

ΑΝΑΓΚΑΙΟΣ Ο ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΩΝ ΔΕΚΟ

Του Δρος Γεωργ. ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ
 Προέδρου του ΚΕΔΕΟ

Στην μακρά¹ τους ιστορία οι Δημόσιες Επιχειρήσεις στην Ελλάδα, ιδιαίτερα μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, εμφανίζονται να αναπτύσσουν πολλές δραστηριότητες. Σε πολλές λειτουργίες υποκαθιστούν το ίδιο το Κράτος αλλά παράλληλα φθάνουν να καλύπτουν και τομείς που ανήκουν παραδοσιακά στην ιδιωτική πρωτοβουλία.

Είναι γεγονός, ότι οι Δημόσιες Επιχειρήσεις, παρὰ τα πολλαπλά προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας τους, έχουν επιτελέσει και επιτελούν ένα σημαντικό αναπτυξιακό έργο και αποτελούν ένα βασικότατο μοχλό ανάπτυξης.

Τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη, αλλά και σε ολόκληρο τον κόσμο γίνονται μεγάλες ανακατατάξεις, που αφορούν τις Δημόσιες Επιχειρήσεις καθώς και τον ρόλο του Δημόσιου Τομέα γενικότερα.

Η πιεστική ανάγκη για μείωση των ελλειμμάτων του Δημόσιου Τομέα οδήγησε πολλές Κυβερνήσεις σε σημαντικές προσπάθειες για αναδιάρθρωση των Δημοσίων Επιχειρήσεων, ή και για μείωση του Δημόσιου Τομέα με μερικές ή ολικές ιδιωτικοποιήσεις. Οι εξελίξεις αυτές στην Ευρώπη έγιναν είτε με ακραίες πολιτικές, όπως στην Μεγάλη Βρετανία, είτε με περισσότερο συναινετικές, όπως στην Γαλλία, Ιταλία, Σουηδία. Στην Ελλάδα έγιναν σχετικές προσπάθειες στο παρελθόν, είχαν όμως περιορισμένους στόχους.

Έχει καταστεί πλέον αναγκαία και επιτακτική η διαμόρφωση μίας συνολικής πολιτικής για τον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα και η υλοποίησή της με τις ευρύτερες δυνατές συναινετικές διαδικασίες.

Για 3 χρόνια αρχικά η Κοινή Αγορά ήταν κυρίως μία τελωνειακή ένωση στην οποία η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών επεκτάθηκε βαθμιαία. Η Ευρώπη, κα-

1. Το κείμενο αποδίδει τα κυριότερα σημεία της Εισήγησης του κ. Παπαϊωάννου στο Συνέδριο του Κέντρου Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, που οργανώθηκε στην Αθήνα τον Σεπτέμβριο 1995.

τά την διάρκεια αυτής της περιόδου, έδειξε περιορισμένο ενδιαφέρον για τον Δημόσιο Τομέα, αφού η Συνθήκη της Ρώμης αφιέρωνε, συγκεκριμένα στο Άρθρο 90, μόνο λίγες γραμμές στο θέμα αυτό. Μετά το 1985 η Κοινοτική νομοθεσία, σε αντίθεση με τα προηγούμενα χρόνια, επεκτάθηκε ευρέως στους κλάδους των δικτύων, που ήταν οργανωμένοι με την παραδοσιακή μορφή της Δημόσιας Επιχειρήσεις (ύδρευση, ενέργεια, μεταφορές κ.ά.). Αυτή η επέκταση υποκινήθηκε από συνδυασμό διαφόρων παραμέτρων, όπως τις φιλελεύθερες απόψεις, που παρατηρήθηκαν στις δεκαετίες του 70 και 80, βασισμένες σε μία ροή ιδεών και μέτρων στις αγγλοσαξωνικές Χώρες και που επηρέασαν την ανάπτυξη του Κοινοτικού οικοδομήματος, την ζήτηση των χρηστών που σε μία πιο ανοικτή οικονομία, επιμένουν στην άσκηση της ελευθερίας επιλογής τους κ.λ..

Η Ενιαία Πρόαξη, και αργότερα η Συνθήκη του Μάαστριχτ διευρύνοντας το πεδίο των αποφάσεων, που θα μπορούσαν να ληφθούν με πλειοψηφία και όχι με ομοφωνία, διευκόλυνε την εφαρμογή αυτής της εξέλιξης.

Σήμερα ευρίσκεται ήδη στη φάση της πολιτικής και οικονομικής ενοποίησης της. Η διαδικασία αυτή έχει άμεση επίπτωση και στην λειτουργία των κλάδων των Δημοσίων Επιχειρήσεων και επηρεάζει την κοινωνική συνοχή και αυτονομία της Ευρώπης. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη, που θα διαμορφώσει την νέα ευρωπαϊκή πολιτική, αποτελεί ιστορική ευκαιρία για την ένταξη στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης της σύγχρονης αντίληψης για τις δημόσιες υπηρεσίες.

Μέχρι σήμερα οι Δημόσιες Επιχειρήσεις ευρίσκονται στα περισσότερα ευρωπαϊκά Κράτη προστατευόμενες από τον ανταγωνισμό λειτουργώντας ως κρατικά μονοπώλια. Τα νέα διεθνή δεδομένα καθώς και η συνθήκη του Μάαστριχτ διαφοροποίησαν την κατάσταση και επιβάλλουν πλέον μία ριζική αναθεώρηση τόσο της οργάνωσης, όσο και της λειτουργίας των επιχειρήσεων αυτών.

Η ύπαρξη δύο ουσιαστικά «σχολών» στην Ευρώπη σχετικά με τις Δημόσιες Επιχειρήσεις, αυτής που προσβέυει την κυριαρχία του Κράτους στις επιχειρήσεις αυτές και της άλλης που θεωρεί, ότι οι επιχειρήσεις πρέπει να λειτουργούν σε συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού οδήγησαν σε ακραίες πολιτικές τα ευρωπαϊκά Κράτη κατά την δεκαετία του 80, με αποτέλεσμα την έντονη διαφοροποίηση των δεδομένων του κλάδου σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ενοποίηση της ευρωπαϊκής αγοράς επιβάλλει, επομένως, την σύγκλιση όχι τόσο της θεωρητικής αντίληψης περί περισσότερο ή λιγότερου Κράτους, αλλά της διαχείρισης των Δημοσίων Επιχειρήσεων με σύγχρονες μορφές οργάνωσης και λειτουργίας.

Το σχέδιο για την Χάρτα των Δημοσίων Επιχειρήσεων, που παραδόθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το C.E.E.P. αποτελεί μία συνεισφορά στους πολιτικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς οραματισμούς της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, υποδεικνύοντας πως ο ανταγωνισμός μπορεί και πρέπει να συνδυασθεί με την εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών και την διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Η Χάρτα προτείνει την τροποποίηση της συνθήκης της Ρώμης εντάσσοντας

στο περιεχόμενο της μία πλέον συγκεκριμένη μορφή της έννοιας των Δημοσίων Επιχειρήσεων, καθώς και τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που απορρέουν από την νέα μορφή.

Η εναρμόνιση μέσω της τροποποίησης της Συνθήκης, της έννοιας των Δημοσίων Επιχειρήσεων με τις σύγχρονες απαιτήσεις της ενιαίας Ευρώπης, θα της προσδώσει μία αδιαμφισβήτητη νομική βάση και θα βοηθήσει την ενιαία αγορά να προωθήσει τον ανταγωνισμό, όπου κρίνεται δυνατό και θετικό.

Τρία τμήματα, προσδιορίζουν το περιεχόμενο της Χάρτας.

Το **πρώτο** αναφέρεται στην ανάλυση της κατάστασης και προσδιορίζει τα σημεία σύγκλισης και διαφοροποίησης. Ό,τι αφορά τις διαφοροποιήσεις, είναι κυρίως σε θέματα που σχετίζονται με την νομοθεσία και την οργάνωση μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κρατών:

- Διαφοροποίηση στη σημασία της πολιτικής παρέμβασης.

- Διαφοροποίηση στη σημασία της έννοιας «Δημόσια Επιχείρηση» με νομικό επίπεδο.

- Ό,τι αφορά σημεία σύγκλισης αναφέρεται σε κοινά χαρακτηριστικά που αφορούν την οργάνωση συλλογικών δραστηριοτήτων:

- Δραστηριότητες που αφορούν οικονομικό εκσυγχρονισμό και κοινωνική συνοχή (μεταφορές, ενέργεια, ύδρευση, τηλεπικοινωνίες κ.λ.).

- Κρατική παρέμβαση και νομοθεσία.

- Απαίτηση για αποτελεσματικότητα.

Το **δεύτερο** συνδέεται με την συζήτηση σχετικά με τη σχέση ανταγωνισμός - Δημόσιες Επιχειρήσεις, που παράγει ένα «ανισόρροπο» αποτέλεσμα:

- Στην Συνθήκη της Ρώμης «οι επιχειρήσεις γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος» - Δημόσιες Επιχειρήσεις - αναγνωρίζονται, αλλά ως εξαίρεση (90.2).

- Απ' την άλλη πλευρά Οδηγίες, που αφορούν δραστηριότητες δικτύων, αφορούν μόνο θέματα ανταγωνισμού, αλλά καθόλου θέματα λειτουργίας και αποτελεσματικότητας των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Αυτό όμως δημιουργεί μία σειρά ερωτημάτων και εκκρεμοτήτων:

- «Σταθερή» ή «εξελισσόμενη» Δημόσια Επιχείρηση;

- Ανάπτυξη του ανταγωνισμού και κλαδικές πολιτικές;

- Ποία μορφή χρηματοδότησης και ποίος χρηματοδοτεί;

- Ποίοι οι «κανόνες του παιχνιδιού» μεταξύ των ανταγωνιστών που θα εξασφαλίζουν ισότιμη πρόσβαση στο παραγόμενο από τη δημόσια υπηρεσία προϊόν;

Το **τρίτο** αναφέρεται σε συγκεκριμένες προτάσεις για μία νέα μορφή σύνθεσης.

- Αποκατάσταση ισορροπίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος με την θετική ενίσχυση της έννοιας των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

- Εκσυγχρονισμός του συστήματος για διασφάλιση μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας.

- Προσθήκη στα δεδομένα λειτουργίας των όρων της αποτελεσματικότητας, διαφάνειας, συμμετοχής κ.λ..

- Συντονισμός του συστήματος κρατικών ρυθμίσεων.

- Καθορισμός οργανωτικών δεδομένων.

Έτσι λοιπόν είναι αναγκαία η αξιοποίηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης προκειμένου να υπάρξει:

- Βελτίωση της Συνθήκης, με την προσθήκη μίας θετικής έννοιας για την Δημόσια Επιχείρηση.

- Προσδιορισμός μίας Ευρωπαϊκής Χάρτας για τις Δημόσιες Επιχειρήσεις.

- Δημιουργία ενός Οργάνου Εκτίμησης για την διασφάλιση των συμφερόντων των καταναλωτών και της κοινής γνώμης.

Η παρατηρούμενη σήμερα κινητικότητα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά και η αναγκαιότητα βελτιωτικών παρεμβάσεων, τόσο στις ΔΕΚΟ, όσο και στον ευρύτερο Δημόσιο Τομέα οδήγησαν το ΥΠΕΘΟ στην εκπόνηση ενός σχεδίου για τον θεσμικό εκσυγχρονισμό των επιχειρήσεων αυτών. Στα πλαίσια αυτά οι βασικοί στόχοι της προσπάθειας για τον θεσμικό εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ, πρέπει, λαμβάνοντας υπόψη και όσα έχουν ήδη αναφερθεί, να είναι οι ακόλουθοι:

Η βελτίωση των οικονομικών αποτελεσμάτων των ΔΕΚΟ μέσω της εισαγωγής συγχρόνων μεθόδων διοίκησης και αύξησης της αποτελεσματικότητας και ανταγωνιστικότητάς τους.

Η μείωση του κόστους και η βελτίωση της ποιότητας του παρεχόμενου προϊόντος και των υπηρεσιών.

Ο σαφής καθορισμός των σχέσεων Κράτους και ΔΕΚΟ.

Η προσπάθεια πρέπει να συνίσταται στην διαμόρφωση ενός γενικού πλαισίου εποπτείας και παρακολούθησης της οργάνωσης και λειτουργίας των ΔΕΚΟ, που θα διασφαλίζει την απαιτούμενη ευελιξία και αυτονομία τους στα πλαίσια προκαθορισμένων και κοινά συμφωνημένων στόχων και θα οριοθετεί τις παρεμβάσεις και τους ελέγχους, που ασκεί η Κυβέρνηση.

Με γνώμονα αυτά τα στοιχεία καθώς επίσης και την εμπειρία από την ενεργό και ουσιαστική συμμετοχή μας στα Ευρωπαϊκά Όργανα, οργανώσαμε αυτό το Συνέδριό μας, που έχει ως στόχους του:

Να αναλυθούν εν συντομία οι διαφοροποιήσεις που υφίστανται μεταξύ των Κρατών-Μελών της Ε.Ε.

Να προσδιοριστούν οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων καθώς και η διασύνδεσή τους με τον Ιδιωτικό Τομέα.

Να εξετασθούν οι συνέπειες και οι επιπτώσεις της οικονομικής και νομοσυντακτικής Ένωσης, καθώς και της πιθανής μεταβίβασης εξουσιών σε υπερεθνικά όργανα, στις δραστηριότητες των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Να διαμορφωθεί πρόταση για τον ρόλο του Δημοσίου Τομέα στο νέο ευρωπαϊκό οικονομικό και κοινωνικό οικοδόμημα.

Να συμβάλλει, τέλος, στην διαμόρφωση θέσεων για τον Καταστατικό Χάρτη τέλος για τον Δημόσιο Τομέα και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις της Ε.Ε.