Αρχείο - Λόγοι

ΟΜΙΛΙΑ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
κ.Κ. Σημίτη στην ημερίδα του "Κέντρου Δημοσίων Επιχειρήσεων για τις δημόσιες επιχειρήσεις" 23.5.1986

ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΡΟΛΟ-ΣΚΟΠΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων στα πλαίσια εξέλιξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας δεν έχει προσδιορισθεί με σαφήνεια. Η δημιουργία τους, οι ιδρυτικοί τους νόμοι με τις αλλαγές τους, η δράση τους, ήταν απαντήσεις σε οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες απαντήσεις που δόθηκαν κάτω από τις συνθήκες της στιγμής και όχι ως αποτέλεσμα προγραμματισμένης ανάπτυξης.

Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις λειτουργούν σήμερα και αναπτύσσουν δραστηριότητα κάτω από ποικίλα νομικά καθεστώτα, με χαλαρούς ή αυστηρούς δεσμούς με το επίσημο κράτος, έχουν κοινωφελή αλλά μερικές φορές και κερδοσκοπικό χαρακτήρα και εποπτεύονται από ένα ή περισσότερα Υπουργεία. Χαρακτηρίζονται από πολυνομία και αοριστία στο ρόλο-σκοπό τπυς.

Ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων παρουσιάζεται διαρκώς επαυξημένος μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και η εξέλιξη-ανάπτυξή του είναι στενά συναρτημένη με την εξέλιξη - ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Από επίσημη άποψη βέβαια επί δεκαετίες ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων θεωρήθηκε απλά συμπληρωματικός και επιβοηθητικός του ιδιωτικού τομέα.

Μέχρι σήμερα, παρά τις κατά καιρούς απόπειρες, δεν υπήρξε κάποια συγκεκριμένη απόπειρα συνολικής εξέτασης του ρόλου - σκοπού των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Είναι προφανές όμως, ότι τα μεγέθη που τις χαρακτηρίζουν, κύρια μεγέθη παραγωγής, οικονομικής δραστηριότητα και ανθρώπινου δυναμικού, επιβάλλουν μία αυστηρή διερεύνηση του ρόλου-σκοπού τους και τη δημιουργία ενός πλαισίου που να καθορίζει τη ζωή και τη δράση τους.

../..

Οι απόψεις που θα αναπτυχθούν στη σημερινή συνάντηση είναι διατυπωμένες με τρόπο που να οδηγούν σε περαιτέρω σκέψεις και προβληματισμούς για το θέμα των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Δεν αποτελούν δηλαδή απόψεις-συμπεράσματα αλλά απόψεις-προβληματισμούς για συζήτηση και γι αυτό σας καλώ μετά το πέρας της ομιλίας μου να διατυπώσετε και τις δικές σας απόψεις ή να τις διατυπώσετε αργότερα γραπτά στη Γ.Γ. των ΔΕΚΟ. Επιθυμία μου άλλωστε είναι, όπως η σημερινή ομιλία αποτελέσει αφορμή για ευρύτερους προβληματισμούς και κάποιες θεωρητικές αναζητήσεις στο θέμα των Δημοσίων Επιχειρήσεων οι οποίες όμως πρέπει να οδηγήσουν σε πρακτικά αποτελέσματα.

Είναι γνωστό πως στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας λειτουργεί εδώ και 10 μήνες η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών με φιλοδοξία να γίνει το σημείο συγκέντρωσης όλης της πολύτιμης εμπειρίας που υπάρχει διάχυτη στην ελληνική πραγματικότητα για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και να συντονίσει τη ζωή και τη δράση τους.

Η σημερινή εκδήλωση είναι η πρώτη από μία σειρά εκδηλώσεις που έχει προγραμματίσει η Γ.Γ. ΔΕΚΟ με σκοπό τη διερεύνηση ορισμένων θεωρητικών θεμάτων και γίνεται σε συνεργασία με το Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων οργανισμό που έχει σκοπό την ανάπτυξη υπεύθυνου προβληματισμού για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις.

Λίγα Λόγια για την Εξέλιξη του Ρόλου-Σκοπού των ΔΕΚΟ στην Ελλάδα

Η ανάληψη από το κράτος επιχειρηματικής δραστηριότητας (δημιουργία και λειτουργία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών-ΔΕΚΟ) είναι μία από τις μορφές κρατικής παρέμβασης στην οικονομία των καπιταλιστικών χωρών. Η παρέμβαση αυτή που παρατηρείται σε όλα τα κράτη άρχισε στις αρχές του αιώνα για να γίνει εντονότερη μετά την κρίση του τριάντα και ιδιαίτερα μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Η έκταση της κρατικής παρέμβασης και οι ακριβείς μορφές που αυτή παίρνει σε κάθε κράτος είναι συνέπεια του επιπέδου και της πορείας που έχει ακολουθήσει η οικονομική ανάπτυξη της κάθε χώρας, καθώς και των πολιτικών και κοινωνικών θεσμών και παραδόσεών μας.

Θα είχε ιδιαίτερο ενδιαφέρον αν μπορούσαν να εντοπισθούν οι οικονομικοί και πολιτικο-κοινωνικοί παράγοντες που οδήγησαν στην εμφάνιση και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα, έτσι ώστε μέσα από διαχρονική θεώρηση, να μελετηθούν τυχόν αλλαγές στο ρόλο-σκοπό αυτό. Μιά τέτοια έρευνα θα συνέβαλε στο να εξετασθεί το πιό σημαντικό σήμερα για το θεσμό των δημοσίων επιχειρήσεων θέμα κατά πόσο οι σημερινές νομοθετικές και οργανωτικές δομές λειτουργίας των ΔΕΚΟ, στις οποίες κεντρική θέση κατέχουν οι σχέσεις ΔΕΚΟ-κράτους, ανταποκρίνονται και εξυπηρετούν το ρόλο-σκοπό των ΔΕΚΟ όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα. Ταυτόχρονα θα έπρεπε να εξετασθούν οι αναγκαίες ρυθμίσεις που απαιτούνται ώστε το νομοθετικό και οργανωτικό καθεστώς λειτουργίας των ΔΕΚΟ να προωθεί το ρόλο-σκοπό τους τόσο εκείνο τον οποίο εκ των πραγμάτων έχουν αναλάβει, όσο και κυρίως αυτόν που επιθυμεί να τους δώσει η πολιτεία.

Εάν κοιτάξουμε την εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας στον 20ο αιώνα μπορούμε να παρατηρήσουμε μία παράλληλη εξέλιξη ανάμεσα στην ανάπτυξη των βασικών για κάθε εποχή τομέων και την ανάληψη κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας. Η δημιουργία δημοσίων επιχειρήσεων αρχίζει τις πρώτες δεκαετίες του αιώνα από τις σιδηροδρομικές μεταφορές που ήταν τότε ένας βασικός τομέας για την οικονομική ανάπτυξη του τόπου. Το 1920 ιδρύθηκαν οι ΣΕΚ (Σιδηρόδρομοι Ελληνικού Κράτους) και λίγο πριν τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο οι ΣΠΑΠ (Σιδηρόδρομοι Πειραιώς-Αθηνών-Πελοποννήσου), ενώ από το 1914 το κράτος είχε αποκτήσει και εκμεταλλευόταν το δίκτυο Πειραιά-Αθήνας-Θεσσαλονίκης. Οι θαλάσσιες μεταφορές ήταν εξίσου σημαντικές για την ανάπτυξη της χώρας και ένας έλεγχος-συντονισμός εκτός των άλλων επιδιώχθηκε με τη δημιουργία του Οργανισμού Λιμένα Πειραιώς τη δεκαετία του 1920.

Η οικονομία της προπολεμικής Ελλάδας ήταν σε πολύ μεγάλο βαθμό γεωργική και μάλιστα με σοβαρές ελλείψεις υποδομής. Έτσι το 1929 ιδρύθηκε η ΑΤΕ (Αγροτική Τράπεζα Ελλάδος) σαν βασικός πιστωτικός οργανισμός στον αγροτικό χώρο αλλά και με άλλες αρμοδιότητες.

Η μεταπολεμική ανάπτυξη της οικονομίας σε μία - έστω και στρεβλή και υποβαθμισμένη - βιομηχανική κατεύθυνση απαιτούσε μία σημαντική υποδομή καθώς και έλεγχο των τομέων της ενέργειας και των επικοινωνιών. Σε αυτά τα πλαίσια συστάθηκαν η ΔΕΗ (Δημόσια Επιχείρηση

Ηλεκτρισμού) το 1950 και ο ΟΤΕ (Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος) το 1949. Ένας από τους τομείς όπου εκδηλώνεται η υποανάπτυξη μιάς οικονομίας είναι το χρηματοπιστωτικό σύστημα, το οποίο στην Ελλάδα ήταν πάντα ανεπαρκές. Προπολεμικά το κράτος ίδρυσε την ΑΤΕ για να αντιμετωπίσει την ουσιαστική ανυπαρξία αγοράς κεφαλαίου στον αγροτικό χώρο. Μεταπολεμικά, ενόψη του αναπτυσσόμενου βιομηχανικού τομέα, το κράτος προχώρησε στην ίδρυση μιάς σειράς πιστωτικών οργανισμών που κατέληξαν το 1964 στην ΕΤΒΑ (Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως).

Παρά τη σχετική ανάπτυξη των δεκαετιών του εξήντα και του εβδομήντα, ο τριτογενής τομέας εξακολούθησε να στηρίζεται σε αναχρονιστικές δομές. Για να επηρεάσει η πολιτεία την εξέλιξη βλέπουμε να παρεμβαίνει το κράτος και να ιδρύει μία σειρά από δημόσιες επιχειρήσεις υποδομής στον τομέα των υπηρεσιών, όπως τις Κεντρικές Λαχαναγορές Αθηνών και Θεσσαλονίκης, τον Οργανισμό Προώθησης Εξαγωγών, κ.α., ενώ θέτει κάτω από τον έλεγχό του βασικούς πιστωτικούς οργανισμούς (Εμπορική Τράπεζα, Ιονική, Λαϊκή Τράπεζα, κ.α.) Παράλληλα, ιδιαίτερα τη δεκαετία του εβδομήντα, συνεχίστηκε η δημιουργία επιχειρήσεων στο δευτερογενή τομέα για να αντιμετωπισθούν οι νέες απαιτήσεις υποδομής (π.χ. έρευνας-ΔΕΠ, ΙΓΜΕ) αλλά και τα διαρθρωτικά προβλήματα της βιομηχανίας (π.χ. μικρό μέγεθος- ΕΟΜΜΕΧ). Την ίδια περίοδο το κράτος δημιουργεί και άμεσα παραγωγικές δημόσιες επιχειρήσεις στους στρατηγικούς κλάδους της πολεμικής βιομηχανίας (ΕΑΒ, ΕΒΟ) και του πετρελαίου (ΕΛ-ΔΑ και ΕΛΕΠΕΧ), καθώς και στις αερομεταφορές (Ολυμπιακή Αεροπορία).

Η μεταπολεμική οικονομική ανάπτυξη έδωσε τη δυνατότητα να εμφανιστεί - έστω και σε περιορισμένη έκταση - και στην Ελλάδα το λεγόμενο "κράτος πρόνοιας", το οποίο υλοποιήθηκε εν μέρει μέσα από δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (ΙΚΑ και άλλοι οργανισμοί πρόνοιας). Τέλος, στην πρώτη πενταετία της δεκαετίας του ογδόντα η ανάληψη από το κράτος επιχειρηματικής δραστηριότητας γίνεται στην κατεύθυνση αντιμετώπισης των υπό κρίση κλάδων - επιχειρήσεων της μεταποίησης. Η μορφή της κρατικής παρέμβασης εν προκειμένω διαφέρει από την άμεση δημοσιοποίηση των επιχειρήσεων. Γίνεται κύρια μέσα από τον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων (ΟΑΕ), καθώς και με ενεργή ανάμιξη των Τραπεζών.

Σε όλες τις περιόδους δημιουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων το κράτος ουσιαστικά συγκέντρωσε την επιχειρηματική του δραστηριότητα σε έργα υποδομής, ανάλογα με το στάδιο ανάπτυξης της οικονομίας και τις αντίστοιχες ανάγκες στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα. Σε αυτό το πλαίσιο δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων κλάδων στους οποίους ιδρύθηκαν δημόσιες επιχειρήσεις : (ι) Οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι "φυσικά μονοπώλια". Η παραχώρησή τους σε ιδιώτες θα σήμαινε την παραχώρηση σημαντικής πολιτικής και οικονομικής εξουσίας. (ιι) η ανικανότητα/απροθυμία του ιδιωτικού κεφαλαίου να αναλάβει τις σχετικές επενδύσεις. Ο σκοπός ίδρυσης των δημοσίων επιχειρήσεων ήταν τόσο αναπτυξιακός όσο και συμπληρωματικός του ιδιωτικού τομέα.

Ανάγκη για ένα γενικό πλαίσιο

Τα μεγέθη, κύρια παραγωγής, οικονομικής δραστηριότητας και εργατικού δυναμικού, προσδιόρισαν στην πορεία της εξέλιξης ένα ρόλο-σκοπό για το δημόσιο τομέα της οικονομίας που είναι μακριά από τις προθέσεις και επιθυμίες των κυβερνήσεων που ίδρυσαν τις δημόσιες επιχειρήσεις. Οι λόγοι για αυτή την εξέλιξη είναι κύρια οι εξής :

1. Η ανάπτυξη διεθνώς και κύρια μετά τη δεκαετία του '60 του κράτους πρόνοιας που δειλά αλλά σταθερά κάνει την εμφάνισή του και στην Ελλάδα.

2. Η αδυναμία ανάπτυξης του ιδιωτικού τομέα κύρια στην πραγματοποίηση μεγάλων επενδύσεων.

3. Η αντιμετώπιση του προβλήματος της απασχόλησης και της χρησιμοποίησης του εργατικού δυναμικού των Δημοσίων Επιχειρήσεων για λόγους εκλογικής πελατείας.

4. Η μεγάλη ανάγκη ύπαρξης έργων υποδομής σαν προϋπόθεση ανάπτυξης της βιομηχανίας και άλλων τομέων της ελληνικής οικονομίας.

Ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων από υποβοηθητικός για την εξέλιξη της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας γίνεται πρωταγωνιστικός για την ανάπτυξη της όλης οικονομίας. Οι δημόσιες επιχειρήσεις δρούν τόσο αναπτυξιακά όσο και για τη συντήρηση της υπάρχουσας δομής. Ταυτόχρονα αρχίζουν να αυτονομούνται από το επίσημο κράτος, αυτοαναπτύσσονται και αυτοεξελίσσονται με τάσεις ηγεμονίας και γιγαντισμού. Οι λόγοι για αυτή την εξέλιξη είναι :

../..

1. Η έλλειψη συγκεκριμένης πολιτικής κατά δραστηριότητα δηλαδή η έλλειψη επιτελικού ρόλου του κράτους.
2. Η ύπαρξη μιάς γραφειοκρατίας στελεχών και ενός συνδικαλιστικού κινήματος που τα συμφέροντά τους ταυτίζονται με την απρογραμμάτιστη ανάπτυξη και την αυτονόμηση των Δημοσίων Επιχειρήσεων.
3. Η ανάπτυξη ποικίλων συμφερόντων στο χώρο των προμηθειών και του εισαγωγικού εμπορίου με προορισμό τις κρατικές επενδύσεις και ανάγκες.

Ο ρόλος-σκοπός των δημοσίων επιχειρήσεων όμως παρουσιάζεται σήμερα μέσα από τα οικονομικά μεγέθη που τις χαρακτηρίζουν, η επίδρασή τους στην οικονομία και μιά νέα αναγκαία αντίληψη για το ρόλο του κράτους στο δημόσιο τομέα της οικονομίας επιβάλλουν μιά κριτική εξέταση της κατάστασης.

Είναι επιθυμία του ΥΠΕΘΟ η απόπειρα επαναπροσδιορισμού του ρόλου των Δημοσίων Επιχειρήσεων να πάρει πολύ συγκεκριμένη μορφή έτσι ώστε να διαμορφωθεί ένας νόμος πλαίσιο δηλαδή ένας νόμος που να περιέχει τις βασικές αρχές λειτουργίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Ο Ρόλος της ταξινόμησης των δημοσίων επιχειρήσεων

Θα ήθελα να αναφερθώ προτού εξετάσω μερικές γενικές κατευθυντήριες γραμμές για το νόμο πλαίσιο στην ανάγκη μιάς σωστής ταξινόμησης των δημοσίων επιχειρήσεων.

Η συζήτηση γύρω από την έννοια, τον ορισμό και την ταξινόμηση των Δημοσίων Επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερα φτωχή στην Ελλάδα. Μία 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 μιάς Δημόσιας Επιχείρησης βασίζεται στη 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 μία επιχείρηση σαν δημόσια είναι η δυνατότητα του κράτους να ορίζει τα όργανα διοίκησής της (ορισμός που χρησιμοποιείται από την ΕΟΚ).

.. // ..

Ο τόσο γενικός αυτός ορισμός, αν και αρκετά χρήσιμος από νομική άποψη δε διευκολύνει ιδιαίτερα την εξέταση του τομέα των Δημοσίων Επιχειρήσεων από την οικονομική ή την οργανωτική σκοπιά.

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 κλασικού ορισμού (κύρια τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας), αφήνοντας στον "ιδιωτικό τομέα" πληθώρα άλλων δημοσίων επιχειρήσεων κύρια με τη 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 τη 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.

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 δε μας βοηθάει, αλλά μπορεί να δημιουργήσει και πρόβλημα. Σαν παράδειγμα θα αναφέρω ότι πολλοί νόμοι, διατάγματα και εγκύκλιοι έχουν πρόσφατα χρησιμοποιήσει στην Ελλάδα το Νόμο 1256/82 που ορίζει το δημόσιο τομέα και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς) από άποψη δημόσιας διοίκησης, υπάγοντας έτσι με αρνητικά αποτελέσματα ανόμοιες καταστάσεις σε μιά ενιαία ρύθμιση.

Χρειάζεται λοιπόν μιά ταξινόμηση δημοσίων επιχειρήσεων ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους. Μία τέτοια ταξινόμηση θα μας επέτρεπε να εφαρμόσουμε τους κατάλληλους κανόνες ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της κάθε ΔΕΚΟ.

Θα αναφέρω εδώ μερικές κύριες μεταβλητές γύρω από τις οποίες θα μπορούσαμε να δημιουργήσουμε συστήματα ταξινόμησης. Οι μεταβλητες 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 κοινωνικό-οικονομικό υπόβαθρο (βαθμός ύπαρξης εμπορικών ή πολιτικών στόχων, ο ρόλος τους στην αναπτυξιακή διαδικασία κ.λ.π.)·
ιχ) ο τομέας οικονομικής δραστηριότητας
και χ) η κρατική ή κοινωνική εποπτεία

Με τη δημιουργία κάποιου "μικτού ή σύνθετου" κριτηρίου ταξινόμησης των ΔΕΚΟ θα βοηθηθούμε ουσιαστικά στον εντοπισμό των ιδιαιτεροτήτων και έτσι στη διαμόρφωση σωστής πολιτικής, ειδικότερα στον καθορισμό της έκτασης της αυτονομίας της επιχειρήσης, της εποπτείας του κράτους, στον καθορισμό του τρόπου εσωτερικής οργάνωσης.

Για παράδειγμα αν τα κριτήρια είναι ο ανταγωνιστικός ή μη χαρακτήρας, μία δημόσια επιχείρηση που λειτουργεί σε μονοπωλιακή βάση χωρίς κριτήριο λειτουργίας το κέρδος, μπορεί να χρησιμοποιεί ένα είδος management όπως 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 ενδιάμεσες περιπτώσεις (ανταγωνιστική αγορά χωρίς κέρδη και μονοπωλιακή με κέρδη) το management πρέπει να έχει χαρακτηριστικά τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, δηλαδή να πρόκειται για ένα "μικτό" σύστημα.

<u>Βασικές Αρχές οργάνωσης</u>

Είναι κατά την άποψή μου απαραίτητο να διατυπωθεί ένας κατά προσέγγιση σκελετός αρχών πάνω στον οποίο θα μπορούσε να βασιστεί η δραστηριότητα των Δημοσίων Επιχειρήσεων μέσα σε ένα πλαίσιο σύγχρονης και δυναμικής αντίληψης για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας :

- Θα πρέπει να υπάρχει σαφής κατά το δυνατόν οριοθέτηση των τομέων της εθνικής οικονομίας όπου το κράτος παρεμβαίνει μέσω των Δημοσίων Επιχειρήσεων σε επιχειρηματική ή άλλη δραστηριότητα. Π.χ. τομείς ενέργειας, μεταφορών, τηλεπικοινωνιών κ.α.
- Οπου για ορισμένους λόγους στον ίδιο τομέα αναπτύσσει δραστηριότητα, τόσο το κράτος μέσω των Δημοσίων Επιχειρήσεων, όσο η ιδιωτική πρωτοβουλία, πρέπει να εξασφαλίζονται ίσοι - ακριβώς και αυστηρώς ίσοι - όροι ανταγωνισμού.
- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις αναπτύσσουν δραστηριότητα μέσα σε ένα πλαίσιο πενταετούς οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και υπάρχει σαφώς διατυπωμένη πολιτική κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας.
- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις είναι ταξι νομημένες σε ομάδες με βάση διάφορα κριτήρια που μπορούν και να μεταβάλλονται μέσα στο χρόνο. Ο χωρισμός τους σε δύο ομάδες κοινής ωφέλειας και ελεύθερου ανταγωνισμού είναι προφανής. Ενδεχόμενα να υπάρχει και περαιτέρω χωρισμός σε υπο-ομάδες.
- Για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας το καθεστώς λειτουργίας και οργάνωσης χαρακτηρίζεται από ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Περιπτώσεις Δημοσίων Επιχειρήσεων που το καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας θα δίνει έμφαση σε κοινωνικά κριτήρια, αποτελούν εξαίρεση.
- Για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις κοινής οφέλειας ιδιαίτερα εκείνες που το καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας δίνει έμφαση σε κοινωνικά κριτήρια διατυπώνεται στο τέλος του έτους απαραίτητα κοινωνικός ισολογισμός που είναι μέρος του γενικώτερου ισολογισμού που παρουσιάζει.Τούτο για να εξασφαλίζεται η διαφάνεια στο μέρος του προϋπολογισμού που καταναλώθηκε σε κοινωνικούς σκοπούς.
- Για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις κοινής οφέλειας υπάρχει θεσμοθετημένη συμμετοχή των εργαζομένων και των κοινωνικών φορέων στα όργανα διοίκησης, προγραμματισμού και κοινωνικού ελέγχου.

- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις προετοιμάζουν υποχρεωτικά προϋπολογισμό και ισολογισμό με ενιαίο λογιστικό σχέδιο, με σκοπό τη δυνατότητα σύγκρισης των διαφόρων οικονομικών μεγεθών, εφαρμόζουν αρχές προγραμματισμού με συμμετοχή όλων των μερών της επιχείρησης, εφαρμόζουν τις αρχές του κόστους-οφέλους για κάθε εναλλακτική πρόταση και προϋπολογισμοί διατυπώνονται και τηρούνται από όλα τα μέρη της επιχείρησης.
- Στις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει απαραίτητα :
  Στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης.
  Πενταετές πρόγραμμα ανάπτυξης, οργάνωσης και λειτουργίας.
  Ετήσιο πρόγραμμα ζωής και δράσης.
- Στις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει σύνδεση της αμοιβής με τη παραγωγικότητα-εργατικότητα και τα προσόντα. Η εξέλιξη του προσωπικού ακολουθεί αξιοκρατικά συστήματα.
- Για όλες τις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει νομοθετημένο σύστημα εξωτερικών ελέγχων των οικονομικών τους στοιχείων, της οργάνωσης και λειτουργίας τους όπως και της ποιότητας παροχής υπηρεσιών.
- Για όλες τις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει καθ'ύλη αρμόδιο Υπουργείο που ασχολείται με τρέχοντα θέματα, τρέχουσα δραστηριότητα, τη διατύπωση πολιτικής κατά τομέα, και την έγκριση των προγραμμάτων τους. Το ΥΠΕΘΟ μέσω της Γ.Γ. ΔΕΚΟ συντονίζει τη δράση της, θα προγραμματίζει τα οικονομικά τους σε γενικώτερο επίπεδο, διατυπώνει ενιαία προγράμματα για τη δράση της και καθορίζει κατά καιρούς το ρόλο της στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας.

Θα σταματήσω γιατί είναι προφανές ότι αυτός ο κατάλογος αρχών θα μπορούσε να επεκταθεί περισσότερο. Αλλωστε το θέμα δεν είναι να παρουσιαστεί ένας κατάλογος αρχών που να εξαντλεί το ζήτημα. Αλλά να διαφανεί μία διαφορετική αντίληψη από εκείνη που επικρατεί σήμερα και που κύρια χαρακτηρίζεται από γενικότητες και σύγχυση.

Πάνω σε ένα τέτοιο σύνολο αρχών όπως το παραπάνω πρέπει να βασιστεί ουσιαστικά ένας νόμος πλαίσιο.

Η διατύπωση ενός νόμου πλαισίου που να προσδιορίζει το ρόλο-σκοπό των Δημοσίων Επιχειρήσεων είναι ώριμο αίτημα των καιρών. Η έντονη παρουσία των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην ελληνική πραγματικότητα η σοβαρή ελλειμματικότητα πολλών από αυτές όπως και η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών δημιουργούν πρόσθετες ευθύνες για όλους μας.

Ο νόμος-πλαίσιο δεν μπορεί να λύσει όλα τα προβλήματα. Υπάρχουν σημαντικά θέματα των οποίων η ικανοποιητική αντιμετώπιση δεν είναι δυνατή με τον προβληματισμό που έχει αναπτυχθεί μέχρι σήμερα. Θα αναφέρω ενδεικτικά τη σχέση δημόσιας επιχείρησης και καταναλωτού και τη σχέση συνδικαλιστικής δραστηριότητας-συνδικαλιστικών οργανώσεων και κοινωνικού συνόλου.

Μιά πρόχειρη εξέταση των νομικών ρυθμίσεων που διέπουν τη σχέση της δημόσιας επιχείρησης, η οποία παρέχει υπηρεσίες στο κοινό, και του καταναλωτή οδηγεί σύντομα στη διαπίστωση ότι η ρύθμιση συνίσταται σε ένα κατάλογο δικαιωμάτων, τα οποία θεσπίζουν εξαιρέσεις από το γενικό καθεστώς των συμβατικών σχέσεων. Η επιχείρηση ελαχιστοποιεί τους κινδύνους γι'αυτήν, τους μεταφέρει στον Καταναλωτή και θωρακίζεται με ένα πλέγμα ρυθμίσεων απέναντι σε οποιαδήποτε απαίτηση. Το μονόπλευρο αυτό νομικό καθεστώς, απόρροια μονοπωλιακής δύναμης, συνδυάζεται στην πράξη πολλές φορές με ένα χαμηλό επίπεδο προσφοράς υπηρεσιών, αδιαφορία προς τις ανάγκες και απαιτήσεις του καταναλωτή, έλλειψη διαφάνειας στις αποφάσεις που αφορούν το κοινό. Η δικαιολόγηση για το νομικό καθεστώς είναι ότι πρέπει να προστατευθεί η ανάπτυξη της επιχείρησης από οικονομικούς κινδύνους. Η δικαιολόγηση για την πρακτική είναι η έλλειψη εξοπλισμού, προσωπικού, οικονομικών μέσων. Τα επιχειρήματα αυτά αληθεύουν μόνο μερικά. Υπάρχει έντονη η νοοτροπία και κυριαρχεί τόσο η δραστηριότητα των διοικήσεων όσο και του προσωπικού ότι δεν υπάρχει ουσιαστική ευθύνη και λογοδοσία απέναντι στο κοινό. Η ευθύνη είναι γενική υπάρχει απέναντι στη πολιτεία, το κοινωνικό σύνολο, αλλά δεν συγκεκριμενοποιείται σε υποχρεώσεις απέναντι σε άτομα, σε καταναλωτές. Η νοοτροπία αυτή είναι λανθασμένη και οι νομικές ρυθμίσεις και η πρακτική που απορρέουν από αυτή δημιουργούν καταπίεση και αλλοτρίωση του κοινού προς την επιχείρηση.

Αλλοτρίωση δημιουργεί και η άποψη που υπάρχει σε τμήματα του συνδικαλιστικού κινήματος στην κοινή ωφέλεια, ότι ελάχιστα διαφέρει η δημόσια επιχείρηση από μία ιδιωτική επιχείρηση ως προς τις εργασιακές σχέσεις. Επομένως και οι διεκδικητικοί αγώνες είτε αφορούν τη δημόσια επιχείρηση είτε την ιδιωτική επιχείρηση μπορούν να διεξάγονται με τον ίδιο τρόπο. Ομως η μη παροχή υπηρεσιών ή η μη παραγωγή προϊόντος σε μία επιχείρηση από την οποία εξαρτώνται αποκλειστικά οι καταναλωτές διευρύνει το πλαίσιο του διεκδικητικού αγώνα πέρα από τα όρια της επιχείρησης. Ο διεκδικητικός αγώνας δεν στρέφεται μόνο κατά των επιπτώσεων της οργάνωσης της παραγωγής στη συγκεκριμένη επιχείρηση αλλά θίγει και τον κοινωνικό ρόλο της επιχείρησης. Για τον καθορισμό τουκοινωνικού ρόλου της επιχείρησης δεν έχουν λόγο όμως μόνο οι εργαζόμενοι στην επιχείρηση έχει μεταξύ άλλων και το κοινό που τη χρηματοδοτεί. Αν η λύση των προβλημάτων της σημερινής κοινωνίας δεν επιτυγχάνεται με τη μεταβίβαση περισσοτέρων εξουσιών στο κράτος, αλλά με την ανακατανομή εξουσιών με τη μεταφορά και σε άλλους φορείς πέρα από το κράτος της ευθύνης για τη διαμόρφωση και τη διοργάνωση της κοινωνίας, τότε στους φορείς αυτούς πρέπει να ισχύουν διαφορετικές αρχές οργάνωσης από κείνους της παραδοσιακής καπιταλιστικής παραγωγής. Οσοι παίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής των φορέων αυτών είτε συνδικάτα είτε εκπρόσωποι τοπικής αυτοδιοίκησης είτε εκπρόσωποι του καταναλωτή, πρέπει να αποβάλλουν τη συντεχνιακή τους προοπτική. Η αυτοδιαχείριση συνεπάγεται ευθύνη για τους στόχους και τους τρόπους λειτουργίας των αποκεντρωμένων φορέων, άρα και αυτοπεριορισμούς και ευρύτερα κριτήρια αξιολόγησης των επιμέρους ενεργειών.

Μιά απάντηση στα παραπάνω προβλήματα προσπαθεί να δώσει η κοινωνικοποίηση. Με την κοινωνικοποίηση επιδιώκεται η σύνθεση των αντιτιθεμένων συμφερόντων των εργαζομένων, των κοινωνικών φορέων, των καταναλωτών του κράτους με τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για τη δραστηριότητα της επιχείρησης. Η κοινωνικοποίηση είναι όμως ακόμη ένας θεσμός που δημιουργείται, που πρέπει πέρα από τη κοινή συμμετοχή στα όργανα, που εξασφαλίζει σήμερα, να συντείνει σε ουσιαστική σύνθεση απόψεων ώστε να προσδώσει νέο χαρακτήρα στη δραστηριότητα της δημόσιας επιχείρησης. Η παράλληλη μελέτη και αναμόρφωση του θεσμού της δημόσιας επιχείρησης θα συμβάλει στην επιτυχία της προσπάθειας αυτής.

Η συζήτηση για τη δημόσια επιχείρηση στην Ελλάδα είναι συζήτηση, που πρέπει να επιδιώξουμε και να προωθήσουμε με κάθε τρόπο. Οχι μόνο λόγω της μεγάλης σημασίας της για την οικονομία της χώρας. Αλλά κύρια γιατί από την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων εξαρτάται η ανάπτυξη της οικονομίας, ένας πιό αποτελεσματικός δημόσιος τομέας, η προώθηση του κοινωνικού κράτους μιά κοινωνία στην οποία κρατεί περισσότερη κοινωνική δικαιοσύνη.

ΟΜΙΛΙΑ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
κ.Κ. Σημίτη στην ημερίδα του "Κέντρου Δημοσίων Επιχειρήσεων για τις δημόσιες επιχειρήσεις" 23.5.1986

ΣΚΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΡΟΛΟ-ΣΚΟΠΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων στα πλαίσια εξέλιξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας δεν έχει προσδιορισθεί με σαφήνεια. Η δημιουργία τους, οι ιδρυτικοί τους νόμοι με τις αλλαγές τους, η δράση τους, ήταν απαντήσεις σε οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες απαντήσεις που δόθηκαν κάτω από τις συνθήκες της στιγμής και όχι ως αποτέλεσμα προγραμματισμένης ανάπτυξης.

Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις λειτουργούν σήμερα και αναπτύσσουν δραστηριότητα κάτω από ποικίλα νομικά καθεστώτα, με χαλαρούς ή αυστηρούς δεσμούς με το επίσημο κράτος, έχουν κοινωφελή αλλά μερικές φορές και κερδοσκοπικό χαρακτήρα και εποπτεύονται από ένα ή περισσότερα Υπουργεία. Χαρακτηρίζονται από πολυνομία και αοριστία στο ρόλο-σκοπό τπυς.

Ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων παρουσιάζεται διαρκώς επαυξημένος μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και η εξέλιξη-ανάπτυξή του είναι στενά συναρτημένη με την εξέλιξη - ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Από επίσημη άποψη βέβαια επί δεκαετίες ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων θεωρήθηκε απλά συμπληρωματικός και επιβοηθητικός του ιδιωτικού τομέα.

Μέχρι σήμερα, παρά τις κατά καιρούς απόπειρες, δεν υπήρξε κάποια συγκεκριμένη απόπειρα συνολικής εξέτασης του ρόλου - σκοπού των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Είναι προφανές όμως, ότι τα μεγέθη που τις χαρακτηρίζουν, κύρια μεγέθη παραγωγής, οικονομικής δραστηριότητα και ανθρώπινου δυναμικού, επιβάλλουν μία αυστηρή διερεύνηση του ρόλου-σκοπού τους και τη δημιουργία ενός πλαισίου που να καθορίζει τη ζωή και τη δράση τους.

../..

Οι απόψεις που θα αναπτυχθούν στη σημερινή συνάντηση είναι διατυπωμένες με τρόπο που να οδηγούν σε περαιτέρω σκέψεις και προβληματισμούς για το θέμα των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Δεν αποτελούν δηλαδή απόψεις-συμπεράσματα αλλά απόψεις-προβληματισμούς για συζήτηση και γι αυτό σας καλώ μετά το πέρας της ομιλίας μου να διατυπώσετε και τις δικές σας απόψεις ή να τις διατυπώσετε αργότερα γραπτά στη Γ.Γ. των ΔΕΚΟ. Επιθυμία μου άλλωστε είναι, όπως η σημερινή ομιλία αποτελέσει αφορμή για ευρύτερους προβληματισμούς και κάποιες θεωρητικές αναζητήσεις στο θέμα των Δημοσίων Επιχειρήσεων οι οποίες όμως πρέπει να οδηγήσουν σε πρακτικά αποτελέσματα.

Είναι γνωστό πως στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας λειτουργεί εδώ και 10 μήνες η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών με φιλοδοξία να γίνει το σημείο συγκέντρωσης όλης της πολύτιμης εμπειρίας που υπάρχει διάχυτη στην ελληνική πραγματικότητα για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και να συντονίσει τη ζωή και τη δράση τους.

Η σημερινή εκδήλωση είναι η πρώτη από μία σειρά εκδηλώσεις που έχει προγραμματίσει η Γ.Γ. ΔΕΚΟ με σκοπό τη διερεύνηση ορισμένων θεωρητικών θεμάτων και γίνεται σε συνεργασία με το Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων οργανισμό που έχει σκοπό την ανάπτυξη υπεύθυνου προβληματισμού για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις.

Λίγα Λόγια για την Εξέλιξη του Ρόλου-Σκοπού των ΔΕΚΟ στην Ελλάδα

Η ανάληψη από το κράτος επιχειρηματικής δραστηριότητας (δημιουργία και λειτουργία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών-ΔΕΚΟ) είναι μία από τις μορφές κρατικής παρέμβασης στην οικονομία των καπιταλιστικών χωρών. Η παρέμβαση αυτή που παρατηρείται σε όλα τα κράτη άρχισε στις αρχές του αιώνα για να γίνει εντονότερη μετά την κρίση του τριάντα και ιδιαίτερα μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Η έκταση της κρατικής παρέμβασης και οι ακριβείς μορφές που αυτή παίρνει σε κάθε κράτος είναι συνέπεια του επιπέδου και της πορείας που έχει ακολουθήσει η οικονομική ανάπτυξη της κάθε χώρας, καθώς και των πολιτικών και κοινωνικών θεσμών και παραδόσεών μας.

θα είχε ιδιαίτερο ενδιαφέρον αν μπορούσαν να εντοπισθούν οι οικονομικοί και πολιτικο-κοινωνικοί παράγοντες που οδήγησαν στην εμφάνιση και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα, έτσι ώστε μέσα από διαχρονική θεώρηση, να μελετηθούν τυχόν αλλαγές στο ρόλοσκοπό αυτό. Μιά τέτοια έρευνα θα συνέβαλε στο να εξετασθεί το πιό σημαντικό σήμερα για το θεσμό των δημοσίων επιχειρήσεων θέμα κατά πόσο οι σημερινές νομοθετικές και οργανωτικές δομές λειτουργίας των ΔΕΚΟ, στις οποίες κεντρική θέση κατέχουν οι σχέσεις ΔΕΚΟ-κράτους, ανταποκρίνονται και εξυπηρετούν το ρόλο-σκοπό των ΔΕΚΟ όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα. Ταυτόχρονα θα έπρεπε να εξετασθούν οι αναγκαίες ρυθμίσεις που απαιτούνται ώστε το νομοθετικό και οργανωτικό καθεστώς λειτουργίας των ΔΕΚΟ να προωθεί το ρόλο-σκοπό τους τόσο εκείνο τον οποίο εκ των πραγμάτων έχουν αναλάβει, όσο και κυρίως αυτόν που επιθυμεί να τους δώσει η πολιτεία.

Εάν κοιτάξουμε την εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας στον 20ο αιώνα μπορούμε να παρατηρήσουμε μία παράλληλη εξέλιξη ανάμεσα στην ανάπτυξη των βασικών για κάθε εποχή τομέων και την ανάληψη κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας. Η δημιουργία δημοσίων επιχειρήσεων αρχίζει τις πρώτες δεκαετίες του αιώνα από τις σιδηροδρομικές μεταφορές που ήταν τότε ένας βασικός τομέας για την οικονομική ανάπτυξη του τόπου. Το 1920 ιδρύθηκαν οι ΣΕΚ (Σιδηρόδρομοι Ελληνικού Κράτους) και λίγο πριν τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο οι ΣΠΑΠ (Σιδηρόδρομοι Πειραιώς-Αθηνών-Πελοποννήσου), ενώ από το 1914 το κράτος είχε αποκτήσει και εκμεταλλευόταν το δίκτυο Πειραιά-Αθήνας-Θεσσαλονίκης. Οι θαλάσσιες μεταφορές ήταν εξίσου σημαντικές για την ανάπτυξη της χώρας και ένας έλεγχος-συντονισμός εκτός των άλλων επιδιώχθηκε με τη δημιουργία του Οργανισμού Λιμένα Πειραιώς τη δεκαετία του 1920.

Η οικονομία της προπολεμικής Ελλάδας ήταν σε πολύ μεγάλο βαθμό γεωργική και μάλιστα με σοβαρές ελλείψεις υποδομής. Έτσι το 1929 ιδρύθηκε η ΑΤΕ (Αγροτική Τράπεζα Ελλάδος) σαν βασικός πιστωτικός οργανισμός στον αγροτικό χώρο αλλά και με άλλες αρμοδιότητες.

Η μεταπολεμική ανάπτυξη της οικονομίας σε μία - έστω και στρεβλή και υποβαθμισμένη - βιομηχανική κατεύθυνση απαιτούσε μία σημαντική υποδομή καθώς και έλεγχο των τομέων της ενέργειας και των επικοινωνιών. Σε αυτά τα πλαίσια συστάθηκαν η ΔΕΗ (Δημόσια Επιχείρηση

Ηλεκτρισμού) το 1950 και ο ΟΤΕ (Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος) το 1949. Ένας από τους τομείς όπου εκδηλώνεται η υποανάπτυξη μιάς οικονομίας είναι το χρηματοπιστωτικό σύστημα, το οποίο στην Ελλάδα ήταν πάντα ανεπαρκές. Προπολεμικά το κράτος ίδρυσε την ΑΤΕ για να αντιμετωπίσει την ουσιαστική ανυπαρξία αγοράς κεφαλαίου στον αγροτικό χώρο. Μεταπολεμικά, ενόψη του αναπτυσσόμενου βιομηχανικού τομέα, το κράτος προχώρησε στην ίδρυση μιάς σειράς πιστωτικών οργανισμών που κατέληξαν το 1964 στην ΕΤΒΑ (Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως).

Παρά τη σχετική ανάπτυξη των δεκαετιών του εξήντα και του εβδομήντα, ο τριτογενής τομέας εξακολούθησε να στηρίζεται σε αναχρονιστικές δομές. Για να επηρεάσει η πολιτεία την εξέλιξη βλέπουμε να παρεμβαίνει το κράτος και να ιδρύει μία σειρά από δημόσιες επιχειρήσεις υποδομής στον τομέα των υπηρεσιών, όπως τις Κεντρικές Λαχαναγορές Αθηνών και Θεσσαλονίκης, τον Οργανισμό Προώθησης Εξαγωγών, κ.α., ενώ θέτει κάτω από τον έλεγχό του βασικούς πιστωτικούς οργανισμούς (Εμπορική Τράπεζα, Ιονική, Λαϊκή Τράπεζα, κ.α.) Παράλληλα, ιδιαίτερα τη δεκαετία του εβδομήντα, συνεχίστηκε η δημιουργία επιχειρήσεων στο δευτερογενή τομέα για να αντιμετωπισθούν οι νέες απαιτήσεις υποδομής (π.χ. έρευνας-ΔΕΠ, ΙΓΜΕ) αλλά και τα διαρθρωτικά προβλήματα της βιομηχανίας (π.χ. μικρό μέγεθος- ΕΟΜΜΕΧ). Την ίδια περίοδο το κράτος δημιουργεί και άμεσα παραγωγικές δημόσιες επιχειρήσεις στους στρατηγικούς κλάδους της πολεμικής βιομηχανίας (ΕΑΒ, ΕΒΟ) και του πετρελαίου (ΕΛ-ΔΑ και ΕΛΕΠΕΧ), καθώς και στις αερομεταφορές (Ολυμπιακή Αεροπορία).

Η μεταπολεμική οικονομική ανάπτυξη έδωσε τη δυνατότητα να εμφανιστεί - έστω και σε περιορισμένη έκταση - και στην Ελλάδα το λεγόμενο "κράτος πρόνοιας", το οποίο υλοποιήθηκε εν μέρει μέσα από δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (ΙΚΑ και άλλοι οργανισμοί πρόνοιας). Τέλος, στην πρώτη πενταετία της δεκαετίας του ογδόντα η ανάληψη από το κράτος επιχειρηματικής δραστηριότητας γίνεται στην κατεύθυνση αντιμετώπισης των υπό κρίση κλάδων - επιχειρήσεων της μεταποίησης. Η μορφή της κρατικής παρέμβασης εν προκειμένω διαφέρει από την άμεση δημοσιοποίηση των επιχειρήσεων. Γίνεται κύρια μέσα από τον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων (ΟΑΕ), ενός θεσμού με πιθανό μεταβατικό χαρακτήρα, καθώς και με ενεργή ανάμιξη των τραπεζών.

Σε όλες τις περιόδους δημιουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων το κράτος ουσιαστικά συγκέντρωσε την επιχειρηματική του δραστηριότητα σε έργα υποδομής, ανάλογα με το στάδιο ανάπτυξης της οικονομίας και τις αντίστοιχες ανάγκες στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα. Σε αυτό το πλαίσιο δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων κλάδων στους οποίους ιδρύθηκαν δημόσιες επιχειρήσεις: (i) Οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι "φυσικά μονοπώλια". Η παραχώρησή τους σε ιδιώτες θα σήμαινε την παραχώρηση σημαντικής πολιτικής και οικονομικής εξουσίας (ii) η ανικανότητα/απροθυμία του ιδιωτικού κεφαλαίου να αναλάβει τις σχετικές επενδύσεις. Ο ακριβός ίδρυσης των δημοσίων επιχειρήσεων κ' ταυτόχρονα αναπτυξιακός ένα και συμπληρωματικός του ιδιωτικού τομέα

Ανάγκη για ένα γενικό πλαίσιο

Τα μεγέθη, κύρια παραγωγής, οικονομικής δραστηριότητας και εργατικού δυναμικού, προσδιόρισαν στην πορεία της εξέλιξης ένα ρόλοσκοπό για το δημόσιο τομέα της οικονομίας που είναι μακριά από τις προθέσεις και επιθυμίες των κυβερνήσεων που ίδρυσαν τις δημόσιες επιχειρήσεις. Οι λόγοι για αυτή την εξέλιξη είναι κύρια οι εξής:

1. Η ανάπτυξη διεθνώς και κύρια μετά τη δεκαετία του '60 του κράτους προνοίας που δειλά αλλά σταθερά κάνει την εμφάνισή του και στην Ελλάδα.

2. Η αδυναμία ανάπτυξης του ιδιωτικού τομέα κύρια στην πραγματοποίηση μεγάλων επενδύσεων.

3. Η αντιμετώπιση του προβλήματος της απασχόλησης και της χρησιμοποίησης του εργατικού δυναμικού των Δημοσίων Επιχειρήσεων για λόγους εκλογικής πελατείας.

4. Η μεγάλη ανάγκη ύπαρξης έργων υποδομής σαν προϋπόθεση ανάπτυξης της βιομηχανίας και άλλων τομέων της ελληνικής οικονομίας.

Ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων από υποβοηθητικός για την εξέλιξη της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας γίνεται πρωταγωνιστικός για την ανάπτυξη της όλης οικονομίας. Οι δημόσιες επιχειρήσεις δρουν τόσο αναπτυξιακά όσο και για τη συντήρηση της υπάρχουσας δομής. Ταυτόχρονα αρχίζουν να αυτονομούνται από το επίσημο κράτος, αυτοαναπτύσσονται και αυτοεξελίσσονται με τάσεις ηγεμονίας και γιγαντισμού. Οι λόγοι για αυτή την εξέλιξη είναι:

1. Η έλλειψη συγκεκριμένης πολιτικής κατά δραστηριότητα δηλαδή η έλλειψη επιτελικού ρόλου του κράτους.

2. Η ύπαρξη μιάς γραφειοκρατίας στελεχών και ενός συνδικαλιστικού κινήματος που τα συμφέροντά τους ταυτίζονται με την απρογραμμάτιστη ανάπτυξη και την αυτονόμηση των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

3. Η ανάπτυξη ποικίλων συμφερόντων στο χώρο των προμηθειών και του εισαγωγικού εμπορίου με προορισμό τις κρατικές επενδύσεις και ανάγκες.

Ο ρόλος-σκοπός των δημοσίων επιχειρήσεων όμως παρουσιάζεται σήμερα μέσα από τα οικονομικά μεγέθη που τις χαρακτηρίζουν, η επίδρασή τους στην οικονομία και μιά νέα αναγκαία αντίληψη για το ρόλο του κράτους στο δημόσιο τομέα της οικονομίας επιβάλλουν μιά κριτική εξέταση της κατάστασης.

Είναι επιθυμία του ΥΠΕΘΟ η απόπειρα επαναπροσδιορισμού του ρόλου των Δημοσίων Επιχειρήσεων να πάρει πολύ συγκεκριμένη μορφή έτσι ώστε να διαμορφωθεί ένας νόμος πλαίσιο δηλαδή ένας νόμος που να περιέχει τις βασικές αρχές λειτουργίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Ο Ρόλος της ταξινόμησης των δημοσίων επιχειρήσεων

Θα ήθελα να αναφερθώ προτού εξετάσω μερικές γενικές κατευθυντήριες γραμμές για το νόμο πλαίσιο στην ανάγκη μιάς σωστής ταξινόμησης των δημοσίων επιχειρήσεων.

Η συζήτηση γύρω από την έννοια, τον ορισμό και την ταξινόμηση των Δημοσίων Επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερα φτωχή στην Ελλάδα. Μία 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 μιάς Δημόσιας Επιχείρησης βασίζεται στη 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 μία επιχείρηση σαν δημόσια είναι η δυνατότητα του κράτους να ορίζει τα όργανα διοίκησής της (ορισμός που χρησιμοποιείται από την ΕΟΚ).

Ο τόσο γενικός αυτός ορισμός, αν και αρκετά χρήσιμος από νομική άποψη δε διευκολύνει ιδιαίτερα την εξέταση του τομέα των Δημοσίων Επιχειρήσεων από την οικονομική ή την οργανωτική σκοπιά.

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 κλασικού ορισμού (κύρια τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας), αφήνοντας στον "ιδιωτικό τομέα" πληθώρα άλλων δημοσίων επιχειρήσεων κύρια με τη 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 τη 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.

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 δε μας βοηθάει, αλλά μπορεί να δημιουργήσει και πρόβλημα. Σαν παράδειγμα θα αναφέρω ότι πολλοί νόμοι, διατάγματα και εγκύκλιοι έχουν πρόσφατα χρησιμοποιήσει στην Ελλάδα το Νόμο 1256/82 που ορίζει το δημόσιο τομέα και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς) από άποψη δημόσιας διοίκησης, υπάγοντας έτσι με αρνητικά αποτελέσματα ανόμοιες καταστάσεις σε μιά ενιαία ρύθμιση.

Χρειάζεται λοιπόν μιά ταξινόμηση δημοσίων επιχειρήσεων ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους. Μία τέτοια ταξινόμηση θα μας επέτρεπε να εφαρμόσουμε τους κατάλληλους κανόνες ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της κάθε ΔΕΚΟ.

Θα αναφέρω εδώ μερικές κύριες μεταβλητές γύρω από τις οποίες θα μπορούσαμε να δημιουργήσουμε συστήματα ταξινόμησης. Οι μεταβλητες 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 κοινωνικό-οικονομικό υπόβαθρο (βαθμός ύπαρξης εμπορικών ή πολιτικών στόχων, ο ρόλος τους στην αναπτυξιακή διαδικασία κ.λ.π.)·
ιχ) ο τομέας οικονομικής δραστηριότητας
και χ) η κρατική ή κοινωνική εποπτεία

Με τη δημιουργία κάποιου "μικτού ή σύνθετου" κριτηρίου ταξινόμησης των ΔΕΚΟ θα βοηθηθούμε ουσιαστικά στον εντοπισμό των ιδιαιτεροτήτων και έτσι στη διαμόρφωση σωστής πολιτικής, ειδικότερα στον καθορισμό της έκτασης της αυτονομίας της επιχειρήσης, της εποπτείας του κράτους, στον καθορισμό του τρόπου εσωτερικής οργάνωσης.

Για παράδειγμα αν τα κριτήρια είναι ο ανταγωνιστικός ή μη χαρακτήρας, μία δημόσια επιχείρηση που λειτουργεί σε μονοπωλιακή βάση χωρίς κριτήριο λειτουργίας το κέρδος, μπορεί να χρησιμοποιεί ένα είδος management όπως 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 ενδιάμεσες περιπτώσεις (ανταγωνιστική αγορά χωρίς κέρδη και μονοπωλιακή με κέρδη) το management πρέπει να έχει χαρακτηριστικά τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, δηλαδή να πρόκειται για ένα "μικτό" σύστημα.

Βασικές Αρχές οργάνωσης

Είναι κατά την άποψή μου απαραίτητο να διατυπωθεί ένας κατά προσέγγιση σκελετός αρχών πάνω στον οποίο θα μπορούσε να βασιστεί η δραστηριότητα των Δημοσίων Επιχειρήσεων μέσα σε ένα πλαίσιο σύγχρονης και δυναμικής αντίληψης για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας :

../..

- Θα πρέπει να υπάρχει σαφής κατά το δυνατόν οριοθέτηση των τομέων της εθνικής οικονομίας όπου το κράτος παρεμβαίνει μέσω των Δημοσίων Επιχειρήσεων σε επιχειρηματική ή άλλη δραστηριότητα. Π.χ. τομείς ενέργειας, μεταφορών, τηλεπικοινωνιών κ.α.
- Οπου για ορισμένους λόγους στον ίδιο τομέα αναπτύσσει δραστηριότητα, τόσο το κράτος μέσω των Δημοσίων Επιχειρήσεων, όσο η ιδιωτική πρωτοβουλία, πρέπει να εξασφαλίζονται ίσοι - ακριβώς και αυστηρώς ίσοι - όροι ανταγωνισμού.
- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις αναπτύσσουν δραστηριότητα μέσα σε ένα πλαίσιο πενταετούς οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και υπάρχει σαφώς διατυπωμένη πολιτική κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας.
- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις είναι ταξι νομημένες σε ομάδες με βάση διάφορα κριτήρια που μπορούν και να μεταβάλλονται μέσα στο χρόνο. Ο χωρισμός τους σε δύο ομάδες κοινής ωφέλειας και ελεύθερου ανταγωνισμού είναι προφανής. Ενδεχόμενα να υπάρχει και περαιτέρω χωρισμός σε υπο-ομάδες.
- Για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας το καθεστώς λειτουργίας και οργάνωσης χαρακτηρίζεται από ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Περιπτώσεις Δημοσίων Επιχειρήσεων που το καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας θα δίνει έμφαση σε κοινωνικά κριτήρια, αποτελούν εξαίρεση.
- Για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις κοινής οφέλειας ιδιαίτερα εκείνες που το καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας δίνει έμφαση σε κοινωνικά κριτήρια διατυπώνεται στο τέλος του έτους απαραίτητα κοινωνικός ισολογισμός που είναι μέρος του γενικώτερου ισολογισμού που παρουσιάζει. Τούτο για να εξασφαλίζεται η διαφάνεια στο μέρος του προϋπολογισμού που καταναλώθηκε σε κοινωνικούς σκοπούς.
- Για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις κοινής οφέλειας υπάρχει θεσμοθετημένη συμμετοχή των εργαζομένων και των κοινωνικών φορέων στα όργανα διοίκησης, προγραμματισμού και κοινωνικού ελέγχου.

- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις προετοιμάζουν υποχρεωτικά προϋπολογισμό και ισολογισμό με ενιαίο λογιστικό σχέδιο, με σκοπό τη δυνατότητα σύγκρισης των διαφόρων οικονομικών μεγεθών, εφαρμόζουν αρχές προγραμματισμού με συμμετοχή όλων των μερών της επιχείρησης, εφαρμόζουν τις αρχές του κόστους-οφέλους για κάθε εναλλακτική πρόταση και προϋπολογισμοί διατυπώνονται και τηρούνται από όλα τα μέρη της επιχείρησης.

- Στις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει απαραίτητα :
  Στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης.
  Πενταετές πρόγραμμα ανάπτυξης, οργάνωσης και λειτουργίας.
  Ετήσιο πρόγραμμα ζωής και δράσης.

- Στις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει σύνδεση της αμοιβής με τη παραγωγικότητα-εργατικότητα και τα προσόντα. Η εξέλιξη του προσωπικού ακολουθεί αξιοκρατικά συστήματα.

- Για όλες τις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει νομοθετημένο σύστημα εξωτερικών ελέγχων των οικονομικών τους στοιχείων, της οργάνωσης και λειτουργίας τους όπως και της ποιότητας παροχής υπηρεσιών.

- Για όλες τις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει καθ'ύλη αρμόδιο Υπουργείο που ασχολείται με τρέχοντα θέματα, τρέχουσα δραστηριότητα, τη διατύπωση πολιτικής κατά τομέα, και την έγκριση των προγραμμάτων τους. Το ΥΠΕΘΟ μέσω της Γ.Γ. ΔΕΚΟ συντονίζει τη δράση της, θα προγραμματίζει τα οικονομικά τους σε γενικώτερο επίπεδο, διατυπώνει ενιαία προγράμματα για τη δράση της και καθορίζει κατά καιρούς το ρόλο της στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας.

Θα σταματήσω γιατί είναι προφανές ότι αυτός ο κατάλογος αρχών θα μπορούσε να επεκταθεί περισσότερο. Αλλωστε το θέμα δεν είναι να παρουσιαστεί ένας κατάλογος αρχών που να εξαντλεί το ζήτημα. Αλλά να διαφανεί μία διαφορετική αντίληψη από εκείνη που επικρατεί σήμερα και που κύρια χαρακτηρίζεται από γενικότητες και σύγχυση.

Πάνω σε ένα τέτοιο σύνολο αρχών όπως το παραπάνω πρέπει να βασιστεί ουσιαστικά ένας νόμος πλαίσιο.

Η διατύπωση ενός νόμου πλαισίου που να προσδιορίζει το ρόλο-σκοπό των Δημοσίων Επιχειρήσεων είναι ώριμο αίτημα των καιρών. Η έντονη παρουσία των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην ελληνική πραγματικότητα η σοβαρή ελλειμματικότητα πολλών από αυτές όπως και η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών δημιουργούν πρόσθετες ευθύνες για όλους μας.

Ο νόμος-πλαίσιο δεν μπορεί να λύσει όλα τα προβλήματα. Υπάρχουν σημαντικά θέματα των οποίων η ικανοποιητική αντιμετώπιση δεν είναι δυνατή με τον προβληματισμό που έχει αναπτυχθεί μέχρι σήμερα. Θα αναφέρω ενδεικτικά τη σχέση δημόσιας επιχείρησης και καταναλωτού και τη σχέση συνδικαλιστικής δραστηριότητας-συνδικαλιστικών οργανώσεων και κοινωνικού συνόλου.

Μιά πρόχειρη εξέταση των νομικών ρυθμίσεων που διέπουν τη σχέση της δημόσιας επιχείρησης, η οποία παρέχει υπηρεσίες στο κοινό, και του καταναλωτή οδηγεί σύντομα στη διαπίστωση ότι η ρύθμιση συνίσταται σε ένα κατάλογο δικαιωμάτων, τα οποία θεσπίζουν εξαιρέσεις από το γενικό καθεστώς των συμβατικών σχέσεων. Η επιχείρηση ελαχιστοποιεί τους κινδύνους γι'αυτήν, τους μεταφέρει στον Καταναλωτή και θωρακίζεται με ένα πλέγμα ρυθμίσεων απέναντι σε οποιαδήποτε απαίτηση. Το μονόπλευρο αυτό νομικό καθεστώς, απόρροια μονοπωλιακής δύναμης, συνδυάζεται στην πράξη πολλές φορές με ένα χαμηλό επίπεδο προσφοράς υπηρεσιών, αδιαφορία προς τις ανάγκες και απαιτήσεις του καταναλωτή, έλλειψη διαφάνειας στις αποφάσεις που αφορούν το κοινό. Η δικαιολόγηση για το νομικό καθεστώς είναι ότι πρέπει να προστατευθεί η ανάπτυξη της επιχείρησης από οικονομικούς κινδύνους. Η δικαιολόγηση για την πρακτική είναι η έλλειψη εξοπλισμού, προσωπικού, οικονομικών μέσων. Τα επιχειρήματα αυτά αληθεύουν μόνο μερικά. Υπάρχει έντονη η νοοτροπία και κυριαρχεί τόσο η δραστηριότητα των διοικήσεων όσο και του προσωπικού ότι δεν υπάρχει ουσιαστική ευθύνη και λογοδοσία απέναντι στο κοινό. Η ευθύνη είναι γενική υπάρχει απέναντι στη πολιτεία, το κοινωνικό σύνολο, αλλά δεν συγκεκριμενοποιείται σε υποχρεώσεις απέναντι σε άτομα, σε καταναλωτές. Η νοοτροπία αυτή είναι λανθασμένη και οι νομικές ρυθμίσεις και η πρακτική που απορρέουν από αυτή δημιουργούν καταπίεση και αλλοτρίωση του κοινού προς την επιχείρηση.

Αλλοτρίωση δημιουργεί και η άποψη που υπάρχει σε τμήματα του συνδικαλιστικού κινήματος στην κοινή ωφέλεια, ότι ελάχιστα διαφέρει η δημόσια επιχείρηση από μία ιδιωτική επιχείρηση ως προς τις εργασιακές σχέσεις. Επομένως και οι διεκδικητικοί αγώνες είτε αφορούν τη δημόσια επιχείρηση είτε την ιδιωτική επιχείρηση μπορούν να διεξάγονται με τον ίδιο τρόπο. Ομως η μη παροχή υπηρεσιών ή η μη παραγωγή προϊόντος σε μία επιχείρηση από την οποία εξαρτώνται αποκλειστικά οι καταναλωτές διευρύνει το πλαίσιο του διεκδικητικού αγώνα πέρα από τα όρια της επιχείρησης. Ο διεκδικητικός αγώνας δεν στρέφεται μόνο κατά των επιπτώσεων της οργάνωσης της παραγωγής στη συγκεκριμένη επιχείρηση αλλά θίγει και τον κοινωνικό ρόλο της επιχείρησης. Για τον καθορισμό τουκοινωνικού ρόλου της επιχείρησης δεν έχουν λόγο όμως μόνο οι εργαζόμενοι στην επιχείρηση έχει μεταξύ άλλων και το κοινό που τη χρηματοδοτεί. Αν η λύση των προβλημάτων της σημερινής κοινωνίας δεν επιτυγχάνεται με τη μεταβίβαση περισσοτέρων εξουσιών στο κράτος, αλλά με την ανακατανομή εξουσιών με τη μεταφορά και σε άλλους φορείς πέρα από το κράτος της ευθύνης για τη διαμόρφωση και τη διοργάνωση της κοινωνίας, τότε στους φορείς αυτούς πρέπει να ισχύουν διαφορετικές αρχές οργάνωσης από κείνους της παραδοσιακής καπιταλιστικής παραγωγής. Οσοι παίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής των φορέων αυτών είτε συνδικάτα είτε εκπρόσωποι τοπικής αυτοδιοίκησης είτε εκπρόσωποι του καταναλωτή, πρέπει να αποβάλλουν τη συντεχνιακή τους προοπτική. Η αυτοδιαχείριση συνεπάγεται ευθύνη για τους στόχους και τους τρόπους λειτουργίας των αποκεντρωμένων φορέων, άρα και αυτοπεριορισμούς και ευρύτερα κριτήρια αξιολόγησης των επιμέρους ενεργειών.

Μιά απάντηση στα παραπάνω προβλήματα προσπαθεί να δώσει η κοινωνικοποίηση. Με την κοινωνικοποίηση επιδιώκεται η σύνθεση των αντιτιθεμένων συμφερόντων των εργαζομένων, των κοινωνικών φορέων, των καταναλωτών του κράτους με τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για τη δραστηριότητα της επιχείρησης. Η κοινωνικοποίηση είναι όμως ακόμη ένας θεσμός που δημιουργείται, που πρέπει πέρα από τη κοινή συμμετοχή στα όργανα, που εξασφαλίζει σήμερα, να συντείνει σε ουσιαστική σύνθεση απόψεων ώστε να προσδώσει νέο χαρακτήρα στη δραστηριότητα της δημόσιας επιχείρησης. Η παράλληλη μελέτη και αναμόρφωση του θεσμού της δημόσιας επιχείρησης θα συμβάλει στην επιτυχία της προσπάθειας αυτής.

Η συζήτηση για τη δημόσια επιχείρηση στην Ελλάδα είναι συζήτηση, που πρέπει να επιδιώξουμε και να προωθήσουμε με κάθε τρόπο. Οχι μόνο λόγω της μεγάλης σημασίας της για την οικονομία της χώρας. Αλλά κύρια γιατί από την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων εξαρτάται η ανάπτυξη της οικονομίας, ένας πιό αποτελεσματικός δημόσιος τομέας, η προώθηση του κοινωνικού κράτους μιά κοινωνία στην οποία κρατεί περισσότερη κοινωνική δικαιοσύνη.

Σκέψεις για το Ρόλο-Σκοπό των Δημοσίων Επιχειρήσεων

Εισαγωγή

Είναι γνωστό πως δεν υπάρχει κάποια χρονική στιγμή που να προσδιορίστηκε με σαφήνεια ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων στα πλαίσια εξέλιξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Η δημιουργία τους, οι ιδρυτικοί τους νόμοι με τις αλλαγές τους, ο ρόλος-σκοπός και η δράση τους, θα πρέπει μάλλον να θεωρηθούν ότι ήταν απαντήσεις σε οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες που δόθηκαν κάτω από ορισμένες συνθήκες σε δεδομένες χρονικές στιγμές, και όχι αποτέλεσμα προγραμματισμένης ανάπτυξης και δράσης.

Είναι γνωστό επίσης πως οι Δημόσιες Επιχειρήσεις λειτουργούν και αναπτύσσουν δραστηριότητα κάτω από ποικίλα νομικά καθεστώτα, με χαλαρούς ή αυστηρούς δεσμούς με το επίσημο κράτος, έχουν κοινωφελή αλλά μερικές φορές και κερδοσκοπικό χαρακτήρα και εποπτεύονται από ένα ή περισσότερα Υπουργεία. Χαρακτηρίζονται από πολυνομία και αοριστία στο ρόλο-σκοπό τους ~~και πολλές φορές τα μεγέθη τα οποία τις εκφράζουν, επηρρεάζουν αυτά καθαυτά τα μεγέθη της ελληνικής οικονομίας.~~

Ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων παρουσιάζεται διαρκώς επαυξημένος μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο και η εξέλιξη-ανάπτυξή του είναι στενά συναρτημένη με την εξέλιξη-ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. ~~Παρουσιάζεται μιά άμεση σχέση, και όχι μόνο στα οικονομικά μεγέθη, του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας και των Δημοσίων Επιχειρήσεων.~~ αναφέρα Από επίσημη άποψη βέβαια επί δεκαετίες ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων θεωρήθηκε απλά συμπληρωματικός και επιβοηθητικός του ιδιωτικού τομέα στην εξέλιξη-ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Μέχρι σήμερα, παρά τις κατά καιρούς απόπειρες, δεν υπήρξε κάποια συγκεκριμένη απόπειρα συνολικής εξέτασης του ρόλου-σκοπού των Δημοσίων Επιχειρήσεων στα πλαίσια εξέλιξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Είναι προφανές όμως, ότι τα μεγέθη που τις χαρακτηρίζουν, κύρια μεγέθη παραγωγής, οικονομικής δραστηριότητας και ανθρώπινου δυναμικού, επιβάλλουν μια αυστηρή διερεύνηση του ρόλου-σκοπού τους και τη δημιουργία ενός πλαισίου που να καθορίζει τη ζωή και τη δράση τους.

~~Στην ανάλυση που ακολουθεί δεν θα γίνει, γιατί είναι πολύ δύσκολο, κανενός είδους αυστηρός απολογισμός της ζωής και της δράσης των Δημοσίων Επιχειρήσεων αλλά δεν θα αποφευχθούν αναφορές σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις. Εκείνο που θα επιδιωχθεί είναι, πως, μέσα από την επιβλητικότητα των μεγεθών, μέσα από εκδηλώσεις με θετικά και αρνητικά αποτελέσματα και~~

2

μέσα από την ανάγκη οριοθέτησης του δημόσιου τομέα της οικονομίας, να παρουσιαστεί πραγματικά η ανάγκη επαναπροσδιορισμού του ρόλου-σκοπού τους, με τη μορφή των κύριων χαρακτηριστικών που πρέπει να παρουσιάζουν και των προϋποθέσεων που είναι απαραίτητες για τη θετική παρουσία των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην ανάπτυξη της ελληνικής ακονομίας.

Οι απόψεις που θα αναπτυχθούν στη σημερινή συνάντηση είναι διατυπωμένες με τρόπο που να οδηγούν σε περαιτέρω σκέψεις και προβληματισμούς για το θέμα των Δημοσίων Επιχειρήσεων. Δεν αποτελούν δηλαδή απόψεις-συμπεράσματα αλλά μάλλον απόψεις-προβληματισμούς για συζήτηση και γιαυτό σας καλώ μετά το πέρας της ομιλίας μου να διατυπώσετε και τις δικές σας απόψεις ή να τις διατυπώσετε αργότερα γραπτά στη Γ.Γ. των ΔΕΚΟ. Επιθυμία μου άλλωστε είναι, όπως η σημερινή ομιλία αποτελέσει αφορμή για ευρύτερους προβληματισμούς και κάποιες θεωρητικές αναζητήσεις στο θέμα των Δημοσίων Επιχειρήσεων οι οποίες όμως πρέπει να οδηγήσουν σε ~~κάποια~~ πρακτικά αποτελέσματα.

Σημειώνεται ότι ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου-σκοπού των Δημοσίων Επιχειρήσεων εννοείται σε σχέση με το ρόλο-σκοπό τους όπως τελικά διαμορφώθηκε μέσα στη πράξη και στη καθημερινή ζωή και δράση τους και όχι όπως περιγράφεται στους θεσμικούς νόμους δημιουργίας τους που αντανακλούν πολλές φορές μόνο τις ανάγκες και το πνεύμα της εποχής.

φιλά και εύ τι θέλουμε

Είναι γνωστό πως στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας λειτουργεί εδώ και 10 μήνες η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών με φιλοδοξία να γίνει το σημείο συγκέντρωσης όλης της πολύτιμης εμπειρίας που υπάρχει διάχυτη στην ελληνική πραγματικότητα για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και να συντονίσει τη ζωή και τη δράση τους.

Η σημερινή εκδήλωση είναι η πρώτη από μιά σειρά εκδηλώσεις που έχει προγραμματίσει η Γ.Γ. ΔΕΚΟ με σκοπό τη διερεύνηση ~~κάποιων~~ φρεσκιών θεωρητικών θεμάτων και γίνεται σε συνεργασία με το Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων που είναι ένα ανεξάρτητο από το κράτος σώμα που έχει σκοπό την ανάπτυξη υπεύθυνου προβληματισμού για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις.

Σημειώνεται τέλος ότι η σημερινή συνάντηση είναι συνέχεια των ευρύτερων συναντήσεων που συστηματικά προγραμματίζει το ΥΠΕΘΟ με τους επικεφαλής των επιχειρήσεων του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα με σκοπό τη καλλίτερη επικοινωνία, τη προσωπική γνωριμία και επαφή όπως και την ανταλλαγή απόψεων.

3

Λίγα Λόγια για την Εξέλιξη του Ρόλου-Σκοπού των ΔΕΚΟ στην Ελλάδα

Η ανάληψη από το κράτος επιχειρηματικής δραστηριότητας (δημιουργία και λειτουργία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών-ΔΕΚΟ) είναι μία από τις μορφές κρατικής παρέμβασης στην οικονομία των καπιταλιστικών χωρών. Η παρέμβαση αυτή που παρατηρείται σε όλα τα κράτη άρχισε στις αρχές του αιώνα για να γίνει εντονότερη μετά την κρίση του τριάντα και ιδιαίτερα μετά τον Β΄Παγκόσμιο Πόλεμο. Η έκταση της κρατικής παρέμβασης και οι ακριβείς μορφές που αυτή παίρνει σε κάθε κράτος είναι ~~κοινά αποδεκτό πως είναι~~ συνέπεια του επιπέδου και της πορείας που έχει ακολουθήσει η οικονομική ανάπτυξη τη καθε χωρας, καθώς και των πολιτικών και κοινωνικών θεσμών και παραδόσεων. τους.

Θα είχε ιδιαίτερο ενδιαφέρον αν μπορούσαν να εντοπισθούν οι οικονομικοί και πολιτικο-κοινωνικοί ~~αυτοί~~ παράγοντες που οδήγησαν στην εμφάνιση και λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα, έτσι ώστε να ~~καθοριστεί ακριβέστερα ο ρόλος τους και,~~ μέσα από διαχρονική θεώρηση, να μελετηθούν τυχόν αλλαγές στο ρόλο-σκοπό αυτό. ~~Η σε δεύτερο στάδιο~~ Ταυτόχρονα θα ήταν χρήσιμο να ~~διερευνηθεί~~ κατά πόσο οι σημερινές νομοθετικές και οργανωτικές δομές λειτουργίας των ΔΕΚΟ, στις οποίες κεντρική θέση κατέχουν οι σχέσεις ΔΕΚΟ-κράτους, ανταποκρίνονται και εξυπηρετούν το ρόλο-σκοπό των ΔΕΚΟ όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα. ~~Και σε τρίτο στάδιο, της "πολιτικής παρέμβασης"~~ Ταυτόχρονα θα ήταν χρήσιμο να εξεταστούν οι αναγκαίες ρυθμίσεις που απαιτούνται ώστε το νομοθετικό και οργανωτικό καθεστώς λειτουργίας των ΔΕΚΟ να ~~ανταποκρίνεται στο~~ ωρωωθεί το ρόλο-σκοπό τους τόσο εμείς το οποίο εκ των πραγμάτων έχουν αναλάβει, ~~αλλά~~ δοο και κύρια αυτόν που ~~σαν συνειδητή πολιτική~~ επιλογή επιθυμεί να τους δώσει η ~~κυβέρνηση~~ κοινωνία.

Μια τέτοια έρευνα θα ανέβαζε πρό'νια εξετασθεί το ιστό ο-ιαστικό δημόσιο θα μια τόν θεσμό των δημ. επιχειρήσεων θέμα

Εάν κοιτάξουμε την ~~ανάπτυξη~~ εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας στον 20ο αιώνα μπορούμε να παρατηρήσουμε μία παράλληλη εξέλιξη ~~της~~ ανάληψης κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας σε ~~τομείς κλειδιά της εκάστοτε περιόδου.~~ Η δημιουργία δημοσίων επιχειρήσεων ~~μπορεί να ειπωθεί~~ πως αρχίζει τις πρώτες δεκαετίες του αιώνα από τις σιδηροδρομικές μεταφορές που ήταν τότε ένας βασικός τομέας για την οικονομική ανάπτυξη του τόπου. Το 1920 ιδρύθηκαν οι ΣΕΚ (Σιδηρόδρομοι Ελληνικού Κράτους) και λίγο πριν τον Β΄Παγκόσμιο Πόλεμο οι ΣΠΑΠ (Σιδηρόδρομοι Πειραιώς-Αθηνών-Πελοποννήσου), ενώ από το 1914 το κράτος είχε αποκτήσει και

Ο ανάμεσα στην ανάπτυξη των βασικών για κάθε κοινωνία τομέων και την

εκμεταλλευόταν το δίκτυο Πειραιά-Αθήνας-Θεσσαλονίκης. Οι θαλάσσιες μεταφορές ήταν εξίσου σημαντικές για την ανάπτυξη της χώρας και ένας έλεγχος-συντονισμός εκτός των άλλων επιδιώχθηκε με την δημιουργία του Οργανισμού Λιμένα Πειραιώς τη δεκαετία του 1920.

Η οικονομία της προπολεμικής Ελλάδας ήταν σε πολύ μεγάλο βαθμό γεωργική και μάλιστα με σοβαρές ελλείψεις υποδομής. Έτσι το 1929 ιδρύθηκε η ΑΤΕ (Αγροτική Τράπεζα Ελλάδος) σαν βασικός πιστωτικός οργανισμός στον αγροτικό χώρο αλλά και με άλλες αρμοδιότητες.

Η μεταπολεμική ανάπτυξη της οικονομίας σε μία- έστω και στρεβλή και υποβαθμισμένη- βιομηχανική κατεύθυνση απαιτούσε μια σημαντική υποδομή καθώς και έλεγχο των τομέων της ενέργειας και των επικοινωνιών. Σε αυτά τα πλαίσια συστάθηκαν η ΔΕΗ (Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού) το 1950 και ο ΟΤΕ (Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος) το 1949. Ένας από τους τομείς όπου εκδηλώνεται η υποανάπτυξη μιάς οικονομίας είναι το χρηματοπιστωτικό σύστημα, το οποίο στην Ελλάδα ήταν πάντα ανεπαρκές. Όπως ειπώθηκε προπολεμικά το κράτος ίδρυσε την ΑΤΕ για να αντιμετωπίσει την ουσιαστική ανυπαρξία αγοράς κεφαλαίου στον αγροτικό χώρο. Έτσι και μεταπολεμικά, εν όψει του αναπτυσσόμενου βιομηχανικού τομέα και με υποανάπτυκτη κεφαλαιαγορά, το κράτος προχώρησε στην ίδρυση μιάς σειράς πιστωτικών οργανισμών που κατέληξαν το 1964 στην ΕΤΒΑ (Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως).

Όπως είναι γνωστό, ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της στρεβλής οικονομικής ανάπτυξης της Ελλάδος ήταν ο πρώϊμα υπερδιογκωμένος τριτογενής τομέας. Παρά την σχετική ανάπτυξη των δεκαετιών του εξήντα και του εβδομήντα, ο τριτογενής τομέας εξακολούθησε να στηρίζεται σε αναχρονιστικές δομές. Έτσι βλέπουμε να παρεμβαίνει το κράτος και να ιδρύει μια σειρά από δημόσιες επιχειρήσεις υποδομής στον τομέα των υπηρεσιών, χαρακτηριστικά τις Κεντρικές Λαχαναγορές Αθηνών και Θεσσαλονίκης, τον Οργανισμό Προωθήσεως Εξαγωγών, κ.α.,ενώ θέτει κάτω από τον έλεγχο του βασικούς πιστωτικούς οργανισμούς (Εμπορική Τράπεζα, Ιονική-Λαϊκή Τράπεζα, κ.α.). Παράλληλα, ιδιαίτερα τη δεκαετία του εβδομήντα, συνεχίστηκε η δημιουργία επιχειρήσεων στο δευτερογενή τομέα στις νέες απαιτήσεις υποδομής (π.χ. έρευνας-ΔΕΠ, ΙΓΜΕ) αλλά και στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της βιομηχανίας (π.χ. μικρό μέγεθος-ΕΟΜΜΕΧ). Την ίδια περίοδο το κράτος δημιουργεί και τις μοναδικές άμεσα παραγωγικές δημόσιες επιχειρήσεις στους στρατηγικούς κλάδους της

πολεμικής βιομηχανίας (ΕΑΒ, ΕΒΟ) και του πετρελαίου (ΕΛ-ΔΑ και ΕΛΕΠΕΧ), καθώς και στις αερομεταφορές (Ολυμπιακή Αεροπορία).

Η μεταπολεμική οικονομική ανάπτυξη έδωσε την δυνατότητα να εμφανιστεί - έστω και σε περιορισμένη έκταση- και στην Ελλάδα το λεγόμενο "κράτος πρόνοιας", το οποίο υλοποιήθηκε εν μέρει μέσα από δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς (ΙΚΑ και άλλοι οργανισμοί πρόνοιας, ~~αστικές συγκοινωνίες Αθηνών~~). Τέλος, στην πρώτη πενταετία της δεκαετίας του ογδόντα η ανάληψη από το κράτος επιχειρηματικής δραστηριότητας γίνεται στην κατεύθυνση αντιμετώπισης των υπό κρίση κλάδων- επιχειρήσεων της μεταποίησης. Η μορφή της κρατικής παρέμβασης εν προκειμένω διαφέρει από την άμεση δημοσιοποίηση των επιχειρήσεων. ~~και~~ Γίνεται κύρια μέσα από τον Οργανισμό Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων (ΟΑΕ), ενός θεσμού με πιθανό μεταβατικό χαρακτήρα, καθώς και με ενεργή ανάμιξη των τραπεζών. Η ανάμιξη αυτή είτε γίνεται μέσω του ΟΑΕ με μετοχοποίηση των οφειλών των "προβληματικών επιχειρήσεων" είτε με άμεση ανάληψη των επιχειρήσεων από τις Τράπεζες, π.χ. τα Ναυπηγεία Σκαραμαγκά από την ΕΤΒΑ.

Η παραπάνω εξέταση της παράλληλης ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και του θεσμού των δημόσιων επιχειρήσεων είναι εξαιρετικά συνοπτική καθώς και ελλειπής. Μια πλήρης μελέτη πρέπει, εκτός της σε μεγαλύτερο βαθμό εξέτασης των σημείων που θίγονται παραπάνω, να συμπεριλάβει και τις δημόσιες επιχειρήσεις που παραλήφθηκαν (ύδρευση-αποχέτευση και άλλες μικρότερες), ενώ πρέπει να διερευνηθεί το καθεστώς και ο ρόλος των επιχειρήσεων που υπάγονται στις κρατικές τράπεζες.

Εντούτοις, μπορούν να γίνουν μερικές γενικές παρατηρήσεις για το σκοπό για τον οποίο το κράτος αναλάμβανε άμεσα επιχειρηματική δραστηριότητα καθώς για τα βασικά της χαρακτηριστικά. Για σε όλες τις περιόδους δημιουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων φαίνεται πως το κράτος ουσιαστικά συγκέντρωσε την ~~άμεση~~ επιχειρηματική του δραστηριότητα σε έργα υποδομής, ανάλογα με το στάδιο ανάπτυξης της οικονομίας και τις αντίστοιχες ανάγκες στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα. Σε αυτά τα πλαίσια δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων κλάδων στους οποίους το κράτος επενέβη με την ίδρυση δημοσίων επιχειρήσεων: (1) η ύπαρξη σοβαρών οικονομιών κλίμακας ώστε να είναι "φυσικά μονοπώλια", οπότε σε αυτή την περίπτωση θα ήταν ίσως ανεπιθύμητο να αφήσει το κράτος την επιχείρηση (με την αντίστοιχη δύναμη που θα την συνόδευε) σημαντικών κλάδων (π.χ. ενέργεια, επικοινωνίες) σε ιδιώτες, έστω και υπό έλεγχο, και/ή (ii) η ανικανότητα/απροθυμία του ιδιωτικού κεφαλαίου να αναλάβει τις σχετικές επενδύσεις, αποτέλεσμα είτε αδυναμίας συσσώρευσης των απαι-

τουμένων πόρων, είτε αδυναμίας ιδιοποίησης των οφελών της επιχειρηματικής δραστηριότητας (η ύπαρξη, δηλαδή, εξωτερικών οικονομιών τις οποίες καρπώνεται κάποιο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο και όχι η επιχείρηση). Επιγραμματικά επομένως, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ο σκοπός ίδρυσης των δημοσίων επιχειρήσεων ως αναπτυξιακός και συμπληρωματικός-υποβοηθητικός του ιδιωτικού τομέα.

Όπως ειπώθηκε προηγουμένως, οι δημόσιες επιχειρήσεις με άμεσα παραγωγικό έργο, σε αντίθεση με την πρακτική άλλων δυτικοευρωπαϊκών χωρών, είναι αυστηρά περιορισμένες στην πολεμική βιομηχανία και σε άλλους κλάδους που έχουν στρατηγική και πολιτική δύναμη (καύσιμα, Ο.Α., ΕΡΤ).

Τέλος, μέσα από μερικές δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκονται πιό πολύ κοινωνικοί-πολιτικοί σκοποί, είτε με την κρατική παροχή κοινωνικής ασφάλισης (ΙΚΑ), είτε με επιδότηση προσφερόμενων υπηρεσιών (αστικές συγκοινωνίες), είτε με παροχή (έστω και αντιοικονομικών) θέσεων εργασίας ("προβληματικές").

7

Ανάγκη για ένα γενικό πλαίσιο;

Οι οπαδοί των διαφόρων σχολών οικονομικού προγραμματισμού προβάλλουν συνήθως διαφορετικούς λόγους για τους οποίους οι οικονομικές δραστηριότητες πρέπει να είναι μέρος κάποιας ευρύτερης λογικής οικονομικής ανάπτυξης και να είναι κάπως συναρτημένες μεταξύ τους.

Δεν είναι γνωστό πως και με βάση ποιά σχολή οικονομικού προγραμματισμού καθορίστηκαν οι προτεραιότητες κατά τομέα στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Φαίνεται όμως, όπως αναφέρθηκε άλλωστε ότι ο ρόλος-σκοπός του δημόσιου τομέα της ελληνικής οικονομίας προγραμματίστηκε σαν απλά συμπληρωματικός και επιβοηθητικός του ρόλου-σκοπού ανάπτυξης του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας. Παρατηρείται όμως ότι από τα μέσα της δεκαετίας του '70 ο δημόσιος τομέας της ελληνικής οικονομίας παρουσιάζει χαρακτηριστικά εντελώς διαφορετικά από εκείνα των αρχών της δεκαετίας του '60.

Τα μεγέθη, κύρια παραγωγής, οικονομικής δραστηριότητας και εργατικού δυναμικού, ~~σιωπηρά και ίσως χωρίς κανένα ενδεχομένως πρόγραμμα~~, προσδιόρισαν ένα ρόλο-σκοπό για το δημόσιο τομέα της οικονομίας που ~~πρέπει~~ ~~να ήταν εντελώς~~ είναι μακρυά από τις προθέσεις και επιθυμίες των ~~τότε~~ κυβερνήσεων. Οι λόγοι για αυτή την εξέλιξη ~~θα μπορούσαν να~~ είναι κύρια οι εξής:

1. Η ανάπτυξη διεθνώς και κύρια μετά τη δεκαετία του '60 του κράτους προνοίας που δειλά αλλά σταθερά κάνει την εμφάνισή του και στην Ελλάδα.
2. Η αδυναμία ανάπτυξης του ιδιωτικού τομέα κύρια στην πραγματοποίηση μεγάλων επενδύσεων.
3. Η αντιμετώπιση του προβλήματος της απασχόλησης και της χρησιμοποίησης του εργατικού δυναμικού των Δημοσίων Επιχειρήσεων για λόγους εκλογικής πελατείας.
4. Η μεγάλη ανάγκη ύπαρξης έργων υποδομής σαν προϋπόθεση ανάπτυξης της βιομηχανίας και άλλων τομέων της ελληνικής οικονομίας.

~~Τα τελευταία χρόνια~~ Ο ρόλος-σκοπός των Δημοσίων Επιχειρήσεων εξακολούθησε να είναι κατά ένα μέρος όπως και στο παρελθόν δηλαδή αναπτυξιακός αυτός-καθαυτός αλλά και συντήρησης της υπάρχουσας δομής και ανάπτυξης. Δηλαδή για λόγους αυτοσυντήρησης αυτών καθαυτών των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Πρέπει κατά πάσα πιθανότητα να υπήρξε κάποια χρονική στιγμή που ορισμένες Δημόσιες Επιχειρήσεις αυτονομούνται από το επίσημο κράτος, αυτο-

Γραμμές από νομοσχέδιο στάδιο ένταξη μιας σωστής ταξινόμησης των δημοσίων επιχειρήσεων.

Ο Ρόλος της ταξινόμησης των δημοσίων επιχειρήσεων

~~Αξίζει~~ Θα ήθελα να αναφερθώ πρώτου εξετάσω ~~και τις~~ μερικές γενικές κατευθυντήριες γ

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 πιό 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 μονο 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, δημιουργώντας έτσι μεγάλο πρόβλημα ανωμαλιών καταστάσεων σε μια ενιαία ρύθμιση

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

Χρειάζεται μοιων

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~~ μερικές 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~~ Με 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 ταξινόμηση[1] για να φανεί η χρησιμότητα αυτού του είδους των "ασκήσεων" για τη διαμόρφωση πολιτικής και κριτηρίων αξιολόγησης.

	Κριτήριο αξιολόγησης: Χωρίς κέρδη	Κριτήριο αξιολόγησης: Με κέρδη
Αγορά: Μονοπωλιακή	(1) management "δημοσίου"	(2) "μικτό" management
Αγορά: Ανταγωνιστική	(3) "μικτό" management	(4) management "ιδιωτικού τομέα"

Παράδειγμα κριτήρια είναι ο συνδυασμός ή μη χαρακτήρα

~~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~~ βίωνι 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 ενδιάμεσες περιπτώσεις (ανταγωνιστική αγορά χωρίς κέρδη και μονοπωλιακή με κέρδη) το management πρέπει να έχει χαρακτηριστικά τόσο του δημόσιου 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 "δημόσιου" 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.~~

αναπτύσσονται και αυτοεξελίσσονται με τάσεις ηγεμονίας και γιγαντισμού. Οι λόγοι για αυτή την εξέλιξη θα μπορούσαν να είναι κύρια οι εξής:

1. Η έλλειψη συγκεκριμένης πολιτικής κατά δραστηριότητα δηλαδή στην έλλειψη του επιτελικού ρόλου του κράτους.
2. Στην ύπαρξη μιάς γραφειοκρατίας στελεχών και ενός συνδικαλιστικού κινήματος που τα συμφέροντά τους ταυτίζονται με την απρογραμμάτιστη ανάπτυξη και την αυτονόμηση των Δημοσίων Επιχειρήσεων.
3. Η ανάπτυξη ποικίλων συμφερόντων στο χώρο των προμηθειών και του εισαγωγικού εμπορίου με προορισμό τις κρατικές επενδύσεις και ανάγκες.

Ο τρόπος δημιουργίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων ο ρόλος-σκοπός τους όπως διαμόρφωθηκε συνειδητά ή ασυνείδητα σε σχέση με τις βουλήσεις των εκάστοτε κυβερνήσεων, αλλά κύρια ο ρόλος-σκοπός τους δημοσίων επιχειρήσεων όπως παρουσιάζεται σήμερα μέσα από τα οικονομικά μεγέθη που τις χαρακτηρίζουν και η επίδρασή τους στην οικονομία και στη προσπάθεια της εν γένει οικονομικής ανάπτυξης, αλλά ιδιαίτερα αναμφεία μιά νέα αντίληψη για το ρόλο του κράτους στο δημόσιο τομέα της οικονομίας νομίζουμε ότι επιβάλλει μια ωρίμη έρευνα της κατάστασης αν μη τι άλλο, μιά προσεκτική επανεξέταση και του ρόλου και του σκοπού τους.

Η αίσθησή μου είναι πως οι παραπάνω λόγοι επιβάλλουν έναν επαναπροσδιορισμό του ρόλου-σκοπού των Δημοσίων Επιχειρήσεων που στη καλλίτερη περίπτωση θα πρέπει να οδηγήσει, σε ένα σαφές προδιαγραμμένο πλαίσιο ορισμών, σχέσεων και οριοθετήσεων ή στη χειρότερη περίπτωση, θα πρέπει να οδηγήσει σε μιά καλλίτερη τουλάχιστον συννενόηση μεταξύ μας.

Είναι επιθυμία του ΥΠΕΘΟ όπως αυτή η απόπειρα επαναπροσδιορισμού του ρόλου των Δημοσίων Επιχειρήσεων υιθ πάρει με το χρόνο πολύ συγκεκριμένη μορφή με απώτερη σκέψη ενδεχομένως να διαμορφωθεί ένας νόμος πλαίσιο δηλαδή ένας νόμος που να περιέχει τις βασικές αρχές λειτουργίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Βασικές Αρχές

Είναι κατά την άποψή μου απαραίτητο, μετά, όσα αναφέρθηκαν στα προηγούμενα, να διατυπωθεί ένας κατά προσέγγιση σκελετός αρχών πάνω στον οποίο θα μπορούσε ενδεχόμενα να βασιστεί ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου δραστηριότητα των Δημοσίων Επιχειρήσεων μέσα σε ένα πλαίσιο σύγχρονης και δυναμικής αντίληψης για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας:

- Υπάρχει σαφής κατά το δυνατόν οριοθέτηση των τομέων της εθνικής οικονομίας όπου θεωρείται ότι το κράτος παρεμβαίνει μέσω των Δημοσίων Επιχειρήσεων σε επιχειρηματική ή άλλη δραστηριότητα. Π.χ. τομείς ενέργειας, μεταφορών, τηλεπικοινωνιών κ.α.

- Όπου για ορισμένους λόγους στον ίδιο τομέα αναπτύσσει δραστηριότητα, τόσο το κράτος μέσω των Δημοσίων Επιχειρήσεων, όσο η ιδιωτική πρωτοβουλία, πρέπει να εξασφαλίζονται ίσοι- ακριβώς και αυστηρώς ίσοι- όροι ανταγωνισμού.
- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις αναπτύσσουν δραστηριότητα μέσα σε ένα πλαίσιο πενταετούς οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και υπάρχει σαφώς διατυπωμένη πολιτική κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας.
- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις είναι ταξινομημένες σε ομάδες με βάση διάφορα κριτήρια που μπορούν και να μεταβάλλονται μέσα στο χρόνο, πράγμα που σημαίνει πως θα υπάρχουν Δημόσιες Επιχειρήσεις που θα αλλάξουν ομάδα όταν μεταβληθούν τα κριτήρια ένταξής τους στην ομάδα.
  Ο χωρισμός τους σε δύο ομάδες κοινής οφέλειας και ελεύθερου ανταγωνισμού είναι προφανής. Ενδεχόμενα να υπάρχει και πιο πέρα χωρισμός σε υπο-ομάδες.
- Για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις κοινής οφέλειας το καθεστώς λειτουργίας και οργάνωσης θα είναι με βάση χαρακτηρίζεται από ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια. Περιπτώσεις Δημοσίων Επιχειρήσεων που το καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας θα δίνει έμφαση σε κοινωνικά κριτήρια θα είναι αποτελούν εξαίρεση.
- Για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις κοινής οφέλειας ιδιαίτερα εκείνες που το καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας δίνει έμφαση σε κοινωνικά κριτήρια διατυπώνεται στο τέλος του έτους απαραίτητα κοινωνικός ισολογισμός που είναι μέρος του γενικώτερου ισολογισμού που παρουσιάζει τούτο με διαφάνεια υπό εξαίρεση το μέρος του προϋπολογισμού που καταναλώθηκε σε κοινωνικούς σκοπούς.
- Για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις κοινής οφέλειας υπάρχει θεσμοθετημένη συμμετοχή των εργαζομένων και των κοινωνικών φορέων στα όργανα διοίκησης, προγραμματισμού και κοινωνικού ελέγχου. Διαφορετικής μορφής πρέπει να είναι η συμμετοχή των εργαζομένων στις Δημόσιες Επιχειρήσεις του ελεύθερου ανταγωνισμού.
- Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις προετοιμάζουν υποχρεωτικ προϋπολογισμό και ισολογισμό με ενιαίο λογιστικό σχέδιο, με σκοπό τη δυνατότητα σύγκρισης των διαφόρων οικονομικών μεγεθών, εφαρμόζουν αρχές προγραμματισμού με συμμετοχή όλων των μερών της επιχείρησης, εφαρμόζουν τις αρχές του κόστους-οφέλους για κάθε εναλλακτική πρόταση και οι προϋπολογισμοί διατυπώνονται και τηρούνται επίσης από όλα τα μέρη της επιχείρησης.
- Επίσης στις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει απαραίτητα:
  Στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης
  Πενταετές πρόγραμμα ανάπτυξης, οργάνωσης και λειτουργίας.
  Ετήσιο πρόγραμμα ζωής και δράσης.

- Στις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει ~~άμεση~~ σύνδεση της αμοιβής με τη παραγωγικότητα-εργατικότητα και τα προσόντα, ~~και~~ η εξέλιξη ~~γίνεται με βάση~~ αξιοκρατικά συστήματα.
- Για όλες τις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει νομοθετημένο σύστημα εξωτερικών ελέγχων των οικονομικών τους στοιχείων, της οργάνωσης και λειτουργίας τους όπως και της ποιότητας παροχής υπηρεσιών.
- Για όλες τις Δημόσιες Επιχειρήσεις υπάρχει καθ'ύλη αρμόδιο Υπουργείο που ασχολείται με τρέχοντα θέματα, τρέχουσα δραστηριότητα, τη διατύπωση πολιτικής κατά τομέα, και την έγκριση των προγραμμάτων τους.

Το ΥΠΕΘΟ μέσω της Γ.Γ. ΔΕΚΟ συντονίζει τη δράση της, προγραμματίζει τα οικονομικά τους σε γενικώτερο επίπεδο, διατυπώνει ενιαία προγράμματα για τη δράση της και καθορίζει κατά καιρούς το ρόλο της στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας.

Θα σταματήσω γιατί είναι προφανές ότι αυτός ο κατάλογος αρχών θα μπορούσε να επεκταθεί περισσότερο. Άλλωστε το θέμα δεν είναι να παρουσιαστεί ένας κατάλογος αρχών που να εξαντλεί το ζήτημα. Αλλά να διαφανεί μια διαφορετική αντίληψη από εκείνη που επικρατεί σήμερα και που κύρια χαρακτηρίζεται από γενικότητες και σύγχυση ~~για το ρόλο-σκοπό των Δημοσίων Επιχειρήσεων.~~

Πάνω σε ένα τέτοιο σύνολο αρχών όπως το παραπάνω πρέπει να βασιστεί ουσιαστικά ένας νόμος πλαίσιο ~~που μέσα από μιά σύγχρονη αντίληψη για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας να προσδιορίζει το ρόλο-σκοπό των Δημοσίων Επιχειρήσεων.~~

~~Επισημαίνεται, ότι~~ η διατύπωση ενός νόμου πλαισίου που να προσδιορίζει το ρόλο-σκοπό των Δημοσίων Επιχειρήσεων είναι ώριμο αίτημα των καιρών. Η έντονη παρουσία των Δημοσίων Επιχειρήσεων στην ελληνική πραγματικότητα η σοβαρή ελλειμματικότητα πολλών από αυτές όπως και η χαμηλή ποιότητα παροχής υπηρεσιών δημιουργεί πρόσθετες ευθύνες για όλους μας.

Σας καλώ λοιπόν με την ευκαιρία, σε συνεργασία για τη δημιουργία μιάς νέας αντίληψης για το ρόλο-σκοπό των Δημοσίων Επιχειρήσεων και τη διατύπωση ενός νόμου πλαισίου που να καθορίζει αρχές και κανόνες.

Σας υπενθυμίζω ότι υπήρξαν δύο τουλάχιστον απόπειρες για τη δημιουργία ενός τέτοιου νόμου πλαισίου. Η μιά το 1964 με ευθύνη του υποφαινόμενου, για λογαριασμό της τότε κυβέρνησης της Ένωσης Κέντρου και η άλλη πρόσφατα με πρωτοβουλία του υφυπουργού κ.Γεωργιάδη.

Φαίνεται πως το θέμα είναι εξαιρετικά δύσκολο γιατί καμμιά από τις παραπάνω προσπάθειες δεν κατέληξε σε συγκεκριμένο συμπέρασμα. Πιστεύω ότι

Ο νόμος - φυσικός δεν μπορεί να λύσει όλα τα προβλήματα

Δεν πρέπει ακόμα και τώρα

~~Οι αρχές αυτές δεν έλυσαν τα προβλήματα. Υπάρχουν προβλήματα τύπου φυσικού ή κοινωνικού αντιμετώπιση δεν είναι δυνατό μόνο τέτοιο σημαντικά για τα φυσικά προβλήματα.~~ Υπάρχει σημαντικό θέμα

Δεν μπορεί

τιμής που έχει αναπτυχθεί δεν είναι εύκολη μια τάση ~~κοινωνικού αντιμετώπιση τους~~. Θα αναφέρω ενδεικτικά τη σχέση δημόσιας επιχείρησης και καταναλωτού ~~τους~~ και τη σχέση συνδικαλιστικής δραστηριότητας - συνδικαλιστικών οργανώσεων και κοινωνικού συνόλου. Μια πρόχειρη εξέταση των ~~νομοσχεδίων που διέπουν τις σχ~~ νομικών ρυθμίσεων που διέπουν τη σχέση της δημόσιας επιχείρησης, η οποία παρέχει υπηρεσίες στο κοινό, και του καταναλωτή οδηγεί σύντομα στη διαπίστωση ότι η ρύθμιση συνίσταται σε ένα καταλόγο δικαιωμάτων, τα οποία δεσπόζουν εξαιρέσεις από το γενικό καθεστώς των συμβατικών σχέσεων. Η επιχείρηση εξαχνοποιείται τους κινδύνους γι' αυτήν, τους μεταφέρει στον καταναλωτή και δημιουργείται με ένα πλέγμα ρυθμίσεων απέναντι σε οποιαδήποτε απαίτηση. Το μονόπλευρο αυτό νομικό καθεστώς, αποφέρει μονοπωλιακής δύναμης, συνδυάζεται στην πράξη πολλές φορές με ένα χαμηλό επίπεδο παροχής υπηρεσιών, ~~πρακτικά τέτοιο~~ αδιαφορία προς τις ανάγκες και απαιτήσεις του καταναλωτή, έλλειψη διαφάνειας στις αποφάσεις που ~~...~~ αφορούν το κοινό. Η δικαιολογία για το νομικό καθεστώς είναι ότι πρέπει να προστατευθεί η ανάπτυξη της επιχείρησης από ~~ανικανότητες~~ οικονομικούς κινδύνους. ~~και το μέγεθος της δραστηριότητας μπορεί να δημιουργ~~ Η δικαιολογία για την πρακτική είναι η έλλειψη εξοπλισμού, προσωπικού, οικονομικών μέσων. Τα επιχειρήματα αυτά απηχούν μόνο μερικά. Υπάρχει η δραστηριότητα (υπηρεσία) και υπάρχει το ύψος η δραστηριότητα των διοικήσεων όσο και του προσωπικού ότι δεν υπάρχει ουσιαστικά ενδιαφέρον και γοητεία (υπάρχει) στο κοινό. Η ενδιαφέρον είναι μόνο η ανάπτυξη στη πολιτεία, το κοινωνικό σύνολο. Αλλά δεν συμπεριλαμβάνεται σε αποφάσεις οι οποίες αφορούν σε άτομα, σε καταναλωτές. Η υποστρωματική αυτή είναι καθοριστική και οι νομικές ρυθμίσεις και η πρακτική που αποφασίζουν από αυτή δημιουργούν καταστάσεις και αλλοτρίωση του κοινού προς την επιχείρηση.

Αλλοτρίωση δημιουργεί και η άποψη που υπάρχει σε τμήματα του συνδικαλιστικού κινήματος στην κοινή γνώμη, ότι εξάχιστα διαφέρει η δημόσια επιχείρηση από μια ιδιωτική επιχείρηση ως προς τις εργασιακές σχέσεις. Ξεφεύγω και

ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

12

Γμεταξύ δήμου και τό

Γο Για τόν καθορισμό τοῦ κοινωνικοῦ ρόλου τῆς ἐπιχείρησης δέν ἔχουν λόγο ἐκεῖνοι οἱ ἐργαζόμενοι στήν ἐπιχείρηση. ἐκεῖνο τό κοινό στό χρήματοδοτεῖ

οἱ διεκδικητικοί ἀγῶνες εἴτε ἀφοροῦν τά δημόσια ἐπιχείρησιν εἴτε τήν ἰδιωτικήν ἐπιχείρησιν μποροῦν νά διεξάγονται μέ τόν ἴδιο τρόπο. Ὅμως ἡ μή παροχή ὑπηρεσιῶν ~~καί παροχῶν~~ ἤ ἡ μή παραγωγή προϊόντος σέ μίαν ἐπιχείρησιν ἀπό τήν ὁποία ἐξαρτάται οἰκονομικά οἱ καταναλωτές διευρύνει τό πλαίσιο τοῦ διεκδικητικοῦ ἀγώνα πέρα ἀπό τά ὅρια τῆς ἐπιχείρησης. Ὁ διεκδικητικός ἀγώνας ~~δέν τρέφεται ἀπό κείμενα~~ δέν τρέφεται μόνο κατά τῶν ἐπιχειρήσεων τῆς ὀργάνωσης τῆς παραγωγῆς καί συγκεκριμένη ἐπιχείρησης ἀλλά θίγει καί τόν κοινωνικό ρόλο τῆς ἐπιχείρησης Γο ~~ἔχει~~

Αὐτή μόνο ~~ἐπιπροσθέματα~~ τῆς σημερινῆς κοινωνίας δέν ἐπιτυγχάνεται μέ τά μεταβίβασι περισσοτέρων ἐξουσιῶν ~~πρός~~ στό πρατος, ἀλλά ~~ἀπό~~ μέ τήν ἀναστάτωση ἐξουσιῶν καί μεταφορά καί σέ ἄλλους φορεῖς τῆς εὐθύνης πέρα ἀπό τό πρατος γιά τά διαμόρφωση καί τά διοργάνωση τῆς κοινωνίας. Γο τά ~~φορεῖς~~ πρόσωπα νά ἀποβάλουν τό συντεχνιακό τους ~~χαρακτήρα~~ πρόσωπο.

Γο ὅσοι καίτοι καθορισμό ρόλο στή διαμόρφωση τῆς κοινωνικῆς αὐτῶν τῶν φορέων

~~Τά συνδικάτα~~ Ἡ ~~ἔννοια τῆς~~ αὐτοδιαχείρισης συνεπάγεται εὐθύνη γιά ~~τόν τρόπο~~ τόν σκοπό καί τρόπο τρόπους λειτουργίας τῶν ἀποκεντρωμένων φορέων. Γα ~~ὅμως καί αὐτοδιοίκησης~~ ἄρα καί αὐτοδιοίκησης καί ἐφοῦσα ~~μπορεῖ καί πρέπει νά διευρύνουν σημαντικά τά ἀντίστοιχα~~ τῶν ἐπί μέρους ἐνεργειῶν. ~~ἀξιοποίηση τῆς προσωπικότητας τους, ἀν θέλουν νά συμβάλουν οἰκονομικοκοινωνικότερα στήν ἀλλαγή τῆς κοινωνίας καί συνειδητοποίηση τῆς κοινωνικῆς διάστασης τῶν~~

Γο ὅσοι φορεῖς αὐτοί πρέπει νά ἰσχύουν διαφορετικές ἀρχές ὀργάνωσης ἀπό κείνους τῆς παραδοσιακῆς κρατικιστικῆς παραγωγῆς

Ὅσοι καίτοι καθορισμό ρόλο στή διαμόρφωση τῆς κοινωνικῆς τῶν φορέων αὐτῶν εἴτε συνδικάτα εἴτε ἐκπρόσωποι τοπικῆς αὐτοδιοίκησης εἴτε ἐκπρόσωποι τῶν καταναλωτή

Μια ~~[illegible]~~ ανάπτυξη και ανάκαμψη προβλήματα προσκαδεί να δώσει η κοινωνικοποίηση. ~~[illegible]~~ Με την κοινωνικοποίηση εννοείται ~~[illegible]~~ ούνθεση των αντιτιθεμένων συμφερόντων ~~μέσα από τα~~ των εργαζομένων, των κοινωνικών φορέων, των καταναλωτών του κράτους με την συμμετοχή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για τη δραστηριότητα της επιχείρησης.

Η κοινωνικοποίηση είναι ~~[illegible]~~ μέσο ένας θεσμός ~~[illegible]~~ ~~[illegible]~~ ~~[illegible]~~

ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝ. ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

B1

Ανάπτυξη

Η συζήτηση για τη δημόσια επιχείρηση στην Ελλάδα είναι συζήτηση, που πρέπει να ~~προσδιόσουμε~~ επιδιώξουμε. Από ~~τη συζήτηση αυτή θα μπορέσουν να προκύψουν~~ και να προσδιόσουμε με κάθε τρόπο. Όχι μόνο λόγω της μεγάλης σημασίας της για την οικονομία της χώρας. Αλλά κύρια γιατί από την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων της εξαρτάται η ανάπτυξη, ένας κύριος αποτελεσματικός δημόσιος τομέας της οικονομίας, η προώθηση του κοινωνικού κράτους, μια κοινωνία ~~στην οποία~~ στην οποία κρατεί περισσότερη κοινωνική δικαιοσύνη.