

Λευκή Βίβλος

Μεταρρυθμίσεις στη Διοίκηση Δημόσιων Οργανισμών στην Κύπρο

Cyprus Association of Directors

Πρόγραμμα MBA Πανεπιστημίου Κύπρου

Δεκέμβριος 2010

Αναθεωρήθηκε: Ιούνιο 2012

**Σταύρος Α. Ζένιος, Κυριάκος Κόκκινος, Επαμεινώνδας
Επαμεινώνδας**

Τη Λευκή Βίβλο για τις Μεταρρυθμίσεις στη Διοίκηση των Δημόσιων Οργανισμών στην Κύπρο ετοίμασε επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους του Cyprus Association of Directors και καθηγητές του προγράμματος MBA του Πανεπιστημίου Κύπρου. Οι απόψεις που εκφράζονται δεν δεσμεύουν τους οργανισμούς.

Την επιτροπή απαρτίζουν:

Πρόεδροι

Σταύρος Α. Ζένιος

Κυριάκος Κόκκινος

Μέλη

Γιώργος Μ. Γεωργιάδης, πρώην Πρόεδρος ΑΗΚ

Καθηγητής Σταύρος Α. Ζένιος

Δρ Επαμεινώνδας Επαμεινώνδα, **Επισκέπτης Λέκτορας**
Αναπληρωτής καθηγητής Γιώργος Κασίνης,

Ντίνος Κιπτής

Κυριάκος Κόκκινος, διευθύνων σύμβουλος IBM

Μιλτιάδης Μιλτιάδους, σύμβουλος επιχειρήσεων

Μιχάλης Σαρρής, πρώην Υπουργός Οικονομικών

Περίληψη

Η διεθνής οικονομική κρίση έχει κτυπήσει και τη χώρα μας. Μας αναγκάζει να αναθεωρήσουμε απόψεις που θεωρούνταν απαραβίαστες για ένα σχεδόν αιώνα. Σε ιδιαίτερη δύσκολη θέση βρίσκονται οι (νέο)φιλελεύθερες απόψεις για την ικανότητα της ελεύθερης αγοράς να κατανέμει περιορισμένους πόρους με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο. Από την άλλη, η κατάρρευση των σοσιαλιστικών οικονομιών κατέδειξε ότι δεν υπάρχουν εύκολες λύσεις υπό την προστασία του κράτους. Όσοι δεν είναι παγιδευμένοι σε ιδεολογικές αγκυλώσεις αναγνωρίζουν ότι οι λύσεις βρίσκονται κάπου στο μέσο. Οι λύσεις θα προέλθουν από μια εκλεκτική αξιοποίηση ενός πλέον αποτελεσματικού κράτους συνδυασμένου με αξιοποίηση των δυνάμεων της αγοράς.

Στην Κύπρο η συζήτηση είναι ιδιαίτερη καίρια για τους δημόσιους οργανισμούς, οι οποίοι καλούνται να παράγουν δημόσια ωφέλιμο έργο, χρησιμοποιώντας με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο περιορισμένους δημόσιους πόρους. Οι δημόσιοι οργανισμοί πρέπει να γίνουν μοχλός οικονομικής ανάπτυξης και όχι να αποτελούν βαρίδι στα δημόσια οικονομικά. Η ιδεολογικά φορτισμένη --- και ως εκ τούτου απλουστευμένη --- συζήτηση για «μεγαλύτερο» ή «μικρότερο» κράτος υποχωρεί μπροστά στην ανάγκη για *καλύτερο* κράτος. Και εδώ τα πράγματα γίνονται πιο πολύπλοκα. Διότι για να δημιουργηθεί ένα καλύτερο κράτος απαιτείται η σύνθεση των φιλελεύθερων απόψεων για την αποτελεσματικότητα των αγορών και την ελευθερία των πολιτών, με τις σύγχρονες σοσιαλιστικές θεωρήσεις για τον ρόλο του κράτους.

Το παρόν έγγραφο ακολουθεί αυτή την συνθετική προσέγγιση για να προτείνει μεταρρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης δημόσιων οργανισμών στην Κύπρο. Το ιδιοκτησιακό καθεστώς των οργανισμών θεωρείται ως σταθερό σημείο αναφοράς. Θεωρούμε δηλαδή δεδομένη την ύπαρξη δημόσιων οργανισμών, των οποίων η αποτελεσματική λειτουργία είναι κρίσιμη για την εθνική οικονομία, για να εστιάσουμε την μελέτη στην βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους.

Η ανάγκη για εκσυγχρονισμό των πρακτικών που ακολουθούμε ως κοινωνία συμπίπτει με τα 50χρονα της Κυπριακής Δημοκρατίας. Αυτό δεν είναι τυχαίο. Η Δημοκρατία έχει ωριμάσει σε βαθμό που είναι σε θέση να αποβάλει κατάλοιπα που ήθελαν τους δημόσιους οργανισμούς ως εργαλείο του κυβερνήτη αρχικά, και ως επέκταση της εκτελεστικής εξουσίας αργότερα. Μιλούμε ακριβώς για δημόσιους και όχι για κρατικούς οργανισμούς. Ο εκσυγχρονισμός τους ωφελεί πρώτιστα την δημόσια σφαίρα της κοινωνίας μας και δευτερευόντως το κράτος.

Οι εισηγήσεις στοχεύουν στην υιοθέτηση πρακτικών διοίκησης που να εγγυούνται τα υψηλότερα επίπεδα (i) διαφάνειας, (ii) λογοδοσίας, (iii) αποτελεσματικότητας και (iv) αποδοτικότητας των δημόσιων οργανισμών, ακολουθώντας τις κατευθυντήριες γραμμές του Οργανισμού για Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη ΟΟΣΑ.

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα.....	4
I. Εισαγωγή.....	5
Αποτελεσματικότητα: αποσαφήνιση στόχων και χάραξη στρατηγικής.....	10
Αποδοτικότητα: διοχέτευση των περιορισμένων πόρων σε δραστηριότητες με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο.....	12
Διαφάνεια και μετρήσιμοι στόχοι.....	13
Σύγχρονη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού.....	15
Ο ρόλος του Συμβουλίου.....	16
Μεθοδολογία της μελέτης.....	17
II. Η κατάσταση των δημόσιων οργανισμών στην Κύπρο.....	18
Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου.....	20
Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου.....	20
Χρηματιστήριο Αξιών Κύπρου.....	22
Συμβούλιο Υδατοπρομήθειας Λάρνακας.....	24
Συμβούλιο Αποχετεύσεων Λάρνακας.....	25
Αρχή Λιμένων Κύπρου.....	28
Κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού.....	29
Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου.....	30
Συνοπτικά στοιχεία Δημόσιων Οργανισμών.....	31
III. Η διεθνής πρακτική στη διοίκηση δημόσιων οργανισμών.....	32
Ο ρόλος των διεθνών οργανισμών.....	32
Μελέτες περιπτώσεων.....	33
IV. Εντοπισμός των αδυναμιών.....	43
V. Εισηγήσεις.....	45
VI. Συμπεράσματα.....	46
Βιβλιογραφία.....	47
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I. Δημόσιοι Οργανισμοί.....	48
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I. Ερωτηματολόγιο.....	50
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II. Συνεντεύξεις.....	56

I. Εισαγωγή

Δημόσιοι Οργανισμοί (ΔΟ) - μερικές φορές ονομάζονται επίσης δημόσιες ή κρατικές επιχειρήσεις, ημικρατικοί οργανισμοί ή επιχειρήσεις του δημόσιου τομέα - είναι ένα ποικίλο μίγμα οργανισμών που περιλαμβάνει μεγάλης κλίμακας δημόσιους φορείς παροχής υπηρεσιών, κατασκευαστικές και χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις που ανήκουν στο κράτος, και ανταγωνιστικές εταιρείες εισηγμένες στο χρηματιστήριο στις οποίες το κράτος είναι ο κύριος μέτοχος. Τέτοιοι οργανισμοί δραστηριοποιούνται συνήθως στους τομείς των αεροπορικών και σιδηροδρομικών μεταφορών, της ηλεκτρικής ενέργειας, του φυσικού αερίου και υδάτων, της ραδιοτηλεόρασης, της εξόρυξης φυσικών πόρων, των τηλεπικοινωνιών, των τραπεζών και ασφαλειών, ενώ εταιρείες με τουλάχιστον κάποια κρατική ιδιοκτησία μπορεί επίσης να υπάρχουν και σε βιομηχανίες όπως η ναυπηγική, οι αυτοκινητοβιομηχανίες, τα κλωστοϋφαντουργικά, η χαλυβουργία και ο τουρισμός¹.

Οι συγκεκριμένοι τομείς όπου δραστηριοποιούνται οι ΔΟ διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα. Μια πρόσφατη σύγκριση ανάμεσα σε δώδεκα μεγάλες χώρες² συμπεριλαμβανομένων της Ινδίας, των ΗΠΑ, της Βραζιλίας, της Ινδονησίας, της Τουρκίας, της Γαλλίας και της Βρετανίας, έδειξε ότι ο αριθμός των τομέων στους οποίους οι ΔΟ λειτουργούν αποκλειστικά ποικίλλει από δύο στις ΗΠΑ σε οκτώ στην Ινδονησία. Ο τομέας στον οποίο είναι πιο συνηθισμένο για τους ΔΟ να λειτουργούν αποκλειστικά είναι τα ταχυδρομεία (10 από 12 χώρες), ακολουθούμενος από τους σιδηροδρόμους (9 χώρες). Οι τομείς στους οποίους είναι λιγότερο συνηθισμένο για το κράτος να είναι ο αποκλειστικός παροχέας υπηρεσιών ή προϊόντων είναι τα φαρμακεία (9 χώρες), η πώληση αλκοόλ (8 χώρες) και η τηλεφωνία (6 χώρες). Οι τομείς στους οποίους είναι περισσότερο συνηθισμένο να δραστηριοποιούνται τόσο κρατικές όσο και ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι της Φροντίδας Υγείας (10 χώρες), Ραδιοτηλεόρασης (8 χώρες) και Ενέργειας (7 χώρες).

Οι ΔΟ έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο σε πολλές οικονομίες για περισσότερα από εκατό χρόνια. Η σημαντική αύξηση κρατικής ιδιοκτησίας παρατηρήθηκε μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, μια εποχή κατά την οποία σε πολλά μέρη του κόσμου επικράτησε η άποψη ότι η άμεση κρατική ιδιοκτησία επιχειρήσεων θα οδηγούσε σε μεγαλύτερες οικονομίες κλίμακας, πιο αποτελεσματική τιμολόγηση και υψηλότερα

¹ Robinett, D. 2006, *Held by the visible hand, The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets*, Washington, DC: The World Bank. Available from: <http://rru.worldbank.org/Documents/Other/CorpGovSOEs.pdf> [Accessed 15 June 2012]

² Government owned corporation, http://en.wikipedia.org/wiki/Government-owned_corporation [Accessed 11 January 2011]

επίπεδα επενδύσεων και καινοτομίας³. Για μερικά χρόνια, οι ΔΟ συνέβαλαν σημαντικά στην οικονομική ανάπτυξη, ιδίως στις αναπτυσσόμενες χώρες, ωστόσο, το γεγονός ότι καθώς περνούσαν τα χρόνια σε πολλές χώρες παρατηρήθηκε το φαινόμενο να προσλαμβάνουν περισσότερους εργαζόμενους απ' ό,τι χρειάζονταν (κυρίως για πολιτικούς λόγους), η έλλειψη κινήτρων για τα διευθυντικά στελέχη και ο μικρός (ή καθόλου) ανταγωνισμός σε πολλές βιομηχανίες οδήγησαν πολλές επιχειρήσεις σε μετριότητα στην απόδοση και αναποτελεσματικότητα⁴. Το αίτημα για μεταρρύθμιση στη λειτουργία και διεύθυνση των ΔΟ έγινε πιο έντονο τις τελευταίες δύο δεκαετίες του 20ου αιώνα και σε πολλές χώρες η βελτίωση της διακυβέρνησής τους έχει γίνει σημαντικός στόχος. Επιπλέον, η οικονομική κρίση του 2008 αύξησε τη σημασία και προσέδωσε το αίσθημα του επείγοντος στην συζήτηση.

Παρά τις φιλελευθεροποιήσεις της δεκαετίας του 1980—1990 σε πολλές χώρες, οι ΔΟ έχουν υπό τον έλεγχο τους σημαντικά ποσοστά του ΑΠΕ σε πολλές χώρες, ενώ είναι ταυτόχρονα και σημαντικός εργοδότης. Για παράδειγμα στην περίοδο 1990—2001 η Πορτογαλία εξασφάλισε έσοδα πέραν του 25% του ΑΠΕ από ιδιωτικοποιήσεις, η Ελλάδα περίπου 12% και η Τουρκία σχεδόν 5%. Παρά το κύμα των ιδιωτικοποιήσεων, ο αριθμός και το μέγεθος τους παραμένουν σημαντικά. Οι περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ έχουν μεταξύ 50 και 100 ΔΟ. Το μετοχικό τους κεφάλαιο κυμαίνεται μεταξύ 2% του ΑΕΠ (Δανία) και 33% (Φινλανδία), με το πλέον συνηθισμένο μέγεθος γύρω στο 5-10%. Στον κατάλογο του ΟΟΣΑ οι μισές περίπου χώρες απασχολούν λιγότερο από 2% του εργατικού τους δυναμικού σε ΔΟ, ενώ οι άλλες μισές απασχολούν 2-5% του εργατικού δυναμικού σε ΔΟ --- στην πρώτη κατηγορία βρίσκονται η Ισπανία, Δανία και Τουρκία, ενώ στην δεύτερη η Ελλάδα, Ιταλία και Γαλλία. Ο κύκλος εργασιών τους στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ κυμαίνεται μεταξύ 5% και 20% του ΑΕΠ, ενώ η προστιθέμενη αξία από την λειτουργία τους εκτιμάται μεταξύ 3% και 7%. Όλα τα στοιχεία προέρχονται από μελέτη του ΟΟΣΑ.⁵

Στην Κύπρο μετρούνται σχεδόν πενήντα δημόσιοι οργανισμοί. Εκτιμάται ότι ο κύκλος εργασιών τους είναι 5% του ΑΕΠ και απασχολούν 3.75% του εργατικού δυναμικού

³ Robinett, D. 2006, *Held by the visible hand, The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets*, Washington, DC: The World Bank. Available from: <http://rru.worldbank.org/Documents/Other/CorpGovSOEs.pdf> [Accessed 15 June 2012]

⁴ Musacchio, A., and F. Flores-Macias 2009, *The Return of State-Owned Enterprises: Should We be Afraid?* Harvard International Review. Available from: <http://hir.harvard.edu/the-return-of-state-owned-enterprises> [Accessed 15 June 2012]

⁵ OECD 2005, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A survey of OECD countries*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, France

της χώρας⁶. Έχουμε δηλαδή μικρό σχετικά αριθμό δημόσιων οργανισμών, αλλά με ψηλά ποσοστά εργοδότησης προσωπικού ενώ η συνεισφορά τους στο ΑΕΠ είναι στο κατώτερο όριο του ΟΟΣΑ. Σε αυτή την παρατήρηση να προστεθεί και το γεγονός ότι οι μισθοί στον ευρύτερο δημόσιο τομέα είναι περίπου 43% ψηλότεροι από εκείνους του ιδιωτικού τομέα⁷.

Ποιες είναι οι σύγχρονες οικονομικό-πολιτικές αντιλήψεις που δίνουν αναβαθμισμένο ρόλο στους ΔΟ;

Έχουμε αφενός την αντίληψη ότι οι δυνάμεις της αγοράς --- το περίφημο «αόρατο χέρι» του Άνταμ Σμίθ --- δεν δουλεύουν αποδοτικά όταν υπεισέρχεται το στοιχείο της εξωτερικότητας (externalities), δηλαδή, όταν μια οικονομική δραστηριότητα έχει επιπτώσεις που δεν έχουν άμεσο ρόλο στην αποδοτικότητα της συγκεκριμένης δραστηριότητας. Για παράδειγμα, η παραγωγή ενέργειας έχει επιδράσεις στο περιβάλλον και το κόστος αυτών των επιδράσεων δεν λαμβάνεται υπόψη από τις δυνάμεις της αγοράς και γι' αυτό προκύπτει η ανάγκη για φορολογία της ρύπανσης βάσει της αρχής 'ο ρυπαίνων πληρώνει'. Επιπλέον, οι αγορές δεν παράγουν δημόσια αγαθά και γι αυτό προκύπτει η ανάγκη για δημόσιες επενδύσεις σε οδικό δίκτυο, άμυνα και άλλη δημόσια υποδομή. Τέλος, η ανισομερής κατανομή πλούτου που προκύπτει από τις δυνάμεις της αγοράς ενδεχομένως να μην είναι «κοινωνικά αποδεκτή». Και ενώ το τι σημαίνει «κοινωνικά αποδεκτή» είναι θέμα κοινωνικοπολιτικών επιλογών, στοιχεία δείχνουν ότι οι μεγάλες ανισότητες στην κατανομή του πλούτου δρουν σαν μπουμέρανγκ: τελικά στρέφονται εναντίον των ευνοούμενων της κατανομής και της οικονομίας στο σύνολο της η οποία καλείται να πληρώσει το κόστος της ανισότητας⁸. Επομένως, αλόγιστες ιδιωτικοποιήσεις των δημόσιων οργανισμών κληρονομούν τις παθογένειες των αγορών.

Από την άλλη εμφανίστηκε ως πολλά υποσχόμενη εναλλακτική πρόταση ο σοσιαλισμός των αγορών, η μορφή δηλαδή οικονομικής οργάνωσης όπου το κράτος είναι ο ιδιοκτήτης των μέσων παραγωγής – όπως σε κάθε σοσιαλιστικό σύστημα – αλλά το κράτος χρησιμοποιεί τις τιμές της αγοράς για να καθορίσει προτεραιότητες και να κατανέμει τα μέσα παραγωγής. Αυτή η προσέγγιση όμως – που απετέλεσε τη θεωρητική βάση για τα ευρωπαϊκά σοσιαλιστικά ρεύματα της τελευταίας εικοσαετίας

⁶ Βασιλείου, Γ & Πασχάλη, Κ 2011, *Προτάσεις και μέτρα για την Δημόσια Υπηρεσία*, 19 Ιουνίου edn, Χαραυγή, Λευκωσία, Μιλτιάδου, Μ 2011, *Οι ασκούντες επιχείρηση οργανισμοί δημοσίου δικαίου*, Cyprus Association of Directors, Λευκωσία

⁷ Πασιαρδής, Π Δεκ. 2011, *Κρατικό μισθολόγιο. Σκληρές αλήθειες και διλήμματα*, Σχόλιο Οικονομικής Πολιτικής, Κέντρο Οικονομικών Ερευνών, Πανεπιστήμιο Κύπρου, Λευκωσία.

⁸ George, S. 1992, *The Debt Boomerang: How the third world debt harms us all*, Pluto Press, London, Wilkinson, R.G. & Pickett, K. 2010, *The spirit level : why greater equality makes societies stronger*, Bloomsbury Press, New York

– αντιμετωπίζει δύο σημαντικά προβλήματα. Πρώτον, την αδυναμία του παραδοσιακού κράτους να προστατεύσει τις ανταγωνιστικές δυνάμεις της οικονομίας για καθορισμό των τιμών αφού το ίδιο το κράτος δρα ως μονοπώλιο. Και δεύτερον, την έλλειψη δικαιωμάτων ιδιοκτησίας των μέσων παραγωγής. Δηλαδή, ποιός ακριβώς εκφράζει το κράτος ιδιοκτήτη;

Τα δύο πια πάνω επιχειρήματα --τα οποία επιστήμονες όπως οι Νομπελίστες Joseph E. Stiglitz και Paul Krugman, και ο καθηγητής πολιτικής οικονομίας στο London School of Economics John Gray επαναλάμβαναν την τελευταία δεκαετία-- έχουν επιβεβαιωθεί πλήρως από την διεθνή οικονομική κρίση που άρχισε να εκτυλίσσεται στις ΗΠΑ το 2007, έγινε διεθνώς αντιληπτή το 2008 και άγγιξε την Κύπρο το 2009.

Για να θέσουμε απλά το συμπέρασμα από τα πιο πάνω: Οι αδυναμίες της ελεύθερης αγοράς αφήνουν χώρο για κρατική δράση μέσω των δημόσιων οργανισμών. Από την άλλη, οι αδυναμίες του σοσιαλισμού των αγορών μειώνουν την αποτελεσματικότητα των οργανισμών αυτών.

Τι είναι συνεπώς το καλύτερο; Να αφήσουμε την αγορά να δουλέψει παρ' όλες τις αδυναμίες της ή να ανεχθούμε την αναποτελεσματικότητα των ΔΟ; Δεν απαντούμε σε αυτό το ερώτημα που είναι καθαρά πολιτικό.

Αντ' αυτού στοχεύουμε με την παρούσα μελέτη στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ΔΟ μέσω του εκσυγχρονισμού της διοίκησής τους. Όπου και να τραβήξει η Κυπριακή κοινωνία την γραμμή στο ερώτημα των ιδιωτικοποιήσεων μέσα από την πολιτική διαδικασία, η δική μας μελέτη παραμένει χρήσιμη. Αφορά τόσο τις δεξιές όσο και τις αριστερές πολιτικές δυνάμεις της χώρας μας. Μελέτες της Διεθνούς Τράπεζας και άλλων εκτιμούν ότι βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ΔΟ σε αναπτυσσόμενες χώρες κατά 5%, θα εξοικονομούσε πόρους της τάξης του 1-5% του ΑΕΠ. Αντιλαμβανόμαστε λοιπόν την κρισιμότητα του θέματος όταν ψάχνουμε πολιτικές λύσεις για μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος κατά μία ή δύο ποσοστιαίες μονάδες.

Διεθνείς έρευνες δείχνουν ότι ακόμη και σε ευνοϊκές συνθήκες, η αποτελεσματικότητα των δημόσιων οργανισμών είναι μειωμένη σε σχέση με αντίστοιχους οργανισμούς στον ιδιωτικό τομέα. Μελέτες στην ραγδαία αναπτυσσόμενη οικονομία της Κίνας αποκαλύπτουν ότι η απόδοση επί του κεφαλαίου των ΔΟ είναι λιγότερη από το μισό της απόδοσης αντιστοίχων οργανισμών του ιδιωτικού τομέα⁹. Πολλοί παράγοντες ευθύνονται για αυτό. Ορισμένοι μπορούν να αποφευχθούν, όπως είναι για παράδειγμα η υπερπροστασία που τους προσφέρει το κράτος από τον ανταγωνισμό καθιστώντας τους νωθούς, οι μη ορθολογικές πολιτικές παρεμβάσεις, και το καθεστώς εργοδοσίας που αποθαρρύνει την πρωτοβουλία και δεν ανταμείβει την ικανότητα. Άλλοι παράγοντες είναι αναπόφευκτοι, όπως για παράδειγμα η ανάγκη να

⁹ Arief Budiman, Diaan-Yi Lin, and Seelan Singham 2009, *Improving Performance at State Owned Enterprises*, The McKinsey Quarterly

προσφέρουν υπηρεσίες σε μη ευνοϊκές συνθήκες καλύπτοντας συγκοινωνιακά απομακρυσμένα χωριά ή προσφέροντας χαμηλού κόστους επικοινωνίες.

Παρά την πολυπλοκότητα του περιβάλλοντος στο οποίο ενεργοποιούνται οι ΔΟ και την πολλαπλότητα αλληλοσυγκρουόμενων στόχων, οι έρευνες δείχνουν ότι οι ΔΟ είναι σε θέση να βελτιώσουν σημαντικά την απόδοσή τους. Είναι σε θέση να υιοθετήσουν πρακτικές του πιο ανταγωνιστικού και αποτελεσματικού ιδιωτικού τομέα, χωρίς να θυσιάσουν την δημόσια τους αποστολή και τον κοινωνικό τους ρόλο¹⁰.

Ωστόσο, η παραγωγή δημόσιου έργου με την αποτελεσματικότητα του ιδιωτικού τομέα είναι ένα σύνθετο θέμα. Γι' αυτό η βελτίωση της απόδοσης ΔΟ πρέπει να λαμβάνει υπόψη τόσο εσωτερικούς όσο και εξωτερικούς παράγοντες. Η αποσπασματική επικέντρωση σε ορισμένους μόνο από τους σχετικούς παράγοντες συνήθως δεν φέρνει αποτέλεσμα. Περαιτέρω, τα απαραίτητα μέτρα δεν έχουν κατ' ανάγκη καθολική εφαρμογή και απαιτείται όπως ληφθεί προσεκτικά υπόψη το τοπικό περιβάλλον, οι υπηρεσίες που προφέρει ο ΔΟ και κατά πόσο ο οργανισμός λειτουργεί ως μονοπώλιο ή αν αντιμετωπίζει ανταγωνισμό¹¹.

Στο υπόλοιπο εισαγωγικό μέρος περιγράφουμε τους κύριους άξονες λειτουργίας ενός δημόσιου οργανισμού που εξετάζει η μελέτη. Ο εκσυγχρονισμός της διοίκησης ΔΟ απαιτεί μεταρρυθμίσεις σε όλους τους άξονες που να κατανοεί τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές, να εντοπίζει τις αδυναμίες των Κυπριακών οργανισμών και να προτείνει συγκεκριμένα μέτρα για τους οργανισμούς που είναι κρίσιμοι για την ανάπτυξη της κυπριακής οικονομίας και την πρόοδο της κοινωνίας. Οι άξονες στους οποίους θα επικεντρωθούμε είναι οι εξής:

1. Αποτελεσματικότητα με την αποσαφήνιση στόχων και χάραξη στρατηγικής
2. Αποδοτικότητα με την διοχέτευση περιορισμένων διαθέσιμων πόρων σε δραστηριότητες με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο
3. Σύγχρονη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού
4. Διασφάλιση της διαφάνειας και καθορισμός μετρήσιμων στόχων
5. Διασφάλιση αποτελεσματικής διοίκησης μέσω του Συμβουλίου και του ανώτατου εκτελεστικού αξιωματούχου.

Αυτή την εισαγωγή ακολουθεί περιγραφή της κατάστασης των ΔΟ στην Κύπρο (Κεφάλαιο II), περιγραφή των βέλτιστων πρακτικών διεθνώς χρησιμοποιώντας το παράδειγμα χωρών όπως η Κίνα, Ινδία και Νέα Ζηλανδία, καθώς και τις εμπειρίες διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και η Διεθνής Τράπεζα (Κεφάλαιο III). Το Κεφάλαιο IV αναλύει τις αδυναμίες των ΔΟ στην Κύπρο, το κεφάλαιο V περιλαμβάνει

¹⁰ Arief Budiman, Diaan-Yi Lin, and Seelan Singham 2009, *Improving Performance at State Owned Enterprises*, The McKinsey Quarterly

¹¹ Vagliasindi, M. March 2008, *Governance Arrangements for State Owned Enterprises*, The World Bank, Washington, DC

εισηγήσεις για βελτίωση και το Κεφάλαιο VI ολοκληρώνει τη μελέτη παρουσιάζοντας σύντομα τα βασικά συμπεράσματα. Οι συγκεκριμένες εισηγήσεις για την μεταρρύθμιση του συστήματος διοίκησης δημόσιων οργανισμών στην Κύπρο περιλαμβάνονται επίσης σε ξεχωριστή ΠΕΡΙΛΗΨΗ που προηγείται της όλης μελέτης.

Αποτελεσματικότητα: αποσαφήνιση στόχων και χάραξη στρατηγικής

Η χάραξη στρατηγικής είναι πρωταρχικής σημασίας για την αποτελεσματικότητα οποιουδήποτε οργανισμού. Στρατηγική θεωρείται το σύνολο το ενεργειών που στοχεύουν στην ευθυγράμμιση του οργανισμού με το ευρύτερο του περιβάλλον, τόσο εσωτερικό όσο και εξωτερικό. Αποτελεί την αντίδραση της ανώτερης διοίκησης ενός οργανισμού στους περιορισμούς και στις ευκαιρίες που παρουσιάζονται. Οργανισμοί που είναι ασυντόνιστοι με το περιβάλλον τους αντιμετωπίζουν τριβές, είναι αναποτελεσματικοί και πληρώνουν ακριβό τίμημα.

Μελέτες καταδεικνύουν ότι η χάραξη στρατηγικής κάνει διαφορά όχι μόνο για ιδιωτικούς αλλά και για δημόσιους οργανισμούς¹². Μια γενική τυπολογία στρατηγικής χαρακτηρίζει τους οργανισμούς ως

1. Πρωτοπόρους --- όσοι ψάχνουν συνεχώς για νέες ευκαιρίες ή προϊόντα και συνεχώς πειραματίζονται με τις τάσεις της αγοράς.
2. Αμυντικούς --- όσοι τηρούν μια συντηρητική στάση ως προς τα νέα προϊόντα, υπηρεσίες ή τάσεις της αγοράς, και αμύνονται της θέσης τους στηριζόμενοι στην ποιότητα σε ένα περιορισμένο εύρος δραστηριοτήτων.
3. Αναλυτές --- όσοι κινούνται μεταξύ των δύο πιο πάνω κατηγοριών, αποφεύγοντας να κάνουν την πρώτη κίνηση αλλά προσαρμοζόμενοι γρήγορα σε ότι φαίνεται να είναι επιτυχημένο.
4. Ουραγούς --- όσοι σπάνια αλλάζουν, μέχρι να αναγκαστούν από τις πιέσεις του περιβάλλοντος.

Η αποτελεσματικότητα είναι φθίνουσα από τους πρωτοπόρους προς τους ουραγούς ιδιωτικούς οργανισμούς. Τα στοιχεία δεν είναι το ίδιο σαφή για ΔΟ, παραμένει όμως η ανάγκη όπως και αυτοί οι οργανισμοί αποσαφηνίζουν τους στόχους τους και χαράσσουν στρατηγική. Όταν όμως ο ΔΟ ανήκει στο κράτος η χάραξη στρατηγικής είναι μια νεφελώδης υπόθεση. Ποιος ακριβώς χαράσσει τη στρατηγική;

¹² Kenneth J. Meier, Laurence J.O'Toole Jr, George A. Boyne & Richard M. Walker 2006, "Strategic Management and Performance of Public Organizations: Testing venerable ideas against recent theories", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, pp. 357-377

Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ ΙΙΑ το κράτος οφείλει να αποσαφηνίσει:

1. Την ιδιοκτησιακή πολιτική, την ανάμειξη του στην διοίκηση του οργανισμού και τους τρόπους υλοποίησης της πολιτικής αυτής.
2. Την αποστολή και τους στόχους του οργανισμού, περιλαμβανομένων τόσο κοινωνικών όσο και επιχειρηματικών στόχων.
3. Πρότυπα για τον καθορισμό δεικτών οικονομικής απόδοσης.
4. Πολιτική για διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού.

Περαιτέρω, το νομικό πλαίσιο του κάθε ΔΟ πρέπει να καθορίζει με σαφήνεια τυχόν υποχρεώσεις και δεσμεύσεις που περιορίζουν τον οργανισμό, ώστε να προσφέρει δημόσιο έργο, αλλά και να αφήνουν επαρκή ελευθερία χάραξης πολιτικής (ΟΟΣΑ Ι.С και Ι.Ε).

Το νομικό πλαίσιο και οι στόχοι που θέτει το κράτος οριοθετούν το πεδίο μέσα στο οποίο θα κινηθεί πλέον το Συμβούλιο του ΔΟ για να χαράξει στρατηγική, όπως θα έκανε το Συμβούλιο οποιουδήποτε οργανισμού κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του.

Ένα σημαντικό θέμα που εγείρεται είναι αναφορικά με το πώς το κράτος ασκεί τα ιδιοκτησιακά του καθήκοντα χωρίς να παρεμβαίνει στην διοίκηση του οργανισμού ή να ασκεί πολιτικές πιέσεις.

Υπάρχουν τρία μοντέλα που λειτουργούν, με διαφορετικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, ανάλογα με την χώρα αλλά και το είδος των υπηρεσιών που προσφέρει ο ΔΟ. Οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ (ΧΧΧ, ΙΙ) είναι εκτενείς επί του θέματος. Σε γενικές γραμμές ένας δημόσιος οργανισμός μπορεί να ελέγχεται από το αρμόδιο υπουργείο, ή από το αρμόδιο υπουργείο μαζί με το υπουργείο οικονομικών, ή, τέλος, από μια ανεξάρτητη κεντρική αρχή που έχει αρμοδιότητα για όλους τους ΔΟ. Σε όλες τις περιπτώσεις όμως είναι αναγκαίο όπως καθορίζονται με σαφήνεια οι στόχοι του ΔΟ από την αρμόδια αρχή.

Τέλος, ο καθορισμός στόχων πρέπει να λαμβάνει υπόψη κατά πόσο ο ΔΟ αφορά την δημιουργία υποδομής ή την παροχή υπηρεσιών, και κατά πόσο ο ΔΟ λειτουργά ως μονοπώλιο ή εάν υπάρχει επαρκής ανταγωνισμός. Ταυτόχρονα οι στόχοι πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τόσο το εξωτερικό όσο και το εσωτερικό περιβάλλον, καθώς αποσπασματική αντιμετώπιση των θεμάτων είναι αναποτελεσματική.

Ο καθορισμός στόχων από το κράτος --ή την αρμόδια αρχή-- απαιτεί επαρκή προπαρασκευαστική δουλειά και μελέτη. Πρέπει να ακολουθηθεί διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης μέσω της οποίας αποσαφηνίζονται οι πολιτικές προτεραιότητες, συζήτηση με τους εμπλεκόμενους, δέσμευση στο ανώτερο πολιτειακό επίπεδο προς της κατευθυντήριες γραμμές (Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Υπουργικό Συμβούλιο) και υποστήριξη από τους ανώτερους υπαλλήλους του ΔΟ. Η μελέτη του ΟΟΣΑ αναφέρει αρκετά χρήσιμα παραδείγματα από χώρες που θεωρούνται επιτυχημένες (Πίνακας 1).

Πίνακας 1. Παραδείγματα κρατικών στόχων για δημόσιους οργανισμούς.

Σουηδία	Δημιουργία προστιθέμενης αξίας
Γαλλία	Καλύτερη απόδοση αξίας του δημόσιου μετοχικού κεφαλαίου
Αγγλία	Βιώσιμη θετική απόδοση επί των δημόσιων επενδύσεων, που να συνάδει με την πολιτική, το νομικό πλαίσιο και την παροχή υπηρεσιών που θέτει η κυβέρνηση
Φινλανδία	Τα καλύτερα δυνατά οικονομικά και κοινωνικά αποτελέσματα. (Ο τρόπος μέτρησης των οικονομικών αποτελεσμάτων καθορίζεται με σαφήνεια.)
Νορβηγία	Η επίτευξη του κοινού καλού με παραδειγματικό σεβασμό στις κοινές αξίες
Νέα Ζηλανδία	Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα συγκρίσιμη με παρόμοιους οργανισμούς που δεν ανήκουν στο δημόσιο, παράδειγμα εργοδότη και κοινωνική υπευθυνότητα προς τα συμφέροντα της κοινότητας.

Στην Σουηδία για παράδειγμα ζητήθηκε από την δημόσια σιδηροδρομική εταιρεία να φθάσει την απόδοση του ιδιωτικού τομέα επί του μετοχικού της κεφαλαίου (13%). Ταυτόχρονα κοινωνικοί στόχοι πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια και να επιτυγχάνονται με διαφάνεια. Για παράδειγμα, η δημόσια ραδιοτηλεόραση της Νέας Ζηλανδίας χρηματοδοτείται από το κράτος για να παράγει μια μεταδίδει προγράμματα τοπικής παραγωγής --το ύψος της χρηματοδότησης είναι ξεχωριστά και με διαφάνεια καθορισμένο.

Αποδοτικότητα: διοχέτευση των περιορισμένων πόρων σε δραστηριότητες με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο

Μελέτες δείχνουν ότι η αποδοτικότητα ΔΟ είναι χαμηλότερη από αυτή ιδιωτικών οργανισμών που δραστηριοποιούνται στους ίδιους τομείς. Αυτό δεν οφείλεται μόνο στους πολλαπλούς συγκρουόμενους στόχους και στην ανάγκη όπως ο ΔΟ προσφέρει και δημόσια ωφέλιμο έργο. Η μειωμένη αποδοτικότητα οφείλεται επίσης στην προστασία από τον ανταγωνισμό που προσφέρει ο δημόσιος χαρακτήρας, και εν μέρει στα κλασσικά προβλήματα έλλειψης κινήτρων σε καταστάσεις ιδιοκτήτη-αντιπροσώπου (principal-agent). Δηλαδή, οι αντιπρόσωποι του ιδιοκτήτη ενός ΔΟ (το Συμβούλιο) δεν έχουν πλήρη ευθυγράμμιση με τον ιδιοκτήτη (την Κυβέρνηση), ενώ αντιμετωπίζουν και την αδράνεια της γραφειοκρατικής δομής του ΔΟ.

Επομένως, ένας από τους κύριους ρόλους του κράτους είναι να βεβαιωθεί ότι λειτουργούν οι ανταγωνιστικές δυνάμεις της αγοράς και ότι ένας ΔΟ δεν δημιουργεί μονοπωλιακές στρεβλώσεις λόγω μεγέθους ή προνομιακής μεταχείρισης. Ίσως να φαίνεται ως ιδεολογική παραδοξότητα, αλλά το κράτος καλείται να διαδραματίσει

αυξημένο ρόλο στην λειτουργία των αγορών¹³. Οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ αγγίζουν και αυτό το σημείο (I.D και I.F).

Όμως το έργο μας δεν σταματά εδώ. Πρέπει να δούμε και τον ρόλο του Συμβουλίου του ΔΟ ούτως ώστε να επιτυγχάνεται η πλέον αποτελεσματική διαχείριση των δημόσιων πόρων, που σημαίνει επιλογές στην διοχέτευση των πόρων στις δραστηριότητες με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο.

Προς τούτο πρέπει πρώτα να ξεκαθαρίσει το κόστος των υπηρεσιών που προσφέρονται στο κράτος. Το κράτος δηλαδή ενεργεί ως πελάτης και όχι ως χρηματοδότης των ΔΟ. Πέραν τούτου το Συμβούλιο του ΔΟ έχει ευθύνη να διοχετεύσει τους διαθέσιμους πόρους στους τομείς δραστηριοτήτων με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο, να εστιαστεί στις κύριες επιχειρηματικές δραστηριότητες που εντάσσονται στους στόχους του και να δημιουργήσει κουλτούρα που να συνάδει με την αποτελεσματικότητα στην διαχείριση δημόσιων πόρων. Σχετικές στο σημείο αυτό είναι οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ II.B και II.C.

Βεβαίως, από την στιγμή που ο ΔΟ έχει περισσότερη αυτονομία στην διαχείριση των υποθέσεων του πρέπει να υπάρχουν και οι ανάλογοι μηχανισμοί ελέγχου και λογοδοσίας. Και αυτό μας φέρνει στα θέματα διαφάνειας και καθορισμού μετρήσιμων στόχων που ακολουθεί. Εδώ πρέπει να τονίσουμε την ανάγκη για αλλαγή φιλοσοφίας: Αντί να περιοριζόμαστε στην λογοδοσία για την διάθεση των πόρων μέσω διαφανών διαδικασιών, να εστιασθούμε στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας της χρήσης των πόρων.

Περαιτέρω, δραστηριότητες που δεν εντάσσονται στον κύριο επιχειρηματικό κύκλο του ΔΟ πρέπει να τερματίζονται ή να εκχωρούνται σε εξωτερικούς προσφοροδότες. Γιατί, για παράδειγμα, μια Αρχή Ηλεκτρισμού να εργοδοτεί φρουρούς ασφάλειας ή προσωπικό καθαρισμού;

Βεβαίως, το Συμβούλιο του οργανισμού πρέπει να έχει σαφή εντολή μέσω του νομικού πλαισίου του οργανισμού για να παίρνει επενδυτικές αποφάσεις, να έχει σαφή πολιτική στήριξη και να έχει τις αναγκαίες γνώσεις και ικανότητες. Περισσότερα επί τούτων λέγονται και πιο κάτω στην περιγραφή του ρόλου των Συμβουλίων και της ανώτερης διεύθυνσης.

Διαφάνεια και μετρήσιμοι στόχοι

Η διαφάνεια στην λειτουργία των ΔΟ αποτελεί ένα από τους επικουρικούς μηχανισμούς για εφαρμογή όλων όσων έχουμε προαναφέρει. Επιβάλουν την απαιτούμενη πειθαρχία τόσο στην χάραξη πολιτικής και διαχείριση των πόρων, όσο και την αναγκαία σταθερότητα στην υλοποίηση των συμφωνηθέντων. Η διαφάνεια περιορίζει αφενός την δυνατότητα του κράτους να παρεμβαίνει στην λειτουργία των

¹³ Stiglitz, J.E. 1994, *Whither socialism?* MIT Press, Cambridge, Mass.

ΔΟ με αδιαφανή πολιτικά κριτήρια, και αφετέρου ασκεί έλεγχο στα Συμβούλια και στην διοίκηση των ΔΟ για την επιτυχή εκτέλεση της αποστολής τους.

Επομένως η κυβέρνηση οφείλει να μεριμνά για την γνωστοποίηση των απαραίτητων πληροφοριών για κάθε οργανισμό ούτως ώστε να επιτυγχάνονται οι εξής στόχοι:

1. Η Κυβέρνηση να μπορεί να ασκεί τον ρόλο της ως ιδιοκτήτης
2. Η Βουλή να ασκεί το κατάλληλο κοινοβουλευτικό έλεγχο προς την Κυβέρνηση-ιδιοκτήτη.
3. Τα ΜΜΕ να γνωστοποιούν θέματα όταν προκύπτουν
4. Το δημόσιο να έχει μια σαφή εικόνα για τους οργανισμούς που του προσφέρουν υπηρεσίες και τους οποίους χρηματοδοτεί με τους φόρους του.

Οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ είναι αρκετά εκτενείς στις αναφορές τους για διαφάνεια, ιδιαίτερα στο Μέρος V. Σημαντικό όμως ιδιαίτερα είναι να γίνει αντιληπτή η αρχή ότι οι ΔΟ πρέπει να παρέχουν τις ίδιες πληροφορίες όπως και οι εισηγμένες στο χρηματιστήριο εταιρείες. Μαζί όμως με τις πληροφορίες που αφορούν αποδοτικότητα και οικονομικούς δείκτες, πρέπει να δίνονται στοιχεία για την αποτελεσματικότητα και θέματα ισότητας. Η διαφάνεια δεν στοχεύει μόνο στον έλεγχο της διάθεσης των πόρων, αλλά και στην αποτελεσματική τους χρησιμοποίηση για την παροχή υπηρεσιών.

Όταν όμως μιλούμε για διαφάνεια πρέπει τα διαθέσιμα στοιχεία να είναι συγκεκριμένα και να εμπεριέχουν χρήσιμες πληροφορίες, όχι απλά νούμερα. Ιδιαίτερα πρέπει μέσα από τις παρεχόμενες πληροφορίες να γίνεται σαφές ποιο είναι το δημόσια ωφέλιμο έργο και πόσο στοιχίζει στον φορολογούμενο, καθώς και η αποτελεσματικότητα και επικερδότητα του οργανισμού όσο αφορά τις επιχειρηματικές του δραστηριότητες. Επομένως, μαζί με την παράμετρο της διαφάνειας πρέπει να δούμε και την παράμετρο του καθορισμού μετρήσιμων στόχων¹⁴.

Η διαφάνεια βελτιώνεται όταν συνοδεύεται από διαδικασία συγκριτικής αξιολόγησης (benchmarking) της απόδοσης σε σχέση με σαφώς καθορισμένους στόχους. Ο Πίνακας 2 αναφέρει παραδείγματα συγκεκριμένων στόχων ΔΟ από χώρες μέλη του ΟΟΣΑ, αναδεικνύοντας το εύρος των δραστηριοτήτων που μπορεί να καλύψει η στοχοθεσία. Για την ακολουθητέα διαδικασία για τον καθορισμό στόχων γίνεται εκτενής αναφορά στη μελέτη του ΟΟΣΑ Κεφ. 1.7.

¹⁴ Luke, B. 2010, "Examining Accountability Dimensions in State-Owned Enterprises", *Financial Accountability & Management*, vol. 26, no. 2, pp. 134-162

Πίνακας 2. Παραδείγματα μετρήσιμων στόχων.

Χώρα	Οργανισμός	Μετρήσιμοι στόχοι
Σουηδία	Σιδηρόδρομοι	13% απόδοση στο μετοχικό κεφάλαιο
Ιταλία	Enel, Eni, Trenitalia	Ετήσιοι στόχοι αναφορικά με ασφάλεια, περιβάλλον, ποιότητα υπηρεσιών
Νέα Ζηλανδία	ΔΟ	Καθορισμός κεφαλαιουχικής δομής που να εγγυάται φερεγγυότητα τουλάχιστον BBB.

Η Διεθνής Τράπεζα συμβουλεύει εκτενώς τα κράτη στον καθορισμό Συμβολαίων Απόδοσης (Performance Contracts) για ΔΟ¹⁵. Τα συμβόλαια υπερπηδούν τα προβλήματα που δημιουργούν οι καταστάσεις ιδιοκτήτη-αντιπροσώπου (principal-agent) που προαναφέραμε. Τα Συμβόλαια Απόδοσης επιτυγχάνουν τα εξής:

1. Μειώνουν τα πλεονεκτήματα πληροφόρησης που έχουν οι διευθυντές από τους ιδιοκτήτες.
2. Ενεργοποιούν τους διευθυντές μέσω ανταμοιβών ή πέναλτι για να επιτύχουν τους στόχους
3. Πείθουν τους διευθυντές ότι η κυβέρνηση είναι αξιόπιστη τόσο στην προθυμία της να ανταμείβει όσο και στην ικανότητα της να τιμωρεί.

Το άρθρο της Shirley δείχνει ότι όταν σχεδιαστούν προσεκτικά και εφαρμοστούν με συνέπεια τα Συμβόλαια Απόδοσης βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα των ΔΟ. Δυστυχώς όμως η μελέτη δείχνει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις τα Συμβόλαια σχεδιάζονται αποσπασματικά και δεν υπάρχει η απαραίτητη πολιτική βούληση για την τήρησή τους.

Σύγχρονη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού

Οι ΔΟ διεθνώς αντιμετωπίζουν δύο προβλήματα όσο αφορά το ανθρώπινο δυναμικό. Πρώτον, οι μισθοί του δημόσιου τομέα δεν είναι ανταγωνιστικοί με αυτούς του ιδιωτικού και έτσι τα καλύτερα talenta επιδιώκουν τον ιδιωτικό τομέα. Δεύτερον, η αυστηρή ιεραρχική και γραφειοκρατική δομή των ΔΟ αποθαρρύνει το προσωπικό από το να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, να επιδιώκει την βελτίωση του και γενικά να αποδίδει στο μέγιστο των δυνάμεών του.

¹⁵ Mary Shirley 1998, *Why Performance Contracts for State-Owned Enterprises Haven't Worked*, 150th edn, The World Bank Group: Finance, Private Sector, and Infrastructure Network, Washington, DC

Στην Κύπρο αντιμετωπίζουμε το δεύτερο πρόβλημα, αφού στη χώρα μας ο δημόσιος τομέας παρουσιάζει την παγκόσμια πρωτοτυπία να προσφέρει ταυτόχρονα ψηλούς μισθούς με ασφάλεια εργασίας. Επομένως οι ΔΟ πρέπει να αναθεωρήσουν την πολιτική τους αναφορικά με την διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού. Διατηρώντας τα ανταγωνιστικά μισθολογικά κίνητρα πρέπει να υιοθετήσουν πρακτικές του ιδιωτικού τομέα που να ενθαρρύνουν το ικανό προσωπικό στην εκτέλεση των καθηκόντων τους, χωρίς να αφήνουν απαραίτητο το προσωπικό που δεν αποδίδει.

Μη αποτελεσματικό προσωπικό έχει διπλό αρνητικό αντίκτυπο στον ΔΟ. Πρώτον, μειώνει την αποτελεσματικότητα του οργανισμού με τις δικές του αδυναμίες, και δεύτερο --και ίσως πιο σημαντικό-- αποθαρρύνει το ικανό προσωπικό στην εκτέλεση των καθηκόντων του. Η έλλειψη αισθήματος δικαιοσύνης, ότι ο καθένας αναγνωρίζεται για την προσφορά του, καταστρέφει το ηθικό του προσωπικού.

Οι κατευθυντήριες γραμμές το ΟΟΣΑ δεν αναφέρονται σε αυτά τα ζητήματα. Όμως η διεθνής εμπειρία για διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού προσφέρει καθοδήγηση. Αναφέρουμε πέντε επιτυχείς πρακτικές:

1. Αποσύνδεση της διαδικασίας αξιολόγησης για σκοπούς προαγωγής και ανταμοιβών από την διαδικασία ανατροφοδότησης για σκοπούς βελτίωσης.
2. Μηχανισμοί επιλογής ανώτερων στελεχών με βάση τα προσόντα και όχι την αρχαιότητα, τόσο από μέσα όσο και εκτός οργανισμών.
3. Σύνδεση της απόδοσης με τις ανταμοιβές και λήψη μέτρων για όσους δεν αποδίδουν.
4. Προσφορά μακροχρόνιων, αλλά όχι μόνιμων, συμβολαίων εργοδότησης.
5. Δημιουργία κουλτούρας ανάληψης πρωτοβουλιών, ανταμοιβής των ικανότερων και μετακίνησης όσων δεν αποδίδουν σε μη κρίσιμες δραστηριότητες.

Ο ρόλος του Συμβουλίου

Εάν η κυβέρνηση καθορίσει πως θα ασκεί το ιδιοκτησιακά της δικαιώματα και θέσει σαφείς στόχους πολιτικής αναφορικά με κάθε ΔΟ, και εάν το νομικό πλαίσιο δίνει επαρκείς εξουσίες στο Συμβούλιο, τότε το θέμα της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του ΔΟ γίνεται το κύριο θέμα του Συμβουλίου. Ο ρόλος του Συμβουλίου γίνεται ακριβώς αντίστοιχος με τον ρόλο του Συμβουλίου σε κάθε οργανισμό και αφορά το σχεδιασμό, καθοδήγηση και έλεγχο του οργανισμού προς επίτευξη των συμφωνημένων στόχων. Αυτά επιτυγχάνονται μέσω του ανώτερου εκτελεστικού αξιωματούχου (CEO) του οργανισμού, ο οποίος έχει πλήρεις εκτελεστικές αρμοδιότητες αλλά αναφέρεται στο Συμβούλιο.

Οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ (VI) είναι αρκούντως αναλυτικές για τις ευθύνες του Συμβουλίου. Πολύ λίγα όμως λένε για τις παραμέτρους που καθιστούν ένα Συμβούλιο αποτελεσματικό στην εκτέλεση των καθηκόντων του και την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του. Αυτήν την πτυχή φωτίζουν οι μελέτες της

Διεθνούς Τράπεζας^{16,17}, τα συμπεράσματα των οποίων είναι σχετικά με την δική μας μελέτη:

1. Σημαντικός αριθμός συμβούλων πρέπει να είναι ανεξάρτητοι.
2. Απαιτείται η ενδυνάμωση (empowerment) για να λαμβάνουν αποφάσεις.
3. Απαιτείται δομημένη διαδικασία στην επιλογή των συμβούλων αλλά και στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του Συμβουλίου που να διασφαλίζει την προστασία από κυβερνητικές παρεμβάσεις.
4. Πρέπει να υπάρχει ένας λογικός βαθμός συνέχειας στην σύνθεση του Συμβουλίου με την σταδιακή και μερική αντικατάσταση μελών.
5. Το προφίλ της σύνθεσης του Συμβουλίου (κατά φύλο και ηλικιακά, με βάση τις γνώσεις τους, και τον αριθμό των Συμβουλίων όπου το κάθε μέλος υπηρετεί) πρέπει να εξετάζεται προσεκτικά.

Με αυτά υπόψη πρέπει να διορίζονται τα Συμβούλια των ΔΟ, και οι εισηγήσεις στις οποίες καταλήγουμε αυτό τον στόχο επιδιώκουν.

Μεθοδολογία της μελέτης

Συμπληρώνουμε το εισαγωγικό κεφάλαιο περιγράφοντας την μεθοδολογία που ακολουθήσαμε. Η μελέτη διεξήχθη υπό την εποπτεία της Επιτροπής που την υπογράφει. Ομάδα φοιτητών του προγράμματος MBA του Πανεπιστημίου Κύπρου ανέλαβαν την περιγραφή των χαρακτηριστικών των ΔΟ στην Κύπρο. Το προκαταρκτικό συνέδριο που διεξήχθη τον Μάρτιο 2010 έφερε μαζί διακεκριμένους επιστήμονες από τον διεθνή χώρο και την Κύπρο, με εξειδικευμένες γνώσεις επί του αντικειμένου για να διαμορφώσουν το θεωρητικό υπόβαθρο.^[E7] Έγιναν συνεντεύξεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη (stakeholders) για να γίνει κατανοητή η κατάσταση των δημόσιων οργανισμών στην Κύπρο και συλλέχτηκαν τα αναγκαία στοιχεία. Ταυτόχρονα, μελετήθηκε η διεθνής πρακτική ούτως ώστε να μπορούν να γίνουν συγκρίσεις, να εντοπισθούν αδυναμίες και εξαχθούν συμπεράσματα. Η διαμόρφωση των τελικών εισηγήσεων στηρίχθηκε στη μελέτη της διεθνούς πρακτικής και τα κυπριακά δεδομένα.

Η Λευκή Βίβλος θα τεθεί σε δημόσιο διάλογο για να ακουστούν απόψεις πριν οριστικοποιηθούν οι εισηγήσεις τις οποίες η Επιτροπή θα προωθήσει στα αρμόδια κέντρα λήψης αποφάσεων.

¹⁶ Vagliasindi, M. 2008, *The Effectiveness of Boards of Directors of State Owned Enterprises*, The World Bank, Washington, DC

¹⁷ Vagliasindi, M. March 2008, *Governance Arrangements for State Owned Enterprises*, The World Bank, Washington, DC

II. Η κατάσταση των δημόσιων οργανισμών στην Κύπρο

Όπως και σε άλλες χώρες έτσι και στην Κύπρο οι περισσότεροι ΔΟ δημιουργήθηκαν στα μέσα του 20^{ου} αιώνα με σκοπό να παρέχουν ουσιώδεις υπηρεσίες σε στρατηγικούς τομείς της οικονομίας και να συνεισφέρουν στην ανάπτυξη της χώρας. Δραστηριοποιήθηκαν αρχικά σε τομείς όπως η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, οι αερομεταφορές, ο τουρισμός και η ραδιοτηλεόραση, ενώ πιο πρόσφατα ΔΟ οργανισμοί έχουν δημιουργηθεί που έχουν περισσότερη κοινωνική έμφαση (π.χ. Οργανισμός Νεολαίας, Κεντρικός Φορέας Ισότιμης Κατανομής Βαρών). Πλήρης κατάλογος με τους 50 περίπου οργανισμούς που περιλαμβάνονται στην Έκθεση της Γενικής Ελέκτριας παρουσιάζεται στο Παράρτημα Ι.

Σύμφωνα με την κυβερνητική πύλη διαδικτύου¹⁸ οι σημαντικότεροι ΔΟ στην Κύπρο είναι οι εξής:

Αρχή Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού

Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου

Αρχή Κρατικών Εκθέσεων

Αρχή Λιμένων

Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου

Κεντρικός Φορέας Ισότιμης Κατανομής Βαρών

Κυπριακές Αερογραμμές

Κυπριακός Οργανισμός Αθλητισμού

Κυπριακός Οργανισμός Αναπτύξεως Γης

Κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού (ΚΟΤ)

Οργανισμός Νεολαίας Κύπρου

Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου

18

Ένας διαχωρισμός που θα μπορούσε να γίνει είναι βάσει της χρηματοδότησης του κάθε οργανισμού. Ο διαχωρισμός με βάσει αυτόν τον παράγοντα είναι χρήσιμος γιατί βοηθά την κατανόηση του ρόλου και ίσως και της στρατηγικής του κάθε οργανισμού. Τρεις σχετικές κατηγορίες περιλαμβάνουν, η πρώτη, τους οργανισμούς που έχουν δικά τους έσοδα και δεν παίρνουν επιδότηση από το κράτος· η δεύτερη, όσους επιδοτούνται εξολοκλήρου από τον κρατικό προϋπολογισμό· και, η τρίτη, όσοι λειτουργούν με συνδυασμό των πιο πάνω¹⁹.

Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται οργανισμοί που λειτουργούν σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον και έχουν έσοδα από τις πωλήσεις υπηρεσιών και προϊόντων. Σε αυτή την κατηγορία περιλαμβάνονται οργανισμοί όπως η ΑΤΗΚ, η ΑΗΚ, το ΧΑΚ, τα Συμβούλια Υδατοπρομήθειας και τα Συμβούλια Αποχετεύσεως. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται οι οργανισμοί που λειτουργούν σαν προέκταση του κράτους, και των οποίων ο προϋπολογισμός καλύπτεται εξολοκλήρου από το κράτος. Οι ΔΟ που θα μπορούσαν να ενταχθούν σε αυτή την κατηγορία είναι η Αρχή Ανάπτυξης Ανθρωπίνου Δυναμικού, ο Κεντρικός Φορέας Ισότιμης Κατανομής Βαρών, η Αρχή Λιμένων, ο ΚΟΤ, ο ΚΟΑ. Αυτοί οι οργανισμοί ουσιαστικά δεν χαράζουν πολιτική και θα μπορούσαν να είναι μέρος κάποιου Υπουργείου²⁰. Στην τρίτη κατηγορία, είναι ΔΟ οι οποίοι έχουν κάποια έσοδα αλλά παίρνουν και επιχορήγηση από το κράτος. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσονται οργανισμοί όπως το ΡΙΚ και ο Θεατρικός Οργανισμός Κύπρου.

Όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, η παρούσα μελέτη δεν έχει στόχο να προτείνει κατά πόσο ΔΟ θα πρέπει να παραμείνουν ή όχι υπό τον έλεγχο του κράτους, ούτε να αναλύσει σε βάθος θέματα χρηματοδότησής τους. Θα επικεντρωθεί σε θέματα Διοίκησης και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των οργανισμών ανεξαρτήτως του ιδιοκτησιακού καθεστώτος που έχουν. Έτσι, στο επόμενο μέρος του κεφαλαίου αυτού παρουσιάζονται περιληπτικά βασικά στοιχεία λειτουργίας μερικών κύριων ΔΟ²¹ από τις τρεις κατηγορίες που αναφέρθηκαν πιο πάνω και μετά, αφού παρουσιαστούν οι μελέτες περιπτώσεων άλλων χωρών, θα εντοπιστούν αδυναμίες και θα γίνουν εισηγήσεις βελτίωσης.

Κατηγορία Α: Οργανισμοί με έσοδα από προϊόντα-υπηρεσίες

¹⁹ Τάμπας, Νίκος, Γραμματέας ΟΗΟ ΣΕΚ (Σεπτέμβριος 2011). Συνέντευξη με Γιαννάκη Βιολάρη

²⁰ Νεοφύτου, Αντώνης, *Γενικός Γραμματέας ΣΗΔΗΚΕΚ ΠΕΟ* (Οκτώμβριος 2011). Συνέντευξη με Γιαννάκη Βιολάρη.

²¹ Η παρουσίαση των οργανισμών βασίζεται σε στοιχεία που παρουσιάζονται από τους ίδιους τους οργανισμούς, όπως για παράδειγμα ιστοσελίδες και Ετήσιες Εκθέσεις, και συνεντεύξεις που έγιναν με άτομα τα οποία είτε εργάζονται στους οργανισμούς ή τους γνωρίζουν πολύ καλά

Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου

Η Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου (ΑΤΗΚ) ιδρύθηκε ως Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου βάσει του περί Υπηρεσίας Τηλεπικοινωνιών Νόμου με σκοπό την παροχή, συντήρηση και ανάπτυξη πλήρους τηλεπικοινωνιακής υπηρεσίας, τόσο στην επικράτεια της Κυπριακής Δημοκρατίας όσο και διεθνώς. Το όραμα της ΑΤΗΚ είναι να προσφέρει στον άνθρωπο σύγχρονες λύσεις ηλεκτρονικής επικοινωνίας με τη χρήση πολυμέσων και τη δυνατότητα να ανακαλύπτει και να επικοινωνεί με τον κόσμο. Η αποστολή του οργανισμού είναι 'να προσφέρει ολοκληρωμένες και αξιόπιστες λύσεις ηλεκτρονικής επικοινωνίας απλά, έξυπνα και ασφαλισμένα και να βελτιώνει τον τρόπο ζωής και την παραγωγικότητα των πελατών του²².

Ο οργανισμός αξιοποίησε τη γεωγραφική θέση του νησιού και ανέπτυξε ένα εκτεταμένο υποβρύχιο καλωδιακό δίκτυο οπτικών ινών, το οποίο συνδέει την Κύπρο με γειτονικές χώρες, όπως είναι η Ελλάδα, το Ισραήλ, η Συρία, ο Λίβανος και η Αίγυπτος, και κατ' επέκταση με τον υπόλοιπο κόσμο. Πέραν από αυτό, ανέπτυξε μια υποδομή επίγειων δορυφορικών σταθμών που αναδεικνύουν την Κύπρο σε τηλεπικοινωνιακό κόμβο της περιοχής. Παράλληλα, η ΑΤΗΚ παρέχει ένα ευρύ φάσμα υπηρεσιών και διευκολύνσεων, που στοχεύουν στην ικανοποίηση των συνεχώς αυξανόμενων αναγκών των πελατών της σε εφαρμογές φωνής και δεδομένων, τόσο στη σταθερή όσο και στην κινητή τηλεφωνία-επικοινωνία.

Το προσωπικό της ΑΤΗΚ ανήκει σε οργανωμένους φορείς που περιλαμβάνουν την Ελεύθερη Παγκύπρια Οργάνωση Εργατοϋπαλλήλων Τηλεπικοινωνιών (ΕΠΟΕΤ), την Παγκύπρια Ανεξάρτητη Συντεχνία Εργαζομένων (ΠΑΣΕ-ΑΤΗΚ), τη Συντεχνία Ημικρατικών, Δημοτικών και Κοινοτικών Εργατοϋπαλλήλων Κύπρου (ΣΗΔΗΚΕΚ-ΑΤΗΚ), τη Συντεχνία Επιστημονικού Προσωπικού (ΣΕΠ-ΑΤΗΚ) και την Ανεξάρτητη Συντεχνία Εργαζομένων στις Τηλεπικοινωνίες (ΑΣΕΤ-cyta).

Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου

Η Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου (ΑΗΚ) είναι οργανισμός δημοσίου δικαίου και υπάγεται στο Υπουργείο Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού. Έχει ως στόχο την παραγωγή και προμήθεια ηλεκτρικού ρεύματος, και την κατασκευή του δικτύου μεταφοράς και διανομής. Η ΑΗΚ διέπεται από τον περί Ηλεκτρισμού Νόμο και τον περί Ανάπτυξης Ηλεκτρισμού Νόμο.

Το ΔΣ της ΑΗΚ είναι εννεαμελές με τριετή θητεία και διορίζεται και αξιολογείται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Το ΔΣ υποβάλλει τον προϋπολογισμό στο Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας για έγκριση και μετά στη Βουλή των Αντιπροσώπων για

²² Εταιρικές πληροφορίες ,

http://www.cyta.com.cy/PortallInfo/cyta_htmlPages/company_history_el.htm

ψήφιση. Επιπλέον, στο Υπουργείο υποβάλλεται για έγκριση και η ετήσια έκθεση πεπραγμένων του οργανισμού. Δεν υπάρχουν προκαθορισμένα χρονικά διαστήματα για τις επαφές του οργανισμού με το Υπουργείο, γι' αυτό αναλόγως των θεμάτων που θα προκύψουν καθορίζονται οι σχετικές συναντήσεις.

Το κράτος δεν παρεμβαίνει γενικά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων εκτός εάν τα θέματα είναι γενικής πολιτικής, όπως για παράδειγμα το θέμα της αγοράς πρώτων υλών-καυσίμου των νέων μονάδων ή το θέμα του τερματικού υγροποίησης φυσικού αερίου. Οι νέες μονάδες συνδυασμένου κύκλου λειτουργίας των σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, για παράδειγμα, ήταν απόφαση του κράτους για την οποία λήφθηκε υπόψη η έλευση φυσικού αερίου. Το κράτος δεν παρεμβαίνει στη λήψη άλλων αποφάσεων του ΔΣ, όπως για παράδειγμα το ποιος θα κατασκευάσει τις μονάδες. Επίσης, δεν προβλέπεται η χρηματοδότηση του οργανισμού από το κράτος αλλά κατά καιρούς μπορεί να παρασχεθεί κυβερνητική εγγύηση για κάποιο δάνειο.

Η ΑΗΚ είναι μη κερδοσκοπικός οργανισμός και τα τέλη που επιβάλλει χρησιμοποιούνται για την ανάκτηση του κόστους παροχής των υπηρεσιών και την ανάπτυξη δικτύου και μεταφοράς. Πριν από την καταστροφή του Σταθμού Παραγωγής Ηλεκτρικής Ενέργειας στο Μαρί, το 10% του συνολικού αποθεματικού του οργανισμού πήγαινε στο πάγιο ταμείο του κράτους. Τώρα, με κρατική απόφαση δεν εφαρμόζεται αυτή η τακτική λόγω γενικότερων οικονομικών προβλημάτων του οργανισμού. Η ΑΗΚ ανήκει εξολοκλήρου στο κράτος και έχει ως εσωτερικό ελεγκτή την Ελεγκτική Υπηρεσία, η οποία έχει την πλήρη ευθύνη για τον έλεγχο των οικονομικών λογαριασμών.

Η ΑΗΚ για να ανακτήσει το κόστος παροχής υπηρεσιών βασίζεται στη χρέωση του καταναλωτή. Το ποσοστό κέρδους υπολογίζεται στη βάση της φόρμουλας για την αυτόματη αναπροσαρμογή της τιμής, η οποία είναι εγκριμένη από τη Βουλή των Αντιπροσώπων. Οι διαδικασίες που ακολουθούνται για τον καθορισμό χρεώσεων ελέγχονται από τον Γενικό Ελεγκτή του Κράτους. Το ποσό της σταθερής χρέωσης που περιλαμβάνεται στο τιμολόγιο των καταναλωτών στηρίζεται στη βασική τιμή των καυσίμων και εγκρίνεται από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας Κύπρου. Η αναπροσαρμογή της χρέωσης-ταρίφας διενεργείται ανάλογα με τις αλλαγές στην τρέχουσα τιμή των καυσίμων στη βάση συμφωνημένης φόρμουλας.

Η διοχέτευση των οικονομικών πόρων γίνεται στη βάση του ετήσιου προϋπολογισμού, με προτεραιότητα την προώθηση πολιτικών που άπτονται θέματα εξυπηρέτησης των καταναλωτών. Οι προτεραιότητες καθορίζονται στη βάση κριτηρίων, καθώς και πενταετών και δεκαετών πλάνων ανάπτυξης, τα οποία επικαιροποιούνται κάθε χρόνο. Υπάρχουν δείκτες απόδοσης και είναι βασισμένοι σε ευρωπαϊκά πρότυπα ISO που αφορούν την αύξηση των εσόδων, τη μείωση των εξόδων, τη μείωση του χρόνου σύνδεσης, καθώς και τη μείωση των παραπόνων. Το κάθε Τμήμα της ΑΗΚ έχει δικούς του δείκτες απόδοσης ανάλογα με το χαρακτήρα και τις δραστηριότητές του.

Ο οργανισμός διαθέτει ξεχωριστό τμήμα Διεύθυνσης Προσωπικού, όμως, σημαντικές αποφάσεις που σχετίζονται με θέματα προσωπικού, όπως για παράδειγμα οι προσλήψεις, προέρχονται από το ΔΣ. Οι περί Δημοσίας Υπηρεσίας Νόμοι συνάδουν

με τους Κανονισμούς της ΑΗΚ όσον αφορά τα θέματα προσωπικού, όμως, το ίδιο θέμα μπορεί να ρυθμίζεται και με ξεχωριστούς Κανονισμούς της Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου οι οποίοι έχουν εγκριθεί από τη Βουλή των Αντιπροσώπων.

Η πρόσληψη του προσωπικού διενεργείται με προκήρυξη θέσεων. Οι γραπτές εξετάσεις έχουν βαρύτητα η οποία αντιστοιχεί στο 80% της βαθμολογίας. Η προφορική συνέντευξη αντιστοιχεί στο υπόλοιπο 20%. Η προηγούμενη πείρα και τα ακαδημαϊκά προσόντα αξιολογούνται με κριτήρια τα οποία είναι προκαθορισμένα. Οι προσλήψεις γίνονται από το ΔΣ με τη βοήθεια του Τμήματος Προσωπικού, κατόπιν συλλογής και αξιολόγησης όλων των στοιχείων. Οι κλίμακες για τη μισθοδοσία είναι αντίστοιχες με αυτές της κυβέρνησης.

Το σύστημα αξιολόγησης προσωπικού είναι ενιαίο και περιλαμβάνει καθορισμένα κριτήρια. Η αξιολόγηση γίνεται από τριμελή ομάδα αξιολόγησης, η οποία αποτελείται από τον άμεσα προϊστάμενο, τον διοικητικά προϊστάμενο και από έναν ιεραρχικά ανώτερο που συνεργάζεται άμεσα ή έμμεσα με τον αξιολογούμενο. Τα στοιχεία των προσώπων που αποτελούν τις ομάδες αξιολόγησης αναρτούνται για δύο βδομάδες προς ενημέρωση των ενδιαφερομένων. Σε περίπτωση υποβολής ενστάσεων, εξετάζονται από τον οικείο διευθυντή, και εφόσον οριστικοποιηθούν τα μέλη της ομάδας αποστέλλονται στην ομάδα ανθρώπινου δυναμικού. Τα μέλη της Τριμελούς Επιτροπής κοινοποιούνται στον αξιολογούμενο, και σε περίπτωση υποβολής ένστασης εντός του χρονικού περιθωρίου, εξετάζεται από τη διεύθυνση ανθρώπινου δυναμικού και την επιτροπή του διοικητικού συμβουλίου.

Οι προαγωγές γίνονται μέσα από τον ίδιο τον οργανισμό. Ανακοινώνεται η θέση προαγωγής και εκδηλώνεται ενδιαφέρον από το προσωπικό που πληροί τα σχετικά κριτήρια. Το τμήμα ανθρώπινου δυναμικού αξιολογεί τα προσόντα του κάθε υποψηφίου και οι αιτήσεις των υποψηφίων που πληρούν τα κριτήρια του σχεδίου υπηρεσίας εξετάζονται από μικτή επιτροπή επιλογής στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι της διεύθυνσης του οργανισμού και οι συντεχνίες.

Στον οργανισμό, υπάρχει η δυνατότητα διακοπής της εργοδότησης σε περίπτωση που κάποιος δεν μπορεί να εκτελέσει τα καθήκοντα του για λόγους υγείας και σε περίπτωση που διαπιστωθούν πειθαρχικά παραπτώματα. Το Πειθαρχικό Συμβούλιο του ΔΣ, ανάλογα με τη σοβαρότητα του παραπτώματος, δύναται να επιβάλει χρηματικό πρόστιμο, μετάθεση μέχρι και τερματισμό της εργοδότησης. Το ΔΣ έχει επίσης τη δυνατότητα να τερματίσει την απασχόληση λαμβάνοντας υπόψη σχετική απόφαση του ποινικού δικαστηρίου.

Η ΑΗΚ έχει υιοθετήσει σύστημα ελέγχου ποιότητας ISO 9001, σύστημα διαχείρισης ασφάλειας και υγείας OHSAS 18001, και σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης ISO 14001. Ο στόχος είναι να υπάρξει ένα διασυνδεδεμένο ολοκληρωμένο σύστημα, το οποίο θα συνδέει και τα τρία συστήματα ελέγχου. Επίσης, ο οργανισμός έχει Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου το οποίο έχει την αρμοδιότητα να ελέγχει οικονομικά και διαχειριστικά θέματα, πλην τα θέματα που άπτονται τεχνικών ζητημάτων.

Χρηματιστήριο Αξιών Κύπρου

Το Χρηματιστήριο Αξιών Κύπρου (ΧΑΚ) είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου του οποίου σκοποί είναι η προώθηση της χρηματιστηριακής δραστηριότητας, η ανάπτυξη και ο έλεγχος της αγοράς αξιών, η ρύθμιση και κατάρτιση των χρηματιστηριακών συναλλαγών για κινητές αξίες, η ενθάρρυνση της ανάπτυξης της ομαλής αγοράς αξιών και η παροχή της δέουσας προστασίας στους επενδυτές.

Η γενική εποπτεία του Χρηματιστηρίου ανατίθεται στο Υπουργείο Οικονομικών και ασκείται από τον Υπουργό Οικονομικών και την αρμόδια για το σκοπό αυτό Επιτροπή. Το ΔΣ του Δημόσιου Οργανισμού οφείλει να παρέχει στον Υπουργό οποιαδήποτε πληροφορία ζητήσει σχετικά με το Χρηματιστήριο και τις δραστηριότητες του και η οποία κρίνεται χρήσιμη για το δημόσιο συμφέρον και για την άσκηση της κρατικής εποπτείας.

Το νομικό πλαίσιο καθορίζει με σαφήνεια τις αρμοδιότητες, τη λειτουργία, τις υποχρεώσεις και τις δεσμεύσεις του ΧΑΚ. Παράλληλα, οι στόχοι του ΧΑΚ καθορίζονται με συνεργασία μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων, δηλαδή τη Διεύθυνση, τη Συντεχνία και το Συμβούλιο του οργανισμού. Το κράτος δεν χρηματοδοτεί τον οργανισμό και δεν παρεμβαίνει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του ΔΣ.

Το ΔΣ του ΧΑΚ είναι επταμελές και αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και πέντε μέλη, τα οποία διορίζονται από το ΥΣ μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού. Η θητεία του Συμβουλίου είναι πενταετής και ανανεώσιμη. Το ΔΣ είναι υπεύθυνο για τη διοίκηση του χρηματιστηρίου και για την εφαρμογή της πολιτικής του.

Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας του οργανισμού στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στην αποσαφήνιση στόχων και στη χάραξη στρατηγικής. Η πολιτική για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του οργανισμού, καθώς και η αύξηση του αριθμού του προσωπικού με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας αποφασίζεται κατόπιν υποβολής εισηγήσεων της διεύθυνσης προς το ΔΣ. Το ΔΣ δίνει αναφορά στο Υπουργείο Οικονομικών μια με τρεις φορές το χρόνο.

Τα κριτήρια που εκτιμούν την αποδοτικότητα του Χρηματιστηρίου είναι η κερδοφορία, η ενθάρρυνση της ανάπτυξης ομαλής και μεθοδικής αγοράς αξιών, η προώθηση της χρηματιστηριακής δραστηριότητας, και η συνεργασία με τα χρηματιστήρια εξωτερικού με την καθιέρωση και ανάπτυξη κοινών αγορών. Η κοστολόγηση των υπηρεσιών που προσφέρει ο οργανισμός διενεργείται από το λογιστήριο. Το ΧΑΚ επίσης έχει υιοθετήσει συστήματα εσωτερικού ελέγχου σε όλες τις λειτουργίες διεύθυνσης του, καθώς και στις χρηματιστηριακές συναλλαγές και δικαιοπραξίες.

Η πρόσληψη και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού διενεργείται με βάση τον περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμο και Κανονισμούς. Η αξιολόγηση του προσωπικού γίνεται μέσω ετήσιων εκθέσεων, οι οποίες διενεργούνται μια φορά το χρόνο. Οι προαγωγές αποφασίζονται λαμβάνοντας υπόψη τις ετήσιες εκθέσεις και την εισήγηση του Γενικού Διευθυντή, ενώ η μισθοδοσία στηρίζεται στην κυβερνητική κλίμακα.

Το ΧΑΚ έχει υιοθετήσει Κώδικα Εταιρικής Διακυβέρνησης και Κώδικα Κοινωνικής Ευθύνης αλλά δεν κοινοποιεί στοιχεία για την αποτελεσματικότητά μαζί με τις

πληροφορίες που αφορούν την αποδοτικότητα και τους οικονομικούς δείκτες. Εντούτοις, η διαφάνεια και ο καθορισμός μετρήσιμων στόχων του Χρηματιστηρίου διασφαλίζεται μέσα από την ανάλυση του δημόσιου ωφέλιμου έργου του οργανισμού, και ειδικότερα από την αξιολόγηση και τον εποπτικό έλεγχο που διενεργεί το Υπουργείο Οικονομικών στον ετήσιο προϋπολογισμό του ΧΑΚ, καθώς επίσης και από τον εσωτερικό έλεγχο. Το ΧΑΚ μέσα από διαφανείς διαδικασίες προσφέρει υπηρεσίες και προϊόντα σε εταιρείες και πολίτες, τα οποία, εν μέρει, υλοποιούνται μέσα από την υποχρέωση του οργανισμού να παρέχει προς το κοινό τις ίδιες πληροφορίες που παραδίδουν οι εταιρείες που είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο²³.

Συμβούλιο Υδατοπρομήθειας Λάρνακας

Το Συμβούλιο Υδατοπρομήθειας Λάρνακας (ΣΥΛ) είναι ΔΟ που εγκαθιδρύθηκε με σχετικό Διάταγμα του Υπουργικού Συμβουλίου που δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας το 1965, δυνάμει του περί Υδατοπρομήθειας Νόμου. Η αποστολή του Συμβουλίου είναι να παρέχει στο καταναλωτικό κοινό καλής ποιότητας νερό σε ικανοποιητικές ποσότητες και λογικές τιμές. Έχει επίσης στόχο την κατασκευή, συντήρηση και διατήρηση σε καλή κατάσταση των απαραίτητων υδατικών έργων που σχετίζονται με την Υδατοπρομήθεια. Το όραμα του οργανισμού είναι να παραμείνει ένας υγιής, αυτόνομος, πρωτοπόρος, σύγχρονος και δυνατός φορέας με την προσφορά υψηλής ποιότητας υπηρεσιών ύδρευσης μέσα στα όρια της ευρύτερης περιοχής της Λάρνακας.

Το ΔΣ του Οργανισμού είναι εννεαμελές. Αποτελείται από τρία μόνιμα μέλη που διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο και έξι αιρετά μέλη που προέρχονται από τις Αρχές Τοπικής Διοίκησης που εξυπηρετεί το Συμβούλιο, ένα από τα οποία υποδεικνύεται από το Υπουργικό Συμβούλιο ως Πρόεδρος. Πρόεδρος του Συμβουλίου Υδατοπρομήθειας είναι ο Έπαρχος Λάρνακας και μόνιμα μέλη ο Διευθυντής του Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων και ο Γενικός Λογιστής της Δημοκρατίας ή εκπρόσωποί τους. Ο Δήμος Λάρνακας εκπροσωπείται στο Συμβούλιο με τρία μέλη και οι Κοινότητες Λιβαδίων, Βορόκληνης και Πύλας με τον πρόεδρό τους. Τα μόνιμα μέλη επαναδιορίζονται κάθε τέσσερα χρόνια, ενώ, τα αιρετά μέλη αλλάζουν αναλόγως των δημοτικών εκλογών.

Το ΔΣ δίνει αναφορά στο Υπουργείο Εσωτερικών περίπου 4-5 φορές το χρόνο. Οι συναντήσεις αυτές δεν είναι προκαθορισμένες ούτε θεσμοθετημένες αλλά πραγματοποιούνται βάσει των αναγκών του οργανισμού που προκύπτουν σε θέματα προσωπικού, τροποποίησης της νομοθεσίας κλπ. Σε αντίθεση με άλλους ΔΟ, ο προϋπολογισμός του οργανισμού εγκρίνεται από το ΔΣ λόγω της συμπερίληψης

²³ Οι πληροφορίες για το ΧΑΚ βασίστηκαν σε συνεντεύξεις που διενέργησε ο Ελευθέριος Ελευθερίου με τους εξής: Κουφάρη, Γιώργο, *Πρόεδρο Διοικητικού Συμβουλίου Αξιών Κύπρου* (Αύγουστος 2011), Μεταξά, Νώντα, *Γενικό Διευθυντή Χρηματιστηρίου Αξιών Κύπρου*, (Σεπτέμβριος 2011) και Χαραλάμπους, Χαράλαμπο, *Πρόεδρο Συντεχνία Χρηματιστηρίου Αξιών Κύπρου* (Σεπτέμβριος 2011).

σχετικής πρόνοιας στον περί Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου Ψήφησης Προϋπολογισμού Νόμο. Ο οργανισμός δεν χρηματοδοτείται από το κράτος. Τα έσοδά του προέρχονται από τους πολίτες που πληρώνουν για τις υπηρεσίες που προσφέρει ο οργανισμός.

Το ΣΥΛ έθεσε σε εφαρμογή συγκεκριμένο πρόγραμμα δεικτών οικονομικής απόδοσης το οποίο αναλύει πληροφορίες που αφορούν το πελατολόγιο και την παροχή νερού. Οι δείκτες αυτοί συγκρίνονται με τα δεδομένα των Συμβουλίων Υδατοπρομήθειας άλλων πόλεων για να εξακριβωθεί η αποδοτικότητα των οργανισμών. Στον οργανισμό έχει υιοθετηθεί το σύστημα ελέγχου ποιότητας EFQM Excellence Model.

Η κοστολόγηση των υπηρεσιών γίνεται βάσει των υδατικών έργων και έργων δικτύων και εγκαταστάσεων. Η τιμολόγηση γίνεται βάσει του κόστους συντήρησης του δικτύου, των εξόδων προσωπικού και αγοράς νερού, και άλλων εξόδων. Ο οργανισμός επιλέγει πως θα διοχετεύσει τους πόρους του και δίνει προτεραιότητα στα θέματα ποιότητας νερού. Δραστηριότητες του οργανισμού που σχετίζονται με θέματα όπως συντήρηση δικτύου, νέα έργα, ή διαχείριση και αναβάθμιση ηλεκτρονικών συστημάτων εκχωρούνται σε εξωτερικούς προσφοροδότες.

Για την αξιολόγηση του προσωπικού του Συμβουλίου Υδατοπρομήθειας γίνεται προσπάθεια για εφαρμογή νέου συστήματος σε συνεργασία με Ελεγκτικό Οίκο βάσει προτάσεων που έγιναν από τη Διεύθυνση των τριών Συμβουλίων Υδατοπρομήθειας (Λευκωσίας, Λάρνακας και Λεμεσού), το προσωπικό και τις συντεχνίες. Επί του παρόντος, η αξιολόγηση διενεργείται μια φορά το χρόνο στη βάση του περί Δημοσίας Υπηρεσίας Αξιολόγησης Νόμου. Οι προαγωγές γίνονται βάσει των Κανονισμών και κατά αντιστοιχία με τα όσα ισχύουν στο δημόσιο τομέα, δηλαδή την αξία, τα προσόντα και την αρχαιότητα. Η μισθοδοσία βασίζεται στο Σχέδιο Υπηρεσίας του κάθε υπαλλήλου και τις δημόσιες κλίμακες²⁴.

Συμβούλιο Αποχετεύσεων Λάρνακας

Το Συμβούλιο Αποχετεύσεων Λάρνακας (ΣΑΛ) είναι ΔΟ ο οποίος διαχειρίζεται αποχετευτικά δίκτυα. Ο οργανισμός υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και ελέγχεται από τον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας. Το ΣΑΛ διέπεται από τον περί Αποχετευτικών Συστημάτων Νόμο του 1971 μέχρι το 2007 και από τους περί Αποχετεύσεων Λάρνακας Κανονισμούς. Επιπλέον, μια σειρά από άλλες σχετικές νομοθεσίες και κανονισμούς καθορίζουν τις υποχρεώσεις του οργανισμού που αφορούν τον έλεγχο της ρύπανσης των νερών και του εδάφους, καθώς και τη χρήση του τελικού προϊόντος, όπως η βιολογική λάσπη και το τριτοβάθμια επεξεργασμένο νερό.

²⁴ Χριστοδουλίδης, Σοφοκλής, Γενικός Διευθυντής Υδατοπρομήθειας Λάρνακας (Οκτώβρης 2011). Συνέντευξη με Κατερίνα Καλλή.

Το ΔΣ του οργανισμού είναι το εκλεγμένο Δημοτικό Συμβούλιο της επαρχίας Λάρνακας, του οποίου προεδρεύει ο Δήμαρχος. Η ανανέωση του ΔΣ πραγματοποιείται κάθε πενταετία με τις δημοτικές εκλογές. Οι στόχοι του οργανισμού είναι καθορισμένοι από τη σχετική νομοθεσία που ορίζει την ίδρυση του Συμβουλίου Αποχετεύσεων, οι οποίοι περιλαμβάνουν την κατασκευή και λειτουργία αποχετευτικών δικτύων και την επεξεργασία λυμάτων. Επίσης, το ΣΑΛ είναι υπεύθυνο για την κατασκευή και συντήρηση αγωγών όμβριων υδάτων, εργασίες οι οποίες μέχρι πρόσφατα υπάγονταν στη δικαιοδοσία του Δήμου Λάρνακας. Γενικότερα, οι στόχοι του οργανισμού καθορίζονται από το ΔΣ.

Με την ένταξη της Κύπρου στην ΕΕ οι στόχοι του οργανισμού διαφοροποιήθηκαν επειδή έπρεπε να εφαρμοστούν διαφορετικά πρότυπα για τη διαχείριση του φυσικού περιβάλλοντος και των αποβλήτων, κάτι που προσέδωσε άλλο χαρακτήρα στη σημαντικότητα της λειτουργίας του οργανισμού. Για στόχους που καθορίζονται από την ΕΕ το Τμήμα Αναπτύξεως Υδάτων ενημερώνεται από τον οργανισμό κατά πόσο είναι εφικτό να υλοποιήσει τους στόχους. Πολλά από τα θέματα που καθορίζονται από την ΕΕ και αφορούν τον αποχετευτικό τομέα δεν συμφωνούνται μέσω διαλόγου αλλά καθορίζονται ως τροποποιήσεις Νόμων υπό τύπο υποχρεωτικής συμμόρφωσης.

Το ΣΑΛ δίνει αναφορά στο Υπουργείο Εσωτερικών μια φορά το χρόνο περίπου για έγκριση του προϋπολογισμού. Επίσης, το Συμβούλιο Αποχετεύσεων πληροφορεί το Υπουργείο Εσωτερικών για τροποποιήσεις Νόμων που διέπουν τη διαχείριση και τη λειτουργία του αποχετευτικού συστήματος. Το ΔΣ του οργανισμού εγκρίνει τον προϋπολογισμό, τον οποίο στη συνέχεια βάσει σχετικής νομοθεσίας που διέπει τα Συμβούλια Αποχετεύσεων υποβάλλει στο Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργικό Συμβούλιο. Στο πλαίσιο του προϋπολογισμού του Συμβουλίου Αποχετεύσεων εντάσσονται όλες οι λειτουργίες, όπως, το κόστος συντήρησης, τα κατασκευαστικά έργα, καθώς και δαπάνες για το νέο προσωπικό που ζητείται να προσληφθεί από το Συμβούλιο Αποχετεύσεων.

Το κράτος δεν επιχορηγεί τον οργανισμό για τις άμεσες εργασίες κατασκευής και συντήρησης αποχετευτικών δικτύων, όμως, επιχορηγεί το 30% των δικτύων των όμβριων συστημάτων, του οποίου παλαιότερα η κατασκευή και συντήρηση εντασσόταν στις αρμοδιότητες του Δήμου Λάρνακας. Διαπιστώθηκε ότι προωθείται σταδιακά η μετάβαση όλων των λειτουργιών που αφορούν θέματα όμβριων υδάτων στα Συμβούλια Αποχετεύσεων.

Γενικότερα, η χρηματοδότηση των κατασκευαστικών έργων του ΣΑΛ πραγματοποιείται με δανεισμό από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Για κάθε δανεισμό υπάρχουν περιορισμοί και προδιαγραφές που διέπουν τη λειτουργία και το τελικό προϊόν των κατασκευαστικών έργων. Η χρηματοδότηση διενεργείται κυρίως για αναπτυξιακά έργα με χαρακτήρα δημοσίου συμφέροντος, τα οποία αναβαθμίζουν την ποιότητα ζωής και βελτιώνουν το κοινωνικό όφελος.

Το κράτος δεν επεμβαίνει στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων του οργανισμού, δεδομένου ότι οι αποφάσεις του ΔΣ είναι νόμιμες. Διαπιστώθηκε ότι δεν υπάρχουν δείκτες οικονομικής απόδοσης και πρότυπα, αλλά ο καθορισμός των στόχων του

Συμβουλίου βασίζεται σε οικονομικό μοντέλο εσόδων και εξόδων. Οι δαπάνες του οργανισμού πρέπει να είναι νόμιμες, αντιπροσωπευτικές ως προς το χαρακτήρα λειτουργίας του, αλλά, και προς το δημόσιο συμφέρον.

Ο Γενικός Ελεγκτής διασφαλίζει ότι οι συγκεκριμένες ενέργειες του Συμβουλίου που αφορούν το χειρισμό των οικονομικών ζητημάτων του οργανισμού πληρούν όλες τις νόμιμες διαδικασίες. Σε περίπτωση που παρατηρηθεί οποιαδήποτε παρατυπία η Ελεγκτική Υπηρεσία ενημερώνει το Συμβούλιο Αποχeteύσεων, το οποίο οφείλει να λάβει τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα. Οι σημαντικότεροι δείκτες τους οποίους καταγράφει η Ελεγκτική Υπηρεσία σαν δείκτες οικονομικής απόδοσης είναι το πλεόνασμα, τα έσοδα, τα έξοδα, ο αριθμός του προσωπικού, το συνολικό κόστος των απολαβών του προσωπικού, η αναλογία των κεφαλαιουχικών δαπανών και άλλοι.

Το νομικό πλαίσιο του Συμβουλίου Αποχeteύσεων καθορίζει με σαφήνεια τις αρμοδιότητες, τη λειτουργία, τις υποχρεώσεις και τις δεσμεύσεις του, και αναθεωρείται για διασαφηνίσεις και τροποποιήσεις, εφόσον διαφοροποιηθούν οι υποχρεώσεις του. Το ΣΑΛ διέπεται από τους περί Δημοσίας Υπηρεσίας Κανονισμούς και τις συλλογικές συμβάσεις των συντεχνιών όσο αφορά τις προσλήψεις, τις προαγωγές, τη μισθοδοσία, τα συνταξιοδοτικά σχέδια, τις αξιολογήσεις του προσωπικού, τις άδειες και άλλα. Το ΔΣ δεν έχει το δικαίωμα να προάγει ή να προσλάβει προσωπικό πέραν των εγκεκριμένων αναγκών και τις συλλογικές συμβάσεις.

Δεν υπάρχει ανταγωνισμός στον τομέα των αποχeteυτικών συστημάτων. Το ΣΑΛ είναι, μεταξύ άλλων, υπεύθυνο για τη διαχείριση των λυμάτων εντός των διοικητικών ορίων της επαρχίας Λάρνακας. Η κοστολόγηση του οργανισμού καλύπτει τα κατασκευαστικά και τα λειτουργικά του έξοδα, και ως εκ τούτου, οι πολίτες επιβαρύνονται για να καλυφθούν τα έξοδα των έργων. Με την ολοκλήρωση του δικτύου, ο καταναλωτής χρεώνεται μόνο τα λειτουργικά έξοδα όσον αφορά στη χρήση του νερού, η οποία είναι άμεσα συνυφασμένη με τη χρήση του αποχeteυτικού δικτύου. Η επιβολή φόρων στους πολίτες γίνεται κατόπιν κοστολόγησης των αναπτυξιακών έργων. Στη συνέχεια πραγματοποιείται επιμερισμός του κόστους κατασκευής του έργου στους ιδιοκτήτες ακίνητης περιουσίας ανάλογα με την αξία του τεμαχίου γης, βάσει των στοιχείων του 1980 του Τμήματος Κτηματολογίου και Χωρομετρίας. Το κόστος συντήρησης, το οποίο υπολογίζεται από λειτουργικά, ανταλλακτικά, εργατικά, και έξοδα ενέργειας, χρεώνεται ανά τόνο στο λογαριασμό του νερού.

Το Συμβούλιο Αποχeteύσεων διοχeteύει τους πόρους του σε δραστηριότητες με το μεγαλύτερο αντίκτυπο προς το κοινωνικό σύνολο αφού λαμβάνονται πολύ σοβαρά υπόψη οι περιοχές που αντιμετωπίζουν προβλήματα με τις αποχeteύσεις και τα όμβρια ύδατα. Σε περιοχές που ενδείκνυται να δημιουργηθούν καινούρια δίκτυα εκπονούνται τεχνοοικονομικές μελέτες ώστε να επιλεγεί η βέλτιστη λύση για το συμφέρον του οργανισμού και του κοινωνικού συνόλου.

Οι Συντεχνίες του Συμβουλίου Αποχeteύσεων είναι οι ΣΕΚ, ΣΗΔΗΚΕΚ-ΠΕΟ και ΔΕΟΚ. Σε γενικές γραμμές υπάρχει παραγωγική σχέση με το ΔΣ του οργανισμού. Μετά από συζητήσεις για εκχώρηση δραστηριοτήτων σε εξωτερικούς

προσφοροδότες αυτό επιτεύχθηκε για το εργαστήριο συγκόλλησης, τη διόρθωση μηχανών και αντλιών, το πλύσιμο τζαμιών και τη φρούρηση των κτιρίων. Για κάποιες άλλες εργασίες, όπως υπηρεσίες πληροφοριακών συστημάτων και χημικών αναλύσεων, έγινε προσπάθεια εκχώρησης σε εξωτερικούς προσφοροδότες, αλλά, τελικά αποφασίστηκε να παραμείνουν εντός του οργανισμού. Προσπάθεια που έγινε από τον οργανισμό να εκχωρήσει σε εξωτερικούς προσφοροδότες δραστηριότητες που δεν εντάσσονται στον κύριο επιχειρηματικό κύκλο του, όπως για παράδειγμα οι εργασίες που αφορούν καθήκοντα κλητήρα, καθαρίστριας και συντήρησης, δεν τελεσφόρησαν λόγω έντονων αντιδράσεων από τις Συντεχνίες.

Το ΣΑΛ προσπάθησε να υιοθετήσει το σύστημα ελέγχου του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Ποιοτικής Διεύθυνσης EFQM, όμως, διαφάνηκε πως η αναδιάρθρωση των διαδικασιών και η χρονική περίοδος που απαιτούνται για την εφαρμογή του δυσχεραίνουν περισσότερο το έργο του οργανισμού επειδή το προσωπικό προσπαθεί να αντεπεξέλθει με την υλοποίηση των στρατηγικών στόχων, την επίτευξη των κατασκευαστικών έργων, την προκήρυξη και αξιολόγηση προσφορών και άλλων μελετών για αναβάθμιση και επέκταση του δικτύου. Η υιοθέτηση του συστήματος EFQM έχει συμπεριληφθεί στο πρόγραμμα του οργανισμού για το έτος 2012.

Τα συστήματα για τη διασφάλιση του εσωτερικού ελέγχου του οργανισμού προτάθηκαν από το ΔΣ, όμως, διαφάνηκε ότι η εφαρμογή τους είναι δαπανηρή, και σε αυτό το στάδιο αποφασίστηκε ότι δεν θεωρείται απαραίτητη λόγω του μεγέθους του οργανισμού. Το ΣΑΛ δεν έχει υιοθετήσει κώδικα εταιρικής διακυβέρνησης, εφαρμόζει όμως κώδικα εταιρικής ευθύνης²⁵.

Κατηγορία Β: Οργανισμοί προέκταση του κράτους

Αρχή Λιμένων Κύπρου

Η Αρχή Λιμένων Κύπρου (ΑΛΚ) είναι ΔΟ ο οποίος ιδρύθηκε με τον περί Αρχής Λιμένων Κύπρου Νόμο του 1973. Είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και σύμφωνα με σχετικό όρο του δανείου που παραχώρησε το 1969 η Διεθνής Τράπεζα στην Κύπρο για την κατασκευή των λιμανιών της Λεμεσού και της Λάρνακας θα έπρεπε να ήταν αυτόνομος και ευέλικτος οργανισμός, ο οποίος να εργάζεται πάνω σε εμπορική-επιχειρηματική βάση.

Η ΑΛΚ σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο είναι ο οργανισμός που διευθύνει και διαχειρίζεται τα κυπριακά λιμάνια. Οι δραστηριότητες της ΑΛΚ είναι πολλαπλές. Μεταξύ των σημαντικότερων δραστηριοτήτων του οργανισμού περιλαμβάνονται η κατασκευή και διαχείριση των λιμενικών υποδομών, και ο συντονισμός και έλεγχος των παροχών λιμενεργατικών υπηρεσιών που θεωρούνται εμπορικής αξίας.

Οι στρατηγικοί στόχοι του οργανισμού είναι η προσέλκυση της μεγαλύτερης δυνατής κίνησης διαμετακομιστικού εμπορίου και επιβατών κρουαζιέρας, και η εξυπηρέτηση

²⁵ Θεοπέμπτου, Έυη, *Γενική Διευθύντρια Συμβουλίου Αποχετεύσεων Λάρνακας*. Συνέντευξη με Κατερίνα Καλλή (Αύγουστος 2011).

του κυπριακού εμπορίου με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Στο πλαίσιο της στρατηγικής του οργανισμού είναι η μετεξέλιξη του από χειριστή σε ιδιοκτήτη και ρυθμιστή των λιμενικών υπηρεσιών σύμφωνα με τη γενική πολιτική που ακολουθείται στην ΕΕ. Η μετεξέλιξη αυτή γίνεται ομαλά και σταδιακά ώστε η λιμενική βιομηχανία να συνεχίσει απρόσκοπτα και αποτελεσματικά να εξυπηρετεί την κοινωνία και την ευρύτερη οικονομία της χώρας.

Η ΑΛΚ διοικείται από εννεαμελές ΔΣ το οποίο διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο για τριετή θητεία. Το ΔΣ εφαρμόζει σύμφωνα με τη νομοθεσία του οργανισμού την πολιτική του κράτους. Το Υπουργείο Συγκοινωνιών και Έργων διαβιβάζει στον οργανισμό την πολιτική για τη διεύθυνση και τη λειτουργία του οργανισμού και, εν μέρει, εποπτεύει την υλοποίησή της. Η ΑΛΚ υποβάλλει τον προϋπολογισμό της στο Υπουργείο Συγκοινωνιών και Έργων, το οποίο φαίνεται ότι σε τελική ανάλυση καθορίζει και το στρατηγικό σχεδιασμό του οργανισμού, ο οποίος εγκρίνεται από τη Βουλή των Αντιπροσώπων.

Η ΑΛΚ δεν μπορεί να αλλάξει την τιμολογιακή της πολιτική χωρίς την έγκριση της Βουλής των Αντιπροσώπων. Τα έσοδα της ΑΛΚ προέρχονται από τα γενικά λιμενικά δικαιώματα τα οποία έχουν εγκριθεί από τη Βουλή των Αντιπροσώπων. Παρά τις συνεχιζόμενες επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην οικονομική στρατηγική και διεύθυνση της ΑΛΚ, το αναπτυξιακό πρόγραμμα του οργανισμού συνεχίζει ως έχει προγραμματιστεί χωρίς την ανάγκη εξωτερικού δανεισμού και κρατικής ενίσχυσης²⁶.

Κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού

[Eraminond8]Ο ΚΟΤ ιδρύθηκε και λειτουργεί σύμφωνα με τις πρόνοιες του περί Κυπριακού Οργανισμού Τουρισμού Νόμου του 1969 και τους σχετικούς Κανονισμούς περί Διάρθρωσης και Όρων Απασχόλησης, Διοίκησης και Οικονομικών. Ο ΚΟΤ υπάγεται στο Υπουργείο Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού. Το ρόλο του εξωτερικού ελεγκτή του οργανισμού έχει ο Γενικός Ελεγκτής της Δημοκρατίας. Σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει τη λειτουργία του οργανισμού, σκοπός του είναι η οργάνωση και προαγωγή του τουρισμού στην Κύπρο χρησιμοποιώντας όλα τα διαθέσιμα μέσα και πόρους.

Ο ΚΟΤ διοικείται από εννεαμελές ΔΣ. Ο ΗΟ διαθέτει γραφεία τόσο στην Κύπρο όσο και στο εξωτερικό. Ο οργανισμός διατηρεί επίσης γραφεία πληροφοριών σε όλες τις πόλεις και τα σημεία εισόδου της Δημοκρατίας, καθώς και επαρχιακά γραφεία επιθεώρησης τα οποία διασφαλίζουν ότι οι τουριστικές εγκαταστάσεις και επιχειρήσεις διατηρούνται στα απαιτούμενα επίπεδα, με βάση τα καθορισμένα πρότυπα. Το 2009, ο ΚΟΤ εργοδοτούσε συνολικά 333 άτομα. Από αυτά, 166 υπηρετούσαν στην κεντρική υπηρεσία, 77 στις περιφερειακές υπηρεσίες εσωτερικού και 90 στο εξωτερικό²⁷.

²⁶ Φούρναρης, Μάριος, *Μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου της Αρχής Λιμένων* (Οκτώβριος 2011). Συνέντευξη με Γιαννάκη Βιολάρη.

²⁷ The Official Portal of the Cyprus Tourism Available at: <http://www.visitcyprus.com/wps/portal>

Κατηγορία Γ: ΔΟ οι οποίοι έχουν κάποια έσοδα αλλά παίρνουν και επιχορήγηση από το κράτος

Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου

Το Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου (ΡΙΚ) είναι ο δημόσιος φορέας Τηλεόρασης και Ραδιοφωνίας της Κύπρου, ο οποίος λειτουργεί ως ΔΟ. Οι κύριες ευθύνες του είναι η μετάδοση τριών τηλεοπτικών και τεσσάρων ραδιοφωνικών σταθμών. Το νομικό πλαίσιο καθορίζει με σαφήνεια τις αρμοδιότητες, τη λειτουργία, τις υποχρεώσεις και τις δεσμεύσεις του ΡΙΚ. Οι στόχοι του ΡΙΚ καθορίζονται από το ΔΣ σε συνεργασία με τη διεύθυνση και τις συντεχνίες.

Το ΔΣ του ΡΙΚ είναι εννεαμελές και αποτελείται από τον Πρόεδρο και τα μέλη, και διορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο έπειτα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού. Η θητεία του Συμβουλίου είναι τριετής και ανανεώσιμη. Το ΔΣ είναι υπεύθυνο για τη διοίκηση του ΡΙΚ και για την εφαρμογή της πολιτικής του. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο επιβλέπει τη λειτουργία του ΔΟ και διατηρεί την αποκλειστική δικαιοδοσία στη διοίκηση και στρατηγική διεύθυνση του οργανισμού και διαχείριση των περιουσιακών του στοιχείων, σύμφωνα με τις πρόνοιες του σχετικού νομικού πλαισίου.

Το κράτος χρηματοδοτεί τον οργανισμό, αλλά δεν παρεμβαίνει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του ΔΣ για πολλά θέματα που σχετίζονται με τη λειτουργία του Οργανισμού. Όμως, για θέματα που άπτονται του προϋπολογισμού, των θέσεων εργασίας και της παραχώρησης κρατικής γης, απαιτείται η εκ των προτέρων συνεργασία του οργανισμού με το αρμόδιο Υπουργείο. Για το ύψος του προϋπολογισμού λαμβάνονται υπόψη τα πραγματικά έσοδα και έξοδα του προηγούμενου έτους, προβλεπόμενη αύξηση ή μείωση και, πιο πρόσφατα, η προσπάθεια δημοσιονομικής περισυλλογής. Η κρατική χορηγία εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και τη Βουλή των Αντιπροσώπων.

Το ΡΙΚ διορίζει τους υπαλλήλους που θεωρεί απαραίτητους για την εκτέλεση των λειτουργιών του βάσει του περί Ραδιοφωνικού Ιδρύματος Κύπρου Νόμου και των διαδικασιών που περιλαμβάνονται στον περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμο. Οι νέες θέσεις περιλαμβάνονται στον ετήσιο προϋπολογισμό, ο οποίος εγκρίνεται από το αντίστοιχο Υπουργείο κατόπιν διαβούλευσης και ψηφίζεται από την Βουλή των Αντιπροσώπων. Η πλήρωση των θέσεων διενεργείται στη βάση του περί Αξιολόγησης Υποψηφίων για Διορισμό στη Δημόσια Υπηρεσία Νόμου.

Η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού ρυθμίζεται με εσωτερικούς Κανονισμούς στους οποίους περιλαμβάνεται και η δυνατότητα διακοπής της εργοδότησης. Η πρόνοια αυτή περιλαμβάνεται στους περί Ραδιοφωνικού Ιδρύματος Κύπρου (Όροι Υπηρεσίας) Κανονισμούς, και αναφέρει ότι η διακοπή εργοδότησης εφαρμόζεται σε περίπτωση κατάργησης της θέσης, για σκοπούς διευκόλυνσης της διοργάνωσης του ιδρύματος ώστε να επιτευχθεί μεγαλύτερη αποδοτικότητα και εξοικονόμηση δαπανών, και κατόπιν ιατρικής μαρτυρίας που αποδεικνύει ότι ο υπάλληλος είναι ανίκανος να εκτελέσει τα καθήκοντα της θέσης του. Η αξιολόγηση του προσωπικού

ρυθμίζεται μέσω εσωτερικών Κανονισμών, ενώ η μισθοδοσία τους είναι αντίστοιχη με αυτή του κρατικού μισθολογίου.

Η γενική εποπτεία του ΡΙΚ ανατίθεται στο Υπουργείο Εσωτερικών σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών και το Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Προσωπικού. Η διοχέτευση οικονομικών πόρων σε δραστηριότητες με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο γίνεται με βάση τις εισηγήσεις των αρμόδιων Τμημάτων και εντός του πλαισίου του εγκεκριμένου προϋπολογισμού. Το ΡΙΚ έχει υιοθετήσει κώδικα εταιρικής διακυβέρνησης, ενώ δεν έχει υιοθετήσει κώδικα κοινωνικής ευθύνης. Παράλληλα, βρίσκεται στη διαδικασία καθορισμού προτύπων για τον καθορισμό δεικτών οικονομικής απόδοσης.

Το ΡΙΚ παρόλο ότι διαθέτει Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου εντούτοις δεν έχει υιοθετήσει συστήματα ελέγχου ποιότητας. Η Αρχή Ραδιοτηλεόρασης ελέγχει την παροχή ραδιοτηλεοπτικής υπηρεσίας βάση καθορισμένων ποσοστώσεων και ο Έφορος Ελέγχου Κρατικών Ενισχύσεων τις κρατικές χορηγίες/οικονομικές παροχές. Επιπλέον, ο Γενικός Ελεγκτής ασκεί ετήσιο έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων και λογαριασμών του Ραδιοφωνικού Ιδρύματος Κύπρου, καθώς και έλεγχο όσον αφορά το ποσό της δημόσιας ενίσχυσης που παραχωρήθηκε στον οργανισμό. Ο εσωτερικός έλεγχος επικεντρώνεται κυρίως στον τρόπο διάθεσης της οικονομικής ενίσχυσης για να διαπιστωθεί αν συνάδει με την αποστολή του οργανισμού ως παροχέα ραδιοτηλεοπτικών υπηρεσιών²⁸.

Συνοπτικά στοιχεία Δημόσιων Οργανισμών

Ο πιο κάτω πίνακας παρουσιάζει συνοπτικά στοιχεία για τους ΔΟ που παρουσιάστηκαν πιο πάνω για το έτος 2009. Όπως φαίνεται στον Πίνακα, ξεχωρίζουν σε μέγεθος η ΑΗΚ και η ΑΤΗΚ. Το 2009 είχαν ετήσιο προϋπολογισμό €1.1 δις και €524 εκ. αντίστοιχα, με τρίτο τον ΚΟΤ με €102 εκ. και εργοδοτούσαν 2.466 και 2.874 εργαζομένους αντίστοιχα, ενώ ο αμέσως επόμενος οργανισμός ήταν το ΡΙΚ με 456. Το συνολικό ενεργητικό τους ήταν €1.85 δις και €975 εκ., με τρίτο το Συμβούλιο Αποχετεύσεως Λάρνακας με €75 εκ., και ο κύκλος εργασιών τους ήταν €664 εκ και €524, με τρίτο τον ΚΟΤ με €102 εκ.. Το μεγαλύτερο πλεόνασμα το 2009 το είχε η ΑΤΗΚ με €66.7 εκ. και η ΑΗΚ €45.8 εκ. Έλλειμμα εμφανίστηκε στο ΡΙΚ (4.8 εκ.) και στο Συμβούλιο Υδατοπρομήθειας Λάρνακας (2.1 εκ.).

Πίνακας 2. Συνοπτική κατάσταση Δημόσιων Οργανισμών στην Κύπρο το 2009

A/A	Δημόσιος Οργανισμός	Κύρια Δραστηριότητα	Προϋπολογισμός (€ 000)	Συνολικό Ενεργητικό (€ 000)	Πλεόνασμα (Έλλειμα) (€ 000)	Κύκλος Εργασιών (€ 000)	Εργαζόμενοι
1	ΑΤΗΚ	Τηλεπικοινωνίες	524,025	975,320	66,652	524,025	2,341 + 533 ωρομίσθιοι

²⁸ Θεμιστοκλέους, Θέμης, συνέντευξη από Ελευθέριο Ελευθερίου. *Γενικός Διευθυντής Ραδιοφωνικού Ιδρύματος Κύπρου* (Σεπτέμβριος 2011).

2	ΑΗΚ	Ενέργεια	1,104,200	1,845,107	45,800	663,760	2,466
3	Χρηματιστήριο Αξιών Κύπρου	Αγοραπωλησία κινητών αξιών	6,412	20,671	617	6,412	85
4	Συμβούλιο Υδατοπρομήθειας Λάρνακας	Διαχείριση Νερού	4,660	17,442	(2,128)	17,000	65
5	Συμβούλιο Αποχετεύσεως Λάρνακας	Διαχείριση Αποβλήτων	10,174	74,055	4,516	10,174	50+15παροχή υπηρεσιών
6	ΚΟΤ	Τουρισμός	102,011	16,767	5,632	102,012	311
7	ΡΙΚ	Ραδιοτηλεόραση	31,914	24,698	(4,800)	6,800	456

Πηγές: Στοιχεία για τα γραφήματα και τους πίνακες πάρθηκαν από τα εξής: Ετήσια Έκθεση Ελεγκτικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας (διαθέσιμη από την ιστοσελίδα: http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/annualrpt_gr/annualrpt_gr?OpenDocument), Ετήσια Έκθεση Ραδιοφωνικού Ιδρύματος Κύπρου 2009 (διαθέσιμη από την ιστοσελίδα: http://www.cybc.com.cy/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=67), Ετήσια Έκθεση Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου 2009 (διαθέσιμη από την ιστοσελίδα: <http://www.eac.com.cy/EN/ourorganization/Pages/AnnualReport.aspx>)

III. Η διεθνής πρακτική στη διοίκηση δημόσιων οργανισμών

Ο ρόλος των διεθνών οργανισμών

Δεδομένης της σημασίας των ΔΟ στην ανάπτυξη μιας εθνικής οικονομίας διεθνείς οργανισμοί έχουν αναλάβει σημαντικές πρωτοβουλίες για την μελέτη και βελτίωση της λειτουργίας τους. Ο ΟΟΣΑ ιδιαίτερα έχει εκπονήσει μια σειρά μελετών την οποία αναφέρουμε στην βιβλιογραφία. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το έγγραφο με τις κατευθυντήριες γραμμές²⁹. Οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ αναφέρονται τόσο σε εσωτερικούς όσο και εξωτερικούς παράγοντες και είτε άμεσα είτε έμμεσα κινούνται ολοκληρωμένα και στους πέντε άξονες που αφορούν την διοίκηση ΔΟ. Οι κατευθυντήριες γραμμές συνοψίζονται σε έξη ενότητες:

1. Διασφαλίζοντας αποτελεσματικό νομικό και κανονιστικό περιβάλλον
2. Ο ρόλος του κράτους ως ιδιοκτήτης
3. Ισότιμη αντιμετώπιση των μετόχων
4. Σχέσεις με τους εμπλεκόμενους (stakeholders)
5. Διαφάνεια και πληροφόρηση

²⁹ OECD 2005, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, France

6. Οι ευθύνες των Συμβουλίων

Κάτω από κάθε ενότητα υπάρχει ένας αριθμός λεπτομερειών οι οποίες όμως είναι κατευθυντήριες και όχι συγκεκριμένες. Το έγγραφο του ΟΟΣΑ τονίζει την σημασία όπως η συγκεκριμενοποίηση των αρχών γίνει λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες του τοπικού περιβάλλοντος αλλά και του οργανισμού. Αυτό ακριβώς κάνει η δική μας μελέτη για τους κρίσιμους ΔΟ της Κύπρου.

Στην Διεθνή Τράπεζα δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στην διαχείριση ΔΟ σε αναπτυσσόμενες χώρες που αφορά πρωτίστως την δημιουργία υποδομής. Το δίκτυο Sustainable Development Network (SDN), ορισμένες μελέτες του οποίου αναφέρουμε στην βιβλιογραφία, χρησιμοποιεί τις κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ στις επιμέρους περιπτώσεις, αλλά και ασχολείται σε βάθος με πιο εξειδικευμένα θέματα.

Τέλος διεθνείς συμβουλευτικοί οργανισμοί έχουν αναπτύξει σημαντική εμπειρογνωμοσύνη στο να παρέχουν συμβουλευτικές υπηρεσίες σε κυβερνήσεις είτε για θέματα ιδιωτικοποιήσεων, είτε στην ιδιοκτησιακή δομή όταν η ιδιωτικοποίηση δεν είναι εφικτή ή επιθυμητή, είτε στην βελτίωση της λειτουργίας των ΔΟ εφόσον το κράτος παραμένει ιδιοκτήτης. Βεβαίως τότε επανέρχεται το ερώτημα ποιος είναι ο ιδιοκτήτης της διαδικασίας αγοράς των συμβουλευτικών υπηρεσιών και πως διασφαλίζεται καλύτερα το δημόσιο συμφέρον από τις συμβουλευτικές υπηρεσίες.

Το συμπέρασμα είναι ότι υπάρχουν αρκετές διεθνείς εμπειρίες στις οποίες μπορούμε να στηριχθούμε για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις στην διοίκηση των ΔΟ στην Κύπρο. Ταυτόχρονα όμως πρέπει να λάβουμε υπόψη τις ιδιαιτερότητες του τοπικού περιβάλλοντος και αυτό μπορεί να γίνει μόνο από εμάς. Όταν όμως μιλούμε για τις ιδιαιτερότητες, εννοούμε να αντιμετωπίσουμε το τοπικό περιβάλλον με ορθολογισμό και υπό το πρίσμα των γνώσεων που μας προσφέρουν οι διεθνείς εμπειρίες και οι επιστημονικές μελέτες. Οποσδήποτε οι «ιδιαιτερότητες του τοπικού περιβάλλοντος» δεν πρέπει να ερμηνευθούν με την γνωστή επιτιμητική έκφραση «Τι περιμένεις, εδώ είναι Κύπρος».

Μελέτες περιπτώσεων

Τα παραδείγματα από τον διεθνή χώρο είναι πολλά και ετερογενή. Στο κεφάλαιο αυτό περιγράφονται εμπειρίες από χώρες που φωτίζουν τον δικό μας προβληματισμό. Μελετώντας όμως αυτές τις περιπτώσεις πρέπει να έχουμε υπόψη αυτά που έχουμε ήδη αναφέρει. Πρώτον, ότι οποιοσδήποτε πρακτικές υιοθετήσουμε για τους ΔΟ στην Κύπρο πρέπει να είναι ολοκληρωμένες και όχι αποσπασματικές, και δεύτερο, να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες του τοπικού περιβάλλοντος. Δηλαδή, ο αναγνώστης δεν πρέπει να σπεύσει να υιοθετήσει την μια ή την άλλη πρακτική που αποδείχθηκε αποτελεσματική σε μια άλλη χώρα, αλλά να προβληματιστεί για το πώς οι διάφορες πρακτικές συνεισφέρουν ολοκληρωμένα στην βελτίωση σύμφωνα με τους πέντε κρίσιμους άξονες που περιγράψαμε στην εισαγωγή.

Κίνα

Μέγεθος και χαρακτηριστικά των ΔΟ της χώρας

Ο ορισμός του τι είναι ΔΟ στην Κίνα δεν είναι απλός. Μερικοί ορίζουν ως ΔΟ τους 150 περίπου οργανισμούς που αναφέρονται απευθείας στην κεντρική κυβέρνηση, αλλά πολλές άλλες εταιρείες εμπίπτουν σε μια γκριζα ζώνη. Αυτές περιλαμβάνουν τις θυγατρικές εταιρείες των πιο πάνω οργανισμών, εταιρείες που ανήκουν σε επαρχιακές και δημοτικές αρχές, και εταιρείες που έχουν εν μέρει ιδιωτικοποιηθεί αλλά στις οποίες το κράτος διατηρεί την πλειοψηφία ή σημαντικό μέρος των μετοχών³⁰. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι στην Κίνα το κράτος ελέγχει σχεδόν το 80% των εισηγμένων εταιρειών στην κινεζική χρηματιστηριακή αγορά³¹ και διατηρεί την κυριότητα σε σχεδόν το ήμισυ των εισηγμένων ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων³².

Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80 οι ΔΟ στην Κίνα ήταν υπό τον έλεγχο της κυβέρνησης, η οποία είχε και την ευθύνη της διαχείρισής τους³³. Οι πρώτες ύλες και η εργασία που χρησιμοποιούνταν για την παραγωγή αποφασίζονταν από την κυβέρνηση και οι διευθυντές των ΔΟ δεν είχαν ρόλο στην απόφαση για το τι θα παράγουν οι οργανισμοί ή τις τιμές στις οποίες θα πωλούνταν τα προϊόντα που παρήγαγαν.

Τις τελευταίες τρεις δεκαετίες το μερίδιο των ΔΟ στην παραγωγή έχει μειωθεί πάρα πολύ. Ενώ το 1978 οι ΔΟ παρήγαγαν περίπου το 78% της συνολικής βιομηχανικής

³⁰ Woetzel J. 2008, *Reassessing China's state-owned enterprises*, The McKinsey Quarterly. Available from: <<http://www.mckinsey.it/storage/first/uploadfile/attach/140418/file/r eth08.pdf>> [Accessed 22 January 2011]

³¹ Chen, G., M. Firth, and L. Xu 2009, Does the Type of Ownership Control Matter? Evidence from China's Listed Companies, *Journal of Banking and Finance*, 33, 171-181.

³² Chen, G., M. Firth, X. Yu and L. Xu 2008, Control Transfers, Privatization, and Corporate Performance: Efficiency Gains in China's Listed Companies, *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 43, 161-190.

³³ Yang, J. 2001, *The deregulation of state-owned enterprises in India and China*. Comparative Economic Studies. Available from: <<http://www.allbusiness.com/legal/laws-government-regulations/828474-1.html>> [Accessed 23 January 2011]

παραγωγής, με σχεδόν ολόκληρο το υπόλοιπο τμήμα της βιομηχανικής παραγωγής να προέρχεται από επιχειρήσεις συλλογικής ιδιοκτησίας, το 2004 η συμβολή των κρατικών επιχειρήσεων στο ΑΕΠ εκτιμάται σε περίπου 30%³⁴. Επίσης, όπως επισημαίνεται στην ίδια έκθεση, οι ΔΟ εξακολουθούν να διαδραματίζουν κυρίαρχο ρόλο σε τομείς όπως το πετρέλαιο, τα πυρηνικά καύσιμα, οι πρώτες ύλες, τα χημικά προϊόντα, οι μεταφορές, η εξόρυξη και προμήθεια ηλεκτρικής και θερμικής ενέργειας, φυσικού αερίου και νερού, αλλά φαίνεται να έχουν υποχωρήσει από πιο ανταγωνιστικές βιομηχανίες όπως η κλωστοϋφαντουργία, η εκτύπωση και η παραγωγή ξύλου, χαρτιού και επίπλων, τομείς στους οποίους διατηρούν κάτω από το 10% της βιομηχανικής παραγωγής.

Εταιρική διακυβέρνηση

Το Κομμουνιστικό Κόμμα έχει διαδραματίσει ιστορικά κυρίαρχο ρόλο σε σημαντικές αποφάσεις σχετικά με τη διακυβέρνηση των ΔΟ στην Κίνα. Το Κόμμα διόριζε τα ανώτατα στελέχη και αποφάσιζε για την αξιολόγηση και την μισθοδοσία των υπαλλήλων, την απόκτηση περιουσιακών στοιχείων από τους οργανισμούς και τους ετήσιους προϋπολογισμούς. Επιπλέον, το Κόμμα είχε ρόλο και σε επιχειρησιακές αποφάσεις, όπως για το αν θα συνεργαστούν οι οργανισμοί με ένα συγκεκριμένο προμηθευτή ή αν θα αγοραστούν κατοικίες για τα στελέχη των οργανισμών³⁵. Πιο πρόσφατα, όμως, έχουν ανακύψει ερωτήματα για το πόσα στελέχη το κόμμα θα πρέπει να διορίζει, ποιες αποφάσεις θα πρέπει να επηρεάζει, με ποιο τρόπο θα πρέπει να εμπλέκεται στην αξιολόγηση στελεχών και την απόφαση αν θα μετακινηθούν και πότε.

Μεταρρυθμίσεις

Πριν από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 η μεταρρύθμιση των ΔΟ στην Κίνα επικεντρώθηκε στην αναζωογόνηση της δραστηριότητάς τους μέσω της παροχής κινήτρων και την αυξημένη αυτονομία. Τα μέτρα αυτά όμως ήταν περιορισμένα, με την έννοια ότι δεν διαφοροποιούσαν την εταιρική διακυβέρνηση ούτε συνεισέφεραν σε ουσιαστική αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων. Οι μεταρρυθμίσεις από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και μετά όμως, έχουν πάρει ένα πολύ διαφορετικό χαρακτήρα από αυτό του παρελθόντος, και για πρώτη φορά μέτρα όπως η οικονομική στήριξη

³⁴ OECD 2009, *State Owned Enterprises in China: Reviewing the Evidence*. Available from: <<http://www.oecd.org/dataoecd/14/30/42095493.pdf>> [Accessed 23 January 2011]

³⁵ De Huang, R. and G. Orr 2007, *China's state-owned enterprises: Board Governance and the Communist Party*, *The McKinsey Quarterly*. Available from: <<http://prawo.uni.wroc.pl/~kwasnicki/EkonLit4/China%20state%20enterprises.pdf>> [Accessed 13 January 2011]

προς επιχειρήσεις, απολύσεις και δράση κατά της εταιρικής πτώχευσης υλοποιήθηκαν³⁶.

Η κινεζική κυβέρνηση άσκησε, αρχικά, μια πολιτική μετατροπής ΔΟ σε μετοχικές εταιρείες. Η γενική προσέγγιση για τον έλεγχο των ΔΟ ήταν να διατηρηθούν οι μεγαλύτερες υπό τον έλεγχο του κράτους και να απελευθερωθούν οι μικρότερες. Με άλλα λόγια, οι ΔΟ οι οποίοι θεωρούνταν ζωτικής σημασίας για τη χώρα παρέμειναν υπό τον έλεγχο της κυβέρνησης, ενώ για άλλους, συνήθως μικρότερους οργανισμούς, χορηγήθηκε μεγαλύτερη αυτονομία. Μια προσπάθεια έγινε επίσης για να αποσαφηνιστούν τα δικαιώματα και οι ευθύνες του κράτους ως ιδιοκτήτη και των ΔΣ των οργανισμών. Στην πράξη αυτό σήμαινε περισσότερη ελευθερία στα ΔΣ να διοικούν τους οργανισμούς με έμφαση στη μέτρηση της επίδοσης. Μετά από αυτές τις μεταρρυθμίσεις, η απόδοση των ΔΟ έχει βελτιωθεί κατά την περίοδο 1998-2006³⁷.

Ινδία

Μέγεθος και χαρακτηριστικά των ΔΟ

Οι ΔΟ οργανισμοί στην Ινδία έχουν παίξει σημαντικό ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας τα τελευταία εξήντα χρόνια. Ακόμα και σήμερα, παρά την πρόσφατη αναδιάρθρωση και τις προσπάθειες ιδιωτικοποίησης, οι περίπου 1.350 ΔΟ στην Ινδία συνεισφέρουν το ένα τέταρτο περίπου της εγχώριας παραγωγής και απασχολούν 19 εκατομμύρια άτομα³⁸.

Υπάρχουν τρεις κατηγορίες ΔΟ στην Ινδία ανάλογα με το επίπεδο συντονισμού – κεντρικό, κρατικό και τοπικό – και τα κύρια είδη ΔΟ είναι τα ακόλουθα³⁹:

- Κυβερνητικές εταιρείες. Αυτό είναι το κύριο είδος ΔΟ στην Ινδία σήμερα. Μια κυβερνητική εταιρεία, σύμφωνα με τον ινδικό νόμο περί εταιρειών του 1956, είναι εκείνη της οποίας τουλάχιστον το 51 τοις εκατό του μετοχικού κεφαλαίου κατέχεται από την κεντρική κυβέρνηση ή από τις κυβερνήσεις των κρατιδίων της χώρας.

³⁶ OECD 2009, *State Owned Enterprises in China: Reviewing the Evidence*. Available from: <<http://www.oecd.org/dataoecd/14/30/42095493.pdf>> [Accessed 23 January 2011]

³⁷ *ibid.*

³⁸ Globaltimes 2009, *Indian government reduces holdings in state-owned enterprises to cut deficit*. Available from: <<http://business.globaltimes.cn/world/2009-07/442141.html>> [Accessed 21 January 2011]

³⁹ Varma, J.R. 1997, *Corporate Governance in India: Disciplining the Dominant Shareholder*, *IIMB Management Review*, 9(4), 5-18. Available from: <<http://www.iimahd.ernet.in/~jrvarma/papers/iimbr9-4.pdf>> [Accessed 23 January 2011]

- Υπηρεσιακές επιχειρήσεις. Μια υπηρεσιακή επιχείρηση είναι ένας οργανισμός που έχει συσταθεί από την κεντρική ή τις πολιτειακές κυβερνήσεις για να ασκεί οικονομική δραστηριότητα και ελέγχεται από ένα υπουργείο, μια δι-υπηρεσιακή επιτροπή ή ένα συμβούλιο.
- Δημόσιες τράπεζες ή οργανισμοί. Οι κρατικές τράπεζες διαχωρίζονται από τις άλλες δημόσιες εταιρείες επειδή, μεταξύ άλλων, υπόκεινται σε ξεχωριστή νομοθεσία. Κυρίως ασχολούνται με την παροχή μακροπρόθεσμης χρηματοδότησης ή αναχρηματοδότησης δανειοδοτικών ιδρυμάτων που δανείζουν σε βιομηχανίες.
- Αυτόνομοι φορείς. Ένα σημαντικό μέσο για την επίτευξη των στόχων των δημόσιων αρχών είναι οι αυτόνομοι οργανισμοί που δημιουργούνται στο πλαίσιο των διαφόρων υπουργείων για την προώθηση των στόχων τους.

Ιστορική εξέλιξη των κρατικών επιχειρήσεων στην Ινδία και πρόσφατη προσπάθεια μεταρρύθμισης

Η ανάπτυξη των ΔΟ στην Ινδία ξεκίνησε αμέσως μετά την ανεξαρτησία από την Βρετανία το 1947. Το κράτος ανέλαβε τον κύριο ρόλο στην οργάνωση της οικονομικής δραστηριότητας σε πολλούς τομείς της βιομηχανικής ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων των βιομηχανιών «εθνικού συμφέροντος», όπως τα όπλα και τα πυρομαχικά, η ατομική ενέργεια, οι σιδηροδρομικές μεταφορές και οι βαριές βιομηχανίες. Παρά το γεγονός ότι ο ιδιωτικός τομέας είχε το δικαίωμα – ακόμη και την ενθάρρυνση – να συμμετέχει σε οικονομικές δραστηριότητες, φάνηκε ότι δεν ήταν σε θέση να κινητοποιήσει το είδος του κεφαλαίου που απαιτείται για τη βιομηχανοποίηση μιας μεγάλης χώρα όπως η Ινδία.

Όσον αφορά την ανάπτυξη και την αλλαγή των ΔΟ, ο Bala⁴⁰ χωρίζει την περίοδο που ακολουθεί την ανεξαρτησία σε τέσσερις φάσεις και συνοψίζει τα κύρια χαρακτηριστικά τους ως εξής: Στην πρώτη περίοδο (μέχρι το 1965) οι ΔΟ συνέβαλαν στην βιομηχανική ανάπτυξη και η συνεισφορά τους στην ινδική οικονομική ανάπτυξη μπορεί να θεωρηθεί ως θετική. Οι πόλεμοι με την Κίνα το 1962 και με το Πακιστάν το 1965, ωστόσο, επέφεραν σημαντικό πλήγμα στην ινδική οικονομία και η κυβέρνηση έκανε στροφή προς περισσότερη κρατική παρέμβαση. Το 1969 οι τράπεζες κρατικοποιήθηκαν και με ψήφιση νόμου μπήκαν περιορισμοί στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Οι αλλαγές αυτές δεν έφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα όμως, και το κύριο χαρακτηριστικό της περιόδου μέχρι το 1984 ήταν μια σειρά από πρωτοβουλίες στα μέσα της δεκαετίας του '70 και στις αρχές της δεκαετίας του '80 προς φιλελευθεροποίηση. Η χαλάρωση των ελέγχων τόσο για την είσοδο όσο και την επέκταση σε αριθμό βιομηχανιών, ιδιαίτερα των ηλεκτρονικών προϊόντων και των τηλεπικοινωνιών, η κατάργηση των καθοριζόμενων τιμών για προϊόντα όπως ο χυτοσίδηρος και η απελευθέρωση των εισαγωγών ήταν μερικές από τις κύριες αποφάσεις. Στην τρίτη περίοδο (1984-1991) λήφθηκαν επιπρόσθετα μέτρα για «τον

⁴⁰ Bala, M. 2006, *Economic Policy and State Owned Enterprises: Evolution Towards Privatisation in India*, SSRN network. Available from: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/17946>> [Accessed 20 January 2011]

ορθολογισμό και την αναδιάρθρωση» της βιομηχανικής πολιτικής τα οποία περιλάμβαναν περαιτέρω φιλελευθεροποιήσεις και μείωση των κανονισμών στην παραγωγή έτσι ώστε οι βιομηχανίες να μπορούν να κάνουν ταχείες αλλαγές στην σύνθεση του προϊόντος, οι οποίες είναι αναγκαίες για την προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της ζήτησης και της τεχνολογίας.

Στην τέταρτη περίοδο (μετά το 1991) μια σημαντική πολιτική μεταρρύθμιση που εισήχθη το 1991 οδήγησε σε σημαντικές αλλαγές συμπεριλαμβανομένων των εξής: (α) σημαντική απελευθέρωση των ξένων επενδύσεων και των εισαγωγών τεχνολογίας, (β) κατάργηση των βιομηχανικών αδειών σε όλους τους κλάδους με εξαίρεση ορισμένους που αφορούσαν την ασφάλεια και στρατηγικούς τομείς, (γ) έγκριση για ξένες επενδύσεις έως και 51 τοις εκατό των κεφαλαίων σε ορισμένες βιομηχανίες, όπως αυτές της υψηλής τεχνολογίας, (δ) απελευθέρωση της αγοράς κεφαλαίων και (ε) ιδιωτικοποιήσεις. Από το 1991 έως το 2000 το ινδικό πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης περιλάμβανε κυρίως μεταφορά των μετοχών της κυβέρνησης σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Ωστόσο, από το Μάρτιο του 2000 η έμφαση είναι όλο και περισσότερο στις στρατηγικές πωλήσεων επιλεγμένων ΔΟ. (Στρατηγική πώληση είναι η ολοκληρωτική μεταβίβαση του ελέγχου μιας κρατικής επιχείρησης σε ιδιώτες αντί της πώλησης μέρους των μετοχών του κράτους.) Όπως επισημαίνει ο Economist⁴¹, όμως, σε ορισμένες περιπτώσεις η ινδική κυβέρνηση προχωρεί σε ιδιωτικοποιήσεις για τους λάθος λόγους: πωλεί κερδοφόρες επιχειρήσεις για να πάρει χρήματα, αντί να βλέπει την ιδιωτικοποίηση ως ένα τρόπο για να μπορεί να λειτουργεί πιο αποτελεσματικά ένα οργανισμός.

Διοικητικά Συμβούλια και εταιρική διακυβέρνηση

Στην Ινδία, τα συμβούλια των ΔΟ έχουν τρία είδη μελών: εκτελεστικά μέλη, τα οποία σε αριθμό δεν πρέπει να ξεπερνούν το 50 τοις εκατό του ΔΣ, εκπρόσωπους της κυβέρνησης, οι οποίοι εκπροσωπούν το Υπουργείο (είναι συνήθως ένα ή δύο μέλη), και μη εκτελεστικά μέλη, τα οποία είναι στελέχη μερικής απασχόλησης, και που πρέπει να αποτελούν τουλάχιστον το ένα τρίτο της δύναμής του Συμβουλίου⁴². Τα μέλη του ΔΣ προτείνονται και προσλαμβάνονται από το 'Συμβούλιο Επιλογής Στελεχών ΔΟ', ένα αυτόνομο όργανο της κυβέρνησης. Η τελική απόφαση, ωστόσο, εναπόκειται στους υπουργούς της 'Επιτροπής Διορισμών του Υπουργικού Συμβουλίου'.

⁴¹ The Economist (2009) Stakes and mistakes, India's government is privatising companies for the wrong reasons. Available from: <<http://www.economist.com/node/14845283>> [Accessed 21 January 2011]

⁴² Robinett, D. 2006, *Held by the visible hand, The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets*, Washington, DC: The World Bank. Available from: <<http://rru.worldbank.org/Documents/Other/CorpGovSOEs.pdf>> [Accessed 23 January 2011]

Σε σχέση με τη διακυβέρνηση, ένα θέμα που έχει επισημανθεί από το Varma⁴³ είναι η διαφορά μεταξύ της εταιρικής διακυβέρνησης στις Αγγλοσαξονικές κοινωνίες και την Ινδία. Όπως επισημαίνει ο συγγραφέας, ενώ στις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο μια κύρια πρόκληση είναι η διαχείριση των οργανισμών από το Συμβούλιο, το πρόβλημα στην Ινδία – είτε πρόκειται για το δημόσιο τομέα, τις πολυεθνικές εταιρείες ή τον ιδιωτικό τομέα – είναι η πειθάρχηση του κυρίου μετόχου και η προστασία των μειοψηφούντων μετόχων. Κατά συνέπεια, ενώ στις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο υπάρχει πολλές φορές αντιπαράθεση μεταξύ ιδιοκτητών και ΔΣ, στην Ινδία η κύρια αντιπαράθεση, η οποία χρήζει διαχείρισης είναι μεταξύ των κυρίων και των μειοψηφούντων μετόχων.

Νέα Ζηλανδία⁴⁴

Οι ΔΟ στην Νέα Ζηλανδία αποτελούν ιδιοκτησία του Στέμματος αλλά λειτουργούν ως εμπορικές επιχειρήσεις σε διάφορους τομείς της οικονομίας, συμπεριλαμβανομένων της ενέργειας, κοινής ωφέλειας, περιβαλλοντικών θεμάτων, υγείας, αναψυχής, μέσων και επικοινωνίας, και μεταφορών⁴⁵. Μέχρι το 1984 ανήκε στην κυβέρνηση ένα μεγάλο μέρος της οικονομικής υποδομής της χώρας, συμπεριλαμβανομένων τραπεζών, ταχυδρομικών και τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, δασικών βιομηχανιών, ηλεκτρικής ενέργειας, μιας μεγάλης επιχείρησης κατασκευής αυτοκινητοδρόμων, μιας ναυτιλιακής εταιρείας και ενός χαλυβουργείου⁴⁶.

Μεταρρυθμίσεις στην ιδιοκτησία και στρατηγική των ΔΟ

Για τη μεταρρύθμιση της παροχής κρατικών υπηρεσιών η κυβέρνηση της Νέας Ζηλανδίας αποφάσισε να δώσει περισσότερα χαρακτηριστικά εμπορικών εταιρειών σε αρκετούς ΔΟ, ενώ διατηρήθηκαν άλλοι των οποίων η λειτουργία θεωρήθηκε ότι συνείφερε στην επίτευξη κοινωνικών στόχων. Έτσι, από τη μια διαμόρφωσε οργανισμούς με σαφείς εμπορικούς στόχους, ένα ουδέτερο περιβάλλον, διαχειριστική ευελιξία και εξουσία για τις αποφάσεις και την παρακολούθηση της απόδοσης ενώ,

⁴³ Varma, J.R. 1997, Corporate Governance in India: Disciplining the Dominant Shareholder, *IIMB Management Review*, 9(4), 5-18. Available from: <<http://www.iimahd.ernet.in/~jrvarma/papers/iimbr9-4.pdf>> [Accessed 23 January 2011]

⁴⁴ Η ανάλυση για τους ΔΟ στη Νέα Ζηλανδία βασίστηκε στο άρθρο των Bale, M., and T. Dale (1998), *Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries*, *World Bank Research Observer* 13 (1):103-121.

⁴⁵ Crown ownership monitoring unit 2010, *Portfolio of Entities*. Available from: <<http://www.comu.govt.nz/portfolio-entities>> [Accessed 20 January 2011]

⁴⁶ Scott, G., P. Bushnell and N. Sallee 2005, Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience, *Governance*, 3(2): 138-167.

από την άλλη, διατηρήθηκαν οργανισμοί όπως τα ταχυδρομεία ή σιδηροδρομικές γραμμές, έστω και αν δεν ήταν επικερδείς.

Παρά το γεγονός ότι οι αλλαγές αυτές ήταν γενικά πολύ επιτυχείς, υπήρχαν και αρκετά μειονεκτήματα: Πρώτο, οι νέες εταιρείες χρησιμοποιούσαν κεφάλαιο που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους· δεύτερο, δεν υπόκειντο εντελώς στον έλεγχο της αγοράς λόγω της αντίληψης ότι υπήρχε μια σιωπηρή εγγύηση του Δημοσίου· τρίτο, τα μεγάλα ποσά των κεφαλαίων που απαιτούνταν για την ανάπτυξη των επιχειρήσεων ενεργούσαν σε μεγάλο βαθμό σε βάρος των κρατικών επενδύσεων σε κοινωνικές υποδομές όπως η υγεία και η εκπαίδευση· και τέταρτο, η κυβέρνηση είχε εκτεθεί σε εμπορικό κίνδυνο σε περίπτωση που οι επιχειρήσεις αποτύγχαναν. Έτσι, διαδοχικές κυβερνήσεις έχουν προχωρήσει στην πώληση των μετοχών τους σε αρκετές εταιρείες. Η κυβέρνηση είχε ένα μόνο κριτήριο σε κάθε πώληση: να μεγιστοποιήσει την αξία για τους φορολογούμενους με την πώληση της επιχείρησης σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον. Οι περισσότερες ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις έχουν ευημερήσει, επωφελοόμενες από τα πρόσθετα κεφάλαια που διατίθενται από τον ιδιωτικό τομέα.

Μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα

Παράλληλα με τους ΔΟ, στη Νέα Ζηλανδία έγιναν και σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα. Μερικές από αυτές τις ιδέες μπορούν να εφαρμοστούν και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, έτσι παρουσιάζονται περιληπτικά πιο κάτω.

Η επικρατούσα άποψη πριν τις μεταρρυθμίσεις ήταν ότι το πρόβλημα δεν ήταν το προσωπικό – η δημόσια υπηρεσία είχε πολύ καλά εξειδικευμένο και ικανό προσωπικό και διευθυντικά στελέχη – αλλά τα κίνητρα. Έτσι, οι μεταρρυθμίσεις είχαν ως σκοπό να αναπαραγάγουν, όσο το δυνατόν περισσότερο, τα είδη κινήτρων που συναντά κανείς στον ιδιωτικό τομέα, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τον ιδιαίτερο χαρακτήρα των δημοσίων υπηρεσιών. Οι μεταρρυθμίσεις περιλάμβαναν:

1. Τον προσδιορισμό σαφών κατευθύνσεων λογοδοσίας μεταξύ των υπουργών της κυβέρνησης και των υπηρεσιών τους
2. Τον καθορισμό της απόδοσης με ένα σαφή και μετρήσιμο τρόπο
3. Αναθεώρηση και βελτίωση της υποβολής εκθέσεων, παρακολούθησης και συντονισμού

1. Λογοδοσία και σχέσεις με εργαζόμενους

Ως πρώτο μέτρο, οι επικεφαλές των τμημάτων έχασαν τη μονιμότητα τους και διορίστηκαν με καθορισμένους όρους διάρκειας μέχρι πέντε χρόνια, με δυνατότητα ανανέωσης για άλλα τρία χρόνια ανάλογα με τις επιδόσεις. Πήραν τον τίτλο «διευθύνοντες σύμβουλοι» και εργάζονταν υπό συγκεκριμένες συμβάσεις, τις οποίες διαπραγματεύονταν με τον αρμόδιο υπουργό. Μία επιτροπή του κράτους παρακολουθεί τις επιδόσεις των διευθυνόντων συμβούλων εκ μέρους του

υπουργού. Οι διευθύνοντες σύμβουλοι είναι ελεύθεροι να διοικούν τις υπηρεσίες τους με όποιο τρόπο κρίνουν καταλληλότερο για την επίτευξη των στόχων απόδοσης. Πολλοί λένε ότι παλιά τα ανώτερα στελέχη της δημόσιας υπηρεσίας στη Νέα Ζηλανδία είχαν πλήρη εργασιακή βεβαιότητα και περιορισμένη εξουσία· τώρα έχουν περιορισμένη διάρκεια θητείας και πλήρη εξουσία. Το δεύτερο σημαντικό μέτρο, περιλάμβανε το ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι τέθηκαν κάτω από τους ίδιους όρους εργοδότησης όπως και ο ιδιωτικός τομέας.

2. Ορισμός Απόδοσης

Μια σημαντική καινοτομία ήταν η διάκριση μεταξύ εκροών (προϊόντων και υπηρεσιών που παράγονται) και αποτελεσμάτων (των επιπτώσεων των παραχθέντων αγαθών στην κοινωνία). Οι διευθύνοντες σύμβουλοι είναι υπεύθυνοι για τις εκροές των τμημάτων τους, ενώ ο αρμόδιος υπουργός επιλέγει ποιες εκροές επιθυμεί για την επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Με άλλα λόγια, ο υπουργός, όχι το τμήμα, είναι υπεύθυνος για το αποτέλεσμα. Η διάκριση αυτή είναι σημαντική. Για παράδειγμα, ο υπεύθυνος της αστυνομίας συμφωνεί με τον υπουργό να παρέχεται από την αστυνομία ένα ορισμένο επίπεδο υπηρεσιών αστυνόμευσης, π.χ. περιπολίες, ενημέρωση της κοινότητας, διαφημιστικά σποτ για την οδική ασφάλεια, και ούτω καθεξής. Αυτές είναι εκροές. Ο υπεύθυνος της αστυνομίας δεν δεσμεύεται να μειώσει το ποσοστό της εγκληματικότητας. Αυτό πολύ πιθανό να συμβεί αν επιτευχθούν οι στόχοι που τέθηκαν, αλλά επειδή το ποσοστό της εγκληματικότητας επηρεάζεται από πολλές άλλες μεταβλητές πέραν του ελέγχου του υπευθύνου της αστυνομίας, όπως για παράδειγμα το επίπεδο της ανεργίας, τη μεταναστευτική πολιτική, την κοινωνική πολιτική, ίσως ακόμη και από το αποτέλεσμα ορισμένων αθλητικών εκδηλώσεων, δεν είναι χρήσιμο – και ίσως ούτε σωστό – ο υπεύθυνος να κριθεί από τη μείωση της εγκληματικότητας.

3. Υποβολή εκθέσεων, παρακολούθησης και συντονισμού

Τα κυβερνητικά τμήματα οφείλουν να υποβάλλουν οικονομικούς λογαριασμούς όπως κάνει ο ιδιωτικός τομέας. Κάθε τμήμα πρέπει να παρέχει μια πλήρη σειρά οικονομικών καταστάσεων για τον αρμόδιο υπουργό και το Υπουργείο Οικονομικών σε μηνιαία βάση. Επιπλέον, πρέπει να υποβάλλεται ελεγμένη ετήσια δήλωση για την απόδοση των τμημάτων, όπου περιγράφονται οι εκροές που παράγονται σε σχέση με τις εκροές που συμφωνήθηκαν.

Δύο φορές το χρόνο, το κάθε τμήμα καταβάλλει ετήσια επιβάρυνση, η οποία υπολογίζεται βάσει του καθαρού ενεργητικού τους, για το κόστος του κεφαλαίου που η κυβέρνηση έχει επενδύσει σε αυτά. Η χρέωση αυτή έχει πολλά οφέλη, συμπεριλαμβανομένου του γεγονότος ότι ενθαρρύνει τμήματα να διαχειρίζονται τους ισολογισμούς τους προσεκτικά και να εκχωρούν τα στοιχεία του ενεργητικού τους που δεν χρειάζονται. Έτσι, ενθαρρύνει τη διοίκηση να εξετάσει το τι πραγματικά χρειάζεται για την αποτελεσματική παραγωγή των υπηρεσιών που προσφέρει το τμήμα.

Επιπλέον, η λογιστική προσέγγιση που βλέπει το κάθε τμήμα ως αυτόνομη οντότητα, επίλυσε και το πρόβλημα μεταβίβασης αγαθών. Επειδή για πολλά προϊόντα δεν υπάρχει τιμή αγοράς, ο οργανισμός μπορούσε να καθορίσει την τιμή σε οποιοδήποτε επίπεδο, συμπεριλαμβανομένου και του μηδενός. Σύγχρονες λογιστικές πρακτικές, όμως, προβλέπουν ότι οι τιμές μεταβίβασης προσεγγίζουν τις τιμές αγοράς, έτσι ώστε να υπάρχει πιο ακριβής περιγραφή των κερδών/απωλειών κάθε τμήματος.

Τέλος, για να βελτιωθεί ο συντονισμός, οι υπουργοί πρέπει να διευκρινίζουν τα αποτελέσματα που η κυβέρνηση επιθυμεί να πετύχει και να τα δημοσιεύουν. Επίσης, έχουν συσταθεί επιτροπές αποτελούμενες από ανώτερους αξιωματούχους της κυβέρνησης, που στόχο έχουν να διασφαλίζουν ότι οι επιλογές πολιτικής της κυβέρνησης αναπτύσσονται με συντονισμένο τρόπο.

Αποτελέσματα

Οι μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες εταιρείες στη Νέα Ζηλανδία επέφεραν βελτίωση τόσο στην παροχή υπηρεσιών όσο και στην αποδοτικότητα. Η εξοικονόμηση από τη βελτιωμένη διαχείριση ήταν σημαντική (και αρκετή για να καλύψει τις δαπάνες του συστήματος των μεταρρυθμίσεων). Το κόστος ανά μονάδα παραγωγής είχε μειωθεί, σε ορισμένες περιπτώσεις αισθητά, και η διαχείριση ανθρώπινων πόρων είχε βελτιωθεί. Τα στρατηγικά κέρδη ήταν πιο δύσκολο να εκτιμηθούν, αν και κάποια βελτίωση ήταν εμφανής.

Συνάφεια με άλλες χώρες

Πολύ συχνά το πρόβλημα δυσλειτουργικών επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα αντιμετωπίζεται μηχανικά, για παράδειγμα, με αναφορές στην απλούστευση των διαδικασιών, την απαγόρευση διπλής απασχόλησης, την καταπολέμηση της διαφθοράς, την αναβάθμιση της κατάρτισης και την αποκέντρωση των κρατικών υπηρεσιών. Αυτές οι ιδέες είναι χρήσιμες, αλλά δεν φαίνεται να προσφέρουν ακόμη και μερική λύση για τα βαθύτερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα σε πολλές χώρες. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι ΔΟ δεν είναι πλέον σε θέση να εκτελέσουν το έργο για το οποίο δημιουργήθηκαν. Έτσι, η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης ίσως θα πρέπει να περιλαμβάνει περισσότερο από μικρές αλλαγές· ίσως θα πρέπει να είναι πιο θεμελιώδης και να βασίζεται σε μια πιο βαθιά κατανόηση των αιτίων της δυσλειτουργίας.

Μια πτυχή των αλλαγών στη Νέα Ζηλανδία που διαφέρει από τις αλλαγές σε άλλες χώρες είναι η συνολική προσέγγιση για τις μεταρρυθμίσεις, που αποδείχθηκε πολύτιμη με διάφορους τρόπους. Πρώτον, βοήθησε ώστε η μεταρρύθμιση να αναπτυχθεί μέσα από μια ευρεία, συστηματική προσέγγιση που επικεντρώνεται στις αιτίες και όχι τα συμπτώματα της δυσλειτουργίας. Για παράδειγμα, ορισμένοι που συμμετείχαν στην προσπάθεια μεταρρύθμισης στη Νέα Ζηλανδία θεωρούσαν ζητήματα όπως η σπατάλη, οι υπερβολικοί κανόνες και η κακή απόδοση του προσωπικού ως το πρόβλημα. Στην πραγματικότητα όμως διαφάνηκε ότι αυτά ήταν τα συμπτώματα· το πραγματικό πρόβλημα ήταν η έλλειψη κινήτρων. Δεύτερον, το πλαίσιο καθοδήγησε την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Οι αποφάσεις βασίστηκαν σε ό, τι ήταν πιο σημαντικό συνολικά παρά το τι θεωρούσαν σημαντικό τα τμήματα.

Τρίτον, βοήθησε στην προώθηση των μεταρρυθμίσεων στα τμήματα και το κοινό. Η συνοχή και η πληρότητα της προσέγγισης μείωσε τους φόβους ότι η μεταρρύθμιση ήταν απλώς ακόμα μια μεμονωμένη πρωτοβουλία.

IV. Εντοπισμός των αδυναμιών

Από την ανάλυση της κατάστασης των ΔΟ στην Κύπρο και τη σύγκρισή τους με τις κατευθυντήριες γραμμές τους ΟΟΣΑ και τις μελέτες περιπτώσεων προκύπτουν μερικά χαρακτηριστικά στη Διοίκησή τους τα οποία θα μπορούσαν να περιγραφούν ως αδυναμίες. Οι κύριες από αυτές παρουσιάζονται περιληπτικά πιο κάτω.

Νομικό Πλαίσιο

Το νομικό πλαίσιο, που θεωρεί όλους τους δημόσιους οργανισμούς – ακόμη και αυτούς που ασκούν επιχειρηματική δραστηριότητα όπως οι τηλεπικοινωνίες και η ενέργεια – ως επέκταση του κρατικού βραχίονα περιορίζει σημαντικά την ευελιξία τους, ιδιαίτερα σε τομείς υψηλής τεχνολογίας με ραγδαίες αλλαγές.

Για παράδειγμα, η οικονομική πολιτική ΔΟ περιορίζεται από την αδυναμία τους να καθορίσουν τα τέλη των προσφερόμενων υπηρεσιών και της τιμολογιακής πολιτικής αφού αυτά πρέπει να εγκριθούν από τη Βουλή των Αντιπροσώπων, κατόπιν της συγκατάθεσης, εφόσον απαιτείται, των εκάστοτε Ρυθμιστικών Αρχών. Σε μερικές περιπτώσεις ένας ΔΟ για να αυξήσει ή να μειώσει τα τέλη του απαιτείται να ακολουθήσει μια διαδικασία που για να ολοκληρωθεί χρειάζονται 9 μήνες με έναν χρόνο περίπου. Αυτό περιορίζει την ευελιξία των αποφάσεων του ΔΣ και θέτει τον οργανισμό γενικότερα σε δυσμενέστερη θέση σε σχέση με άλλους οργανισμούς.

Οι διαδικασίες προσφορών που εφαρμόζονται για την εξασφάλιση συστημάτων και τεχνολογιών αιχμής είναι βραδείες και χρονοβόρες. Η διαδικασία ετοιμασίας των εγγράφων του διαγωνισμού, η προκήρυξη και η ανάθεση των προσφορών διαρκεί αρκετό χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα αυτό πολλές φορές να πλήττει τα ουσιαστικά συμφέροντα του οργανισμού εφόσον, για παράδειγμα μέχρι να αγοραστεί ο απαραίτητος εξοπλισμός καθίσταται αυτόματα ξεπερασμένης τεχνολογίας. Κατά συνέπεια, με την εφαρμογή τέτοιων πρακτικών οι ΗΟ καταδικάζονται να υστερούν τεχνολογικά από τους ανταγωνιστές τους⁴⁷.

Συστήματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού

Τα συστήματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού, πολλές φορές δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες ψηλά καταρτισμένου και φιλόδοξου προσωπικού που εργοδοτούν – ή οφείλουν να εργοδοτούν – οργανισμοί που στηρίζονται στα χρήματα του

⁴⁷ Τάμπας, Νίκος, *Γραμματέας ΟΗΟ ΣΕΚ* (Σεπτέμβριος 2011). Συνέντευξη με Γιαννάκη Βιολάρη.

φορολογούμενου.

Καταρχήν, αρκετές φορές παρατηρούνται χρονοβόρες διαδικασίες σε θέματα προκήρυξης θέσεων και πρόσληψης. Για τις καινούργιες θέσεις απαιτείται έγκριση από το ΔΣ και συμπερίληψη στον προϋπολογισμό του οργανισμού, και η διαδικασία πρόσληψης μπορεί να πάρει μερικές φορές αρκετούς μήνες. Η διαδικασία αξιολόγησης διαφέρει από οργανισμό σε οργανισμό, αλλά σε μερικούς τουλάχιστο υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης. Στα θέματα προαγωγών, το δικαίωμα προσφυγής στο Ανώτατο Δικαστήριο συνεισφέρει μεν στο αίσθημα δικαίου, από την άλλη όμως, είναι μια χρονοβόρα διαδικασία, η οποία δημιουργεί στρεβλώσεις στη διοίκηση των ΗΟ. Σε περίπτωση όπου μέλος του προσωπικού ενός ΔΟ προσφύγει στο Ανώτατο Δικαστήριο, ο οργανισμός είναι υποχρεωμένος να περιμένει την έκδοση απόφασης και ως αποτέλεσμα παραμένει δέσμιος μέχρι την εκδίκαση της υπόθεσης. Όσον αφορά αυτό το θέμα οι συντεχνίες προτείνουν τη δημιουργία μιας Επιτροπής που θα απαρτίζεται από μονοψήφιο αριθμό νομικών κοινής αποδοχής και εγνωσμένου κύρους για να επιλύουν γρήγορα τέτοιες διαφορές. Η απόφαση της προτεινόμενης επιτροπής νομικών εισηγούνται να θεωρείται δεσμευτική και τελεσίδικη, και μόνο σε περίπτωση αντιδικίας με σαφείς διαφορές να υπόκειται στη διαδικασία δικαστικού ελέγχου, δηλαδή προσφυγής στο Ανώτατο Δικαστήριο.

Γραφειοκρατία και διαδικασίες

Υπάρχει συχνά τυπολατρία, γραφειοκρατία και η έλλειψη διαδικασιών για να ασκεί το κράτος τα ιδιοκτησιακά του δικαιώματα, ιδιαίτερα όσο αφορά στρατηγικούς στόχους και αναμενόμενα αποτελέσματα.

Σε πολλούς οργανισμούς δεν υπάρχουν μετρήσιμα κριτήρια απόδοσης, ούτε γίνεται ανάλυση για το κόστος και το όφελος που έχει μία πολιτική σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Στις εκθέσεις της η Γενική Ελέγκτρια αναφέρεται επίσης συχνά στο μεγάλο όγκο υπερωριών και τις καθυστερήσεις εισπραχθέντων από ΔΟ με σημαντικό κόστος για το Δημόσιο.

Κομματικός παρεμβατισμός και σύνθεση ΔΣ

Αδυναμίες με τις διαδικασίες, ο παρεμβατισμός και κομματισμός στον διορισμό Διοικητικών Συμβούλων υποσκάπτουν την ικανότητα και συνέχεια/συνέπεια σε θέματα χάραξης στρατηγικής.

Είναι σχεδόν θεσμοθετημένη η συμμετοχή των κομμάτων στην διοίκηση των δημόσιων οργανισμών μέσα από το διορισμό κυρίως κομματικών εκπροσώπων στα Συμβούλια. Αυτό βεβαίως δεν σημαίνει κατ' ανάγκη ότι όλοι οι επιλεγέντες για διορισμό δεν είναι ικανοί να διοικήσουν, αλλά σίγουρα επιλέγονται κυρίως με κομματικά κριτήρια από ένα περιορισμένο σύνολο υποψηφίων και πολλές φορές με κομματικούς όρους εντολής.

Επίσης, η συμμετοχή των γυναικών στα ΔΣ των ΔΟ είναι περιορισμένη. Σε μερικά ΔΣ είναι μηδαμινή, ενώ σε άλλα η συμμετοχή σπάνια ξεπερνά το ένα μέλος από τα 9 δηλαδή ποσοστό 11%. Σύμφωνα με σχετική έρευνα της Ομοσπονδίας Εργοδοτών

και Βιομηχάνων (ΟΕΒ) με τη στήριξη του εθνικού μηχανισμού για τα δικαιώματα της γυναίκας το ποσοστό των γυναικών που κατέχουν θέση ανώτερης διεύθυνσης στους ΔΟ περιορίζεται στο 5%⁴⁸. Επιπλέον, οι συντεχνίες σημείωσαν ότι προσδοκούν να συμμετέχουν στα ΔΣ των ΔΟ με εκλεγμένους αντιπροσώπους από το προσωπικό. Η θέση των Συντεχνιών είναι να προτείνεται στο Υπουργικό Συμβούλιο ένας κατάλογος με εκλεγμένους αντιπροσώπων των εργαζομένων ώστε κάποιοι από αυτούς να διορίζονται στο ΔΣ.]

V. Εισηγήσεις

Η διαπίστωση των αδυναμιών, οι προτάσεις διεθνών οργανισμών και οι μελέτες περιπτώσεις αποτελούν τη βάση για τις πιο κάτω εισηγήσεις σε σχέση με τη διοίκηση των ΔΟ στην Κύπρο.

1. Οι ασκούντες επιχείρηση οργανισμοί δημοσίου δικαίου να **υπάγονται στο Ιδιωτικό και όχι στο Δημόσιο Δίκαιο**.
2. Να εξεταστεί το ενδεχόμενο σύστασης **Ανεξάρτητης Αρχής Διαχείρισης Δημόσιων Οργανισμών** στην οποία να μετέχουν τεχνοκράτες και προσωπικότητες εγνωσμένου κύρους, π.χ., οι Γενικοί Διευθυντές των Υπουργείων Οικονομικών, Εργασίας, Εμπορίου και Βιομηχανίας και τρεις προσωπικότητες αποδοχής της Βουλής των Αντιπροσώπων με γνώσεις και εμπειρίες σε θέματα χάραξης στρατηγικής και διοίκησης μεγάλων οργανισμών. Η Ανεξάρτητη Αρχή να υποστηρίζεται από επαγγελματικό όικο.
3. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και το Υπουργικό Συμβούλιο θα διορίζει τους Συμβούλους των δημόσιων οργανισμών λαμβάνοντας υπόψη κριτήρια ή και εισηγήσεις της Ανεξάρτητης Αρχής. Τα κριτήρια, μεταξύ άλλων, μπορεί να είναι οι γνώσεις και εμπειρίες στο συγκεκριμένο τομέα ή και αντικείμενο του κάθε Οργανισμού, τον διαθέσιμο χρόνο των Συμβούλων κτλ. Η διάρκεια της θητείας τους να διασφαλίζει την συνέχεια και αξιοπιστία του Συμβουλίου με σταδιακή αντικατάσταση μελών. Η **πενταετής θητεία με εκ περιτροπής ανανέωση των μελών στα δύομισα χρόνια**, και η υιοθέτηση συστήματος εκπαίδευσης και ενσωμάτωσης των καινούργιων συμβούλων στα καθήκοντα τους συμβάλλει στην ικανότητα του Συμβουλίου όπως αντεπεξέρχεται υπεύθυνα στην αποστολή του.
4. Η Ανεξάρτητη Αρχή θα εισηγείται στο Υπουργικό Συμβούλιο και στην Βουλή των Αντιπροσώπων την στρατηγική άσκησης των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων του δημοσίου επί των οργανισμών, περιλαμβανομένου του στρατηγικού σχεδίου με **σαφείς και μετρήσιμους στόχους πενταετίας** – τόσο κοινωνικούς όσο και οικονομικούς και επιχειρησιακούς – και θα μεριμνά για

⁴⁸ Έρευνα της ΟΕΒ και του Εθνικού Μηχανισμού για τα Δικαιώματα της Γυναίκας «Η γυναίκα και οι Θέσεις Ανώτερης Διεύθυνσης στις Τράπεζες και τους Ημικρατικούς Οργανισμούς», Μάρτιος 2006

την εφαρμογή των κατευθυντηρίων γραμμών του ΟΟΣΑ στην διοίκηση των οργανισμών.

5. Τα Συμβούλια των οργανισμών να έχουν περιορισμένες εκτελεστικές αρμοδιότητες κατά το πρότυπο των Συμβουλίων ιδιωτικών εταιριών και να εστιάζονται στον **στρατηγικό σχεδιασμό και άσκηση ελέγχου**. Να είναι υπεύθυνα και υπόλογα για την χάραξη στρατηγικού σχεδίου του οργανισμού τους προς επίτευξη των στόχων της πενταετίας, για την ετοιμασία του προϋπολογισμού, για τον οικονομικό έλεγχο καθώς και τον έλεγχο της υλοποίησης του στρατηγικού σχεδίου, να διορίζουν τον ανώτερο εκτελεστικό αξιωματούχο και την διευθυντική ομάδα, και να μεριμνούν ώστε ο οργανισμός να έχει διαφανείς και σύγχρονες διαδικασίες επιλογής και διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού καθώς και οικονομικής διαχείρισης, σύμφωνα με τα πρότυπα του ΟΟΣΑ. Η αρμοδιότητα προσλήψεων και προαγωγών επιβάλλεται να φύγει από τα Διοικητικά Συμβούλια, με εξαίρεση ίσως την επιλογή της Ανώτατης Διεύθυνσης. Τα Συμβούλια θα ασκούν έλεγχο και θα προβαίνουν στις απαραίτητες διαπιστωτικές πράξεις ότι ο οργανισμός ακολουθεί με συνέπεια τις διαδικασίες του.
6. Η αυτόματη μονιμότητα εργοδοσίας στους δημόσιους οργανισμούς αντικαθίσταται σταδιακά από ένα σύγχρονο σύστημα επιλογής, επιμόρφωσης και αξιολόγησης του προσωπικού που οδηγεί σε μακροχρόνια **συμβόλαια αόριστου χρόνου** μετά από σημαντική ευδόκιμη υπηρεσία, συμβατά με αυτά του ιδιωτικού τομέα.
7. Οι δημόσιοι οργανισμοί ελέγχονται είτε από τον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας είτε από ανεξάρτητο ελεγκτικό οίκο που επιλέγει η Ανεξάρτητη Αρχή κατά **πρότυπο κώδικα διακυβέρνησης οργανισμού ιδιωτικού δικαίου**, που να διασφαλίζει την διαφάνεια, αντικειμενικότητα αλλά και την ελευθερία δράσης και λήψης αποφάσεων που απαιτούν η ευελιξία και η ανταγωνιστικότητα .

VI. Συμπεράσματα

Οι ΔΟ αποτελούν σημαντικό μέρος της οικονομίας μίας χώρας και η αποτελεσματική λειτουργία τους επηρεάζει όχι μόνον την οικονομική κατάσταση αλλά και την ποιότητα ζωής των πολιτών. Γι' αυτό το λόγο, διεθνείς οργανισμοί αλλά και χώρες έχουν επενδύσει χρόνο και ενέργεια στην προσπάθεια βελτίωσης της λειτουργίας των ΔΟ.

Η παρούσα εργασία είχε στόχο να καταγράψει, αρχικά, βασικά στοιχεία της κατάστασης των ΔΟ στην Κύπρο και ακολούθως, μέσω της μελέτης προτάσεων διεθνών οργανισμών και την εμπειρία άλλων χωρών, να κάνει προτάσεις με στόχο των εκσυγχρονισμό τους. Στόχος ήταν το θέμα να προσεγγιστεί σφαιρικά, όχι αποσπασματικά, και τα αποτελέσματα να αποτελέσουν τη βάση ενός δημιουργικού και χρήσιμου διαλόγου.

Βιβλιογραφία

Η σχετική βιβλιογραφία παρατίθεται στις υποσημειώσεις.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι. Δημόσιοι Οργανισμοί

Ανοικτό Πανεπιστήμιο Κύπρου

Αρχή Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού

Αρχή Ηλεκτρισμού Κύπρου

Αρχή Κρατικών Εκθέσεων

Αρχή Λιμένων Κύπρου

Αρχή Ραδιοτηλεόρασης Κύπρου

Αρχή Τηλεπικοινωνιών Κύπρου

Γραφείο Επιτρόπου Ρυθμίσεως Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών και Ταχυδρομείων

Διαχειριστής Συστήματος Μεταφοράς

Ειδικό Ταμείο Διατήρησης

Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς

Επιτροπή Σιτηρών Κύπρου

Εφοριακό Συμβούλιο

Θεατρικός Οργανισμός Κύπρου

Ίδρυμα Ενέργειας

Ίδρυμα Πολιτισμού Κύπρου

Ίδρυμα Προώθησης Έρευνας

Καραϊσκάκειο Ίδρυμα

Κεντρικός Φορέας Ισότιμης Κατανομής Βαρών

Κυπριακό Ίδρυμα Ερευνών για τη Μυϊκή Δυστροφία

Κυπριακό Πρακτορείο Ειδήσεων

Κυπριακός Οργανισμός Αθλητισμού

Κυπριακός Οργανισμός Αναπτύξεως Γης

Κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού

Ογκολογικό Κέντρο Τράπεζας Κύπρου

Οργανισμός Αγροτικών Πληρωμών

Οργανισμός Ασφάλισης Υγείας
Οργανισμός Γεωργικής Ασφάλισης
Οργανισμός Κυπριακής Γαλακτοκομικής Βιομηχανίας
Οργανισμός Νεολαίας
Οργανισμός Χρηματοδοτήσεως Στέγης
Πανεπιστήμιο Κύπρου
Ραδιοφωνικό Ίδρυμα Κύπρου
Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας Κύπρου
Συμβούλια Αποχετεύσεων
Συμβούλια Υδατοπρομήθειας
Συμβούλιο Αμπελοοινικών Προϊόντων
Συμβούλιο Εγγραφής και Ελέγχου Εργοληπτών Οικοδομικών και Τεχνικών Έργων
Συμβούλιο Ελαιοκομικών Προϊόντων
Συμβούλιο Εμπορίας Κυπριακών Πατατών
Συμβούλιο Κεντρικού Σφαγείου
Ταμείο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας
Ταμείο για την Ανέγερση Κυπριακού Μουσείου
Ταμείο Δημόσιων Δανείων
Ταμείο Επιτροπής Βοήθειας Παιδιών της Κύπρου
Ταμείο Θήρας
Ταμείο Λαχείου Προνοίας
Ταμείο Προνοίας Τακτικού Ωρομίσθιου Κυβερνητικού Προσωπικού
Ταμείο Συντάξεως Δικηγόρων
Ταμείο Τουρκοκυπριακών Περιουσιών
Τεχνολογικό Πανεπιστήμιο Κύπρου
Χρηματιστήριο Αξιών Κύπρου

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι. Ερωτηματολόγιο



ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Το ερωτηματολόγιο αυτό αποτελεί μέρος μίας έρευνας για τη Διεύθυνση Δημοσίων Οργανισμών που διεξάγουμε μέσα στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Κύπρου σε συνεργασία με το Σύνδεσμο Cyprus Association of Directors. Στόχος της έρευνας είναι η κατανόηση των πρακτικών διεύθυνσης στους Δημόσιους Οργανισμούς και η, κατά το δυνατό, βελτίωσή τους. Η συμμετοχή σας θα συνεισφέρει σε αυτή την προσπάθεια.

Θα σας παρακαλούσαμε απαντήσετε τις ερωτήσεις που περιλαμβάνονται στο ερωτηματολόγιο. Σας διαβεβαιώνουμε ότι οι απαντήσεις σας θα παραμείνουν εμπιστευτικές. Τα κύρια ευρήματα της έρευνας μπορούν να σας κοινοποιηθούν, σε περίπτωση που το επιθυμείτε.

Σας ευχαριστούμε εκ των προτέρων για την ανταπόκρισή σας και για τη συμβολή σας στην ολοκλήρωση της έρευνας.

A. Αποτελεσματικότητα με την αποσαφήνιση στόχων και χάραξη στρατηγικής

1. Πόσο συχνά το Διοικητικό Συμβούλιο (ΔΣ) δίνει αναφορά στο αρμόδιο Υπουργείο;

Περιοδικά (1-3 φορές το χρόνο)	Συχνά (4-6 φορές το χρόνο)	Πολύ Συχνά (6-12 φορές το χρόνο ή και περισσότερο)

2. Κατά την κρίση σας, παρεμβαίνει το κράτος στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του ΔΣ;

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

Αν ναι, με ποιό τρόπο το κάνει, πόσο συχνά και σε τι είδους αποφάσεις; Μπορείτε να αναφέρετε παραδείγματα; Τι γίνεται όταν υπάρχει διαφωνία;

3. Υπάρχουν πρότυπα για τον καθορισμό δεικτών οικονομικής απόδοσης; (Αν ναι, πώς αποφασίζονται;)

4. Πώς αποφασίζεται η πολιτική για τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού;

5. Πως καθορίζονται οι στόχοι του Οργανισμού; Σε ποιό βαθμό θα λέγατε ότι υπάρχει διαβούλευση με εμπλεκόμενους φορείς για να καθοριστούν οι στόχοι του οργανισμού;

6. Υπάρχουν σαφή κριτήρια με βάση τα οποία το Κράτος αποφασίζει τη χρηματοδότηση του οργανισμού σας; Ποια είναι αυτά?

7. Θα λέγατε ότι το νομικό πλαίσιο καθορίζει με σαφήνεια τις αρμοδιότητες, τη λειτουργία, τις υποχρεώσεις και δεσμεύσεις του Οργανισμού;

8. Θα λέγατε ότι υπάρχει ανταγωνισμός στον τομέα λειτουργίας του Οργανισμού σας; (Αν ναι, εξηγήστε σε συντομία.)

B. Αποδοτικότητα με την διοχέτευση περιορισμένων διαθέσιμων πόρων σε δραστηριότητες με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο

9. Γίνεται κοστολόγηση των υπηρεσιών που προσφέρει ο οργανισμός; Αν ναι, διευκρινίστε πώς.

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

10. Θα λέγατε ότι γίνεται επιλογή όσον αφορά τη διοχέτευση πόρων στις δραστηριότητες με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο; (Αν ναι, με ποιό τρόπο;)

11. Δραστηριότητες που δεν εντάσσονται στον κύριο επιχειρηματικό κύκλο του ΔΟ τερματίζονται ή εκχωρούνται σε εξωτερικούς προσφοροδότες; (Αν ναι, ποιές υπηρεσίες;)

12. Υπάρχουν κριτήρια που να εκτιμούν την αποδοτικότητα του οργανισμού; Αν ναι, ποια;

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

13. Έχουν υιοθετηθεί συστήματα ελέγχου ποιότητας; (Αν ναι, σε ποιές λειτουργίες;)

14. Έχουν υιοθετηθεί συστήματα εσωτερικού ελέγχου (Αν ναι, σε ποιές λειτουργίες;)

Γ. Διασφάλιση διαφάνειας και καθορισμός μετρήσιμων στόχων

15. Ποιός αξιολογεί το δημόσια ωφέλιμο έργο του οργανισμού;

Προσφέρει υπηρεσίες/προϊόντα σε εταιρείες ή σε πολίτες;

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

Πώς χρεώνει γι' αυτές τις υπηρεσίες/προϊόντα;

16. Παίρνει ο οργανισμός επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό;

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

17. Ο οργανισμός παρέχει τις ίδιες πληροφορίες όπως και οι εισηγμένες στο χρηματιστήριο εταιρείες;

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

18. Μαζί με τις πληροφορίες που αφορούν αποδοτικότητα και οικονομικούς δείκτες, δίνονται στοιχεία για την αποτελεσματικότητα και θέματα ισότητας;

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

19. Έχει υιοθετήσει κώδικα εταιρικής διακυβέρνησης ο οργανισμός;

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

20. Έχει υιοθετήσει κώδικά κοινωνικής ευθύνης ο οργανισμός;

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

Δ. Σύγχρονη Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού

21. Ο οργανισμός έχει δική του υπηρεσία διεύθυνσης ανθρωπίνων πόρων ή αγοράζει από εξειδικευμένους συμβούλους;

22. Πώς γίνεται η πρόσληψη του προσωπικού και ποιές διαδικασίες ακολουθούνται;

23. Πώς και γίνεται η αξιολόγηση του προσωπικού;

24. Πόσο συχνά γίνεται η αξιολόγηση;

Πολύ Συχνά	
Συχνά	
Περιοδικά	
Καθόλου	

25. Πώς αποφασίζονται οι προαγωγές;

26. Πως αποφασίζεται η μισθοδοσία;

27. Θα λέγατε ότι υπάρχει παραγωγική σχέση μεταξύ ΔΣ και Συντεχνιών;

ΝΑΙ	
ΟΧΙ	

Παρακαλώ εξηγήστε

28. Υπάρχει η δυνατότητα διακοπής εργοδότησης; (Αν ναι, σε ποιές περιπτώσεις;)

E. Ο ρόλος του Συμβουλίου

29. Ποιό είναι το προφίλ της σύνθεσης του ΔΣ;

Άνδρες	
Γυναίκες	

Υπάρχουν δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες για τα μέλη του Συμβουλίου; Που; (επισυνάψετε εάν είναι δυνατό το σχετικό υλικό ή δώστε αναφορά)

30. Πώς επιλέγονται τα μέλη του ΔΣ; Πώς αξιολογούνται;

31. Πόση ανανέωση υπάρχει στη σύνθεση του ΔΣ;

LUXVO	
Περιοδικά	
noM CJ'ITONIO	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

Συνεντεύξεις λήφθηκαν από τους εξής.

1. Εκτελεστική εξουσία: Συνεντεύξεις με Γενικούς Διευθυντές Υπουργείων (Χ. Πατσαλίδης, Σ. Μάτσης, Α. Αυξεντίου^[Ερpaminond13]) και πρώην Υπουργούς (Μ. Σαρρής, Κ. Καζαμίας, Μαυρέλλης^[Ερpaminond14])
2. Πολιτικά κόμματα: Αβ. Νεοφύτου, Στ. Ευαγόρου, Μ. Σιζόπουλος, Α. Γαλανός, Ν. Παπαδόπουλος^[Ερpaminond15]
3. Πρόεδροι Συμβουλίων, ανώτεροι εκτελεστικοί διευθυντές και συντεχνίες: ΟΗΟ, ΑΤΗΚ, ΑΗΚ, ΡΙΚ.
4. Ρυθμιστικές Αρχές
5. Γενική Ελέγκτρια
6. Σύνδεσμος Καταναλωτών
7. Σύνδεσμος για την Ποιότητα Ζωής