπράττει - κάθε ΔΕΚΟ μέσα από την άσκηση κοινωνικής και αναπτυξιακής πολιτικής, έτσι ώστε να υπάρξει διαφάνεια στις σχέσεις ανάμεσα στις ΔΕΚΟ και το Δημόσιο, και ορθότερος επιμερισμός του κόστους δραστηριοτήτων που έχουν επιπτώσεις πέρα από το στενό πεδίο δράσης των ΔΕΚΟ.

2 Σεπτεμβρίου 1986