

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΠΑΤΡΑΣ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΕΦΑΡΜΟΓΩΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ



Τα σύγχρονα μονοπώλια και οι ΔΕΚΟ. Κοινωνικοοικονομικά κριτήρια ύπαρξης τους. Η σημερινή πραγματικότητα.

The modern monopolies and the DEKO. Their socio-economic criteria of existence. The current reality.

Σπουδαστές: Γεωργία Μπερντίλα

Νερίλα Χαντου

Εποπτεύουσα καθηγήτρια: Μαζαράκη Άννα

ΑΜΑΛΙΑΔΑ 2012

Περιεχόμενα

| | |
|---|------|
| Εικόνες..... | IV |
| Ευχαριστίες..... | V |
| Abstract..... | VII |
| Εισαγωγή | VIII |
| 1 Ιστορική αναδρομή..... | 1 |
| 1.1 Η διαμόρφωση του σύγχρονου ελληνικού καπιταλισμού..... | 2 |
| 1.2 Η σχέση των μονοπωλίων με τον ανταγωνισμό | 2 |
| 1.3 Οι κυριότερες εξελίξεις που παρατηρούμε στο σύγχρονο καπιταλισμό..... | 6 |
| 2 Δημόσιες Επιχειρήσεις | 11 |
| 2.1 Οι λόγοι δημιουργίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων | 11 |
| 2.2 Η εξέλιξη και ο διττός χαρακτήρας των Δημοσίων Επιχειρήσεων..... | 13 |
| 2.3 Δημόσιες επιχειρήσεις και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας..... | 14 |
| 2.3.1 Νομική Βάση | 15 |
| 2.3.2 Στόχοι..... | 15 |
| 2.3.3 Επιτεύγματα | 15 |
| 2.3.4 Δημόσιες επιχειρήσεις και επιχειρήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη έχουν χορηγήσει ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα | 16 |
| 2.3.5 Η αρχή και οι εξαιρέσεις..... | 17 |
| 2.4 Δημόσιες υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ) | 18 |
| 2.4.1 Ορισμοί | 18 |
| 2.4.2 Η αρχή και οι εξαιρέσεις..... | 19 |
| 2.4.2.1 Ανάπτυξη κοινοτικής πολιτικής | 20 |
| 2.5 Η σχέση των δημοσίων επιχειρήσεων με το κοινό τους. | 24 |
| 2.6 Μια καινοτομία στη σχέση πολιτών και δημοσίων επιχειρήσεων..... | 25 |
| 2.7 Κατηγορίες Δημοσίων Επιχειρήσεων | 28 |

| | | |
|--------|--|----|
| 2.8 | Η νομική έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης | 29 |
| 2.9 | Θεσμικό πλαίσιο | 30 |
| 2.9.1 | Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές (ΧΥΚ). | 30 |
| 2.9.2 | Έλεγχος των Δημοσίων Επιχειρήσεων. | 31 |
| 2.10 | Κοινωνικοοικονομικά κριτήρια ύπαρξης των Δ.Ε.Κ.Ο..... | 32 |
| 2.10.1 | Αναγκαιότητα δημοσίων εσόδων | 32 |
| 2.10.2 | Βασικές διαπιστώσεις του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο | |
| | 33 | |
| 3 | Η ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας και η σύγκριση με την Ε.Ε. | 40 |
| 3.1 | Γενικά στοιχεία για το επίπεδο ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα..... | 40 |
| 3.2 | Σύγχρονες εξελίξεις και πολιτικές ανταγωνιστικότητας στην ελληνική οικονομία | 42 |
| 3.3 | Κοινωνικοοικονομική ανάλυση σε σχέση με τους στόχους της ΕΕ | 46 |
| 3.4 | Εργαλείο ανάλυσης SWOT..... | 53 |
| 3.4.1 | Εφαρμογή..... | 53 |
| 3.5 | Η ανάλυση SWOT του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο..... | 55 |
| 3.6 | Αξιολόγηση των παραμέτρων της ανάλυσης SWOT | 58 |
| 3.6.1 | Ισχυρά σημεία – Ευκαιρίες..... | 58 |
| 3.6.2 | Αδύνατα σημεία – Απειλές..... | 64 |
| 4 | Συμπεράσματα – Διαπιστώσεις από την έρευνα | 71 |
| 4.1 | Εισαγωγή..... | 71 |
| 4.2 | Η εσωτερική δομή και λειτουργία Των ΔΕΚΟ..... | 71 |
| 4.2.1 | Η κρατική διοίκηση | 72 |
| 4.2.2 | Η τοπική αυτοδιοίκηση..... | 72 |
| 4.2.3 | Η διάρθρωση των επί μέρους δημοσίων υπηρεσιών | 72 |
| 4.3 | Για ένα ορθολογικό και αξιολογούμενο προγραμματισμό | 74 |
| 4.4 | Οικονομικά ζητήματα | 76 |
| 4.5 | Ειδικά θέματα..... | 79 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.5.1 | Νομοπαρασκευαστική διαδικασία | 79 |
| 4.5.2 | Η αναβάθμιση της συμμετοχής στις ευρωπαϊκές διαδικασίες..... | 80 |
| 4.6 | Προτάσεις για αποτελεσματική διοίκηση στις Δημόσιες Επιχειρήσεις..... | 81 |
| 4.7 | Επιδιώξεις για τις δημόσιες επιχειρήσεις..... | 85 |
| | Αντί επιλόγου | 87 |
| | Βιβλιογραφία | 90 |
| | Παράρτημα | 93 |
| | Νόμος 3429/2005 | 93 |
| | Άρθρο 1..... | 93 |
| | Άρθρο 2..... | 94 |
| | Άρθρο 3..... | 95 |
| | Άρθρο 4..... | 97 |
| | Άρθρο 5..... | 99 |
| | Άρθρο 6..... | 99 |
| | Άρθρο 7..... | 101 |
| | Άρθρο 8..... | 102 |

Εικόνες

| | |
|--|----|
| Εικόνα 1 ΔΕΚΟ Ελληνικής επικράτειας | I |
| Εικόνα 2 Συμμετοχή και λογοδοσία (Voice and accountability) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005) | 48 |
| Εικόνα 3 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Συμμετοχή και λογοδοσία», 1996-2005..... | 48 |
| Εικόνα 4 Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης (Government effectiveness) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005) | 49 |
| Εικόνα 5 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης» 1996-2005..... | 49 |
| Εικόνα 6 Ποιότητα ρυθμίσεων (Regulatory quality) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005) | 50 |
| Εικόνα 7 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Ποιότητα ρυθμίσεων» 1996-2005..... | 50 |
| Εικόνα 8 Εφαρμογή της νομιμότητας (Rule of law) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005) | 51 |
| Εικόνα 9 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Εφαρμογή της νομιμότητας» 1996-2005 | 51 |
| Εικόνα 10 Έλεγχος της διαφθοράς (Control of corruption) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005)..... | 52 |
| Εικόνα 11 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Έλεγχος της διαφθοράς» 1996-2005 (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005)..... | 52 |

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση των σπουδών μας στο Ανώτατο Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Πάτρας, παράρτημα Αμαλιάδος, το τμήμα Εφαρμογών στην Διοίκηση και Οικονομία, απευθύνουμε θερμές ευχαριστίες στο εκπαιδευτικό προσωπικό του τμήματος και ιδιαίτερα στην εποπτεύουσα καθηγήτρια κ. Μαζαράκη Άννα, η οποία στάθηκε αρωγός και υποστηρικτής καθ'όλη την διάρκεια των προσωπικών μας προσπαθειών, στην εκπόνηση της πτυχιακής μας εργασίας.

Περίληψη

Την σημερινή εποχή γίνεται λόγος για την αναγκαιότητα ή μη των μονοπωλίων. Παράλληλα, στο επίκεντρο των συζητήσεων έχουν βρεθεί και οι ΔΕΚΟ, με κύρια θέματα συζήτησης την ανάγκη ύπαρξής τους, τον τρόπο λειτουργίας τους και την οικονομική τους βιωσιμότητα.

Στην παρούσα εργασία θα γίνει ιστορική αναδρομή για τον ρόλο των μονοπωλίων μέσω των αναφορών των οικονομολόγων. Στη συνέχεια θα αναφερθούμε πως η ύπαρξη των μονοπωλίων αναγκάζει τα κράτη να παρεμβαίνουν δημιουργώντας δημόσιες επιχειρήσεις προκειμένου να μεγιστοποιείται το κοινωνικό όφελος.

Εν συνεχεία θα αναφέρουμε τα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια σχετικά με την ύπαρξη των ΔΕΚΟ στην Ελλάδα, θα αναπτύξουμε τα επιχειρήματα υπέρ της ύπαρξής τους, γίνεται αναφορά του σημερινού τρόπου λειτουργίας τους καθώς και των αρνητικών φαινομένων από τον υφιστάμενο τρόπο λειτουργίας τους

Με βάση τις πληροφορίες των πηγών μας, και την συγκριτική αξιολόγηση με τις δημόσιες επιχειρήσεις των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την βοήθεια της ανάλυσης SWOT θα παρουσιάσουμε τα δυνατά και αδύνατα σημεία των Δ.Ε.Κ.Ο.

Συμπερασματικά θα προταθούν λύσεις για την εύρυθμη λειτουργία των Δ.Ε.Κ.Ο προκειμένου στο μέλλον να είναι οικονομικά βιώσιμες και κοινωνικά επιθυμητές.

Abstract

Today the talk of the necessity or otherwise of monopolies. Moreover, the focus of discussions have been found and utilities, the main topics on the need for them, how they work and their economic viability.

In this work will become history on the role of unipolar mid reports of economists. Then you mention that the existence of the monopole forces the State to interfere creating public companies in order to maximize the social benefits.

Then we will discuss the socio-economic criteria on the existence of public utilities in Greece, we will develop the arguments for their existence, refer to the current mode of operation and the arnitikon phenomena from the current operation Based on information from our sources, and benchmarking with public companies in the countries of the European Union and the help of the SWOT analysis will present the strengths and weaknesses of D.E.K.O.

Conclusion, we propose solutions for the proper functioning of D.E.K.O order in future be economically viable and socially desired row.

Εισαγωγή

Το ακρωνύμιο ΔΕΚΟ σημαίνει Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί και χρησιμοποιείται για τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς που ανήκουν στο Ελληνικό κράτος ή ελέγχονται από αυτό. Ορισμένες φορές ερμηνεύεται, μάλλον λανθασμένα, ως "Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας" (κάτι που θα γραφόταν "ΔΕΚΩ"). Πάντως η έννοια των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες) μπορεί να συμπίπτει λιγότερο ή περισσότερο με την έννοια των κρατικών επιχειρήσεων, χωρίς όμως να ταυτίζεται. Επίσης χρησιμοποιείται, με διαφορετική έννοια συνήθως, ο όρος Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας αναφορικά με τις εταιρίες και οργανισμούς υπηρεσιών εκτός αγοράς, δηλαδή που δεν διαθέτουν τις υπηρεσίες ή τα "προϊόντα" τους προς πώληση στην αγορά, αλλά εκτελούν επιβοηθητικές κοινωνικές ή οικονομικές υπηρεσίες σε διάφορους τομείς, ή απλά διαθέτουν τις υπηρεσίες τους σε τιμές που καλύπτουν τα κόστη και όχι σε τιμές που θα καθόριζε μια ελεύθερη αγορά, δηλαδή αναφορικά με τις κρατικές ή μη-κρατικές μη-κερδοσκοπικές εταιρίες.

Ο Νόμος 3429/2005 ορίζει ως ΔΕΚΟ "κάθε ανώνυμη εταιρεία, στην οποία το ελληνικό δημόσιο δύναται να ασκεί άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή, λόγω της συμμετοχής του στο μετοχικό της κεφάλαιο ή της χρηματοοικονομικής συμμετοχής του ή των κανόνων που τη διέπουν".

Η παρούσα εργασία αποσκοπεί στο να αναδείξει τα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια ύπαρξης τους στην Ελλάδα και στην Ευρώπη. Επίσης θα μελετήσει τα πλεονεκτήματα καθώς και τα μειονεκτήματα που παρουσιάζονται κατά την λειτουργία τους, τους στόχους που εξυπηρετούν και εν κατακλείδι κατά πόσο η αποτελεσματική λειτουργία τους είναι προς το συμφέρον ενός κράτους και κατά συνέπεια του κοινωνικού συνόλου.

1 Ιστορική αναδρομή

Το νεοελληνικό κράτος ιδρύθηκε επίσημα το 1830 με βάση το Πρωτόκολλο του Λονδίνου το οποίο συνήφθη ανάμεσα στις τρεις Μεγάλες Δυνάμεις της εποχής, την Αγγλία, τη Γαλλία και τη Ρωσία. Η ελληνική ανεξαρτησία επικυρώθηκε, επίσης, δυο χρόνια αργότερα με τη Συνθήκη του Καλέντερ-Κιοσκ, ανάμεσα στις τρεις Μεγάλες Δυνάμεις και τον Σουλτάνο. Με τις δυο αυτές συνθήκες κατοχυρώθηκε σε διεθνοπολιτικό επίπεδο η νικηφόρα έκβαση της Επανάστασης του 1821, η οποία στο στρατιωτικοπολιτικό επίπεδο είχε ουσιαστικά ολοκληρωθεί το 1827.

Η πρώτη ελληνική επικράτεια περιλάμβανε την Πελοπόννησο, τη Στερεά Ελλάδα, την Εύβοια, ένα τμήμα της Μαγνησίας και τις Κυκλάδες. Δηλαδή, το 1/3 περίπου της σημερινής ελληνικής επικράτειας.

Στο σημείο αυτό μπορούμε, εντούτοις, να διατυπώσουμε προκαταβολικά το βασικό μας συμπέρασμα: «Η Ελληνική Εθνική Επανάσταση προέκυψε ως αποτέλεσμα της αποσύνθεσης και διάλυσης του ασιατικού τρόπου παραγωγής στην Οθωμανική Αυτοκρατορία, διαδικασία που στις περιοχές της Νότιας Ελλάδας, όπου ξέσπασε κυρίως η Επανάσταση, συναρθρώθηκε με τη δημιουργία ή την κυριαρχία καπιταλιστικών κοινωνικών σχέσεων. Οι δημιουργούμενες και σταδιακά επεκτεινόμενες αστικές σχέσεις προσέλαβαν εξ αρχής ένα εθνικό ιδεολογικό πρόσημο. Στο οικονομικό επίπεδο η άνοδος του ελληνικού αστισμού σήμαινε την κυριαρχία του εμπορικού κεφαλαίου πάνω στους ατομικούς καλλιεργητές, που προέκυπταν από τη διάλυση των ασιατικών κοινοτήτων. Ταυτόχρονα, σήμαινε τη δημιουργία και τον πολλαπλασιασμό των εμπορικών, εφοπλιστικών και μανιφακτουρικών κοινοτήτων. Μια παράλληλη διαδικασία αποσύνθεσης των ασιατικών κοινοτικών μορφών λάμβανε χώρα και στο πολιτικό επίπεδο. Η διαδικασία αυτή ολοκληρώθηκε με την Επανάσταση και τη συγκρότηση του νεοελληνικού κράτους, πράγμα που με τη σειρά του επιτάχυνε τη δημιουργία σχέσεων ατομικής ιδιοκτησίας και την επέκταση του χώρου κυριαρχίας του κεφαλαίου.»¹

¹ Κέφης Ν.Βασ., 1998, Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων & Οργανισμών, Εκδότης: ΝΙΚΗΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε & ΣΙΑ ΟΕ ΕΚΔ. INTERBOOKS (σελ 8-9)

1.1 Η διαμόρφωση του σύγχρονου ελληνικού καπιταλισμού.

Η Ελληνική Επανάσταση αποτελεί την πολιτική συμπύκνωση της διαδικασίας διάλυσης των ασιατικών παραγωγικών και κοινωνικών σχέσεων και της εμπέδωσης καπιταλιστικών σχέσεων και μορφών εξουσίας. Η διαδικασία αυτή μετάβασης είχε ξεκινήσει ήδη αρκετές δεκαετίες πριν από την έκρηξη της Επανάστασης. Με τη θεσμική-κρατική αποκρυστάλλωση των νέων σχέσεων, η οποία προκύπτει από την Επανάσταση, η διαδικασία μετάβασης φθάνει, σε όλα τα κοινωνικά επίπεδα, στο σημείο μη-επιστροφής της.

Στο οικονομικό επίπεδο, η μετάβαση από τις ασιατικές στις καπιταλιστικές σχέσεις εξουσίας λάβαινε χώρα με την ανάπτυξη και επέκταση του χώρου κυριαρχίας του εμπορικού, εφοπλιστικού και μανυφακτουρικού κεφαλαίου και ταυτόχρονα με την παράλληλη διάλυση της συλλογικής-κοινοτικής κατοχής της γης και τη δημιουργία σχέσεων ατομικής κατοχής και ιδιοκτησίας στην ύπαιθρο.²

1.2 Η σχέση των μονοπωλίων με τον ανταγωνισμό

Μπορούμε να διακρίνουμε δύο βασικά στάδια μέχρι σήμερα στην εξέλιξη του καπιταλισμού :

Ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής στηρίζεται στην ατομική ιδιοκτησία στα μέσα παραγωγής, με βάση την οποία αγοράζεται η εργατική δύναμη, σαν ελεύθερο εμπόρευμα, και ιδιοποιείται από τον κατέχοντα τα μέσα παραγωγής μέρος της αξίας που παράγει (υπεραξία). Στο πρώτο στάδιο της ανάπτυξης του καπιταλισμού ένα βασικό χαρακτηριστικό ήταν η ύπαρξη μεγάλου αριθμού ανεξάρτητων επιχειρήσεων σε κάθε βιομηχανικό κλάδο. Από τις μικρές αυτές επιχειρήσεις καμιά δεν μπορούσε να κυριαρχήσει στην αγορά.

Η κατάσταση αυτή μεταβλήθηκε βαθμιαία μετά το 1880, όταν η συγκέντρωση και συγκεντροποίηση του κεφαλαίου άφησαν σε μια σειρά βιομηχανικούς κλάδους μονάχα ένα περιορισμένο αριθμό μεγαλύτερων επιχειρήσεων που παρήγαν συνολικά το 70% και το 80% της παραγωγής.

Η εξέλιξη στην τεχνολογία που οδήγησε την εποχή εκείνη στην αντικατάσταση της ατμομηχανής από τον ηλεκτρικό κινητήρα και τις μηχανές

² Κέφης Ν.Βασ., 1998, Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων & Οργανισμών, Εκδότης: ΝΙΚΗΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε & ΣΙΑ ΟΕ ΕΚΔ. INTERBOOKS (σελ 19)

εσωτερικής καύσης, επιτάχυνε την διαδικασία συγκεντροποίησης του κεφαλαίου και το πέρασμα από τον καπιταλισμό του ελεύθερου ανταγωνισμού στον μονοπωλιακό καπιταλισμό. Και αυτό γιατί έδωσε τη δυνατότητα να συγκεντρωθεί η παραγωγή, αύξησε την παραγωγικότητα της εργασίας και ήταν ο καταλυτικός παράγοντας για να μπορέσει το κεφάλαιο να συσσωρεύσει γρηγορότερα μεγαλύτερα κέρδη.³

Ο καπιταλιστικός τρόπος παραγωγής, στη πορεία ανάπτυξής του, κοινωνικοποιεί την παραγωγή, συγκεντρώνει και επαναστατικοποιεί τα μέσα παραγωγής με τον ανταγωνισμό μεταξύ των μεγαλύτερων και των μικρότερων καπιταλιστικών επιχειρήσεων. Έτσι αναπτύσσονται νέες βιομηχανίες (ηλεκτρικών συσκευών, πετρελαιοβιομηχανία, αυτοκινητοβιομηχανία, χημικές βιομηχανίες) που η ίδρυση τους απαιτεί πολύ μεγαλύτερη συγκέντρωση αρχικού κεφαλαίου απ' ό,τι οι παλιότεροι κλάδοι. Το γεγονός αυτό περιορίζει πλέον από την αρχή τον αριθμό των ανταγωνιστών κάθε κλάδου σε παγκόσμιο επίπεδο.

Ο Μαρξ εξηγεί πως ο ίδιος ο αγώνας του ανταγωνισμού δρα σα μια δύναμη συγκεντροποίησης του κεφαλαίου. Γράφει χαρακτηριστικά στον πρώτο τόμο του Κεφαλαίου: "Η πάλη του συναγωνισμού διεξάγεται με τη μείωση στις τιμές των εμπορευμάτων. Η φθηνία των εμπορευμάτων εξαρτάται από την παραγωγικότητα της εργασίας και εκείνη πάλι από την κλίμακα παραγωγής. Γι' αυτό τα μεγάλα κεφάλαια νικούν τα μικρά".

Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο συγκέντρωσης και συγκεντροποίησης, οι μεγάλες εταιρείες κυριαρχούν στην καπιταλιστική αγορά και διαμοιράζουν την αγορά μεταξύ τους σύμφωνα με το συσχετισμό δυνάμεων τη δεδομένη στιγμή. Ανοίγει δηλαδή ο δρόμος για τη σύναψη διαφόρων μορφών συμφωνιών μεταξύ των καπιταλιστών.⁴

Ο Λένιν με έναν εξαιρετικά απλό και παραστατικό τρόπο περιγράφει αυτού του τύπου τη διαδικασία στο άρθρο του "Η συγκέντρωση της παραγωγής στη Ρωσία". Γράφει: "Στο καπιταλιστικό καθεστώς η κάθε αυτοτελής επιχείρηση βρίσκεται σε πλήρη εξάρτηση από την αγορά. Και σε μια τέτοια εξάρτηση όσο μεγαλύτερη είναι η επιχείρηση τόσο φθηνότερα μπορεί να πουλάει το προϊόν της. Ο μεγάλος καπιταλιστής αγοράζει φθηνότερα τα ακατέργαστα υλικά, τα καταναλώνει

³ Marx, 2005, Βασικές γραμμές της κριτικής της πολιτικής οικονομίας, Εκδόσεις «Νέοι Στόχοι», σελ 88-89

⁴ Marx, 2005, Βασικές γραμμές της κριτικής της πολιτικής οικονομίας, Εκδόσεις «Νέοι Στόχοι», σελ 90

οικονομικότερα, χρησιμοποιεί καλύτερες μηχανές. Οι μικρές επιχειρήσεις καταστρέφονται και χάνονται. Η παραγωγή όλο και περισσότερο συναθροίζεται, συγκεντρώνεται στα χέρια λίγων εκατομμυριούχων. Τα πολύ μεγάλα εργοστάσια πνίγουν τα μικρά και συγκεντρώνουν όλο και περισσότερο την παραγωγή. Ολοένα και μεγαλύτερες μάζες εργατών συγκεντρώνονται σε ένα μικρό αριθμό επιχειρήσεων".⁵

Η εμφάνιση της γιγαντιαίας επιχείρησης είναι αποτέλεσμα της συγκέντρωσης και συγκεντροποίησης του κεφαλαίου, εκφράζει αναπτυγμένο βαθμό κοινωνικοποίησης της παραγωγής. Η γιγαντιαία επιχείρηση αποτελεί τη βάση για τη μεταβολή των κοινωνικών σχέσεων παραγωγής. Ουσιαστικά η γιγαντιαία επιχείρηση οργανώνει, σχεδιάζει, υπολογίζει τον ακριβή αριθμό πρώτων υλών, τη μεταφορά τους, κατευθύνει από ένα κέντρο τα στάδια της διαδοχικής κατεργασίας της πρώτης ύλης και την πλήρη παραγωγή σειράς ετοιμών προϊόντων, διανομή τους, σε διαστάσεις που φθάνουν τα 2/3 ή και τα 3/4 της συνολικής ποσότητας παραγωγής ενός κλάδου.

Ιδιαίτερη προσοχή δίνει ο Λένιν στους τρόπους και στα μέσα με τα οποία εξαναγκάζονται οι μεμονωμένες καπιταλιστικές επιχειρήσεις να ενταχθούν στις ενώσεις των μονοπωλητών για να επιζήσουν.⁶ Παραθέτει μάλιστα την κωδικοποίηση αυτών των μέσων απ' τον Γερμανό οικονομολόγο Κέστνερ.

Ο συγκεκριμένος οικονομολόγος εντόπιζε σαν κυριότερα μέσα τα ακόλουθα:⁷

1. Στέρηση των πρώτων υλών
2. Στέρηση των εργατικών χεριών μέσω συμφωνιών των μονοπωλίων με τις εργατικές ενώσεις, για να πιάνουν οι εργάτες δουλειά μόνο στις επιχειρήσεις του καρτέλ
3. Στέρηση του εφοδιασμού
4. Αποκλεισμός από την αγορά κατανάλωσης
5. Συμφωνία με τον αγοραστή να έχει αποκλειστικά εμπορικές σχέσεις με το καρτέλ
6. Σχεδιασμένη μείωση των τιμών για την καταστροφή των "εξωκαρτελικών".

⁵ Lenin. (2001). Απόψεις για το μονοπώλιο στο 20^ο αιώνα, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα Σελ 18-19

⁶ Lenin. (2001). Απόψεις για το μονοπώλιο στο 20^ο αιώνα, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα. Σελ 19-21

⁷ Κέστνερ, Ε. (2002) Η οικονομία του μονοπωλίου. Ηριδάνος. Σελ 22

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα των ημερών μας, στη χώρα μας, είναι το πως λειτούργησε ανταγωνιστικά προς τους συνεταιρισμούς γαλακτοκομικών προϊόντων (πχ. Δωδώνη), πως επέδρασε στη διαμόρφωση των τιμών συγκέντρωσης γάλακτος από τους γαλακτοπαραγωγούς, η επιχείρηση "Ηπειρος". Εξίσου χαρακτηριστικό είναι τα παραδείγματα στο εμπόριο με τις αλυσίδες Praktiker, Continent κλπ.

Ο Λένιν αναφέρει χαρακτηριστικά: "Δεν έχουμε πια μπροστά μας την πάλη του συναγωνισμού των μικρών και των μεγάλων, των τεχνικά καθυστερημένων και των τεχνικά προοδευμένων επιχειρήσεων. Έχουμε μπροστά μας το πνίξιμο από τους μονοπωλητές εκείνων που δεν υποτάσσονται στα μονοπώλια, στο ζυγό τους, στην αυθαιρεσία τους".

Ο Λένιν σημειώνει ότι ο ελεύθερος ανταγωνισμός γεννά τη συγκέντρωση της παραγωγής, αυτή όμως η συγκέντρωση σε μια ορισμένη βαθμίδα ανάπτυξης την οδηγεί στο μονοπώλιο. Ο μονοπωλιακός καπιταλισμός, λοιπόν, είναι η εποχή που η συγκέντρωση του κεφαλαίου και η κοινωνικοποίηση της παραγωγής φθάνει σε μια τόσο υψηλή βαθμίδα ανάπτυξης ώστε να δημιουργηθούν τα μονοπώλια. Τα μονοπώλια που παίζουν αποφασιστικό ρόλο στην οικονομική ζωή, αποτελούν για το Λένιν το πρώτο και βασικότερο οικονομικό γνώρισμα του ιμπεριαλισμού.⁸

Γενικά τα μονοπώλια είναι μεγάλες καπιταλιστικές επιχειρήσεις που κυριαρχούν στην καπιταλιστική παραγωγή και αγορά και τα οποία έχουν σαν βασικό γνώρισμα, σαν βασικό σκοπό της δράσης τους την απόσπαση μονοπωλιακού υπερκέρδους. Σαν μονοπωλιακό υπερκέρδος ορίζεται το κέρδος που ιδιοποιούνται τα μονοπώλια χάρη στην εγκαθίδρυση της κυριαρχίας τους σ' ένα κλάδο ή ένα τομέα της παραγωγής και το οποίο υπερβαίνει σημαντικά το μέσο ποσοστό κέρδους.

Τα μονοπώλια, λόγω της κυριαρχίας τους στην παραγωγή και την αγορά, έχουν την δυνατότητα να καθορίζουν μονοπωλιακά υψηλές ή και μονοπωλιακά χαμηλές τιμές. Ήδη ο Μάρξ γράφει χαρακτηριστικά "Η μονοπωλιακή τιμή ορισμένων εμπορευμάτων απλώς μεταφέρει ένα μέρος από το κέρδος των άλλων παραγωγών στα εμπορεύματα που πουλιούνται σε μονοπωλιακή τιμή."⁹

⁸ Lenin. (2001). Απόψεις για το μονοπώλιο στο 20ο αιώνα, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα. Σελ 22

⁹ Marx, 2005 , Βασικές γραμμές της κριτικής της πολιτικής οικονομίας, Εκδόσεις «Νέοι Στόχοι», , σελ 23

Η εμφάνιση και η εδραίωση του μονοπωλίου δεν καταργεί τον ανταγωνισμό. Ο Λένιν τονίζει σχετικά μ' αυτό το ζήτημα "Ταυτόχρονα τα μονοπώλια ξεπηδώντας από τον ελεύθερο ανταγωνισμό, δεν τον καταργούν, μα υπάρχουν ΠΑΝΩ Σ' ΑΥΤΟΝ ΚΑΙ ΔΙΠΛΑ Σ' ΑΥΤΟΝ, γεννώντας έτσι μια σειρά εξαιρετικά οξείες και βίαιες αντιθέσεις, προστριβές, συγκρούσεις".¹⁰

Δεκαετίες πριν ο Μάρξ υπογράμμιζε με τη σειρά του, στο έργο "Αθλιότητα της Φιλοσοφίας":

"Στην πρακτική ζωή δεν βρίσκουμε μόνο το συναγωνισμό, το μονοπώλιο και τον ανταγωνισμό τους, αλλά συνάμα και τη σύνθεση τους η οποία δεν είναι τύπος αλλά κίνηση. Το μονοπώλιο παράγει το συναγωνισμό, ο συναγωνισμός παράγει το μονοπώλιο". Για το ζήτημα αυτό θα αναφερθούμε εκτενέστερα στη συνέχεια στην ιστορική θεώρηση του ιμπεριαλισμού, σαν καπιταλισμού που σαπίζει. (ΜΑΡΞ, Αθλιότητα της Φιλοσοφίας)

1.3 Οι κυριότερες εξελίξεις που παρατηρούμε στο σύγχρονο καπιταλισμό

Είναι γεγονός ότι μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και ιδιαίτερα τις δύο τελευταίες δεκαετίες γινόμαστε μάρτυρες σημαντικών εξελίξεων σ' όλα τα επίπεδα.

"Η συγκέντρωση και συγκεντροποίηση του κεφαλαίου και της παραγωγής οδήγησαν στην εμφάνιση νέων μονοπωλιακών ενώσεων, οι οποίες τοποθετούν τα κεφάλαιά τους και διεισδύουν στη σφαίρα της υλικής παραγωγής, στην κυκλοφορία και στις υπηρεσίες. Για παράδειγμα το μονοπώλιο της πετρελαιοχημικής βιομηχανίας των ΗΠΑ διείσδυσε στον κλάδο των τροφίμων, το μονοπώλιο κρέατος "Αρμोर" ασχολείται με την παραγωγή ιατρικών μέσων. Στη Γαλλία, οι χημικές εταιρείες άπλωσαν τα πλοκάμια τους στην ατομική ενέργεια, στην υαλουργία, στην έγχρωμη τηλεόραση. Ολη αυτή η διαδικασία της διαφοροποίησης του κεφαλαίου συντελείται μέσα σε σκληρό ανταγωνισμό, όπου επιχειρήσεις καταστρέφονται και άλλες εξαγοράζονται. Μόνο στα χρόνια 1991 -1993 πτώχευσαν 575617 επιχειρήσεις στις 10 πιο αναπτυγμένες χώρες τις ΕΕ. Στην περίοδο 1988 -1992, τα πολυκαταστήματα των σούπερ μάρκετ αυξήθηκαν στις 9 πιο αναπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες από 20%

¹⁰ Lenin. (2001). Απόψεις για το μονοπώλιο στο 20ο αιώνα, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα. Σελ 25

μέχρι 100%, ενώ στην ίδια περίοδο πτώχευσαν καταστήματα τροφίμων στις ίδιες χώρες μέχρι 20%".¹¹

"Τα 500 μεγαλύτερα μονοπώλια στον κόσμο καθορίζουν την παραγωγή, τις τιμές, τις προμήθειες και την εκμετάλλευση των πρώτων υλών. Από αυτά ξεχωρίζουν για τη δύναμή τους τα 50 μεγαλύτερα μονοπώλια. Οι πωλήσεις τους το 1985 ανέρχονταν σε ένα τρισεκατομμύριο 335 δισεκατομμύρια δολάρια και απασχολούσαν συνολικά 8.314.000 εργαζόμενους, τα καθαρά κέρδη τους από 52,8 δισεκατομμύρια δολάρια το 1985 έφτασαν στα 78,3 δισεκατομμύρια δολάρια το 1991.

Η αυτοκρατορία Τζένεραλ Μότορς των ΗΠΑ απασχολούσε 811.000 εργαζόμενους και είχε καθαρά κέρδη 3.999 δις δολάρια, ενώ η EXXON των ΗΠΑ, με 146.000 εργαζόμενους, αποκόμισε 4.870 δις καθαρά κέρδη, δηλαδή ο κάθε εργαζόμενος της έδωσε 33.356 δολάρια το χρόνο, κατά μέσο όρο. Η ΣΕΛΛ της Αγγλίας από κάθε εργαζόμενο έβγαλε 27.661 καθαρά κέρδη, η Πετρομπράς της Βραζιλίας είχε 29.360 δολάρια από κάθε εργαζόμενο και η Σέβρον των ΗΠΑ 25.360 δολάρια. Οι αριθμοί αυτοί φανερώνουν το βαθμό εκμετάλλευσης των εργαζομένων από τα μονοπώλια. (Civilitas.GR)

Αλματωδώς αναπτύχθηκαν οι εταιρείες πληροφορικής. Το 1990 οι 50 μεγαλύτερες είχαν εισόδημα ύψους 311570 εκατ. δολαρίων, δηλαδή η καθεμιά είχε ανά μέσο όρο 6,2 δις. δολάρια. Οι 20 μεγαλύτερες τράπεζες του κόσμου διέθεταν ενεργητικό ύψους 5,9 τρις. δολαρίων και αποκόμισαν 25,6 δις. δολάρια το 1990.

Στην ανώτατη πυραμίδα της χρηματιστικής ολιγαρχίας, αναρριχήθηκε μια χούφτα πάμπλουτων μεγιστάνων. Σε 20 χώρες του κόσμου το 1992 υπήρχαν 227 δισεκατομμυριούχοι που ανήκαν στην λίσχη FORBES. Από τον αριθμό αυτό 101 ανήκουν στις ΗΠΑ, 44 στη Γερμανία, 34 στην Ιαπωνία, 10 στον Καναδά, 9 στη Γαλλία, από 8 στο Μεξικό και Χονγκ-Κονγκ, 7 στην Ελβετία, από 6 στην Ιταλία, Σαουδική Αραβία και Ταϊβάν, από 5 στη Βραζιλία και Αγγλία και από 3 στη Χιλή, Κολομβία, Κορέα, Ταϊλάνδη, Σουηδία, Ισπανία. Σύμφωνα με το περιοδικό Φόρτσιουν, στην Ελλάδα το 1990 υπήρχαν 3 δισεκατομμυριούχοι (περιουσία σε δισεκατομμύρια δολάρια): ο Κώστας Μιχαήλ Λαιμός, ο Γιάννης Σπύρου Λάτσης κι ο Γιώργος Σταύρου Λιβανός". (forbes.com)

¹¹ Κεστνερ, Ε. (2002) Η οικονομία του μονοπωλίου. Ηριδάνος: Σταμούλης.. Σελ 25

Επικεντρώνουμε λοιπόν στις εξελίξεις του σύγχρονου καπιταλισμού:

α) Την ανάπτυξη των διεθνών-πολυκλαδικών ίμονοπωλίων, που συγκροτούνται από μονοπώλια διαφόρων χωρών και αναπτύσσουν δραστηριότητα σ' όλο τον κόσμο και σε πολλούς κλάδους. Οπως αναφέρει το περιοδικό Business Week σήμερα ελέγχουν πάνω από τα 3/5 του διεθνούς καπιταλιστικού εμπορίου και έχουν αποκτήσει τεράστια οικονομική, πολιτική και πολιτιστική ισχύ. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η εξαγορά απ' την TCI, τη μεγαλύτερη εταιρεία καλωδιακών δικτύων στις ΗΠΑ, της ψυχαγωγικής εταιρείας Liberty Media και η συνεργασία της με τη SEGA για τη δημιουργία ενός μεγάλης εμβέλειας καλωδιακού δικτύου ηλεκτρονικών παιχνιδιών.

Τα μονοπώλια αυτά έχουν μια εθνική αναφορά μόνο ως προς την προέλευση του κεφαλαίου που κατέχουν, τον έλεγχο που ασκούν και το κράτος που αναλαμβάνει τη βασική υπεράσπιση των συμφερόντων της κυρίαρχης "μητρικής εταιρείας". Ως προς τη δραστηριότητα τους όμως είναι διεθνή δεδομένου ότι αυτή υπερβαίνει τα εθνικά όρια και απλώνεται πάνω στο διεθνή οικονομικό χώρο. (Civilitas.GR)

Έτσι κι αλλιώς η κοινωνικοποίηση της παραγωγής πήρε σε παγκόσμιο επίπεδο τεράστιες διαστάσεις, διευρύνεται συνεχώς με την ορμητική εξαγωγή κεφαλαίων και εμπορευμάτων απ' τις σύγχρονες πολυεθνικές επιχειρήσεις, διεθνοποιείται. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι και η αγροτική παραγωγή περνά σε ένα ανώτερο στάδιο εμπορευματοποίησης.

β) Την σημαντική επίδραση των αποκαλούμενων "νέων τεχνολογιών" στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων και στην ανάπτυξη της συγκέντρωσης και συγκεντροποίησης του κεφαλαίου που προαναφέραμε. Στην εποχή της αυτοματοποίησης και της πληροφορικής μεταφέρονται περισσότερο από ό,τι στο παρελθόν λειτουργίες διανοητικού χαρακτήρα του ανθρώπου στη λειτουργία της μηχανής. Στη βιομηχανία χάρη στην ανάπτυξη των ηλεκτρονικών υπολογιστών εμφανίζονται μηχανήματα γενικών και πολλαπλών χρήσεων, που αντικαθιστούν τα παλιά για συγκεκριμένη εξειδικευμένη χρήση. (Civilitas.GR)

Η επιστημονική έρευνα συνδέεται όλο και περισσότερο με την παραγωγή. Η εκτίμηση του Μαρξ για τη μετατροπή της επιστήμης σε άμεση παραγωγική δύναμη επιβεβαιώνεται πλήρως.

γ) Το πέρασμα σ' ένα ανώτερο στάδιο εμπορευματοποίησης της παραγωγής και της διάδοσης της γνώσης και της πληροφορίας αποτελεί μια πολύ σημαντική εξέλιξη στα τέλη του αιώνα. Η εξέλιξη αυτή οδηγεί σε μια σημαντική επέκταση της μισθωτής εργασίας, στην εμφάνιση νέων σύγχρονων τμημάτων της εργατικής τάξης. Ταυτόχρονα η απόπειρα μονοπωλιακού ελέγχου στην κατεύθυνση αυτή κρύβει μέσα στο εσωτερικό της εκρηκτικές αντιθέσεις, αφού η γνώση περικλείει μια "φυσική" θα έλεγε κανείς αντίσταση στην ατομική της ιδιοποίηση και στην εμπορευματοποίηση της. Η γνώση δεν εξαντλείται με την κατανάλωση της και γι αυτό είναι πρόσφορη στη μετάδοση της σε κοινωνικό επίπεδο και όχι στην μεταβίβαση της σε ατομική βάση.

δ) Την επιτάχυνση της εμπορευματοποίησης όλων των βασικών κοινωνικών υπηρεσιών, της υγείας, της πρόνοιας, του πολιτισμού κλπ. και τη δρομολόγηση της παράδοσής τους με διάφορες άμεσες και έμμεσες μορφές στο ιδιωτικό μονοπωλιακό κεφάλαιο.

ε) Η εξαγωγή κεφαλαίων εξακολουθεί να είναι ένα από τα βασικά οικονομικά γνωρίσματα του σύγχρονου καπιταλισμού. Στη δεκαετία του '90, μετά την ανατροπή του σοσιαλιστικού συστήματος στην Ευρώπη εκδηλώνεται έντονα η τάση για εξαγωγή κεφαλαίων στις χώρες της Κεντρ. και Ανατ. Ευρώπης, αλλά και σε ορισμένες χώρες της πρώην ΕΣΣΔ, πχ. Ουκρανία. Πρόκειται για νέες αγορές που έχουν το πλεονέκτημα να διαθέτουν φθηνό εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό αλλά και σημαντικές πηγές ενέργειας (πχ. Ουκρανία), τεχνολογική υποδομή, παράγοντες δηλαδή που προσελκύουν το κεφάλαιο περισσότερο απ' ό,τι σε ορισμένες υποανάπτυκτες χώρες της Αφρικής και της Ασίας. Ταυτόχρονα αναβαθμίζεται η τάση εξαγωγής κεφαλαίου απ' τη μία ιμπεριαλιστική χώρα ή ένωση χωρών προς την άλλη, (πχ. από Ιαπωνία προς ΗΠΑ, από Γερμανία προς Μ. Βρετανία κλπ).

στ) Ταυτόχρονα εντείνεται ο οικονομικός και πολιτικός πόλεμος μεταξύ των πιο ισχυρών καπιταλιστικών κρατών, οξύνονται οι ενδοϊμπεριαλιστικές αντιθέσεις. Ο ανταγωνισμός ΗΠΑ και Γερμανίας στα Βαλκάνια και οι τραγικές συνέπειες του είναι ένα πολύ χαρακτηριστικό παράδειγμα πάνω σ' αυτό το γεγονός. Η προσωρινή κατάληξη της γιουγκοσλαβικής κρίσης έρχεται να επιβεβαιώσει και μια άλλη βασική λενινιστική θέση, ότι δηλαδή οι ιμπεριαλιστικές αντιθέσεις και οι ιμπεριαλιστικές συμμαχίες "αποτελούν πάντα δύο κρίκους της ίδιας αλυσίδας". Στην συγκεκριμένη

περίπτωση η συμφωνία Ντέϊτον που κλείστηκε πίσω από τις πλάτες των λαών με την παρέμβαση των Αμερικάνων και Γερμανών "μεσολαβητών" είναι γνωστή σ' όλους.

Στο ίδιο συμπέρασμα θα καταλήξει ο καλοπροαίρετος παρατηρητής αν παρακολουθήσει χρονικά τη συμπόρευση ΗΠΑ-Γερμανίας στην προσπάθεια ανατροπής των σοσιαλιστικών χωρών, που εκδηλώθηκε παράλληλα με τον σκληρό ανταγωνισμό τους για την εξασφάλιση ζωνών επιρροής στις χώρες αυτές. Ο ανταγωνισμός αυτός εντείνεται, όπως είναι φυσικό στη δεκαετία του '90.¹²

Παράλληλα δυναμώνει η τάση για τη συγκρότηση και διεύρυνση διαφόρων μορφών καπιταλιστικής ενοποίησης (ΕΕ, ΝΑΡΤΑ κλπ.) γύρω από τα τρία σημερινά, μεγάλα, ιμπεριαλιστικά κέντρα (ΗΠΑ, Ιαπωνία, Γερμανία). Για την τάση αυτή θα μιλήσουμε αναλυτικότερα στη συνέχεια.

Το σύνολο λοιπόν των εξελίξεων στις δεκαετίες που πέρασαν από την εποχή του Λένιν επιβεβαιώνουν με ιδιαίτερη έμφαση όλα τα βασικά οικονομικά γνωρίσματα του ιμπεριαλισμού που περιελάμβανε η θεωρητική ανάλυση του μεγάλου επαναστάτη.

¹² Marx, K. (2003) Αθλιότητα της Φιλοσοφίας. ΗΡΙΑΔΑΝΟΣ. Σελ 16

2 Δημοσίες Επιχειρήσεις

2.1 Οι λόγοι δημιουργίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων

Η ανάμειξη της διοίκησης στην οικονομική σφαίρα εκδηλώνεται με τη μορφή της οικονομικής παρέμβασης. Η ανεπάρκεια του μηχανισμού της αγοράς σε συνδυασμό με τις οικονομικές συγκυρίες σε περιόδους κρίσεων, αναμφίβολα υποχρέωσε τη διοίκηση να διαδραματίσει ένα ρόλο συμπληρωματικό στην οικονομία.

Η ίδρυση των δημόσιων επιχειρήσεων αποτελεί το σημείο συνάντησης της δημόσιας (διοίκησης) και της ιδιωτικής (οικονομίας) σφαίρας. Κρίνεται αναγκαίο, επομένως, στο σημείο αυτό να αναφερθούμε εκτενέστερα στους λόγους δημιουργίας τους. Η εκλογίκευση του συστήματος κατανομής των πόρων, η αναδιανομή του εισοδήματος και του πλούτου καθώς και η επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας μπορούν να θεωρηθούν ως μερικοί από τους λόγους επέμβασης του κράτους στην οικονομία. Επιχειρώντας όμως, να εντοπίσουμε τους λόγους δημιουργίας του δημόσιου επιχειρηματικού τομέα δεν πρέπει να σταθούμε μόνο σε όσους επιβάλλονται από την οικονομική αναγκαιότητα, αλλά να λάβουμε υπόψη κυρίως αυτούς που συνδέονται με την εξέλιξη των κοινωνικοπολιτικών αντιλήψεων σχετικά με το οικονομικό-κοινωνικό ρόλο του κράτους. Ως ιδεολογικές αφετηρίες της δημιουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων θα αναφερθούν ιδίως οι αντιλήψεις για την κοινωνική αλληλεγγύη, η σοσιαλιστική ιδεολογία και η εθνικιστική προσέγγιση. Γενικότερα, μπορούμε να διακρίνουμε δύο κατηγορίες «αιτιών» που οδήγησαν στη δημιουργία των δημόσιων επιχειρήσεων.

Η πρώτη κατηγορία, αφορά την επέμβαση του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα με τη δημιουργία νέων επιχειρηματικών μονάδων που ελέγχει εξαιτίας της ανεπάρκειας ή της απροθυμίας του ιδιωτικού τομέα να παράγει ορισμένα αγαθά, αναγκαία για την κοινωνία. Η αδυναμία αυτή της αγοράς να ικανοποιήσει το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου σε βασικούς τομείς της οικονομίας αποδίδεται κυρίως στη δυσαναλογία που υπάρχει ανάμεσα στο ύψος των επενδύμενων κεφαλαίων και τη χαμηλή (ή μακροπρόθεσμη) απόδοσή τους στους τομείς αυτούς.

Η δεύτερη κατηγορία συνίσταται στη δημιουργία των δημόσιων επιχειρήσεων ως όργανα κρατικής πολιτικής. Υποστηρίζεται, σε λιγότερο βαθμό σήμερα από ότι παλαιότερα, ότι η επέκταση του θεσμού των δημόσιων επιχειρήσεων κάνει πιο αποτελεσματικό τον προγραμματισμό για την αποφυγή των οικονομικών διαταραχών και την επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης, δεδομένου ότι το κράτος έχει κάτω από τον άμεσο έλεγχό του και μπορεί να συντονίζει σημαντικό μέρος των συνολικών επενδύσεων της οικονομίας. Ειδικότερα, οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν σημαντικά όργανα οικονομικής πολιτικής σε στρατηγικούς τομείς της οικονομίας. Με τον έλεγχο των αποφάσεων των δημόσιων επιχειρήσεων σε θέματα όπως οι επενδύσεις, η τιμολογιακή πολιτική, η πολιτική απασχόλησης, οι προμήθειες, ο δανεισμός, το κράτος διαθέτει τελικά ένα κινητήριο - αναπτυξιακό ή σταθεροποιητικό όργανο για την άσκηση διαρθρωτικής ή βραχυπρόθεσμης πολιτικής.

Ως στόχοι τέλος που επιδιώκονται με τη δημιουργία δημόσιων επιχειρήσεων να θεωρηθούν οι εξής:

- ο οικονομικός εκσυγχρονισμός, με την πραγματοποίηση επενδύσεων υψηλού κόστους και την εξασφάλιση σύγχρονης τεχνολογίας και με τη βελτίωση της οικονομικής και τεχνολογικής απόδοσης των επιχειρήσεων αυτών.
- η εξασφάλιση του εφοδιασμού σε καταναλωτικά αγαθά ή πρώτες ύλες και η παροχή υπηρεσιών με κοινές προδιαγραφές και ίδια τιμολόγια για όλες τις περιοχές της επικράτειας.
- η αποφυγή των δυσμενών συνεπειών από την εκμετάλλευση της εξουσίας που συνεπάγονται τα ελεγχόμενα από ιδιώτες φυσικά μονοπώλια. Η εθνικοποίηση ή κρατικοποίηση ή κοινωνικοποίηση επιτρέπουν την καθετοποίηση της παραγωγής, χωρίς τους κινδύνους της μονοπωλιακής εκμετάλλευσης ιδίως όσον αφορά την επιλογή των επενδύσεων και τον καθορισμό των τιμών.
- η αναδιανεμητική λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων, με την ανακατανομή εισοδήματος σε ιδιώτες και περιοχές. Αυτό επιτυγχάνεται με τη διαφοροποίηση των τιμολογίων ή την δωρεάν παροχή υπηρεσιών σε οικονομικά ασθενέστερες ομάδες του πληθυσμού και την πραγματοποίηση επενδύσεων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές.

- η πολιτική απασχόλησης, με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τη προστασία των ήδη απασχολούμενων σε προβληματικές, αλλά βιώσιμες, επιχειρήσεις.

2.2 Η εξέλιξη και ο διττός χαρακτήρας των Δημοσίων Επιχειρήσεων

Από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, το κράτος αρχίζει δειλά να αποκτά ένα νέο ρόλο, ο οποίος γεννιέται μέσα από την αναγνώριση του καθήκοντός του να παράγει δημόσιες υπηρεσίες για να ικανοποιήσει τις συλλογικές ανάγκες. Η συμμετοχή στους πολέμους, οι μεταπολεμικές προσπάθειες οικονομικής ανασυγκρότησης, που νομιμοποίησαν έως ένα βαθμό την έντονη παρουσία του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα, δίνουν στο φαινόμενο αυτό σημαντικές διαστάσεις, καθιστούν δηλαδή την κρατική παρέμβαση βασικό εργαλείο πολιτικής και θεμελιώνουν θεσμικά τον οικονομικό ρόλο του κράτους και την ευθύνη του να παρέχει «προστασία» στους πολίτες. Ο δημόσιος επιχειρηματικός τομέας σχηματίζεται στη χώρα μας σταδιακά.

Την περίοδο 1949 – 1965 ανήκουν στο κρατικό έλεγχο οι τηλεπικοινωνίες (Ο.Τ.Ε.) και η ηλεκτρική ενέργεια (Δ.Ε.Η.). Η επιχειρηματική δραστηριότητα εντείνεται κυρίως τη δεκαετία του 1970 με τη δημιουργία μονοπωλιακού χαρακτήρα δημοσίων επιχειρήσεων. Την περίοδο αυτή ιδρύεται και ο Ο.Σ.Ε. Η έννοια της δημόσιας επιχείρησης ως της επιχείρησης του δημόσιου τομέα αναλύεται σε δύο συστατικά στοιχεία : το στοιχείο «**επιχείρηση**» και το στοιχείο «**δημόσιος χαρακτήρας**». Ως επιχείρηση, θα οριστεί ο οικονομικός οργανισμός που επιδιώκει συγκεκριμένο αποτέλεσμα με την άσκηση παραγωγικής δραστηριότητας, ενώ ο δημόσιος χαρακτήρας προκύπτει από το ότι το υποκείμενο της επιχείρησης είναι το κράτος ή άλλοι φορείς του δημόσιου τομέα. Με τον δημόσιο χαρακτήρα των εν λόγω επιχειρηματικών μονάδων συνδέεται και η επιδίωξη σκοπών γενικότερου (δημοσίου) συμφέροντος, που αποτελεί ουσιαστικό κριτήριο διαφοροποίησης από τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα.

Η διττή αυτή φύση της δημόσιας επιχείρησης ευθύνεται για την υπαγωγή της τόσο στην ιδιωτική σφαίρα (ως επιχείρηση), όσο και στη δημόσια σφαίρα (ως δημόσιος χαρακτήρας). Το αποτέλεσμα είναι, αφενός η δημόσια επιχείρηση να

υπάγεται στο μοντέλο και στους νόμους της αγοράς, αλλά ταυτόχρονα επιβάλλει και ορισμένες αποκλίσεις.¹³

Με τον όρο επιχείρηση εννοούμε «το οργανωμένο σύνολο παραγωγικών μέσων για την επίτευξη οικονομικού σκοπού». Σκοπός της επιχείρησης θεωρείται η επίτευξη του μεγαλύτερου θεμιτού κέρδους, μέσω της παραγωγής και διάθεσης αγαθών και υπηρεσιών. Κατά πόσο όμως η επιδίωξη κέρδους συμβιβάζεται με την έννοια της δημόσιας επιχείρησης; Η επίτευξη του κέρδους σε αυτή την περίπτωση αποτελεί ένδειξη της αποδοτικής λειτουργίας της επιχείρησης και εξυπηρετεί το σκοπό του γενικότερου συμφέροντος δημόσιας επιχείρησης.

Η έννοια του δημοσίου, που θεμελιώνει άλλωστε και τη λειτουργία της γενικότερα, αναφέρεται στη συλλογική διάσταση της κοινωνίας και στα κοινά συμφέροντα των μελών της. Ειδικότερα, το περιεχόμενο της έννοιας αυτής καθίσταται ως η κύρια διαφορά μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής επιχείρησης. Ο δημόσιος χαρακτήρας της επιχείρησης του δημοσίου τομέα προσδιορίζεται από τρία βασικά σημεία :

- Πρώτον, από το νόμο, διάταγμα ή υπουργική απόφαση που την ιδρύει και την τάσσει στην υπηρεσία του δημοσίου συμφέροντος.
- Δεύτερον, από την άσκηση οικονομικού ελέγχου ή άλλης αποφασιστικής επιρροής σε αυτές, εκ μέρους του κράτους ή άλλων δημόσιων οργανισμών.
- Τρίτον και ιδιαίτερος σημαντικό, από την επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Οι δημόσιες επιχειρήσεις ιδρύονται και λειτουργούν «χάριν του δημοσίου συμφέροντος» - όπως στερεότυπα αναγράφεται στους ιδρυτικούς νόμους των ελληνικών δημοσίων επιχειρήσεων που αποτελούν δημόσια νομικά πρόσωπα. Η ιδιαιτερότητα πράγματι των δημοσίων επιχειρήσεων είναι ότι υπάρχουν και λειτουργούν προς το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου – πράγμα που τις προσεγγίζει, χωρίς να τις ταυτίζει, με τις κρατικές λειτουργίες.

2.3 Δημόσιες επιχειρήσεις και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας

Δημόσιες επιχειρήσεις, δημόσιες υπηρεσίες και υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος είναι δομές επί των οποίων μια δημόσια εξουσία έχει κυρίαρχη ισχύ.

¹³ Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση, Δημόσιες επιχειρήσεις, Σταμούλης σελ26

Οι κανόνες ανταγωνισμού ισχύουν και για αυτές. Ωστόσο, οι κανόνες ανταγωνισμού μπορεί να τεθούν στο περιθώριο υπέρ των ΥΓΟΣ στο βαθμό που τέτοιοι κανόνες θα εμπόδιζαν την ολοκλήρωση της αποστολής των ΥΓΟΣ

2.3.1 Νομική Βάση

Δημόσιες επιχειρήσεις και επιχειρήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη έχουν χορηγήσει ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα: άρθρα 31, 86 και 295 της συνθήκης ΕΚ.

Δημόσιες υπηρεσίες, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος: άρθρα 16, 30, 46, 73, 86, παράγραφοι 2 και 3, 87, 88 και 95 της συνθήκης ΕΚ.

2.3.2 Στόχοι

Η δημιουργία ενός αποτελεσματικού και ολοκληρωμένου κοινού χώρου στον οποίο οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς και οι κανόνες του θεμιτού ανταγωνισμού ισχύουν για όλες σχεδόν τις οικονομικές δραστηριότητες, όποια και αν είναι η φύση τους και ανεξαρτήτως του αν η συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι δημόσιας ή ιδιωτικής φύσεως.

2.3.3 Επιτεύγματα

Οι «δημόσιες επιχειρήσεις» και οι «επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα ή στις οποίες οι δημόσιες αρχές έχουν αναθέσει ειδικά καθήκοντα δημοσίου συμφέροντος» —όπως δημόσιες υπηρεσίες και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας—, καθώς και οι «δημόσιες υπηρεσίες» και οι «υπηρεσίες κοινής ωφέλειας», περιλαμβάνονται μεταξύ των τομέων στους οποίους διεξάγεται συνεχής διάλογος μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών για την προσεκτική ερμηνεία και το συνδυασμό κανόνων και στόχων που περιλαμβάνονται στη Συνθήκη ΕΚ με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες.

Οι δεσμεύσεις της ΕΕ να λάβει πλήρως υπόψη τον ιδιόμορφο ρόλο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στις πολιτικές και τις δραστηριότητες που εμπίπτουν στον τομέα αρμοδιότητάς της, οι οποίες ενδέχεται να απορρέουν από μελήματα κοινής ωφέλειας όπως η ασφάλεια του εφοδιασμού, η προστασία του περιβάλλοντος, η οικονομική και κοινωνική αλληλεγγύη, ο περιφερειακός σχεδιασμός, η προώθηση των συμφερόντων των καταναλωτών και η οικονομική, κοινωνική και εδαφική

συνοχή, στο πλαίσιο των κατευθυντήριων αρχών της συνέχειας, της ισότιμης πρόσβασης, της καθολικότητας και της διαφάνειας, ενσωματώθηκαν στη συνθήκη ΕΚ με τις συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ.

Στόχος αυτής της κοινής ευθύνης είναι, σήμερα, να εξασφαλιστεί η πρόσβαση των χρηστών σε ποιοτικές και οικονομικά προσιτές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην ΕΕ, σύμφωνα με τις αρχές της βελτίωσης της νομοθεσίας, της προηγούμενης εκτίμησης των επιπτώσεων των σημαντικών πρωτοβουλιών, του σεβασμού των αρμοδιοτήτων των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών για τον προσδιορισμό, την οργάνωση, τη χρηματοδότηση και την παρακολούθηση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και ασφαλώς, του σεβασμού των άλλων κανόνων της συνθήκης ΕΚ.

Η Επιτροπή μπορεί να απευθύνει αποφάσεις και οδηγίες κανονιστικής φύσεως προς τα κράτη μέλη και να ασκεί εποπτεία επ' αυτών, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι κρατικές ενισχύσεις και η άσκηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων είναι συμβατές με τη συνθήκη ΕΚ.

2.3.4 Δημόσιες επιχειρήσεις και επιχειρήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη έχουν χορηγήσει ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα

«**Δημόσια επιχείρηση**» είναι μια επιχείρηση στην οποία οι δημόσιες αρχές ασκούν αμέσως ή εμμέσως κυρίαρχη επιρροή υπό την έννοια ότι: α) κατέχουν το μεγαλύτερο μέρος του κεφαλαίου της επιχείρησης, β) ελέγχουν την πλειονότητα των ψήφων που ανήκουν σε μετοχές τις οποίες έχουν εκδώσει οι επιχειρήσεις και γ) είναι σε θέση να διορίσουν περισσότερα από τα μισά μέλη των διοικητικών, διαχειριστικών και εποπτικών οργάνων της επιχείρησης. Το άρθρο 295 της συνθήκης ΕΚ τηρεί ουδέτερη στάση όσον αφορά τον δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα των μετόχων των επιχειρήσεων.

«**Επιχειρήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη έχουν χορηγήσει ειδικά δικαιώματα ή αποκλειστικό δικαίωμα ή μονοπώλιο**» είναι ιδιωτικοί ή δημόσιοι φορείς που έχουν εξουσιοδοτηθεί να ασκούν μια δεδομένη οικονομική

δραστηριότητα κοινής ωφέλειας, για την οποία έχει δοθεί έγκριση από τις δημόσιες αρχές σε περισσότερους ή σε έναν φορέα, αντιστοίχως.»¹⁴

2.3.5 Η αρχή και οι εξαιρέσεις

Καταρχήν οι οικονομικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων αυτών υπόκεινται στους ίδιους κανόνες που ισχύουν για τις υπόλοιπες επιχειρήσεις. Το άρθρο 86 της συνθήκης ΕΚ απαγορεύει τη θέσπιση ή τη διατήρηση από τα κράτη μέλη μέτρων αντίθετων προς τους κανόνες της συνθήκης ΕΚ, ιδίως προς τους κανόνες για την εσωτερική αγορά και τους κανόνες του ανταγωνισμού.

Εντούτοις, η δεύτερη παράγραφος του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι οι επιχειρήσεις «που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου» υπόκεινται στους κανόνες ανταγωνισμού «κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί». Η εξαίρεση των επιχειρήσεων αυτών επιτρέπεται μόνον αν είναι απαραίτητη την προκειμένου να εκπληρώσουν την ιδιαίτερη αποστολή που τους έχει ανατεθεί.

Το άρθρο 31 της συνθήκης ΕΚ προβλέπει ότι τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι αποκλείεται οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών, ανεξαρτήτως αν το μονοπώλιο ασκείται από το ίδιο το κράτος ή έχει ανατεθεί σε έναν ή περισσότερους οργανισμούς ή επιχειρήσεις.

Τα καθεστάτα που βασίζονται σε ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα μπορούν να διατηρηθούν υπό δύο προϋποθέσεις: η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού να μην εμποδίζει την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί στην επιχείρηση· το εμπόριο να μη διαταράσσεται σε βαθμό που θα αντίκειται στο συμφέρον της Κοινότητας.

¹⁴ Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση, Σταμούλης σελ 56

2.4 Δημόσιες υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ)

2.4.1 Ορισμοί

«**Δημόσιες υπηρεσίες**» (υπηρεσίες δημόσιου συμφέροντος ή κοινής ωφέλειας, όπως η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου και νερού, οι μεταφορές, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες και οι τηλεπικοινωνίες) είναι οικονομικές δραστηριότητες κοινής ωφέλειας που έχουν οργανωθεί από τις δημόσιες αρχές και λειτουργούν με ευθύνη τους ή έχουν ανατεθεί σε μεμονωμένους φορείς (δημόσιους ή ιδιωτικούς).

Η έννοια της «**δημόσιας υπηρεσίας**» δεν αντιστοιχεί στην έννοια του «**δημόσιου τομέα**». Η έννοια της «δημόσιας υπηρεσίας» είναι διπλή: περιλαμβάνει, εσφαλμένα, τόσο τους οργανισμούς που παρέχουν τις υπηρεσίες όσο και τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας τις οποίες παρέχουν.

«**Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας**» είναι υπηρεσίες τις οποίες εξασφαλίζουν οι δημόσιες αρχές για το γενικό συμφέρον και οι οποίες υπόκεινται σε ειδικές υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας. Το κλασικό παράδειγμα είναι η υποχρέωση παροχής μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας σε ολόκληρη την επικράτεια μιας χώρας με οικονομικά προσιτά τιμολόγια και με ανάλογες συνθήκες ποιότητας, ανεξαρτήτως της κερδοφορίας των μεμονωμένων πράξεων. Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της αλληλεγγύης και της ισότητας και περιλαμβάνουν: α) υπηρεσίες εκτός αγοράς (δηλαδή υποχρεωτική εκπαίδευση, κοινωνική προστασία)· β) υποχρεώσεις του Δημοσίου (δηλαδή ασφάλεια και δικαιοσύνη)· γ) υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΥΓΟΣ) (δηλαδή βασικές υπηρεσίες παροχής ηλεκτρικής ενέργειας, τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομικές υπηρεσίες, μεταφορές, υπηρεσίες ύδρευσης και αποκομιδής απορριμμάτων και ενέργεια). Το άρθρο 86 της συνθήκης ΕΚ δεν ισχύει για τις δύο πρώτες κατηγορίες.

Οι «υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος», οι οποίες δεν ορίζονται στο δίκαιο της ΕΚ, θεωρούνται κανονικά εμπορικές υπηρεσίες γενικής οικονομικής ωφέλειας, στις οποίες συνεπώς οι δημόσιες αρχές επιβάλλουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας (μεταφορές, ταχυδρομικές υπηρεσίες, ενέργεια και

επικοινωνίες). Ο ορισμός των υπηρεσιών που θεωρούνται «γενικού οικονομικού συμφέροντος» εναπόκειται κατά κύριο λόγο στα κράτη μέλη.

Οι «υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας» μπορούν να επιβληθούν από τις δημόσιες αρχές στον οργανισμό που παρέχει μια υπηρεσία.

Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να διευκρινιστεί ο όρος «**παραχωρήσεις**» και οι κανόνες που τις διέπουν, καθώς και η εφαρμογή των όρων των δημοσίων συμβάσεων που αφορούν τη δημιουργία «οντοτήτων μεικτού κεφαλαίου» στόχος των οποίων είναι η παροχή δημόσιας υπηρεσίας (θεσμοθετημένες συμπράξεις μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα — ΣΔΙΤ).

2.4.2 Η αρχή και οι εξαιρέσεις

Η συνθήκη της Ρώμης, όπως τροποποιήθηκε, όντως προβλέπει τις «ΥΓΟΣ» και δίνει τη δυνατότητα να εξαιρούνται από τους κανόνες για την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό, κατά το μέτρο που αυτό είναι απαραίτητο προκειμένου να είναι σε θέση οι επιχειρήσεις που είναι αρμόδιες για αυτές τις υπηρεσίες να εκπληρώσουν την αποστολή τους (άρθρο 86 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ), καθώς και επί τη βάση ιδιαίτερων πτυχών δημόσιου συμφέροντος σύμφωνα με τα άρθρα 30 και 46 της συνθήκης ΕΚ (ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων και υπηρεσιών) και με τα άρθρα 81 παράγραφος 3 και 87 της συνθήκης ΕΚ (κανόνες ανταγωνισμού).

Το άρθρο 16 της συνθήκης ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με τη συνθήκη του Άμστερνταμ αναγνωρίζει τη θέση που κατέχουν οι ΥΓΟΣ μεταξύ των κοινών αξιών ορίζοντας ότι: «Υπό την επιφύλαξη των άρθρων 73, 86 και 87, και ενόψει της θέσης που κατέχουν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στα πλαίσια των κοινών αξιών της Ένωσης καθώς και της συμβολής τους στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη, εντός των πλαισίων των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων τους, και εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας Συνθήκης, μεριμνούν ούτως ώστε οι υπηρεσίες αυτές να λειτουργούν βάσει αρχών και προϋποθέσεων οι οποίες να επιτρέπουν την εκπλήρωση του σκοπού τους».

Το άρθρο 36 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ απαιτεί από την Ένωση να αναγνωρίζει και να σέβεται την πρόσβαση στις ΥΓΟΣ προκειμένου να προαχθεί η κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης.

Προκύπτει συνεπώς ότι όλες σχεδόν οι προσφερόμενες υπηρεσίες μπορούν να θεωρηθούν «οικονομικές δραστηριότητες» κατά την έννοια των άρθρων 43 και 49 της συνθήκης ΕΚ.

«Η συνθήκη ΕΚ επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθορίζουν αποστολές κοινής ωφέλειας και να θεσπίζουν τις οργανωτικές αρχές των υπηρεσιών που μεριμνούν για την εκπλήρωσή τους. Εντούτοις, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το κοινοτικό δίκαιο, εφόσον κάθε δραστηριότητα που αφορά την παροχή εμπορευμάτων και υπηρεσιών από επιχείρηση σε μια συγκεκριμένη αγορά αποτελεί καταρχήν οικονομική δραστηριότητα, ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος της επιχείρησης και του τρόπου με τον οποίο χρηματοδοτείται (υποθέσεις: Ρανίον και άλλοι, C-180/98 έως C-184/98). Η Συνθήκη δεν απαιτεί η αμοιβή για την υπηρεσία να καταβάλλεται απευθείας από όσους επωφελούνται από αυτή (υπόθεση **Bond van Adverteerders, C-352/85**).»¹⁵

2.4.2.1 Ανάπτυξη κοινοτικής πολιτικής

Επί μακρόν, τα θεσμικά όργανα της ΕΚ, ενώπιον της απουσίας κανόνων στη συνθήκη ΕΟΚ, κατέβαλλαν ιδιαίτερες προσπάθειες ώστε να μη θεωρηθεί ότι παραβιάζουν την απαίτηση της ουδετερότητας όσον αφορά την ιδιοκτησία των επιχειρήσεων την οποία προβλέπει το άρθρο 295 της συνθήκης ΕΚ και να σέβονται τις δραστηριότητες που συνδέονται κυρίως με το δημόσιο συμφέρον και εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Τα προβλήματα συγκεκριμενοποιήθηκαν στα μέσα της δεκαετίας του 1980, όταν άρχισε να εξετάζεται διεξοδικά η συμβατότητα των τρόπων με τους οποίους εκπληρώνεται μια αποστολή δημοσίου ή γενικού συμφέροντος από τους φορείς αυτούς με τους κανόνες ανταγωνισμού και εσωτερικής αγοράς και άρχισαν να δημιουργούνται ανησυχίες όσον αφορά τους δεσμούς μεταξύ των δημόσιων αρχών και των επιχειρήσεων που βρίσκονται υπό την ιδιοκτησία ή υπό τον έλεγχό τους, καθώς και όσον αφορά τις ενισχύσεις τις οποίες μπορούσαν να χορηγήσουν οι δημόσιες αρχές στις επιχειρήσεις αυτές.

Η Επιτροπή, χρησιμοποιώντας τις ειδικές εξουσίες τις οποίες της απονέμει το άρθρο 86 παράγραφος 3 της συνθήκης ΕΚ, απαίτησε από τα κράτη μέλη, με την

¹⁵ Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση, Σταμούλης σελ 57

οδηγία 80/723/ΕΟΚ της 25ης Ιουνίου 1980 περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων (η οποία τροποποιήθηκε τελευταία με την οδηγία 2000/52/ΕΚ), να παρέχουν πληροφορίες για την οικονομική βοήθεια που χορηγούν σε δημόσιες επιχειρήσεις, καθώς και άλλες πληροφορίες σχετικά με τις δραστηριότητες των δημοσίων επιχειρήσεων. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται επίσης να υποβάλλουν ετήσιες εκθέσεις.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή άρχισε να προβάλλει την άποψη ότι, ακόμα και εάν η υποδομή παραμένει υπό αποκλειστική κυριότητα, ο μονοπωλιακός ιδιοκτήτης πρέπει να επιτρέπει την πρόσβαση τρίτων που επιθυμούν να φανούν ανταγωνιστικοί όσον αφορά τις μεταφορές, τις υπηρεσίες ή την ενέργεια μέσω του δικτύου (δηλαδή τηλεφωνικές επικοινωνίες ή ηλεκτρική ενέργεια) ενώ, από τις αρχές της δεκαετίας του '90, άρχισε να αμφισβητεί τα ειδικά και αποκλειστικά δικαιώματα, είτε ασκώντας προσφυγές δυνάμει του άρθρου 226 είτε υποβάλλοντας σχέδια οδηγιών με στόχο την εφαρμογή των αρχών της εσωτερικής αγοράς στους συγκεκριμένους τομείς. Η Επιτροπή, με διάφορες ανακοινώσεις (**ΕΕ C 281 της 26.9.1996** και C 17 της 19.1.2001) που αφορούσαν τη χάραξη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για τις δημόσιες υπηρεσίες, αναγνώρισε τη σημασία των δημοσίων υπηρεσιών και πρότεινε να περιληφθεί η έννοια αυτή στη Συνθήκη και να δημιουργηθούν εργαλεία για την αξιολόγηση και το συντονισμό των εθνικών ρυθμιστικών φορέων και την ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στη Λισσαβόνα τον Μάρτιο του 2000, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων αναγνώρισαν τον ζωτικό ρόλο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και ζήτησαν την ταχύτερη ελευθέρωση των κλάδων των υπηρεσιών φυσικού αερίου, ηλεκτρικής ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών. Το πράσινο βιβλίο του 2003 και το λευκό βιβλίο του 2004 για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας προσδιόρισαν τα στοιχεία μιας οριζόντιας στρατηγικής η οποία θα εξασφαλίσει την πρόσβαση όλων των πολιτών και των επιχειρήσεων της Ένωσης σε ποιοτικές και οικονομικά προσιτές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

Υπό αυτήν την έννοια, η νομοθεσία της ΕΚ επιθυμεί να προωθήσει την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας υψηλής ποιότητας και αφορά τις δραστηριότητες δικτύου, όπως οι τηλεπικοινωνίες, η ηλεκτρική ενέργεια, το φυσικό αέριο και οι σιδηρόδρομοι, με στόχο το άνοιγμα των αγορών περιορίζοντας τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα ή μειώνοντάς τα ουσιαστικά, προσδιορίζοντας τη «δημόσια

υπηρεσία» ως «κοινωνική υποχρέωση» ή «καθολική υπηρεσία» και ενθαρρύνει τις δημόσιες αρχές να είναι σαφείς όσον αφορά την αντιστοιχία μεταξύ των βαρών ή των υποχρεώσεων που συνδέονται με την αποστολή κοινής ωφέλειας και των περιορισμών πρόσβασης στην αγορά που είναι απαραίτητοι προκειμένου οι οργανισμοί αυτοί να λειτουργούν ικανοποιητικά.¹⁶

Οι δημόσιες αρχές και οι επιχειρήσεις συνεργάζονται πολύ συχνά στο πλαίσιο αυτών των καταστάσεων, οι οποίες διέπονται από την οδηγία 2004/18/EK.

— **Ανάθεση:** όταν οι δημόσιες αρχές αποφασίζουν να αναθέσουν μια αποστολή κοινής ωφέλειας σε εξωτερικό εταίρο. Διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των παραχωρήσεων και εφαρμόζονται οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας.

— **Η διαχείριση μιας υπηρεσίας που παρέχεται από σύμπραξη δημόσιου–ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ):** χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Εφαρμόζεται η οδηγία 2004/18/EK εφόσον η δημόσια αρχή προτίθεται να συνάψει σύμβαση οικονομικού χαρακτήρα με νομικά διακεκριμένη επιχείρηση. Με την απόφαση Stadt Halle (C-26/03), το Δικαστήριο προέβη σε σημαντικές διευκρινίσεις σε σχέση με τη διάκριση μεταξύ «εσωτερικών» και «ανεξάρτητων» οντοτήτων.

— **Χρησιμοποίηση δημόσιας οικονομικής αντιστάθμισης:** μια δημόσια αρχή μπορεί να αποφασίσει να καταβάλει αντιστάθμιση σε εξωτερικό οργανισμό για την εκπλήρωση αποστολής κοινής ωφέλειας με στόχο την εκπλήρωση τυχόν δαπανών με τις οποίες επιβαρύνθηκε κατά την εκπλήρωση της αποστολής αυτής και με τις οποίες δεν θα είχε επιβαρυνθεί μια επιχείρηση που λειτουργεί με βάση τα κριτήρια της αγοράς αποκλειστικά. Εφόσον το Δικαστήριο έκρινε ότι αυτές οι πραγματικές αντισταθμίσεις δεν αποτελούν κρατική ενίσχυση (υποθέσεις Ferring, C-53/00, και Altmark Trans, C-280/00), η Επιτροπή (EE L 312 της 29.11.2005, σ. 67–73) αποφάσισε να θεσπίσει κατώτατα όρια και κριτήρια βάσει των οποίων θεωρείται ότι η αντιστάθμιση που λαμβάνεται για την πλειονότητα των υπηρεσιών είναι συμβατή με τους κανόνες του ανταγωνισμού, εφόσον οι εν λόγω υπηρεσίες έχουν ανατεθεί εκ των προτέρων και με νομική πράξη στο πλαίσιο αποστολής κοινής ωφέλειας.

¹⁶ Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση, Σταμούλης σλ 57

— **Ρύθμιση της αγοράς:** αν η υπηρεσία μπορεί να παρασχεθεί από ιδιωτικούς φορείς, ανεξαρτήτως του αν έχουν συνάψει δημόσια σύμβαση παροχής υπηρεσιών ή όχι, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν «υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας», αλλά μόνον εφόσον οι υποχρεώσεις αυτές είναι αναγκαίες, αιτιολογημένες, δεν εισάγουν διακρίσεις και εφαρμόζονται αδιακρίτως επί τη βάση αντικειμενικών, εκ των προτέρων γνωστών και αναλογικών κριτηρίων (υπόθεση Analir, C-205/99).

Μερικά παραδείγματα για τα αποκλειστικά δικαιώματα [η εισαγωγή και η χονδρική διάθεση στην αγορά αλκοολούχων ποτών, καθώς και το μονοπώλιο καπνού στην Αυστρία, η λιανική πώληση οινοπνεύματος στη Σουηδία και τη Φινλανδία, η ενίσχυση de minimis στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69] αποδεικνύουν την ευελιξία με την οποία εφαρμόζεται η Συνθήκη όταν πρόκειται για την αναγνώριση της εγγενούς αποστολής κοινής ωφέλειας των υπηρεσιών αυτών.

Μεταξύ των κοινοτικών διατάξεων που είναι εφαρμοστέες σε συγκεκριμένους κλάδους μπορεί να αναφερθεί, για τον κλάδο των μεταφορών, το άρθρο 73 της συνθήκης ΕΚ, το οποίο επιτρέπει τις κρατικές ενισχύσεις εφόσον αντιστοιχούν στην «αποκατάσταση ορισμένων βαρών συνυφασμένων με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας»· η οδηγία 97/67/ΕΚ για τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, η οποία εγκαινίασε το άνοιγμα του κλάδου στον ανταγωνισμό, αλλά έθεσε επίσης και την προϋπόθεση τα κράτη μέλη να παρέχουν ένα ελάχιστο επίπεδο υπηρεσιών για τους χρήστες με τον όρο «καθολική υπηρεσία» και «προστατευόμενη υπηρεσία»· η οδηγία της 10ης Ιουνίου 2002 η οποία άνοιξε την αγορά για ταχυδρομικά δέματα βάρους άνω των 100 gr από το 2003 και άνω των 50 gr από το 2006· η οδηγία 2003/55/ΕΚ η οποία συνέβαλε σημαντικά στη δημιουργία εσωτερικής αγοράς φυσικού αερίου· ο κοινοτικός ορισμός της «καθολικής υπηρεσίας» στον τομέα των επικοινωνιών, σύμφωνα με τον οποίο οι χρήστες πρέπει να μπορούν να έχουν πρόσβαση σε διεθνείς και εθνικές κλήσεις, καθώς και σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης, από σταθερό τηλέφωνο. Οι ίδιοι στόχοι προστασίας του καταναλωτή συναντώνται και σε άλλα μέσα κοινοτικής πολιτικής, και συγκεκριμένα: στην υλοποίηση του προγράμματος διευρωπαϊκών δικτύων· στην πρωτοβουλία για τη δημιουργία ευρωπαϊκού χώρου έρευνας· στο σχέδιο δράσης για την πολιτική καταναλωτών· στο σχέδιο δράσης για την ηλεκτρονική Ευρώπη. Η οριζόντια νομοθεσία για την προστασία του καταναλωτή, η οποία διέπει ζητήματα όπως οι καταχρηστικές ρήτρες συμβάσεων, η

πώληση εξ αποστάσεως κ.λπ. εφαρμόζει επίσης τις προαναφερθείσες αρχές για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.¹⁷

2.5 Η σχέση των δημοσίων επιχειρήσεων με το κοινό τους.

Η λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων στο πλαίσιο της οικονομίας της αγοράς και η υπαγωγή τους στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου συντελεί αναμφισβήτητα στον ιδιωτικό χαρακτήρα των συναλλαγών. Πριν από οποιαδήποτε αναφορά, είναι απαραίτητο να δούμε πως αντιμετωπιζόταν το ζήτημα των σχέσεων των δημοσίων επιχειρήσεων με το κοινό τους από την ελληνική έννομη τάξη και συγκεκριμένα από το Σ.τ.Ε. Κατά κανόνα θεωρεί τις διαφορές που γεννώνται μεταξύ της δημόσιας επιχείρησης και των καταναλωτών ως ιδιωτικές διαφορές. Υπάγονται επομένως, στο ιδιωτικό δίκαιο οι συμβάσεις παροχής υπηρεσιών ή αγαθών των κοινωφελών δημοσίων επιχειρήσεων.¹⁸

Από την άλλη πλευρά όμως, οι δημόσιες επιχειρήσεις ξεχωρίζουν για το δημόσιο χαρακτήρα τους. Παρά την υπαγωγή τους σε οργανωτικές και λειτουργικές μορφές του ιδιωτικού δικαίου, οι δημόσιοι επιχειρηματικοί φορείς εντάσσονται στην ευρεία έννοια δημόσιες επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα να υπόκεινται άμεσα στους βασικούς κανόνες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή αποτελούν γενικές αρχές του δημόσιου δικαίου και διέπουν το σύνολο της διοίκησης.

Από τον συνδυασμό των αρχών αυτών προκύπτουν τα εξής: - κατοχυρώνεται το δικαίωμα των ιδιωτών στην παροχή των υπηρεσιών κοινωφελούς ή παρεμβατικού χαρακτήρα – που απορρέει από την ίδια τη φύση των παροχών αυτών. Ως εκ τούτου, απαγορεύεται κάθε αδικαιολόγητη άρνηση παροχής υπηρεσιών ή παράδοσης αγαθών στα πρόσωπα που υποβάλλουν σχετική αίτηση. - οι δημόσιες επιχειρήσεις υποχρεούνται να παρέχουν τις υπηρεσίες τους ή να διαθέτουν τα παραγόμενα αγαθά, χωρίς διακρίσεις.¹⁹

¹⁷ Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση, Σταμούλης σελ 56

¹⁸ Δαλαμάγκας, Βασίλειος Α. 2003 Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική, Σταμούλης σελ 27

¹⁹ , Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση Σταμούλης σελ 26

Αυτό αποτελεί προβλεπόμενο στοιχείο του νομοθετικού καθεστώτος της δημόσιας επιχείρησης ηλεκτρισμού (Δ.Ε.Η.). - οι δημόσιες επιχειρήσεις αυτής της κατηγορίας υπόκεινται στην αρχή της συνεχούς και αδιατάρακτης λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών – αυτών που παρουσιάζουν αυξημένο κοινωνικό ενδιαφέρον και είναι απολύτως ουσιώδους σημασίας για τη ζωή της ολότητας και απαραίτητες για τη ικανοποίηση των αναγκών του κοινού.

«Διαπιστώνετε εύκολα, ότι η αναγνώριση των δικαιωμάτων των αποδεκτών των υπηρεσιών των δημόσιων επιχειρήσεων απέναντι σε αυτές κάλυπτε αρχικά μόνο το πεδίο της «γενικευμένης» παροχής των υπηρεσιών. Ειδικότερη διάταξη που να αναλύει τις περιπτώσεις ασυνέπειας των δημόσιων επιχειρήσεων προς το κοινό τους και να καθορίζει το ύψος των αποζημιώσεων δεν υφίστατο πριν λίγα χρόνια. Το κενό αυτό έρχεται να καλύψει με τις διατάξεις του (άρθρου 9) ο Ν. 2414/1996, θέτοντας ένα νέο πλαίσιο στις σχέσεις δημόσιων επιχειρήσεων και πολιτών.»²⁰

2.6 Μια καινοτομία στη σχέση πολιτών και δημοσίων επιχειρήσεων

Τα τελευταία χρόνια επιχειρείται μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών. Η έννοια του πολίτη ως πελάτη /καταναλωτή έχει αρχίσει να εμφανίζεται ως ο κεντρικός στόχος των τελευταίων. Μια σημαντική και απαραίτητη καινοτομία εισάγεται σε αυτό το χώρο, με το Ν. 2414/1996. Είναι το άρθρο εννιά, σύμφωνα με το οποίο οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί είναι για πρώτη φορά υποχρεωμένοι να καταρτίσουν Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή, με σκοπό την καλύτερη παροχή προϊόντων και υπηρεσιών.

Ο νόμος «Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών» τίθεται σε εφαρμογή τον Ιούνιο του 1996 και στα άρθρα του γίνεται λόγος για την καθιέρωση καινοτομιών στο χώρο των δημοσίων επιχειρήσεων.²¹

Αρχικά, αναφέρονται οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι οργανισμοί τους οποίους αφορά καθιερώνεται η νομική μορφή τους, που είναι εκείνη της Ανώνυμης Εταιρίας. Επίσης, ορίζεται με προεδρικό διάταγμα και κοινές υπουργικές αποφάσεις ότι οι

²⁰ Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση Σταμούλης σελ 26

²¹ Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση, Σταμούλης σελ 43

δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν με βάση τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, χωρίς να μεταβάλλεται όμως ο κοινωφελής τους χαρακτήρας. Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στο Στρατηγικό-Επιχειρησιακό Σχέδιο, το οποίο υποχρεούνται να καταρτίζουν οι δημόσιες επιχειρήσεις. Ειδικότερα, το Στρατηγικό Σχέδιο (Σ.Σ.) καθορίζει τους μακροχρόνιους βασικούς στόχους της επιχείρησης για την εκπλήρωση των σκοπών της, καθώς και τις μεθόδους πραγματοποίησης τους. Ακολουθεί το Επιχειρησιακό Σχέδιο (Ε.Σ.) που εξειδικεύει τους στόχους του Στρατηγικού Σχεδίου και τις μεθόδους υλοποίησής τους για κάθε έτος.

Επιπλέον, με το συγκεκριμένο νόμο καθιερώνεται ο θεσμός του Συμβολαίου Διαχείρισης. Το Συμβόλαιο Διαχείρισης περιλαμβάνει τους όρους και κανόνες για την επίτευξη των στόχων, τους δείκτες παρακολούθησης των οικονομικών μεγεθών και το ποσό που δαπανάται συνολικά κατά έτος για το προσωπικό. Επίσης, παρουσιάζονται και τα όργανα διοίκησης των δημοσίων επιχειρήσεων, τα οποία είναι το διοικητικό συμβούλιο, ο διευθύνων σύμβουλος και το συμβούλιο διεύθυνσης και καθιερώνεται ο θεσμός των γενικών διευθυντών.

Με το άρθρο εννέα, εισάγεται μία καινοτομία στην ελληνική διοίκηση. Πρόκειται για τον Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή (Χ.Υ.Κ.). Οι δημόσιες επιχειρήσεις που προσφέρουν προϊόντα ή υπηρεσίες προς τους καταναλωτές είναι υποχρεωμένες να καταρτίσουν τον Χ.Υ.Κ. εντός έξι μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου. Ο Χάρτης αυτός καθορίζει τις υποχρεώσεις των επιχειρήσεων, τους όρους παροχής των προϊόντων ή των υπηρεσιών προς τους καταναλωτές και τη διαδικασία αποζημίωσης σε περίπτωση μη τήρησης των παραπάνω υποχρεώσεων και όρων. Τέλος, στο ίδιο άρθρο αναφέρεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις οφείλουν να υποβάλλουν μαζί με τον ετήσιο προϋπολογισμό τους προς έγκριση σύστημα Δεικτών Εξυπηρέτησης και Αποτελεσματικότητας (Δ.Ε.Α.). Οι Δ.Ε.Α. καθορίζονται ανάλογα με τη φύση των παρεχόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών και περιλαμβάνουν δείκτες ποιότητας αυτών.

«Γενικά, διαπιστώνουμε ότι ο νόμος εισάγει μια διαχειριστική λογική για την αναβάθμιση της εσωτερικής λειτουργίας και της αποδοτικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Αυτό προκύπτει, ιδίως μέσα από την καθιέρωση του Συμβολαίου Διαχείρισης και του Στρατηγικού-Επιχειρησιακού Σχεδίου, που ήδη έχουμε παρουσιάσει. Επιπροσθέτως, επιχειρεί να θέσει τις προϋποθέσεις ενδυνάμωσης των

αποδεκτών των δημοσίων υπηρεσιών, κυρίως μέσω του Χ.Υ.Κ. Διαπνέεται από τη λογική των ιδιωτικών επιχειρήσεων, καθώς δεν είναι τυχαίο που ο πολίτης αναφέρεται ως καταναλωτής. Παρατηρείται λοιπόν, μια στροφή προς τις αξίες της αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας.»²²

Όπως προκύπτει από την Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου, τονίζεται η σημασία και η έννοια των δημοσίων επιχειρήσεων. Ως χαρακτηριστική εκδήλωση της κρατικής παρέμβασης, οι δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Αυτό άλλωστε αποτελεί και το πνεύμα του συγκεκριμένου νόμου. Η ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος, μέσα από την ανάπτυξη της παραγωγικής δραστηριότητας, η υπαγωγή σε κρατική εποπτεία και ελέγχους και η διοικητική αυτοτέλεια που τις διέπει θεωρούνται τα κύρια χαρακτηριστικά των δημοσίων επιχειρήσεων. Ο βασικότερος σκοπός των τελευταίων είναι η παροχή κοινωφελών υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.

Το σχέδιο νόμου συντάχθηκε από το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και αρχικά, σύμφωνα πάντα με τον κανονισμό της Βουλής, συζητήθηκε στη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων. Ο εισηγητής της Πλειοψηφίας χαρακτήρισε το νομοσχέδιο καινοτόμο, αφού συμβάλλει στην διαφάνεια της ποιότητας των υπηρεσιών των δημοσίων επιχειρήσεων. Οι στόχοι του νομοσχεδίου αυτού είναι :

α) η ανεξαρτησία των διοικήσεων των δημοσίων επιχειρήσεων ή η παραπέρα ενίσχυσή τους,

β) ο λειτουργικός και οργανωτικός εκσυγχρονισμός των οργανισμών, για την επίτευξη υψηλότερων βαθμών οικονομικής αποτελεσματικότητας και

γ) η ρύθμιση των σχέσεων του κράτους με τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς.

Τέλος, έκανε μια απλή αναφορά για τον Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή που υποχρεούνται να καταρτίσουν οι δημόσιες επιχειρήσεις, με σκοπό την παροχή καλύτερων προϊόντων ή υπηρεσιών.

²² Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση, Σταμούλης σελ 45

Στη συνεδρίαση της Βουλής για την ψήφιση του Νόμου έγινε αναφορά στον εκσυγχρονισμό των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, στην παθολογία του συστήματος, στα χρέη και στα δάνεια που έχουν δοθεί και στην αναβάθμιση του ρόλου του κοινοβουλίου για την ανάδειξη των διοικήσεων. Επίσης, έντονη ήταν η αντιπαράθεση μεταξύ των βουλευτών – ομιλητών για τα όρια ιδιωτικού και δημοσίου, καθώς και για τις ιδιωτικοποιήσεις. Διατυπώθηκε το ερώτημα κατά πόσο η λειτουργία μιας δημόσιας επιχείρησης με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια αλλοιώνει την έννοια του δημοσίου και τονίστηκε ότι ο κοινωφελής χαρακτήρας της επιχείρησης αναδεικνύεται από τη μη επιδίωξη κερδών για μερίσματα, κατανάλωση και προσωπικό όφελος του ιδιοκτήτη της επιχείρησης, στην περίπτωση της ονομαστικοποίησης των μετοχών.

Αναλυτικότερα, διαπιστώθηκε ότι η ουσία δε βρίσκεται στη φράση περισσότερο ή λιγότερο κράτος, αλλά στις καλύτερες επιχειρήσεις, με ξεκάθαρη οριοθέτηση ιδιωτικού και δημοσίου. Συνεπώς, η υπόθεση ότι φταίει ο δημόσιος χαρακτήρας των επιχειρήσεων δεν ευσταθεί. Εκείνο που φταίει είναι η οργάνωση των επιχειρήσεων. Ευρύτερος στόχος και σκοπός θεωρείται η εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου κάτω από αποτελεσματικότερη διοίκηση και μεγαλύτερη αποδοτικότητα.²³

2.7 Κατηγορίες Δημοσίων Επιχειρήσεων

Είναι σκόπιμο στο σημείο αυτό να αναφέρουμε ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να διακριθούν σε διάφορες κατηγορίες ανάλογα με τους επιδιωκόμενους σκοπούς τους. Συνοπτικά, ακολουθούν οι εξής κατηγορίες:

Στην πρώτη κατηγορία, ανήκουν εκείνες που εξυπηρετούν κοινωφελείς σκοπούς. Σύμφωνα με τον ορισμό του ν.1264/82 (άρ.19 παρ.2) αποτελούν δημόσιους σκοπούς κοινωφελούς χαρακτήρα: η διύλιση και διανομή ύδατος, η παραγωγή και διανομή ηλεκτρικού ρεύματος ή καυσίμου αερίου, η μεταφορά προσώπων και αγαθών, οι τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία. Οι επιχειρήσεις αυτές θεωρούνται ο κορμός του οικονομικού συστήματος, καθώς παράγουν αγαθά και υπηρεσίες αναγκαία για τη λειτουργία των υπόλοιπων τομέων της οικονομικής δραστηριότητας.

²³ Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση, Σταμούλης σελ 48

Στη δεύτερη, συμπεριλαμβάνονται εκείνες που αποβλέπουν στην προώθηση του στόχου της οικονομικής ανάπτυξης. Αποτελούν δηλαδή αναπτυξιακούς φορείς.

Στην τρίτη κατά σειρά κατηγορία, εμπεριέχονται οι δημόσιες επιχειρήσεις που ασχολούνται με άμεσες παραγωγικές δραστηριότητες, στο χώρο κυρίως της βιομηχανίας.

Τέλος, στην τέταρτη κατηγορία θα μπορούσαν να ανήκουν ορισμένα πιστωτικά ιδρύματα και οι μονάδες που συνδέονται με αυτά, και ελέγχονται έμμεσα από το κράτος.

2.8 Η νομική έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης

Η αποσπασματική και κατά διαφορετικές περιόδους δημιουργία των φορέων της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας και η πολλαπλότητα των οργανωτικών μορφών τους καθιστά αναγκαία την αναφορά του νομικού ορισμού της δημόσιας επιχείρησης. Τα στοιχεία του νομικού ορισμού της είναι: (α) ίδρυση βάσει νόμου, (β) με περιουσιακά στοιχεία του κράτους, (γ) με τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, συνήθως Α.Ε., (δ) για την ικανοποίηση σκοπών γενικότερου συμφέροντος μέσα από την ανάπτυξη παραγωγικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Τέλος, στα σημαντικά γνώρισμα των δημοσίων επιχειρήσεων συγκαταλέγεται και η αυτοτέλεια που τις διέπει.

Α) Η διοικητική-διαχειριστική αυτοτέλεια δημοσίων επιχειρήσεων μπορεί να οριστεί ως η ευχέρεια των δημοσίων επιχειρήσεων να ρυθμίζουν τα ζητήματα διοίκησης και διαχείρισής τους με αποφάσεις των οργάνων τους. Πράγματι, οι ιδρυτικοί νόμοι των δημοσίων επιχειρήσεων περιλαμβάνουν πρόβλεψη για την «αυτοδιοίκησή» τους με ίδια όργανα (διακεκριμένα από αυτά του κράτους) στα οποία παρέχεται η εξουσία λήψης αποφάσεων για την εξυπηρέτηση των σκοπών που έχουν ανατεθεί σε κάθε δημόσια επιχείρηση. Οι δημόσιες επιχειρήσεις υπόκεινται επίσης σε κρατική εποπτεία και ελέγχους. Ο θεσμός αυτός αποτελεί πραγματικότητα στο χώρο των σχέσεων κράτους – δημόσιας επιχείρησης. Οι τελευταίες ως χαρακτηριστική εκδήλωση της κρατικής παρέμβασης στο χώρο της οικονομίας εμπεριέχουν αυτού του είδους τον έλεγχο, καθώς ο αντικειμενικός τους σκοπός είναι να οδηγήσουν και

να κατευθύνουν τις διοικήσεις των οργανισμών προς την εντός πλαισίου της κυβερνητικής πολιτικής πραγματοποίηση των σκοπών τους.

Β) Η οικονομική αυτοτέλεια Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως νομικά πρόσωπα έχουν δική τους περιουσία και την ικανότητα να λαμβάνουν δια των οργάνων τους τις αποφάσεις που είναι αναγκαίες για την οικονομική τους διαχείριση. Ο επιδιωκόμενος σκοπός με την καθιέρωση της οικονομικής αυτοτέλειας των δημοσίων επιχειρήσεων συνίσταται στο να καταστεί η διαχείρισή τους ανεξάρτητη από την δημοσιονομική διαχείριση του Δημοσίου και οικονομικά αυτάρκης (να μην εξαρτάται δηλαδή η λειτουργία της επιχείρησης από τις κρατικές επιχορηγήσεις).

2.9 Θεσμικό πλαίσιο

Συμφωνά με το Ν. 3429/2005 (ΦΕΚ 314/Α'), ορίζεται:

Ως «δημόσια επιχείρηση» νοείται κάθε ανώνυμη εταιρεία, στην οποία το ελληνικό δημόσιο δύναται να ασκεί, άμεσα ή έμμεσα, αποφασιστική επιρροή, λόγω της συμμετοχής του στο μετοχικό της κεφάλαιο ή της χρηματοοικονομικής συμμετοχής του ή μέσω των κανόνων που τη διέπουν. Η άσκηση αποφασιστικής επιρροής από το ελληνικό δημόσιο τεκμαίρεται, όταν το ελληνικό δημόσιο ή ν.π.δ.δ. ή ν.π.ι.δ. χρηματοδοτούμενα από το ελληνικό δημόσιο ή από ν.π.δ.δ. σε ποσοστό άνω του 50% ή άλλες δημόσιες επιχειρήσεις:

- είναι κύριοι μετοχών που εκπροσωπούν την απόλυτη πλειοψηφία του καταβεβλημένου μετοχικού της κεφαλαίου ή
- ελέγχουν την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου στη γενική της συνέλευση
- ή δύνανται να διορίζουν το ήμισυ πλέον ενός των μελών του διοικητικού της συμβουλίου
- ή χρηματοδοτούν την ετήσια δραστηριότητά της σε ποσοστό άνω του 50%.

Ως «δημόσια επιχείρηση» νοείται και κάθε ανώνυμη εταιρεία, συνδεδεμένη με άλλη δημόσια επιχείρηση, κατά την έννοια του άρθρου 42, παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920, όπως ισχύει.

2.9.1 Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές (ΧΥΚ).

- Κάθε δημόσια επιχείρηση, που προσφέρει προϊόντα ή υπηρεσίες σε καταναλωτές, υποχρεούται να καταρτίσει Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή (ΧΥΚ), που να καθορίζει τις καταστατικές υποχρεώσεις, τους

όρους υπό τους οποίους η δημόσια επιχείρηση παρέχει τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες της προς τους καταναλωτές, καθώς και τη διαδικασία αποζημίωσης προς αυτούς, σε περίπτωση μη τήρησης εκ μέρους της των ανωτέρω υποχρεώσεων και όρων.

- Σύμφωνα με το κείμενο εργασίας «ΧΥΚ των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος προς τους καταναλωτές» της Διεύθυνσης Πολιτικής Καταναλωτή της Γενικής Γραμματείας Καταναλωτή, που συμφωνήθηκε κατά τη συνεδρίαση του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτή, στις 10 & 11 Μαρτίου 2006, κάθε ΧΥΚ πρέπει να περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ειδική μέριμνα: α) για τη διευκόλυνση εκπλήρωσης των οικονομικών υποχρεώσεων των οικονομικά αδύναμων ομάδων καταναλωτών, με ιδιαίτερη έμφαση στους ηλικιωμένους, πολύτεκνους, ΑμεΑ, κ.τ.λ. και β) για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΑμεΑ, τόσο στις κτιριακές εγκαταστάσεις όσο και στις παρεχόμενες υπηρεσίες.
- Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3429/2005, οι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αθηνών επιχειρήσεις δεν έχουν πλέον τυπική υποχρέωση να καταρτίζουν ΧΥΚ. Εν τούτοις, για λόγους κοινωνικού συμφέροντος και εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς, οι εταιρείες αυτές πρέπει να διαθέτουν και να εφαρμόζουν ΧΥΚ (σχετικό το έγγραφο αριθμ. πρωτ. Ζ1-654/2.6.2006 της Δ/σης Πολιτικής Καταναλωτή της Γενικής Γραμματείας Καταναλωτή).

2.9.2 Έλεγχος των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

- Ο κρατικός έλεγχος των Δημοσίων Επιχειρήσεων ασκείται από τη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και διενεργείται, κατ' εντολήν της, από την Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, που υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών.
- Η Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, ως πρόεδρο και τους Υπουργούς Ανάπτυξης, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Μεταφορών και Επικοινωνιών και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, ως μέλη. Επίσης, μετέχει και ο Ειδικός Γραμματέας Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, χωρίς δικαίωμα ψήφου. (3429/2005)

2.10 Κοινωνικοοικονομικά κριτήρια ύπαρξης των Δ.Ε.Κ.Ο.

2.10.1 Αναγκαιότητα δημοσίων εσόδων

Όπου υπάρχει κοινότητα ανθρώπων εκεί εξανάγκης υπάρχει και κάποια μορφή διακυβέρνησης (τοπική αυτοδιοίκηση ή/και κεντρική κυβέρνηση). Αυτό είναι γενικά αποδεκτό από αρχαιότατες εποχές και μόνο ελάχιστοι αναρχικοί διαφωνούν επιθυμώντας την κατάργηση κάθε έννοιας κράτους και τάξης στην κοινωνία. Υπάρχουν όμως διαφορετικές θεωρήσεις ως προς την μορφή κυβέρνησης: άλλοι θέλουν μian ελάχιστη σφαίρα αναγκαίας κρατικής δραστηριότητας και άλλοι θέλουν εκτεταμένο ή και ολοκληρωτικό κρατικό παρεμβατισμό σε όλους τους τομείς της ανθρώπινης κοινωνίας και δραστηριότητας. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, αναγνωρίζεται γενικά ότι η κυβέρνηση χρειάζεται έσοδα για να καλύψει τις δαπάνες για τις κρατικές λειτουργίες - λίγα όταν αυτές είναι περιορισμένες στην μικρή σφαίρα και περισσότερα όταν η σφαίρα διευρύνεται. (Civilitas.GR)

Η ελάχιστη σφαίρα αναγκαίων κρατικών λειτουργιών συνοψίζεται ως εξής:

(i) Γενική διακυβέρνηση που συμπεριλαμβάνει και τη διαχείριση του δημόσιου ταμείου.

(ii) Άμυνα εναντίον εξωτερικών εχθρών (στρατός κλπ) και εσωτερικών παράνομων δραστηριοτήτων (αστυνομία κλπ).

(iii) Δικαιοσύνη, αστική, ποινική και διοικητική.

(iv) Μεγάλα έργα που από τη φύση τους κανένας ιδιώτης δεν θα μπορούσε να αναλάβει, όπως γενική ύδρευση, ηλεκτροδότηση, αποχέτευση, οδικό δίκτυο, λιμάνια και παρόμοια. Αρκετά από αυτά σήμερα τα αναλαμβάνουν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις και αυτοχρηματοδοτούνται, αλλά υπάρχει κάποια συμμετοχή και εγγύηση εκ μέρους του Κράτους.

(v) Πρόνοια και φροντίδα για πολίτες που πραγματικά δεν μπορούν οι ίδιοι να δώσουν στον εαυτό τους και δεν έχουν συγγενείς που να μπορούν να τους φροντίσουν.

Σε σύγχρονες Πολιτείες η κρατική λειτουργία έχει βέβαια επεκταθεί σε πολλούς άλλους τομείς όπως:

(vi) υγεία, παιδεία, συγκοινωνίες, επικοινωνίες και ποικίλες εμπορικές και βιομηχανικές δραστηριότητες, πολλές από τις οποίες είναι άκρως ζημιογόνες και καλύπτονται από τον γενικό κρατικό προϋπολογισμό (δηλαδή από τη φορολογία).

Αυτή η έκτη πολύπτυχη δράση του κράτους είναι αντιστοίχως πολυδάπανη και απαιτεί μεγάλα έσοδα στη μορφή φόρων (ή εκτύπωση νωπού χρήματος ή δανεισμό.). (Civilitas.GR)

2.10.2 Βασικές διαπιστώσεις του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο

Η βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας των Υπηρεσιών του δημόσιου τομέα είναι καθοριστικής σημασίας για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων και την καλή διακυβέρνηση. Αυτή αντανακλάται άμεσα στην ποιότητα του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και αποτελεί προϋπόθεση για τα κράτη μέλη προκειμένου για την ανάπτυξη σύμφωνα με την αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας.

Η ανάγκη για μια ικανή διοίκηση που διαμορφώνει δημόσιες πολιτικές, με έμφαση στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης, σχεδιάζει στρατηγικά, ολοκληρωμένα και επιτελικά την εφαρμογή τους, προγραμματίζοντας αποτελεσματικά ενέργειες και πόρους, επιτάσσει διαρθρωτικές παρεμβάσεις τόσο στο θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο όσο και στο επίπεδο της εφαρμογής, ώστε τα παρεχόμενα αγαθά και υπηρεσίες να είναι υψηλής ποιότητας, με ορατά αποτελέσματα στην ευημερία και την ισότητα ευκαιριών για όλο το κοινωνικοοικονομικό δυναμικό της χώρας. (www.epdm.gr)

Κατά τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού τα διαρθρωτικά ταμεία αύξησαν μέσω της τεχνικής βοήθειας τις δυνατότητες των κρατών μελών και των αρχών διαχείρισης όσον αφορά την εφαρμογή των Κανονισμών. Η ενίσχυση αυτή θα υλοποιηθεί και κατά τη διάρκεια της νέας προγραμματικής περιόδου 2007-2013. Ωστόσο, πλέον της διαχείρισης των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων, οι πραγματικές διοικητικές ικανότητες των δημοσίων διοικήσεων και υπηρεσιών, δηλαδή η ευφυής διοίκηση, αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση. Έτσι, σε συμφωνία με την αναθεωρημένη στρατηγική της Λισσαβόνας η οποία απαιτεί καλύτερη νομοθεσία καθώς και καλύτερο σχεδιασμό και εφαρμογή των πολιτικών ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την

οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία απασχόλησης, τα διαρθρωτικά ταμεία θα υποστηρίζουν στο μέλλον και τις επενδύσεις σε ανθρώπινο κεφάλαιο και σε συναφή μέσα ΤΠΕ των διοικητικών και δημόσιων υπηρεσιών σε όλα τα διοικητικά επίπεδα.²⁴

Σε χώρες και περιφέρειες που εμπίπτουν στο στόχο της σύγκλισης επιβάλλεται να αυξηθεί η παραγωγικότητα και η ποιότητα της εργασίας στο δημόσιο τομέα ώστε να συνεχιστούν και να επιταχυνθούν οι μεταρρυθμίσεις, να αυξηθεί η παραγωγικότητα και η ανάπτυξη στην ευρύτερη οικονομία και να προωθηθεί η κοινωνική και εδαφική συνοχή και η βιώσιμη ανάπτυξη. Έτσι, οι χώρες και περιφέρειες αυτές καλούνται να ενισχύσουν τις δημόσιες διοικήσεις και υπηρεσίες τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Τα κράτη μέλη πρέπει να αντιμετωπίσουν δεόντως την ανάγκη για αποτελεσματικότητα και διαφάνεια στις δημόσιες διοικήσεις και εκσυγχρονισμό των δημοσίων υπηρεσιών. Οι κατευθυντήριες γραμμές για ενέργειες σε αυτόν τον τομέα είναι:

- Η υποστήριξη εκπόνησης κατάλληλων πολιτικών και προγραμμάτων, παρακολούθηση, ανάλυση και αξιολόγηση του αντικτύπου μέσω μελετών, εμπειρογνωμοσυμών, στατιστικών και προβλέψεων, καθώς και ενίσχυσης του διυπηρεσιακού συντονισμού και του διαλόγου ανάμεσα στους αρμόδιους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς.
- Η ενίσχυση δημιουργίας ικανοτήτων για την υλοποίηση πολιτικών και προγραμμάτων, συμπεριλαμβανομένων των τομέων της θωράκισης κατά του εγκλήματος και της εφαρμογής της νομοθεσίας, ιδίως μέσω καταγραφής των αναγκών για κατάρτιση, εκθέσεων εξέλιξης της σταδιοδρομίας, της αξιολόγησης, διαδικασιών κοινωνικού ελέγχου, εφαρμογής αρχών ανοικτής διακυβέρνησης, κατάρτισης του διευθυντικού και λοιπού προσωπικού και εξειδικευμένης υποστήριξης των βασικών υπηρεσιών, των αρχών επιθεώρησης και των κοινωνικοοικονομικών φορέων.²⁵

²⁴ Τζωρτζάκης, 2003, Διοίκηση των Δημοσίων Υπηρεσιών, Σταμούλης, Σελ 34

²⁵ Τζωρτζάκης, 2004, Οργάνωση των Δ.Ε.Κ.Ο., Σταμούλης σελ 23

Στο παραπάνω πλαίσιο, η ανασυγκρότηση της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί στρατηγική επιλογή της Ελληνικής Κυβέρνησης σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή πολιτική ανάπτυξης και με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων, καθώς αναγνωρίζεται ο καθοριστικός ρόλος που διαδραματίζει στη διαμόρφωση των κατάλληλων συνθηκών για την οικονομική και κοινωνική πρόοδο της χώρας.

Στις προηγούμενες και την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, όσον αφορά στον τομέα της Βελτίωσης της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης, έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες, κυρίως στο πλαίσιο της υλοποίησης προγραμμάτων (όπως το επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο Κοινωνία της Πληροφορίας και το πρόγραμμα «Πολιτεία») και επιμέρους ενεργειών για την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και του νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Κύριος στόχος ήταν η βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη, η σταδιακή μετάβαση από το γραφειοκρατικό μοντέλο της διοίκησης σε διοίκηση στόχων και αποτελεσμάτων μέσω δεικτών αξιολόγησης, καθώς και η ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του κράτους με ταυτόχρονη ενδυνάμωση των θεσμών της αποκέντρωσης. (www.ktpae.gr)

Εντούτοις, παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί, εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές αδυναμίες που, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνουν το πολύπλοκο και συχνά αντιφατικό νομοθετικό πλαίσιο, τις χρονοβόρες διαδικασίες και τις μεγάλες καθυστερήσεις, την έλλειψη σύνδεσης του διοικητικού έργου με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων και σε σαφώς ορισμένο χρονικό διάστημα. Επίσης, παρά τις σημαντικές προσπάθειες που έχουν καταβληθεί για την εισαγωγή των σύγχρονων εργαλείων και Τεχνολογιών Επικοινωνιών και Πληροφορικής (ΤΠΕ) στην καθημερινή λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, ακόμα καταγράφονται ελλείψεις εξοπλισμού και εκπαίδευσης των υπαλλήλων στις ΤΠΕ, καθώς και προώθησης ενεργειών και εξασφάλισης προϋποθέσεων για την ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Διαπιστώνονται επίσης, αντιστάσεις στον εκσυγχρονισμό των δομών και συστημάτων που, κατά κανόνα, απαιτούν αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας, νέες γνώσεις και δεξιότητες και προσκρούουν σε πρακτικές που θεωρούνται κεκτημένα από τους δημοσίους υπαλλήλους. Τέλος, αντιστάσεις συναντώνται και στην εισαγωγή σύγχρονων ρυθμίσεων στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού. (www.ktpae.gr)

Για την αντιμετώπιση αυτών των αδυναμιών, το επιχειρησιακό προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης 2007-13, αποβλέπει σε μια πολιτοκεντρική, αποτελεσματική και ευέλικτη διακυβέρνηση με κωδικοποιημένη νομοθεσία και αποτελεσματικότητα πολιτικών και ορίζει ως στρατηγικούς του στόχους αφενός την αποτελεσματικές και αποδοτικές ΔΕΚΟ και αφετέρου την ανοικτή, δίκαιη και συμμετοχική ΔΕΚΟ.²⁶

Το αναπτυξιακό όραμα του προγράμματος συνοψίζεται στη "δημιουργία μιας πολιτοκεντρικής, αποτελεσματικής, ανοιχτής και ευέλικτης διακυβέρνησης", με στόχο την μετάβαση "από τη διαχείριση αρμοδιοτήτων και διαδικασιών στη διοίκηση πολιτικών, αποτελεσμάτων και υπηρεσιών", ενώ οι αναπτυξιακές του προτεραιότητες καλύπτουν όλο το εύρος της δημόσιας δράσης (διαμόρφωση πολιτικών, διοικητική δράσης, παροχή υπηρεσιών, δικαιοδοτική δράση κλπ.) και αναμένεται να ενισχύσουν, άμεσα ή έμμεσα, το σύνολο των δημόσιων αρχών της χώρας σε όλα τα επίπεδα διοίκησης (κεντρική, περιφερειακή, αυτοδιοίκηση). Πρόσθετα, στοχεύουν, με μία ολοκληρωμένη προσέγγιση, στη διαρθρωτική αντιμετώπιση χρόνιων ενδημικών δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης με επιλεγμένες παρεμβάσεις θεσμικής, οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής, στρατηγικού και παραδειγματικού χαρακτήρα, οι οποίες αναμένεται πως θα έχουν πολλαπλασιαστική αξία.

Η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης στο επιχειρησιακό προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο παρουσιάζεται σε δύο ενότητες:

- Η πρώτη ενότητα αναφέρεται σε τρεις τομείς που συγκροτούν το σύστημα λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και αποτελούν τους βασικούς συντελεστές της διοικητικής ικανότητας: το ανθρώπινο δυναμικό, το κανονιστικό πλαίσιο, τις δομές και τα συστήματα της Δημόσιας Διοίκησης.
- Η δεύτερη ενότητα αναφέρεται σε δύο τομείς που συγκροτούν το σύστημα καλής διακυβέρνησης και αφορούν, αφενός, στην ανοιχτές, δίκαιες και συμμετοχικές ΔΕΚΟ και, αφετέρου, στην αποτελεσματικές και αποδοτικές ΔΕΚΟ.²⁷

²⁶ Τζωρτζάκης. 2004, Οργάνωση των Δ.Ε.Κ.Ο., Σταμούλης σελ 28

²⁷ Τζωρτζάκης. 2004, Οργάνωση των Δ.Ε.Κ.Ο. Σταμούλης σελ 31

Σε ότι αφορά στο ανθρώπινο δυναμικό της δημόσιας διοίκησης, το επιχειρησιακό προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο ορθά επισημαίνει ότι, παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται μέσω δράσεων εκπαίδευσης και επιμόρφωσης καθώς και με θεσμικά μέτρα, εξακολουθούν να υφίστανται εγγενείς, παραδοσιακά διαμορφωμένες δυσλειτουργίες, όπως:

- Μειωμένη υποκίνηση και μειωμένη κινητικότητα.
- Ελλιπής αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τα προσόντα.
- Έλλειψη προσωπικού εξειδικευμένων προσόντων σε κρίσιμους τομείς δημόσιας δράσης (π.χ. στον τομέα των ΤΠΕ ή στην λειτουργία του επιτελικού σχεδιασμού και της επεξεργασίας προγραμμάτων και πολιτικών).
- Απουσία άσκησης σύγχρονου management, και εκπαίδευσης για την άσκησή του από τα στελέχη που κατέχουν θέσεις ευθύνης (Γενικοί Διευθυντές, προϊστάμενοι Διευθύνσεων και Τμημάτων).
- Προσήλωση στην τυπολατρική εφαρμογή του εκάστοτε ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, σε βάρος του περιεχομένου και της ποιότητας των παραγόμενων υπηρεσιών.
- Προσήλωση στις ιεραρχικές σχέσεις, η περιχαράκωση καθηκόντων και αρμοδιοτήτων και η δυσχέρεια ομαδικής εργασίας ή οριζόντιας συνεργασίας, ενδοϋπηρεσιακής ή δι-υπηρεσιακής.
- Δυσκολία αποτελεσματικής και δημιουργικής συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα με βάση το πρότυπο της εταιρικής σχέσης και της επιχειρησιακής συνεργασίας, σε αντιδιαστολή με το πρότυπο της συμβατικής σχέσης εργοδότη-προμηθευτή.
- Αναντιστοιχία μεταξύ της στελέχωσης των υπηρεσιών και των πραγματικών αναγκών τους σε ενδοϋπηρεσιακό και σε δι-υπηρεσιακό επίπεδο, σε ότι αφορά τα αριθμητικά μεγέθη, τα ουσιαστικά προσόντα, και τον χρονισμό των προσλήψεων.²⁸

Σε ότι αφορά στο κανονιστικό πλαίσιο, παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται με μέτρα απλούστευσης των διαδικασιών, κυρίως σε ότι αφορά τις συναλλαγές των δημοσίων υπηρεσιών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, εξακολουθούν να υφίστανται σοβαρές δυσλειτουργίες όπως:

²⁸ Τζωρτζάκης. 2004, Οργάνωση των Δ.Ε.Κ.Ο. Σταμούλης σελ 38

- Πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων.
- Ασάφειες των ρυθμίσεων και οι αντιφάσεις μεταξύ ρυθμίσεων, σε συνδυασμό με την απουσία κωδικοποίησης των εκάστοτε ισχυουσών ρυθμίσεων.
- Απαρχαιωμένες ρυθμίσεις οι οποίες δεν έχουν προσαρμοσθεί προς τα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα και τις νέες κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις.
- Ύπαρξη ρυθμίσεων, το κόστος εφαρμογής των οποίων υπερβαίνει το δημόσιο όφελος, οικονομικό ή άλλο.
- Ύπαρξη περιττών ρυθμίσεων.
- Τυπολατρική εφαρμογή των ρυθμίσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες.
- Σε ότι αφορά στις δομές και τα συστήματα της δημόσιας διοίκησης, εξακολουθούν επίσης να υφίστανται σοβαρές δυσλειτουργίες, όπως:
- Οριζόντια ανάπτυξη της ιεραρχικής πυραμίδας σε υπερβολικά μεγάλο αριθμό οργανικών μονάδων (γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων και τμημάτων), με αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, τον πολλαπλασιασμό των θέσεων ευθύνης και τον κατακερματισμό της οργάνωσης των υπηρεσιών σε οργανικές μονάδες βάσης / τμήματα πολύ μικρού μεγέθους / αριθμού προσωπικού.
- Πλήρης απουσία οργάνωσης σε θέσεις εργασίας, καθηκοντολογίου και περιγραφών εργασίας.
- Αδυναμίες στοχοθεσίας, παρακολούθησης και μέτρησης των αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της απόδοσης και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Αδυναμία προσαρμογής των δομών και της οργάνωσης της εργασίας των υπηρεσιών προς τις μεταβαλλόμενες ανάγκες και αρμοδιότητες των δημόσιων οργανισμών.
- Συντήρηση απαρχαιωμένων ρυθμίσεων στους οργανισμούς των υπηρεσιών.
- Περιορισμένη, μέχρι σήμερα, αξιοποίηση των ΤΠΕ σε σχέση με την εσωτερική λειτουργία των υπηρεσιών και τις συναλλαγές τους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Εκτεταμένη παρουσία των φαινομένων διαφθοράς σε ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών και διοικητικών συναλλαγών με τον πολίτη και την επιχείρηση (με κυριότερες εστίες τις υπηρεσίες φορολογίας και τελωνείων, τις πολεοδομίες,

τις πάσης φύσεως υπηρεσίες που αδειοδοτούν επιχειρήσεις, τα νοσοκομεία, κλπ.), τα οποία, παρά τα θεσμικά μέτρα που καταβάλλονται, έχουν αποκτήσει ενδημικό χαρακτήρα.²⁹

Οι δυσλειτουργίες αυτές και στους τρεις τομείς της διοικητικής ικανότητας, έχουν μια σειρά από αρνητικά αποτελέσματα για το ίδιο το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης και για την εκπλήρωση της αποστολής της, που συναρτώνται με, και προέρχονται σε μεγάλο βαθμό από, δομικές και θεσμικές δυσκαμψίες της Δημόσιας Διοίκησης, οι οποίες καταγράφονται αναλυτικά στο επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο και αναδεικνύουν τις ανάγκες προς την αντιμετώπιση των οποίων θα πρέπει να στοχεύσει το Πρόγραμμα στον τομέα αυτόν.

Σε ότι αφορά στην ανοιχτή, δίκαιη και συμμετοχική, το επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο επισημαίνει ότι διαθέσιμα συγκριτικά στοιχεία υπάρχουν μόνο για το κριτήριο της διαφάνειας. Σχετικά με το κριτήριο αυτό, με βάση τα στοιχεία των ερευνών για την διαφθορά που διεξάγει η Διεθνής Διαφάνεια, οι οποίες πραγματοποιούνται σε παγκόσμια κλίμακα, ή Ελλάδα κατατάσσεται σε πολύ χαμηλή θέση όχι μόνο μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και διεθνώς. Τα στοιχεία αυτά τεκμηριώνουν την κρατούσα άποψη για το ενδημικό επίπεδο διαφθοράς το οποίο διατρέχει ένα μεγάλο εύρος των συναλλαγών των πολιτών και των επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Σε ότι αφορά την αποτελεσματική και αποδοτική, το επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο επισημαίνει ότι τα διαθέσιμα συγκριτικά στοιχεία περιορίζονται στο κριτήριο που αναφέρεται στο μέγεθος της διοικητικής επιβάρυνσης συμμόρφωσης των επιχειρήσεων προς το κανονιστικό πλαίσιο ως εμπόδιο επιχειρηματικότητας, που προέρχονται από το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τις ΜΜΕ και την Γενική Διεύθυνση Επιχειρήσεων και Βιομηχανίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τα οποία κατατάσσουν την χώρα στην δυσμενέστερη, ή στις 2-3 δυσμενέστερες θέσεις, μεταξύ των Ευρωπαϊκών χωρών.³⁰

²⁹ Τζωρτζιάκης. 2004, Οργάνωση των Δ.Ε.Κ.Ο. Σταμούλης σελ 43

³⁰ Τζωρτζιάκης 2003, Διοίκηση των Δημοσίων Υπηρεσιών, Σταμούλης. σελ 49

3 Η ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας και η σύγκριση με την Ε.Ε.

3.1 Γενικά στοιχεία για το επίπεδο ανταγωνιστικότητας στην Ελλάδα

Η ανταγωνιστικότητα αποτελεί το κλειδί για μια οικονομία ανάπτυξης και συνοχής. Η ανταγωνιστικότητα είναι μια πολυδιάστατη έννοια που αγκαλιάζει πολλές πτυχές της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, όπως και σημαντικούς τομείς της διοίκησης. Γι' αυτό και η μέτρηση της εδράζεται στη χρήση πολλών και διαφορετικών κριτηρίων και δεικτών. Είναι, μάλιστα, εξαιρετικά σημαντικό το γεγονός ότι τα κριτήρια και οι δείκτες εμπλουτίζονται στην πορεία του χρόνου.

Οι βελτιωμένες αναλύσεις και οι προτάσεις των ποικίλων μετρήσεων, δεικτών και εκθέσεων που χρησιμοποιούνται και δημοσιεύονται καταδεικνύουν πως τα προβλήματα της ελληνικής ανταγωνιστικότητας δεν μπορούν εύκολα να απομονωθούν σε επιμέρους τομείς, αλλά διατρέχουν ένα ευρύτατο φάσμα της οικονομικής και κοινωνικής πραγματικότητας της χώρας και, επομένως, είναι περισσότερο από ποτέ αναγκαία η προώθηση, μέσα από συντονισμένη δράση, ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων και αλλαγών. (europa.eu)

Σήμερα, η Ελλάδα βρίσκεται σε μια μεταβατική περίοδο. Από χώρα χαμηλού εργατικού κόστους, έχει μετατραπεί σε χώρα υψηλού εργατικού κόστους. Αυτή η μετάβαση, για να είναι επιτυχής, απαιτεί συγκεκριμένες παρεμβάσεις, έτσι ώστε οι ελληνικές επιχειρήσεις (ελπίζοντας η πλειονότητα αυτών να ανήκουν σε νέους σε ηλικία επιχειρηματίες, με καινοτόμες ιδέες, οι οποίοι θα υποστηρίζονται από πρωτότυπα κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου - venture capitals) να μπορέσουν να προσφέρουν υψηλής προστιθέμενης αξίας υπηρεσίες και προϊόντα, που θα στοχεύουν στις διεθνείς αγορές. Ωστόσο, τέτοιες υπηρεσίες και προϊόντα μπορούν να παραχθούν μόνο από εταιρείες που είναι ικανές να ανταγωνιστούν με τους μεγαλύτερους και τους καλύτερους του κόσμου. Χωρίς τέτοιες, παγκοσμίως ανταγωνιστικές, εταιρείες, ικανές να πουλήσουν με επιτυχία διεθνώς τις υψηλής προστιθέμενης αξίας υπηρεσίες και προϊόντα τους, ούτε οι εξαγωγές της χώρας θα αυξηθούν επαρκώς, ούτε τα κέρδη τους. Έτσι, τα έσοδα της Κυβέρνησης δεν θα μπορούν να καλύψουν τα διογκούμενα

αιτήματα των κοινωνικών ομάδων, και θα καθίσταται ακόμα δυσκολότερος ο άχαρος στόχος της ανακατανομής των λίγων περισσευόμενων εσόδων, σε έναν συνεχώς αυξανόμενο αριθμό δικαιούχων. Γι' αυτόν τον λόγο κρίνεται επιτακτική η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων το συντομότερο δυνατόν. Προς αυτή την κατεύθυνση προτείνω τη δημιουργία μίας «δεξαμενής σκέψης» (think tank), αποτελούμενης από υψηλού επιπέδου εμπειρογνώμονες, οι οποίοι θα διαμορφώσουν μια μακροπρόθεσμη στρατηγική και θα καταλήξουν σε συγκεκριμένες, εφαρμόσιμες προτάσεις για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων της χώρας μας, προς όφελος της ελληνικής οικονομίας και της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου. (europa.eu)

Αναμφισβήτητα, η γενική αίσθηση που όλοι αντλούμε από μία σειρά εκθέσεων διεθνών και εθνικών οργανισμών είναι ότι η ανταγωνιστική θέση της χώρας μας παραμένει χαμηλή και ότι οι επιλογές και τα μέτρα που παίρνουμε τα τελευταία χρόνια δεν επαρκούν αφού δεν βελτιώνουν αυτή τη θέση. Για να ανατρέψουμε αυτή την εικόνα, αναζητούμε τους τομείς στους οποίους πρέπει να αποδώσουμε έμφαση και να επιδιώξουμε σημαντικές βελτιώσεις. Δεν φαίνεται όμως, ακόμη να ενεργοποιείται η διεθνής επενδυτική κοινότητα που θα απογειώσει την παραγωγική δραστηριότητα της χώρας μας ενώ η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας υποχωρεί, ακόμα και σε τομείς της παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών, όπου διαθέτει αναγνωρισμένα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα.

Εντούτοις, υπάρχουν κάποιες συνιστώσες της ανταγωνιστικότητας, στις οποίες η χώρα εμφανίζει ικανοποιητικές επιδόσεις. Η μακροοικονομική σταθερότητα, η δημοσιονομική πολιτική, η αποτελεσματικότητα των χρηματαγορών και των κεφαλαιαγορών, η ελευθερία στην κίνηση κεφαλαίων και εμπορευμάτων, η ασφάλεια, ο τουρισμός και οι γενικότερες εξαγωγές υπηρεσιών, ή η γλωσσομάθεια, αποτελούν ζητήματα, στα οποία οι ελληνικές επιδόσεις είναι ικανοποιητικές, χωρίς αυτό να αφήνει οποιοδήποτε περιθώριο εφησυχασμού. Την ίδια στιγμή ωστόσο, ζητήματα που σχετίζονται με την έρευνα και την καινοτομία, την ποιότητα της εκπαίδευσης, την πάταξη της γραφειοκρατίας και την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης εξακολουθούν να αποτελούν πεδία, στα οποία πρέπει να ενταθούν οι ελληνικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Μια ανταγωνιστική Ελλάδα οφείλει να αναβαθμίσει τις επιδόσεις της σε όλα σχεδόν τα επίπεδα της πυραμίδας της

ανταγωνιστικότητας. Η συνεχής κινητοποίηση πόρων και δυνάμεων προς αυτή την κατεύθυνση συνιστά μονόδρομο.³¹

Διαπιστώνει, λοιπόν, εύκολα κανείς ότι η νέα πραγματικότητα, αμφισβητεί αυτά που θεωρούσαμε αυτονόητα, επιβάλλει να επαναξιολογήσουμε νοοτροπίες, να επαναπροσδιορίσουμε δικαιώματα και υποχρεώσεις. Ο επιχειρηματικός κόσμος με συνέπεια προβάλλει τη δημιουργία των συνθηκών εκείνων που θα ευνοούν την υγιή επιχειρηματικότητα, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την κοινωνική συνοχή.

Οι επιδιώξεις αυτές δεν είναι συντεχνιακά αιτήματα. Είναι η άρση όλων των εμποδίων στη δημιουργία και στην επιχειρηματικότητα. Γιατί μόνο μέσα από την προώθηση της επιχειρηματικότητας, οι πρωτοβουλίες θα αυξήσουν το εθνικό εισόδημα και θα δημιουργήσουν νέες και βιώσιμες θέσεις εργασίας.

Ζητούμενο για την ελληνική οικονομία, σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο είναι οι όροι που θα επιτρέψουν την αποτελεσματική αξιοποίηση των υποδομών, θα μετατρέψουν τη δυνατότητα βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας σε παραγωγική πραγματικότητα, θα ενεργοποιήσουν αδρανείς δυνάμεις. Οι όροι αυτοί πρέπει να αναζητηθούν τόσο στη φυσική και λειτουργική συμπλήρωση των υφιστάμενων «σκληρών» υποδομών, όσο, και κυρίως, στις «ήπιες» υποδομές και στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, που θα στηρίζονται στη γνώση, στις σύγχρονες τεχνολογίες επικοινωνίας και πληροφορίας και θα βελτιώνουν τη διαχειριστική ικανότητα, κυρίως του δημόσιου τομέα. Στην παρούσα, δύσκολη χρονική συγκυρία ο διάλογος και η συνεννόηση θα αποτελέσουν το κλειδί για την εξεύρεση λύσεων για την αντιμετώπιση της σύγχρονης πολυπλοκότητας και την εξισορρόπηση των αναγκών των επιχειρήσεων και των εργαζόμενων. Σε αυτό το πλαίσιο ο εκσυγχρονισμός των θεσμών και η λήψη μέτρων για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής επιχείρησης πρέπει να αποτελούν πρώτη προτεραιότητα.³²

3.2 Σύγχρονες εξελίξεις και πολιτικές ανταγωνιστικότητας στην ελληνική οικονομία

Η προοπτική μιας σημαντικής επιβράδυνσης του ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας, δεν μπορεί παρά να οδηγήσει στην ανάδειξη των προβλημάτων που

³¹ Κοεν, Ρ. (2007). The rythms of money. Τόμος 2, Ελληνικά Γράμματα Σελ 67

³² Φεργκιουσον, Κ. 1999. Βασικές αρχές Οικ. Θεωρίας Ελληνικά Γράμματα Σελ 56

συνδέονται με το χαμηλό επίπεδο ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, τα οποία μέχρι τώρα συγκαλύφθηκαν, ως ένα βαθμό, από την εισροή πόρων από το εξωτερικό καθώς και από τη συνεχή αναδιανομή εισοδήματος προς όφελος των επιχειρήσεων και σε βάρος των μισθωτών. Η συνεχιζόμενη συρρίκνωση του αναπτυξιακού και παραγωγικού από θέματος, η περιορισμένη παραγωγικότητα του κεφαλαίου παρά τη συνεχή άνοδο των κερδών σ' ένα υψηλό επίπεδο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η αδυναμία βελτίωσης της κοινωνικής συνοχής, ειδικότερα δε η διατήρηση σε χαμηλά επίπεδα των κοινωνικών δαπανών και, τέλος, η αδυναμία διαχείρισης σοβαρών περιβαλλοντικών προβλημάτων όπως η υπερβολική κατανάλωση ενέργειας, οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα, η αναποτελεσματική διαχείριση των απορριμμάτων και η αδυναμία προστασίας των δασών, θα πάρουν νέες και σοβαρές διαστάσεις, σε μια συγκυρία με πιο αργούς ρυθμούς μεγέθυνσης, με επιτάχυνση της ανόδου των τιμών και με αύξηση της ανεργίας.³³

Οι εισροές πόρων και η μεταβίβαση εισοδήματος από τους μισθωτούς προς τα επιχειρηματικά κεφάλαια, αποτέλεσαν παράγοντες δυναμικής της οικονομίας, την ίδια στιγμή που η άσκηση πολιτικών προς τις κατευθύνσεις που έχουν τη δυνατότητα να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας επέδειξε μια εντυπωσιακή στασιμότητα. Έτσι:

- Η πολιτική στον τομέα της έρευνας παραμένει ανίκανη να θέσει στόχους, αλλά και να αυξήσει τις δαπάνες, σύμφωνα με τους ευρύτερους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- Τα εργαλεία πολιτικής που επιδιώκουν να υποστηρίξουν την ανάπτυξη και την αξιοποίηση καινοτομιών στην οικονομική δραστηριότητα και ειδικότερα στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, δεν έχουν εμποδίσει την υποχώρηση της ανταγωνιστικότητας και την αναπαραγωγή παρωχημένων παραγωγικών δομών,
- Η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών παραμένει επικεντρωμένη στη συγκράτηση των δαπανών και αδυνατεί να βελτιώσει την είσπραξη των εσόδων,
- Η εκπαιδευτική πολιτική έχει εγκλωβιστεί στη στασιμότητα των πόρων και στην αναμονή των ιδιωτικοποιήσεων,

³³ Φεργκιουσον, Κ. 1999 Βασικές αρχές Οικ. Θεωρίας. Ελληνικά Γράμματα. Σελ 59

- Οι πολιτικές για το ανθρώπινο δυναμικό είναι συνδυασμός ανεπάρκειας πόρων, αδυναμίας των πολιτικών παρέμβασης στην αγορά εργασίας και ανοχής της εκτεταμένης αδήλωτης εργασίας.³⁴

Η τρέχουσα διακυβέρνηση συνεχίζει να εμφανίζει ως μεταρρυθμιστική στρατηγική το σύνολο των πολιτικών που έχουν τέσσερις κύριους στόχους:

- τη μεταφορά όλο και περισσότερων οικονομικών δραστηριοτήτων στον ιδιωτικό τομέα,
- τη συνεχιζόμενη επιχορήγηση και ενίσχυση της κερδοφορίας του επιχειρηματικού τομέα,
- τη συγκράτηση των εργατικών αμοιβών με κύριο εργαλείο την πολύπλευρη ευελιξία των εργασιακών σχέσεων και, τέλος,
- τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών με κύριο μέσο τη συγκράτηση των δαπανών και ειδικότερα των κοινωνικών δαπανών.

Η στρατηγική αυτή αποτελεί μεταφορά στο επίπεδο ενός εθνικού κράτους του προτύπου που πρεσβεύει και προωθεί η κυρίαρχη αντίληψη, των οικονομικών της προσφοράς, την οποία υποστηρίζουν οι διεθνείς οργανισμοί, όπως, ο ΟΟΣΑ, το ΔΝΤ και η Παγκόσμια Τράπεζα. Πρόκειται για την πλέον απλοποιημένη εκδοχή των πολιτικών της προσφοράς, η οποία συνοψίζεται σε ένα σύνολο πολιτικών που ως κοινό και μοναδικό συστατικό έχουν την ενίσχυση σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο της κυριαρχίας του κεφαλαίου και των επιχειρήσεων. Είναι ένα μείγμα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, το οποίο στην Ελλάδα συνυπάρχει με την αδυναμία του πολιτικού συστήματος να αναλάβει και να υλοποιήσει έστω και μεμονωμένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, αλλά σε ελάχιστες από τις αναπτυγμένες χώρες λαμβάνει μια τόσο καθαρή μορφή, παρά το γεγονός ότι και στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης η στρατηγική αυτή αποτελεί το ενοποιητικό πλαίσιο των κοινών επιλογών σχετικά με τις οικονομικές πολιτικές.³⁵

Αυτό που χαρακτηρίζει το «ελληνικό πρότυπο» κατά τη σημερινή περίοδο είναι αφενός ότι εφαρμόζει πιστά τις πλέον απλοϊκές νεοφιλελεύθερες κατευθύνσεις, και αφετέρου ότι έχει ελαχιστοποιηθεί η δυνατότητα του να υιοθετήσει μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, οι οποίες να προέρχονται από τις κρατικές

³⁴ Παπαηλίας, Θ. 1999 Παραδόσεις πολιτικής Οικονομίας. Σταμούλης, Σελ 78

³⁵ Παπαηλίας, Θ. 1999 Παραδόσεις πολιτικής Οικονομίας. Σταμούλης, Σελ 80

υπηρεσίες, ή από τις διάφορες μορφές οργάνωσης της κοινωνίας. Η υστέρηση που παρουσίαζε το ελληνικό πρότυπο σε ότι αφορά την ανάπτυξη του κράτους-πρόνοιας, την επίτευξη της συναίνεσης που απαιτούσε το φορντιστικό πρότυπο και ειδικότερα τη σύνδεση της τεχνολογικής ανάπτυξης με την οικονομική ανάπτυξη αποτελεί μια βαριά κληρονομιά. Το σύστημα άσκησης πολιτικών στο σύνολό του δεν φαίνεται διαθέσιμο να πραγματοποιήσει τη μεταστροφή που είναι αναγκαία για να αξιοποιηθούν οι διαθέσιμες παραγωγικές δυνατότητες και το διαθέσιμο ετήσιο εθνικό εισόδημα. Η μεταστροφή αυτή που στην ουσία αφορά τη μετάβαση σε ένα νέο αναπτυξιακό υπόδειγμα, θα έπρεπε να έχει τις εξής διαστάσεις:

- Την εισαγωγή στις πολιτικές και τις προτάσεις πολιτικών του σχεδιασμού, δηλαδή της διατύπωσης ποσοτικών και ποιοτικών στόχων με χρονοδιαγράμματα,
- Την υποστήριξη του σχεδιασμού πολιτικών με την λειτουργία κατάλληλων θεσμών παραγωγής γνώσης,
- Την υιοθέτηση (ή την επιβολή) της υιοθέτησης οικονομικών ή κοινωνικών στόχων σε επιχειρηματικό, κλαδικό ή περιφερειακό επίπεδο, μέσω της διαβούλευσης, συνεργασίας και διαπραγμάτευσης μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών και μεταξύ δημοσίων φορέων, εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα και αντιπροσωπευτικών κοινωνικών φορέων,
- Τη διαμόρφωση μιας νέας κουλτούρας διοίκησης σε υπηρεσίες και επιχειρήσεις, το οποίο να συνδυάζει την άμεση εμπλοκή των εργαζομένων, με την αξιοποίηση αποτελεσματικών μεθόδων διοίκησης και οργάνωσης.³⁶

Η προσκόλληση της αναπτυξιακής στρατηγικής στις απλοϊκές συνταγές των διεθνών οργανισμών, οδηγεί την ελληνική οικονομία σε ένα αδιέξοδο, την εγκαθιστά πλέον σε μια κατάσταση κρίσης και την απομακρύνει οριστικά από την ευφορία της τελευταίας δεκαετίας. Ταυτόχρονα όμως, ο συνδυασμός δογματισμού, στασιμότητας και άρνησης μιας κριτικής αξιολόγησης σε οποιονδήποτε τομέα, οδηγεί στην απομάκρυνση από διαδικασίες διαλόγου και αναζήτησης συναίνεσης με εκπροσώπους κοινωνικών τάξεων και ομάδων, που έχουν ένα ουσιαστικό περιεχόμενο. Αυτή η απομάκρυνση από τους κοινωνικούς συνομιλητές, διασπά σε

³⁶ Καρβούνης, 2003 Συγχρονές μορφές οικονομικής διακυβέρνησης. Σταμούλης Σελ 89

μεγάλο βαθμό, τις γέφυρες επικοινωνίας με την κοινωνία, που βασίζεται στην υπόθεση ότι έχει αποδυναμωθεί η ικανότητα αντίδρασης της κοινωνίας.³⁷

3.3 Κοινωνικοοικονομική ανάλυση σε σχέση με τους στόχους της ΕΕ

Η κοινωνικοοικονομική ανάλυση του τομέα της Δημόσιας Διοίκησης συμπληρώνεται από τα ποσοτικοποιημένα δεδομένα (δείκτες), που τεκμηριώνουν την πρόοδο ή την υστέρηση της Ελλάδας αναφορικά με τους στόχους που έχουν τεθεί σε επίπεδο ΕΕ. Οι βασικοί συγκριτικοί δείκτες που καταδεικνύουν την θέση της Ελλάδας μεταξύ των 25 υφιστάμενων και των 3 υποψηφίων χωρών μελών της ΕΕ σχετικά με τα κριτήρια καλής διακυβέρνησης περιγράφονται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο ως εξής: (www.espa.gr)

- 23^η θέση σχετικά με το κριτήριο Συμμετοχή και λογοδοσία (Voice and accountability)
- 23^η θέση σχετικά με το κριτήριο Αποτελεσματικότητα Διακυβέρνησης (Government effectiveness)
- 23^η θέση σχετικά με το κριτήριο Ποιότητα ρυθμίσεων (Regulatory quality)
- 20^η θέση σχετικά με το κριτήριο Εφαρμογή της νομιμότητας (Rule of law):
- 22^η θέση σχετικά με το κριτήριο Έλεγχος της διαφθοράς (Control of corruption).

Χαρακτηριστικοί είναι και οι ακόλουθοι δείκτες:

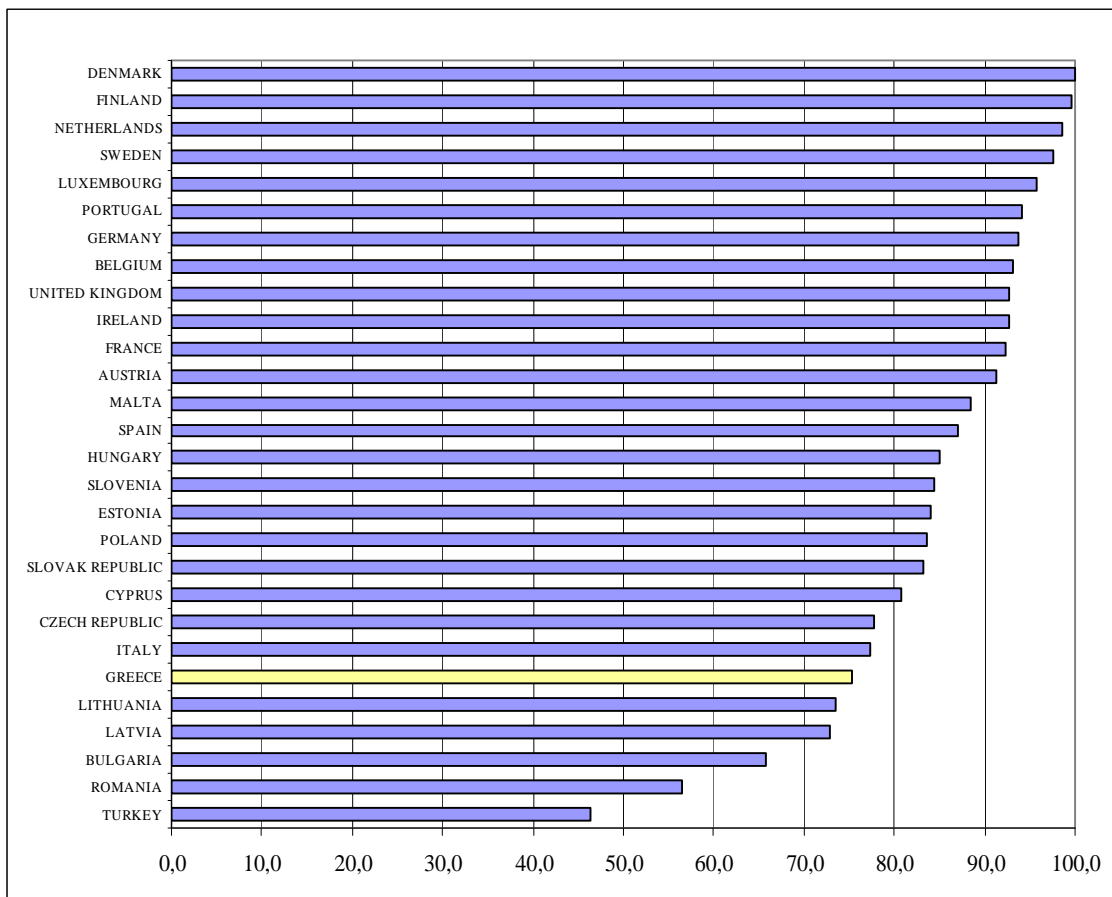
- Ευνοϊκότερη θέση σε ότι αφορά την αντίληψη των επιχειρήσεων για το κανονιστικό πλαίσιο ως ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια για την ανάπτυξη επιχειρηματικότητας, (6% έναντι 10% μέσου Ευρωπαϊκού όρου) πράγμα όμως που εξηγείται από το ότι στην Ελλάδα άλλα εμπόδια, όπως η χρηματοδότηση, θεωρούνται ως σοβαρότερα, εμπόδια.
- Αύξηση της διοικητικής επιβάρυνσης των επιχειρήσεων λόγω γραφειοκρατίας μεταξύ 1997-2001, 78% έναντι 64% του Ευρωπαϊκού μέσου όρου.
- Η γραφειοκρατία ως αιτία της διοικητικής επιβάρυνσης των επιχειρήσεων σε ότι αφορά στις διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού, σε ποσοστό 52% έναντι 31% του μέσου Ευρωπαϊκού όρου

³⁷ Καρβούνης, 2003 Συγχρονές μορφές οικονομικής διακυβέρνησης Σταμούλης, Σελ 83

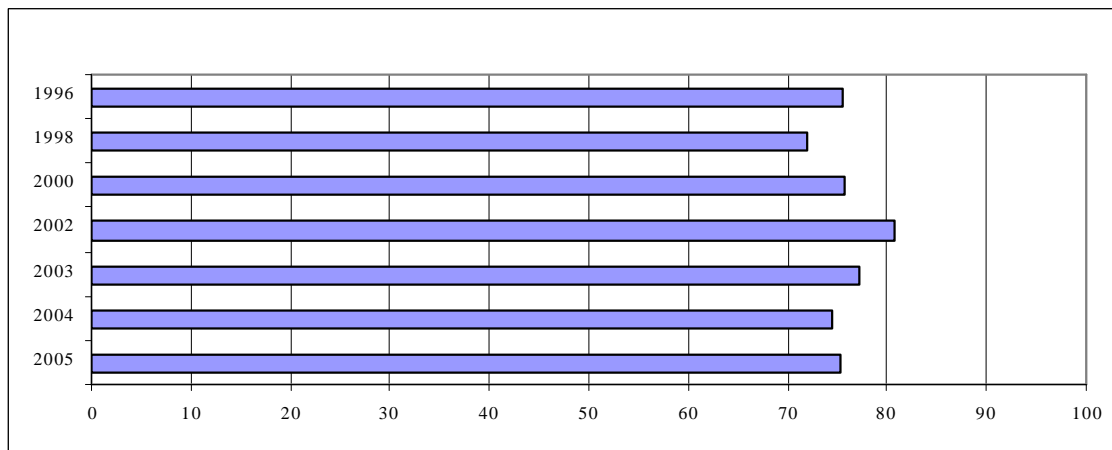
- Προσλήψεις προσωπικού προσωρινής απασχόλησης για την αποφυγή του διοικητικού βάρους των επιχειρήσεων, κατά 22% έναντι 8% του ευρωπαϊκού μέσου όρου
- Ανάγκη προσφυγής των επιχειρήσεων σε υπηρεσίες outsourcing, 31% έναντι 15% του Ευρωπαϊκού μέσου όρου.
- Δυσμενέστερη θέση μεταξύ 17 χωρών της ΕΕ όσον αφορά το κόστος της διοικητικής επιβάρυνσης ως ποσοστό του ΑΕΠ, που είναι 4,4% του ΑΕΠ ή 10,6 δις. \$.
- Συμμετοχή των Δημοσίων Υπαλλήλων σε επιμορφωτικά προγράμματα ως σήμερα σε ποσοστό μόνο 6% του συνόλου.
- Υψηλή κατάταξη της χώρας σε ότι αφορά την αναμενόμενη αύξηση του ΑΕΠ, κατά 1,3% εφόσον μειωθεί το κόστος της διοικητικής επιβάρυνσης κατά 25%.
- Η Ελλάδα κατατάσσεται ανάμεσα στα κράτη μέλη με τη μεγαλύτερη αύξηση στην παραγωγικότητα εργασίας. (www.statistics.gr)

Η μειονεκτική συγκριτική θέση της χώρας σχετικά με τα κριτήρια καλής διακυβέρνησης και η διαχρονική εξέλιξη αυτής της θέσης για τα έτη 1996-2005 παρουσιάζεται σχηματικά στα διαγράμματα που ακολουθούν.

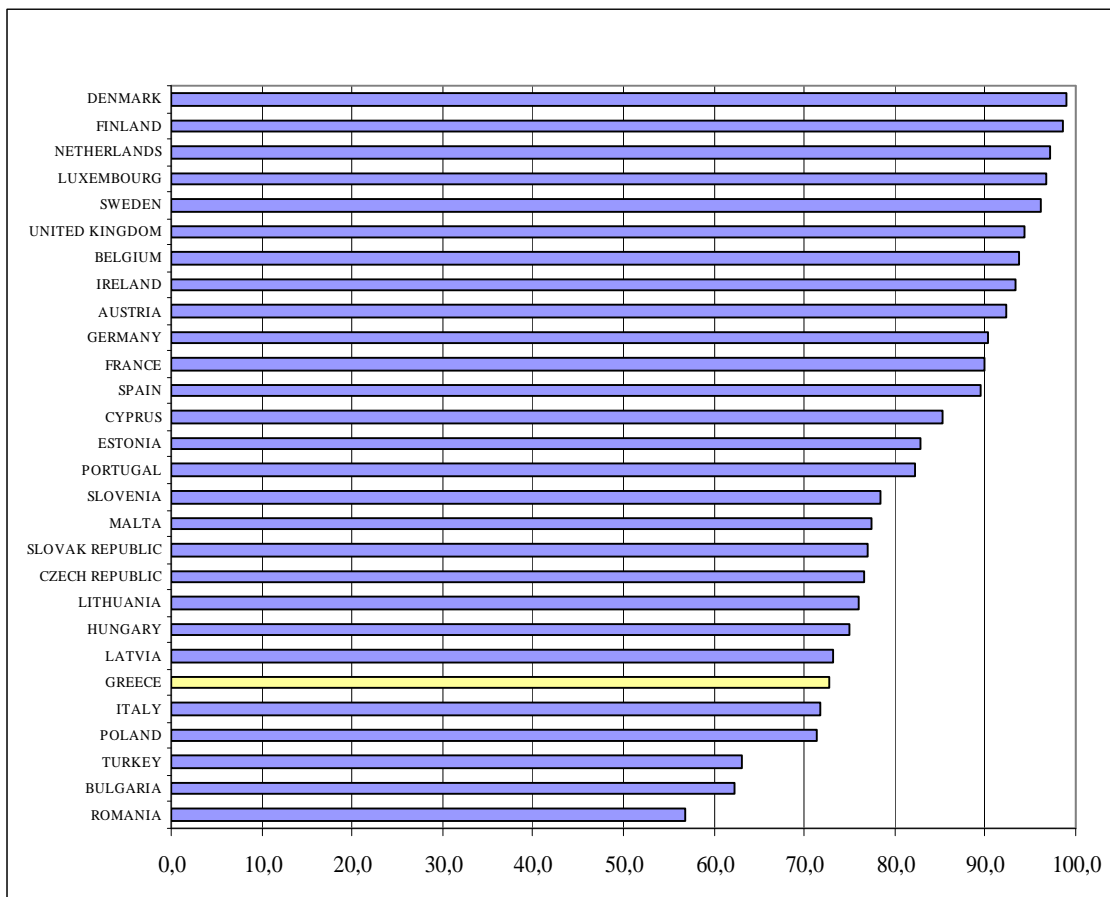
Η θέση της Ελλάδας μεταξύ των 25 χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των 3 υποψήφιων προς ένταξη χωρών σε 5 κριτήρια καλής διακυβέρνησης



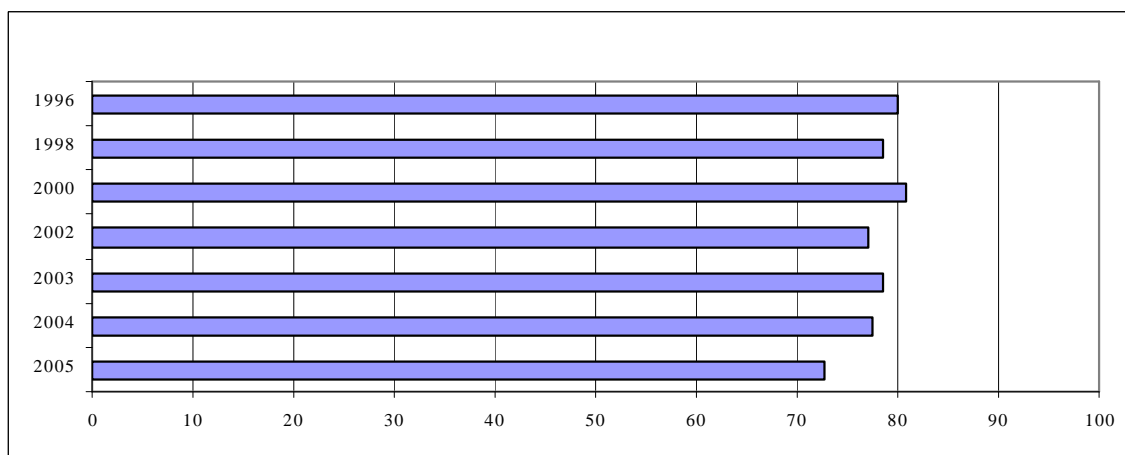
Εικόνα 1 Συμμετοχή και λογοδοσία (Voice and accountability) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005)



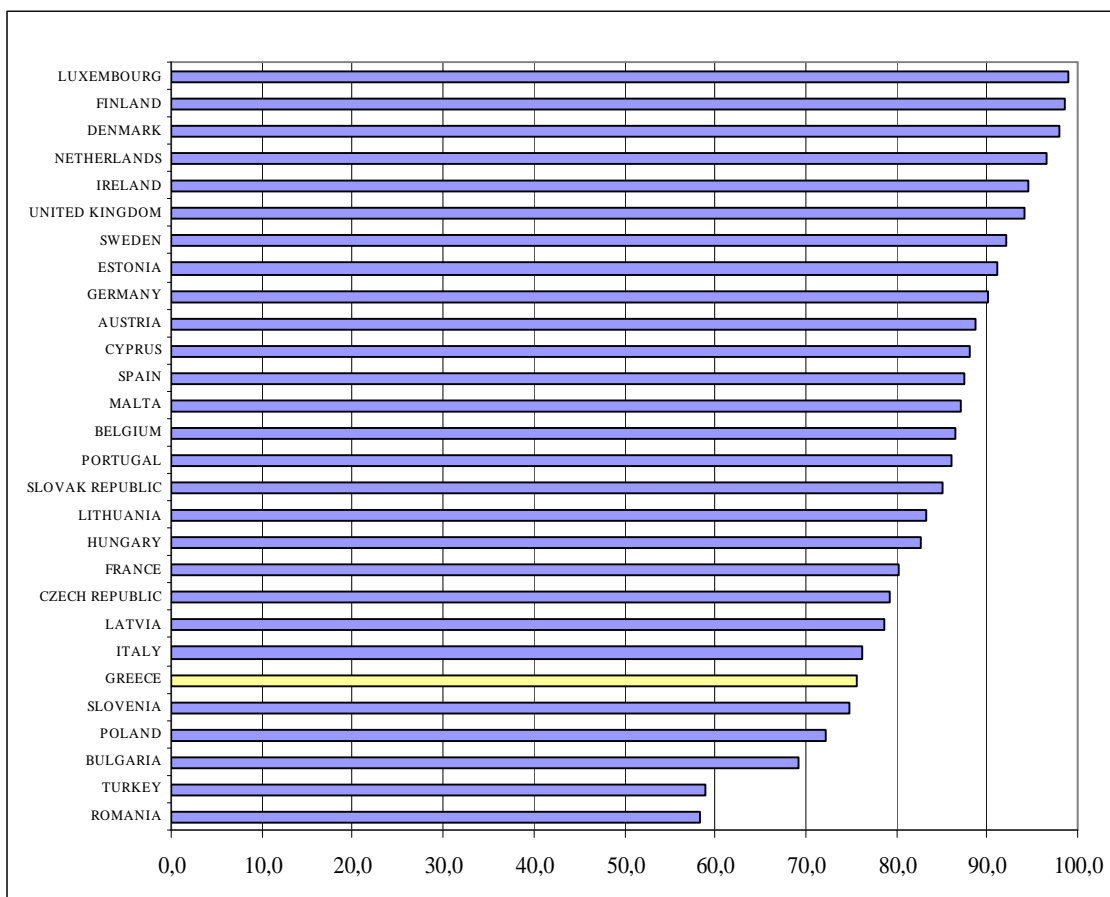
Εικόνα 2 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Συμμετοχή και λογοδοσία», 1996-2005



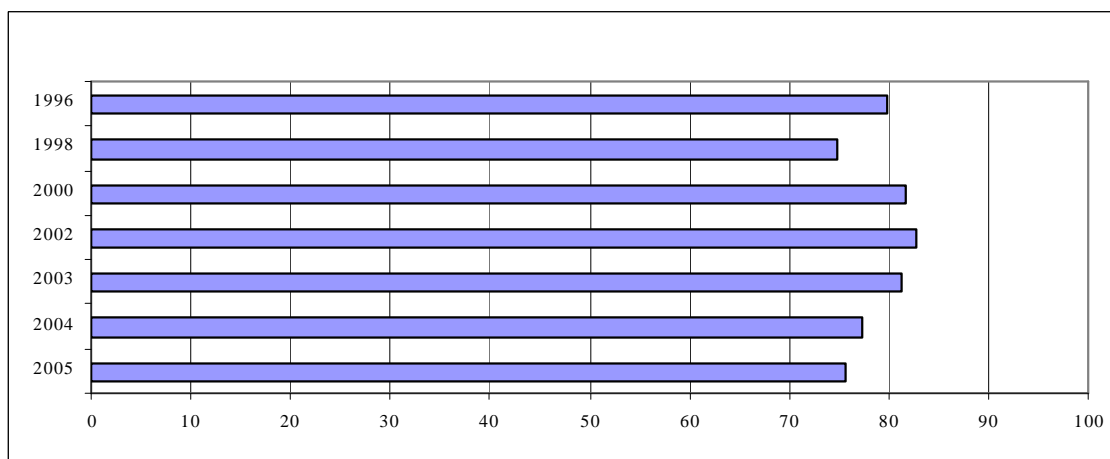
Εικόνα 3 Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης (Government effectiveness) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005)



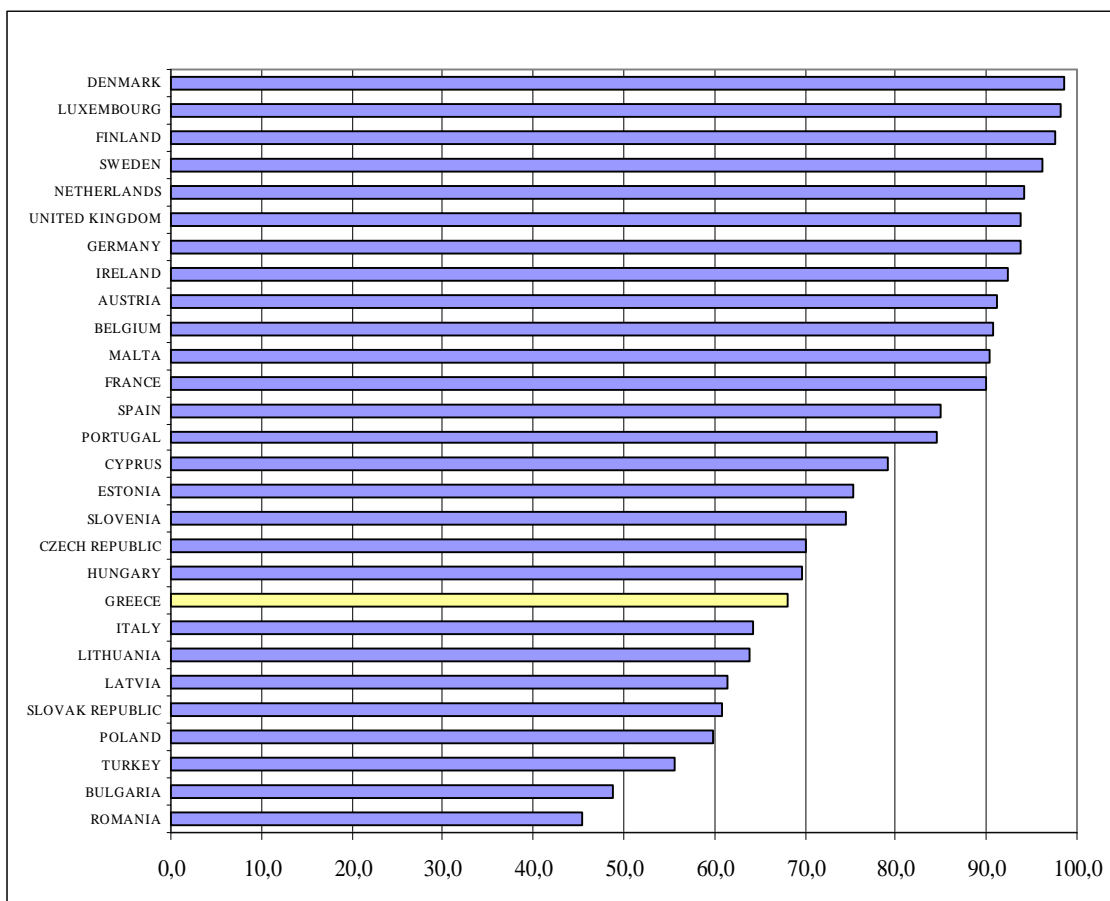
Εικόνα 4 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης» 1996-2005



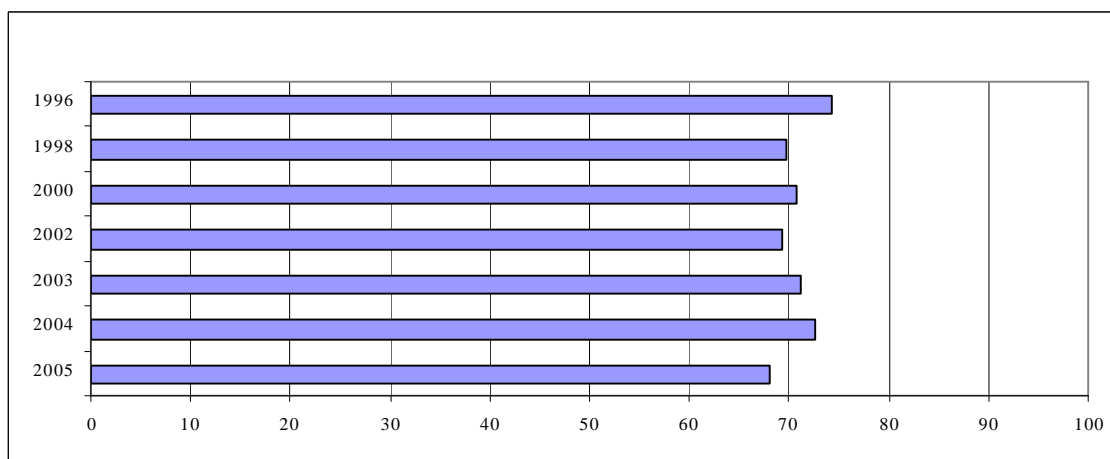
Εικόνα 5 Ποιότητα ρυθμίσεων (Regulatory quality) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005)



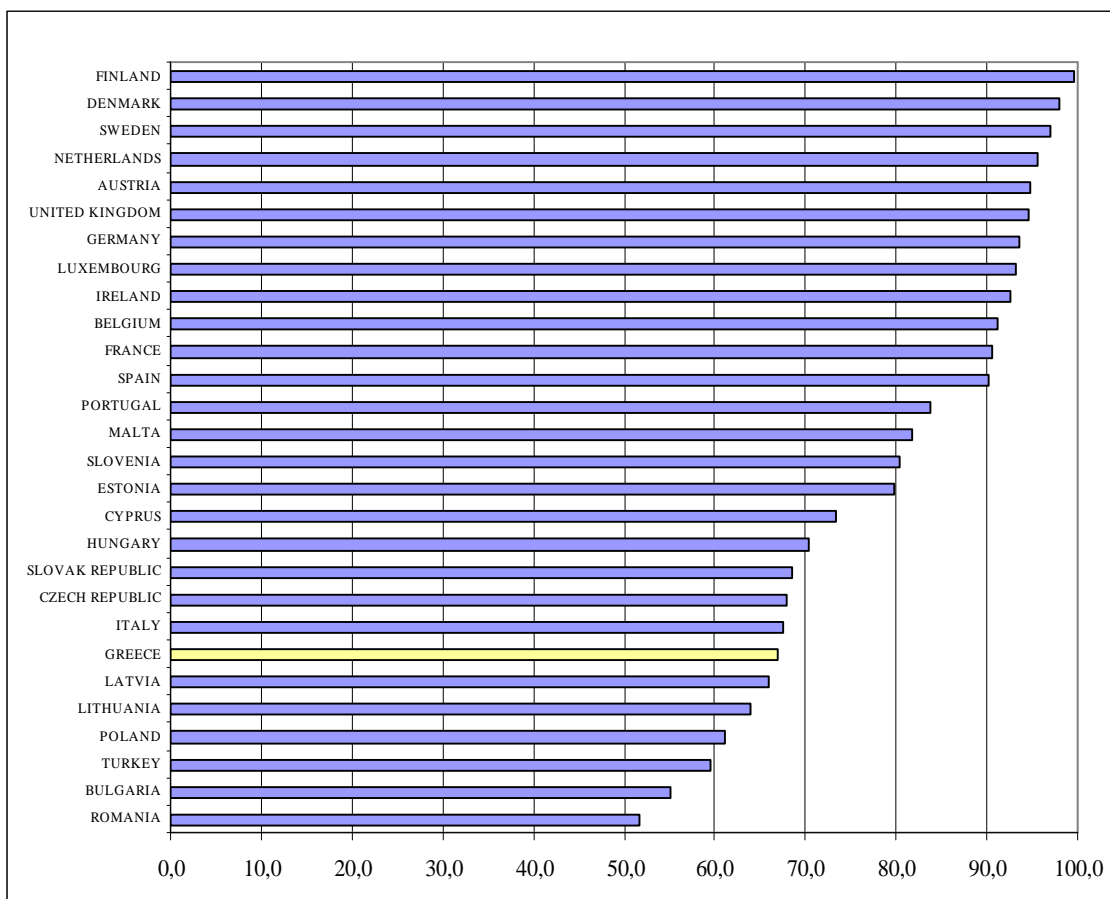
Εικόνα 6 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Ποιότητα ρυθμίσεων» 1996-2005



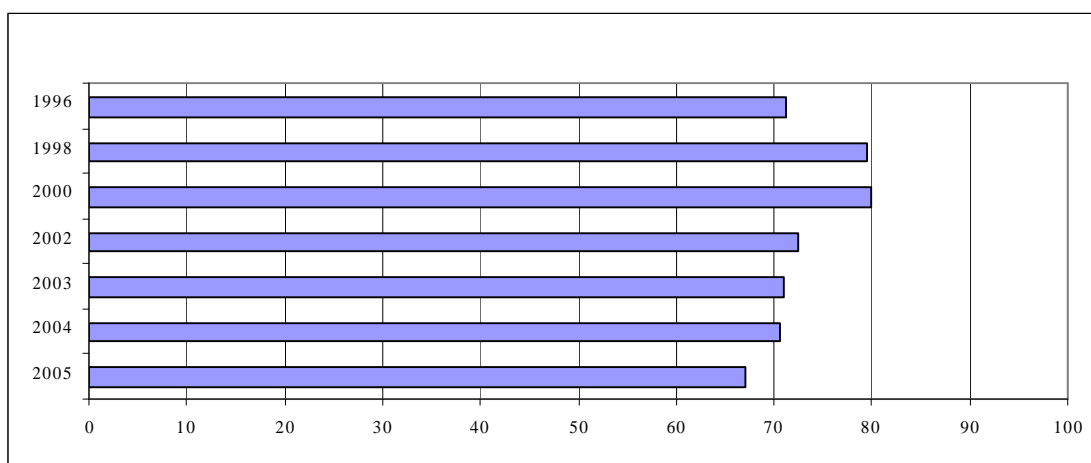
Εικόνα 7 Εφαρμογή της νομιμότητας (Rule of law) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005)



Εικόνα 8 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Εφαρμογή της νομιμότητας» 1996-2005



Εικόνα 9 Έλεγχος της διαφθοράς (Control of corruption) (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005)



Εικόνα 10 Η διαχρονική εξέλιξη της θέσης της Ελλάδας ως προς το κριτήριο καλής διακυβέρνησης «Έλεγχος της διαφθοράς» 1996-2005 (Πηγή: Διεθνής Διαφάνεια 2005)

Συμπερασματικά, με βάση τα πλέον πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία, η Ελλάδα:

- Βρίσκεται εξαιρετικά χαμηλά σε ότι αφορά τα κριτήρια καλής διακυβέρνησης και την επίτευξη του στρατηγικού στόχου της ανοικτής, δίκαιης και συμμετοχικής Δημόσιας Διοίκησης.

- Δεν παρουσιάζει καλές επιδόσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα παραγωγής του διοικητικού προϊόντος, εμφανίζοντας σημαντική απόκλιση από την επίτευξη του στρατηγικού στόχου της αποτελεσματικής και αποδοτικής Δημόσιας Διοίκησης. (www.statistics.gr)

3.4 Εργαλείο ανάλυσης SWOT

Η **ανάλυση SWOT** είναι ένα εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού το οποίο χρησιμοποιείται για την ανάλυση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος μίας επιχείρησης, όταν η επιχείρηση πρέπει να λάβει μία απόφαση σε σχέση με τους στόχους που έχει θέσει ή με σκοπό την επίτευξή τους.

Το αρκτικόλεξο SWOT προκύπτει από τις αγγλικές λέξεις: *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities*, *Threats* (αντίστοιχα στα ελληνικά: δυνατά σημεία, αδύνατα σημεία, ευκαιρίες, απειλές).

3.4.1 Εφαρμογή

Κατά την ανάλυση SWOT μελετώνται τα δυνατά (Strengths) και αδύνατα (Weaknesses) σημεία μίας επιχείρησης, οργανισμού ή και περιοχής, καθώς και οι ευκαιρίες (Opportunities) και οι απειλές (Threats) που υπάρχουν.

Τα δυνατά και αδύνατα σημεία αφορούν το εσωτερικό περιβάλλον της επιχείρησης καθώς προκύπτουν από τους εσωτερικούς πόρους που αυτή κατέχει (π.χ. ικανότητες προσωπικού και στελεχών, ιδιότητες και χαρακτηριστικά της επιχείρησης, τεχνογνωσία, χρηματοοικονομική υγεία και ικανότητα να ανταποκριθεί σε νέες επενδύσεις, κλπ.).

Αντιθέτως οι ευκαιρίες και οι απειλές αντανακλούν μεταβλητές του εξωτερικού περιβάλλοντος της επιχείρησης τις οποίες η επιχείρηση θα πρέπει να εντοπίσει, να προσαρμοστεί σε αυτές ή ακόμα και να τις προσαρμόσει όπου κάτι τέτοιο είναι εφικτό (π.χ. είσοδος νέων ανταγωνιστών, ρυθμίσεις στο νομικό περιβάλλον, δημιουργία ή/και εμφάνιση νέων αγορών, κλπ.).

Γενικά, κατά την εφαρμογή της ανάλυσης επιχειρείται να απαντηθούν με όσο το δυνατόν πιο ποσοτικοποιημένο τρόπο ερωτήματα για την περιοχή όπως:

Δυνάμεις:

- Ποια είναι τα πλεονεκτήματα;
- Ποιο είναι το πλέον ανταγωνιστικό προϊόν / υπηρεσία;
- Ποιοι είναι οι διαθέσιμοι πόροι που είναι μοναδικοί ή έχουν το μικρότερο συγκριτικά κόστος;
- Τι θεωρούν οι τοπικοί οικονομικοί παράγοντες ως ενδογενή δύναμη της περιοχής;

Αδυναμίες:

- Τι θα μπορούσε να βελτιωθεί;
- Τι θα έπρεπε να αποφευχθεί;
- Τι θεωρούν οι τοπικοί οικονομικοί παράγοντες ως ενδογενή αδυναμία;

Η παραπάνω θεώρηση των Δυνάμεων – Αδυναμιών πραγματοποιείται τόσο από την εσωτερική οπτική, όσο και από την οπτική των «πελατών». Κρίσιμος παράγοντας, ο οποίος επιβάλλει την προσπάθεια ποσοτικοποίησης των δεδομένων αποτελεί η δυνατότητα ρεαλιστικής (αντικειμενικής) αποτίμησης της υφιστάμενης κατάστασης. Η όλη ανάλυση οφείλει να γίνει συσχετιζόμενη με τον ανταγωνισμό: για παράδειγμα, η παραγωγή ενός προϊόντος υψηλής ποιότητας, εφόσον παράγεται σε αφθονία και από τον ανταγωνισμό, δεν αποτελεί δύναμη για την περιοχή, αλλά αναγκαιότητα.

Ευκαιρίες

- Ποιές είναι οι καλές ευκαιρίες που προβάλλουν;
- Ποιές είναι οι ενδιαφέρουσες τάσεις που αφορούν την περιοχή;

Χρήσιμες ευκαιρίες μπορεί να θεωρηθούν:

- Αλλαγές στην τεχνολογία και τις αγορές, σε μικρή ή μεγάλη κλίμακα
- Αλλαγές στην κρατική πολιτική στο πεδίο ενδιαφέροντος

- Αλλαγές σε κοινωνικά μοτίβα, πληθυσμιακά προφίλ, αλλαγές τρόπου ζωής
- Τοπικά γεγονότα

Μια συνήθης προσέγγιση εντοπισμού των ευκαιριών έγκειται στην ανασκόπηση των Δυνάμεων και τη διερεύνηση της δυναμικής τους για άνοιγμα ευκαιριών. Εναλλακτικά, ανασκοπούνται οι Αδυναμίες και διερευνάται η δυνατότητα αξιοποίησης ευκαιρίας μέσω της εξάλειψης των. Για παράδειγμα, η μείωση του τεχνολογικού κόστους σε έναν τομέα, αποτελεί ευκαιρία για μια περιοχή η οικονομία της οποίας εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τομέα αυτό.

Απειλές:

- Ποια εμπόδια εμφανίζονται συνήθως;
- Τι κάνουν οι ανταγωνιστές;
- Εμφανίζονται αλλαγές στις προδιαγραφές για τα ήδη παρεχόμενα προϊόντα ή υπηρεσίες;
- Οι τεχνολογικές αλλαγές απειλούν ή ακυρώνουν τη υφιστάμενη οικονομία της περιοχής;
- Υπάρχουν χρηματοδοτικά ή χρηματοοικονομικά προβλήματα;
- Αποτελεί κάποια από τις Αδυναμίες πραγματική απειλή για την οικονομία της περιοχής;

Στην παρούσα εργασία θα αναλυθεί με βάση την παραπάνω ανάλυση τη Ελλάδα, τα δυνατά σημεία, τα αδύνατα σημεία, τις ευκαιρίες, και τις απειλές των δημοσίων επιχειρήσεων.

3.5 Η ανάλυση SWOT του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο

Η ανάλυση των δυνατών και αδύνατων σημείων του τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και των ευκαιριών και των απειλών στις οποίες ο τομέας καλείται να ανταποκριθεί κατά την διάρκεια της επόμενης προγραμματικής περιόδου 2007-13

συνιστούν την ανάλυση SWOT (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats), η οποία στο επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο αποτυπώνεται στον πίνακα που ακολουθεί:³⁸

ΑΝΑΛΥΣΗ ΙΣΧΥΡΩΝ ΣΗΜΕΙΩΝ – ΑΔΥΝΑΜΙΩΝ – ΕΥΚΑΙΡΙΩΝ – ΑΠΕΙΛΩΝ (SWOT) ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΔΕΚΟ

Πίνακας 1 Πηγή: Επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας των Δημόσιων Επιχειρήσεων 2007-13

| ΙΣΧΥΡΑ ΣΗΜΕΙΑ | ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ | ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ | ΑΠΕΙΛΕΣ |
|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Εδραιωμένες δημόσιες δομές εκπαίδευσης και επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων Δημιουργία περιφερειακών δομών επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. (ΕΚΔΔΑ) | <ul style="list-style-type: none"> Ανεπαρκείς μηχανισμοί σχεδιασμού και αξιοποίησης της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης στο εσωτερικό των δημοσίων οργανισμών. Πολύ περιορισμένη κάλυψη των αναγκών επιμόρφωσης. Ανεπαρκής σύνδεση της προσφερόμενης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης με τις πραγματικές ανάγκες στο επίπεδο του δημοσίου οργανισμού και στο ατομικό επίπεδο του υπαλλήλου. Απουσία αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και της αξιοποίησης της παρεχόμενης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης. Έλλειψη προσωπικού εξειδικευμένων προσόντων σε κρίσιμους τομείς, ιδιαίτερα στον τομέα των ΤΠΕ. Απουσία κινήτρων για την προσέλκυση στελεχών με εξειδικευμένα προσόντα. | <ul style="list-style-type: none"> Υπάρχουσα προετοιμασία εισαγωγής βασικών προϋποθέσεων αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης: ανίχνευση αναγκών, πιστοποίηση αποκτώμενων γνώσεων και δεξιοτήτων, ηλεκτρονική μάθηση. | <ul style="list-style-type: none"> Αδυναμία δημιουργίας στο εσωτερικό των δημοσίων οργανισμών, αποτελεσματικών δομών και μηχανισμών ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού Αδυναμία των υπάρχουσών δημόσιων δομών επιμόρφωσης να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σε ένα πρόγραμμα εκπαίδευσης μεγαλύτερου μεγέθους και νέων ποιοτικών απαιτήσεων |
| <ul style="list-style-type: none"> Θετικές θεσμικές ρυθμίσεις του υπηρεσιακού καθεστώτος των δημοσίων υπαλλήλων, π.χ. νέος Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας. | <ul style="list-style-type: none"> Απουσία ολοκληρωμένης πολιτικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και σύζευξής της με αντίστοιχα μέτρα και πρακτικές στο επιχειρησιακό επίπεδο των δημοσίων οργανισμών Ανεπάρκειες των διαδικασιών διαχείρισης και προγραμματισμού του ανθρώπινου δυναμικού. Ανεπαρκής άσκηση σύγχρονου management. | <ul style="list-style-type: none"> Ανάπτυξη εταιρικής σχέσης μεταξύ ΥΠΕΣΔΑ και ΑΔΕΔΥ με την μορφή προγραμματικής συμφωνίας μεταξύ και ΕΚΔΔΑ με ΑΔΕΔΥ. | <ul style="list-style-type: none"> Αντιστάσεις στην εισαγωγή σύγχρονων ρυθμίσεων στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού. |

³⁸ Υ.Ε.Δ.Δ. & Α (2007). Επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο. σελ 23

| ΙΣΧΥΡΑ ΣΗΜΕΙΑ | ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ | ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ | ΑΠΕΙΛΕΣ |
|---|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Εμπειρία έκφρασης γνώμης των κοινωνικών εταίρων για βασικές δημόσιες πολιτικές και νομοθετήματα και συμμετοχής τους σε διαδικασίες εκσυγχρονισμού των ρυθμίσεων που αφορούν τις επιχειρήσεις. | <ul style="list-style-type: none"> Φαινόμενα περιστασιακής και περιπτωσιακής νομοθέτησης. Κανονιστικό πλαίσιο που περιλαμβάνει γραφειοκρατικές, πολύπλοκες, ασαφείς, αντιφατικές, περιττές και απαρχαιωμένες ρυθμίσεις. Απουσία κωδικοποίησης. Επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ υπουργείων, ιδιαίτερα σε σχέση με τις δημοσιονομικές αρμοδιότητες του ΥΠΟΙΟ, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια αποτελεσματικού συντονισμού των εμπλεκόμενων στις διαδικασίες νομοθέτησης. Απουσία πλαισίου καλής νομοθέτησης. | <ul style="list-style-type: none"> Ίδρυση και ενεργοποίηση της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών. Εδραίωση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ως βασικού συνομιλητή της κυβέρνησης ,εκ μέρους των κοινωνικών εταίρων, για την διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών. | <ul style="list-style-type: none"> Αδυναμία εξασφάλισης της απαραίτητης πειθαρχίας για την συνεπή εφαρμογή πλαισίου καλής νομοθέτησης για την αξιολόγηση των επιπτώσεων των νομοθετικών ρυθμίσεων. |
| <ul style="list-style-type: none"> Πανελλαδικό δίκτυο Κέντρων Εξυπηρέτησης του Πολίτη (ΚΕΠ) ως υπηρεσιών μιας στάσης για τις συναλλαγές με τις δημόσιες υπηρεσίες. Σταδιακή εισαγωγή των ΤΠΕ στις λειτουργίες των δημοσίων υπηρεσιών, που διευκολύνει τις αναδιοργανώσεις. | <ul style="list-style-type: none"> Πολυδιάσπαση δομών και αρμοδιοτήτων , κατακερματισμός οργάνωσης, απουσία καθηκοντολογιών και περιγραφών εργασίας. Αδυναμίες στοχοθεσίας, μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης της αποδοτικότητας και της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών. Αδυναμίες προσαρμογής των δομών και των συστημάτων λειτουργίας προς τις εξελισσόμενες ανάγκες. Υστέρηση στην αναδιοργάνωση της εσωτερικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και της ανάπτυξης των αναγκαίων συστημάτων back office. Γραφειοκρατικές διαδικασίες οικονομικής διοίκησης . Απουσία σύγχρονων συστημάτων οικονομικής διαχείρισης (π.χ. έλλειψη διπλογραφικού συστήματος). | <ul style="list-style-type: none"> Ανάπτυξη εταιρικής σχέσης μεταξύ ΥΠΕΣΔΔΑ και ΑΔΕΔΥ με την μορφή προγραμματικής συμφωνίας μεταξύ και ΕΚΔΔΑ με ΑΔΕΔΥ. Αξιοποίηση καλών πρακτικών και εμπειρίας προσπαθειών εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. | <ul style="list-style-type: none"> Αντιστάσεις στον εκσυγχρονισμό των δομών και συστημάτων που, κατά κανόνα, απαιτούν αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας, νέες γνώσεις και δεξιότητες και προσκρούουν σε πρακτικές που θεωρούνται κεκτημένα από του δημοσίου υπαλλήλους. Αντιγραφή διεθνών πρακτικών χωρίς προσαρμογή στο περιβάλλον της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα. |
| <ul style="list-style-type: none"> Δημιουργία βασικών υποδομών - προϋποθέσεων- για την πλήρη ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης: Δικτύωση των δημοσίων υπηρεσιών με το δίκτυο ΣΥΖΕΥΞΙΣ. Εθνική Διαδικτυακή Πύλη. Ενιαίο Σύστημα Αυθεντικοποίησης και Διαλειτουργικότητας | <ul style="list-style-type: none"> Ανεπαρκής κάλυψη του προσωπικού με βασικές δεξιότητες και τεχνικά βασικά μέσα ΤΠΕ (πιστοποίηση δεξιοτήτων, προσωπικό PC και e-mail για κάθε υπάλληλο γραφείου). Ανεπαρκής ψηφιοποίηση περιεχομένου. Δυσχέρειες στην επίτευξη διαλειτουργικότητας Χαμηλό επίπεδο διείσδυσης του Διαδικτύου, ιδιαίτερα στις περιοχές υπαίθρου της χώρας. | <ul style="list-style-type: none"> Αξιοποίηση των ΤΠΕ για την διευρύνση των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την καθιέρωση των ψηφιακών συναλλαγών. | <ul style="list-style-type: none"> Αδυναμία εξασφάλισης των αναγκαίων προϋποθέσεων (θεσμικών, οργανωτικών, στελέχωσης, κλπ.) για την πλήρη αξιοποίηση των ΤΠΕ για την ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. |

| ΙΣΧΥΡΑ ΣΗΜΕΙΑ | ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ | ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ | ΑΠΕΙΛΕΣ |
|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Η εμπειρίες από το Πρόγραμμα ΠΟΛΙΤΕΙΑ και από το επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο ΚτΠ 2000-2006, έχουν συμβάλει στην συνειδητοποίηση, από τα υπηρεσιακά στελέχη και την πολιτική ηγεσία, της ανάγκης για ολιστική προσέγγιση και ολοκληρωμένο πρόγραμμα μεταρρύθμισης, με την απαραίτητη τεχνική υποστήριξη στο επιχειρησιακό επίπεδο των δημόσιων οργανισμών. Τα δύο προγράμματα έχουν επίσης προσφέρει τεχνικές μελέτες και ενέργειες προετοιμασίας. | <ul style="list-style-type: none"> • Καθιερωμένες πρακτικές περιστασιακής και περιπτωσιακής εισαγωγής ρυθμίσεων στις ΔΕΚΟ, χωρίς ολιστική προσέγγιση και ολοκληρωμένο πρόγραμμα μεταρρύθμισης. • Καθιερωμένες πρακτικές θεσμικής προσέγγισης των μεταρρυθμίσεων στις ΔΕΚΟ, με την εισαγωγή ρυθμίσεων χωρίς την απαραίτητη υποστήριξη στο επιχειρησιακό επίπεδο. • Αδυναμία εισαγωγής απαραίτητων αλλαγών λόγω της αντίδρασης υπηρεσιών ή ομάδων υπαλλήλων που θεωρούν ότι θίγονται από τις αλλαγές. • Υπερβολική συγκέντρωση αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής διαχείρισης στις κεντρικές υπηρεσίες της κυβέρνησης. | <ul style="list-style-type: none"> • Το παρόν επιχειρησιακό πρόγραμμα θα αποτελέσει για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο εθνικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης το οποίο θα διαθέτει τους απαραίτητους για την εφαρμογή του οικονομικούς πόρους. | <ul style="list-style-type: none"> • Αδυναμία εξασφάλισης της απαραίτητης δι-υπουργικής συνεργασίας για την ολιστική προσέγγιση της μεταρρύθμισης. • Αδυναμία εξασφάλισης της απαραίτητης συναίνεσης σε υπηρεσιακό επίπεδο και στο επίπεδο της πολιτικής ηγεσίας για την εισαγωγή των αναγκαίων αλλαγών. • Αδυναμία αντιμετώπισης της αντίδρασης όσων -υπηρεσιών ή ομάδων υπαλλήλων- θεωρούν ότι θίγονται από τις αλλαγές. |

3.6 Αξιολόγηση των παραμέτρων της ανάλυσης SWOT

3.6.1 Ισχυρά σημεία – Ευκαιρίες

Από την ανάλυση του τομέα της Δημόσιας Διοίκησης αναδεικνύονται τα ακόλουθα **ισχυρά σημεία** που καταγράφονται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο, τα οποία αξιολογούνται ως προς τη δικαιολογητική τους βάση ως εξής:

- Οι υπάρχουσες και εδραιωμένες δημόσιες δομές εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων, όπως το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και η Εθνική Σχολή Αυτοδιοίκησης και το ΙΝΕΠ που έχουν αναλάβει την προεισαγωγική και την εισαγωγική εκπαίδευση, αλλά και η Σχολή Επιμόρφωσης του ΥΠΟΙΟ, η Διπλωματική Ακαδημία για το διπλωματικό προσωπικό του ΥΠΕΞ, η Σχολή Δικαστών για το Υπουργείο Δικαιοσύνης και η Εθνική Σχολή Υγείας και τα ΚΕΚ των νοσοκομείων για τους υπαλλήλους στον τομέα της Υγείας. Όλες οι παραπάνω δομές έχουν επιτελέσει σημαντικό έργο ως σήμερα, παρουσιάζουν συγκεκριμένη τυπική οργανωτική διάρθρωση των υπηρεσιακών τους μονάδων, διαθέτουν μόνιμες εγκαταστάσεις και προσωπικό, εμπειρία σε διοικητικά θέματα και θέματα λειτουργίας του κράτους και αποβλέπουν στην

διαρκή βελτίωση των γνώσεων και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στην βάση των πραγματικών αναγκών αλλά και των εξελίξεων της εποχής. Ωστόσο, οι ανάγκες ξεπερνούν τις προσφερόμενες υπηρεσίες, τόσο σε αντικείμενο όσο και σε αριθμό, γι αυτό και ο διαρκής εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών τους προκειμένου να καλύψουν σε βάθος σύγχρονα γνωστικά πεδία όπως οι ΤΠΕ, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, οι γνώσεις σε εξειδικευμένους τομείς όπως η Τουριστική Οικονομία και Ανάπτυξη κλπ. αποτελεί επιτακτική ανάγκη που πρέπει να συνοδεύεται με εντατικοποίηση αλλά και αναμόρφωση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων που έχουν ως σήμερα υλοποιηθεί. Προς τον σκοπό αυτόν, ιδιαίτερα θετική κρίνεται η δημιουργία περιφερειακών δομών επιμόρφωσης του ΕΚΔΔ (κυρίως στις έδρες των Περιφερειών), ώστε να εξαλειφθούν εμπόδια όπως η απόσταση και να αυξηθεί η συμμετοχή των υπαλλήλων στην παρακολούθηση κάποιου κύκλου εκπαίδευσης.

- Οι θετικές θεσμικές ρυθμίσεις σχετικά με το υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων (Νέος Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας). Οι ρυθμίσεις αυτές συμβάλλουν στην καλή λειτουργία της διοίκησης, εφόσον δίνεται η ευκαιρία να γίνεται καταμερισμός των εργασιών και των ευθυνών ανάλογα με τα διαθέσιμα στελέχη, τα προσόντα και την υπηρεσιακή τους κατάσταση (μόνιμοι, συμβασιούχοι, έκτακτοι, απλοί υπάλληλοι ή διευθυντικά στελέχη), υπάρχει ευελιξία σε θέματα όπως άδειες τοκετού, υγείας κλπ., ενώ ρυθμίζονται προϋποθέσεις για μεταθέσεις, μετατάξεις κλπ. Σημαντική επίσης κρίνεται και η πρόβλεψη ως και πειθαρχικών διώξεων σε υπαλλήλους για πλημμελή εξυπηρέτηση των πολιτών.
- Η εμπειρία έκφρασης γνώμης των κοινωνικών εταίρων κατά την διαμόρφωση βασικών δημόσιων πολιτικών και νομοθετημάτων, καθώς και η συμμετοχή τους σε διαδικασίες εκσυγχρονισμού των ρυθμίσεων που αφορούν στις επιχειρήσεις συμβάλει στη διατύπωση ολοένα και ουσιαστικότερων θέσεων και προτάσεων των κοινωνικών εταίρων που βοηθούν στην καλή νομοθέτηση και αποτελεσματική διαχείριση θεμάτων δημοσίου ενδιαφέροντος, ενώ παράλληλα, επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή κοινωνική συναίνεση στην διαμόρφωση των πολιτικών.

- Η λειτουργία των ΚΕΠ (1.000 περίπου σε αριθμό σε όλη τη χώρα) ως υπηρεσίες μιας στάσης για τις συναλλαγές με τις δημόσιες υπηρεσίες (διεκπεραιώνουν 1.000 περίπου διαδικασίες). Τα ΚΕΠ αποτελούν τα τελευταία χρόνια την πιο αποτελεσματική, επιτυχή, ορατή και κοινωνικά καταξιωμένη δομή λειτουργίας του κράτους για την προώθηση της άμεσης και αποτελεσματικής εξυπηρέτησης των πολιτών. Με την λειτουργία τους συντελούν αποφασιστικά στην αποσυμφόρηση υπηρεσιών από υπηρεσιακά ζητήματα μεγάλου όγκου εργασίας, στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς χαμηλότερες διοικητικές βαθμίδες, στην ενίσχυση του ρόλου των Υπουργείων ως επιτελικών υπηρεσιών και στην μείωση των φαινομένων διαφθοράς στο όνομα της ταχείας εξυπηρέτησης, ενισχύοντας την εικόνα της ανοικτής διοίκησης προς τους πολίτες.
- Η εισαγωγή των ΤΠΕ στην καθημερινή λειτουργία των ΚΕΠ και των δημοσίων υπηρεσιών, μέσω της οποίας επιτεύχθηκε ακόμα μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και δραστική συντόμευση του χρόνου εξυπηρέτησης αιτημάτων των πολιτών. Τα νέα αυτά δεδομένα συμβάλουν στη βελτίωση της καθημερινής λειτουργίας των υπηρεσιών αλλά και στην αναδιοργάνωσή τους, υιοθετώντας τις σύγχρονες τεχνολογίες και τα πρότυπα λειτουργίας που αυτή απαιτεί.
- Η δημιουργία υποδομών για την πλήρη ανάπτυξη υπηρεσιών e-government αποτελεί κύριο εργαλείο για την σύγχρονη οργάνωση των υπηρεσιών. Το δίκτυο «Σύζευξις» για την δικτύωση των δημοσίων υπηρεσιών, η Εθνική Διαδικτυακή Πύλη για την ψηφιακή επικοινωνία των πολιτών και των επιχειρήσεων με τη Δημόσια Διοίκηση, το Ενιαίο Σύστημα Αυθεντικοποίησης για την ασφάλεια, την εγκυρότητα και την νομιμότητα των ψηφιακών συναλλαγών, το Ενιαίο Σύστημα Διαλειτουργικότητας για την τυποποιημένη επικοινωνία μεταξύ υπηρεσιών, διαδικασιών και πληροφοριακών συστημάτων του δημοσίου τομέα είναι τα κυριότερα από τα σημαντικά εργαλεία για την αναδιοργάνωση των Δημοσίων Υπηρεσιών, πιστοποιώντας τα νέα δεδομένα που θα διέπουν τη μελλοντική λειτουργία τους στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Η αξιοποίηση εμπειριών από προγράμματα όπως το «Πολιτεία» και του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο ΚτΠ 2000-06 έχουν συμβάλει

στη συνειδητοποίηση από την πλευρά των υπηρεσιακών στελεχών και της πολιτικής ηγεσίας του ΥΠΕΣΔΔΑ της ανάγκης για ολιστική προσέγγιση και για την εκπόνηση ενός ολοκληρωμένου προγράμματος μεταρρύθμισης, με την απαραίτητη υποστήριξη σε επιχειρησιακό επίπεδο. Τα στοιχεία αυτά αποτελούν πλέον βασικό υπόβαθρο και προϋποθέσεις για έναν καλύτερο σχεδιασμό του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο ώστε να μην επαναληφθούν οι αποσπασματικές προσεγγίσεις του παρελθόντος με τα αναμενόμενα μέτρια αποτελέσματα.³⁹

Επιπρόσθετα προς τα ισχυρά σημεία του τομέα που καταγράφονται στην ανάλυση SWOT του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο, στο πλαίσιο της εκ των προτέρων αξιολόγησης κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι ο τομέας της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται επίσης και από έναν αριθμό ειδικότερων πλεονεκτημάτων που συνάδουν και ενισχύουν περαιτέρω την γενική αναπτυξιακή στρατηγική και τις επιλογές του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο. Μεταξύ άλλων, στα ειδικότερα αυτά πλεονεκτήματα περιλαμβάνονται ενδεικτικά και τα εξής:

- Η αναθεώρηση των επιμορφωτικών προγραμμάτων σε αντικείμενα σχετικά με ΤΠΕ, διαχείριση και υλοποίηση προγραμμάτων, έλεγχος, πιστοποιήσεις έργων κλπ.
- Η υλοποίηση σεμιναρίων επιμόρφωσης των εκπαιδευτών των δημοσίων υπαλλήλων σε θέματα νέων τεχνολογιών, Εθνικής και Ευρωπαϊκής νομοθεσίας, διαχείρισης προγραμμάτων, αξιολόγησης και πιστοποίησης γνώσεων κλπ.
- Η απαίτηση του πιστοποιητικού γνώσης Η/Υ ως απαραίτητου πλέον δικαιολογητικού πρόσληψης στις περισσότερες προκηρύξεις πρόσληψης προσωπικού στον Δημόσιο Τομέα.
- Η επιπρόσθετη μοριοδότηση για την παρακολούθηση επιμορφωτικών σεμιναρίων σε σύγχρονα αντικείμενα και αντικείμενα σχετικά με τις απαιτήσεις των προκηρυσσόμενων θέσεων, στις προκηρύξεις προσλήψεων προσωπικού στο Δημόσιο Τομέα.

³⁹ Υ.Ε.Δ.Δ.& Α (2007). Επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο σελ 19

- Η απλούστευση ολοένα και περισσότερων διαδικασιών και η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών από τις δημόσιες υπηρεσίες σύμφωνα με το ν. 3242/2004, η οποία συμβάλλει στην μείωση της υποχρέωσης αυτοπρόσωπης παρουσίας του πολίτη στις υπηρεσίες και στην ελάττωση του χρόνου αναμονής του σε αυτές.
- Η στήριξη θεσμών για την καταγραφή καταγγελιών και τη συμβουλευτική υποστήριξη πολιτών για υποθέσεις τους με τις Δημόσιες Υπηρεσίες π.χ. Συνήγορος του Πολίτη, τηλεφωνική γραμμή 1564 του ΥΠΕΣΔΔΑ.
- Η υιοθέτηση νέων θεσμικών ρυθμίσεων για την υιοθέτηση Συστήματος Διοίκησης με στόχους και μέτρηση αποδοτικότητας (Ν. 3230/2004) και η θωράκιση των ελεγκτικών μηχανισμών σε θεσμικό επίπεδο (Ν.3074/2002, Ν.3260/2004, Ν.3320/2005, Ν. 3345/2005) και η ενίσχυσή τους με στελεχιακό δυναμικό και τις αναγκαίες υποδομές για την επίτευξη του έργου τους.⁴⁰

Σε ότι αφορά στις **ευκαιρίες** και τις δυνατότητες που διαμορφώνονται για τον τομέα κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο, το επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο, όπως διαφαίνεται από τον πίνακα της ανάλυσης SWOT που παρατέθηκε ανωτέρω, περιλαμβάνει ικανοποιητική αναφορά και ανάλυση αυτών ως ακολούθως:

- Η υπάρχουσα προετοιμασία εισαγωγής βασικών προϋποθέσεων αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, όπως η ανίχνευση αναγκών, η αξιολόγηση και η πιστοποίηση των αποκτώμενων γνώσεων και δεξιοτήτων, η προώθηση της ηλεκτρονικής μάθησης (e-learning) κλπ., θα συμβάλει στην ταύτιση της παρεχόμενης εκπαίδευσης με τις πραγματικές ανάγκες της δημόσιας διοίκησης, στην αναγνώριση της εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης ως πρόσθετο προσόν για τους υπαλλήλους των δημοσίων υπηρεσιών και στην ενθάρρυνση της εκπαίδευσης μέσω ψηφιακών μέσων, ώστε να εξαλειφθεί το εμπόδιο της φυσικής παρουσίας.
- Η ανάπτυξη εταιρικής σχέσης μεταξύ ΥΠΕΣΔΔΑ και ΕΚΔΔΑ με την ΑΔΕΔΥ μέσω προγραμματικής συμφωνίας, που αναμένεται να επιφέρει θετικά αποτελέσματα συνεργασίας και διαλόγου σχετικά με υπηρεσιακά ζητήματα, διευκολύνοντας το έργο της διοίκησης.

⁴⁰ Τζωρτζιάκης. 2003 Διοίκηση των Δημοσίων Υπηρεσιών, Σταμούλης. Σελ 89

- Η ίδρυση και ενεργοποίηση της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών, η οποία έχει να επιτελέσει σημαντικότερο έργο και να αναλάβει υπό την ευθύνη της τον συντονισμό και την καλή οργάνωση των αναγκαίων διοικητικών τροποποιήσεων, αναμένεται να επιφέρει ακόμα μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στο εγχείρημα της πάταξης της γραφειοκρατίας, της συντόμευσης του χρόνου διεκπεραίωσης των διαδικασιών και της μείωσης του διοικητικού κόστους. Επιπρόσθετα, η εδραίωση της ΟΚΕ ως συνομιλητή του κράτους από την πλευρά των κοινωνικών εταίρων αξιολογείται θετικά, εφόσον η συμβολή της στη διαμόρφωση αποτελεσματικών δημόσιων πολιτικών που θα εξασφαλίζουν τον μέγιστο δυνατό βαθμό κοινωνικής συναίνεσης, θα είναι εναρμονισμένες με τις Ευρωπαϊκές κατευθύνσεις και την Ευρωπαϊκή νομοθεσία και θα μεταφέρουν εμπειρίες και καλές πρακτικές από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ αναμένεται να είναι ιδιαίτερα αποδοτική.
- Η αξιοποίηση των ΤΠΕ για την διεύρυνση των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την καθιέρωση ψηφιακών συναλλαγών αποτελεί την μελλοντική διοικητική οργάνωση που αρμόζει σε ένα σύγχρονο, ανοικτό και ισχυρό Ευρωπαϊκό κράτος.
- Το παρόν επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο θα αποτελέσει, για πρώτη φορά, ένα ολοκληρωμένο εθνικό πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης το οποίο, συγχρηματοδοτούμενο από το ΕΚΤ και εθνικούς πόρους, θα έχει από την αρχή της εφαρμογής του εξασφαλισμένους και σαφώς κατανοημένους πόρους. Με τον τρόπο αυτόν δεν αναμένονται πλέον να εμφανιστούν παλαιότερα εμπόδια που συνδέονταν με την αποσπασματική ένταξη παρεμβάσεων σε επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο ευθύνης άλλων Υπουργείων, που εμφάνισαν κατά την πορεία υλοποίησής τους σοβαρά προβλήματα χρηματοδότησης ή και σχεδιασμού των έργων τους.⁴¹

Επιπρόσθετα προς τα ανωτέρω, στο πλαίσιο της εκ των προτέρων αξιολόγησης, ως ειδικότερες ευκαιρίες για τον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης κατά την νέα προγραμματική περίοδο 2007-13, που συνάδουν και ενισχύουν περαιτέρω την γενική αναπτυξιακή στρατηγική και τις επιλογές του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο, αναδεικνύονται και οι εξής:

⁴¹ Τζωρτζάκης, 2003 Διοίκηση των Δημοσίων Υπηρεσιών, Σταμούλης.. Σελ 91

- Η κατάρτιση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων σύμφωνα με τις αρχές της Δια Βίου Μάθησης.
- Η εκμετάλλευση των ευκαιριών που προσφέρει το “Mobility / Human Resources Working Group” για την άρση των εμποδίων κινητικότητας στελεχών ανάμεσα στις εθνικές διοικήσεις, με σκοπό την βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας του ανθρώπινου δυναμικού των δημοσίων διοικήσεων των χωρών μελών της ΕΕ.
- Η ύπαρξη επιτυχημένων μοντέλων και μεθοδολογιών για την αναδιοργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και την βελτίωση και πιστοποίηση της αποδοτικότητάς τους (μεθοδολογία BPR, CAF κλπ.)
- Η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης σύμφωνα με τις αρχές του e-government όπως καθορίζονται σε Ευρωπαϊκά κείμενα όπως το «e-Europe 2005 Action Plan», «Η στρατηγική i2010 – Ευρωπαϊκή κοινωνία της πληροφορίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση» κλπ.
- Η θεσμοθέτηση Εθνικών και Ευρωπαϊκών διοικητικών και ποινικών κυρώσεων για την αντιμετώπιση φαινομένων κακοδιαχείρισης και διαφθοράς (π.χ. OLAF).
- Η εξέλιξη των ΚΕΠ σε ολοκληρωμένα one stop shops, με κριτήρια κόστους οφέλους.
- Η ενδυνάμωση του κοινωνικού προσώπου της διοίκησης μέσω της αποτελεσματικής διαχείρισης πολιτικών σχετικά με την ισότητα των φύλων, την μετανάστευση, την κοινωνική ένταξη ειδικών ομάδων πληθυσμού (ΑΜΕΑ, άλλες ευπαθείς ομάδες), την ενίσχυση της πολιτικής προστασίας κλπ.
- Η εισαγωγή καινοτομιών, ως αλληλένδετη παράμετρος οποιασδήποτε μεταρρύθμισης.⁴²

3.6.2 Αδύνατα σημεία – Απειλές

Η ανάλυση της υφιστάμενης θέσης της Ελλάδας σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη (ΕΕ28) στην βάση των συγκριτικών δεικτών καταδεικνύει σημαντικές **αδυναμίες**, που θα πρέπει να καλυφθούν για να επιτευχθούν οι κοινοί στόχοι. Οι

⁴² Τζωρτζιάκης, 2003 Διοίκηση των Δημοσίων Υπηρεσιών, Σταμούλης.. Σελ 98

αδυναμίες του συστήματος της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και η δικαιολογητική τους βάση είναι οι εξής:

- Αδυναμίες στον σχεδιασμό, την αξιοποίηση και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των υλοποιούμενων προγραμμάτων εκπαίδευσης, έλλειψη συστήματος ανίχνευσης αναγκών και περιορισμένη κάλυψη εκπαιδευτικών αντικειμένων, απουσία κινήτρων για την προσέκλυση στελεχών με εξειδικευμένα προσόντα. Η έλλειψη σύνδεσης των προσόντων και των αποκτηθεισών μετά από επιμόρφωση γνώσεων με την ιεραρχία των θέσεων του δημοσίου και τις αποδοχές, η μη εκμετάλλευση εξειδικευμένων στελεχών για εξειδικευμένες εργασίες για λόγους άγνοιας και κακής διαχείρισης κλπ. αποτελούν ισχυρές αδυναμίες που αποκόπτουν τα θετικά οφέλη των εκπαιδευτικών προγραμμάτων από τα οφέλη που τελικά αποκομίζουν οι δημόσιοι οργανισμοί. Οι αδυναμίες αυτές αντίκειται στις αρχές και κατευθύνσεις της ΕΕ για την Δια βίου Μάθηση και στην λειτουργική διασύνδεση της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης με την απασχόληση, καθιστώντας μεγάλο αριθμό στελεχών ανίκανα ή μακριά από την ευκαιρία να ανταποκριθούν σε ζητήματα για τα οποία έχουν τις απαραίτητες ικανότητες και γνώσεις, με αποτέλεσμα να αποθαρρύνεται ή/και να αποτρέπεται η ορθολογική εκμετάλλευση του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα με την ανάληψη καίριων θέσεων από εξειδικευμένα στελέχη, με τα κριτήρια της καταλληλότητας και της ικανότητας να αντικαθίστανται από άλλα κριτήρια.
- Συναφώς προς τα ανωτέρω, καταγράφονται επίσης η απουσία μιας ολοκληρωμένης και στοχευμένης πολιτικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού, η αδυναμία σύζευξης του υφιστάμενου ανθρώπινου δυναμικού με τις επιχειρησιακές ανάγκες των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών, η έλλειψη περιγραφών θέσεων εργασίας που οδηγεί στην κατάληψη θέσεων από στελέχη που δεν διαθέτουν τα απαιτούμενα αντικειμενικά κριτήρια, η ανεπαρκής χρήση σύγχρονων μεθόδων ανάπτυξης και διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού (Human Resources Management) που οδηγεί σε αποσπασματικές και πολύ συχνά ακατάλληλες λύσεις σχετικά με το ανθρώπινο δυναμικό για την κάλυψη των αναγκών των υπηρεσιών κλπ.

- Απουσία πλαισίου καλής νομοθέτησης – απουσία κωδικοποίησης της νομοθεσίας: Το περίπλοκο, αντιφατικό, ασαφές και συχνά απαρχαιωμένο νομοθετικό πλαίσιο, τα φαινόμενα περιπτωσιακής και περιστασιακής νομοθέτησης, οι πολλαπλές επικαλύψεις αρμοδιοτήτων Υπουργείων και λοιπών υπηρεσιών κλπ. κρίνονται ως ισχυρά αρνητικά σημεία για την επίτευξη του στόχου της βέλτιστης εξυπηρέτησης των πολιτών και για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας. Το κόστος τόσο για τους πολίτες όσο και για τις υπηρεσίες είναι μεγάλο, παρόλο που στο παρελθόν πολλές νομοθετικές ρυθμίσεις έδωσαν πρόσκαιρες λύσεις σε ζητήματα που απαιτούσαν άμεση επίλυση. Ιδιαίτερα σημαντικό εκτιμάται ότι είναι το κόστος που αντιμετωπίζει η επιχειρηματική κοινότητα εξαιτίας του πολύπλοκου ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει την διεκπεραίωση των σχέσεων με το κράτος, με σοβαρό αντίκτυπο στην παραγωγικότητα των επιχειρήσεων, στην ανάπτυξη της εγχώριας επιχειρηματικότητας και στην προσέλκυση ξένων άμεσων επενδύσεων.
- Η γραφειοκρατία και η αδυναμία στοχοθεσίας και μέτρησης των αποτελεσμάτων και της απόδοσης των δημοσίων υπηρεσιών: Κύρια χαρακτηριστικά είναι η πολυδιάσπαση δομών και αρμοδιοτήτων και η απουσία καθηκοντολογίου και περιγραφών εργασίας, γεγονός που συμβάλλει συχνά στην αποποίηση ευθυνών. Η χρόνια υστέρηση στην απαιτούμενη αναδιοργάνωση της εσωτερικής λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών και στην ανάπτυξη των αναγκαίων συστημάτων back office έχει ως αποτέλεσμα την ταλαιπωρία των συναλλασσομένων με τις υπηρεσίες και την αδυναμία προσαρμογής των δημοσίων υπηρεσιών στις εξελισσόμενες ανάγκες, γεγονός που τις καθιστά συχνά παρωχημένες και ανενεργές. Οι γραφειοκρατικές διαδικασίες οικονομικής διαχείρισης και η απουσία ακόμα και βασικών σύγχρονων συστημάτων οικονομικής διαχείρισης (π.χ. έλλειψη διπλογραφικού συστήματος) καθιστούν αδύνατη την ταχεία και τυποποιημένη παρακολούθηση οικονομικών ζητημάτων αλλά και την στοχοθεσία και μέτρηση των αποτελεσμάτων των δημοσίων υπηρεσιών, πράγμα που συχνά καθιστά τη λειτουργία τους αποσπασματική, ασυνεχή και αναποτελεσματική.
- Η χαμηλή διείσδυση του Διαδικτύου ιδιαίτερα στις περιοχές της υπαίθρου, η ανεπαρκής ψηφιοποίηση περιεχομένου για την ηλεκτρονική διαχείριση του διαρκώς αυξανόμενου όγκου πληροφοριών, οι δυσχέρειες στην επίτευξη της

διαλειτουργικότητας για την διευκόλυνση την ηλεκτρονικής διεκπεραίωσης θεμάτων που αφορούν διαφορετικές υπηρεσίες, αλλά και η έλλειψη βασικών τεχνικών γνώσεων σχετικά με ΤΠΕ και του σχετικού εξοπλισμού αποτελούν ακόμα σημαντικά εμπόδια στην καθημερινή ανάπτυξη, εφαρμογή και προώθηση υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

- Η υπερβολική συγκέντρωση αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής διαχείρισης στις κεντρικές υπηρεσίες της κυβέρνησης, που γεννά κεκτημένες αρμοδιότητες και καθυστερήσεις για την υλοποίηση σχετικών θεμάτων, οι αντιδράσεις υπηρεσιών ή ομάδων υπαλλήλων στις επερχόμενες μεταβολές από την αναδιοργάνωση υπηρεσιών ή την εισαγωγή των ΤΠΕ που θα μεταβάλλουν τον ως σήμερα οικείο τρόπο οργάνωσης της εργασίας, οι ως σήμερα αποσπασματικές ενέργειες μεταρρύθμισης χωρίς ολιστική προσέγγιση και την χωρίς την ύπαρξη συγκεκριμένου, σαφούς, άρτια μελετημένου και προσυμφωνημένου χρονοδιαγράμματος υλοποίησης, αποτελούν δύσκολα εμπόδια που αναδεικνύονται σε δυσεπίλυτα ζητήματα ή σε ζητήματα που προκαλούν σημαντικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση μεταρρυθμίσεων.⁴³

Επιπρόσθετα προς τα αδύναμα σημεία του τομέα που καταγράφονται στην ανάλυση SWOT του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο, στο πλαίσιο της εκ των προτέρων αξιολόγησης κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν ως ειδικότερα μειονεκτήματα του τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, που συνάδουν και ενισχύουν περαιτέρω την γενική αναπτυξιακή στρατηγική και τις επιλογές του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο, και τα εξής:

- Η απουσία ενός ενιαίου συστήματος / φορέα διάγνωσης των αναγκών και σχεδιασμού, παρακολούθησης, αξιολόγησης και πιστοποίησης των προγραμμάτων και διαδικασιών επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων, ώστε να είναι αποτελεσματική και αποδοτική, υψηλής ποιότητας, να εναρμονίζεται με τις πραγματικές ανάγκες των υπηρεσιών και να καταγράφονται οι αποκτηθείσες δεξιότητες.
- Η δυσκολία υποκίνησης του ανθρώπινου δυναμικού.

⁴³ Υ.Ε Δ.Δ. & Α (2007). Επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο σελ 45

- Ο αργός ρυθμός και η αποσπασματική και μη στοχευμένη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς περιφερειακές υπηρεσίες για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της Διοίκησης.
- Η προσήλωση σε παραδοσιακές μεθόδους διοίκησης και λειτουργίας.
- Η προσήλωση σε ιεραρχικές σχέσεις, η περιχαράκωση καθηκόντων και αρμοδιοτήτων, η δυσχέρεια ομαδικής εργασίας ή οριζόντιας συνεργασίας ή ενδοϋπηρεσιακής ή δι-υπηρεσιακής συνεργασίας.
- Η ελλείψεις βασικών και συμπληρωματικών υποδομών οργάνωσης και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, ειδικά σε υπηρεσίες στην επαρχία.
- Ο μεγάλος αριθμός περιττών διαδικασιών και διαδικασιών, με αρνητικό ισοζύγιο κόστους – οφέλους για τους πολίτες αλλά και το δημόσιο συμφέρον.

Τέλος, στην ανάλυση SWOT που εμπεριέχεται στο επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο, καταγράφονται οι διαφαινόμενες **απειλές** για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο, οι οποίες αξιολογούνται ως προς τη δικαιολογητική τους βάση ως εξής:

- Η αδυναμία δημιουργίας στο εσωτερικό των δημοσίων οργανισμών, αποτελεσματικών δομών και μηχανισμών ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και η αδυναμία των υπαρχουσών δημοσίων δομών επιμόρφωσης να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σε προγράμματα εκπαίδευσης μεγαλύτερης διάρκειας και νέων ποιοτικών απαιτήσεων. Ο παράγοντας αυτός χρήζει άμεσης επέμβασης και βελτίωσης από το πρώτο κιόλας στάδιο υλοποίησης του νέου επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο, διότι διαφορετικά τόσο οι λειτουργικές διαδικασίες όσο και το πιο καίριο κομμάτι της δημόσιας διοίκησης που είναι το ανθρώπινο δυναμικό της δεν θα μπορέσουν να αναβαθμιστούν ουσιαστικά και θα εξακολουθήσουν να χαρακτηρίζονται από διαφορετικές ταχύτητες αποτελεσματικότητας, την ίδια ώρα που σημαντικό τμήμα του ανθρώπινου δυναμικού θα εξακολουθήσει να είναι αποκλεισμένο από την ενεργό δράση.
- Οι αντιστάσεις στην εισαγωγή σύγχρονων ρυθμίσεων και η άρνηση μεταβολών στον τομέα της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού αποτελεί το σημαντικότερο εμπόδιο στην επιτυχία του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Ο παράγοντας αυτός, αν δεν αντιμετωπιστεί γρήγορα και αποφασιστικά θα

έχει άμεσο αντίκτυπο στην παράταση της διαπιστωμένης μειωμένης αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών.

- Οι αντιστάσεις στον εκσυγχρονισμό δομών και συστημάτων που απαιτούν αλλαγές στην οργάνωση της εργασίας κρίνονται επίσης ως υψηλής σημαντικότητας κίνδυνοι, καθώς συνήθως συνοδεύονται από απαρχαιωμένες αντιλήψεις διαχείρισης και άρνηση μεταβολής του καθιερωμένου ως σήμερα τρόπου εργασίας, προσαρμογής στις νέες απαιτήσεις και εξελίξεις, εισαγωγής καινοτομιών και αξιοποίησης όλων των διαθέσιμων τεχνικών και μη εργαλείων.
- Η άκριτη αντιγραφή διεθνών πρακτικών, χωρίς τις απαραίτητες προσαρμογές στην Ελληνική πραγματικότητα, μόνο και μόνο για να καταγραφούν ως κινήσεις προς την κατεύθυνση μεταρρυθμίσεων, η οποία εκτιμάται ότι σε πολλές περιπτώσεις θα επιφέρει αμφίβολα ή και αρνητικά αποτελέσματα.
- Η χρόνια αδυναμία εξασφάλισης της απαραίτητης πειθαρχίας για την οριζόντια και ολοκληρωμένη αντιμετώπιση ζητημάτων, την εφαρμογή πλαισίου καλής νομοθέτησης και την αξιολόγηση των επιπτώσεων των νομοθετικών ρυθμίσεων. Το γεγονός αυτό μόνο αρνητικές επιπτώσεις μπορεί να επιφέρει, παρατείνοντας το νομοθετικό χάος και την ταλαιπωρία πολιτών και επιχειρήσεων για θέματα που τους ενδιαφέρουν.
- Η αδυναμία εξασφάλισης των αναγκαίων προϋποθέσεων για την πλήρη αξιοποίηση των ΤΠΕ και την ανάπτυξη υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Η αδυναμία εξασφάλισης της απαραίτητης δι-υπουργικής συνεργασίας για την ολιστική προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων, με κίνδυνο εφαρμογής αποσπασματικών μέτρων και μείωσης της αποδοτικότητας του συνολικού εγχειρήματος της μεταρρύθμισης, λόγω της αδυναμίας αντιμετώπισης αντιδράσεων από στελέχη των υπηρεσιών, πολίτες κλπ. αλλά και της ανάγκης εξυπηρέτησης σκοπών και πολιτικών μεμονωμένων Υπουργείων και υπηρεσιών.⁴⁴

Επιπρόσθετα, προς τις απειλές για τον τομέα που καταγράφονται στην ανάλυση SWOT του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο, στο πλαίσιο της εκ των προτέρων αξιολόγησης κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν ως ειδικότεροι κίνδυνοι

⁴⁴ Υ.Ε Δ.Δ. & Α (2007). Επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο σελ 45

για τον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, που συνάδουν και ενισχύουν περαιτέρω την γενική αναπτυξιακή στρατηγική και τις επιλογές του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο, και οι εξής:

- Η χρόνια και συνεχιζόμενη, ηθελημένη ή μη, αδυναμία λήψης σαφών και ουσιαστικών μέτρων και απόδοσης ορατών και ουσιαστικών αποτελεσμάτων για την ενίσχυση της διαφάνειας και την πάταξη της διαφθοράς.
- Η μη οριζόντια, αλλά και ειδικά στοχευμένη όπου και όταν χρειάζεται, εφαρμογή των πολιτικών και των μέτρων διοικητικής μεταρρύθμισης.
- Η μη εφαρμογή συστημάτων Διοίκησης με στόχους και Μέτρησης της αποδοτικότητας.
- Η μη προσέλκυση επενδύσεων από το εξωτερικό λόγω της γραφειοκρατίας και του δαιδαλώδους θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου.
- Ο αποκλεισμός ειδικών ομάδων πληθυσμού από τις δημόσιες υπηρεσίες λόγω αντικειμενικών αδυναμιών (ΑΜΕΑ – προβλήματα προσβασιμότητας, μετανάστες –προβλήματα συνεννόησης λόγω γλώσσας, έλλειψης γνώσεων, κλπ.)
- Η μη υλοποίηση επαρκών ενεργειών δημοσιότητας του επιχειρησιακού προγράμματος των Δ.Ε.Κ.Ο αφενός προς τους πολίτες και αφετέρου μεταξύ των διαφόρων επιπέδων και υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, ως εργαλείο διάχυσης, πληροφόρησης και επικοινωνίας για τις ανάγκες, τους στόχους, την στρατηγική, τις υλοποιηθείσες ενέργειες, τα αντιμετωπιζόμενα προβλήματα, τα αποτελέσματα, την αποκτηθείσα τεχνογνωσία κλπ.
- Η μη προσέλκυση υψηλού επιπέδου στελεχών από τον ιδιωτικό τομέα για τη βελτίωση της διοίκησης και της αποτελεσματικότητας Δημοσίων Υπηρεσιών και Οργανισμών.⁴⁵

⁴⁵ Υ.Ε.Δ.Δ. & Α (2007). Επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο σελ 51

4 Συμπεράσματα – Διαπιστώσεις από την έρευνα

4.1 Εισαγωγή

Στην χώρα μας υπάρχουν σοβαρά προβλήματα στο τομέα των δημόσιων υπηρεσιών, τα οποία όμως δεν είναι άλυτα. Με την υιοθέτηση πετυχημένων πρακτικών και την προσαρμογή στο ελληνικό Δίκαιο και τρόπος βίωσης θα μπορούσαν να επιτευχθούν κάποια αποτελέσματα..

4.2 Η εσωτερική δομή και λειτουργία Των ΔΕΚΟ

Αφιερωτική προϋπόθεση για να δομηθεί και να λειτουργήσει αποτελεσματικά οι ΔΕΚΟ είναι να απελευθερωθεί από κομματικές και άλλου τύπου εξαρτήσεις και προς την κατεύθυνση αυτή προτείνονται τα εξής:⁴⁶

- «Καθιέρωση του θεσμού των επί θητεία γενικών και ειδικών γραμματέων στα Υπουργεία οι οποίοι θα επιλέγονται ανάμεσα σε υπηρεσιακούς παράγοντες που θα διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα.
- Επιλογή προϊστάμενων οργανικών μονάδων από το επίπεδο της διεύθυνσης και άνω με τετραετή θητεία από σώμα με την ευρύτερη δυνατή αντιπροσωπευτικότητα, με ανοικτή προκήρυξη και διαδικασία βάσει φακέλου (τυπικών προσόντων) και συνέντευξης με ειδικά κριτήρια που θα ορίσει ο νόμος. Τα μη αιρετά μέλη θα πρέπει να είναι είτε τα αρχαιότερα είτε να επιλέγονται με κλήρωση μεταξύ ατόμων που θα έχουν τα σχετικά τυπικά προσόντα για να μετέχουν στη σύνθεση.
- Ανάλογης αντιπροσωπευτικότητας συγκρότηση των λοιπών υπηρεσιακών/ πειθαρχικών συμβουλίων (ως προς τα 2/3 που πρέπει κατά το Σύνταγμα να είναι δημόσιοι υπάλληλοι). Δημοσίευση των αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων (χωρίς φυσικά αναγραφή του ονόματος του παραπεφθέντος υπαλλήλου) στην αντίστοιχη ιστοσελίδα της δημόσιας υπηρεσίας.
- Δημιουργία διυπουργικών κλάδων στους τομείς που απαιτείται πάγια διυπουργική συνεργασία ώστε να παρακάμπτονται τα πολιτικά προβλήματα που δημιουργούνται όταν δύο ή περισσότερα υπουργεία καλούνται να

⁴⁶ Κέφης Ν.Βασ., 1998, Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων & Οργανισμών Εκδότης: ΝΙΚΗΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε & ΣΙΑ ΟΕ ΕΚΔ. INTERBOOKS σελ 88

συνεργασθούν. Από κει και πέρα, θα πρέπει να υπάρξουν οι ακόλουθες δομές στη δομή και διάρθρωσή της Δ.Δ. και συγκεκριμένα:»

4.2.1 Η κρατική διοίκηση

Είναι προφανές, ότι η προγραμματιζόμενη διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να συμπεριλάβει μέτρα ολοκλήρωσης και απλοποίησης των οργανωτικών δομών της κρατικής διοίκησης, ώστε με την δραστική εξοικονόμηση πόρων, χρόνου, διαδικασιών και αναγκών συντονισμού να αυξηθεί τόσο η αποδοτικότητα όσο και η αποτελεσματικότητά της. Ειδικά ως προς τις Περιφέρειες, θα πρέπει να μειωθεί ο αριθμός τους, να ισορροπήσουν –κατά το δυνατό- τα μεγέθη τους και να ενταχθούν σε αυτές όσο το δυνατόν περισσότερες από τις διάσπαρτες, σήμερα, περιφερειακές δομές του κράτους και των νομικών του προσώπων.

4.2.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση

Το ζήτημα του εκσυγχρονισμού της διάρθρωσης των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, αποτελεί ένα εξαιρετικά σημαντικό θέμα για το οποίο η Ο.Κ.Ε. επιφυλάσεται να τοποθετηθεί μελλοντικά με άλλη, ειδική για το θέμα, Γνώμη. Στο σημείο όμως αυτό πρέπει να τονισθεί ότι η λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης γενικότερα θα καταστεί πιο αποτελεσματική με την περαιτέρω συνένωση πρωτοβάθμιων όσο και των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ υπό την προϋπόθεση ότι αυτή θα συνοδευτεί με την μεταφορά ανάλογων πόρων και θα γίνει με ενιαία κριτήρια αποτελεσματικότητας. Η συνένωση επίσης θα διευκολύνει την αποσυγκέντρωση πολλών ευθυνών, την άσκηση νέων αρμοδιοτήτων «κοντά στον πολίτη» και την αποσυμφόρηση του κράτους που αποτελούν κεντρικά ζητούμενα της διοικητικής μεταρρύθμισης στη χώρα μας.⁴⁷

4.2.3 Η διάρθρωση των επί μέρους δημοσίων υπηρεσιών

Βασικό αξίωμα του οργανωτικού ανασχεδιασμού είναι η αρχή « Ότι λειτουργεί επαρκώς δεν μεταβάλλεται». Συνεπεία της εν λόγω αρχής: α. Η τεκμηρίωση της κατεύθυνσης και της έκτασης των επιχειρούμενων οργανωτικών αλλαγών βάσει συστηματικής μελέτης και ανάλυσης των υφιστάμενων δυσλειτουργιών συνιστά μεθοδολογικό προαπαιτούμενο κάθε ανασχεδιαστικής διαδικασίας β. Επιβάλλεται οι επιχειρούμενες αλλαγές να ανταποκρίνονται με

⁴⁷ Κέφης Ν.Βασ., 1998, Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων & Οργανισμών, Εκδότης: ΝΙΚΗΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε & ΣΙΑ ΟΕ ΕΚΔ.INTERBOOKS σελ 162-168

ακρίβεια στα διαγνωσθέντα προβλήματα. Κατά τον ανασχεδιασμό της αναδιάρθρωσης θα πρέπει να αποφεύγεται να συρράπτονται και να συμπαρατίθενται ατάκτως διαφορετικές λογικές και διαφορετικές στοχεύσεις διότι το πεδίο εφαρμογής (εν προκειμένω το εκάστοτε υπουργείο ή νομικό πρόσωπο) αποτελεί ενιαίο σύστημα και ελλοχεύει ο κίνδυνος αν οι δρομολογούμενες αλλαγές δεν είναι συνεκτικές μεταξύ τους, να αλληλοεξουδετερώνονται ή να προκαλούν παρενέργειες σε άλλα σημεία του συστήματος. Τέλος, ο εντοπισμός και η ανάλυση των δυσλειτουργικών πεδίων και η επεξεργασία λύσεων απαιτεί την ουσιαστική συμμετοχή όλων των συνεμπλεκόμενων στην άσκηση των λειτουργιών αυτών συλλογικών υποκειμένων: εργαζομένων, συναλλασσόμενων, συνεργαζόμενων υπηρεσιών, προμηθευτών κλπ. Προς την κατεύθυνση αυτή, προτείνονται:

α. ο οργανωτικός σχεδιασμός να ξεκινά από το σαφή και αναλυτικό προσδιορισμό της κοινωνικής αποστολής και του αναπτυξιακού οράματος του δημόσιου φορέα

β. προηγούμενος να γίνεται μία πρώτη επεξεργασία σε στρατηγικό επίπεδο της ακολουθητέας πολιτικής και ο προσδιορισμός του ρόλου που θα κληθεί να παίξει στα πλαίσιά της ο υπό συγκρότηση ή αναδιοργάνωση φορέας, με έμφαση στα μεσο-μακροπρόθεσμα αποτελέσματα που αναμένεται να διασφαλίσει.

γ. το περιεχόμενο των διαδικασιών να επικαθορίζεται από τα επιθυμητά χαρακτηριστικά της παρεχόμενης υπηρεσίας τα οποία θα πρέπει να εναρμονίζονται με τις ανάγκες και τα χαρακτηριστικά των υπό-ομάδων στόχων προς τις οποίες απευθύνεται η συγκεκριμένη υπηρεσία.

Για να εφαρμοσθούν οι ανωτέρω αρχές διαδικαστικού σχεδιασμού στην ελληνική διοίκηση, θα απαιτηθεί κατ' αρχήν ένας Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας⁴⁸ ο οποίος θα ενσωματώνει κανόνες σχεδιασμού διαδικασιών καθώς και τις ελάχιστες ποιοτικές προδιαγραφές που θα πρέπει να τηρούνται κατά τον σχεδιασμό ενώ παράλληλα θα προβλέπει και ένα μηχανισμό εμπέδωσης των κανόνων αυτών. δ. Η εκτίμηση των αναγκαίων θέσεων εργασίας ανά ιεραρχικό επίπεδο και ειδικότητα, πρέπει να ακολουθεί τα εξής βήματα:

⁴⁸ Κέφης Ν.Βασ., 1998, Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων & Οργανισμών, Εκδότης: ΝΙΚΗΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε & ΣΙΑ ΟΕ ΕΚΔ.INTERBOOKS σελ 171

«1. Με βάση την αποστολή και το όραμα του οργανισμού προσδιορίζονται σε προγενέστερο στάδιο (προγραμματισμός) οι *επιθυμητές επιπτώσεις* (outcomes) και *εκροές* (outputs) από την δράση του οργανισμού. 2. Καθορίζονται οι *βασικές διαδικασίες* που οδηγούν στις επιθυμητές εκροές. 3. Μέσα από αυτές εντοπίζονται οι αναγκαίες δεξιότητες οι οποίες ενοποιούνται σε *γενικές κατηγορίες δραστηριοτήτων*. 4. Σχεδιάζονται οι *ροές εργασίας* (δραστηριότητες, ενέργειες) για κάθε εκροή. 5. Εκτιμώνται και αθροίζονται οι *μέσοι αναγκαίοι χρόνοι* των βημάτων κάθε ροής για την παραγωγή μιας μονάδας αποτελέσματος που εμπίπτουν σε κάθε κατηγορία δραστηριοτήτων. 6. Πολλαπλασιάζονται οι μέσοι αναγκαίοι χρόνοι ανά μονάδα αποτελέσματος με τον εκτιμώμενο όγκο εκροών σε ετήσια βάση. 7. Ο συνολικός αναγκαίος εργασιακός χρόνος ανά κατηγορία δραστηριοτήτων που προέκυψε έτσι διαιρείται με το νόμιμο ωράριο και προκύπτουν οι αναγκαίες θέσεις εργασίας ανά ειδικότητα στο επίπεδο εφαρμογής (δηλ. την παραγωγική βάση της οργάνωσης). 8. Οι θέσεις αυτές θα πρέπει να υποδιαιρούνται σε οργανωτικές υπό-μονάδες με κριτήριο τον αριθμό υφισταμένων που δύναται και πρέπει να εποπτεύσει ένας προϊστάμενος. Βασικοί παράμετροι που καθορίζουν τον αριθμό αυτό είναι η πολυπλοκότητα του εργασιακού αντικειμένου, η βαρύτητα των εκροών και επιπτώσεων από την δραστηριότητα της οργάνωσης, ο βαθμός σταθερότητας του περιβάλλοντος της οργάνωσης και τυποποίησης των διαδικασιών, η έκταση συγκέντρωσης ή αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων και της ενδο-οργανωτικής εξουσίας, η ποιότητα της επικοινωνίας μέσα στη μονάδα και το επίπεδο εμπειρίας και εκπαίδευσης του προσωπικού.»⁴⁹

4.3 Για ένα ορθολογικό και αξιολογούμενο προγραμματισμό

Προκειμένου να αναβαθμιστεί και επεκταθεί ο θεσμός του επιχειρησιακού προγραμματισμού στις ΔΕΚΟ προτείνονται τα εξής:

- Η σταδιακή επέκταση/υλοποίηση του θεσμού των επιχειρησιακών σχεδίων/προγραμμάτων (σε τετραετή βάση) σε όλους τους φορείς της δημόσιας διοίκησης, όπως υπουργεία, Περιφέρειες, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΑΕΙ, ΤΕΙ, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, Οργανισμοί κ.ά.)

⁴⁹ Κέφης Ν.Βασ., 1998, Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων & Οργανισμών Εκδότης: ΝΙΚΗΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε & ΣΙΑ ΟΕ ΕΚΔ. INTERBOOKS σελ 173

- Η μεγαλύτερη εξειδίκευση και ολοκλήρωση ρυθμίσεων, προδιαγραφών και διαδικασιών στη σχετική νομοθεσία, κατά το πρότυπο των επιχειρησιακών σχεδίων των δήμων.
- Εισαγωγή διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης σε όλα τα επιχειρησιακά σχέδια/προγράμματα, κάτι που ήδη προβλέπεται για τον προγραμματισμό των
- Η εφαρμογή της στοχοθεσίας βάσει δεικτών σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες σε συνδυασμό με τα επιχειρησιακά τους σχέδια/προγράμματα.
- Παράλληλα, θα πρέπει να λειτουργήσει ένα σύστημα ελέγχου και αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγραμματισμού στη Δ.Δ. και προς την κατεύθυνση αυτή προτείνεται:
- Η καθιέρωση θεσμών και διαδικασιών όχι μόνον εσωτερικού αλλά και εξωτερικού ελέγχου και αξιολόγησης της υλοποίησης των επιχειρησιακών σχεδίων με υποβολή και σχετικών προτάσεων βελτίωσης
- Η συγκρότηση διαδικασιών διαβούλευσης με φορείς της κοινωνίας των πολιτών και χρήστες υπηρεσιών όχι μόνον για την έγκριση αλλά και για τον έλεγχο και την αξιολόγηση της υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων
- Η συγκέντρωση πορισμάτων αξιολογήσεων και ελέγχων της υλοποίησης επιχειρησιακών σχεδίων από κεντρικούς φορείς που θα αναλάβουν τη διατύπωση γενικών κατευθύνσεων και προδιαγραφών υλοποίησης⁵⁰

Στο πλαίσιο αυτό είναι αναγκαία ή δημιουργία σταθερών θεσμών πολυεπίπεδης συνεργασίας των εμπλεκόμενων φορέων τόσο στις επιτελικές όσο και στις εκτελεστικές λειτουργίες ώστε να αποφευχθούν συνθήκες ανισοκατανομής του πολιτικού και οικονομικού κόστους. Στο μεν επίπεδο του επιτελικού κεντρικού κράτους (υπουργεία):

- θα παράγονται τα μακροπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα στρατηγικά σχέδια,
- θα τίθενται προδιαγραφές τελικών αποτελεσμάτων καθώς και ενδιάμεσων και τελικών παραδοτέων
- θα τίθενται ποσοτικοποιημένοι στόχοι και θα επιλέγονται οι κατάλληλοι δείκτες μέτρησης

⁵⁰ Δαλαμάγκας, Βασίλειος Α. 2003 Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική, Σταμούλης σελ 121-124

- θα γίνονται οι τελικές αξιολογήσεις των δημοσίων πολιτικών. Στο επίπεδο φορέων υλοποίησης (ΝΠΔΔ & ΝΠΙΔ, ΟΤΑ κλπ):
- ο κεντρικός σχεδιασμός θα προσαρμόζεται στις τοπικές ή τομεακές ιδιαίτερες συνθήκες
- θα υλοποιούνται οι συνολικές κατευθύνσεις και πολιτικές και θα πραγματοποιούνται οι μετρήσεις απόδοσης. Σε κάθε φάση θα πρέπει ασφαλώς να προβλεφθούν οι κατάλληλες διαδικασίες διαβούλευσης με συμμετοχή των «τελικών δικαιούχων» των πάσης φύσεως δημοσίων πολιτικών (πολίτες, επιχειρήσεις, ενώσεις πολιτών κλπ.) και τους οργανωμένους φορείς εκπροσώπησής τους. Τέλος, είναι ανάγκη κάποιοι δημόσιοι υπάλληλοι να απαλλάσσονται από τα τρέχοντα καθήκοντά τους και να τους ανατίθεται ο προγραμματικός σχεδιασμός και η παρακολούθηση του προγραμματισμού αυτού.

4.4 Οικονομικά ζητήματα

Για τον λόγο αυτό απαιτείται α) να πραγματοποιηθεί άμεσα η μεταρρύθμιση του τρόπου κατάρτισης, εκτέλεσης και αξιολόγησης του προϋπολογισμού, με βάση τις σύγχρονες πρακτικές λογιστικής παρακολούθησης και ταυτόχρονα β) να ενισχυθεί η διαχειριστική ικανότητα όσων εκ των υφιστάμενων μηχανισμών της διοίκησης (ειδικές υπηρεσίες, διευθύνσεις, όργανα, αρχές. κ.λπ.) εμπλέκονται με τη σύνταξη, την εκτέλεση και τον έλεγχο της υλοποίησής του. Προς την κατεύθυνση αυτή, προτείνεται:

- Ο προϋπολογισμός βάσει προγράμματος που θα αποτελέσει τον πυρήνα της μεταρρύθμισης για τις ΔΕΚΟ και να εισάγει συνολικά μια ευρύτερη πρακτική σχεδιασμού και διαχείρισης των προγραμμάτων του δημόσιου τομέα. Δηλαδή μια μεθοδολογία που θα βασίζεται σε συνεχείς βελτιώσεις της απόδοσης, στο οικονομικό όφελος, στην αξία του χρήματος που δαπανάται και σε υπηρεσίες προς τον πολίτη και τις επιχειρήσεις.
- Το κοινοβούλιο επιβάλλεται να αναλάβει μεγαλύτερο και ουσιαστικότερο ρόλο στην κατάρτιση και την υλοποίηση του προϋπολογισμού. Καλό παράδειγμα προς μελέτη αποτελεί το Γραφείο Προϋπολογισμού που λειτουργεί στο αμερικανό Κογκρέσο.

- Οι προϋπολογισμοί να καταρτίζονται με διάρκεια μεγαλύτερη του έτους και να συμβαδίζουν με το δημοσιονομικό πρόγραμμα τριετίας που υποβάλλεται στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.
- Να αλλάξει το σύστημα ταξινόμησης όλων των δαπανών και το νέο σύστημα κωδικοποίησης και ταξινόμησης των δαπανών με βάση πρόγραμμα, να γίνει πιο αναλυτικό.
- Να βελτιωθεί η διαδικασία συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών δεδομένων.
- Να πραγματοποιείται η τήρηση των λογαριασμών όχι με βάση τις χρηματικές εκταμιεύσεις αλλά με βάση τα πραγματοποιηθέντα έσοδα και δαπάνες και να αναπτυχθεί το κατάλληλο πληροφοριακό σύστημα για να το υποστηρίξει.
- Να δημοσιεύεται σε συγκεκριμένα χρονικά διαστήματα η εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού. Δηλαδή θα πρέπει να διατίθενται δημόσια όλα τα επιμέρους στοιχεία του προϋπολογισμού με κατανοητό τρόπο και να υποβάλλονται εκθέσεις για τον τρόπο διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και τα έως τότε αποτελέσματα επίτευξης των στόχων που έχουν τεθεί.
- Στο σκέλος των εσόδων η έμφαση πρέπει να δοθεί στην αύξησή τους όχι μέσω της επιβολής νέων φόρων αλλά της σύλληψης της φορολογητέας ύλης. Πιο συγκεκριμένα αυτό συνεπάγεται ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής θα πρέπει να αποτελέσει βασικό πυλώνα της δημοσιονομικής διαχείρισης. Για το λόγο αυτό η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής πρέπει να εντάσσεται σε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα με πολυετή χρονικό ορίζοντα και να αποτυπώνει με σαφήνεια το μέγεθος της εισφοράς του αναμενόμενου οφέλους στον κρατικό προϋπολογισμό.
- Ειδικότερα κάθε υπουργείο πρέπει να αναπτύξει επαρκή μηχανισμό τεκμηρίωσης και δημοσιονομικής διαχείρισης ικανό να πραγματοποιεί με αποτελεσματικότητα τη διαχείριση των δαπανών και εσόδων του αλλά και των εποπτευόμενων φορέων και νομικών προσώπων. Αυτό θα επιτρέψει ένα μεγαλύτερο περιθώριο κατανομής και ανακατανομής δαπανών ενός Υπουργείου στο πλαίσιο του εγκεκριμένου προϋπολογισμού του.

- Να εκσυγχρονισθούν τόσο σε επίπεδο τεχνολογικών μέσων όσο και σε επίπεδο κατάρτισης στελεχών οι μηχανισμοί συλλογής των φόρων με γνώμονα και τον περιορισμό του κόστους.
- Το Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να προβεί στις απαραίτητες θεσμικές και διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις ώστε να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις εκτέλεσης προϋπολογισμού βάσει προγράμματος.
- Να αναβαθμιστεί άμεσα η λειτουργία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους ώστε να ανταποκρίνεται στις αυξημένες διαχειριστικές απαιτήσεις που επιβάλλει ο σχεδιασμός και η εκτέλεση προϋπολογισμού βάσει προγράμματος.
- Να ενισχυθεί η ικανότητα των αρμοδίων υπηρεσιών που εμπλέκονται στην κατάρτιση του προϋπολογισμού ώστε να προβαίνουν στην κατάρτιση μακροοικονομικών μοντέλων και βελτιστοποίησης δημοσιονομικών εσόδων δαπανών.
- Απαιτείται να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν συστήματα εσωτερικού ελέγχου (internal audit) .
- Είναι απαραίτητο να εφαρμοστούν συστήματα εξωτερικού ελέγχου των οικονομικών καταστάσεων και εκθέσεων των Δ.Ε.Κ.Ο και λοιπών εποπτευόμενων και δημόσιων φορέων
- Να ενισχυθούν οι δομές διαφάνειας και λογοδοσίας καθώς και να αναδειχτεί σε βασικό στάδιο της διαδικασίας κατάρτισης και έγκρισης του προϋπολογισμού ο θεσμός της διαβούλευσης για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να αποδοθεί στο σχεδιασμό του προγράμματος μετάβασης από την υφιστάμενη μεθοδολογία κατάρτισης και εκτέλεσης προϋπολογισμού στην νέα μεθοδολογία του προϋπολογισμού βάσει προγράμματος. Για τον λόγο αυτό είναι αναγκαίο να υπάρξει i) εκτενής και λεπτομερής παρουσίαση του υφιστάμενου προγραμματισμού και ii) ανοιχτή και διευρυμένη δημόσια συζήτηση για τα επιμέρους ζητήματα που ανακύπτουν. Η αλλαγή του τρόπου σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού αποτελεί τη μεγαλύτερη ίσως μεταρρυθμιστική προσπάθεια των τελευταίων ετών και ως εκ τούτου επιβάλλει διευρυμένη συναίνεση και ισχυρή πολιτική και κοινωνική δέσμευση, ώστε να υλοποιηθεί στην πράξη. (www.essd.gr)

4.5 Ειδικά θέματα

4.5.1 Νομοπαρασκευαστική διαδικασία

Κάθε νομοθετική πρωτοβουλία θα διέπεται από τις αρχές της καλής νομοθέτησης. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση αξιολόγησης η οποία:

1. Θα προσδιορίζει το προς διευθέτηση πρόβλημα.
2. Θα απαντά στο ερώτημα εάν η θέσπιση ενός νέου νόμου είναι αναγκαία και θα πρέπει να κάνει μια αποτίμηση εφαρμογής της υφιστάμενης για το θέμα αυτό νομοθεσίας.
3. Θα διερευνά την καταλληλότητα των λύσεων που δίνει το νομοθέτημα, εάν δηλαδή οι διατάξεις του νόμου θα πετύχουν τον επιδιωκόμενο στόχο.
4. Θα εκτιμά τις παρενέργειες που ο νόμος αυτός μπορεί να επιφέρει σε άλλους τομείς, όπως η ανάπτυξη, η απασχόληση, η κοινωνική συνοχή, το περιβάλλον, η περιφερειακή συνοχή.
5. Φυσικά αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας αυτής είναι η εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους του νομοθετήματος που ναι μεν έχει ανατεθεί από το Σύνταγμα στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, πλην όμως είναι κοινή η διαπίστωση ότι στην πράξη (είτε λόγω δομικών αδυναμιών είτε λόγω ασφυκτικών προθεσμιών) οι σχετικές εκθέσεις έχουν πολλά κενά.
6. Η έκθεση θα πρέπει να δημοσιοποιείται και στη συνέχεια να δίνεται χρόνος για τον αναγκαίο κοινωνικό διάλογο με τους εμπλεκόμενους φορείς αλλά και τα θεσμικά όργανα κοινωνικού διαλόγου, όπως η Ο.Κ.Ε. Κατά τη διαβούλευση αυτή, θα πρέπει να υπάρχει επαρκής πληροφόρηση των εμπλεκόμενων σχετικά με τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της οι ΔΕΚΟ. (www.essd.gr)

Η έκθεση θα πρέπει να συντάσσεται από μία επιτροπή που θα είναι εκτός των δομών των υπουργείων ώστε να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία της αλλά και η δυνατότητά της να βλέπει σφαιρικά το όλο ζήτημα και όχι από τη μεμονωμένη

σκοπία του κάθε Υπουργείου. Συμπληρωματικά σε όλα αυτά που αφορούν στη νομοπαρασκευαστική νομοθεσία, θα πρέπει να προβλεφθούν και τα εξής:

α. Το κάθε νομοθέτημα να συνοδεύεται από συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής (έκδοση κανονιστικών πράξεων, χρηματοδότηση κ.λπ.).

β. Περιοδική (π.χ. ανά τριετία) αξιολόγηση των νόμων και του τρόπου εφαρμογής τους.

γ. Κωδικοποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας. Η σχετική διαδικασία θα βοηθήσει και το νομοθέτη να επισημάνει αντιφάσεις και να τις άρει αλλά και στους εφαρμοστές του νόμου να γνωρίζουν τι πράγματι ισχύει. (www.essd.gr)

4.5.2 Η αναβάθμιση της συμμετοχής στις ευρωπαϊκές διαδικασίες

Προκειμένου να βελτιωθεί σημαντικά η συμμετοχή της χώρας μας στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, καθώς και η ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις και προδιαγραφές προτείνονται τα εξής:

- Ο εκσυγχρονισμός και ανασχεδιασμός των διαδικασιών προγραμματισμού και υλοποίησής του ,
- Η λειτουργία μονάδων-παρατηρητηρίων (τεκμηρίωση, αξιολόγηση, συστηματοποίηση-διάχυση πληροφόρησης) ευρωπαϊκής πολιτικής στα Υπουργεία, ενδεχομένως σε συνεργασία με αντίστοιχες μονάδες των ΑΕΙ της χώρας.
- Η διαρκής επιμόρφωση των διοικητικών στελεχών που εκπροσωπούν την χώρα και η καθιέρωση/τήρηση υποχρέωσής τους για σύνταξη εμπειριστατωμένων σχετικών εκθέσεων που θα κοινοποιούνται σε όλα τα συναρμόδια όργανα και όχι μόνο στον προϊστάμενο Υπουργό.
- Η αναβάθμιση των διαδικασιών διαβούλευσης με τους κοινωνικούς φορείς στο πλαίσιο του αναπτυξιακού σχεδιασμού και της υλοποίησής του, με βασικούς στόχους την αναβάθμιση της ποιότητάς τους, αφενός, και, αφετέρου, την αποφυγή κοινωνικών συγκρούσεων και αντιδράσεων. (www.essd.gr)

4.6 Προτάσεις για αποτελεσματική διοίκηση στις Δημόσιες Επιχειρήσεις

Στην βιβλιογραφία γίνεται λόγος για το δίλημμα του κρατισμού ή των ιδιωτικοποιήσεων των δημοσίων επιχειρήσεων. Ένας εναλλακτικός στρατηγικός στόχος η κοινωνικοποίησή τους. Κοινωνική ιδιοκτησία, κοινωνική λειτουργία και κοινωνικός έλεγχος των Δ.Ε.. Στο παρακάτω κείμενο υπάρχουν 18 προτάσεις για κοινωνικοποίηση τους:

«1. Ο σκοπός των Δ.Ε. Προτείνουμε ένα νέο μοντέλο δημόσιας επιχείρησης. Στην κατεύθυνση αυτή οι Δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες είναι και επιχειρήσεις, αλλά και δημόσιες, οφείλουν να υπηρετούν 6 βασικά κριτήρια και με βάση αυτά να αξιολογούνται. Πρώτον η ικανοποιητική ποιότητα αλλά και ταχύτητα προσφερόμενων υπηρεσιών. Δεύτερο κριτήριο οι τιμές των προσφερόμενων υπηρεσιών, ώστε αφενός να είναι προσιτές από τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα αφετέρου να συμβάλλουν στην ανάπτυξη . Για τις δημόσιες επιχειρήσεις δεν μπορεί να είναι καθοριστικό και αποκλειστικό κριτήριο λειτουργίας και αξιολόγησης η κερδοφορία τους. Τρίτο κριτήριο είναι η ασφάλεια των παρεχόμενων υπηρεσιών (πχ ποιότητα νερού, ασφάλεια στις συγκοινωνίες αεροπορικές, ακτοπολικές, σιδηροδρομικές, αεροπορικές μεταφορές κλπ) τέταρτο κριτήριο η συμβολή στην απασχόληση, πέμπτο κριτήριο η συμβολή στην τεχνολογική και γενικότερη ανάπτυξη και έκτο η συμβολή στην αναβάθμιση του περιβάλλοντος και του πολιτισμού.

2. Ενίσχυση του δημόσιου, κοινωνικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα των Δ.Ε., δηλαδή Δ.Ε. μοχλός ανάπτυξης της οικονομίας, ΔΕ στην υπηρεσία της κοινωνίας. Η πρόσφατη και γενικότερη εμπειρία φέρνει στην επικαιρότητα και επιβάλλει πλήρη έλεγχο (περιλαμβανομένου του ιδιοκτησιακού) των σημαντικότερων ή στρατηγικής σημασίας Δ.Ε. που σημαίνει Α.Ε. με μοναδικό μέτοχο το δημόσιο. Σε μία τέτοια κατεύθυνση που εξαρτάται βεβαίως από τον συσχετισμό δυνάμεων πρώτος στόχος μπαίνει η επανάκτηση της πλειοψηφίας των μετοχών των Δ.Ε. που ιδιωτικοποιήθηκαν πλειοψηφικά (πχ ΟΤΕ, ΕΛΠΕ, ΟΠΑΠ) αλλά και ενίσχυση της συμμετοχής του κράτους στις Δ.Ε. που η συμμετοχή σήμερα είναι οριακή υπέρ του Δημοσίου (πχ ΔΕΗ) και η κυβέρνηση επιδιώκει την παραπέρα ιδιωτικοποίηση.

3. Προβάλλουμε σαν βασικό στόχο τον ουσιαστικό έλεγχο των Δ.Ε., πορεία κοινωνικοποίησης των Δ.Ε. με έλεγχο εργατικό, κοινωνικό, κοινοβουλευτικό.

Προτείνουμε τον έλεγχο των Δ.Ε. με τη συμμετοχή των εργαζομένων, κοινωνικών φορέων και χρηστών των υπηρεσιών τους σε όλα τα επίπεδα λήψης και υλοποίησης αποφάσεων. Επαναφορά με επικαιροποίηση του Ν.1365/83 «Περί κοινωνικοποίησης» -χωρίς φυσικά το απεργοκτόνο άρθρο 4- και προοπτικά σε όλη την δημόσια διοίκηση με τροποποιήσεις που επιβάλλονται από τις αρνητικές και θετικές εμπειρίες εφαρμογής του.

4. Από την δραστηριοποίηση των Δ.Ε. δεν πρέπει να εξαιρείται κανένας κλάδος και τομέας της οικονομίας. Η δραστηριοποίηση ή όχι ενός δημόσιου φορέα σε κάποιο τομέα, θα αφορά συγκεκριμένη εξέταση και όχι δογματική απόρριψη. Προτεραιότητα θα δοθεί στην εξέταση των φορέων που ιδιωτικοποιήθηκαν τα τελευταία 12 χρόνια.

5. Ορθολογική λειτουργία των Δ.Ε με εφαρμογή σύγχρονου τρόπου διοίκησης με εργατικό και κοινωνικό έλεγχο, διαμόρφωση και εφαρμογή Επιχειρησιακών Σχεδίων για αναδιάρθρωση και ανάπτυξη των Επιχειρήσεων με κοινωνικό προσανατολισμό.

6. Κατοχύρωση πλήρους Διοικητικής, Διαχειριστικής και Επιχειρηματικής αυτοτέλειας των Δ.Ε. από το κράτος και την κυβέρνηση. Απαλλαγή από τη σημερινή μορφή λειτουργίας τους (αδιαφάνεια, πελατειακές σχέσεις). Εποπτεία από τον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό και την αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή για τον έλεγχο σκοπιμότητας και υλοποίησης των εγκεκριμένων από ειδική διακομματική επιτροπή της Βουλής Επιχειρησιακών Σχεδίων. Αν και οι ανεξάρτητες αρχές έχουν επιβληθεί από ΕΕ, προοπτικά πρέπει να αντιμετωπιστεί η ύπαρξη 2 παράλληλων δομών εποπτείας του δημόσιου τομέα ώστε να μην διαχέεται η ευθύνη των κυβερνήσεων.

7. Αξιοκρατική επιλογή Διοικήσεων για πέντε χρόνια και σύναψη Συμβολαίου Διαχείρισης για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων των εγκεκριμένων Επιχειρησιακών Σχεδίων. Έγκριση διοικήσεων από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία 2/3. Πριν την έγκριση να προηγείται προκήρυξη θέσεων και εκδήλωση ενδιαφέροντος. Ο Φάκελος των υποψηφίων με τα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα να έρχεται στη Βουλή ώστε η αξιολόγηση να γίνει με τη μεγαλύτερη δυνατή γνώση των δυνατοτήτων και ικανοτήτων των υποψηφίων.

8. Αξιολόγηση και αξιοποίηση του Ανθρώπινου Δυναμικού, που οδηγεί στην αναβάθμισή των Δ.Ε. Ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων με εσωτερικούς κανονισμούς που καταρτίζονται μετά από συλλογικές διαπραγματεύσεις και αποτελούν μέρος των Προγραμμάτων Εξυγίανσης και Ανάπτυξης.

9. Εργασιακές σχέσεις. Κατάργηση του αντεργατικού νόμου 3429/2005 "περί ΔΕΚΟ» (Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί) και της πρόσφατης ρύθμισης του Ν. 3691/2008 (αρ. 56) που με διάφορες προφάσεις (πχ ακόμη και για πρόσκαιρη ελλειμματικότητα) καταργούν στην πράξη τις συλλογικές συμβάσεις αλλά και την δυνατότητα μονομερούς προσφυγής των συνδικάτων στον ΟΜΕΔ, διασπούν τους εργαζόμενους προσθέτοντας νέες κατηγοριοποιήσεις σ' αυτές που ήδη υπάρχουν και δίνει τη δυνατότητα μέσα από νομοθετική ρύθμιση να καταργηθούν όλοι οι κανονισμοί του προσωπικού. Στόχος του εργατικού κινήματος πρέπει να είναι η κατάργηση τέτοιων κατάπτυστων ρυθμίσεων που δημιουργούν στους εργαζόμενους της νέας γενιάς χειρότερες ασφαλιστικές εργασιακές και μισθολογικές συνθήκες.

10. Σύνταξη σύγχρονων Κανονισμών Έργων, Συμβάσεων και Προμηθειών που θα ενισχύουν τη διαφάνεια και τη δημόσια ευθύνη και θα ελέγχονται από ένα οικονομικό μέγεθος και πάνω από ειδική διακομματική επιτροπή με συμμετοχή και εμπειρογνομόνων που θα συσταθεί με απόφαση της Βουλής.

11. Νέος τρόπος κατάρτισης και παρουσίασης στη Βουλή του προϋπολογισμού των Δ.Ε. μαζί με τον Γενικό Προϋπολογισμό. Σύνταξη ειδικού τεύχους για τις δημόσιες επιχειρήσεις (στο πρότυπο του Κοινωνικού Προϋπολογισμού). Στο τεύχος αυτό θα δίνεται εμπειριστατωμένη εικόνα για όλες τις δημόσιες επιχειρήσεις και όχι για ένα μέρος τους (περίπου 45-50) όπως γίνεται μέχρι σήμερα. Θα δίνονται αναλυτικά στοιχεία απολογισμού αλλά και των στόχων για τον επόμενο χρόνο.

12. Ενίσχυση της δημόσιας και κοινωνικής λειτουργίας των Δημόσιων επιχειρήσεων, προώθηση περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, στη χώρα μας μπορούν να συμβάλλουν ουσιαστικά στην προσφορά κοινωφελών υπηρεσιών ιδιαίτερα στους τομείς, (παροχής νερού και εξυπηρέτηση με δίκτυα αντιπλημμυρικής προστασίας και αποχέτευσης/ παροχής ηλεκτρικού ρεύματος, φυσικού αερίου για κάλυψη ενεργειακών αναγκών/ παροχής τηλεπικοινωνιακών και ταχυδρομικών υπηρεσιών/ παροχής υπηρεσιών μεταφοράς(αστικές συγκοινωνίες,

σιδηρόδρομος, ακτοπλοΐα, αεροπορικές μεταφορές)/ προστασία του Περιβάλλοντος προώθηση περιβαλλοντικής πολιτικής/ συμβολή στην απασχόληση στη χώρα μας.)

Για την εκπλήρωση του ρόλου αυτού των Δ.Ε. οι σχετικές δαπάνες θα καλύπτονται από τον προϋπολογισμό.

13. Για την αναπτυξιακή και κοινωνική δράση των Δ.Ε. είναι αναγκαία η δραστική αύξηση του επενδυτικού προγράμματος τους. Δεν είναι δυνατό η χώρα να αντιμετωπίζει κάθε λίγο και λιγάκι τον κίνδυνο μπλακ άουτ ούτε δικαιολογείται η τόσο μεγάλη καθυστέρηση της χώρας στη χρήση ευρωζωνικών υπηρεσιών.

14. Παρακολούθηση των ευρωπαϊκών εξελίξεων και συνεργασία των Δ.Ε. της χώρας μας με τις αντίστοιχες Δ.Ε. των ευρωπαϊκών χωρών για αναζήτηση στρατηγικών συμμαχιών προς όφελος των επιχειρήσεων και των οικονομιών των χωρών. Είναι αναγκαία και ώριμη τέτοια δράση στον ταχυδρομικό τομέα, στον ηλεκτρενεργειακό τομέα και στους σιδηροδρόμους. Κυρίως βέβαια είναι η ανάπτυξη συντονισμένη δράσης σε επίπεδο μαζικών φορέων(πχ Ομοσπονδιών) για προώθηση νέου μοντέλου ανάπτυξης που να αφήνει πίσω τα νεοφιλελεύθερα δόγματα.

15. Συμβολή των δημόσιων επιχειρήσεων στην Περιφερειακή και γενικότερη ανάπτυξη. Οι φορείς με ιδιαίτερη συμβολή στην περιφερειακή ανάπτυξη (πχ ΕΟΜΜΕΧ, ΙΓΜΕ κλπ) συνεχώς αποδυναμώνονται με κατάργηση των περιφερειακών μονάδων ή συρρίκνωση της δραστηριότητας τους. Άμεση επαναδραστηριοποίηση τους στην κατεύθυνση αυτή. Στην ανάπτυξη μπορούν να συμβάλλουν ιδιαίτερα οι Δ.Ε. με την ολοκληρωμένη και όχι ταμιακή αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας τους

16. Σχέση δημόσιων επιχειρήσεων με ξένες επιχειρήσεις. Θεωρούμε αναγκαία τη συνεργασία ελληνικών δημόσιων επιχειρήσεων με ξένες επιχειρήσεις. Όμως πρέπει να αντιστραφούν οι όροι της συνεργασίας. Ως σήμερα, κατά κανόνα, τις πρωτοβουλίες για διεθνείς συνεργασίες τις παίρνουν οι ξένοι οι οποίοι έχουν μελετήσει τις κινήσεις τους και υποβάλλουν τις προτάσεις τους. Η δική μας αντίληψη θέλει τη διερεύνηση δυνατοτήτων συνεργασιών να ξεκινούν από τη χώρα μας και να κινούνται στη λογική του αμοιβαίου συμφέροντος και όχι σε λεόντειες σε όφελος των ξένων συμφωνίες

17. Η προσφορά καθολικής υπηρεσίας. Η Ε.Ε. και γενικότερα οι κυρίαρχοι κύκλοι βλέπουν το θεσμό αυτό περισσότερο με όρους ελάχιστης προσφοράς δημόσιων υπηρεσιών για εκτόνωση δυσαρέσκειας. Η θεσμοθέτηση της καθολικής υπηρεσίας από την Ε.Ε. είχε ακριβώς αυτή τη σκοπιμότητα. Κατά τη γνώμη μου το θεσμό αυτό πρέπει να τον βλέπουμε με δύο οπτικές γωνιές δηλαδή και της διεκδίκησης και της αμφισβήτησης. Στις σημερινές συνθήκες οφείλουμε να αγωνιζόμαστε ώστε η καθολική υπηρεσία να έχει το μεγαλύτερο δυνατό βαθμό κοινωφελούς υπηρεσίας

18. Η συμβολή των Δ.Ε. στην αύξηση της απασχόλησης. Η άμεση εφαρμογή του σωστού ωραρίου χωρίς μισθολογικές μειώσεις σε κατεύθυνση παραπέρα μείωσης με την κατάργηση υπερωριών θα συμβάλλει στην αύξηση της απασχόλησης.»⁵¹

4.7 Επιδιώξεις για τις δημόσιες επιχειρήσεις

Βασικές επιδιώξεις είναι:

- η πλήρης ευθυγράμμιση του στρατηγικού / επιχειρησιακού σχεδιασμού των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών με τις προγραμματικές επιλογές ανά τομέα (τόσο με ποιοτικά όσο και με οικονομικά χαρακτηριστικά),
- η δέσμευση για τις στρατηγικές επιδιώξεις και το κόστος των προγραμματικών κατευθύνσεων, με την ευρύτερη δυνατή συμφωνία από τα συναρμόδια Υπουργεία,
- ο αρχικός προσδιορισμός του τρόπου χρηματοδότησης των προγραμματικών επιλογών,
- η αυτοδέσμευση στην ποιότητα παροχής υπηρεσιών,
- η εισαγωγή αποτελεσματικού πλαισίου υποχρεώσεων των Δ.Ε.Κ.Ο. για συμμόρφωση προς τις επιβαλλόμενες πολιτικές.

⁵¹ Κέφης Ν.Βασ., 1998, Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων & Οργανισμών Εκδότης: ΝΙΚΗΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε & ΣΙΑ ΟΕ ΕΚΔ. INTERBOOKS σελ 180

Οι στρατηγικές αυτές κατευθύνσεις θα χαράσσονται από διυπουργικό όργανο που θα λειτουργεί στο πρότυπο άλλων υφιστάμενων Διυπουργικών Επιτροπών και θα καλείται "Διυπουργική Επιτροπή Δ.Ε.Κ.Ο." (Δ.Ε. Δ.Ε.Κ.Ο.). Η Δ.Ε. Δ.Ε.Κ.Ο. θα υποστηρίζεται από νέο αναβαθμισμένο υπηρεσιακό μηχανισμό με τη μορφή Ειδικής Γραμματείας, που θα παρακολουθεί την τρέχουσα λειτουργία των Δ.Ε.Κ.Ο. και την υλοποίηση των αποφάσεων της Δ.Ε.Δ.Ε.Κ.Ο., καθώς και την πρόοδο των επί μέρους προγραμμάτων εκσυγχρονισμού. Στο πλαίσιο αυτό οι ήδη υφιστάμενες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών θα επικουρούν την Ειδική Γραμματεία.

Η εμπειρία των δημοσίων επιχειρήσεων που εισήχθησαν στο Χρηματιστήριο δείχνει ότι οι υποχρεωτικοί κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης που ισχύουν στις εισηγμένες εταιρείες (νόμοι 3016/2002 και 3156/2002) είχαν θετική επίδραση στη διαχείριση και των κρατικών εταιρειών. Κατ' αναλογία, λοιπόν, προς τους κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης των εισηγμένων εταιρειών, υιοθετούνται και για τις υπόλοιπες Δ.Ε.Κ.Ο. ανάλογοι κανόνες, ενώ παράλληλα ευθυγραμμίζονται βασικοί καταστατικοί τους κανόνες κατά το δυνατόν στο ισχύον εταιρικό δίκαιο.

Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις προάγουν τη διαφάνεια στον τρόπο σύνθεσης, ορισμού / παύσης, λειτουργίας και αποζημίωσης των Διοικητικών Συμβουλίων των Δ.Ε.Κ.Ο.. Οριοθετούν τις ευθύνες και τα ασυμβίβαστα των μελών του Δ.Σ., προσαρμόζοντας τον τρόπο λειτουργίας του στις σύγχρονες πρακτικές διοίκησης και διαχείρισης. Παράλληλα διαφυλάσσεται η συμμετοχή των εργαζόμενων στη λήψη των εταιρικών αποφάσεων.⁵²

⁵² Δαλαμάγκας, Βασίλειος Α. 2003 Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική, Σταμούληςσελ 161

Αντί επιλόγου

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, ως εκδήλωση της κρατικής παρέμβασης, εξαιτίας του διττού χαρακτήρα τους, τον οποίο αναλύσαμε στο πρώτο μέρος της εργασίας, έχουν αυξημένη εξουσία έναντι των αποδεκτών τους. Οι πολίτες από την πλευρά τους, έχοντας ανάγκη την παροχή των υπηρεσιών των δημοσίων επιχειρήσεων και εξαιτίας του μονοπωλιακού χαρακτήρα, είναι «ανοχύρωτοι» και δέσμιοι σε καταστάσεις και συνθήκες που βαίνουν εις βάρος τους. Μια προσπάθεια εξισορρόπησης της σχέσης αυτής πραγματοποιείται με την ψήφιση του Νόμου για τον «Εκσυγχρονισμό των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών», όπου μέσω των διατάξεών του αναγνωρίζονται δικαιώματα στο κοινό των δημοσίων επιχειρήσεων.

Γενικότερα, παρατηρούμε ότι ο εν λόγω νόμος στοχεύει στην αναβάθμιση της εσωτερικής λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων και στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους από την κυβέρνηση και το εποπτεύον υπουργείο. Η υποχρεωτική κατάρτιση του Στρατηγικού – Επιχειρησιακού Σχεδίου και ο θεσμός του Συμβολαίου Διαχείρισης, που καθιερώνονται από αυτόν, φανερώνουν τη διάθεση λειτουργίας των Δ.Ε.Κ.Ο. κατά τα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Σε αυτό άλλωστε συνάγει και το γεγονός ότι ο νόμος αυτός αναγνωρίζει ως νομική μορφή των Δ.Ε.Κ.Ο. αυτή της Α.Ε. Ειδικότερα, διαπιστώνουμε ότι μέσω του Χ.Υ.Κ. και της αναφοράς του πολίτη – αποδέκτη των δημοσίων υπηρεσιών ως πελάτη (όρος προερχόμενος από το χώρο της αγοράς) επιχειρείται η ενδυνάμωση των τελευταίων έναντι των δημοσίων επιχειρήσεων. Η καταγραφή των υποχρεώσεων των Δ.Ε.Κ.Ο. αναδεικνύει τυπικά τα αντίστοιχα δικαιώματα των καταναλωτών, τα οποία διεκδικούνται με βάση το Χ.Υ.Κ. κάθε επιχείρησης. Συνοψίζοντας παρατηρούμε ότι στο Χάρτη των δημοσίων επιχειρήσεων που μελετήσαμε περιλαμβάνονται τα ακόλουθα: - περιγραφή τεχνικών χαρακτηριστικών της παρεχόμενης υπηρεσίας ή του προϊόντος - προσδιορισμός των χρονικών ορίων εντός των οποίων πρέπει να παρέχεται η υπηρεσία μετά τη σχετική αίτηση του καταναλωτή και πρόβλεψη αποζημίωσης για την ενδεχόμενη μη εμπρόθεσμη παροχή της υπηρεσίας ή για τη μη παροχή - οι Δ.Ε.Κ.Ο. υποχρεούνται να ενημερώσουν τους καταναλωτές για την τιμολογιακή πολιτική τους - μέριμνα για τη συντήρηση και το διαρκή εκσυγχρονισμό του εξοπλισμού και των μέσων με τα οποία παρέχονται οι υπηρεσίες - στις Δ.Ε.Κ.Ο. που παρέχουν γενικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας με βάση συμβόλαια γενικών όρων (σύμβαση προσχώρησης) ο Χ.Υ.Κ. πρέπει να έχει αυξημένη ισχύ σε σχέση με τα συμβόλαια τα οποία

περιλαμβάνουν καταχρηστικούς όρους εις βάρος των καταναλωτών. Το ζητούμενο όμως είναι εάν αναδεικνύονται ουσιαστικά τα δικαιώματα που αναγνωρίζει ο Χάρτης. Είδαμε στην προσπάθεια αυτή ότι οι τρεις Δ.Ε.Κ.Ο. παρουσιάζουν ιδιαίτερα προβλήματα όσον αφορά την πληροφόρηση των πολιτών – καταναλωτών. Οι περισσότερες διαφορές μεταξύ των Δ.Ε.Η., Ο.Τ.Ε. και του κοινού τους υφίστανται εξαιτίας της απουσίας ενημέρωσης σχετικά με τις υπηρεσίες που παρέχουν. Το γεγονός αυτό μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι απαιτείται πιο εντατική δημοσιοποίηση των Χαρτών και μεγαλύτερη διάθεση για συνέπεια από την πλευρά των δημοσίων επιχειρήσεων.

Η ύπαρξη του Χάρτη θεωρείται, αναμφίβολα, αναγκαίο στοιχείο για την ανοικοδόμηση μιας λιγότερο εξουσιαστικής σχέσης μεταξύ δημοσίων επιχειρήσεων και πολιτών. Δεν εκπληρώνει όμως το σκοπό της, όταν η καινοτομία αυτή παραμένει στους κόλπους της διοίκησης. Ο Χάρτης έχει ισχύ η οποία ενισχύεται μόνο μέσα από τη γνωστοποίησή του, γεγονός που ακόμα δεν έχει επιτευχθεί. Διαπιστώθηκε, επίσης, ότι πολλές φορές δικαίωμα που αναγνωριζόταν από τον Χ.Υ.Κ. ερχόταν σε αντίθεση με τον Κανονισμό της δημόσιας επιχείρησης (π.χ. Δ.Ε.Η.). Το γεγονός αυτό αναιρεί για μία ακόμη φορά το λόγο δημιουργίας του Χ.Υ.Κ. Η αλλαγή λοιπόν στους κανονισμούς των δημοσίων επιχειρήσεων, που κατά πλειοψηφία χρονολογούνται τη δεκαετία του '60, θα διευκολύνει την πραγμάτωση των προσδοκιών του Χάρτη και θα εντάξει τη λογική των δημοσίων επιχειρήσεων στις απαιτήσεις του σήμερα.

Ολοκληρώνοντας τις σκέψεις μας, είναι ανάγκη να αναφερθούμε σε κάποιες προτάσεις που θα συνέβαλαν στην βελτίωση της σχέσης μεταξύ πολιτών και Δ.Ε.Κ.Ο. Μια πρώτη πρόταση είναι να αποκτήσει περισσότερη ισχύ ο Χ.Υ.Κ. μέσα από την ευρεία γνωστοποίηση και δημοσιοποίησή του στο κοινό, καθώς όλοι είμαστε πελάτες των δημοσίων επιχειρήσεων. Σε αυτό θα συμβάλει η ανάρτησή του σε δημόσιους χώρους, καθώς και σε εμφανή σημεία των υποκαταστημάτων των δημοσίων επιχειρήσεων. Τέλος, κρίνεται αναγκαία η εναρμόνιση μεταξύ του Χ.Υ.Κ. και του Κανονισμού κάθε δημόσιας επιχείρησης. Το εκσυγχρονιστικό πνεύμα που εισάγει η καθιέρωση του Χάρτη αναμφίβολα δεν μπορεί να φέρει σημαντικά αποτελέσματα όταν λειτουργεί κάτω από κανονιστικά πλαίσια προηγούμενων δεκαετιών. Η αλλαγή αυτή θα ανανεώσει τυπικά και ουσιαστικά την εικόνα των Δ.Ε.Κ.Ο. προς τους πελάτες τους και θα οδηγήσει στην εύρυθμη λειτουργία της σχέσης δημοσίων επιχειρήσεων και πολιτών.

Το γενικό συμπέρασμα που απομένει από την παρούσα εργασία είναι ότι δεν είναι αναγκαία η ιδιωτικοποίηση των Δημοσίων επιχειρήσεων, εάν τηρηθούν τόσο αυτά που προβλέπουν οι οδηγίες των κοινωνικών εταίρων, όσο και αυτά των εσωτερικών οδηγιών του Ελληνικού Κράτους.

Βιβλιογραφία

Ηλεκτρονική αναζήτηση

- *Civilitas.GR.* (n.d.).
- *europa.eu.* (n.d.).
- *forbes.com.* (n.d.).
- Forum World Economic. (n.d.).
- *sup.kathimerini.gr.*
- www.epdm.gr.
- www.espa.gr.
- www.essd.gr
- www.ktpae.gr.
- www.statistics.gr. (n.d.).

Βιβλιογραφική αναζήτηση

- 3429/2005, Ε. τ. (n.d.). ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 3429. Gaebler, D. O. (1993). *Reinventing the Government.*
- Chevallier J., Διοικητική Επιστήμη, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1993.
- KOEN, P. (2007). The rythms of money.
- Κοεν, Ρ. (2007). The rythms of money. Τόμος 2, Ελληνικά Γράμματα
- Lenin. (2001). Απόψεις για το μονοπώλιο στο 20ο αιώνα, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα
- Marx, Βασικές γραμμές της κριτικής της πολιτικής οικονομίας, Εκδόσεις «Νέοι Στόχοι», 2005
- Marx, Κ. (2003) Αθλιότητα της Φιλοσοφίας. ΗΡΙΑΔΑΝΟΣ
- Υ.Ε Δ.Δ.& Α (2007). Επιχειρησιακό πρόγραμμα των Δ.Ε.Κ.Ο

- Αθανασόπουλος Δ., Η Ελληνική Διοίκηση, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1983.
- Αθανασόπουλος Κ., Δημόσια Επιχείρηση: Έννοια, Μία Πρώτη Προσέγγιση, Δημόσιος Τομέας, Απρίλιος 1994, Τεύχος 98.
- Αναστόπουλος Ι., Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις (Νομική – Θεσμική Θεώρηση), Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1987.
- Βεγλερής Φ., Η Διοικητική Οργάνωση, Εκδ. Σάκκουλα, 1966.
- Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, 1984.
- Δαλαμάγκας, Βασίλειος Α. Εισαγωγή στη δημόσια οικονομική, Σταμούλης 2003
- Δημόσιες επιχειρήσεις, Θεωρητική και εφαρμοσμένη προσέγγιση, Ευθύμογλου Πρόδρομος Γ., Ξεπαπαδέας Αναστάσιος Π. 2005 Σταμούλης
- Θέμελη Χ. και Αγαλοπούλου Π., Αστικός Κώδικας και Εισαγωγικός Νόμος, Εκδ. Σάκκουλα, 1998.
- Θεοφιλόπουλος Γρ., Νέα Προσέγγιση προς τον Πελάτη, «ΤΗΛΕ» Διμηνιαίο περιοδικό ΟΤΕ, Νο 42- Σεπτέμβριος 2000, σελ.18.
- ΙΝ-ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗΣ, Δεκαπενθήμερο δελτίο του ΙΝΚΑ (Γενική Ομοσπονδία Καταναλωτών Ελλάδος), 16-30 Νοεμβρίου 2001, τευχ. 306.
- Καραγιώργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική 2 – Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί, Εκδ. Παπαζήση, 1981.
- Καρβούνης. Συγχρονές μορφές οικονομικής διακυβέρνησης. 2003 Σταμούλης
- Καρζής Φ., Η κακοδιοίκηση γεννά τη διαφθορά, π. Οικονομικός Ταχυδρόμος, αρ. τεύχους 7(2493), 16 Φεβρουαρίου 2002, σελ.11.
- Κατσαλής Αντ., Αποτελεσματική Διοίκηση – Σκέψεις και Συμβουλές, Εκδ. Κλειδάριθμος, Αθήνα, 2000.
- Κεστνερ, Ε. (2002) Η οικονομία του μονοπωλίου. Ηριδάνος: Σταμούλης.

- Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων & Οργανισμών, Κέφης Ν.Βασ., 1998, Εκδότης: ΝΙΚΗΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε & ΣΙΑ ΟΕ ΕΚΔ.INTERBOOKS
- Παπαηλίας, Θ. Παραδόσεις πολιτικής Οικονομίας. Σταμούλης, 1999
- Ρίφκιν, Τ. (1998). *Το τέλος της εργασίας και το μέλλον της*. Ελληνικά Γράμματα.
- Τζωρτζάκης. Διοίκηση των Δημοσίων Υπηρεσιών, 2003, Σταμούλης.
- Τζωρτζάκης. Οργάνωση των Δ.Ε.Κ.Ο. 2004, Σταμούλης
- Φεργκιουσον, Κ. Βασικές αρχές Οικ. Θεωρίας. 1999 Ελληνικά Γράμματα

Παράρτημα

Νόμος 3429/2005

Συμφωνα με τον Νόμο. 3429/27-12-2005 ως Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.). ορίζονται τα εξής:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ ΟΡΓΑΝΩΣΗ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ, ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Άρθρο 1

Ορισμοί και πεδίο εφαρμογής

1. Για τους σκοπούς του νόμου αυτού, ως «δημόσια επιχείρηση» νοείται κάθε ανώνυμη εταιρεία, στην οποία το ελληνικό δημόσιο δύναται να ασκεί άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή, λόγω της συμμετοχής του στο μετοχικό της κεφάλαιο ή της χρηματοοικονομικής συμμετοχής του ή των κανόνων που τη διέπουν.

2. Η άσκηση αποφασιστικής επιρροής από το ελληνικό δημόσιο τεκμαίρεται όταν το ελληνικό δημόσιο ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου χρηματοδοτούμενα από το ελληνικό δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό ή άλλες δημόσιες επιχειρήσεις υπό την έννοια του παρόντος νόμου:

α) είναι κύριοι μετοχών που εκπροσωπούν την απόλυτη πλειοψηφία του καταβεβλημένου μετοχικού κεφαλαίου της ή

β) ελέγχουν την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου στη γενική της συνέλευση ή

γ) δύναται να διορίζουν το ήμισυ πλέον ενός των μελών του διοικητικού της συμβουλίου ή

δ) χρηματοδοτούν την ετήσια δραστηριότητά της σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό.

3. Ως «δημόσια επιχείρηση» νοείται και κάθε ανώνυμη εταιρεία συνδεδεμένη με άλλη δημόσια επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 42 ε παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920, όπως ισχύει.

4. Το Κεφάλαιο Α΄ του νόμου αυτού εφαρμόζεται σε όλες τις δημόσιες επιχειρήσεις, στις οποίες δεν συμπεριλαμβάνονται οι εταιρείες για τις οποίες εφαρμόζεται το Κεφάλαιο Β΄.

5. Το Κεφάλαιο Β΄ του νόμου αυτού εφαρμόζεται:

α) στις ανώνυμες εταιρείες των οποίων μετοχές έχουν εισαχθεί προς διαπραγμάτευση σε οργανωμένη αγορά (χρηματιστήριο), εφόσον το Δημόσιο ή τα νομικά πρόσωπα της παρ. 2 του παρόντος άρθρου εξακολουθούν να συμμετέχουν στο μετοχικό τους κεφάλαιο με οποιοδήποτε ποσοστό συμμετοχής,

β) στις ανώνυμες εταιρείες που είναι συνδεδεμένες με τις εισηγμένες εταιρείες της προηγούμενης περίπτωσης, κατά την έννοια του άρθρου 42ε παρ. 5 του κ.ν. 2190/1920,

γ) στις ανώνυμες εταιρείες ως προς τις οποίες έχει αποφασιστεί η έναρξη διαδικασιών αποκρατικοποίησης δια της εισαγωγής μετοχών τους σε οργανωμένη αγορά, με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων του ν. 3049/2002 (ΦΕΚ 212 Α΄).

6. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του εποπτεύοντος Υπουργού, υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Κεφαλαίου Α΄ του νόμου αυτού, εφαρμοζομένων αναλόγως, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (εκτός των δημοσίων επιχειρήσεων) χρηματοδοτούμενα από το Δημόσιο ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε ποσοστό άνω του πενήντα τοις εκατό («Οργανισμοί»), καθώς και δημόσιες επιχειρήσεις που έχουν εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής του Κεφαλαίου αυτού.

Άρθρο 2

Οργάνωση, λειτουργία και διοίκηση της δημόσιας επιχείρησης

1. Οι δημόσιες επιχειρήσεις οργανώνονται, λειτουργούν και διοικούνται σύμφωνα με το νόμο αυτόν, τις διατάξεις που διέπουν τις ανώνυμες εταιρείες και τυχόν ειδικές διατάξεις που αφορούν καθεμία από αυτές, εφόσον δεν έρχονται σε αντίθεση με τις διατάξεις του νόμου αυτού.

2. Όλες οι δημόσιες επιχειρήσεις υποχρεούνται να προσαρμόσουν το καταστατικό τους προς τις διατάξεις του νόμου αυτού, μέσα σε προθεσμία έξι μηνών από τη θέση του νόμου αυτού σε ισχύ.

Άρθρο 3

Διοικητικό συμβούλιο

1. Το διοικητικό συμβούλιο διαμορφώνει τη στρατηγική και την πολιτική ανάπτυξης της εταιρείας και ασκεί τις αρμοδιότητες που προβλέπονται στο νόμο αυτόν και την κείμενη νομοθεσία.

2. Ο αριθμός των μελών του διοικητικού συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων του προέδρου και του διευθύνοντος συμβούλου, δεν μπορεί να ξεπερνά τους εννέα. Στο διοικητικό συμβούλιο συμμετέχουν έως δύο εκπρόσωποι των εργαζομένων στη δημόσια επιχείρηση, με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών του άρθρου 10 του παρόντος νόμου.

Οι αρχαιρεσίες για την εκλογή των εκπροσώπων των εργαζομένων στη δημόσια επιχείρηση διεξάγονται από την εφορευτική επιτροπή της πλέον αντιπροσωπευτικής δευτεροβάθμιας – και αν δεν υπάρχει τέτοια – της πρωτοβάθμιας συνδικαλιστικής οργάνωσης της δημόσιας επιχείρησης και η εκλογή τους γίνεται με το σύστημα της απλής αναλογικής. Η διαδικασία των αρχαιρεσιών, ο καθορισμός των τοπικών εφορευτικών επιτροπών, ο χρόνος και οι λεπτομέρειες της ψηφοφορίας και η εξαγωγή και ανακοίνωση των αποτελεσμάτων αποτελούν έργο της επιτροπής αυτής, που προεδρεύεται από δικαστικό αντιπρόσωπο, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 11 του ν. 1264/1982.

3. Ειδικές διατάξεις που προβλέπουν τη συμμετοχή στα διοικητικά συμβούλια δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών εκπροσώπων επαγγελματικών οργανώσεων και παραγωγικών τάξεων διατηρούνται σε ισχύ, αλλά τα μέλη που ορίζονται βάσει των διατάξεων αυτών συμμετέχουν στο διοικητικό συμβούλιο της δημόσιας επιχείρησης και καθ' υπέρβαση του ανώτατου ορίου των εννέα μελών. Αν με την προσθήκη αυτή προκύπτει άρτιος αριθμός μελών, εφαρμόζεται αναλογικά το άρθρο 15 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (ΦΕΚ 45 Α'). Οι εκπρόσωποι των εργαζομένων, των επαγγελματικών

οργανώσεων και των παραγωγικών τάξεων προτείνονται μέσα σε προθεσμία δύο μηνών αφότου ειδοποιηθούν σχετικά από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών.

Έως τον ορισμό των εκπροσώπων του προηγούμενου εδαφίου, το διοικητικό συμβούλιο συγκροτείται και λειτουργεί νόμιμα και χωρίς τα μέλη αυτά.

4. Ο πρόεδρος, ο διευθύνων σύμβουλος και τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου, τα οποία δεν εκλέγονται ή υποδεικνύονται σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3, ορίζονται και παύονται αζημίως για το Δημόσιο και για τη δημόσια επιχείρηση με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του Υπουργού που εποπτεύει τη δημόσια επιχείρηση.

5. Όποιος είναι πρόεδρος, διευθύνων σύμβουλος ή μέλος του διοικητικού συμβουλίου μιας δημόσιας επιχείρησης απαγορεύεται να είναι πρόεδρος, διευθύνων σύμβουλος ή μέλος διοικητικού συμβουλίου άλλης δημόσιας επιχείρησης. Ο διευθύνων σύμβουλος μιας δημόσιας επιχείρησης δύναται να είναι πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου συνδεδεμένων με αυτήν δημοσίων επιχειρήσεων, χωρίς πρόσθετη αμοιβή.

6. Το διοικητικό συμβούλιο της κάθε δημόσιας επιχείρησης αποτελείται από εκτελεστικά, μη εκτελεστικά μέλη και ανεξάρτητα μη εκτελεστικά μέλη. Οι διατάξεις των άρθρων 3 παρ. 1 και 4 παρ. 1 και 2 του ν. 3016/2002 (ΦΕΚ 110 Α΄) εφαρμόζονται αναλογικά.

7. Κάθε δημόσια επιχείρηση υποχρεούται να καταρτίσει κανονισμό λειτουργίας του διοικητικού της συμβουλίου, ο οποίος εγκρίνεται με απόφαση του διοικητικού της συμβουλίου εντός εννέα μηνών από την ημερομηνία θέσης του νόμου αυτού σε ισχύ. Ο κανονισμός λειτουργίας του διοικητικού συμβουλίου περιλαμβάνει υποχρεωτικά:

α) τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των εκτελεστικών, μη εκτελεστικών και ανεξάρτητων μελών του διοικητικού συμβουλίου και β) τον προσδιορισμό των ευθυνών και των αρμοδιοτήτων του προέδρου του διοικητικού συμβουλίου και του διευθύνοντος συμβούλου.

8. Ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου της δημόσιας επιχείρησης δεν μπορεί να έχει εκτελεστικές αρμοδιότητες.

9. Ο διευθύνων σύμβουλος της δημόσιας επιχείρησης επιλέγεται ύστερα από δημόσια προκήρυξη της θέσης. Κάθε διευθύνων σύμβουλος πρέπει τουλάχιστον να είναι πτυχιούχος Πανεπιστημιακού Ιδρύματος της ημεδαπής ή ισότιμου της αλλοδαπής και να έχει τουλάχιστον πενταετή εμπειρία σε θέση σημαντικής ευθύνης και απαιτήσεων στο δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα. Η προκήρυξη της θέσης γίνεται με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του Υπουργού που εποπτεύει τη δημόσια επιχείρηση, με την οποία καθορίζεται η διαδικασία και τα κριτήρια της επιλογής και εξειδικεύονται τυχόν αναγκαία πρόσθετα προσόντα.

10. Με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, που συνιστάται με το άρθρο 10 του νόμου αυτού, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθορίζεται η αποζημίωση των μελών του διοικητικού συμβουλίου της κάθε δημόσιας επιχείρησης, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου και του διευθύνοντος συμβούλου. Για την αποζημίωση του προέδρου, του διευθύνοντος συμβούλου και των εκτελεστικών μελών του διοικητικού συμβουλίου, ισχύει ο περιορισμός του άρθρου 14 του ν. 2703/1999 (ΦΕΚ 72 Α'), όπως έχει ερμηνευθεί με το άρθρο 34 παρ. 4 του ν. 2768/1999 (ΦΕΚ 273 Α'). Κατ' εξαίρεση, με την ίδια απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών μπορεί να καθορίζεται επιπλέον αποζημίωση για τον διευθύνοντα σύμβουλο, λόγω συμμετοχής του στις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου, και πέραν του ορίου του προηγούμενου εδαφίου. Η αποζημίωση των μη εκτελεστικών μελών του Δ.Σ. δεν μπορεί να υπερβαίνει τα όρια της περίπτωσης γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 17 του ν. 3205/2003 (ΦΕΚ 297 Α'), ανεξαρτήτως του αριθμού των συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου κάθε μήνα. Ο πρόεδρος, ο διευθύνων σύμβουλος και τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων των δημοσίων επιχειρήσεων δεν δικαιούνται καμία άλλη παροχή, απολαβή, αμοιβή ή προνόμιο.

Άρθρο 4

Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας και εσωτερικός έλεγχος

1. Όλες οι δημόσιες επιχειρήσεις έχουν την υποχρέωση να καταρτίσουν νέο Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας. Ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας καταρτίζεται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της δημόσιας επιχείρησης μέσα σε εννέα μήνες από τη θέση του νόμου αυτού σε ισχύ και δημοσιεύεται σε

περίληψη στο Τεύχος Ανωνόμων Εταιρειών και Εταιρειών Περιορισμένης Ευθύνης της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως.

2. Ο Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας της κάθε δημόσιας επιχείρησης περιλαμβάνει τουλάχιστον:

α) τη διάρθρωση των υπηρεσιών της εταιρείας, τααντικείμενά τους, καθώς και τη σχέση των υπηρεσιών μεταξύ τους και με τη διοίκηση. Μεταξύ των υπηρεσιών της εταιρείας πρέπει υποχρεωτικά να προβλέπεται υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου,

β) τις διαδικασίες αξιολόγησης της απόδοσης των διευθυντικών στελεχών της εταιρείας.

3. Κάθε δημόσια επιχείρηση οργανώνει υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου. Η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

α) παρακολουθεί την εφαρμογή και τη συνεχή τήρηση του εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας και του καταστατικού της δημόσιας επιχείρησης, καθώς και της εν γένει νομοθεσίας που αφορά την επιχείρηση,

β) παρακολουθεί και αναφέρει στο διοικητικό συμβούλιο της δημόσιας επιχείρησης και στη γενική συνέλευση των μετόχων περιπτώσεις σύγκρουσης των ιδιωτικών συμφερόντων των μελών του διοικητικού συμβουλίου με τα συμφέροντα της επιχείρησης ή παράβασης των διατάξεων του νόμου αυτού από μέλη του διοικητικού

συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου και του διευθύνοντος συμβούλου,

γ) ενημερώνει εγγράφως μία φορά τουλάχιστον κάθε τρίμηνο το διοικητικό συμβούλιο καθώς και τη γενική συνέλευση των μετόχων για τους ελέγχους που διενεργεί,

δ) είναι υπεύθυνη για την παροχή και την ακρίβεια οποιασδήποτε πληροφορίας ζητηθεί από την Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, που συνιστάται με το άρθρο 11 του νόμου αυτού και διευκολύνει με κάθε πρόσφορο μέσο το έργο παρακολούθησης, ελέγχου και εποπτείας που αυτή εκτελεί.

4. Στην υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου απασχολείται τουλάχιστον ένας εσωτερικός ελεγκτής, που ορίζεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων. Οι εσωτερικοί ελεγκτές είναι ανεξάρτητοι, δεν υπάγονται ιεραρχικά σε καμία υπηρεσιακή μονάδα της δημόσιας επιχείρησης, παρέχουν υπηρεσίες με έμμισθη εντολή και δεν αποκτούν ιδιότητα υπαλλήλου ή σχέση εξαρτημένης εργασίας.

Άρθρο 5

Στρατηγικό σχέδιο

1. Κάθε δημόσια επιχείρηση καταρτίζει και υποβάλλει στρατηγικό σχέδιο στη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, δια του εποπτεύοντος Υπουργείου.

2. Το στρατηγικό σχέδιο κάθε δημόσιας επιχείρησης πρέπει να είναι συμβατό με το αντίστοιχο τομεακό σχέδιο του Υπουργείου που την εποπτεύει και περιλαμβάνει ιδίως:

α) την περιγραφή των στόχων που επιδιώκονται από το διοικητικό συμβούλιο,

β) την επιλογή των αναγκαίων μέσων για την επίτευξη των στόχων σύμφωνα με τις επιλογές της διοίκησης,

γ) τον προσδιορισμό του συνολικού κόστους και του τρόπου χρηματοδότησης των επί μέρους δράσεων,

δ) τη διασύνδεση του στρατηγικού σχεδίου με το αντίστοιχο τομεακό σχέδιο του εποπτεύοντος Υπουργείου ή τα στρατηγικά σχέδια άλλων δημοσίων επιχειρήσεων.

3. Με αποφάσεις της Διυπουργικής Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών εγκρίνονται, τροποποιούνται ή αναθεωρούνται τα στρατηγικά σχέδια των δημοσίων επιχειρήσεων. Με αποφάσεις της ίδιας Επιτροπής ορίζεται ο χρόνος υποβολής και η διάρκεια των στρατηγικών σχεδίων.

Άρθρο 6

Επιχειρησιακό σχέδιο

1. Κάθε δημόσια επιχείρηση καταρτίζει και υποβάλλει επιχειρησιακό σχέδιο στη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, δια του εποπτεύοντος Υπουργείου.

2. Κάθε επιχειρησιακό σχέδιο περιλαμβάνει επί μέρους σχέδια που περιγράφουν τους στόχους και τις δραστηριότητες κάθε υπηρεσιακής ή επιχειρησιακής μονάδας, διεύθυνσης ή τομέα, για κάθε διαχειριστική περίοδο και συνολικά για όλη τη διάρκειά του.

3. Κάθε επιχειρησιακό σχέδιο για κάθε ένα από τα έτη διάρκειάς του περιλαμβάνει:

- α) τους στόχους που επιδιώκονται εκφρασμένους σε ποσά και ποσοστά,
- β) τις ενέργειες που προορίζονται για την επίτευξη των στόχων,
- γ) τον καθορισμό των αναγκών σε κεφάλαια και των πηγών χρηματοδότησής τους,
- δ) τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις,
- ε) τους ετήσιους χρηματοοικονομικούς, ποιοτικούς και επιχειρησιακούς δείκτες,
- στ) τις υποχρεώσεις προς τους καταναλωτές και την πρόβλεψη αποζημιώσεων,
- ζ) τις προϋποθέσεις και τις παραδοχές επίτευξης των στόχων,
- η) τις εσωτερικές διαδικασίες παρακολούθησης και ελέγχου της πραγματοποίησης των στόχων αυτών,
- θ) τη διασύνδεση του επιχειρησιακού σχεδίου με το αντίστοιχο στρατηγικό σχέδιο ή άλλα επιχειρησιακά σχέδια δημοσίων επιχειρήσεων.

4. Κάθε επιχειρησιακό σχέδιο οφείλει να προσδιορίζει συγκεκριμένες κατευθύνσεις βελτίωσης των οικονομικών αποτελεσμάτων με άμεσα εφαρμόσιμα κριτήρια και να περιλαμβάνει δείκτες αποδοτικότητας και ποιότητας με σκοπό την εξυπηρέτηση του πολίτη.

5. Με αποφάσεις της Διυπουργικής Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών εγκρίνονται, τροποποιούνται ή αναθεωρούνται τα επιχειρησιακά σχέδια των δημοσίων επιχειρήσεων. Με αποφάσεις της ίδιας Επιτροπής ορίζεται ο χρόνος υποβολής και η διάρκεια των επιχειρησιακών σχεδίων.

Άρθρο 7

Υποχρεώσεις των δημοσίων επιχειρήσεων

1. Κάθε δημόσια επιχείρηση οφείλει:

α) να εφαρμόζει το ισχύον θεσμικό πλαίσιο και να συμμορφώνεται απαρέγκλιτα προς τις διατάξεις των νόμων και των κανονιστικών διαταγμάτων και πράξεων,

β) να τηρεί τις αποφάσεις και τις οδηγίες της Διυπουργικής Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών,

γ) να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων των στρατηγικών και επιχειρησιακών σχεδίων της δημόσιας επιχείρησης, στην αύξηση της αποτελεσματικότητας, της παραγωγικότητας και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών,

δ) να τηρεί την εισοδηματική, τιμολογιακή, δανειοληπτική πολιτική της Κυβέρνησης.

2. Οι δημόσιες επιχειρήσεις υποβάλλουν στην Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών:

α) έως τη 16η Σεπτεμβρίου εκάστου έτους το σχέδιο του ετήσιου οικονομικού προϋπολογισμού τους, καθώς και εισηγητική έκθεση τεκμηρίωσης των οικονομικών μεγεθών,

β) τον ετήσιο απολογισμό, τις οικονομικές καταστάσεις και την έκθεση πεπραγμένων του διοικητικού συμβουλίου και την έκθεση ή το πιστοποιητικό του ορκωτού ελεγκτή λογιστή, εντός των προθεσμιών του κ.ν. 2190/1920, όπως ισχύει,

γ) τα απολογιστικά στοιχεία, καθώς και τα στοιχεία της απασχόλησης ανά τρίμηνο,

δ) κάθε πρόταση που αφορά σε αλλαγή κανονισμού λειτουργίας, συλλογικών συμβάσεων εργασίας, τιμολογίων, καθώς και κάθε άλλου μέτρου της διοίκησης που επηρεάζει σημαντικά τα οικονομικά αποτελέσματα πριν να τεθεί σε ισχύ.

3. Κάθε δημόσια επιχείρηση που προσφέρει προϊόντα ή υπηρεσίες σε καταναλωτές υποχρεούται, εντός έξι μηνών από τη θέση του νόμου αυτού σε ισχύ, να καταρτίσει και να υποβάλει στη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή (Χ.Υ.Κ.). Εντός τριών μηνών από τη δημοσίευση του νόμου αυτού, οι δημόσιες επιχειρήσεις ζητούν εγγράφως τις απόψεις της Επιτροπής Προστασίας των καταναλωτών των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών του άρθρου 13 του ν. 2251/1994 (ΦΕΚ 191 Α΄) και του Συνηγόρου του Καταναλωτή του ν. 3297/2004 (ΦΕΚ 259 Α΄). Ο Χ.Υ.Κ. καθορίζει τις καταστατικές υποχρεώσεις, τους όρους υπό τους οποίους η δημόσια επιχείρηση παρέχει τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες της προς τους καταναλωτές και τη διαδικασία αποζημίωσης προς αυτούς σε περίπτωση μη τήρησης εκ μέρους της των ανωτέρω υποχρεώσεων και όρων.

Άρθρο 8

Έλεγχος και εποπτεία των δημοσίων επιχειρήσεων

1. Ο κρατικός έλεγχος και η οικονομική εποπτεία των δημοσίων επιχειρήσεων ασκείται από τη Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, διενεργείται κατ' εντολή της από την Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και αφορά στον έλεγχο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 7 του παρόντος νόμου.

2. Ο έλεγχος των δημοσίων επιχειρήσεων που προβλέπεται από τις διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν καταργεί ούτε υποκαθιστά φορολογικούς ή άλλους ελέγχους που διενεργούνται με βάση τις κείμενες διατάξεις ούτε την εποπτεία που ασκείται στις ανώνυμες εταιρείες από τη Διοίκηση. (3429/2005)