

Π.Α. 241
Αντίγραφο υπέρχει στο Γ.Α. 69

Εισήγηση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας κ. Κ. Σημίτη
στην Ημερίδα για την Κοινωνικοποίηση

30/10/86

Η σημερινή συζήτηση για την κοινωνικοποίηση αποτελεί απαραίτητη διαδικασία εάν θέλουμε να δημιουργήσουμε θεσμό ζωντανό που να ανταποκρίνεται στις επιδιώξεις και ανάγκες μας. Υπάρχει διαδεδομένη η αντίληψη ότι οι θεσμοί τους οποίους δημιουργεί ο νομοθέτης είναι ολοκληρωμένοι. Εφαρμόζονται και δρούν όπως ακριβώς προβλέφθηκε στο κείμενο του νόμου. Εάν συναντούν δυσκολίες ή δημιουργούνται προβλήματα αυτό οφείλεται σε ατέλειες του νόμου. Η αλήθεια είναι όμως αρκετά διαφορετική. Ατέλειες νόμων υπάρχουν όπως και υπάρχουν παραλείψεις, ασάφειες, αντιφάσεις. Όμως κανείς νομοθέτης δεν είναι σε θέση να προβλέψει και να αντιμετωπίσει όλα τα προβλήματα που συναντά η εφαρμογή ενός θεσμού. Γιατί η κοινωνική και η οικονομική πραγματικότητα συνεχώς αλλάζει. Γιατί ο ίδιος ο θεσμός επηρεάζει τις εξελίξεις, προκαλεί αντιδράσεις και δημιουργεί απρόβλεπτα ερωτήματα. Ο θεσμός έχει ζωή. Και αν θέλουμε να τον διατηρούμε, να αποτελεί μέσο κοινωνικής αλλαγής πρέπει να εξετάζουμε περιοδικά τη ζωή αυτή, τα ερωτήματα που υπάρχουν, τις ατέλειες που εμφανίστηκαν στις ρυθμίσεις, τις συμπληρώσεις που πρέπει να γίνουν, πρέπει να τον προσαρμόζουμε στην εξέλιξη. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για την κοινωνικοποίηση. Γιατί η κοινωνικοποίηση είναι θεσμός που αποτελεί για τον τόπο μας κάτι εντελώς καινούργιο και για το οποίο

δεν υπάρχουν παρά ελάχιστες ανάλογες εμπειρίες στο διεθνή χώρο.

Σε μία ανοιχτή οικονομία αγοράς όπως η ελληνική οικονομία η παραγωγή μπορεί να πραγματοποιείται από τεσσάρων ειδών επιχειρήσεις :

- A) Δημόσιες επιχειρήσεις, είτε κεντρικά διοικούμενες (με άμεση κρατική επιρροή), είτε κεντρικά διοικούμενες αλλά υποκείμενες σε κοινωνικό έλεγχο.
- B) Δημόσιες επιχειρήσεις με πλήρη αυτονομία.
- Γ) Συνεταιριστικές, αυτόνομες επιχειρήσεις.
- Δ) Ιδιωτικές επιχειρήσεις

Τα κριτήρια κατανομής των επιχειρήσεων στις τέσσερεις κατηγορίες είναι τεχνικοοικονομικά και πολιτικά. Θα αναφερθώ, χάριν συντομίας, μόνο στο θέμα που μας ενδιαφέρει άμεσα, δηλαδή στα κριτήρια κατάταξης δημοσίων επιχειρήσεων σε κεντρικά διοικούμενες και αυτόνομες (αυτοδιαχειριζόμενες). Κατά τη κρατούσα άποψη τα κριτήρια για την κατάταξη των δημοσίων επιχειρήσεων στις δύο αυτές κατηγορίες είναι δύο : η ύπαρξη οικονομιών κλίμακας και η ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών (αλληλεπιδράσεων). Επιχειρήσεις που, από τη φύση τους, απαιτούν μεγάλες επενδύσεις και συνήθως χαρακτηρίζονται από οικονομίες κλίμακας (δηλαδή από φθίνον μέσο κόστος) και επιχειρήσεις που η σημασία τους για την οικονομία ξεπερνά τα μικροοικονομικά πλαίσια λόγω ισχυρών εξωτερικών αλληλεπιδράσεων πρέπει να έχουν ισχυρή κεντρική διοίκηση. Τέτοιες επιχειρήσεις είναι,

για παράδειγμα, αυτές του ενεργειακού τομέα, του συγκοινωνιακού τομέα, του τομέα των επικοινωνιών, κατασκευής πολεμικού υλικού, Τράπεζες και πιστωτικά ιδρύματα. Κατά μείζονα λόγο, πρέπει να έχουν ισχυρή κεντρική διοίκηση και επιχειρήσεις που αποτελούν φυσικά μονοπώλια.

Επιχειρήσεις αυτόνομες (αυτοδιαχειριζόμενες) είτε αυτές ανήκουν στο δημόσιο είτε είναι συνεταιριστικές είναι λογικό να λειτουργούν κάτω από ανταγωνιστικές συνθήκες και σε κλάδους όπου οι αποφάσεις που σχετίζονται με την παραγωγή, τις τιμές, τις επενδύσεις κ.λ.π. δεν επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό την υπόλοιπη οικονομία.

Μεγάλες δημόσιες επιχειρήσεις με ισχυρή κεντρική διοίκηση και με σημαντική θέση και δύναμη στην οικονομία πρέπει να υπόκεινται σε κοινωνικό έλεγχο αν θέλουμε η κρατική εξουσία να ελέγχεται. Γιατί ο έλεγχος της δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στο επίπεδο των πολιτικών διαδικασιών. Πρέπει να είναι αμεσότερος και στο επίπεδο λήψης των αποφάσεων. Το σκοπό αυτό εξυπηρετεί η κοινωνικοποίηση. Η κοινωνικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων με το νόμο πλαίσιο 1365/83 και τα Π.Δ. 57,58,59/85 αποβλέπουν ακριβώς στην δημιουργία οργάνων σε δημόσιες επιχειρήσεις με στρατηγική θέση στην οικονομία που να εκφράζουν ή στα οποία να εκφράζεται άλλη άποψη από εκείνη της κεντρικής διοίκησης, οι απόψεις των καταναλωτών, των εργαζομένων, των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όμως η ρύθμιση δεν έχει σκοπό να εντάξει τις δημόσιες επιχειρήσεις στην κατηγορία των αυτοδιαχειριζόμενων. Γιατί η

οικονομική τους σημασία είναι τέτοια ώστε η σύνδεση με την πολιτεία και η ένταξη της στις αποφάσεις που παίρνει η πολιτεία σύμφωνα με τις συνταγματικές διαδικασίες είναι απαραίτητη. Οι κοινωνικοποιημένες επιχειρήσεις πρέπει να εντάσσονται στην κατηγορία των κεντρικά διοικούμενων δημόσιων επιχειρήσεων. Τα όργανα κοινωνικού ελέγχου και κυρίως η ΑΣΚΕ είναι τριμερείς επιτροπές αποτελούμενες από εκπροσώπους του κράτους, των εργαζομένων στις επιχειρήσεις αυτές και από άλλους κοινωνικούς φορείς. Εκτός από τον κοινωνικό έλεγχο, τα Π.Δ. δίνουν το δικαίωμα στα όργανα κοινωνικού ελέγχου να συμμετέχουν στον μεσομακροπρόθεσμο προγραμματισμό των επιχειρήσεων στα πλαίσια του προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης. Για τις επιχειρήσεις αυτές οι αποφάσεις για τον βραχυπρόθεσμο προγραμματισμό είναι της αρμοδιότητας των διοικήσεών τους, οι οποίες για τους λόγους που ανέφερα πριν, πρέπει να παραμείνουν ισχυρές και να έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες στην εξειδίκευση των στόχων των επιχειρήσεων και στην καθημερινή τους διαχείριση.

Η εκφρασθείσα άποψη ότι οι ΑΣΚΕ θα πρέπει να έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες ακόμα και για καθημερινά θέματα διαχείρισης ανεξαρτήτως του είδους της δημόσιας επιχείρησης ισοδυναμεί στην ουσία με την άποψη ότι όλες οι δημόσιες επιχειρήσεις πρέπει να είναι αυτόνομες (αυτοδιαχειριζόμενες). Σύμφωνα με τα όσα ανέφερα προηγούμενα, η άποψη αυτή δεν είναι σωστή αφού αγνοεί τη διαφορετική σημασία που διαφορετικές επιχειρήσεις έχουν για την εθνική οικονομία.

Επιπλέον, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι αποφάσεις που αφορούν στη συγκυρία απαιτούν ευελιξία, κάτι που δεν επιτυγχάνεται από τις ΑΣΚΕ όπως αυτές ορίστηκαν από τα Π.Δ. 57,58,59/85 αφού είναι πολυμελή όργανα και συνεδριάζουν 4 φορές το χρόνο.

Η δημιουργία αυτοδιαχειριζόμενων επιχειρήσεων, δημοσίων ή συνεταιριστικών, προϋποθέτει την επίλυση ορισμένων οργανωτικών προβλημάτων. Όπως έχει αποδειχθεί από τη διεθνή εμπειρία, οι αυτοδιαχειριζόμενες επιχειρήσεις χρειάζονται τα κατάλληλα κίνητρα για τα μέλη τους με σκοπό, την αποφυγή ορισμένων δυσάρεστων συνεπειών. Για παράδειγμα, και σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, το Γιουγκοσλαβικό υπόδειγμα αυτοδιαχείρισης έχει τη τάση να δημιουργεί υποαπασχόληση και ανεπαρκείς επενδύσεις. Στη συνεταιριστική επιχείρηση Montragon της Ισπανίας έχουν γίνει ορισμένοι πειραματισμοί με διάφορα είδη κινήτρων και καταγραφεί τα αποτελέσματα από τα οποία μπορούμε να αντλήσουμε πολύτιμη γνώση.

Ενώ η σημασία των αυτοδιαχειριζόμενων επιχειρήσεων είναι πολύ μεγάλη λόγω της συμβολής τους στη λύση του προβλήματος της αποκέντρωσης σε ένα αποτελεσματικό οικονομικό σύστημα, θα πρέπει να είμαστε προσεκτικοί ως προς το είδος των επιχειρήσεων που επιθυμούμε να γίνουν αυτόνομες και, το κυριότερο να λάβουμε υπόψη μας τη διεθνή εμπειρία πριν εισάγουμε το θεσμό.

Η εισαγωγή του θεσμού της κοινωνικοποίησης των μεγάλων Δημοσίων Επιχειρήσεων ειδικά στη χώρα μας έχει μεγάλη σημασία λόγω των προβλημάτων που παρουσιάζει ο Δημόσιος Τομέας. Ας μου επιτραπεί

να αναφερθώ στην εισηγητική έκθεση του νόμου πλαίσιου 1365/83 και να εξηγήσω τι είδους προβλήματα μπορεί να λυθούν μέσω της κοινωνικοποίησης στον τόπο μας.

Η εισηγητική έκθεση του νόμου 1365/83 θεωρεί την κοινωνικοποίηση των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών αφ' ενός ως μέσο για την αντιμετώπιση των σοβαρών διαρθρωτικών προβλημάτων του δημόσιου τομέα και την καλύτερη εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου και αφ' ετέρου ως αυτοσκοπό που επιτυγχάνεται με τη συμμετοχή των εργαζομένων και άλλων κοινωνικών φορέων στον κοινωνικό έλεγχο και στη λήψη κατευθυντηρίων αποφάσεων. Συνδέει δηλαδή η εισηγητική έκθεση του νόμου την εξυγίανση του Δημόσιου Τομέα με τον εκδημοκρατισμό του μέσω της δημιουργίας και ανάπτυξης των συμμετοχικών θεσμών.

Με την καθιέρωση της κοινωνικής συμμετοχής στη λήψη κατευθυντηρίων αποφάσεων σε τομείς νευραλγικής σημασίας και με την εναπόθεση της ευθύνης (όχι τόσο με την αυστηρά νομική όσο με την ευρύτερη ιδεολογική έννοια) για την εξυγίανση και τον κοινωνικό έλεγχο του Δημόσιου Τομέα στους συμμετοχικούς θεσμούς, αποδεικνύεται η βούληση της Κυβέρνησης να προωθήσει και να κατοχυρώσει τη λαϊκή συμμετοχή στη διοίκηση, τον προγραμματισμό και τον έλεγχο των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, αναγορεύοντας τους εργαζόμενους και τους υπόλοιπους κοινωνικούς φορείς που συμμετέχουν σε συνειδητούς και υπεύθυνους συντελεστές της ανάπτυξης και της κοινωνικής προόδου.

Η εισηγητική έκθεση του νόμου αναφέρει την κοινωνικοποίηση ως μέσο για το οριστικό ξεπέρασμα της εικόνας και λειτουργίας του

δημόσιου τομέα ο οποίος πάσχει από :

- γραφειοκρατική και αντιπαραγωγική λειτουργία
- ανυπαρξία οικονομικών, αναπτυξιακών και κοινωνικών στόχων
- μεγάλα διαχειριστικά ελλείμματα
- υποβάθμιση και περιθωριοποίηση των εργαζομένων με αποτέλεσμα συνδικαλιστικό κίνημα κλαδικά κατακερματισμένο και αμυντικό απέναντι σε αυταρχικές δομές διακυβέρνησης
- ασφυκτικό κρατικό έλεγχο και καθημερινές παρεμβάσεις ακόμη και σε θέματα εντελώς επουσιώδη με αποτέλεσμα την κατάπνιξη πρωτοβουλιών των διοικήσεων
- σύγχυση στη διοίκηση λόγω επικάλυψης αρμοδιοτήτων στα ανώτερα κλιμάκια της ιεραρχίας

Το ερώτημα που γεννάται εδώ, και που δεν αντιμετωπίζεται επαρκώς με το νόμο πλαίσιο 1365/83 και τα Προεδρικά Διατάγματα τα σχετικά με την κοινωνικοποίηση της ΔΕΗ, του ΟΤΕ και του ΟΣΕ, είναι με ποιό ακριβώς τρόπο η κοινωνικοποίηση συμβάλλει στην επίλυση των προβλημάτων που μόλις αναφέρθηκαν. Αυτό είναι σημαντικό θέμα που δεν έχει ακόμα και πρέπει να διερευνηθεί σε βάθος. Ας μου επιτραπεί λοιπόν να διατυπώσω ορισμένες σκέψεις που μπορεί να αποτελέσουν θέμα για συζήτηση και για περαιτέρω μελέτη.

Η εναπόθεση στις ΑΣΚΕ και στα άλλα συμμετοχικά όργανα αρμοδιοτήτων κοινωνικού ελέγχου μπορεί να αποτελέσει τη βάση για αποκέντρωση και τον απεγκλωβισμό των Δημοσίων Επιχειρήσεων από τον ασφυκτικό κρατικό έλεγχο. Εφ'όσον, σύμφωνα με τα ΠΔ, οι

ΑΣΚΕ έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα να ελέγχουν την πορεία υλοποίησης του εγκεκριμένου προγράμματος των Δημοσίων Επιχειρήσεων και να υποβάλουν προς την Κυβέρνηση έκθεση για την δράση των Δ.Σ., εκλείπει η ανάγκη κρατικής παρέμβασης, η οποία πολλές φορές μέχρι σήμερα, έχει οδηγήσει σε χρονοβόρες και δαπανηρές (από άποψη απώλειας χρόνου, πόρων και σπατάλης ανθρώπινου δυναμικού) διαδικασίες εγκρίσεων και ελέγχου. Με τον τρόπο αυτό οι ΑΣΚΕ θα υποβοηθούν την Κυβέρνηση στην άσκηση της εποπτείας των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Ο καθορισμός και σαφής διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων του ΔΣ, του Γενικού Διευθυντή και του Συμβουλίου Διεύθυνσης μπορεί να αποτελέσει την βάση για διοικητική αποτελεσματικότητα των ΔΕΚΟ. Για να επιτευχθεί βέβαια αυτός ο στόχος χρειάζεται ακόμα να επιδιωχθεί ο εκσυγχρονισμός του τρόπου διοίκησης των ΔΕΚΟ με βελτίωση των μεθόδων προγραμματισμού και οργάνωσης καθώς και με συστήματα παρακολούθησης των στόχων των επιχειρήσεων.

Η συμμετοχή των εργαζομένων στα όργανα διοίκησης και κοινωνικού ελέγχου με αποφασιστικές πολλές φορές αρμοδιότητες έχει σαν αποτέλεσμα την κατάργηση των αυταρχικών δομών διοίκησης και την έναρξη δημοκρατικού διαλόγου.

Με την ωρίμανση του θεσμού θα εξομαλυνθούν οι εργασιακές σχέσεις, γεγονός που θα έχει θετικές επιπτώσεις και στην αποτελεσματικότητα των ΔΕΚΟ αφού οι συμμετοχικές διαδικασίες δημιουργούν στους εργαζόμενους αισθήματα ευθύνης και ισοτίμης συμμετοχής

με αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητάς τους.

Η εξομάλυνση των εργασιακών σχέσεων με την καθιέρωση συναινετικών διαδικασιών δεν είναι μόνο αυτοσκοπός αλλά και μία επιτυχημένη, όπου εφαρμόστηκε, μέθοδος αύξησης της αποδοτικότητας της οικονομίας.

Για την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία του θεσμού πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Κυρίως πρέπει να υπάρξει συμφωνία για τα όρια αρμοδιότητας των οργάνων κοινωνικού ελέγχου και τους στόχους των ΔΕΚΟ και προσοχή για την αποφυγή λαθών είτε τεχνοκρατικού είτε πολιτικού χαρακτήρα.