ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ, ΚΟΙΝΗ ΩΦΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΕΣ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ

ΜΑΝΤΩ ΛΑΜΠΡΟΠΟΥΛΟΥ

ΕΚΚΕ
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

ΜΑΝΤΩ ΛΑΜΠΡΟΠΟΥΛΟΥ

ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ, ΚΟΙΝΗ ΩΦΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΕΣ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE
ePublishing

Επιστημονικός εκδότης: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
Ηλεκτρονικός εκδότης: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης / Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών
Copyright © 2017 Μαντώ Λαμπροπούλου

Η χρήση του περιεχομένου καθορίζεται από την άδεια CreativeCommons Αναφορά Δημιουργού - Μη Εμπορική Χρήση - Παρόμοια Διανομή 4.0 Διεθνές.
Προκειμένου να δείτε αντίγραφο της άδειας επισκεφθείτετην ακόλουθη σελίδα:
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.el

Η έκδοση διατίθεται online στη διεύθυνση http://ebooks.epublishing.ekt.gr/
ISBN: 978-960-6834-23-3(pdf)

Η παρούσα ηλεκτρονική έκδοση πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της πράξης «Εθνικό Πληροφοριακό Σύστημα Έρευνας και Τεχνολογίας/Κοινωνικά Δίκτυα – Περιεχόμενο Παραγόμενο από Χρήστες» (ΕΠΣΕΤ-ΚΔ) που υλοποιείται από το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ψηφιακή Σύγκλιση» (ΕΣΠΑ), με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Η έκδοση είναι αποτέλεσμα πιλοτικής δράσης του Υποέργου 1 του ΕΠΣΕΤ-ΚΔ, με στόχο την ενίσχυση των έγκριτων μονογραφιών ανοικτής πρόσβασης στις Ανθρωπιστικές και Κοινωνικές Επιστήμες.

Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ψηφιακήΕλλάδα
Όλα είναι δυνατά
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα "Ψηφιακή Σύγκλιση"
ΕΣΠΑ 2007-2013
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Υπουργείο Πολιτισμού, Παιδείας & Θρησκευμάτων
Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 13
Εισαγωγή 15
α. Πλαίσιο ανάλυσης 15
β. Θέσεις και ερωτήματα 17
γ. Μεθοδολογία και θεωρητικά εργαλεία 18

Μέρος Α΄: Οι τομείς κοινής ωφέλειας ως κρατικά μονοπώλια
1. Ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους και οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας 25
1.1 Πλαίσιο, σκοπός και νομιμοποίηση της κρατικής παρέμβασης 25
1.1.1 Θεωρητικές αναφορές και ιστορική συγκυρία 26
1.1.2 Η πολιτική διάσταση: θετική παρέμβαση του κράτους 28
1.1.3 Η αρνητική ανάγνωση: το κράτος ως απάντηση στην αποτυχία της αγοράς 29
1.2 Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και δημόσια υπηρεσία 30
1.2.1 Δημόσιο συμφέρον και δημόσια υπηρεσία: το κράτος στην υπηρεσία του πολίτη 31
1.2.2 Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και συλλογικά αγαθά 35
2. Δημόσιος τομέας και κρατικά μονοπώλια στην Ελλάδα 37
2.1. Το μεταπολεμικό μοντέλο ανάπτυξης: υποδομές και δίκτυα κοινής ωφέλειας 37
2.2 Οι ΔΕΚΟ ως μέρος του δημόσιου τομέα 37
2.2.1 Η πολιτική των κρατικοποιήσεων 38
2.2.2 Η έννοια της δημόσιας/κρατικής επιχείρησης 39
2.2.3 Ρόλος και νομιμοποίηση των ΔΕΚΟ 40
2.2.4 Η σχέση ΔΕΚΟ – κοινωνίας: κοινή ωφέλεια και δημόσιο συμφέρον 42
2.3 Οργάνωση και διαχείριση των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας 45
2.3.1 Οργάνωση και διοίκηση των ΔΕΚΟ 45
2.3.2 Δομή και λειτουργία τομέων 46
2.4 Σχέση ΔΕΚΟ – πολιτικού συστήματος: μηχανισμοί ελέγχου-λογοδοσίας 48
2.4.1 Ο πολιτικός χαρακτήρας των δημόσιων επιχειρήσεων 48
2.4.2 ΔΕΚΟ και πολιτικο-διοικητικό σύστημα: Η ισορροπία ελέγχου – αυτονομίας 49
2.4.3 Η ισορροπία ελέγχου – αυτονομίας: το επίπεδο των άτυπων σχέσεων 54
3. Πολίτες και Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας 57
3.1 Η σχέση ΔΕΚΟ–πολιτών στο πλαίσιο των κρατικών μονοπωλίων 57
3.1.1 Χαρακτηριστικά των αποδεκτών 57
3.1.2 Δικαιώματα, υποχρεώσεις και μηχανισμοί προστασίας 61

3.1.3 Τα στοιχεία της συναλλαγής: όροι παροχής και πρόσβασης 67
3.2 Σχέση κράτους–ΔΕΚΟ–πολιτών: η πολιτική διάσταση 84
3.2.1 Ο ιδεότυπος: η ιδιότητα του *πολίτη* 84
3.2.2 Η πρακτική διάσταση και περιορισμοί 85
4. Η κατανομή οφέλους και κόστους του δημόσιου μοντέλου: εμπειρική διερεύνηση 87
4.1 Δυσλειτουργίες και παράγοντες απονομιμοποίησης 87
4.1.1 (Υπερ)πολιτικοποίηση, παρεμβάσεις και διανεμητικοί συνασπισμοί 88
4.1.2 Απόδοση και οικονομική διαχείριση 89
4.1.3 Γραφειοκρατικοποίηση και προβλήματα ευελιξίας 92
4.1.4 Η θέση των πολιτών 93
4.1.5 Μια ασαφής πτυχή: ο επιμερισμός του κόστους κοινωνικής πολιτικής 99
4.2 Το δημόσιο μοντέλο υπό αμφισβήτηση 100
4.2.1 ΔΕΚΟ και δημόσιο συμφέρον: υποθέσεις προς (επαν)έλεγχο 101
4.2.2 Πεδίο πολιτικής και σχέσεις ισχύος: κοινή ωφέλεια και επιμέρους διεκδικήσεις 102
4.2.3 «Κερδισμένοι» και «χαμένοι» του δημόσιου μοντέλου 106
Σύνοψη–Συμπεράσματα Α΄ Μέρους 111

Μέρος Β΄: Ιδιωτικοποίηση: αποκρατικοποίηση ΔΕΚΟ και απελευθέρωση αγορών

1. Ρητορική και νομιμοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων 115
1.1. Πλαίσιο εφαρμογής και προσδιοριστικοί παράγοντες 115
1.1.1 Αντικειμενικοί παράγοντες και εξωτερικές πιέσεις 116
1.1.2 Πολιτικές, οικονομικές και ιδεολογικές παράμετροι 116
1.1.3 Το εγχώριο πλαίσιο 120
1.3 Εξειδίκευση των επιχειρημάτων με επίκεντρο τους αποδέκτες 122
2. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης: πολιτική και τεχνική ανάγνωση 125
2.1 Η έννοια της ιδιωτικοποίησης 125
2.2 Πολιτικές και προγράμματα υλοποίησης 126
2.2.1 Εκσυγχρονισμός, μετοχοποίηση και αποκρατικοποίηση ΔΕΚΟ 126
2.2.2 Απελευθέρωση κρατικών μονοπωλίων και διαχωρισμός λειτουργιών 130
2.3 Πολιτικές και αξιακές διαστάσεις: από την κοινή ωφέλεια στο γενικό οικονομικό συμφέρον 139
2.3.1 Η ευρωπαϊκή διάσταση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας 139
2.3.2 Το εθνικό πλαίσιο: η υπηρεσία κοινής ωφέλειας υπό αναθεώρηση 146
2.3.3 Προς νέο υπόδειγμα ΥΚΩ: εξειδίκευση και έμφαση στα τεχνικά-οικονομικά στοιχεία 151
3. Το σύστημα παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας 155
3.1 Σχέση κράτους – επιχειρήσεων – αγορών: εποπτεία και ρύθμιση 155

3.1.1 Τα τομεακά Υπουργεία: πολιτική εποπτεία 156
3.1.2 Το κράτος ως μέτοχος: από τον πολιτικό στον οικονομικό έλεγχο 157
3.1.3 Η νέα παράμετρος: οι ρυθμιστικές λειτουργίες 158
3.1.4 Ο ρόλος του Κοινοβουλίου 164
3.1.5 Κοινωνικός και μετοχικός έλεγχος: από την κοινωνικοποίηση στην εταιρική διακυβέρνηση 165
3.1.6 Απεμπλοκή ή ενίσχυση του κράτους; Τυπικές, ουσιαστικές και αφανείς λειτουργίες 166
3.2 Σχέσεις αποδεκτών – επιχειρήσεων: αγορά και καταναλωτές 171
3.2.1 «Κυρίαρχοι» καταναλωτές και η υπόθεση της «ενδυνάμωσης» 171
3.2.2 Αγορά και αλλαγή νοοτροπίας στις ΔΕΚΟ: η «στροφή στον πελάτη» 173
3.2.3 Χαρακτηριστικά των αποδεκτών 175
3.2.4 Βασικές αρχές, δικαιώματα και υποχρεώσεις 179
3.2.5 Όροι παροχής των υπηρεσιών 189
3.3 Εμπειρική διερεύνηση: οφέλη και κόστη της ιδιωτικοποίησης 203
3.3.1 Τα αποτελέσματα του ανταγωνισμού 204
3.3.2 Σύνοψη ευρημάτων και ορισμένες παρατηρήσεις 236
3.3.3 Το κόστος της Καθολικής Υπηρεσίας και των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας» 238
3.3.4 Αφανείς παράμετροι της σχέσης κόστους–οφέλους 241
3.4 Αδυναμίες του μοντέλου: αγορά και κοινή ωφέλεια 242
3.4.1 Ανταγωνισμός και δημόσιο συμφέρον: αντίθεση ή σύνθεση? 242
3.4.2 Οι αποδέκτες ως πελάτες/καταναλωτές και η πολιτική διάσταση 244
3.4.3 Αγορά και συλλογικές λειτουργίες: η ισορροπία ατομικής και κοινής ωφέλειας 248
4. Βαθμός ενσωμάτωσης και η κατανομή οφέλους–κόστους της ιδιωτικοποίησης 251
4.1 Πεδίο και συνθήκες εφαρμογής των πολιτικών 251
4.1.1 Στάδια υλοποίησης και προτεραιότητες 251
4.1.2 Υποστηρικτικοί παράγοντες, αντιστάσεις και επιμέρους επιδιώξεις 253
4.2 Η κατανομή οφέλους και κόστους των πολιτικών 255
4.2.1 Πεδίο πολιτικής: δρώντες, συμφέροντα και σχέσεις ισχύος 256
4.2.2 «Κερδισμένοι» και «χαμένοι» της ιδιωτικοποίησης 260
4.2.3 Σχέση βραχυπρόθεσμων–μακροπρόθεσμων επιπτώσεων και η πολιτική διάσταση 270
4.2.4 Εσωτερικές ιεραρχήσεις και αδυναμίες του μείγματος πολιτικής 274
4.3 Προοπτικές 275
Σύνοψη–Συμπεράσματα Β΄ μέρους 279
Γενικά συμπεράσματα 283
α. Από την κοινή ωφέλεια στο γενικό οικονομικό συμφέρον 285
β. Το πρόσημο και η κατεύθυνση των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης 286

γ. Κριτικές και τελικές παρατηρήσεις 290
Πηγές – Βιβλιογραφία 293

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔΜΗΕ ΑΕ: Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΑΕ: Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΤΕ: Ανώνυμος Εταιρεία Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
ΑΝ: Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠΔΠΧ: Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
ΑΠΕ: Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΒΔ: Βασιλικό Διάταγμα
ΒτΕ: Βουλή των Ελλήνων
ΓΕΝΟΠ–ΔΕΗ: Γενική Ομοσπονδία Προσωπικού Κλάδου Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΓΣ: Γενική Συνέλευση
ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ: Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΔΕΗ: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού ΑΕ
ΔΕΚΟ: Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΕΣΔΗΕ: Διαχειριστής Ελληνικού Συστήματος και Δικτύου Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΔΕΣΜΗΕ: Διαχειριστής Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΔΣ: Διοικητικό Συμβούλιο
ΕΔΗΣ: Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών ΑΕ
ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΣΠ: Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ
ΕΕΤ: Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών
ΕΕΤΤ: Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
ΕΕΥ: Ελληνική Εταιρεία Υδάτων
ΕΣΜΗΕ: Εθνικό Σύστημα Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΕΥΔΑΠ: Εταιρεία Ύδρευσης–Αποχέτευσης Πρωτευούσης ΑΕ
Η/Ε: Ηλεκτρική Ενέργεια
ΗΕΑΠ: Ηλεκτρική Εταιρεία Αθηνών-Πειραιώς
ΚΟΤ: Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο
ΚΥ: Καθολική Υπηρεσία
ΛΑΓΗΕ ΑΕ: Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας
ΝΔ: Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΑΠ: Οργανισμός Αποχέτευσης Πρωτευούσης
ΟΚΕ: Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΜΕ–ΕΥΔΑΠ: Ομοσπονδία Προσωπικού Υδρεύσεως Αποχέτευσης Ελλάδος
ΟΜΕ–ΟΤΕ: Ομοσπονδία Εργαζομένων ΟΤΕ (Ομίλου)
ΟΝΕ: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

ΟΤΕ: Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος ΑΕ
ΠΔ.: Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ: Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων
ΡΑΕ: Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας
ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑΙΠΕΔ: Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Ελληνικού Δημοσίου ΑΕ
ΥΓΟΣ: Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος
ΥΓΣ: Υπηρεσίες Γενικού Συμφέροντος
ΥΚΩ: Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας
ΥΠΕΘΟ: Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
ΥΠΕΝ: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΥΠΟΙΟ: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών
ΦΕΚ: Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΧΥΚ: Χάρτης Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η κεντρική προβληματική του βιβλίου και σημαντικό μέρος του περιλαμβανόμενου υλικού διαμορφώθηκαν την περίοδο 2008-2011, κατά τη διάρκεια εκπόνησης της διδακτορικής μου διατριβής με θέμα τους μετασχηματισμούς του δημόσιου τομέα υπό το τρίπτυχο *ιδιωτικοποίηση, κοινή ωφέλεια* και *πολίτες*. Στην παρούσα μορφή, ορισμένα από τα αυστηρά στοιχεία του ακαδημαϊκού τύπου έχουν αφαιρεθεί από το κείμενο, διατηρώντας, ωστόσο, το σχετικό επιστημονικό και μεθοδολογικό πλαίσιο. Η ανάλυση εστιάζει στις συνέπειες της ιδιωτικοποίησης στους πολίτες υπό το πρίσμα της δημόσιας πολιτικής. Οι αρχικές ιδέες έχουν μετεξελιχθεί και το υλικό έχει επικαιροποιηθεί συναρτήσει των κρίσιμων εξελίξεων που μεσολάβησαν στο εν λόγω πεδίο.

Στην εμπειρική τεκμηρίωση και την πληρότητα της μελέτης συνέβαλαν από διαφορετικές θέσεις και με διαφορετικό τρόπο μέλη των διοικήσεων και του προσωπικού του ΟΤΕ, της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ, καθώς και στελέχη της ΕΕΤΤ και της ΡΑΕ, τους οποίους ευχαριστώ για το χρόνο και τα στοιχεία που διέθεσαν. Ευχαριστίες οφείλω επίσης στους καθηγητές που συμμετείχαν και υποστήριξαν τη διαδικασία εκπόνησης του αρχικού κειμένου της διατριβής, ιδίως στον Δ.Β. Παπούλια και στους συνεπιβλέποντες Γ. Παγουλάτο και Θ. Πελαγίδη. Καθοριστική για τη συγκρότηση των ιδεών και των θέσεων που αναπτύσσονται στο βιβλίο υπήρξε η συμβολή της καθηγήτριας Καλλιόπης Σπανού, η οποία επωμίστηκε το κυρίως έργο της επίβλεψης και εν πολλοίς της συνέχειας του ερευνητικού έργου, την οποία ευχαριστώ θερμά για την ουσιαστική υποστήριξη και καθοδήγηση όλα αυτά τα χρόνια.

Τέλος, ευχαριστίες απευθύνω στο ΕΚΚΕ για την τιμητική επιλογή και τη δυνατότητα δημοσίευσης του βιβλίου και στους ανώνυμους αξιολογητές για τα σχόλια και τις παρατηρήσεις επί του κειμένου.

Οι θέσεις και οι απόψεις που διατυπώνονται στο βιβλίο ενέχουν αναπόφευκτα στοιχεία υποκειμενικότητας και σαφώς η ευθύνη τυχόν αστοχιών ή ελλείψεων είναι αποκλειστικά προσωπική.

Μ.Λ.
Δεκέμβριος 2016

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Με ιδιαίτερη χαρά και ικανοποίηση συντάσσω αυτό το προλογικό σημείωμα. Η έκδοση βασίζεται σε διδακτορική διατριβή που υποστηρίχθηκε τον Ιούνιο του 2011 στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών. Η συγγραφέας ανέλαβε την εκπόνησή της σε μια φάση κατά την οποία οι αποκρατικοποιήσεις–ιδιωτικοποιήσεις είχαν πλέον κερδίσει τη θέση τους στο ρεπερτόριο των δημοσίων πολιτικών στην Ελλάδα. Ωστόσο, τα επιχειρήματα, υπέρ και κατά, ελάχιστα είχαν αποτελέσει αντικείμενο εμβάθυνσης και φωτισμένου διαλόγου. Εμφανίζονταν εκατέρωθεν ως προφανή. Πολλώ δε μάλλον, δεν είχαν τύχει επιστημονικής ανάλυσης οι σύγχρονες τάσεις της αντίστοιχης πολιτικής.

Η εργασία παίρνει το θέμα από την αρχή: ποιο είναι το σκεπτικό της «δημόσιας υπηρεσίας»; Και πώς αναπροσαρμόζεται η παροχή κοινωφελών υπηρεσιών μέσω των ιδιωτικοποιήσεων; Η ίδια η έννοια της κοινής ωφέλειας θέτει στο επίκεντρο τον πολίτη ως αποδέκτη (χρήστη) υπηρεσιών που καλύπτουν κρίσιμες συλλογικές ανάγκες. Ο χαρακτηρισμός τους αυτός, και άρα η ένταξή τους στην «εκτός αγοράς» σφαίρα, είναι αναμφίβολα αποτέλεσμα ιδεολογικό-πολιτικών θεωρήσεων και επιλογών. Όπως άλλωστε είναι και ο πιο πρόσφατος αναπροσδιορισμός των αντίστοιχων υπηρεσιών ως «υπηρεσιών γενικού (οικονομικού) συμφέροντος», που αποσυνδέει την παροχή τους από την άμεση κρατική παρέμβαση.

Το ευρύτερο πλαίσιο είναι συνεπώς η αναδιάταξη των σχέσεων κράτους–αγοράς. Όντας στο μεταίχμιο δύο κόσμων, οι δημόσιες επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας μετέχουν και των δύο. Οι αρχές που (οφείλουν να) τις διέπουν σταθμίζονται έναντι των απαιτήσεων αποτελεσματικής και αποδοτικής χρήσης πόρων, ιδιαίτερα σε συνθήκες οικονομικής στενότητας. Πώς διαμορφώνεται, όμως, η ισορροπία κοινωνικών και πολιτικών αξιών, αφενός, με τις ιδιωτικο-οικονομικές αξίες αφετέρου, σε συνθήκες ένταξης των υπηρεσιών αυτών στο πλαίσιο της αγοράς;

Με αφετηρία τρεις διαφορετικές μεταξύ τους περιπτώσεις (τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια, ύδρευση) εξετάζεται το μοντέλο λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα και οι μεταμορφώσεις του. Σημείο αναφοράς είναι η τριγωνική σχέση κράτους, δημόσιας επιχείρησης και πολιτών. Η τάση απελευθέρωσης των αγορών και ιδιωτικοποίησης της παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας εξετάζονται τόσο στο γενικό πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και της τεχνολογικής αλλαγής όσο και στις συνθήκες της Ελλάδας, με τις χαρακτηριστικές αδυναμίες του πολιτικο-διοικητικού συστήματος και των πολιτικών που παράγει. Ποια τα οφέλη αλλά και ποια τα κρυφά κόστη της μιας ή της άλλης μορφής παροχής των κοινωφελών υπηρεσιών ιδιαίτερα για τους πολίτες;

Η συγγραφέας αναλύει με διαύγεια τις προϋποθέσεις αλλά και τις εγγενείς ή ιδιοτυπικές αδυναμίες κάθε μοντέλου στο ελληνικό πλαίσιο. Αποφεύγει τις απλουστευτικές ταυτίσεις τόσο της δημόσιας διαχείρισης με το γενικό συμφέρον ή την

αναποτελεσματικότητα όσο και της ιδιωτικής διαχείρισης με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα ή τα ιδιοτελή κίνητρα. Καταλήγει σε μια αποτίμηση της οποίας ο ισορροπημένος χαρακτήρας δεν είναι ίσως το σημαντικότερο πλεονέκτημα. Κυρίως, αφήνει να διαφανεί η συνείδηση της πολυπλοκότητας των υπό μελέτη φαινομένων. Και όλα αυτά, σε πλήρη και άμεσο διάλογο με τις ευρύτερες θεωρητικές συζητήσεις και αναζητήσεις.

Η παρούσα έκδοση προσφέρει τη δυνατότητα ευρύτερης διάχυσης τόσο της προβληματικής όσο και των συμπερασμάτων μιας πολύ αξιόλογης και επίκαιρης εργασίας. Αξίζουν λοιπόν συγχαρητήρια στο Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών για την πρωτοβουλία αυτή.

Καλλιόπη Σπανού
Καθηγήτρια
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Εισαγωγή

Το ζήτημα της ιδιωτικοποίησης εμφανίζει έντονη δυναμική στην πολιτική ατζέντα των κυβερνήσεων, καθώς σημαντικοί τομείς, οι οποίοι ανήκαν στη σφαίρα των κρατικών αρμοδιοτήτων, τείνουν σταδιακά να μετακινούνται προς το πεδίο της αγοράς. Η τάση αυτή δεν συνδέεται μόνο με προτεραιότητες οικονομικής και τεχνικής φύσης, αλλά αποτυπώνει την ευρύτερη αναθεώρηση των υποθέσεων και των παροδοχών στις οποίες στηρίχθηκε ο ρόλος και η σκοπιμότητα παρέμβασης του κράτους στην κοινωνική και την οικονομική σφαίρα. Κρίσιμο διακύβευμα κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση των αντίστοιχων πολιτικών αποτελούν οι όροι εκχώρησης των δραστηριοτήτων οι οποίες ενέχουν στοιχεία δημόσιου συμφέροντος ή/και κοινής ωφέλειας από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και η ειδικότερη (ανα)κατανομή του παραγόμενου οφέλους και κόστους σε κοινωνικούς και οικονομικούς όρους.

Αντικείμενο μελέτης του παρόντος βιβλίου αποτελούν οι επιπτώσεις των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ), με σημείο αναφοράς τους πολίτες. Το πεδίο διερεύνησης συγκροτείται και οριοθετείται από το περιεχόμενο των ασκούμενων πολιτικών για τις ΥΚΩ, το οποίο σχηματικά μετατοπίζεται σε διαφορετικά σημεία του άξονα *κρατικοποίησης–ιδιωτικοποίησης*. Εν προκειμένω, το ζήτημα της δημόσιας ή ιδιωτικής διαχείρισης των ΥΚΩ προσεγγίζεται ως πρόβλημα δημόσιας πολιτικής, αναζητώντας και ελέγχοντας τις προϋποθέσεις νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας των εναλλακτικών επιλογών ανάμεσα στο κράτος και την αγορά και τις αντίστοιχες επιπτώσεις για τους πολίτες. Τελικό ζητούμενο αποτελεί η κατανόηση και η ερμηνεία των ειδικότερων κοινωνικο-οικονομικών αναδιατάξεων που συντελούνται στο επίπεδο της αλληλεπίδρασης της δημόσιας πολιτικής με τους πολίτες, ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης.

Στο επίκεντρο της ανάλυσης βρίσκεται το ερώτημα αν και με ποιον τρόπο η ιδιωτικοποίηση μετέβαλε τη θέση, το ρόλο και τα δικαιώματα των πολιτών, καθώς επίσης, σε δεύτερο επίπεδο, τη σχέση κράτους (*πολιτικής/διοίκησης*), ΔΕΚΟ (*αγοράς/οικονομίας*) και πολιτών (*κοινωνίας*). Οι έννοιες της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος αποτελούν κρίσιμες μεταβλητές, καθιστώντας τις εκάστοτε πολιτικές επιλογές σημείο εξισορρόπησης διαφορετικών κοινωνικών και οικονομικών προτεραιοτήτων, η ιεράρχηση των οποίων οδηγεί εν συνεχεία σε διακριτούς τύπους κρατικής παρέμβασης και σχέσεων του κράτους με την κοινωνία.

α. Πλαίσιο ανάλυσης

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 στην Ευρώπη και με σχετική καθυστέρηση στην Ελλάδα, η κυρίαρχη πολιτική αντίληψη για το ρόλο και τις λειτουργίες του κράτους

αντανακλά την τάση αντιστροφής της διαδικασίας της μεταπολεμικής επέκτασης και τον προσανατολισμό στον αντίθετο πόλο (οικονομία της αγοράς). Σημείο εκκίνησης αποτελεί η αλλαγή παραδείγματος σε επίπεδο καταμερισμού λειτουργιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, η οποία σηματοδοτεί την υποχώρηση της έκτασης και της έντασης της κρατικής παρέμβασης και την ενδυνάμωση του ρόλου του ιδιωτικού στοιχείου. Το νέο μοντέλο αναφοράς είναι προσανατολισμένο στην αγορά ή σε μεικτά σχήματα δημοσίου-ιδιωτικού, ενώ η κρίσιμη παράμετρος σε επίπεδο δημόσιας πολιτικής εντοπίζεται στο περιεχόμενο και την ποιότητα των όρων ρύθμισης και εποπτείας των επιμέρους πεδίων δραστηριότητας.

Τα προγράμματα μεταρρύθμισης του δημόσιου τομέα και των υπό ευρεία έννοια δημόσιων υπηρεσιών, ανεξάρτητα από το ειδικότερο περιεχόμενο που προσέλαβαν, οδήγησαν σε σημαντικές αναδιατάξεις στις σχέσεις κράτους–πολιτών, στη φύση της κρατικής παρέμβασης και στο περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών (Warin, 1997˙ Bouckaert, 2000˙ Rouban, 2000˙ Jeannot, 2007). Με άξονα αναφοράς τους εν λόγω μετασχηματισμούς, το βιβλίο πραγματεύεται και αναλύει τη διαδικασία ιδιωτικοποίησης στους τομείς των *υπηρεσιών κοινής ωφέλειας* (ΥΚΩ), ή, όπως πλέον ορίζονται, των *υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος* (ΥΓΟΣ). Οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης περιλαμβάνουν διακριτές διαδικασίες και εργαλεία εφαρμογής: τη μετοχοποίηση και αποκρατικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων, την απελευθέρωση των κρατικών μονοπωλίων, το διαχωρισμό των επιχειρησιακών και τομεακών λειτουργιών, την αλλαγή του ρυθμιστικού πλαισίου και τη συνδυαστική επίδραση του εξευρωπαϊσμού.

Η κεντρική ιδέα απορρέει από τη θέση ότι η ιδιωτικοποίηση αποτελεί μια σημαντική πτυχή των ευρύτερων μετασχηματισμών της σχέσης *κράτους–κοινωνίας–αγοράς* (OECD, 1992),[1] αναδιατάσσοντας αντίστοιχα τους ρόλους και τις λειτουργίες των τριών πόλων. Ως προς το σκέλος της σχέσης κράτους-αγοράς, η απόσπαση των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας από το δημόσιο τομέα επηρεάζει την κατανομή και τον τρόπο διαχείρισης των αρμοδιοτήτων παραγωγής, παροχής και ρύθμισης των ΥΚΩ, περιορίζοντας το πεδίο της άμεσης κρατικής παρέμβασης και ενισχύοντας τις έμμεσες ρυθμιστικές-εποπτικές λειτουργίες. Συναφώς, η σχέση αγοράς-πολιτών καθίσταται περισσότερο άμεση, εφόσον ο ενδιάμεσος χώρος της κρατικής αρμοδιότητας τείνει να περιορίζεται. Οι σχέσεις κράτους–κοινωνίας (πολιτών) προσεγγίζονται ειδικότερα βάσει τριών τύπων αλληλεπίδρασης: ως σχέση *υπηρεσίας*, ως *εμπορική* σχέση και ως *πολιτική* σχέση (*ιδιότητα του πολίτη/citoyenneté*) (Jeannot, 1998). Η ιδιωτικοποίηση υποστηρίζεται ότι σηματοδοτεί τη μετάβαση από τον πρώτο στο δεύτερο τύπο σχέσεων, ενώ ζητούμενο αποτελεί ο τρόπος και ο βαθμός ενσωμάτωσης των στοιχείων της *ιδιότητας του πολίτη* στις συνθήκες υποχώρησης και μετασχηματισμού της κρατικής παρέμβασης στους τομείς των ΥΚΩ.

Η προβληματική του βιβλίου έχει άμεση αναφορά στην ευρύτερη συζήτηση περί

1. Παραπομπή από Wright, 1994α, σελ. 5-6.

«λιγότερου» ή «περισσότερου» κράτους, χωρίς, ωστόσο, να εξαντλείται σε αυτό το επίπεδο. Η ιδιωτικοποίηση νοείται κατ'αρχάς ως «*αλλαγή (παραδείγματος) πολιτικής*» (Florio, 2004, σελ. 46, 2013), καθώς επηρεάζει ευρύτερα τη λειτουργία του συστήματος παροχής των ΥΚΩ και το ρόλο των δρώντων (*policy actors*) εντός του αντίστοιχου πεδίου πολιτικής. Παρότι συχνά τείνει να επικρατεί η τεχνική ανάγνωση της διαδικασίας, στην παρούσα μελέτη υποστηρίζεται ότι η ιδιωτικοποίηση συνεπάγεται κρίσιμες αναθεωρήσεις σε επίπεδο πολιτικών και κοινωνικών αξιών (Feigenbaum et al., 1999), καθώς δεν μεταβάλλονται μόνο οι οργανωτικές και λειτουργικές παράμετροι του μοντέλου παροχής αλλά και οι αξιακές παραδοχές στις οποίες αυτό θεμελιώνεται. Η μετάβαση από τις *υπηρεσίες κοινής ωφέλειας* στις *υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος* αποδίδει σημειολογικά την υποστηριζόμενη αλλαγή παραδείγματος και την αντίστοιχη αναδιάταξη των κοινωνικών και των οικονομικών κριτηρίων προσδιορισμού και νομιμοποίησης των ασκούμενων πολιτικών.

β. Θέσεις και ερωτήματα

Εκκινώντας από τη θέση ότι οι ΥΚΩ ενσωματώνουν ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τα οποία προσδιορίζονται με κριτήρια *δημόσιου/γενικού συμφέροντος*, κεντρικό σημείο διερεύνησης αποτελεί ο τρόπος πρόσληψης και μετασχηματισμού της εν λόγω συνθήκης σε δημόσια δράση (πολιτική) και οι αντίστοιχες εγγυήσεις κάθε μοντέλου (δημόσιο/ιδιωτικό/μεικτό). Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος αποτελεί εν προκειμένω την κρίσιμη μεταβλητή αναγωγής του κοινωφελούς χαρακτήρα των ΥΚΩ σε συγκεκριμένες προδιαγραφές παροχής και ρύθμισης, η κατοχύρωση των οποίων επαφίεται στο επίπεδο των δημόσιων πολιτικών. Στην ανάλυση που ακολουθεί υποστηρίζεται ότι η αναθεώρηση των όρων οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ, ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης, επηρεάζει άμεσα τα κριτήρια λειτουργίας του πεδίου πολιτικής και διαμορφώνει αντίστοιχα το ρόλο και τα δικαιώματα των πολιτών, κατ'αναλογία της μεταβαλλόμενης ισορροπίας μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.

Από τη γενική αυτή θέση προκύπτουν επαγωγικά δύο ειδικότερες υποθέσεις προς έλεγχο. Η *πρώτη* εστιάζει στο επίπεδο του σχεδιασμού και της νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών, προτείνοντας ότι η ιδιωτικοποίηση μετέβαλε ουσιωδώς τα κριτήρια προσδιορισμού της έννοιας της κοινωφελούς υπηρεσίας, ενισχύοντας τις οικονομικές παραμέτρους έναντι των κοινωνικών διαστάσεων. Η *δεύτερη* αφορά το σκέλος της υλοποίησης, υποστηρίζοντας ότι η κατανομή των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης εμφανίζεται ασύμμετρη τόσο μεταξύ των διαφορετικών ομάδων που υφίστανται τις συνέπειές της, όσο και σε όρους επιμέρους κοινωνικών και οικονομικών (αντι)σταθμίσεων.

Η εμπειρική διερεύνηση των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης, ως ανεξάρτητης μεταβλητής, δεν περιορίζεται στην αναζήτηση και αξιολόγηση ποσοτικών και ποιοτικών

δεικτών. Παράλληλα επιχειρείται η ανάδειξη ενδεχόμενων διαφοροποιήσεων του βαθμού της αιτιώδους συσχέτισης μεταξύ των ερμηνευτικών μεταβλητών και των ευρημάτων της εφαρμογής των θεωρητικών προτάσεων και (υπο)θέσεων στα πραγματικά δεδομένα. Ως προς το σκέλος των αποτελεσμάτων, εντός του πλαισίου αλληλεπίδρασης της δημόσιας πολιτικής (*policy*) και των πολιτικών διαδικασιών (*politics*), η κατανομή των επιπτώσεων των ασκούμενων πολιτικών αποτυπώνεται συγκριτικά συναρτήσει μιας κλίμακας «χαμένων» και «κερδισμένων» της δημόσιας διαχείρισης-ιδιοκτησίας και της ιδιωτικοποίησης.

Εν συνόψει, τα προς διερεύνηση ζητήματα απορρέουν από τα ακόλουθα ερωτήματα: *Πώς νοηματοδοτείται ο κοινωφελής χαρακτήρας μιας (οικονομικής) δραστηριότητας; Βάσει ποιων αρχών και κριτηρίων οργανώνεται το σύστημα παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ; Σε ποιες παραδοχές τεκμηριώνεται η σκοπιμότητα και η νομιμοποίηση των εναλλακτικών μοντέλων; Ποια είναι η ιεράρχηση των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών παραμέτρων; Πώς προσδιορίζονται ο ρόλος και τα όρια παρέμβασης του κράτους; Πώς μεταφράζεται το αναμενόμενο κοινωνικό και οικονομικό όφελος; Με ποιο τρόπο ενσωματώνονται τα ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας στη λειτουργία του συστήματος; Ποιοι είναι οι παράγοντες και οι κίνδυνοι απονομιμοποίησης; Ποιο είναι το όφελος και το κόστος των ασκούμενων πολιτικών και πώς κατανέμεται διαχρονικά; Πώς διασφαλίζονται ή αποζημιώνονται οι ομάδες που υφίστανται τις αρνητικές συνέπειες και ιδίως οι αδύναμες κοινωνικές ομάδες;*

γ. Μεθοδολογία και θεωρητικά εργαλεία

Η παρούσα μελέτη ενσωματώνει την υφιστάμενη βιβλιογραφία στα πεδία της ανάλυσης δημόσιας πολιτικής, της δημόσιας υπηρεσίας, των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, του παρεμβατικού (κοινωνικού, οικονομικού, ρυθμιστικού) ρόλου του κράτους, του δημόσιου συμφέροντος, της κρατικοποίησης και της ιδιωτικοποίησης, των δημόσιων επιχειρήσεων και των σχέσεων κράτους-πολιτών, την οποία διασυνδέει με τα εμπειρικά δεδομένα εφαρμογής των πολιτικών για τις ΥΚΩ. Κατά τη διερεύνηση των συνεπειών των ασκούμενων πολιτικών αξιοποιούνται ποσοτικά και ποιοτικά εργαλεία ανάλυσης. Η θεωρητική τεκμηρίωση αντλεί από τη διεθνή και την ελληνική βιβλιογραφία, άρθρα επιστημονικών περιοδικών, κείμενα εργασίας, ειδικές εκδόσεις, εκθέσεις και ενημερωτικά δελτία επιστημονικών φορέων και ανεξάρτητων/ρυθμιστικών αρχών, υλικό κοινοβουλευτικών εργασιών, νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα, μελέτες, δημοσιεύματα του Τύπου και διαδικτυακές πηγές. Η εμπειρική διερεύνηση στηρίχθηκε στην εκτεταμένη συλλογή και επεξεργασία στατιστικών στοιχείων από ευρωπαϊκές και εθνικές βάσεις δεδομένων και σχετικό πληροφοριακό υλικό που διέθεσαν οι επιχειρήσεις παροχής των ΥΚΩ και οι ρυθμιστικές αρχές. Τα ευρήματα της έρευνας εμπλουτίστηκαν μέσω της διενέργειας ενός κύκλου ημιδομημένων συνεντεύξεων με εκπροσώπους και στελέχη των

εμπλεκόμενων φορέων.

Ως προς το θεωρητικό και μεθοδολογικό πλαίσιο, η προσέγγιση της μελέτης υπάγεται στο πεδίο της *ανάλυσης δημόσιας πολιτικής*.[2] Οι θεωρητικές αναφορές του συστήματος διαχείρισης των δραστηριοτήτων και των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας παραπέμπουν σε δύο διακριτά κανονιστικά υποδείγματα: το γαλλικό/λατινικό μοντέλο της *δημόσιας υπηρεσίας* (*service public*) και το ευρωπαϊκό μοντέλο των *υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος* (*services of general economic interest*). Συναρτήσει των κριτηρίων νομιμοποίησης και των προδιαγραφών πρακτικής λειτουργίας των εναλλακτικών μοντέλων, διακρίνονται ακολούθως αντίστοιχοι (ιδεό)τυποι των «αποδεκτών»[3] ως *διοικούμενοι*, *χρήστες*, *πελάτες/καταναλωτές* και *πολίτες*.[4] Τα ερμηνευτικά εργαλεία προέρχονται από το πεδίο της (*νεο)θεσμικής θεωρίας*,[5] ιδίως της *ιστορικής* και της *ορθολογικής προσέγγισης*, ενώ επιμέρους αναφορές υπάρχουν στις υποθέσεις της *δημόσιας* και της *ορθολογικής επιλογής*.[6]

Εστιάζοντας στα ειδικότερα χαρακτηριστικά του πεδίου των ΥΚΩ, ο τύπος των ασκούμενων πολιτικών υπάγεται κατ'αναλογία στην κατηγορία της *βιομηχανικής ιδιωτικοποίησης*[7] (*industrial privatization*). Οι επιλεχθείσες μελέτες περιπτώσεων περιλαμβάνουν τους τομείς των τηλεπικοινωνιών, της ηλεκτρικής ενέργειας και των υπηρεσιών ύδρευσης, με κρίσιμη μονάδα αναφοράς τις μεγάλες επιχειρήσεις παροχής (ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ). Η εν λόγω επιλογή δεν τεκμηριώνεται μόνο στην ομοιογένεια ορισμένων τεχνικών χαρακτηριστικών και στη φύση των ασκούμενων δραστηριοτήτων (χαρακτήρας κοινής ωφέλειας), αλλά και στο γεγονός ότι η διαφοροποίηση του βαθμού διείσδυσης της ιδιωτικοποίησης μεταξύ των τριών τομέων καθιστά πρόσφορη τη διερεύνηση των επιπτώσεων των πολιτικών τόσο αυτοτελώς (τομεακό επίπεδο), όσο και σε συγκριτικούς όρους (οριζόντια ανάλυση).

Το αναλυτικό σχήμα διερεύνησης των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης εξειδικεύεται περαιτέρω σε τρία διακριτά επίπεδα (Διάγραμμα Δ1): Οι *μάκρο-μεταβλητές* προσδιορίζονται στο επίπεδο της σχέσης κράτους–πολίτη, καλύπτοντας τις κοινωνικές διαστάσεις των ΥΚΩ, όπως τα ζητήματα δημόσιου συμφέροντος, ισότητας, δικαιοσύνης, κοινωνικής

---

2. Ενδεικτικά: Easton, 1965, 1967˙ Hill, 1997˙ Muller and Surel, 1998˙ Edwards, 2000˙ Dye, 2013˙ Peters, 2015.

3. Στην ανάλυση που ακολουθεί, υιοθετείται ως γενική αναφορά ο ουδέτερος όρος «αποδέκτης», ο οποίος εξειδικεύεται σε ειδικότερες κατηγορίες, αναλόγως του μοντέλου παροχής των ΥΚΩ και των χαρακτηριστικών, δικαιωμάτων και λοιπών ιδιοτήτων που αποδίδονται κατά περίπτωση στους πολίτες.

4. Αναλυτικά σε: Chevallier, 1985˙ Chauvière and Godbout, 1992˙ Jeannot, 1998˙ Σπανού, 2000.

5. Ενδεικτικά: March and Olsen, 1984, 1989, 2005˙ Moe, 1990˙ Powell and DiMaggio, 1991˙ Hall and Taylor, 1996˙ Rothstein, 1996˙ Peters, 1996, 1999˙ Weingast, 1996˙ Steinmo 2001α, β˙ Streeck and Thelen, 2005.

6. Βλ. Buchanan and Tollison, 1972˙ Mueller, 1976, 1997, 2001, 2003˙ Shepsle and Bonchek, 1997˙ Tollison, 1997˙ Niskanen, 1998˙ Parsons, 2005.

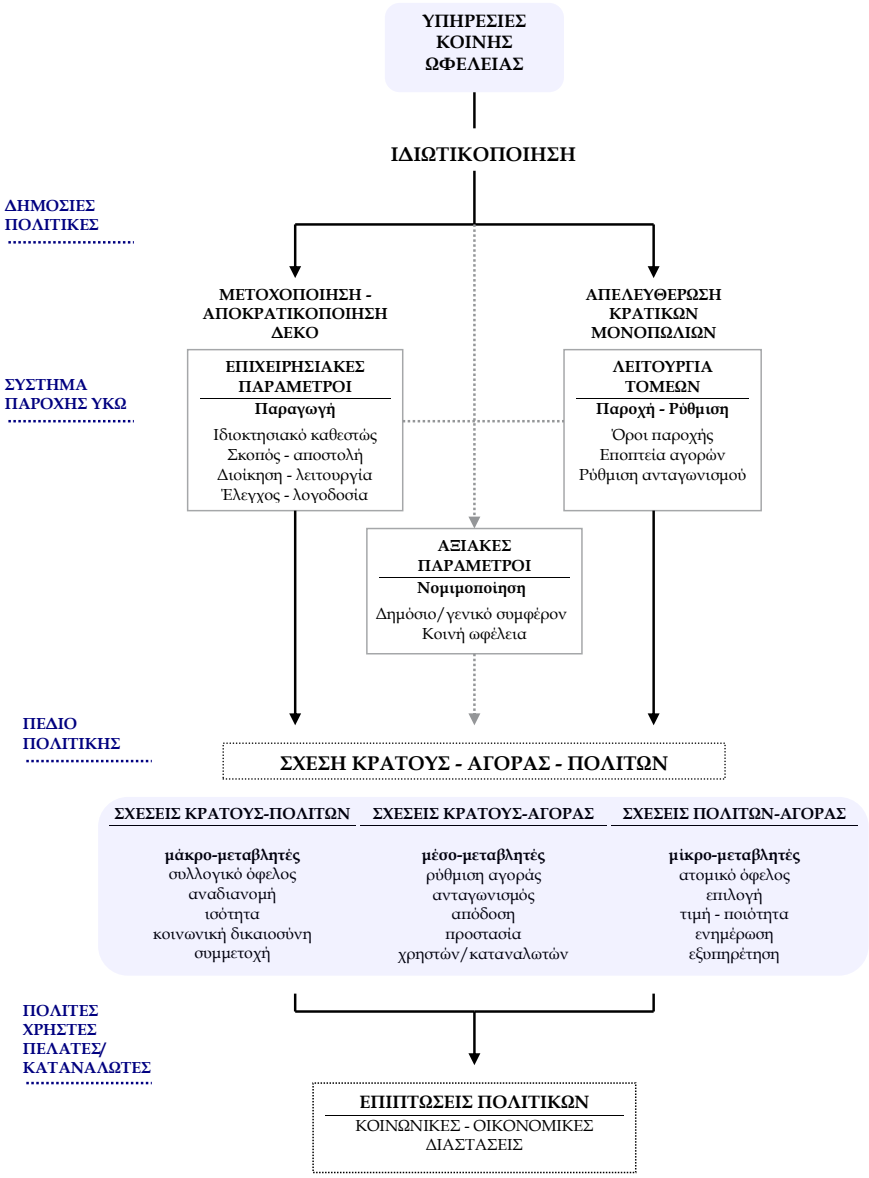
7. Για την έννοια και τις μορφές *βιομηχανικής ιδιωτικοποίησης*, βλ. Wright, 1994a, σελ. 8-10.

συνοχής, λογοδοσίας και συμμετοχής. Οι *μέσο-μεταβλητές* οριοθετούν τις θεσμικές προδιαγραφές και τις τεχνικές συνθήκες άσκησης των πολιτικών, εστιάζοντας στη σχέση κράτους-αγοράς-επιχειρήσεων και ειδικότερα στους όρους οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος παροχής των υπηρεσιών, στη δομή και την απόδοση της αγοράς και στους μηχανισμούς ρύθμισης και προστασίας των αποδεκτών. Οι *μίκρο-μεταβλητές* αφορούν την ειδικότερη σχέση πολιτών–επιχειρήσεων και προσδιορίζονται κατά βάση μέσω των όρων παροχής των ΥΚΩ, όπως η τιμή, η δυνατότητα επιλογής, η ποιότητα, η εξυπηρέτηση, η επικοινωνία και η πληροφόρηση.

Η προσέγγιση του ζητήματος της ιδιωτικοποίησης καλύπτει διαχρονικά την πορεία εξέλιξης των τομέων των ΥΚΩ στην Ελλάδα από τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι σήμερα, αντιπαραβάλλοντας την εμπειρία εφαρμογής του κρατικού υποδείγματος (μέσα δεκαετίας 1950–μέσα δεκαετίας 1990, Μέρος Α') με τα δεδομένα της μετάβασης στο μεικτό/αγοραίο πρότυπο (μέσα δεκαετίας 1990-παρόν, Μέρος Β'). Η ανάπτυξη των θεματικών διαρθρώνεται με συμμετρικό τρόπο στα δύο μέρη της μελέτης, με κοινό άξονα τα εξής ερωτήματα: *Ποια είναι η βάση νομιμοποίησης των πολιτικών διαχείρισης των ΥΚΩ?* (κεφ. 1). *Πώς οργανώνονται οι βασικές λειτουργίες του συστήματος παραγωγής, παροχής και ρύθμισης;* (κεφ. 2). *Ποια είναι η θέση των πολιτών εντός αυτού και με αναφορά το ευρύτερο πεδίο πολιτικής;* (κεφ. 3). *Ποια είναι η κατανομή του κόστους και του οφέλους των ασκούμενων πολιτικών;* (κεφ. 4).

Συνοπτικά, στο Μέρος Α΄ η ανάλυση διατρέχει τους λόγους στους οποίους τεκμηριώθηκε και νομιμοποιήθηκε η παρέμβαση του κράτους στο κοινωνικό και το οικονομικό πεδίο (κεφ. 1). Στη συνέχεια, η γενική επιχειρηματολογία εξειδικεύεται με αναφορά τα δεδομένα συγκρότησης και λειτουργίας των τομέων κοινής ωφέλειας και των δημόσιων επιχειρήσεων στην Ελλάδα (κεφ. 2). Η θέση των πολιτών στο δημόσιο μοντέλο και η σχέση τους με τις ΔΕΚΟ και το πολιτικό σύστημα αποτελούν αντικείμενο μελέτης του επόμενου κεφαλαίου (κεφ. 3). Το Μέρος Α΄ ολοκληρώνεται με την αποτίμηση της εμπειρίας εφαρμογής του μοντέλου δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ, μέσω της προσπάθειας ερμηνείας ενδεχόμενων στρεβλώσεων της συνθήκης ικανοποίησης του δημόσιου συμφέροντος και της εκτίμησης της κατανομής του οφέλους και κόστους των ασκούμενων πολιτικών για τους πολίτες (κεφ. 4).

Δ1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ



Το Μέρος Β΄ καλύπτει την περίοδο της ιδιωτικοποίησης, εστιάζοντας στη διαδικασία της σταδιακής αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ και της απελευθέρωσης των κρατικών μονοπωλίων, από την πρώτη μετοχοποίηση του ΟΤΕ (1996) μέχρι τα σημερινά δεδομένα (2016). Εν πρώτοις, αναλύονται οι πιέσεις και οι λόγοι που υπαγόρευσαν και καθοδήγησαν τη μετάβαση από το δημόσιο στο ιδιωτικό/μεικτό καθεστώς λειτουργίας των τριών τομέων (κεφ. 1). Στη συνέχεια, διερευνώνται οι τεχνικές και δομικές μεταβολές του συστήματος παροχής των ΥΚΩ και οι αξιακές αναθεωρήσεις των κριτηρίων προσδιορισμού των εννοιών της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος (κεφ. 2). Το ενδιαφέρον επικεντρώνεται στον αναπροσδιορισμό της θέσης των πολιτών και της σχέσης τους με τους δύο αντιπαραβαλλόμενους πόλους του πεδίου πολιτικής (κράτος-αγορά), ζητήματα τα οποία πραγματεύονται στο κεφ. 3. Το Μέρος Β΄ ολοκληρώνεται με την αποτίμηση των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης σε όρους κόστους και οφέλους για τους πολίτες, καθώς και της αντίστοιχης (ανα)κατανομής των συνεπειών των πολιτικών μεταξύ διαφορετικών κοινωνικών και οικονομικών ομάδων (κεφ. 4).

Μέρος Α': Οι τομείς κοινής ωφέλειας ως κρατικά μονοπώλια

Η περίοδος που ακολούθησε τη λήξη του Β΄ Παγκόσμιου Πολέμου στον ευρωπαϊκό χώρο χαρακτηρίστηκε από την προσπάθεια ανασυγκρότησης των εθνικών οικονομιών και τον αυξανόμενο ρόλο του κράτους στην κοινωνική και την οικονομική σφαίρα. Οι δραστηριότητες παραγωγής και παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ), όπως και άλλοι τομείς και δίκτυα υποδομών, υπήχθησαν στον άμεσο έλεγχο του κράτους και οργανώθηκαν σε μονοπωλιακή βάση. Η στόχευση και η σκοπιμότητα της κρατικής παρέμβασης νομιμοποιήθηκαν βάσει κριτηρίων τα οποία είχαν ως κεντρική αναφορά τη συναίνεση ως προς το ρόλο του κράτους στη διασφάλιση ορισμένων κρίσιμων κοινωνικών και οικονομικών λειτουργιών (κεφ. 1). Αντίστοιχη ήταν η τεκμηρίωση της ανάπτυξης του δημόσιου τομέα και των δημόσιων κοινωφελών επιχειρήσεων στην Ελλάδα (ΔΕΚΟ), οι οποίες μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990 λειτούργησαν ως (αμιγώς) κρατικά μονοπώλια (κεφ. 2). Η πολιτική οργάνωσης των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας σε κρατικομονοπωλιακή βάση παρέπεμπε περαιτέρω σε μια διακριτή λογική όσον αφορά τη σχέση *κράτους–αγοράς–κοινωνίας* και ειδικότερα τη σχέση *κράτους–ΔΕΚΟ–πολιτών* (κεφ. 3).

Οι παράμετροι του συστήματος άρχισαν να μεταβάλλονται στην Ευρώπη στα τέλη της δεκαετίας του 1970 (στην Ελλάδα την επόμενη δεκαετία), σημείο όπου το μεταπολεμικό μοντέλο των ΥΚΩ φαίνεται να προσεγγίζει τα (ιστορικά και αντικειμενικά) όριά του. Σε συνδυασμό με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής περίπτωσης, η επιλογή της δημόσιας διαχείρισης των κοινωφελών δραστηριοτήτων ετέθη υπό αναθεώρηση και συχνά υπό αμφισβήτηση, ιδίως με αναφορά την ικανοποίηση της συνθήκης εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Κρίσιμη μεταβλητή στην εν λόγω αποτίμηση αποτελεί η κατανομή των αποτελεσμάτων των ασκούμενων πολιτικών σε όρους κόστους και οφέλους για τους πολίτες, η οποία αναδεικνύει την πρακτική απόδοση, τους περιορισμούς, αλλά και ενδεχόμενες στρεβλώσεις του δημόσιου μοντέλου ως προς τις κοινωνικοοικονομικές του επιπτώσεις (κεφ. 4).

1. Ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους και οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας

Τα κριτήρια υπαγωγής των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας στη σφαίρα ευθύνης του κράτους απορρέουν από συγκεκριμένες αξιολογήσεις όσον αφορά το σκοπό και την αναγκαιότητα ανάληψης δημόσιας δράσης για τις ΥΚΩ. Το περιεχόμενο, οι λειτουργίες και τα μέσα παρέμβασης ποικίλλουν, ανάλογα με τα ιδιαίτερα κοινωνικά, πολιτικά, οικονομικά και ιστορικά χαρακτηριστικά του πλαισίου εφαρμογής. Η συμπερίληψη των δραστηριοτήτων και των υποδομών παροχής κοινωφελών υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα ανάγει αντίστοιχα τις εκροές του πεδίου πολιτικής σε ειδικές κατηγορίες παροχών, οι οποίες διαφοροποιούνται από τα αγαθά και τις υπηρεσίες του ιδιωτικού τομέα.

Η σκοπιμότητα παρέμβασης και η ανάθεση επιχειρηματικής δραστηριότητας σε δημόσιους φορείς αναλύεται στο παρόν κεφάλαιο με αναφορά μια επιχειρηματολογία δύο όψεων: αφενός, τη «*θετική*» προσέγγιση του ρόλου του κράτους, ως μηχανισμού συνειδητής ανάληψης ορισμένων κρίσιμων παραγωγικών λειτουργιών και, αφετέρου, την «*αρνητική*» ανάγνωση, η οποία απορρέει από την αδυναμία ή/και απροθυμία της αγοράς να εγγυηθεί την παροχή των αντίστοιχων αγαθών κατά τρόπο δίκαιο και κοινωνικά επιθυμητό (κεφ. 1.1). Η ιδιαιτερότητα των ΥΚΩ εντοπίζεται ιδίως στο στοιχείο του *δημόσιου συμφέροντος* ή εν γένει στη αποστολή *κοινής ωφέλειας*, συναρτήσει των οποίων τεκμηριώνονται οι κανονιστικές αναλογίες της εν λόγω κατηγορίας υπηρεσιών με τις προδιαγραφές της *δημόσιας υπηρεσίας* (κεφ. 1.2).

1.1 Πλαίσιο, σκοπός και νομιμοποίηση της κρατικής παρέμβασης

Η απόφαση παρέμβασης του κράτους στο οικονομικό σύστημα συνιστά μια κατ'αρχήν πολιτική απόφαση, η οποία άπτεται ζητημάτων γενικότερου (συλλογικού) ενδιαφέροντος. Ωστόσο, η εμπλοκή του πολιτικού στο οικονομικό σύστημα δημιουργεί την ανάγκη νομιμοποίησης της δράσης του κράτους (Habermas, 1997, σελ. 36-37) και της υπαγωγής της σε συγκεκριμένους κανόνες και διαδικασίες ελέγχου. Κεντρικής σημασίας είναι στο πλαίσιο αυτό η αποστολή διασφάλισης του *γενικού ή δημόσιου συμφέροντος*, η οποία αποτελεί το έναυσμα της κρατικής παρέμβασης και την κρίσιμη νομιμοποιητική παράμετρο των ασκούμενων πολιτικών (Chevallier, 1975, 1978˙ Rangeon, 1986˙ Dyrberg, 1992˙ Bance, 1995˙ Vandamme, 1996).

Η σκοπιμότητα παρέμβασης δύναται να τεκμηριωθεί στη βάση δύο διακριτών θεωρήσεων όσον αφορά το ρόλο και τη λειτουργία του κράτους. Η *θετική* προσέγγιση εστιάζει στον εκούσιο και συνειδητό χαρακτήρα της δημόσιας δράσης, ενώ η αντίθετη οπτική αντιλαμβάνεται την παρέμβαση ως (αναγκαστική υπό μια έννοια) εναλλακτική

στην αδυναμία του μηχανισμού της αγοράς να οδηγήσει στα επιθυμητά αποτελέσματα, στη λογική της «*αποτυχίας της αγοράς*» (*market failure*). Παρόλο που τελικό ζητούμενο και στις δύο περιπτώσεις αποτελεί η καλύτερη εξυπηρέτηση των συλλογικών στόχων (δημόσιο συμφέρον), η βαρύτητα και το περιεχόμενο των κριτηρίων επίτευξης αντιστοιχούν σε διαφορετικές αξιολογήσεις ως προς την ιεράρχηση των επιμέρους ζητημάτων, όπως η ισορροπία μεταξύ οικονομικής/τεχνικής αποτελεσματικότητας και κοινωνικής/οικονομικής απόδοσης.

1.1.1 Θεωρητικές αναφορές και ιστορική συγκυρία

Η επιλογή παρέμβασης του κράτους ποικίλλει ως προς τα μέσα, το σκοπό, την ένταση, τη μέθοδο, τη διάρκεια και τα αποτελέσματα των πολιτικών και των προγραμμάτων υλοποίησης. Η γενική εικόνα προκύπτει θεωρητικώς από το συνδυασμό πολιτικών και οικονομικών αξιολογήσεων της (επιθυμητής) κατανομής κόστους και οφέλους κάθε επιλογής για την κοινωνία (Διάγραμμα Δ2). Όσον αφορά την *πολιτική* διάσταση, οι προσδιοριστικοί παράγοντες παραπέμπουν στη *θετική* προσέγγιση του κρατικού παρεμβατισμού, η οποία επικράτησε στον ευρωπαϊκό χώρο κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Η κυρίαρχη αντίληψη υπέρ μιας πιο διευρυμένης εμπλοκής του κράτους στις διαδικασίες οργάνωσης και διαχείρισης των συλλογικών ζητημάτων διαμορφώθηκε ως θεωρητικό ρεύμα και εκφράστηκε μέσω συγκεκριμένων θεσμών και πολιτικών, όπως το κράτος πρόνοιας, τα προγράμματα των σοσιαλιστικών κυβερνήσεων και η ανάπτυξη των κοινωνικών συστημάτων.

Στο πλαίσιο της *οικονομικής* προσέγγισης, η σκοπιμότητα της κρατικής παρέμβασης τεκμηριώθηκε επί τη βάσει μιας περισσότερο πραγματιστικής/τεχνικής οπτικής. Το βασικό επιχείρημα τοποθετούσε το κράτος στον αντίποδα (ή συμπληρωματικώς) της αδυναμίας της αγοράς να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά ορισμένους σημαντικούς κοινωνικούς, οικονομικούς, αναπτυξιακούς κ.λπ. στόχους. Οι *οικονομικές θεωρίες του κράτους* αποτέλεσαν βασικό σημείο αναφοράς (Hardin, 1997), ενώ οι υποθέσεις της *οικονομικής της ευημερίας*[8] (*welfare economics*), της θεωρίας της *κοινωνικής επιλογής*[9]

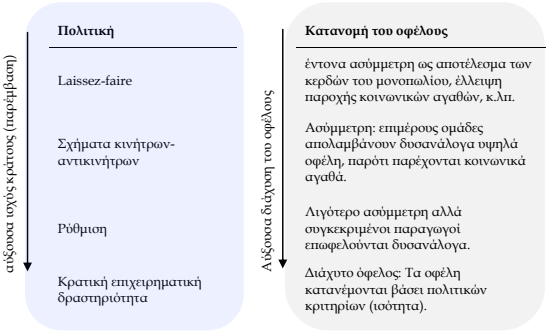
8. Η *οικονομική της ευημερίας* αναζητεί ένα πρότυπο λήψης των συλλογικών αποφάσεων συναρτήσει των ατομικών επιθυμιών (Arrow, 1963, σελ. 3), στη βάση της αποτυχίας της αγοράς να διασφαλίσει το στόχο μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας με αποτελεσματικό τρόπο (βλ. Pigou, 1920˙ Arrow, 1950).

9. Η θεωρία της *κοινωνικής επιλογής (social choice theory)* μελετά τη συλλογική διάσταση των ορθολογικών αποφάσεων, αναζητώντας τρόπους συνάρθρωσης των ατομικών προτιμήσεων σε ένα μοντέλο *συλλογικής ορθολογικότητας* (Arrow, 1950˙ Craven, 1992˙ Sen, 1995). Η συνθήκη μεγιστοποίησης της (συνάρτησης) συνολικής ωφέλειας σε όρους κοινωνικής ευημερίας συνιστά τη βασική προϋπόθεση της «*κοινωνικής ορθολογικότητας*» των αποφάσεων (Arrow, 1950, σελ. 116-118˙ Buchanan, 1954, σελ. 117).

(social choice theory), του *ωφελιμισμού*[10] (*utilitarianism)* και των (οικονομικών) θεωριών του *δημόσιου συμφέροντος* προσέγγισαν σε πιο εξειδικευμένο πλαίσιο το ζήτημα της μεγιστοποίησης της συνολικής ωφέλειας, ως συνάρθρωση ατομικών–συλλογικών προτιμήσεων, αποδίδοντας τις προϋποθέσεις και το πλαίσιο νομιμοποίησης της κρατικής παρέμβασης.

Η απόφαση της ανάληψης κρατικής δράσης σε αντιδιαστολή με το μηχανισμό της αγοράς, ιδίως σε τομείς που συνδέονται με υπηρεσίες και αγαθά κοινωνικού-οικονομικού χαρακτήρα, τεκμηριώνεται περαιτέρω σε ευρύτερες υποθέσεις όσον αφορά την (αναμενόμενη) κατανομή του συνεπαγόμενου οφέλους (Διάγραμμα Δ2). Σύμφωνα με αυτήν τη θεώρηση, η άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας από το κράτος αποσκοπεί στη διασφάλιση της μεγιστοποίησης των διάχυτων θετικών επιδράσεων, επί τη βάσει πρωτίστως πολιτικών κριτηρίων, όπως η ισότητα. Ωστόσο, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, οι εν λόγω παραδοχές υπόκεινται σε περιορισμούς και ο βαθμός ανταπόκρισης της εφαρμογής κάθε μοντέλου στην πράξη ποικίλλει. Ως εκ τούτου, στην ανάλυση που ακολουθεί, η καταλληλότητα της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ σε σύγκριση με την ιδιωτική διαχείριση ή/και τον μηχανισμό της αγοράς εκλαμβάνεται ως σημείο εκκίνησης, υπό την έννοια της υπόθεσης προς απόδειξη, και όχι ως (αξιωματικώς) αποδεκτή θέση.

Δ2. ΤΥΠΟΙ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ



Πηγή: Feigenbaum, 1982, σελ. 106

10. Η *οικονομική της ευημερίας* και η *ωφελιμιστική θεωρία* (*utilitarianism)* πραγματεύονται σε συναφές πλαίσιο το ζήτημα της μεγιστοποίησης της συνολικής ευημερίας (ωφέλειας), στη βάση υποθέσεων και μοντέλων άθροισης των ατομικών προτιμήσεων. Η ωφελιμιστική λογική της οικονομικής επιστήμης στην οποία βασίζεται εν πολλοίς η *ορθολογική επιλογή* (Pierre and Peters, 2000, σελ. 44˙ Walsh, 1996, σελ. 29 *κ.επ.*) βασίζεται εν προκειμένω στη διαδικασία άθροισης και αναγωγής των ατομικών ωφελειών στην ευημερία του συνόλου (Sen, 1979˙ Rowley, 1993, σελ. xxix-xxxii, xxxix-xl).

Παράλληλα με τις δραστηριότητες παραγωγής και παροχής υπηρεσιών, η ρυθμιστική λειτουργία αποτελεί μία επιπλέον κρίσιμη διάσταση της κρατικής δράσης και εξειδικεύεται συναρτήσει του τομέα και του *κοινωνικού* ή *οικονομικού* χαρακτήρα της δραστηριότητας (Wilson, 1984˙ Swann, 1988˙ Müller, 2001). Ο V. Wright (1993, σελ. 176-178) διακρίνει τουλάχιστον πέντε διαφορετικούς *τρόπους* και τέσσερις κύριους *τύπους* ρύθμισης. Επιγραμματικά, οι πρώτοι αντιστοιχούν στη δημιουργία άριστων συνθηκών ανταγωνισμού, στην ασφάλεια και τη σταθερότητα του ρυθμιζόμενου τομέα, στην προστασία των εργαζομένων, στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των καταναλωτών και στην κατοχύρωση γενικότερων προτύπων (*π.χ.* περιβαλλοντική προστασία). Ο *τύπος* της ρυθμιστικής λειτουργίας καλύπτει τις εναλλακτικές επιλογές ως προς τα μέσα και το χαρακτήρα της παρέμβασης και διακρίνεται σε: εθνικοποίηση, ρύθμιση δημόσιων φορέων, αυτορρύθμιση και ρύθμιση στο πλαίσιο ιδιωτικών επιχειρήσεων.

1.1.2 Η πολιτική διάσταση: θετική παρέμβαση του κράτους

Η *θετική* προσέγγιση του παρεμβατικού ρόλου του κράτους στηρίζεται σε μια κατ'εξοχήν πολιτική τεκμηρίωση. Η ανάληψη δημόσιας δράσης συνιστά συνειδητή και σκόπιμη απόφαση, η οποία αποτελεί προϊόν μιας συγκροτημένης αντίληψης για τα κίνητρα και την αποστολή του κράτους και όχι αντικειμενική επιλογή ελλείψει εναλλακτικών από το πεδίο της αγοράς. Η βασική ιδέα απορρέει από την αναγνώριση της ευθύνης του κράτους όσον αφορά την επιτέλεση ορισμένων βασικών συλλογικών λειτουργιών και τη διασφάλιση των συνθηκών μεγιστοποίησης του συλλογικού οφέλους (L'Hériteau, 1972, σελ. 18-22˙ CEEP, 1995, σελ. 10-11). Η *θετική* όψη της δημόσιας δράσης, ως υποχρέωση παρέμβασης, εκφράζεται συναφώς μέσω *θετικών ενεργειών,* όπως η παροχή αγαθών και υπηρεσιών, και συνδέεται με συγκεκριμένο καθεστώς δικαιωμάτων για τους πολίτες (Σπανού, 2005, σελ. 101-104). Κεντρική θέση στη θεώρηση αυτή καταλαμβάνει η έννοια του γενικού ή δημόσιου συμφέροντος, το οποίο εξειδικεύεται στη βάση της αναγνώρισης και της ικανοποίησης συγκεκριμένων συλλογικών απαιτήσεων/αναγκών (L' Hériteau, 1972, σελ. 18-22), όπως οι υπηρεσίες που εμφανίζουν χαρακτήρα κοινής ωφέλειας.

Το κοινωνικό και το πολιτικό στοιχείο αποτελούν εν προκειμένω τις κρίσιμες μεταβλητές για την απόφαση ανάληψης δημόσιας δράσης. Η κοινωνική διάσταση αφορά τη διασφάλιση και την ενδυνάμωση ορισμένων θεμελιωδών αρχών και αξιών όπως η ισότητα, ο κοινωνικός δεσμός, η αλληλεγγύη και η κοινωνική και εδαφική συνοχή και μεταφράζεται σε συγκεκριμένες δράσεις και πολιτικές, κατά βάση αναδιανεμητικού χαρακτήρα: αντιμετώπιση κοινωνικών ανισοτήτων, βελτίωση της διανομής του εισοδήματος, ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και εν γένει μετριασμό των αρνητικών συνεπειών της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς στην κοινωνική δικαιοσύνη και το δημόσιο συμφέρον (Καράγιωργας, 1979, σελ. 239-286˙ CEEP, 1995, σελ. 10-12). Η λογική της *θετικής*

παρέμβασης του κράτους εκφράστηκε μέσω συναφών θεωρητικών (κανονιστικών) μοντέλων (*δημόσια υπηρεσία*, *θεωρίες δημόσιου συμφέροντος*), ενσωματώθηκε σε προγράμματα οικονομικής πολιτικής (κεϋνσιανό υπόδειγμα, σοσιαλιστικές πολιτικές) και αποτυπώθηκε θεσμικά μέσω των δομών του κοινωνικού κράτους (κράτος πρόνοιας). Η προσέγγιση της *ιδιότητας του πολίτη* σε αυτό το πλαίσιο παρέπεμπε σε μια λογική *ενσωμάτωσης* (*inclusive*) (Habermas, 2001), σε αντίθεση με τις επιλογές που πρεσβεύουν τα ρεύματα της ορθολογικής δράσης και οι οποίες εστιάζουν στην προτεραιότητα του ατομικού στοιχείου.

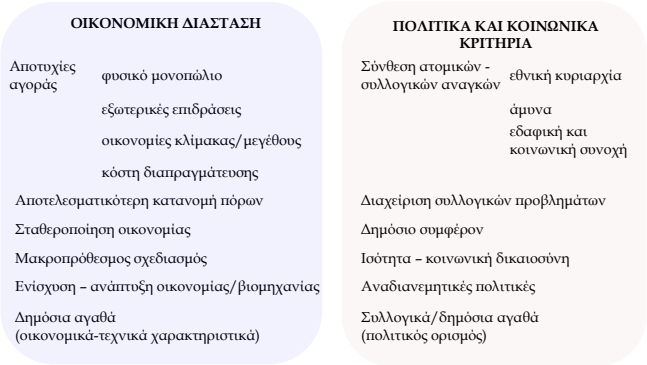
1.1.3 Η αρνητική ανάγνωση: το κράτος ως απάντηση στην αποτυχία της αγοράς

Από μια διαφορετική αφετηρία, η σκοπιμότητα παρέμβασης του κράτους θεμελιώνεται συχνά στη βάση μιας κατ'αρχήν οικονομικής-πραγματιστικής λογικής, η οποία απορρέει από την αντικειμενική αδυναμία («*αποτυχία*»/*failure*) της αγοράς να επιτελέσει ορισμένες λειτουργίες στο πλαίσιο των κοινωνικών, οικονομικών, αναπτυξιακών, αναδιανεμητικών και λοιπών στόχων των κυβερνήσεων. Στον πυρήνα αυτής της προσέγγισης βρίσκεται η θεώρηση του κράτους ως αποτελεσματικότερου μηχανισμού κατανομής πόρων εν συγκρίσει με την αγορά (Bauby, 1998, σελ. 31-32˙ Cartelier, 1998a). Η υπόθεση της «*αποτυχίας της αγοράς*» αποτελεί εν προκειμένω το κεντρικό νομιμοποιητικό επιχείρημα. Η τεκμηρίωση αναπτύσσεται στη βάση επιχειρημάτων κυρίως τεχνικής-οικονομικής φύσης και στηρίζεται στις θεωρητικές παραδοχές δύο γενικών θεωρητικών ρευμάτων: της *οικονομικής της ευημερίας* και της *νεοκλασικής σχολής*. Με πεδίο εφαρμογής τις ΥΚΩ, κρίσιμα σημεία αποτελούν η μη άριστη κατανομή των πόρων (Pareto, Warlas), η ύπαρξη δραστηριοτήτων με χαρακτηριστικά φυσικού μονοπωλίου, η εμφάνιση εξωτερικών επιδράσεων, αυξουσών αποδόσεων, οικονομιών κλίμακας και κόστους συναλλαγής, καθώς επίσης ο χαρακτήρας δημόσιου αγαθού και η ανάγκη διασφάλισης ορισμένων κοινωνικών κριτηρίων αναδιανομής (L'Hériteau, 1972, σελ. 12-18˙ Rees, 1984˙ Cartelier, 1998a˙ Adams, 1999˙ Verhoest, 2000˙ Croissant, 2003˙ Lévêque, 2004, σελ. 6-10).

Ο ιδεολογικός παράγοντας δεν απουσιάζει, καθώς η κρατική παρέμβαση αντλεί τη νομιμοποίησή της από την αποστολή εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος (CEEP 1995, σελ. 7-8˙ Adams, 1999˙ Glachant, 1995˙ Croissant-Vornetti, 2003˙ Fournier et al., 2003, σελ. 16-20). Ωστόσο, η έννοια του δημόσιου συμφέροντος στην προκειμένη περίπτωση γίνεται κατανοητή συναρτήσει του κριτηρίου μεγιστοποίησης της χρησιμότητας στη βάση της άθροισης των ατομικών συμφερόντων και προτιμήσεων (L'Hériteau, 1972, σελ. 12-13) και όχι της συλλογικής ωφέλειας, ως σύνθεσης και υπέρβασης αυτών. Αντιστοίχως, η προσέγγιση του ρόλου των πολιτών γίνεται αντιληπτή

μέσω μιας *εργαλειακής-αθροιστικής* οπτικής του (αναμενόμενου και πραγματικού) οφέλους ως αποτελέσματος της κρατικής παρέμβασης.

Π1. Η ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ



1.2 Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και δημόσια υπηρεσία

Στο καθεστώς της δημόσιας παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ, οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν το βασικό εργαλείο άσκησης των αντίστοιχων δημόσιων πολιτικών. Χαρακτηριστικό στοιχείο και κριτήριο στάθμισης των κοινωνικών και οικονομικών προτεραιοτήτων συνιστά ο θεσμικά προβλεπόμενος κοινωφελής χαρακτήρας των επιχειρήσεων και η προϋπόθεση λειτουργίας υπέρ του δημόσιου συμφέροντος. Τα κριτήρια προσδιορισμού και νοηματοδότησης του *δημόσιου συμφέροντος* και της *κοινής ωφέλειας* απορρέουν σε γενικό πλαίσιο από δεοντολογικές και κανονιστικές υποθέσεις, οι οποίες μέσω πολιτικών διαδικασιών προσδιορίζουν το περιεχόμενο της κρατικής παρέμβασης και τη σχέση κράτους-πολιτών συναρτήσει των αρχών της *δημόσιας υπηρεσίας* (κεφ. 1.2.1). Η διασύνδεση των υπηρεσιών και των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας με το δημόσιο συμφέρον καθιστά εν προκειμένω τις ΥΚΩ διακριτή και ιδιαίτερη κατηγορία υπηρεσιών που ενσωματώνουν, παράλληλα με τα εμπορικά τους χαρακτηριστικά, στοιχεία δημόσιου και συλλογικού αγαθού (κεφ. 1.2.2).

1.2.1 Δημόσιο συμφέρον και δημόσια υπηρεσία: το κράτος στην υπηρεσία του πολίτη

Η θετική ανάγνωση του κρατικού παρεμβατισμού παραπέμπει σε ένα μοντέλο οργάνωσης των δραστηριοτήτων και των λειτουργιών του κράτους το οποίο, κυρίως στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, αναπτύχθηκε με αναφορά το γαλλικό υπόδειγμα της *δημόσιας υπηρεσίας*. Η θεωρία της *δημόσιας υπηρεσίας* προτείνει ένα μοντέλο σχέσεων κράτους-κοινωνίας στο επίκεντρο του οποίου βρίσκεται η εξυπηρέτηση του πολίτη και του δημόσιου συμφέροντος. Η *δημόσια υπηρεσία*, ως θεωρητικό σχήμα και ως σύνολο δομών και μέσων [«*στοιχείο του κράτους*» (Duguit, 1928, σελ. 50)], αποτελεί την πολιτική και θεσμική αποτύπωση αυτής της προσέγγισης. Οι δημόσιες επιχειρήσεις, ως υποσύνολο του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ενσωματώνουν τη λογική της δημόσιας υπηρεσίας (Chevallier, 2005, σελ. 40) και αποτελούν μέρος του μηχανισμού διαχείρισης και εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Η ανάληψη και η οργάνωση της διαδικασίας παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ υπό δημόσιο έλεγχο ανταποκρίνεται εν πολλοίς σε αυτήν την υπόθεση.

Το δημόσιο συμφέρον

Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος είναι δύσκολο να εκφραστεί και να αποδοθεί πρακτικά, καθώς αποτελεί εν πολλοίς ένα «*κανονιστικό ιδανικό*», το οποίο δεν μεταφράζεται σε συγκεκριμένες και σταθερές επιλογές στα πραγματικά δεδομένα[11] (Shepsle and Bonchek, 1997, σελ. 193-194˙ Conseil d'Etat, 1999). Ανάλογως της εποχής, της οπτικής προσέγγισης, της ιστορικής και πολιτικής παράδοσης και του πολιτικού πλαισίου κάθε χώρας, ο όρος επιδέχεται ποικίλες νοηματοδοτήσεις και διαφορετικές ερμηνείες[12] (Held, 1970˙ Chevallier, 1975˙ Rangeon, 1986˙ Dyrberg, 1992˙ European Parliament, 1996). Παρότι το δημόσιο συμφέρον αποτελεί μια μάλλον αφηρημένη αναφορά (Downs 1962˙ Quin 1997˙ Box 2007), ως (συμβολικό) σημείο αναφοράς και νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας, αποτελεί κατ'αρχάς τη βάση τεκμηρίωσης της σκοπιμότητας παρέμβασης του κράτους (Chevallier, 1975, 1978˙ CEEP, 1995, σελ. 16-18˙ Conseil d'Etat, 1999).

---

11. Ο Dyrberg αναφέρει χαρακτηριστικά ότι το δημόσιο συμφέρον αποτελεί ένα «*σημαίνον χωρίς σημαινόμενο*» (1992, σελ. 10).

12. Παραδείγματος χάριν: *γενικό συμφέρον, συλλογικό συμφέρον, κοινό καλό, κοινό συμφέρον, δημόσιο καλό, κοινή ωφέλεια, εθνικό συμφέρον, κ.α.* Στις αγγλοσαξονικές χώρες χρησιμοποιείται κατά βάση ο όρος *δημόσιο συμφέρον (public interest)*, ενώ στη Γαλλία ο όρος *γενικό συμφέρον (intérêt général)*. Σε επίπεδο (αρχαίας ελληνικής) ορολογίας, η έννοια του *δημόσιου ή γενικού συμφέροντος* αντιστοιχεί στο περιεχόμενο της έκφρασης «*κοινό συμφέρον*» (Rangeon, 1986, σελ. 41 κ.επ.). Αναλυτικά, για τη νοηματοδότηση της έννοιας στις παραδόσεις διαφόρων χωρών, *βλ.* Downs, 1962˙ Rangeon, 1986˙ Thiry, 1999. Χάριν ομοιομορφίας και δεδομένης της συνάφειας των διαφορετικών όρων, στο πλαίσιο της ανάλυσης θα χρησιμοποιείται εφεξής ο όρος *δημόσιο ή γενικό συμφέρον*, υπό τη σημείωση ότι παραπέμπει στο γενικό νόημα όλων των παραπάνω εννοιών.

Η θεώρηση του δημόσιου συμφέροντος ως κριτηρίου διαχείρισης των συλλογικών ζητημάτων αντιστοιχεί σε διαφορετικές διαδικασίες προσδιορισμού και πρακτικής εξειδίκευσης. Συναρτήσει της προσέγγισης ως συλλογικής *συνάρθρωσης* (υπέρβασης/σύνθεσης) ή *αθροιστικής* έκφρασης των επιμέρους συμφερόντων, δύο βασικές εκδοχές ορίζουν αντίστοιχα το δημόσιο συμφέρον στη βάση *πολιτικών* επιλογών («*ουσιαστικό*»–αξιακό περιεχόμενο) ή *οικονομικών* υπολογισμών (*ωφελιμισμός*–πλειοψηφικό μοντέλο) (Rangeon, 1986˙ Conseil d'Etat, 1999˙ Box, 2007). Και στις δύο περιπτώσεις στο επίκεντρο βρίσκεται το ζήτημα της εξισορρόπησης των *επιμέρους* (ειδικών) και των *γενικών* διεκδικήσεων, η οποία στην πράξη εμφανίζεται ασαφής και συχνά προβληματική (Buchanan and Tullock, 1962, σελ. 458-462˙ Downs, 1962). Η λειτουργία των δύο πεδίων είναι σαφώς διαφορετική: συγκρουσιακή και με φυγόκεντρες τάσεις στην περίπτωση των ιδιωτικών συμφερόντων, ενοποιητική και συνεκτική στην περίπτωση του δημόσιου συμφέροντος (Chevallier, 1975, σελ. 327˙ Rapport Stoffaës, 1995, σελ. 54˙ Conseil d'Etat, 1999). Η διαδικασία προσδιορισμού και διαχείρισης του δημόσιου συμφέροντος επομένως, σε αντίθεση με το ιδιωτικό, προϋποθέτει πολιτική διαμεσολάβηση και δράση και συνδέεται άμεσα με την ποιότητα της δημοκρατικής λειτουργίας (Chevallier, 1978˙ Dyrberg, 1992).

Ωστόσο, η ιδέα του δημόσιου συμφέροντος παραμένει εν πολλοίς μια αφηρημένη (πολιτική) κατασκευή και το ζήτημα της ενσωμάτωσης του σε στόχους πολιτικής καθώς και η διασφάλιση της συμμόρφωσης των προγραμμάτων υλοποίησης με το προδιαγεγραμμένο πλαίσιο, στην πράξη υπόκεινται σε υψηλό βαθμό υποκειμενικότητας και σχετικοποίησης. Το πρόβλημα έγκειται όχι μόνο στη δυσκολία ακριβούς νοηματοδότησης του δημόσιου συμφέροντος, αλλά και στο γεγονός ότι η διαδικασία απόδοσης του ειδικότερου περιεχομένου του αναπόφευκτα κατακερματίζεται -και ως ένα βαθμό διαστρεβλώνεται- από τις επιμέρους υποκειμενικές θεωρήσεις και διεκδικήσεις των θεσμών και των εμπλεκόμενων ομάδων (Boudreau, 1950˙ Rangeon, 1986, σελ. 223 *κ.επ.*).

Μέσα από αυτήν την οπτική, η (αφαιρετική) επίκληση του δημόσιου συμφέροντος δεν είναι απίθανο στην πράξη να λειτουργεί ως πρόσχημα ή ως μέσο συγκάλυψης της εξυπηρέτησης άλλων στόχων από τους διαχειριστές του (Chevallier, 1975˙ Feigenbaum, 1982˙ Box, 2007). Στην περίπτωση αυτή, η έννοια της κοινής ευημερίας ή του δημόσιου καλού προσδιορίζεται βάσει των συμφερόντων των κυρίαρχων ομάδων (Hayek, 1976, σελ. 1-7˙ Rangeon, 1986, σελ. 180 *κ.επ.*˙ Conseil d'Etat, 1999, σελ. 313 *κ.επ.*) και όχι της συνολικής ευημερίας. Αυτή η λογική αποδυναμώνει (και εν πολλοίς διαστρέφει) τη νομιμοποίηση της κρατικής παρέμβασης, καθώς η κατευθυνόμενη ή «*συγκυριακή*» διαδικασία προσδιορισμού του γενικού συμφέροντος προσδίδει στην πολιτική λειτουργία αυθαίρετο χαρακτήρα (Χαραλάμπης, 1994).

Στο πλαίσιο του ανά χείρας βιβλίου, το ενδιαφέρον εστιάζεται στο ρόλο του δημόσιου συμφέροντος ως κρίσιμης πτυχής για την επιλογή των όρων συγκρότησης και λειτουργίας του πεδίου πολιτικής για τις ΥΚΩ. Στο επίκεντρο βρίσκεται ο τρόπος αναγωγής και

μετασχηματισμού των αξιακών στοιχείων του δημόσιου συμφέροντος σε συγκεκριμένες δράσεις και πολιτικές. Εν προκειμένω, το δημόσιο συμφέρον, ως τυπικό και ουσιαστικό κριτήριο αναφοράς της κρατικής παρέμβασης και της αποστολής των ΔΕΚΟ, λειτουργεί ως παράγοντας νομιμοποίησης της δράσης και της εξουσίας η οποία έχει εκχωρηθεί στις δημόσιες επιχειρήσεις και τεκμηριώνει τη σκοπιμότητα υπαγωγής τους στον έλεγχο του πολιτικού συστήματος. Σε αυτό το πλαίσιο, στη συνέχεια αναλύονται ειδικότερα ο τρόπος θεσμικής ενσωμάτωσης της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος στην οργάνωση των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας (κεφ. 2.2.4), οι ενδεχόμενες αποκλίσεις του συστήματος προς όφελος επιμεριστικών συμφερόντων (κεφ. 4.2) και η διαφαινόμενη (ανα)νοηματοδότηση του όρου υπό την επίδραση των πολιτικών ιδιωτικοποίησης και της ανάδυσης του ευρωπαϊκού μοντέλου των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (Μέρος Β΄, κεφ. 2.3).

Η δημόσια υπηρεσία

Η παρέμβαση του κράτους στο πλαίσιο της αποστολής εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος εκφράζεται, νομιμοποιείται και οργανώνεται μέσω επιμέρους αποφάσεων, πολιτικών και μηχανισμών εφαρμογής. Η *δημόσια υπηρεσία* ως θεωρητική τεκμηρίωση και ως σύνολο θεσμικών μορφών και δομών συγκρότησης των κρατικών λειτουργιών προσεγγίζεται συνήθως υπό μια διττή οπτική: τη *λειτουργική*, η οποία αναφέρεται στο σκοπό, την αποστολή και τα αποτελέσματα της δημόσιας δράσης, και την *οργανική*, η οποία αφορά στους μηχανισμούς υλοποίησης (Bauby, 2007b, σελ. 21). Ωστόσο, στον πυρήνα των θεωρήσεων, η λογική της δημόσιας υπηρεσίας παραμένει ενιαία και, παράλληλα με τις θεσμικές και τεχνικές προδιαγραφές, το μοντέλο προτείνει μια κατ'εξοχήν *πολιτική* απάντηση στο ζήτημα του δημόσιου συμφέροντος (Conseil d'Etat, 1999, σελ. 262-263).

Το κυρίαρχο κανονιστικό υπόδειγμα έχει ως κεντρική αναφορά το γαλλικό ή λατινικό μοντέλο της *δημόσιας υπηρεσίας*,[13] το οποίο λειτούργησε εν πολλοίς ως πρότυπο

13. Οι βασικές θεωρητικές αναφορές του γαλλικού υποδείγματος εντοπίζονται στη Σχολή *της Δημόσιας Υπηρεσίας* (*Ecole du service public*) (Duguit, 1928˙ Jeje, 1930). Η «*ιδιαιτερότητα*» του γαλλικού μοντέλου συνοψίζεται σε τρία βασικά χαρακτηριστικά: τη φύση της δραστηριότητας (αποστολή δημόσιου συμφέροντος), το καθεστώς των μηχανισμών υλοποίησης (δημόσιοι ή δημόσια ελεγχόμενοι) και το νομικό πλαίσιο (CEEP, 1995, σελ. 12-13˙ Rapport Stoffaës, 1995, σελ. 47-48˙ Bazex, 1996˙ Baslé *et al*., 1997˙ Vandamme, 1997˙ Thirion, 2002, σελ. 248-250). Οι αρχές στις οποίες στηρίζεται η δημόσια υπηρεσία, γνωστές και ως *νόμοι του Rolland,* είναι η *ισότητα*, η *συνέχεια* και η *ανταπόκριση/προσαρμοστικότητα* (αναλυτικά, *βλ*. Claireau and Rodrigues, 1994, σελ. 88-89˙ Conceil d'Etat, 1995, σελ. 69-79˙ Rapport Martinand, 1995, σελ. 29-31˙ Jeannot, 1998, σελ. 102-104˙ Chevallier, 2005, σελ. 91-93). Το μοντέλο εμπλουτίστηκε στην πορεία με συμπληρωματικές «*αρχές δράσης*» (*διαφάνεια, ευθύνη, απλούστευση, προσβασιμότητα, εμπιστοσύνη, αξιοπιστία, συμμετοχή*) (1992) (Conseil d'Etat, 1995, σελ. 69-98˙ Nicinsky, 2001, σελ. 61), ενώ πιο πρόσφατα η δημόσια υπηρεσία τείνει να συνδέεται (και) με επιδιώξεις *απόδοσης* και *οικονομικής αποδοτικότητας* (Stoffaës, 1995c).

για την οργάνωση των κρατικών δομών στην Ελλάδα και στην Ευρώπη.[14] Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας προσδιορίζει κατ'αρχάς το ρόλο του κράτους ως συλλογικής οντότητας στην κοινωνία (Lafore, 1992˙ Moderne, 1999, σελ. 142), ενώ η βασική ιδέα απορρέει από τη λογική της θετικής παρέμβασης, ως εθελοντικής (*volontaire*) και σκόπιμης δράσης του κράτους (Glachant, 1995, σελ. 80), η οποία θεμελιώνεται σε συγκεκριμένες αξιακές παραδοχές: αλληλεγγύη, κοινωνική συνοχή, συναίνεση, κοινωνικός δεσμός (Chevallier, 1975, 2005˙ Lafore, 1992˙ Bauby and Boual, 1994˙ Stirn, 1995˙ Blanquer, 1999˙ Σπανού, 2005, σελ. 119-124).

Η λογική της δημόσιας υπηρεσίας σηματοδότησε μια σημαντική μεταβολή στη σχέση κράτους-πολιτών. Η αλλαγή αφορά, αφενός, τον τρόπο αντίληψης της κρατικής εξουσίας, από την σφαίρα του εξαναγκασμού (εξουσιαστική σχέση) στην παροχή υπηρεσιών (σχέση παροχής) και, αφετέρου, το πλαίσιο προσδιορισμού των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των δύο πλευρών (Chevallier, 1985, 2005˙ Bauby and Boual, 1994). Υπό αυτήν την οπτική, η αποστολή του κράτους προσδιορίζεται ως δράση προς όφελος των πολιτών, τοποθετώντας στο επίκεντρο της παρέμβασης την εξυπηρέτηση των αναγκών και των επιθυμιών τους, μέσω της προαγωγής του δημόσιου συμφέροντος (Jèze, 1930˙ Laroque, 1933˙ Chevallier, 1985˙ Bauby, 1997α). Συναρτήσει του τρόπου διασύνδεσης του ατομικού και του συλλογικού συμφέροντος στο πλαίσιο της δημόσιας υπηρεσίας, η θεώρηση του οφέλους γίνεται στη βάση συλλογικών παρά ατομικών εκτιμήσεων, καθώς ο πολίτης νοείται ως μέλος της ευρύτερης κοινότητας, το (γενικό) συμφέρον της οποίας προέχει των επιμέρους (ατομικών) συμφερόντων (Jèze, 1930, σελ. 3-15).

Η αναγωγή των κανονιστικών στοιχείων της *δημόσιας υπηρεσίας* στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ αφορά κυρίως το λειτουργικό κριτήριο της αποστολής, της φύσης των παροχών και της νομιμοποίησης της δράσης των ΔΕΚΟ. Βάσει αυτών, προσδιορίζεται ο ρόλος των πολιτών, ως αποδεκτών των εκροών του πεδίου πολιτικής, καθώς και η ειδικότερη σχέση τους με τους δύο εναλλακτικούς πόλους παροχής (κράτος/αγορά). Ο χαρακτήρας δημόσιας υπηρεσίας αφορά ως εκ τούτου πρωτίστως την ασκούμενη δραστηριότητα, ανεξαρτήτως του αν αυτή υπάγεται σε δημόσια ή ιδιωτική διαχείριση. Στη δεύτερη περίπτωση, ωστόσο, τα στοιχεία της δημόσιας υπηρεσίας και του δημόσιου συμφέροντος ενδέχεται να βρεθούν σε

14. Στις *λατινικές* χώρες (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Βέλγιο) και στην Ελλάδα, η οποία προσομοιάζει στο σύστημα των λατινικών χωρών, η δομή και η λογική των δημόσιων υπηρεσιών επηρεάστηκαν σημαντικά από το γαλλικό μοντέλο δημόσιας υπηρεσίας (CEEP, 1995, σελ. 12˙ Moderne, 1995, σελ. 61-64, 1999, σελ. 128-129˙ Vandamme, 1996, σελ. 31-35). Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας αντιστοιχούν εν προκειμένω στις *εμπορικές και βιομηχανικές δημόσιες υπηρεσίες* (*services publics industriels et commerciaux*) (Chevallier, 2005, σελ. 95-98˙ Braconnier, 2007). Ωστόσο, στη θεωρία και την πρακτική παρατηρείται σημαντική διαφοροποίηση στη χρησιμοποιούμενη ορολογία, αλλά συχνά και στο αποδιδόμενο νόημα (CEEP, 2010). Στη Μ.Βρετανία και στις Αγγλοσαξονικές χώρες, το πρότυπο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας αναπτύχθηκε υπό μια σχετικώς διαφοροποιημένη εκδοχή (*public utilities*) (Για τη σχέση των πολιτικών παραδόσεων στην ΕΕ και των μοντέλων οργάνωσης των ΥΚΩ βλ. Lampropoulou, 2010α).

σύγκρουση με τη λογική της αγοράς και του ανταγωνισμού, ζήτημα που πραγματεύεται εκτενώς στο Β΄ Μέρος του βιβλίου.

1.2.2 Υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και συλλογικά αγαθά

Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ), παρότι αποτελούν δημόσια υπηρεσία με τη λειτουργική έννοια του όρου, δεν εντάσσονται στο «σκληρό πυρήνα» των λειτουργιών του κράτους. Ένας τυπικός ορισμός προσδιορίζει την υπηρεσία κοινής ωφέλειας ως δραστηριότητα η οποία ενέχει οικονομική διάσταση, εμφανίζει ειδική σημασία για το κοινωνικό σύνολο και ως εκ τούτου είναι σκόπιμη η υπαγωγή της σε ορισμένο τύπο δημόσιας παρέμβασης (Δελλής, 2008β, σελ. 71). Υπό αυτήν την έννοια, ο χαρακτηρισμός μιας υπηρεσίας ως «κοινής ωφέλειας» ή «δημόσιου συμφέροντος», παραπέμπει σε συγκεκριμένα κοινωνικά, πολιτικά, οικονομικά και τεχνικά χαρακτηριστικά.

Σε *κοινωνικοοικονομικούς* όρους, οι ΥΚΩ επηρεάζουν άμεσα την ατομική και τη συλλογική ευημερία, καθώς καλύπτουν βασικές ανάγκες διαβίωσης και διαθέτουν περιορισμένη δυνατότητα υποκατάστασης από άλλες υπηρεσίες (Ernst, 1994, σελ. 37-40˙ Bartle, 2005, σελ. 41-42). Από *οικονομική* και *τεχνική* σκοπιά, εφόσον τμήμα των υποδομών των κοινωφελών δικτύων ενσωματώνουν στοιχεία φυσικού μονοπωλίου, εντάσσονται εν μέρει στην κατηγορία των (ευρεία έννοια) *δημόσιων αγαθών*. Παρότι δεν ανταποκρίνονται πλήρως στις τεχνικές συνθήκες των αμιγώς *δημόσιων αγαθών,*[15] οι ΥΚΩ έχει υποστηριχθεί ότι αποτελούν μια ιδιαίτερη (υπο)κατηγορία δημόσιων/συλλογικών αγαθών, σαφώς διακριτή από τα αγοραία αντίστοιχά τους (Aktan, 1993˙ Ernst, 1994˙ Héritier, 2002˙ Berglund, 2009, σελ. 41-42). Ως πολιτική απόφαση, η αναγνώριση της κρισιμότητας των υπηρεσιών για το κοινωνικό σύνολο τους προσδίδει παράλληλα χαρακτηριστικά «*επίλεκτων αγαθών*»[16] (*merit goods*) (Rose, 1987, σελ. 218˙ Ernst, 1994, σελ. 39-40˙ Bergman *et al*. 1998, σελ. 116˙ Héritier, 2001, σελ. 3).

Στο πλαίσιο μιας περισσότερο πολιτικά προσανατολισμένης θεώρησης, οι ΥΚΩ συνιστούν ευρύτερα *δημόσιες* και *συλλογικές* υπηρεσίες (Jeannot, 1997a˙ Nicinsky, 2001). Το στοιχείο του *δημόσιου* χαρακτήρα εκφράζεται σε επίπεδο γενικών αρχών μέσω της αποστολής *δημόσιας υπηρεσίας*, επιδιώκοντας τη διασφάλιση της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, την εξάλειψη των ανισοτήτων και την αποδοτική και ισορροπημένη χρήση των κοινών πόρων (Henry, 1999, σελ. 254-255). Η συλλογική βάση οργάνωσης της διαδικασίας παραγωγής και παροχής διαφοροποιεί τις ΥΚΩ από τη λειτουργία των αντίστοιχων αγοραίων/εμπορικών δραστηριοτήτων. Για παράδειγμα, η κοινωνική

15. Αδυναμία αποκλεισμού και αδιαιρετότητα στην κατανάλωση.

16. Τα «*επίλεκτα*» αγαθά είναι «*αγαθά τα οποία, σε κατά βάση ηθικό πλαίσιο, η κοινωνία θεωρεί πως πρέπει να παρέχονται σε όλα τα μέλη της, ανεξάρτητα του αν το επιθυμούν και της ικανότητάς τους να πληρώσουν για αυτά*» (Beckerman, 1986, σελ. 17).

σημασία των υπηρεσιών προϋποθέτει συγκεκριμένες προδιαγραφές *ποιότητας*, *γενικότητας*, *ισότητας*, *διαχρονικότητας* και *καθολικότητας* (Δελλής, 2008α, σελ. 3-4). Συναφώς, η πολιτική τιμολόγησης αποτελεί σημαντικό στοιχείο, καθώς, πέραν του οικονομικού κόστους, κριτήρια για τον προσδιορισμό των τιμών των υπηρεσιών αποτελούν οι αρχές της *ισότητας* και της *κοινωνικής αλληλεγγύης* (Stoffaës, 1995b, σελ. 21˙ Adams, 1999, σελ. 192-194˙ Nicinsky, 2001). Σε επίπεδο προσφοράς και κατανάλωσης, οι ΥΚΩ, έχοντας προσδιοριστεί ως υπηρεσίες *συλλογικού* και *δημόσιου* χαρακτήρα, θέτουν την προτεραιότητα της καθολικής και τακτικής χρήσης έναντι της εξατομικευμένης και ιδιωτικής εναλλακτικής (Nicinsky, 2001, σελ. 21-24).

Με αναφορά τα εμπειρικά δεδομένα του πεδίου μελέτης, οι ΥΚΩ εμφανίζουν στοιχεία που επιτρέπουν την προσέγγισή τους ως διακριτής κατηγορίας, ενώ παράλληλα, ιδίως κατά την πρώτη φάση συγκρότησης και λειτουργίας των αντίστοιχων τομέων, ενσωμάτωναν ορισμένα χαρακτηριστικά δημόσιας υπηρεσίας. Συγκεκριμένα, οι ΥΚΩ παρέχονταν από μηχανισμούς που ασκούσαν (κατά παραχώρηση) δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια (ΔΕΚΟ) και οι αντίστοιχες δραστηριότητες αφορούσαν στην ικανοποίηση ορισμένων «*βασικών, διαρκούς φύσεως, αναγκών των διοικουμένων*».[17] Ωστόσο στο ελληνικό πλαίσιο δεν έχει υπάρξει σαφής ή ενιαία πολιτική όσον αφορά τη διαχείριση των ΥΚΩ και των αντίστοιχων δραστηριοτήτων από το κράτος.[18] Για τους σκοπούς της παρούσης αναλύσεως προτείνεται ο ακόλουθος ορισμός, στον οποίο θα παραπέμπει εφεξής η έννοια των ΥΚΩ και οι ειδικότερες μελέτες περιπτώσεων που έχουν επιλεγεί:

> *Οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ) αποτελούν ένα ιδιαίτερο υποσύνολο δημόσιων υπηρεσιών υπό ευρεία έννοια, απαραίτητων για την ικανοποίηση βασικών αναγκών των ατόμων και τη συνολική ευημερία της κοινωνίας, η παροχή των οποίων προϋποθέτει συγκεκριμένες προδιαγραφές σε επίπεδο υποδομών, πρόσβασης, ποιότητας, συνέχειας, ισότητας και καθολικότητας, υπάγοντας τις αποφάσεις οργάνωσης, παραγωγής, παροχής, ελέγχου και ρύθμισης των αντίστοιχων δραστηριοτήτων στο πολιτικό πεδίο και στη σφαίρα των συλλογικών λειτουργιών.*

17. Απόφαση 862/1980 Αρείου Πάγου σχετικά με εκχώρηση δημόσιας υπηρεσίας σε Νομικά Πρόσωπα.
18. Σε αντίθεση για παράδειγμα με τη γαλλική εμπειρία, όπου η σύνδεση των εν λόγω δραστηριοτήτων με τη δημόσια υπηρεσία είναι περισσότερο άμεση.

2. Δημόσιος τομέας και κρατικά μονοπώλια στην Ελλάδα

Μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, οι ευρωπαϊκές οικονομίες βρέθηκαν σε πορεία ανασυγκρότησης, στην οποία κρίσιμο ρόλο διαδραμάτισαν οι τομείς βασικών υποδομών, όπως η ενέργεια και οι τηλεπικοινωνίες. Στην Ελλάδα, η κατάσταση της οικονομίας και της βιομηχανίας ήταν δυσμενής, όχι μόνο εξαιτίας του πολέμου, αλλά και λόγω της μετέπειτα εσωτερικής διαμάχης (εμφύλιος πόλεμος). Το κράτος μετά το 1950 προχώρησε στην ανασυγκρότηση των μεγάλων βιομηχανικών τομέων, διευρύνοντας σταδιακά την ένταση και την έκταση της παρέμβασης και αντιστοίχως το μέγεθος και τις λειτουργίες του δημόσιου τομέα (κεφ. 2.1). Στο πλαίσιο αυτό, δημιουργήθηκαν οι δημόσιες επιχειρήσεις και κατασκευάστηκαν τα δίκτυα παροχής των ΥΚΩ (κεφ. 2.2). Οι δραστηριότητες κοινής ωφέλειας και οι ΔΕΚΟ οργανώθηκαν σε αμιγώς κρατικομονοπωλιακή βάση (κεφ. 2.3) και υπήχθησαν στον άμεσο έλεγχο του πολιτικού συστήματος (κεφ. 2.4).

2.1. Το μεταπολεμικό μοντέλο ανάπτυξης: υποδομές και δίκτυα κοινής ωφέλειας

Στην Ελλάδα, οι τομείς και τα δίκτυα των ΥΚΩ μέχρι το 1950 εμφάνιζαν ανεπαρκή ανάπτυξη, δυσλειτουργίες και σημαντικές ανισότητες ως προς τους όρους πρόσβασης και παροχής των υπηρεσιών. Οι υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών ήταν χαμηλής ποιότητας και αφορούσαν μικρό μέρος του πληθυσμού, ενώ υφίσταντο σημαντικές τεχνικές ελλείψεις. Το σύστημα ηλεκτρικής ενέργειας ήταν ανομοιογενές, περιορισμένης παραγωγικότητας, κοστοβόρο και κατακερματισμένο σε επιμέρους ασυντόνιστες μονάδες, καθιστώντας δύσκολη την ανταπόκριση στις ανάγκες του πληθυσμού και την οργάνωση της διαδικασίας εξηλεκτρισμού της χώρας. Το δίκτυο ύδρευσης – αποχέτευσης της πρωτεύουσας κάλυπτε μερικώς και ανεπαρκώς τις ανάγκες του πληθυσμού. Σε αυτά τα δεδομένα, η ανάγκη ενιαίας και οργανωμένης διαχείρισης των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας οδήγησε στη σταδιακή εξαγορά των ιδιωτικών επιχειρήσεων από το κράτος και στην ανάπτυξη των δημόσιων υποδομών και των δικτύων των ΥΚΩ.

2.2 Οι ΔΕΚΟ ως μέρος του δημόσιου τομέα

Οι υπό μελέτη επιχειρήσεις δημιουργήθηκαν ή εξαγοράστηκαν από το κράτος μεταπολεμικά, σε μια περίοδο αυξανόμενου παρεμβατισμού, κυρίως μέσω της πρακτικής των κρατικοποιήσεων (κεφ. 2.2.1). Ως διακριτή κατηγορία, οι δημόσιες επιχειρήσεις προσέλαβαν συγκεκριμένα θεσμικά χαρακτηριστικά, ενσωματώνοντας μια σημαντική ιδιαιτερότητα όσον αφορά την ισορροπία μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού στοιχείου

(*διττή φύση*) (κεφ. 2.2.2). Οι λόγοι δημιουργίας, η θεσμική αποστολή και οι επιδιωκόμενοι στόχοι των επιχειρήσεων διαφέρουν κατά περίπτωση, συνδυάζοντας κριτήρια κοινωνικής και οικονομικής λογικής (κεφ. 2.2.3). Η δράση των δημόσιων/κοινωφελών επιχειρήσεων χαρακτηρίζεται περαιτέρω από τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της σχέσης τους με την κοινωνία και τη συνθήκη εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος (κεφ. 2.2.4).

2.2.1 Η πολιτική των κρατικοποιήσεων

Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα δεν υπήρξε ένας ουδέτερος μηχανισμός υλοποίησης πολιτικών αλλά ενσωμάτωσε στη λογική και στη δραστηριότητά του ευρύτερες κοινωνικές και πολιτικές προτεραιότητες. Αντίστοιχα, ο χώρος των ΔΕΚΟ, υπαγόμενος στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, αφομοίωσε και αναπαρήγε τα χαρακτηριστικά του πολιτικοδιοικητικού συστήματος, αλλά και την κρατούσα αξιακή αντίληψη αναφορικά με τον προσανατολισμό και το ρόλο του κράτους. Ωστόσο, οι δημόσιες επιχειρήσεις λειτούργησαν εν πολλοίς υπό μεικτό καθεστώς, το οποίο δεν αναλογούσε σε πλήρη εξομοίωση με τις οργανώσεις της δημόσιας διοίκησης.

Η απόφαση κρατικοποίησης ή (εκ νέου) δημιουργίας μιας δημόσιας επιχείρησης, αποτελεί κατ'αρχήν πολιτική επιλογή (L' Hériteau, 1972˙ Feigenbaum, 1982). Η ανάπτυξη των υπό μελέτη δημόσιων επιχειρήσεων στην Ελλάδα αντιστοιχεί εν μέρει στο περιεχόμενο της έννοιας *κρατικοποίηση,* καθώς το επιλεχθέν σχήμα αποτελούσε συνδυασμό εξαγορών μέσω μεταβίβασης ενεργητικού και περιουσιακών στοιχείων και πραγματοποίησης νέων επενδύσεων.[19] Η επιλογή του δημόσιου ιδιοκτησιακού καθεστώτος και η ένταξη στο δημόσιο τομέα αντανακλούσε την προσπάθεια ενιαίας προσέγγισης, ωστόσο ο ΟΤΕ και η ΔΕΗ διαφοροποιούνται σε σημαντικό βαθμό από το κυρίαρχο υπόδειγμα οργάνωσης των ΔΕΚΟ, δεδομένου ότι οι γενικές προδιαγραφές λειτουργίας τους είχαν τεθεί από εταιρείες του εξωτερικού.[20]

19. Ο ΟΤΕ και η ΔΕΗ δημιουργήθηκαν μέσω εξαγοράς και συγχώνευσης των υφιστάμενων μονάδων παροχής τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών και ηλεκτρικής ενέργειας από το κράτος, ενώ το αρχικό κεφάλαιο σχηματίστηκε διά της μεθόδου της προικοδότησης (Σπηλιωτόπουλος, 1963, σελ. 152-153), με σημαντική ενίσχυση από το σχέδιο Marshall. Οι υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης εντάχθηκαν σε ενιαίο φορέα (ΕΥΔΑΠ) το 1980 μετά τη συγχώνευση της Ελληνικής Εταιρείας Υδάτων (ΕΕΥ, παλαιότερα της ULEN, 1925), της αντίστοιχης εταιρείας ύδρευσης του Πειραιά και του Οργανισμού Αποχέτευσης Πρωτευούσης (1950).

20. Cable & Wireless (ΟΤΕ) και Ebasco Services (ΔΕΗ).

2.2.2 Η έννοια της δημόσιας/κρατικής επιχείρησης

Οι δημόσιες επιχειρήσεις (*public/state-owned enterprises*) ορίζονται ως επιχειρήσεις δημόσιου χαρακτήρα, οι οποίες αναπτύσσουν εμπορική/οικονομική δραστηριότητα και ανήκουν ή/και ελέγχονται μερικώς ή εξολοκλήρου από το κράτος ή άλλες δημόσιες αρχές (CEEP, 2010˙ OECD, 2015˙ EC, 2016). Βασικό στοιχείο αποτελεί η αποφασιστική –άμεση ή έμμεση– επιρροή του κράτους, μέσω της κυριότητας (ιδιοκτησία), της οικονομικής συμμετοχής ή των κανόνων που ρυθμίζουν τη λειτουργία των επιχειρηματικών μονάδων. Ένας πιο περιεκτικός ορισμός περιλαμβάνει πλέον της ιδιοκτησιακής παραμέτρου την ύπαρξη ορισμένης δημόσιας αποστολής μεταξύ των στόχων της επιχείρησης, τη μερική ή ολική οικονομική αυτοτέλεια, την ύπαρξη σχετικής διοικητικής αυτονομίας, τη δραστηριοποίηση σε περιβάλλον αγοράς και τη σκοπιμότητα μη πλήρους ιδιωτικοποίησης (παρότι τεχνικά εφικτής) για πολιτικούς κατά βάση λόγους (Florio, 2014, σελ. 201). Δεν υπάρχει, ωστόσο, ένας ενιαίος ορισμός ή ένα κοινό μοντέλο οργάνωσης, καθώς ανάλογα με τις συνθήκες κάθε χώρας τα χαρακτηριστικά των ΔΕΚΟ εξειδικεύονται και διαφοροποιούνται (Pathirane and Blades, 1982˙ Rees, 1984, σελ. 1˙ CEEP, 2010).

Στο ελληνικό πλαίσιο, η υπαγωγή μιας επιχείρησης στο δημόσιο τομέα, υπό στενή έννοια, έχει συνδεθεί με συγκεκριμένα κριτήρια: τη σύσταση βάσει νόμου, τη διάθεση περιουσιακών στοιχείων του κράτους, την ύπαρξη νομικής προσωπικότητας (κατά κανόνα μορφή ΝΠΙΔ ή ΑΕ), την αποστολή ικανοποίησης σκοπών γενικότερου (δημόσιου) συμφέροντος, τη διαχειριστική, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, την απασχόληση δικού της προσωπικού, την υπαγωγή στις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου και στους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και την άσκηση κρατικής εποπτείας και ελέγχου (Σπηλιωτόπουλος, 1963, σελ. 43-46˙ Δαγτόγλου, 1984, σελ. 459-464˙ Αθανασόπουλος, 1994˙ Παυλόπουλος, 1991˙ ΚΕΠΕ, 2000). Υπό ευρεία έννοια, για το χαρακτηρισμό μιας επιχείρησης ως *δημόσιας* αρκεί η ύπαρξη αυτοτελούς νομικού φορέα ως ιδιαίτερου νομικού προσώπου και η ανταπόκριση στο τυπικό κριτήριο ένταξης στο δημόσιο τομέα (ιδιοκτησιακό καθεστώς)[21] και στην εποπτεία του κράτους (Στασινόπουλος, 1966, σελ. 140˙ Αναστόπουλος, 1987, σελ. 40-41).

Οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτέλεσαν μηχανισμούς εξυπηρέτησης ποικίλων και συχνά ετερόκλητων στόχων και πολιτικών. Η σύνθετη υπόσταση των ΔΕΚΟ απορρέει από το διφυές κριτήριο προσδιορισμού της αποστολής τους, το οποίο συνδυάζει την *οικονομική* και την *κοινωφελή* διάσταση. Λειτουργώντας στο όριο μεταξύ κράτους και αγοράς, οι ΔΕΚΟ αντανακλούσαν εν προκειμένω δύο συχνά αποκλίνουσες λογικές: τον οικονομικό προσανατολισμό της ιδιωτικής επιχείρησης (κερδοφορία) και την επιδίωξη μεγιστοποίησης της συλλογικής ευημερίας/του γενικού συμφέροντος του κράτους (Stoffaës, 1995b, σελ. 14˙ Thiry, 1995a, σελ. 9-10). Η σκοπιμότητα και οι λόγοι δημιουργίας των

21. Δηλαδή ο ιδιοκτησιακός έλεγχος να ανήκει στο κράτος ή σε άλλο Νομικό Πρόσωπο του δημόσιου τομέα.

επιχειρήσεων παρέπεμπαν αντιστοίχως στην παράλληλη ικανοποίηση *κοινωνικών* και *οικονομικών* κριτηρίων, καθιστώντας συχνά ασαφή το διαχωρισμό και την ιεράρχηση των επιμέρους επιδιώξεων (Coombes, 1971˙ CEEP, 1995, σελ. 7-10).

Η διττή υπόσταση των ΔΕΚΟ δημιουργούσε πρακτικές δυσκολίες προσδιορισμού των στόχων, διαχωρισμού των λειτουργιών και αξιολόγησης των εκροών. Σε επίπεδο στόχων και λειτουργιών, η εμπορική/οικονομική φύση των δραστηριοτήτων και το καθεστώς δημόσιου ελέγχου αντιστοιχούσαν συχνά σε ανταγωνιστικές ή ασύμβατες επιδιώξεις (L' Hériteau, 1972˙ Hannequart, 1995), διασπώντας τον ενιαίο προσανατολισμό (στόχευση) της δράσης των επιχειρήσεων. Σε επίπεδο εκροών, η δυσκολία αντιπαραβολής της απόδοσης των επιμέρους κοινωνικών και οικονομικών λειτουργιών καθιστούσε τη διαδικασία αξιολόγησης και ελέγχου των αποτελεσμάτων σύνθετη και μάλλον δυσχερή. Ανταγωνιστικές πιέσεις ήταν επίσης πιθανό να αναπτυχθούν μεταξύ της εσωτερικής (διοικητικής) και της εξωτερικής (κοινωνικής) αποδοτικότητας των επιχειρήσεων (Lane, 2000, σελ. 266-267).

Στο πλαίσιο αυτής της ανάλυσης, ο διττός χαρακτήρας των δημόσιων/κοινωφελών επιχειρήσεων συνιστά κομβικό σημείο της διαδικασίας προσδιορισμού των αρχών λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ και στη διερεύνηση των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης. Συγκεκριμένα, συναρτήσει της ισορροπίας μεταξύ των κοινωνικών/πολιτικών και των οικονομικών/εμπορικών χαρακτηριστικών των ΔΕΚΟ, η μεταβολή των αναλογιών μεταφράζεται μέσω της ιδιωτικοποίησης ως μετατόπιση του κέντρου βάρους τους συστήματος προς τις οικονομικές λειτουργίες, επηρεάζοντας ουσιωδώς το περιεχόμενο της κρατικής παρέμβασης και τη φύση του μηχανισμού παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ.

2.2.3 Ρόλος και νομιμοποίηση των ΔΕΚΟ

Οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτέλεσαν βασικό εργαλείο υλοποίησης των κοινωνικών και οικονομικών προγραμμάτων των κυβερνήσεων και σημαντικό μέσο άσκησης δημόσιων πολιτικών (Feigenbaum, 1982˙ Georgakopoulos *et al.*, 1987˙ Cox, 1995˙ Thatcher, 1999α, σελ. 3-4). Στην πράξη, ο κεντρικός στόχος εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος[22] δεν ήταν πάντα σαφές αν και πώς ενσωματωνόταν στις πολιτικές επιλογές και στη δράση των επιχειρήσεων. Οι λόγοι δημιουργίας, οι επιδιωκόμενοι σκοποί και η νομιμοποίηση των ΔΕΚΟ αποτελούν εν πολλοίς υποσύνολο της γενικότερης τεκμηρίωσης της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία, όπως αναλύθηκε στο κεφ. 1.1. Στο παρόν κεφάλαιο, η επιχειρηματολογία εξειδικεύεται και προσαρμόζεται στα δεδομένα της ελληνικής περίπτωσης.

22. *Βλ.* ιδρυτικούς νόμους των ΔΕΚΟ (ΝΔ1049/1949, άρθρ.12 και ΝΔ165/1973, άρθρ.1 για τον ΟΤΕ, Ν.1468/1950, άρθρ.1, παρ.2 για τη ΔΕΗ και Ν.1068/1980, άρθρ.1, παρ.1, για την ΕΥΔΑΠ).

Κοινωνικοοικονομικοί στόχοι και κοινωνική ευημερία

Η κοινωνικοοικονομική διάσταση της αποστολής των ΔΕΚΟ απορρέει από την ανάγκη εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και συνδέεται με επιδιώξεις πρωτίστως κοινωνικής και ευρύτερα κοινωνικο-οικονομικής φύσης: μείωση ανισοτήτων, δίκαιη (ανα) διανομή εισοδήματος, βελτίωση της κατανομής των πόρων, καταπολέμηση της φτώχειας, πρόσβαση των χαμηλών εισοδηματικών τάξεων στα βασικά αγαθά διαβίωσης, κοινωνικές παροχές, οικονομική ανάπτυξη και σταθεροποίηση, ανάπτυξη «*κοινωνικών υποδομών*», προστασία του περιβάλλοντος, μέριμνα για την κοινωνική, περιφερειακή και πολιτιστική ανάπτυξη, κ.λπ. (Βαβούρας, 1987˙ Μπαμπανάσης, 1998˙ ΚΕΠΕ, 2000, σελ. 71-72). Οι γενικοί στόχοι εξειδικεύονταν στην πράξη σε συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής, όσον αφορά τα κριτήρια προσδιορισμού των τιμολογίων (σταυροειδείς τιμολογήσεις,[23] ενιαίες χαμηλές χρεώσεις), την εξασφάλιση καθολικής και ενιαίας κάλυψης του πληθυσμού, την ανάληψη και πραγματοποίηση επενδύσεων με υψηλό οικονομικό κόστος και εν γένει τη σύνδεση των όρων παραγωγής και παροχής με κοινωνικά κριτήρια, συχνά εις βάρος της οικονομικής κερδοφορίας (Γιαννίτσης, 1994˙ ΚΕΠΕ, 2000, σελ. 71-72).

Ιδιωτικοοικονομικοί στόχοι και οικονομική κερδοφορία

Οι δημόσιες επιχειρήσεις λειτούργησαν ως μοχλός ενίσχυσης της οικονομίας και της βιομηχανίας, εξυπηρετώντας σκοπούς οικονομικής και αναπτυξιακής φύσης (Vernon, 1984, σελ. 40˙ Cox, 1995). Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται η επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης, η αξιοποίηση και η ισχυροποίηση της οικονομικής και της βιομηχανικής υποδομής, η παροχή αρωγής και ενισχύσεων προς τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα, η αύξηση των κρατικών εσόδων και η ρύθμιση των οικονομικών διακυμάνσεων (Αναστόπουλος, 1987, σελ. 28-29˙ Αθανασόπουλος, 1990, σελ. 40-41˙ Μπαμπανάσης, 1998, σελ. 112-125). Στο μικροοικονομικό επίπεδο, μεταξύ των στόχων των επιχειρήσεων αναφερόταν η εξασφάλιση κερδών και πλεονασμάτων, η δυνατότητα αυτοχρηματοδότησης των επενδυτικών προγραμμάτων, η ανταγωνιστικότητα, η αποδοτικότητα των χρησιμοποιούμενων πόρων και η ελαχιστοποίηση του κόστους (Μπαμπανάσης, 1996, σελ. 122-126). Η επιδίωξη κερδοφορίας, παρότι περιλαμβανόταν στους σκοπούς των δημόσιων επιχειρήσεων, δεν αποτελούσε πρωτεύοντα στόχο, καθώς η αξιολόγηση της δράσης τους δεν περιοριζόταν στα οικονομικά μεγέθη, αλλά συνδεόταν σε σημαντικό βαθμό την κοινωνική τους απόδοση[24] (Ζήκος, 1994. σελ. 265-266˙ Chevallier, 2005, σελ. 42˙ Fijalkow, 2006, σελ. 59).

---

23. Στην περίπτωση της «*σταυροειδούς τιμολόγησης*» (*cross-subsidization*) ένα τμήμα των καταναλωτών επιβαρύνεται πλέον της πραγματικής αξίας των υπηρεσιών, επιχορηγώντας εμμέσως την κατανάλωση των άλλων κατηγοριών, οι οποίοι πληρώνουν χαμηλότερες τιμές από ό,τι το αντίστοιχο κόστος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι ενιαίες χρεώσεις στις υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών και παροχής ηλεκτρικής ενέργειας για τις απομακρυσμένες ή τις αγροτικές περιοχές και το δίκτυο των νησιωτικών περιοχών της Ελλάδας (*βλ.* και Γιαννίτσης, 1994, σελ. 40).

24. Η *κοινωνική απόδοση* εκφράζεται για παράδειγμα σε όρους διασφάλισης ισότιμης πρόσβασης στις

Οι μελέτες περίπτωσης: ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ

Όσον αφορά τους ειδικότερους σκοπούς των υπό μελέτη ΔΕΚΟ, η ισορροπία μεταξύ *κοινωνικοοικονομικών* και *ιδιωτικοοικονομικών* κριτηρίων είναι πιο σαφής και παραπέμπει σε διακριτές λειτουργίες. Σε *τεχνικό* επίπεδο, η κυρίως αποστολή των τριών επιχειρήσεων αφορούσε την οργάνωση, εκμετάλλευση και ανάπτυξη σε ενιαία βάση των δραστηριοτήτων και των δικτύων παροχής των υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών, ηλεκτρικής, ενέργειας και ύδρευσης. Σε επίπεδο (*μάκρο*) *οικονομικής* πολιτικής, οι ΔΕΚΟ συμμετείχαν ενεργά στην υλοποίηση των αναπτυξιακών και βιομηχανικών προγραμμάτων των κυβερνήσεων και λειτουργούσαν ως μηχανισμός στήριξης και ενίσχυσης της εθνικής οικονομίας. Σε επίπεδο (*μίκρο*) *οικονομικής* λειτουργίας, τυπικό στόχο των επιχειρήσεων αποτελούσε η εξασφάλιση οικονομικής αυτάρκειας και μακροχρόνιας βιωσιμότητας.

Ως προς την *κοινωνική* παράμετρο, η παραχώρηση της εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων και των υποδομών της χώρας στις ΔΕΚΟ τεκμηριωνόταν με αναφορά το σκοπό της εξυπηρέτησης του κοινωνικού συνόλου. Η τυπική αποστολή των επιχειρήσεων και τα υλοποιούμενα προγράμματα προβλεπόταν εν προκειμένω ότι συνδέονται με συγκεκριμένους στόχους κοινωνικής πολιτικής, οι οποίοι διατυπώνονταν και εξειδικεύονταν στα επίσημα κείμενα.[25] Σε αυτά τα δεδομένα, ο θεσμικά προβλεπόμενος ρόλος των ΔΕΚΟ συγκροτούσε ένα μεικτό σχήμα λειτουργιών, προσανατολισμένων σε ευρύτερους κοινωνικο-οικονομικούς στόχους παράλληλα με την αμιγώς επιχειρησιακή δραστηριότητα.

2.2.4 Η σχέση ΔΕΚΟ – κοινωνίας: κοινή ωφέλεια και δημόσιο συμφέρον

Η σκοπιμότητα διατήρησης των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας «*εκτός αγοράς*» (Chevallier, 1993, σελ. 187˙ Δελλής, 2008α), προσέδιδε στις ΔΕΚΟ ευρύτερα κοινωνικό και πολιτικό χαρακτήρα και αντανακλούσε τη συγκεκριμένη θεώρηση της σχέσης *κράτους – κοινωνίας* (Feigenbaum, 1982, σελ. 107). Στο βαθμό που οι οικονομικοί ή αναπτυξιακοί στόχοι και κυρίως η επιδίωξη μιας δικαιότερης (ανα)διανομής του εισοδήματος αποτελούσαν την αφετηρία της κρατικής παρέμβασης, η λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων είχε σαφώς *κοινωνικό* προσανατολισμό (Stiglitz, 1992, σελ. 116-117). Οι (κανονιστικές) αναφορές στο γενικό συμφέρον και στην έννοια της αλληλεγγύης

υπηρεσίες, κοινωνικής συνοχής, πρόληψης και ευθύνης, ελάχιστου κόστους λειτουργίας, μείωσης των ανισοτήτων, κ.λπ. (Chevallier, 2005, σελ. 42˙ Fijalkow, 2006, σελ. 59).

25. Αυτοί αφορούσαν για παράδειγμα τη συμβολή στην οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη, την εξοικονόμηση ξένου συναλλάγματος, την προστασία του περιβάλλοντος, την αξιοποίηση των εγχώριων πηγών και του εγχώριου ανθρώπινου δυναμικού και τη δημιουργία (πρόσθετης) απασχόλησης (Βλ. π.χ. Ισολογισμούς και Εκθέσεις Πεπραγμένων ΔΕΗ 1982, σελ. 67-68, 1984, σελ. 54).

ενσωματώνονταν στις αρχές και στους ειδικότερους όρους παροχής των υπηρεσιών, οι οποίοι διαφοροποιούνταν από τις προϋποθέσεις των εμπορικών συναλλαγών (αγορά).[26] Άλλωστε, όπως ήδη αναλύθηκε, αρκετές από τις λειτουργίες και τους σκοπούς των επιχειρήσεων αντέβαιναν στους κανόνες της οικονομικής/τεχνολογικής αποτελεσματικότητας και προσδιορίζονταν βάσει κοινωνικών/αναδιανεμητικών κριτηρίων. Σε αυτό το πλαίσιο, η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας αποτελούσε κεντρικό στόχο (Βαβούρας, 1987˙ ΚΕΠΕ, 2000, σελ. 71-72).

Εστιάζοντας στις υπό μελέτη ΔΕΚΟ (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΥΔΑΠ), οι τρεις εταιρείες κατατάσσονταν τυπικά στην κατηγορία των δημόσιων *κοινωφελών* επιχειρήσεων,[27] οι οποίες ασκούσαν αρμοδιότητες *δημόσιας υπηρεσίας*.[28] Ο δημόσιος σκοπός τις υπήγαγε στη συγκεκριμένη κατηγορία, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι λειτουργούσαν (και) βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων (Φορτσάκης, 2001, σελ. 157). Οι δραστηριότητες των τηλεπικοινωνιών, την ηλεκτρικής ενέργειας και της ύδρευσης–αποχέτευσης εντάσσονταν στους «*δημόσιους σκοπούς κοινωφελούς χαρακτήρα*», προσδίδοντας αντίστοιχο περιεχόμενο στις παρεχόμενες υπηρεσίες και στη θεσμική αποστολή των επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα, η ίδρυσή τους αποσκοπούσε στην εξυπηρέτηση του *δημόσιου συμφέροντος* (Δαγτόγλου, 1984, σελ. 460-461) και οι ασκούμενες δραστηριότητες αναγνωρίζονταν ως *δημόσια υπηρεσία* (λειτουργική έννοια), επιβάλλοντας συγκεκριμένες προδιαγραφές παροχής των υπηρεσιών (Φορτσάκης, 2001, σελ. 157 *κ.επ.*).

Ανά τομέα, ο ΟΤΕ ιδρύθηκε με σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού (εν γένει του «*κοινωνικού συνόλου*»[29]) και την ενιαία οργάνωση των τηλεπικοινωνιών της χώρας.[30] Επιλέχθηκε εξ αρχής η μορφή της ανώνυμης εταιρείας, ειδικού, όμως, χαρακτήρα «… (*ασκούσα) επιχείρηση κοινής ή δημόσιας ωφελείας*»[31], ο οποίος διατηρήθηκε μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990.[32] Οι τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες διαφοροποιούνταν από τα αγοραία αγαθά και χαρακτηρίζονταν εν προκειμένω ως «*κοινωνικό αγαθό*».[33] Ο Οργανισμός, κυρίως μέσω των «*επωφελών για το κοινωνικό σύνολο*» χαμηλών τιμολογίων

26. Η καθολική κάλυψη του πληθυσμού σε ενιαίες τιμές ανεξαρτήτως του κόστους (*π.χ.* σε απομακρυσμένες περιοχές) μέσω *σταυροειδών επιδοτήσεων*, η κάλυψη μέρους του κόστους («*κοινωνικό κόστος*») από τον κρατικό προϋπολογισμό, η πραγματοποίηση (μη κερδοφόρων) επενδύσεων σε απομακρυσμένες περιοχές, η πρόβλεψη ειδικών εκπτώσεων σε ειδικές ομάδες πληθυσμού (*π.χ.* αγρότες, πολύτεκνοι, επιχειρήσεις), *κ.λπ.*, αποτελούν παραδείγματα αντίστοιχων πολιτικών.

27. Βλ. Ν. 1264/1982, άρθρ.19 και ιδρυτικούς νόμους και καταστατικά ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ.

28. Απόφαση 862/1980 Αρείου Πάγου σχετικά με εκχώρηση δημόσιας υπηρεσίας σε Νομικά Πρόσωπα (ΟΤΕ).

29. ΟΤΕ: Συνοπτική Έκθεσις Πεπραγμένων 1949-1955, σελ. 46˙ Εκθέσεις επί του Ισολογισμού & των πεπραγμένων του ΟΤΕ Α.Ε. ετών 1958 (1960, σελ. 41), 1959 (1960, σελ. 44).

30. ΝΔ 1049/1949.

31. Ν. 2167/1993, άρθρο πρώτο, Ν. 2257/1994, άρθρ. 1.

32. ΥΑ 884/1996.

33. ΟΤΕ (1988), *Οι τηλεπικοινωνίες στην Ελλάδα* (πρόλογος)˙ Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ*, σελ.57.

στα οποία διέθετε τις υπηρεσίες του, λειτουργούσε υποβοηθητικά στην ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών και της οικονομικής δραστηριότητας των πολιτών.[34] Η πραγματοποίηση κερδών στο πρότυπο μιας ιδιωτικής επιχείρησης δεν αποτελούσε πρωτεύοντα στόχο,[35] καθώς ο προσανατολισμός του ΟΤΕ αντιστοιχούσε σε ευρύτερες επιδιώξεις («*εθνικό συμφέρον*»).[36] Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω του ΟΤΕ αφορούσε σε γενικό επίπεδο το στόχο της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής (καθολική πρόσβαση και διαθέσιμη τηλεφωνική υπηρεσία σε κάθε περιοχή της χώρας σε χαμηλές τιμές), τη συγκράτηση του πληθωρισμού, την ενίσχυση ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων, την υποστήριξη της εθνικής βιομηχανίας, τη διασφάλιση της χώρας σε ζητήματα άμυνας (στρατός), τη συμβολή στη μείωση της ανεργίας, *κ.α.*[37]

Η ΔΕΗ συστάθηκε ως δημόσια επιχείρηση (ΝΠΙΔ), «*λειτουργούσα χάριν του δημοσίου συμφέροντος*» και προς εξυπηρέτηση αυτού, ενώ οι σκοποί της επιχείρησης αναγνωρίζονταν με την ιδρυτική πράξη ως «*δημοσίας ωφελείας*».[38] Ο κοινωφελής σκοπός προέβλεπε συγκεκριμένο πλαίσιο χρηματοδότησης και παρέμβασης από το κράτος, το οποίο διέφερε ουσιωδώς από τους αντίστοιχους όρους λειτουργίας των ιδιωτικών εταιρειών.[39] Ως δημόσια κοινωφελής επιχείρηση, η ΔΕΗ δεν λειτουργούσε με μοναδικό κριτήριο το κέρδος, αλλά ανελάμβανε συγκεκριμένες (μη-οικονομικά συμφέρουσες) υποχρεώσεις και δράσεις εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος, όπως η πραγματοποίηση επενδύσεων σε «αντιπαραγωγικές» περιοχές (εξηλεκτρισμός της υπαίθρου), η παράλληλη χρήση των εγκαταστάσεων για την ενίσχυση άλλων δραστηριοτήτων (αξιοποίηση υδροηλεκτρικών για την ύδρευση των καλλιεργειών), η ενίσχυση της εθνικής οικονομίας (επενδύσεις, απασχόληση) και η (υποχρεωτική) συμμετοχή της χρήσης στη χρηματοδότηση των επενδύσεων.

Η ΕΥΔΑΠ λειτουργούσε «*χάριν του δημοσίου συμφέροντος*» και τα έργα ύδρευσης – αποχέτευσης χαρακτηρίζονταν ως «*δημοσίας ωφελείας*».[40] Η Αιτιολογική Έκθεση του ιδρυτικού νόμου προσδιόριζε την εταιρεία ως «*κοινής ωφέλειας*», ενώ ο κοινωνικός χαρακτήρας αφορούσε κυρίως τη διαχείριση του νερού ως «δημόσιου αγαθού», μέσω της παροχής σε χαμηλές τιμές και τη διασφάλιση των (ποιοτικών) συνθηκών υγιεινής.[41] Πριν την ίδρυση της ΕΥΔΑΠ, οι δραστηριότητες και τα έργα ύδρευσης, τα οποία ανήκαν

34. *Βλ.* ΟΤΕ: Συνοπτική Έκθεσις Πεπραγμένων 1949-1955 (1956), σελ.46, Έκθεσις επί του Ισολογισμού & των πεπραγμένων του ΟΤΕ ΑΕ έτους 1958 (1960), σελ.41.

35. ΟΤΕ: Συνοπτική Έκθεσις Πεπραγμένων 1949-1955, σελ.46.

36. Η εξυπηρέτηση του εθνικού συμφέροντος αναφέρεται μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ως «*γνώμονας*» της δράσης του ΟΤΕ (Βλ. π.χ. Πεπραγμένα 1992, σελ. 3).

37. Προσωπικές συνεντεύξεις.

38. Ν. 1468/1950, άρθρ.1 και άρθρ. 4, παρ. 2˙ Ν. 3785/1957, άρθρ. 3, παρ. 1˙ ΒΔ της 28 Ιαν. 1951, άρθρ. 1 και άρθρ. 2, περ.ε.

39. Έκθεση Πεπραγμένων και Ισολογισμός ΔΕΗ 1958, σελ. 16-17.

40. Ν. 1068/1980, άρθρ.28.

41. Προσωπικές συνεντεύξεις.

στην Εταιρεία Υδάτων (ΕΕΥ), υπάγονταν τυπικά στην κατηγορία «*δημοσίας ωφελείας*».[42] Στην περίπτωση του ΟΑΠ (αποχέτευση) δεν υπήρχε αναφορά σε κοινωφελή σκοπό ή χαρακτήρα στην ιδρυτική πράξη,[43] ωστόσο τα έργα κατασκευής του δικτύου των υπονόμων θεωρούνταν έργα «*δημόσιας ωφελείας*».[44]

2.3 Οργάνωση και διαχείριση των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας

Η υπαγωγή των τομέων των ΥΚΩ στην αρμοδιότητα διαχείρισης του κράτους προσέδιδε τόσο στις ΔΕΚΟ (κεφ. 2.3.1) όσο και στα αντίστοιχα πεδία δραστηριότητας (κεφ. 2.3.2) ειδικά χαρακτηριστικά. Το πρότυπο οργάνωσης, οι κανόνες λειτουργίας και οι όροι παροχής των υπηρεσιών προσδιορίζονταν κυρίως από την ιδιοκτησιακή παράμετρο (κρατική ιδιοκτησία) και τη δομή της αγοράς (μονοπωλιακή οργάνωση).

2.3.1 Οργάνωση και διοίκηση των ΔΕΚΟ

Οι οργανωτικές και λειτουργικές παράμετροι των ΔΕΚΟ σε συνδυασμό με το μέγεθος και τα στοιχεία του κρατικού μονοπωλίου προσέδιδαν στις επιχειρήσεις χαρακτήρα δημόσιας γραφειοκρατίας, χωρίς, ωστόσο, να υπάρχει απόλυτη ταύτιση με τις προδιαγραφές του θεωρητικού υποδείγματος.[45] Τα τυπικά χαρακτηριστικά και ορισμένα σημεία διαφοροποίησης των ΔΕΚΟ προσδιορίζονταν από το ιδιοκτησιακό καθεστώς (α), τη θεσμική αποστολή (β) και τα όργανα διοίκησης (γ).

Ιδιοκτησιακό καθεστώς

Οι υπό μελέτη επιχειρήσεις δημιουργήθηκαν ή εξαγοράστηκαν από το Ελληνικό Δημόσιο και λειτούργησαν είτε ως *ανώνυμες εταιρείες* ανήκουσες εξ ολοκλήρου στο κράτος (ΟΤΕ, ΕΥΔΑΠ), είτε ως επιχειρήσεις του Δημοσίου (ΔΕΗ) με τη μορφή ΝΠΙΔ. Με το Ν. 1256/1982, οι επιχειρήσεις υπήχθησαν (και) τυπικά στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, από τον οποίο εξαιρέθηκαν στις αρχές του 1990. Το ιδιοκτησιακό καθεστώς και η κοινωφελής αποστολή οδηγούσαν συχνά στην αντίληψη των επιχειρήσεων ως «*ανηκουσών στο κοινωνικό σύνολο*»,[46] ωστόσο η λογική της συλλογικής κοινωνικής ιδιοκτησίας των ΔΕΚΟ λειτουργούσε μάλλον στο συμβολικό επίπεδο.

42. Ν. 3316/1925, άρθρ.6.
43. Ν. 1475/1950.
44. ΑΝ της 22/23 Ιαν. 1936, άρθρ. 3, παρ. 1.
45. Βλ. Lindblom, 1977, σελ. 27-28˙ Weber, 1947.
46. Βλ. Έκθεση επί του Ισολογισμού & των πεπραγμένων του ΟΤΕ 1960 (1961, σελ. 48).

Αποστολή-σκοποί

Ο καταμερισμός των στοιχείων της διττής φύσης των ΔΕΚΟ διαμορφωνόταν σε γενικές γραμμές με ισόρροπο τρόπο μεταξύ των κοινωνικών και των οικονομικών σκοπών. Συνοπτικά, το *κοινωνικό-πολιτικό* σκέλος αφορούσε την αποστολή δημόσιου συμφέροντος και το χαρακτήρα κοινής ωφέλειας, το *οικονομικό* την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και την κάλυψη των αναγκών χρηματοδότησης των επενδυτικών προγραμμάτων και το *τεχνικό* τους όρους ανάπτυξης, διαχείρισης και εκμετάλλευσης των δραστηριοτήτων τηλεπικοινωνιών, ηλεκτρικής ενέργειας και ύδρευσης-αποχέτευσης, όπως έχουν περιγραφεί παραπάνω.

Όργανα διοίκησης

Οι δημόσιες επιχειρήσεις διέθεταν τυπικά *διοικητική-διαχειριστική* και *οικονομική-περιουσιακή* αυτοτέλεια. Τα όργανα και οι δομές διοίκησης δεν ταυτίζονταν με τα αντίστοιχα του (κεντρικού) κρατικού διοικητικού μηχανισμού, με σκοπό τη διασφάλιση μεγαλύτερης ευελιξίας στη λειτουργία τους. Το διοικητικό σχήμα ομοίαζε με αυτό των Ανωνύμων Εταιρειών, με σημαντικές ωστόσο διαφοροποιήσεις όσον αφορά την εμπλοκή της κυβέρνησης στα ζητήματα της επιλογής και της εσωτερικής λειτουργίας των αποφασιστικών οργάνων. Αποφασιστικές, εκτελεστικές και γνωμοδοτικές/συμβουλευτικές αρμοδιότητες κατανέμονταν αντιστοίχως στο Διοικητικό Συμβούλιο, στο Γενικό Διευθυντή και στα κατά περίπτωση επικουρικά όργανα.[47]

2.3.2 Δομή και λειτουργία τομέων

Οι τομείς των ΥΚΩ στο δημόσιο μοντέλο ήταν οργανωμένοι μονοπωλιακά και το λειτουργικό σχήμα αντιστοιχούσε σε κάθετη ολοκλήρωση των επιμέρους δραστηριοτήτων (α). Η κρατικομονοπωλιακή οργάνωση των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας προσδιόριζε τον τύπο και το περιεχόμενο της ρυθμιστικής λειτουργίας, η οποία ήταν άμεση και ασκείτο με ιεραρχικό τρόπο από την κυβέρνηση (β).

α. Μονοπώλια και κάθετη ολοκλήρωση

Οι τομείς των ΥΚΩ στην Ελλάδα, όπως και στην πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών, οργανώθηκαν με ενιαίο τρόπο σε κρατικομονοπωλιακή βάση (*«μονολιθικό πρότυπο»)* (Wright, 1993, σελ. 187˙ Bartle, 2005, σελ. 42-43). Οι συνθήκες των αντίστοιχων κλάδων και αγορών δεν επέτρεπαν αντικειμενικά ή διά νόμου τη δραστηριοποίηση περισσότερων επιχειρηματικών μονάδων. Η μονοπωλιακή εκμετάλλευση των κοινωφελών δικτύων είχε παραχωρηθεί σταδιακά ή απ'ευθείας στον ΟΤΕ, τη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ

47. Για μια αναλυτική περιγραφή της σύνθεσης και των αρμοδιοτήτων των ΔΣ των υπό μελέτη ΔΕΚΟ την περίοδο του δημόσιου καθεστώτος βλ. Λαμπροπούλου, 2011 (Παράρτημα 2).

(ή την ΕΕΥ και τον ΟΑΠ) και οι τρεις επιχειρήσεις κατείχαν το σύνολο των αντίστοιχων αγορών. Οι ασκούμενες δραστηριότητες θεωρούνταν στο σύνολό τους μη-ανταγωνιστικές, ενώ το σχήμα οργάνωσης σε επίπεδο κλάδου και επιχειρήσεων αντιστοιχούσε σε κάθετη ολοκλήρωση των λειτουργιών παραγωγής, μεταφοράς, διανομής και εμπορίας, αναλόγως της δομής εκάστου τομέα.

β. Ρύθμιση αγορών

Ως ειδικότερος τύπος ρύθμισης, η *εθνικοποίηση (κρατικοποίηση)*, αντιστοιχεί στην άμεση κρατική ιδιοκτησία ορισμένων κρίσιμων τομέων της οικονομίας, η λειτουργία των οποίων διέπεται από ειδικές υποχρεώσεις καθολικής παροχής υπηρεσιών, απαγόρευση ή περιορισμούς εισόδου, κυβερνητικό έλεγχο των επενδυτικών και επιχειρησιακών προγραμμάτων, ποσοστά απόδοσης, ελεγχόμενο δανεισμό και έλεγχο επί των τιμών (Wright, 1993). Αυτοί ήταν σε γενικό πλαίσιο οι όροι λειτουργίας των τομέων των ΥΚΩ στην Ελλάδα την περίοδο του δημόσιου καθεστώτος, οι οποίοι προσδιορίζονταν εν πολλοίς από το κυρίαρχο συγκεντρωτικό υπόδειγμα διοίκησης και την τάση του αυξημένου κρατισμού.

Η αρμοδιότητα ρύθμισης των τριών υπό μελέτη τομέων ανήκε τυπικά στα καθ' ύλην εποπτεύοντα Υπουργεία και ασκείτο με ιεραρχικό τρόπο. Ο κρατικομονοπωλιακός τρόπος οργάνωσης παρέπεμπε τυπικά στο ιεραρχικό μοντέλο διακυβέρνησης της «*εκ των άνω*» επιβολής των ρυθμίσεων μέσω νομοθετημάτων (Pierre and Peters, 2000, σελ. 37-38). Ανάγοντας τα ειδικότερα δεδομένα της ρυθμιστικής λειτουργίας στα επίπεδα που διακρίνουν οι Hancher and Moran (1989, σελ. 129-132), το σχήμα ρύθμισης ενσωμάτωνε εν πολλοίς τα χαρακτηριστικά της κεντρικής (ιεραρχικής) κρατικής ρύθμισης: Η αρμοδιότητα ορισμού του κανονιστικού πλαισίου ανήκε αποκλειστικά στο κράτος, το οποίο θέσπιζε μονομερώς («*top-down*») τους σχετικούς κανόνες, ήλεγχε την εφαρμογή τους και εξασφάλιζε την ισορροπία και τη σταθερότητα του συστήματος. Οι μέθοδοι και τα εργαλεία παρέμβασης περιορίζονταν στην έκδοση κανονιστικών κειμένων (νομικοί – διοικητικοί κανόνες) καθολικής και υποχρεωτικής εφαρμογής, στα οποία οι επιχειρήσεις όφειλαν συμμόρφωση.

Σε αυτά τα δεδομένα, η σχέση κράτους–ΔΕΚΟ είχε επίσης σαφή αναλογία στο σχήμα *εντολέα-εντολοδόχου* (*principal-agent*). Ωστόσο, στην πράξη συχνά εμφάνιζε τους τυπικούς περιορισμούς του μοντέλου (North, 1989˙ Thatcher, 2002) και ειδικότερες αδυναμίες εφαρμογής.[48] Άλλωστε, η σχέση δεν ήταν μονόδρομη, καθώς η διαδικασία διαμόρφωσης της ρυθμιστικής πολιτικής και εν γένει της στρατηγικής για τις ΥΚΩ προϋπέθετε σημαντική εμπλοκή και των επιχειρησιακών παραγόντων.[49]

2.4 Σχέση ΔΕΚΟ – πολιτικού συστήματος: μηχανισμοί ελέγχου-

48. Βλ. παρακάτω, κεφ. 2.4.3.β.
49. Προσωπικές συνεντεύξεις.

λογοδοσίας

Η παραχώρηση αρμοδιοτήτων άσκησης (δημόσιας) εξουσίας και ειδικών προνομίων από το κράτος στις ΔΕΚΟ έθετε ζήτημα ελέγχου της δράσης τους, καθιστώντας αναγκαίο, ελλείψει άμεσης νομιμοποίησης, ένα μηχανισμό υπαγωγής των επιχειρήσεων στον έλεγχο των νομιμοποιημένων πολιτικών οργάνων. Η σκοπιμότητα του κρατικού ελέγχου συνδεόταν άμεσα με το κριτήριο διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος, ως κρίσιμο στοιχείο της αποστολής των δημόσιων οργανώσεων (Feigenbaum, 1982, σελ. 107-108˙ Προβόπουλος, 1982, σελ. 85 *κ.επ.*). Παράλληλα, οι προϋποθέσεις ελέγχου και λογοδοσίας διασφάλιζαν τη σύνδεση της δράσης των επιχειρήσεων με την κυβερνητική πολιτική και εμμέσως με την κοινωνία, μέσω των αντιπροσωπευτικών θεσμών.

Η σκοπιμότητα του ασκούμενου ελέγχου τεκμηριωνόταν στο δημόσιο και κοινωφελή χαρακτήρα των επιχειρήσεων και στην ιδιαίτερη σχέση τους με το πολιτικό σύστημα (κεφ. 2.4.1). Το σχήμα εποπτείας περιελάμβανε διαφορετικά επίπεδα και τύπους ελέγχου, αναλόγως των θεσμικά προβλεπόμενων οργάνων και των συναφών μηχανισμών λογοδοσίας (κεφ. 2.4.2). Ωστόσο, τα όρια ελέγχου–αυτονομίας δεν ήταν πάντα σαφώς καθορισμένα και η παρέμβαση του πολιτικού συστήματος λειτουργούσε με μεγάλη ένταση στο άτυπο επίπεδο (κεφ. 2.4.3.α). Από την άλλη πλευρά, οι ΔΕΚΟ, ως «*εντολοδόχοι*» (*agents*) των κυβερνήσεων, διέθεταν ορισμένα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας και (μερικής) αυτονομίας από τον έλεγχο του μηχανισμού εποπτείας (κεφ. 2.4.3.β).

2.4.1 Ο πολιτικός χαρακτήρας των δημόσιων επιχειρήσεων

Οι δημόσιες επιχειρήσεις ενσωμάτωναν στη λειτουργία τους πολιτικά στοιχεία που απέρρεαν από τον ιδιαίτερο χαρακτήρα τους (δημόσιο, συλλογικό, κοινωφελή) και εντοπίζονταν σε ορισμένες βασικές παραμέτρους: α) στο *ιδιοκτησιακό* και *διοικητικό καθεστώς*, β) στο πλαίσιο *δημοκρατικού ελέγχου,* γ) στην *αποστολή* και δ) στη *φύση* των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η πρώτη παράμετρος, η επιλογή του δημόσιου καθεστώς, συνδεόταν με συγκεκριμένους όρους λειτουργίας και ελέγχου. Ειδικότερα, η εκλογή της πλειοψηφίας των μελών του ΔΣ από την κυβέρνηση και όχι από κάποιο σώμα εμπειρογνωμόνων ή άλλων (μη δημοκρατικά εκλεγμένων) μηχανισμών, υποδήλωνε την πολιτική ευθύνη των οργάνων διορισμού (Σπηλιωτόπουλος, 1963, σελ. 82-83). Παράλληλα, η μονοπωλιακή οργάνωση και η αναγνώριση του συλλογικού χαρακτήρα της λειτουργίας των επιχειρήσεων διαφοροποιούσε το πρότυπο οργάνωσης των δραστηριοτήτων από το πεδίο της αγοράς και αντανακλούσε την ιδιαιτερότητα της συγκεκριμένης επιλογής (Chevallier, 2000, σελ. 26). Ο δημοκρατικός έλεγχος των επιχειρήσεων διασφάλιζε την υπαγωγή της δράσης τους στη σφαίρα ευθύνης του πολιτικού συστήματος και τη νομιμοποίηση της ασκούμενης εξουσίας. Ως προς την *αποστολή* και τη *φύση* των παρεχόμενων αγαθών, η απόφαση της άμεσης παροχής των ΥΚΩ από το κράτος ανταποκρινόταν σε κίνητρα πρωτίστως πολιτικής (και όχι αγοραίας) φύσης (Feigenbaum *et al.*, 1999, σελ.

8), τα οποία σε συνδυασμό με τα στοιχεία δημόσιας υπηρεσίας προσέδιδαν στη σχέση παρόχων-αποδεκτών πολιτική διάσταση (Amar, 2001).

Ο πολιτικός χαρακτήρας των δημόσιων επιχειρήσεων λειτουργεί παράλληλα ως διαφοροποιητικός παράγοντας σε επίπεδο αντιπαραβολής των ΔΕΚΟ με τις οργανώσεις του ιδιωτικού τομέα. Το δημόσιο ή ιδιωτικό καθεστώς συνιστά την κρίσιμη παράμετρο διάκρισης των βασικών στόχων και λειτουργιών: κοινωνικών, πολιτικών, (μακρο)οικονομικών στην πρώτη περίπτωση και εμπορικών – (μικρο)οικονομικών στη δεύτερη. Η διαφορά αποτυπώνεται χαρακτηριστικά στον τρόπο προσέγγισης του ζητήματος της επιδίωξης οικονομικού κέρδους. Η οικονομική απόδοση (κερδοφορία) προσδιορίζει την κυρίως αποστολή και το λόγο ύπαρξης των ιδιωτικών επιχειρήσεων, ενώ στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα αξιολογείται συναρτήσει ευρύτερων επιδιώξεων (Γιαννίτσης, 1994˙ Ζήκος, 1994, σελ. 265-266˙ Wright, 1994α, σελ. 33), στις οποίες προέχει μάλλον το αξιακό–ποιοτικό στοιχείο (Σπανού, 2002, σελ. 13-14). Επομένως, τα κριτήρια αξιολόγησης των ΔΕΚΟ ανταποκρίνονται σε υποθέσεις κατ'αρχήν πολιτικής φύσης και δευτερευόντως στις απαιτήσεις της οικονομικής απόδοσης.

2.4.2 ΔΕΚΟ και πολιτικο-διοικητικό σύστημα: Η ισορροπία ελέγχου – αυτονομίας

Η υπαγωγή μιας επιχείρησης στο δημόσιο τομέα συνεπαγόταν συγκεκριμένες προϋποθέσεις ελέγχου και εποπτείας από το πολιτικό σύστημα και ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με τους όρους και τους περιορισμούς της (μονοπωλιακής) άσκησης των αντίστοιχων δραστηριοτήτων (Spanou, 2008, σελ. 158). Με σκοπό τη διασφάλιση μιας λειτουργικής ισορροπίας μεταξύ της προβλεπόμενης αυτοτέλειας και του αναγκαίου ελέγχου, κατά κανόνα εφαρμοζόταν το σχήμα της *εποπτείας*. Η σχέση εποπτείας μεταξύ των ΔΕΚΟ και του πολιτικού συστήματος προέβλεπε την υπαγωγή των επιχειρήσεων στα κυβερνητικά όργανα, τα οποία παρενέβαιναν σε επίπεδο γενικών κατευθύνσεων και αποφάσεων περί μείζονων θεμάτων. Το σκέλος του πολιτικού ελέγχου διακρινόταν στον άμεσο έλεγχο από την κυβέρνηση (α) και την έμμεση εμπλοκή του κοινοβουλίου (β), ενώ παράλληλα αναπτύχθηκαν θεσμοί κοινωνικού ελέγχου και συμμετοχής (γ).

α. Πολιτικός έλεγχος: τυπικές προβλέψεις

Σε επίπεδο τυπικών προβλέψεων, ο ρόλος του κράτους συνίστατο στην (ανώτατη) εποπτεία των επιχειρήσεων, μη ασκώντας άμεσο έλεγχο στις εσωτερικές δραστηριότητες και λειτουργίες. Το πεδίο του κυβερνητικού ελέγχου περιελάμβανε εν προκειμένω όργανα και δομές *οριζόντιας* αρμοδιότητας, όπως το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και η ΓΓ ΔΕΚΟ και *κάθετης/τομεακής* αρμοδιότητας την οποία ασκούσαν κατά βάση τα καθ'ύλην Υπουργεία. Τα αναλυτικά δεδομένα του σχήματος ελέγχου και εποπτείας των ΔΕΚΟ

από την κυβέρνηση αποτυπώνονται διαχρονικά στο Παράρτημα Π1.

β. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Ο *κοινοβουλευτικός έλεγχος*, ο έλεγχος δηλαδή ο οποίος διενεργείτο από τα όργανα της Βουλής, διακρινόταν σε διαρκή και *ad hoc*. Ο διαρκής ασκείτο από τις Κοινοβουλευτικές Επιτροπές ανά Υπουργείο και από Ειδικές Επιτροπές με αρμοδιότητα τις δημόσιες επιχειρήσεις (Αναστόπουλος, 1987, σελ. 183). Ο *ad hoc* έλεγχος περιελάμβανε τις διαδικασίες και τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου και τις Εξεταστικές Επιτροπές, για τις οποίες υπήρχε ειδική πρόβλεψη ως προς τη δυνατότητα ελέγχου και παρακολούθησης της λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων (*όπ.π.*, σελ. 185-186). Το 1989 προστέθηκε στον Κανονισμό της Βουλής ρύθμιση για τη σύσταση και τη λειτουργία αυτοτελούς Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων, Τραπεζών και Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας, με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες στη διαδικασία διορισμού των ανώτατων διοικητικών οργάνων και δυνατότητα ακρόασης των μελών τους.[50]

γ. Θεσμοί κοινωνικού ελέγχου

Το σχήμα ελέγχου των ΔΕΚΟ προέβλεπε, εκτός από τον έλεγχο του πολιτικού συστήματος, διαδικασίες κοινωνικής συμμετοχής και λοιπές μορφές εταιρικού ελέγχου. Ως προς τη διάσταση του *κοινωνικού* ελέγχου, οι σχετικές ρυθμίσεις διαμορφώθηκαν και εφαρμόστηκαν κυρίως κατά τη δεκαετία του 1980, αντανακλώντας το ευρύτερο (πολιτικό) κλίμα αυτής περιόδου (Papoulias, Lioukas 1995). Παρότι η επίσημη ρητορική θεμελιώθηκε στο στόχο της ενεργότερης εμπλοκής της κοινωνίας στη διοίκηση των ΔΕΚΟ, ο χαρακτήρας και ο τρόπος λειτουργίας των θεσμών συμμετοχής στην πράξη οδήγησε σε μια μάλλον άνιση εκπροσώπηση των ενδιαφερόμενων ομάδων, ευνοώντας επιλεκτικά ορισμένες από αυτές.

Η σημαντικότερη πρωτοβουλία κοινωνικού ελέγχου, η οποία έλαβε και θεσμική μορφή, ήταν η *κοινωνικοποίηση* των ΔΕΚΟ (1983). Ωστόσο, το ελληνικό μοντέλο *κοινωνικοποίησης* αντιστοιχούσε σε μια σχετικώς διαφοροποιημένη εκδοχή από την κρατούσα ερμηνεία του όρου.[51] Στο πολιτικοποιημένο κλίμα της δεκαετίας του 1980 και εντός του

---

50. Άρθρ. 49 Α του Κανονισμού της Βουλής (απόφ. 5123 του Προέδρου της Βουλής, ΦΕΚ Α΄ 200/15.9.1989).

51. Η έννοια της *κοινωνικοποίησης* αναφέρεται «*στην ενοποίηση της ιδιοκτησίας των μέσων παραγωγής και των δομών της εξουσίας με τις λειτουργίες της εργασίας, της ιδιοποίησης του κοινωνικού πλεονάσματος και της συμμετοχής των εργαζομένων στη λήψη των αποφάσεων και στη διοίκηση σε επιχειρησιακό, τοπικό και κοινωνικό επίπεδο*» και συνδέεται με τις έννοιες της αυτοδιαχείρισης και του δημοκρατικού προγραμματισμού (Μπαμπανάσης, 1998, σελ. 32) (Βλ. επίσης Νικολάου, 1995, σελ. 87-98). Στο πλαίσιο της ελληνικής περίπτωση, η «*κοινωνικοποίηση*» των επιχειρήσεων δημόσιου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας προσδιορίστηκε ως «*η συμμετοχή στη διοίκηση, στη χάραξη της στρατηγικής, στον προγραμματισμό και στον έλεγχο εκπροσώπων του κράτους, της τοπικής αυτοδιοίκησης, των εργαζομένων στην επιχείρηση ή στον κλάδο ή στον τομέα ή στο σύνολο της χώρας, των κοινωνικών φορέων που εξυπηρετούνται ή επηρεάζο-*

γενικότερου προγράμματος «*εκδημοκρατισμού*» του δημόσιου τομέα (Μακρυδημήτρης, 1995β˙ Spanou, 1996, σελ. 101-106˙ Βούλγαρης, 2002, σελ. 153 *κ.επ.*), η κοινωνικοποίηση θεωρήθηκε ως μέσο ενδυνάμωσης του «*κοινωνικού ελέγχου*» και της «*λαϊκής συμμετοχής*» σε κρίσιμους παραγωγικούς τομείς. Οι σχετικές ρυθμίσεις προέβλεπαν την εκ νέου οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και των λειτουργιών των οργάνων διοίκησης στις διαδικασίες προγραμματισμού και ελέγχου των ΔΕΚΟ.

Σημαντικό σημείο αποτέλεσε η τυπική κατοχύρωση της συμμετοχής των εργαζομένων και σε μικρότερο βαθμό των παραγωγικών φορέων στη διοίκηση των επιχειρήσεων, η οποία συνδέθηκε, μεταξύ άλλων, με την ανάγκη καλύτερης εκτέλεσης της κοινωνικής τους αποστολής.[52] Με τη θεσμοθέτηση της Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης Κοινωνικού Ελέγχου (ΑΣΚΕ), του βασικού οργάνου «*κοινωνικού ελέγχου*»[53] στο οποίο δόθηκαν αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, το σχήμα διαχείρισης και ελέγχου των επιχειρήσεων διευρύνθηκε και μεταβλήθηκαν ορισμένες από τις λειτουργίες του. Η σύνθεση της ΑΣΚΕ περιελάμβανε ευρύ φάσμα εκπροσωπούμενων φορέων και οργανώσεων (Πίνακας Π2), καθώς, εκτός από το κράτος, προβλεπόταν συμμετοχή εκπρόσωπων των εργαζομένων, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κοινωνικών ομάδων και λοιπών οργανώσεων που επηρεάζονταν άμεσα από τις δραστηριότητες των ΔΕΚΟ.

νται άμεσα από τις επιχειρήσεις αυτές, νομικών ή φυσικών προσώπων που κατέχουν μετοχές της επιχείρησης» (Ν.1365/1983).

52. Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων ΟΤΕ 1981, σελ. 11.

53. Π.Δ. 57/1985, άρθ.2.

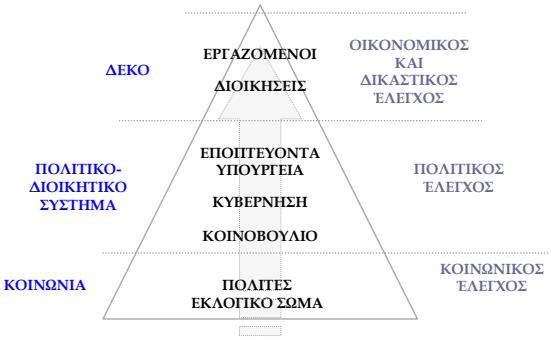
Π2. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΔΕΚΟ: ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗ ΜΕΛΩΝ ΑΣΚΕ			
	ΣΥΝΘΕΣΗ		**ΕΠΙΛΟΓΗ**
	ΦΟΡΕΑΣ	**ΜΕΛΗ**	
ΟΤΕ (ΠΔ. 58/1985)	Κράτος	9	Υπ. Εθνικής Οικονομίας & Συγκοινωνιών
	Εργαζόμενοι	9	Εργαζόμενοι ΟΤΕ
	Τοπική Αυτοδιοίκηση	1	ΚΕΔΚΕ
	Κοινωνικοί φορείς & οργανώσεις	8 *(1/φορέα)*	ΓΣΕΕ, ΤΕΕ, Οικονομικό Επιμελητήριο, ΕΕΒΕΕ, Βιοτεχνικό Επιμελητήριο, ΣΕΒ, ΠΑΣΕΓΕΣ, Συντονιστική Επιτροπή Εμπορικών Συλλόγων
ΔΕΗ (ΠΔ 57/1985)	Κράτος	9	Υπ. Εθν. Οικονομίας & Ενέργειας & Φυσικών Πόρων
	Εργαζόμενοι	9	Εργαζόμενοι ΔΕΗ
	Τοπική Αυτοδιοίκηση	1	ΚΕΔΚΕ
	Κοινωνικοί φορείς & οργανώσεις	8 *(1/φορέα)*	ΓΣΕΕ, ΤΕΕ, Οικονομικό Επιμελητήριο, ΕΕΒΕΕ, Βιοτεχνικό Επιμελητήριο, ΣΕΒ, ΠΑΣΕΓΕΣ, Γενική Συνομοσπονδία Αγροτικών Συλλόγων
ΕΥΔΑΠ (ΠΔ 488/1987 & 168/1992)	Κράτος	9	Υπ. Εθνικής Οικονομίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων
	Εργαζόμενοι	9	Εργαζόμενοι ΕΥΔΑΠ
	Τοπική Αυτοδιοίκηση	4	ΤΕΔΚΝΑ
	Κοινωνικοί φορείς & οργανώσεις	5 *(1/φορέα)*	ΓΣΕΕ, ΑΔΕΔΥ, ΤΕΕ, Εμπορικό & Βιομηχανικό Επιμελητήριο, ΠΑΣΕΓΕΣ

Παρότι το εγχείρημα εμφάνιζε (τουλάχιστον τυπικά) δημοκρατικό και συμμετοχικό χαρακτήρα, η *κοινωνικοποίηση* είναι αμφίβολο ότι λειτούργησε προς την κατεύθυνση του ουσιαστικού κοινωνικού ελέγχου των δημόσιων επιχειρήσεων. Οι πολίτες δεν συμπεριλαμβάνονταν στις εκπροσωπούμενες ομάδες και οι σχετικές ρυθμίσεις δεν προέβλεπαν αναλογική συμμετοχή της κοινωνίας στα όργανα ελέγχου. Το περιεχόμενο του *κοινωνικού*

ελέγχου και της *λαϊκής συμμετοχής*, όπως εξειδικεύτηκε στην πράξη, αντιστοιχούσε σε εκπροσώπηση οργανώσεων μάλλον επαγγελματικού/συντεχνιακού και κλαδικού/τομεακού χαρακτήρα, με ανισοβαρή έμφαση στη συμμετοχή των εργαζομένων. Η σύνθεση και οι προδιαγραφές λειτουργίας της ΑΣΚΕ δεν κατοχύρωναν ουσιαστικές δυνατότητες ελέγχου, καθώς οι τυπικές εγγυήσεις, ανεξαρτήτως του αν λειτούργησαν ή όχι στην πράξη, είχαν ισχνό κοινωνικό έρεισμα. Η ΑΣΚΕ αποτέλεσε εν προκειμένω ένα όργανο μάλλον *κορπορατίστικης* λογικής, με εμφανή προσανατολισμό στην εκπροσώπηση των εργαζομένων και των επαγγελματικών και τομεακών/κλαδικών οργανώσεων, ενώ παράλληλα η ενισχυμένη παρουσία του κράτους όξυνε τον κίνδυνο άτυπου ελέγχου και (στρεβλωτικών) παρεμβάσεων από την κεντρική διοίκηση.

Εκτός του ζητήματος της αντιπροσωπευτικότητας της σύνθεσης της ΑΣΚΕ, η εφαρμογή της *κοινωνικοποίησης* συνάντησε σημαντικές πρακτικές δυσκολίες, οι οποίες αποπροσανατόλισαν τη διαδικασία άσκησης του κοινωνικού ελέγχου από τους αρχικούς σκοπούς και τελικώς υπονόμευσαν την αποτελεσματικότητά της (ΥπΕθΟ, 1987˙ Papoulias and Lioukas, 1995˙ Τζεκίνης και Κουτρούκης, 1995˙ Παπούλιας, 1994β). Σταδιακά, οι αρμοδιότητες της ΑΣΚΕ περιορίστηκαν στο επίπεδο της «*απλής συμβουλευτικής γνώμης*» προς τα όργανα διοίκησης,[54] αποδυναμώνοντας τις δυνατότητες επιρροής επί των αποφάσεων. Συχνά δε, χρησιμοποιήθηκε ως πρόσχημα για τη (διαδικαστική) νομιμοποίηση των κυβερνητικών αποφάσεων, ενώ πόρρω απείχε από ένα ουσιαστικό μηχανισμό συμμετοχής από την πλευρά της κοινωνίας και των πολιτών.

Δ3. ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΕΚΟ



54. Ν. 2065/1992, άρθ.38, παρ.8-9.

2.4.3 Η ισορροπία ελέγχου – αυτονομίας: το επίπεδο των άτυπων σχέσεων

Οι δημόσιες επιχειρήσεις απολάμβαναν τυπικά *διοικητικής-διαχειριστικής* και *οικονομικής-περιουσιακής* αυτοτέλειας (Προβόπουλος, 1982, σελ. 96-100˙ Αναστόπουλος, 1987, σελ. 129). Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΔΕΚΟ νοείτο κατά βάση απέναντι στο κράτος και αποσκοπούσε στην καλύτερη επιτέλεση της αποστολής τους μέσω της διασφάλισης μεγαλύτερης ευελιξίας. Από την πλευρά του πολιτικού συστήματος, παρατηρούνταν συχνές υπερβάσεις και τάσεις κατάχρησης των (τυπικών και άτυπων) δυνατοτήτων ελέγχου, προς εξυπηρέτηση άλλων σκοπιμοτήτων. Ωστόσο, στην πράξη οι επιχειρήσεις διέθεταν ορισμένο βαθμό ανεξαρτησίας και περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, πέραν του ρόλου τους ως «εντολοδόχων» της κυβέρνησης.

Παραβίαση της αυτοτέλειας και άτυπες παρεμβάσεις

Το περιεχόμενο της κρατικής εποπτείας επί των ΔΕΚΟ δεν ήταν απολύτως σαφές και, σε συνδυασμό με τη γενικότερη τάση κομματικοποίησης του δημόσιου τομέα (Μουζέλης, 2002, 2005˙ Sotiropoulos, 2004˙ Παπούλιας 2007α), τα όρια και η σκοπιμότητα του πολιτικού ελέγχου συχνά υπερέβαιναν το προδιαγεγραμμένο πλαίσιο. Η τυπική κατοχύρωση της αυτοτέλειας των επιχειρήσεων στην πράξη αποτελούσε μάλλον κενό γράμμα, καθώς η φύση και η ένταση των κυβερνητικών παρεμβάσεων καθιστούσαν τις ΔΕΚΟ ουσιαστικά εξαρτημένες και καθοδηγούμενες από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία (*το μακρύ χέρι της κυβέρνησης*)55. Ο τρόπος αντίληψης και άσκησης του πολιτικού ελέγχου αντιστοιχούσε συχνά σε πολιτική χειραγώγηση και όχι στη (θεμιτή) ανάγκη δημοκρατικού ελέγχου. Οι συχνές αλλαγές των διοικήσεων των ΔΕΚΟ αλλά και η αναγωγή της περιοδικότητας αντικατάστασής τους στις κυβερνητικές μεταβολές και τις φάσεις των εκλογικών κύκλων αναδεικνύει (άλλη) μια όψη της εν λόγω εξάρτησης. Σε αυτήν την περίπτωση, η «κρατικιστική» λογική, ως έκφραση της υπερβολικής εκδοχής παρέμβασης και ρυθμιστικού ελέγχου του κράτους στην οικονομία (Γάτσιος, 1993), αναπαραγόταν με ιδιαίτερη ένταση στο πεδίο των ΔΕΚΟ.

Το φαινόμενο των μη-δικαιολογημένων και κατά κανόνα άτυπων και επιζήμιων κυβερνητικών παρεμβάσεων έχει επισημανθεί επανειλημμένως για τις τρεις υπό μελέτη επιχειρήσεις. Παρά τις τυπικές προβλέψεις περί διοικητικής αυτοτέλειας, το κράτος επενέβαινε με διαρκή και έντονο τρόπο στο σύνολο των δραστηριοτήτων (προσλήψεις, προμήθειες, επενδύσεις, τιμολόγια, χρηματοδότηση, συνδέσεις) και των καθημερινών λειτουργιών. Η ασάφεια του θεσμικού πλαισίου και η απουσία κυρώσεων ενίσχυε τις τάσεις παρεμβατισμού, τα κριτήρια του οποίου συχνά αντιστοιχούσαν στην εφαρμογή (νομότυπων) πολιτικών, οι οποίες ήταν, όμως, ουσιαστικά ασύμβατες με την αποστολή

55. Τσούκας και Παπούλιας, *Το ΒΗΜΑ*, 04/02/2001.

των ΔΕΚΟ. Ο κρατικός παρεμβατισμός προκαλούσε περαιτέρω σειρά λειτουργικών και οργανωτικών στρεβλώσεων στο επίπεδο των ενδο-επιχειρησιακών λειτουργιών,[56] καθιστώντας σε αρκετές περιπτώσεις τις σχέσεις των διοικήσεων με τους πολιτικούς τους προϊσταμένους συγκρουσιακές. Ο άτυπος χαρακτήρας των παρεμβάσεων δημιουργούσε επίσης ζήτημα λογοδοσίας και σύγχυση ως προς τα όρια και την απόδοση των ευθυνών για τις αποφάσεις και τις εφαρμοζόμενες πολιτικές,[57] καθώς οι πολιτικές-κομματικές εμπλοκές συνδέονταν συνήθως με σκοπιμότητες που διέφευγαν των ορίων των θεσμικών διαδικασιών εποπτείας και ελέγχου των ΔΕΚΟ.

Οι περιορισμοί του μοντέλου «εντολέα-εντολοδόχου»

Η σχέση μεταξύ του πολιτικού συστήματος και των ΔΕΚΟ αποτελεί μια τυπική περίπτωση εκχώρησης εξουσίας, η οποία εμφάνιζε τις θεωρητικές αναλογίες του σχήματος «*εντολέα-εντολοδόχου*» (*principal-agent*). Η υπαγωγή των επιχειρήσεων στον έλεγχο των κυβερνήσεων στην πράξη συναντούσε συναφείς περιορισμούς με το *πρόβλημα του εντολοδόχου*, οι οποίοι καθιστούσαν δυσχερή τον απόλυτο έλεγχο και ενίσχυαν τις δυνατότητες απόκλισης από τις οδηγίες και τον έλεγχο του *εντολέα* (Furubotn and Richter, 1998, σελ. 27-28˙ Thatcher and Sweet, 2003). Οι περιορισμοί προκύπτουν από πρακτικές αδυναμίες συμμόρφωσης, συντονισμού, κόστη διαπραγμάτευσης, επίβλεψης και επιβολής, ασυμμετρία πληροφόρησης και περιθώρια διακριτικής ευχέρειας μεταξύ των επιπέδων και των εμπλεκόμενων δρώντων (North, 1989˙ Thatcher, 2002). Παράλληλα, η τεχνική φύση των θεμάτων προσέδιδε στις ΔΕΚΟ ένα επιπλέον συγκριτικό πλεονέκτημα (τεχνογνωσία) έναντι των οργάνων εποπτείας. Η χρήση της διακριτικής ευχέρειας μπορούσε να κατευθυνθεί προς την επαναφορά της λειτουργίας των επιχειρήσεων στη θεσμική αποστολή εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος ή σε μετατόπιση από την ικανοποίηση των συμφερόντων των κυβερνήσεων στην επιδίωξη των συμφερόντων των διοικήσεων, των εργαζομένων ή άλλων συνδεόμενων συμφερόντων, υπόθεση που διερευνάται αναλυτικά στη συνέχεια του βιβλίου (κεφ. 4).

---

56. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ (περίληψη)*, σελ.12˙ Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΕΥΔΑΠ*, σελ. 63-65.

57. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ*, σελ.71˙ *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ*, σελ.119-120˙ Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΕΥΔΑΠ*, σελ. 63.

3. Πολίτες και Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας

Η σχέση κράτους–ΔΕΚΟ–πολιτών περιλαμβάνει μια πολιτική (έμμεση) και μια εμπορική/συναλλακτική (άμεση) διάσταση. Συναρτήσει αυτής της διάκρισης, τα χαρακτηριστικά της τριμερούς αλληλεπίδρασης διαμορφώνονται με αντίστοιχη αναφορά τη διττή προσέγγιση των αποδεκτών α) ως *χρηστών*, στο πλαίσιο της άμεσης σχέσης παροχής και συναλλαγής με τις ΔΕΚΟ (κεφ. 3.1) και β) ως μελών του ευρύτερου πολιτικά οργανωμένου συνόλου, στο πλαίσιο της διαμεσολαβούμενης από το κράτος σχέσης με τις ΔΕΚΟ (κεφ. 3.2).

3.1 Η σχέση ΔΕΚΟ–πολιτών στο πλαίσιο των κρατικών μονοπωλίων

Ο κρατικομονοπωλιακός χαρακτήρας της σχέσης ΔΕΚΟ-πολιτών προδιαγράφει εν πολλοίς τον αποδιδόμενο ρόλο και τα κριτήρια προσδιορισμού των αποδεκτών εντός του συστήματος παροχής των ΥΚΩ (κεφ. 3.1.1). Ο τρόπος αντίληψης των αποδεκτών καθορίζει σε πρακτικό πλαίσιο το πλαίσιο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των δύο μερών, καθώς και τους μηχανισμούς προστασίας (κεφ. 3.1.2). Συναρτήσει αυτών των στοιχείων, διαμορφώνονται παράλληλα οι ειδικότεροι όροι της συναλλαγής και οι αρχές παροχής των υπηρεσιών (κεφ. 3.1.3).

3.1.1 Χαρακτηριστικά των αποδεκτών

Στο πλαίσιο της θετικής παρέμβασης του κράτους για την παροχή υπηρεσιών στην κοινωνία, οι αποδέκτες των ασκούμενων πολιτικών προσλαμβάνουν χαρακτηριστικά που παραπέμπουν σε ένα διακριτό (ιδεοτυπικό) μοντέλο αναφοράς. Συγκεκριμένα, οι αποδέκτες των ΥΚΩ στο μοντέλο της δημόσιας διαχείρισης εμφανίζουν τις ιδιότητες και τα χαρακτηριστικά του *«χρήστη»* δημόσιας/κοινωφελούς υπηρεσίας (α). Δεδομένου, ωστόσο, ότι οι συναφείς κατηγορίες αποτελούν θεωρητικά μοντέλα, ως εκ τούτου δεδομένες κατασκευές, στην πράξη τα στοιχεία του ιδεοτύπου υπόκεινται σε σχετικοποίηση και διαφοροποιούνται, αναλόγως των συνθηκών και των ιδιαίτερων στοιχείων κάθε περίπτωσης (β).

α. Το ιδεοτυπικό μοντέλο: οι αποδέκτες ως «χρήστες»

Το κανονιστικό υπόδειγμα της *δημόσιας υπηρεσίας*, στο οποίο ως ένα βαθμό βασίστηκε το σύστημα οργάνωσης και λειτουργίας των τομέων κοινής ωφέλειας στην Ελλάδα, αντιστοιχεί σε ένα ρόλο αποδέκτη, ο οποίος στη σχέση του με το μηχανισμό παροχής των υπηρεσιών νοείται ως «*χρήστης*»[58] (Chevallier, 1985˙ Jeannot, 1998˙ Σπανού, 2000, σελ. 376 κ.επ.). Η προσέγγιση του αποδέκτη ως «*χρήστη*» βρίσκεται στον αντίποδα του προτύπου του «*διοικουμένου/υπηκόου*»[59] και θεμελιώθηκε σε μια αντίληψη η οποία τοποθετεί τις σχέσεις κράτους – πολιτών στη βάση της παροχής, της εξυπηρέτησης και της ωφέλειας των τελευταίων, προδιαγράφοντας συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις για τις δύο πλευρές (Laroque, 1933˙ Chevallier, 1985˙ 1992˙ Debouy, 1996˙ Jeannot, 1998). Στην εν λόγω θεώρηση, οι αποδέκτες αντιμετωπίζονται όχι ως παθητικά υποκείμενα αλλά ως ενεργοί συμμέτοχοι στη διαδικασία διαμόρφωσης του δημόσιου συμφέροντος, κριτήριο που προσδίδει στις κρατικές δομές την αναγκαία νομιμοποίηση (Chevallier, 1985, 1992).

Η σχέση *δημόσιας υπηρεσίας* και *χρήστη* περιγράφει μια αντίληψη του πλαισίου των αναγκών και των εξ αυτών απορρέοντων δικαιωμάτων, το κέντρο βάρους της οποίας εντοπίζεται στο δημόσιο και το κοινωνικό στοιχείο (κοινωνικά δικαιώματα). Η έννοια του *χρήστη* αναφέρεται εν προκειμένω σε ένα υπόδειγμα παροχής *συλλογικών* υπηρεσιών, το οποίο διαφοροποιείται από το αγοραίο μοντέλο (Vienney, 1996, σελ. 161-162). Οι ανάγκες του κοινού θεωρούνται ως *συλλογικές* και *αντικειμενικές* (Σπανού, 2000, σελ. 380, 445) και οι χρήστες προσεγγίζονται λιγότερο ως άτομα και περισσότερο ως συλλογικά υποκείμενα (Jeannot, 2007, σελ. 40-41). Βασικές αρχές από τις οποίες απορρέουν τα αντίστοιχα δικαιώματα αποτελούν η *ισότητα*, η *πρόσβαση*, η *ουδετερότητα*, η *συνέχεια*, η *ομοιομορφία*, η *αλληλεξάρτηση*, η *αλληλεγγύη* και η *νομιμότητα* (Debouy, 1996, σελ. 73-75˙ Nicinsky, 2001, σελ. 34-39).

Ωστόσο, οι δεσμοί με τη σφαίρα της αγοράς είναι υπαρκτοί. Ο χρήστης τοποθετείται στον ενδιάμεσο χώρο μεταξύ του «*διοικουμένου*» και του «*πελάτη*», συνδυάζοντας χαρακτηριστικά και των δύο (ιδεο)τύπων (Paradeise, 1992). Αυτή η διττή αναφορά προσδιορίζει τη θέση του χρήστη στο όριο της δημόσιας και της ιδιωτικής σφαίρας, ενσωματώνοντας στοιχεία από τα διαφορετικά πεδία (Σπανού, 2000, σελ. 423-431). Υπό μια ευρύτερη οπτική, τα χαρακτηριστικά των αποδεκτών, επιμερισμένα σε διαφορετικές κατανομές μεταξύ της αγοραίας/εμπορικής διάστασης και της δημόσιας υπηρεσίας,

---

58. Για την έννοια του χρήστη, βλ. αναλυτικά Chevallier, 1985˙ Jeannot, 1998˙ Σπανού, 2000, σελ. 376-435.

59. Το μοντέλο του «*διοικουμένου*» παραπέμπει σε μια αυστηρή θεώρηση των ατόμων ως υποκείμενων σε διαμορφωμένους νόμους και κανόνες και υπονοεί σημαντικό βαθμό παθητικότητας (Quin, 1997). Ουσιαστικά, παραπέμπει στη σχέση «εξουσίας» μεταξύ κράτους – πολιτών, με βασικό χαρακτηριστικό την υποταγή των τελευταίων στους (μονομερώς επιβαλλόμενους) κανόνες που θέτει το κράτος (Αναλυτικά, *βλ.* Chevallier, 1985˙ Σπανού, 2000, σελ. 367-376).

καθιστούν το χρήστη το σημείο εξισορρόπησης του ατομικού και του δημόσιου συμφέροντος (Nicinsky, 2001). Η διάκριση βρίσκει σαφή αναλογία στη διττή φύση των μηχανισμών παροχής των ΥΚΩ μέσω των δημόσιων επιχειρήσεων, όπως αναλύθηκε παραπάνω στο κεφ. 2.2.3, παρότι ο ειδικότερος προσδιορισμός του περιεχομένου και των δικαιωμάτων που συνεπάγεται η εν λόγω ιδιότητα στην πράξη δεν είναι εξίσου σαφής.

Το καθεστώς του χρήστη δεν παρέχει μόνο δικαιώματα αλλά συνεπάγεται ορισμένες γενικές και ειδικές υποχρεώσεις, όπως η καταβολή του τιμήματος της υπηρεσίας, η αποδοχή και η υπαγωγή στις τροποποιήσεις του τρόπου διοίκησης των υπηρεσιών, ο σεβασμός στους ειδικούς κανόνες κάθε τομέα και της διαδικασίας παροχής, *κ.α.* (Debouy, 1996, σελ. 77-79). Οι υποχρεώσεις αυτές συνήθως δεν είναι διαπραγματεύσιμες και επιβάλλονται μονομερώς από την πλευρά της προσφοράς, εν προκειμένω των ΔΕΚΟ και του κράτους. Ο ιδεότυπος του χρήστη συνδέεται επίσης με ορισμένους περιορισμούς όσον αφορά την ελευθερία δράσης των ατόμων, όπως για παράδειγμα την αδυναμία «*επιλογής*» ή «*εξόδου*» (Hirschman, 1970, 1980) από τη σχέση με τις (μονοπωλιακές) κρατικές υπηρεσίες, αλλά και τις αρνητικές όψεις του συγκεντρωτικού («*εκ των άνω*») προσδιορισμού των αναγκών και των παροχών (αδυναμίες του *πατερναλιστικού* προτύπου), της μη αναγνώρισης της διαφορετικότητας και των ανισοτήτων επιρροής, πρόσβασης και πόρων (Σπανού, 2000, σελ. 384-417).

β. Τα εμπειρικά δεδομένα

Την περίοδο λειτουργίας των ΔΕΚΟ ως (αμιγώς) δημόσιων επιχειρήσεων, οι ιδιότητες των αποδεκτών εμφάνιζαν αναλογίες με το πρότυπο του *χρήστη*, ωστόσο οι σχετικές αναφορές δεν εντάσσονταν σε ένα συστηματικό και οργανωμένο πλαίσιο. Η αντιμετώπιση των αποδεκτών των ΥΚΩ ήταν αποσπασματική και η πρακτική απόδοση των ιδιοτήτων και των χαρακτηριστικών τους στις τρεις υπό μελέτη περιπτώσεις παρέπεμπαν σε μάλλον ανομοιογενή κριτήρια.

Τηλεπικοινωνίες

Στα νομοθετήματα και τα καταστατικά κείμενα λειτουργίας του ΟΤΕ και της τηλεπικοινωνιακής αγοράς στο δημόσιο καθεστώς παρατηρείται απουσία οποιασδήποτε συμπερίληψης των εννοιών του *χρήστη*, *πελάτη* ή *καταναλωτή* των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών. Στον ιδρυτικό νόμο[60] εντοπίζονται γενικές αναφορές στο «*κοινό*», όρος που χρησιμοποιείτο και στις Εκθέσεις Πεπραγμένων της πρώτης περιόδου.[61] Στις Ετήσιες Εκθέσεις και στους Τηλεφωνικούς Κανονισμούς, μέσω των οποίων ρυθμίζονταν ειδικότερα οι σχέσεις του Οργανισμού με το κοινό,[62] οι πελάτες του ΟΤΕ αναφέρονταν

60. ΝΔ 1049/1949.

61. *Βλ.* Συνοπτική Έκθεσις Πεπραγμένων 1949-1955 (1956), Εκθέσεις επί του Ισολογισμού και των πεπραγμένων του ΟΤΕ ΑΕ ετών 1958 (1960), 1959 (1960).

62. Τηλεφωνικός Κανονισμός ΟΤΕ (ΦΕΚ 820/Β/1969, ΦΕΚ 678/Β/1984) και τροποποιήσεις.

σχεδόν αποκλειστικά ως «*συνδρομητές*». Την περίοδο της κοινωνικοποίησης εμφανίστηκε παράλληλα ο όρος «*πολίτης*» (ή και γενικότερου τύπου αναφορές στις ανάγκες εξυπηρέτησης «*του κοινωνικού συνόλου*»)[63], ο οποίος μάλιστα έλαβε και επίσημο χαρακτήρα στο πλαίσιο των υπηρεσιακών δομών των σχέσεων του ΟΤΕ με το κοινό.[64] Η έννοια του «*συνδρομητή*», η οποία οριζόταν με τεχνικούς όρους, διατηρήθηκε ως βασική αναφορά μέχρι το 1993.[65] Έκτοτε, εν όψει και της ανάγκης υιοθέτησης όρων περισσότερο συμβατών με το πλαίσιο της επικείμενης μετοχοποίησης-αποκρατικοποίησης και της απελευθέρωσης της αγοράς, η απόδοση των αποδεκτών ως *συνδρομητών* περιορίζεται κυρίως στο πλαίσιο των συμβάσεων και εμφανίζονται σταδιακά οι όροι *χρήστες*, *πελάτες* και *καταναλωτές* (βλ. παρακάτω, Μέρος Β', κεφ. 3.2.3).

Ηλεκτρική ενέργεια

Η εικόνα στο πεδίο της ηλεκτρικής ενέργειας αποκλίνει, τουλάχιστον σε επίπεδο διατυπώσεων, από τον κυρίως τεχνικό προσδιορισμό που διακρίνει την προσέγγιση των αποδεκτών στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Οι αποδέκτες των υπηρεσιών της ΔΕΗ χαρακτηρίζονταν εξ αρχής ως «*καταναλωτές*»,[66] «*πελάτες*»[67] και εν γένει «*κοινό*».[68] Οι όροι αυτοί, παρότι δεν προσδιορίζονταν ακριβώς και στην πράξη είχαν μάλλον περιορισμένη αντιστοιχία με το ουσιαστικό περιεχόμενο των διατυπώσεων, αντανακλούσαν ως ένα βαθμό μια περισσότερο οικονομικά–εμπορικά προσανατολισμένη αντίληψη για το ρόλο των αποδεκτών. Ωστόσο, η συγκεκριμένη απόδοση είναι αμφίβολο ότι είχε γίνει συνειδητά ιδίως όσον αφορά το αντίστοιχο νόημα των χρησιμοποιούμενων όρων στο πλαίσιο της αγοράς.

Ύδρευση

Στον τομέα των υπηρεσιών ύδρευσης, οι αποδέκτες προσεγγίζονταν υπό μια μάλλον τεχνική/λειτουργική οπτική, αναφερόμενοι ως: «*ιδιοκτήτες ακινήτων*», «*καταναλωτές*», «.. *κάτοικοι, επιχειρήσεις, εν γένει χρήστες…*», «*συνδεδεμένοι*» και «*υπόχρεοι*».[69] Οι κανονισμοί λειτουργίας των δικτύων έδιναν έμφαση στην ιδιότητα των ιδιοκτητών ακινήτων (ή οικοπέδων), χωρίς να υφίσταται ένα πλαίσιο συγκεκριμένων ή ενιαίων αρχών. Με την έξοδο της ΕΥΔΑΠ από το δημόσιο τομέα (1992) καταγράφεται για πρώτη φορά

63. Έκθεση Πεπραγμένων 1988, σελ. 28, 1992, σελ. 3.
64. Πρόκειται το «Κεντρικό Γραφείο Σχέσεων με τον Πολίτη», το οποίο συνεστήθη το 1986.
65. Ν. 2167/1993, άρθρ.2, παρ.ιε, άρθρ.21, παρ.γ.
66. Ν. 1468/1950, ΠΔ 28.1.1951, ΠΔ 23.12.1953/8.1.1954, ΝΔ 3785/1957, Εκθέσεις Πεπραγμένων και Ισολογισμοί ΔΕΗ (1952-1980), Εκθέσεις Συμβουλίου Ελέγχου ΔΕΗ (1951-1976).
67. Εκθέσεις Πεπραγμένων και Ισολογισμοί ΔΕΗ (1952-1983)˙ Εκθέσεις Συμβουλίου Ελέγχου ΔΕΗ (1951-1976).
68. Ν. 1468/1950.
69. ΒΔ της 15/6-20/7/55, Ν. 1068/1980, ΠΔ 6/1986.

αναφορά στους «*χρήστες*»,[70] ενώ από το 2000 (εισαγωγή σε ΧΑ), χρησιμοποιείται σχεδόν αποκλειστικά ο όρος «*καταναλωτές*».

Σημειολογικές παρατηρήσεις και η απουσία πλαισίου

Η επιλογή και η χρήση των διαφορετικών όρων, παρότι εμφανίζεται με τρόπο αποσπασματικό και μάλλον ασαφή ως προς τις πρακτικές υποχρεώσεις και τα απορρέοντα δικαιώματα, αποδίδει ως ένα βαθμό την αντίληψη για το ρόλο και τα χαρακτηριστικά των αποδεκτών στο δημόσιο μοντέλο των ΥΚΩ. Στις τηλεπικοινωνίες, ο κυρίαρχος όρος «*συνδρομητής*», υποδήλωνε την τεχνική/ουδέτερη φύση της σχέσης, κρίσιμο στοιχείο της οποίας αποτελούσε η διαδικασία προσχώρησης στη συναλλαγή και η υποχρέωση καταβολής οικονομικού ανταλλάγματος για την παρεχόμενη υπηρεσία. Στη ΔΕΗ, η ήδη από τον ιδρυτικό νόμο χρήση του όρου «*καταναλωτές*» αντανακλούσε, τουλάχιστον σε επίπεδο ορολογίας, μια περισσότερο προσανατολισμένη στην αγορά αντίληψη, με αμφίβολη όμως σημασία ως προς τις πρακτικές της προεκτάσεις. Στις υπηρεσίες ύδρευσης-αποχέτευσης, η έμφαση στην ιδιότητα των αποδεκτών ως «*ιδιοκτητών ακινήτων*», προσδιόριζε το ρόλο τους συναρτήσει ενός μάλλον τεχνικού κριτηρίου, το οποίο αφορούσε τις υποχρεώσεις που απέρρεαν από τη σχέση ιδιοκτησίας και τους γενικούς όρους χρήσης των δημόσιων υποδομών.

Οι χρησιμοποιούμενοι όροι είναι μάλλον αμφίβολο ότι αντανακλούν ή υπονοούν κάποια σαφή προσπάθεια υπαγωγής των αποδεκτών των ΥΚΩ σε συγκεκριμένες (ενιαίες) κατηγορίες. Σε καμμία από τις τρεις περιπτώσεις οι αναφορές δεν αντιστοιχούσαν σε ένα οργανωμένο και ομοιογενές πλαίσιο, αλλά εμφανίζονταν διάσπαρτες και μάλλον αποσπασματικές. Η επιλογή των όρων διέφερε τόσο σε διατομεακό επίπεδο όσο και σε επίπεδο διαχρονικής εξέλιξης εντός κάθε τομέα, χωρίς να διακρίνεται κάποιο κοινό –κάθετο ή οριζόντιο– συνδετικό κριτήριο. Παράλληλα, η συνδυαστική και συχνά αδιαφοροποίητη χρήση των εννοιών υποδήλωνε την απουσία μιας συγκροτημένης αντίληψης για το ρόλο των αποδεκτών εντός του πλαισίου πολιτικής και του συστήματος παροχής των ΥΚΩ και ενδεχομένως την αδυναμία (ή την αδιαφορία) οργανωμένης αντιμετώπισής τους ως αυτοτελούς συνόλου από την πλευρά του κράτους και των επιχειρήσεων.

3.1.2 Δικαιώματα, υποχρεώσεις και μηχανισμοί προστασίας

Οι σχέσεις των ΔΕΚΟ με τους πολίτες προσδιορίζονταν κατ'αρχάς σε επίπεδο νομοθεσίας, κανονισμών και συμβάσεων (συμβολαίων), μέσω των οποίων εξειδικεύονταν οι όροι παροχής των υπηρεσιών και το πλαίσιο των εκατέρωθεν δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Το θέμα, ωστόσο, δεν εξαντλείτο στη νομική σφαίρα. Η πολιτική της δημόσιας

70. ΠΔ 139/1992.

διαχείρισης των ΥΚΩ συνδεόταν με ευρύτερες απαιτήσεις κοινωνικής-πολιτικής φύσης, οι οποίες δεν ήταν διατυπωμένες ρητώς στα νομικά κείμενα. Ο κρατικομονοπωλιακός χαρακτήρας των ΔΕΚΟ συνεπαγόταν παράλληλα σημαντικούς περιορισμούς στα δικαιώματα των πολιτών και αντιστοίχως αυστηρότερες υποχρεώσεις για τις επιχειρήσεις. Οι όροι της (άμεσης) συναλλαγής αφορούσαν εν προκειμένω δικαιώματα και δυνατότητες που προσδιορίζονταν από την (κρατικομονοπωλιακή) λειτουργία της αγοράς και το (δημόσιο) χαρακτήρα των ΔΕΚΟ.

α. Το πλαίσιο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων

Παρότι οι άμεσες σχέσεις των ΔΕΚΟ με τους πελάτες τους ρυθμίζονταν κατά βάση από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου (Σπηλιωτόπουλος, 1963, σελ. 138-141), τα προβλεπόμενα δικαιώματα και υποχρεώσεις και το αντίστοιχο πλαίσιο κατοχύρωσης και προστασίας προσδιορίζονταν εν πολλοίς από το δημόσιο χαρακτήρα του συστήματος παροχής, ήτοι την κρατική ιδιοκτησία των ΔΕΚΟ, τη μονοπωλιακή δομή των τομέων και την υπαγωγή τους στον έλεγχο του πολιτικού συστήματος. Η διάκριση των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών διαστάσεων των δικαιωμάτων αποτελεί το σημείο αφετηρίας για τον προσδιορισμό του ειδικότερου περιεχομένου τους, αλλά και την κατανόηση της αναδιάταξης που υπέστησαν ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης.

Σύμφωνα με την τυπολογία του Marshall (Marshall and Bottomore, 1950), τα δικαιώματα που συνθέτουν την ιδιότητα του πολίτη διακρίνονται σε *ατομικά*, *πολιτικά* και *κοινωνικά*. Με κριτήριο το ρόλο του κράτος, η πρώτη κατηγορία υπαγορεύει την αποχή (μη-παρέμβαση) στο επίπεδο της ιδιωτικής σφαίρας δράσης των ατόμων, η δεύτερη αφορά την αξίωση διασφάλισης δυνατοτήτων πολιτικής συμμετοχής και έκφρασης και η τρίτη προϋποθέτει τη θετική (δημόσια) παρέμβαση για την ικανοποίηση ορισμένων βασικών κοινωνικών αναγκών.[71]

Η αναγωγή των παραμέτρων λειτουργίας του δημόσιου μοντέλου παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ σε αυτήν την τυπολογία φαίνεται να αποδίδει έμφαση στο τρίτο στοιχείο. Η αναγνώριση της υποχρέωσης ικανοποίησης ορισμένων βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου από το κράτος αποτελεί το συνδετικό κρίκο μεταξύ των *αναγκών* και των *δικαιωμάτων,* μέσω των οποίων εξειδικεύεται η (πολιτική) ανταπόκριση στις πρώτες, εν προκειμένω ως επιλογή οργάνωσης του συστήματος παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ εντός του δημόσιου τομέα. Υπό αυτήν την οπτική, στη συνέχεια τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των αποδεκτών των ΥΚΩ προσεγγίζονται σε τρία επίπεδα, αναλόγως της γενικής ή της ειδικής αναφοράς και του κοινωνικού (συλλογικού), πολιτικού ή οικονομικού χαρακτήρα των αντίστοιχων αξιώσεων.

71. Αναλυτικότερα *βλ.* Σπανού, 2005, σελ. 84-111.

Γενικές αρχές και η κοινωνική διάσταση

Τα *κοινωνικά* δικαιώματα βρίσκονται στον πυρήνα των αποφάσεων παρέμβασης και παροχής υπηρεσιών από το κράτος. Η υπαγωγή των παραγωγικών λειτουργιών των ΥΚΩ στο δημόσιο έλεγχο υπονοούσε συγκεκριμένη στόχευση όσον αφορά τα δικαιώματα των πολιτών και τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών, εν μέρει υπό μια λογική «*απο-εμπορευματοποίησης*» (Esping-Andersen, 1995), χωρίς ωστόσο να διατυπώνεται ρητώς στα θεσμικά κείμενα. Παράλληλα με την οικονομική διάσταση, η ανάπτυξη των ΔΕΚΟ στηρίχθηκε σε κοινωνικές και πολιτικές αρχές *καθολικής πρόσβασης, ισότητας* και *αναδιανεμητικής δικαιοσύνης*, η ικανοποίηση των οποίων ήταν αμφίβολη στο πλαίσιο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.

Η πρόβλεψη καθολικής *πρόσβασης* και η ασκούμενη τιμολογιακή πολιτική αποσκοπούσαν στη διασφάλιση της δυνατότητας απόληψης των υπηρεσιών χωρίς διακρίσεις (*ισότητα*) και σε τιμές προσιτές για το σύνολο των πολιτών. Σε αντιδιαστολή με τους κανόνες της αγοράς, οι τιμές των ΥΚΩ δεν εξαρτώνταν μονοσήμαντα από το κόστος παραγωγής αλλά (και) από την κοινωνική τους ωφέλεια. Οι έμμεσες επιδοτήσεις δημιουργούσαν ενιαίες συνθήκες παροχής για το σύνολο του πληθυσμού (κοινωνική και εδαφική συνοχή) και συνδέονταν με τη διάσταση της *κοινωνικής αλληλεγγύης.* Η υποχρέωση *ενιαίας* και *καθολικής* παροχής συνιστούσε σαφώς απόρροια της εφαρμογής της αρχής της *ισότητας* των διοικουμένων απέναντι στις δημόσιες υπηρεσίες (Σπηλιωτόπουλος, 1963, σελ. 141˙ Δελλής, 2008α, σελ. 82-83). Τέλος, σημαντική (διαδικαστική) παράμετρο αποτελούσε η πρόβλεψη της συνεχούς και αδιάκοπης παροχής των ΥΚΩ (*αρχή της συνέχειας*) (Φορτσάκης, 2001, σελ. 157 *κ.επ.*˙ Δελλής, 2008α, σελ. 81-82).

Ειδικές ρυθμίσεις και η οικονομική-εμπορική διάσταση

Τα δικαιώματα των αποδεκτών ως άμεσων (τελικών) *χρηστών* συνδέονταν με την αρχή της *καθολικής* και *ισότιμης πρόσβασης* σε προσιτές τιμές και εξειδικεύονταν μέσω των ρυθμίσεων που προσδιόριζαν το κόστος των υπηρεσιών, τις προδιαγραφές ποιότητας και τους όρους εξυπηρέτησης και επικοινωνίας. Όσον αφορά την ιεράρχηση των επιμέρους στοιχείων, κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας των ΔΕΚΟ, προτεραιότητα αποτελούσε η ικανοποίηση της ζήτησης (ποσοτικό κριτήριο), δηλαδή η επέκταση των δικτύων, προκειμένου να καταστεί δυνατή η *πρόσβαση* στις κοινωφελείς υπηρεσίες στο σύνολο της χώρας (Κιουλάφας, 1999˙ Rapanos, 2000, σελ. 2) και σε μικρότερο βαθμό οι ποιοτικές προδιαγραφές. Η πολιτική παροχής των ΥΚΩ συνίστατο επιγραμματικά στην καθολική παροχή ενιαίων υπηρεσιών, προσιτού κόστους και σχετικώς ικανοποιητικής ποιότητας, η οποία έχει χαρακτηριστικά περιγραφεί ως «*φθηνές υπηρεσίες για όλους*»[72]. Η συλλογική διάσταση της παροχής είναι εμφανής, μη επιτρέποντας σημαντικές διαφοροποιήσεις στους όρους της εμπορικής συναλλαγής των ΔΕΚΟ με τους αποδέκτες.

72. Προσωπικές συνεντεύξεις.

Η διαμεσολάβηση του κράτους και η πολιτική διάσταση

Το δημόσιο καθεστώς διαχείρισης των τομέων ΥΚΩ, όπως ήδη αναλύθηκε, υπήγαγε τις ΔΕΚΟ στο πεδίο ελέγχου του πολιτικού συστήματος. Δεδομένης της διαδικασίας διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών στο αντιπροσωπευτικό σύστημα (έμμεση συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων), η σχέση ΔΕΚΟ-πολιτών αποκτούσε υπό μια έννοια (και) πολιτική διάσταση. Στο πλαίσιο αυτό, ο κυβερνητικός έλεγχος των δημόσιων επιχειρήσεων, ως τμήματος του μηχανισμού υλοποίησης των πολιτικών του κράτους, είχε έμμεση αναφορά στους πολίτες (ως σύνολο), εγείροντας αντίστοιχα αξιώσεις συλλογικής συμμετοχής, κατ'αναλογία του περιεχομένου των πολιτικών δικαιωμάτων της τυπολογίας του Marshall (Marshall and Bottomore, 1950).

β. Κατοχύρωση και μηχανισμοί προστασίας των δικαιωμάτων

Η τυπική θέσπιση ή καταγραφή ενός δικαιώματος δεν συνεπάγεται αυτόχρημα και την ουσιαστική κατοχύρωση της αντίστοιχης αξίωσης στην πράξη (Σπανού, 2005). Η ισχύς των δημόσιων επιχειρήσεων έναντι των πολιτών, λόγω μεγέθους αλλά και εξαιτίας της μονοπωλιακής φύσης της δραστηριότητας, εγκαθίδρυε μια σαφώς άνιση σχέση υπέρ των πρώτων, καθιστώντας αναγκαία την πρόβλεψη μέσων προστασίας και διασφάλισης των δικαιωμάτων της αδύναμης πλευράς. Ο τρόπος ενσωμάτωσης των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στις αρχές λειτουργίας των ΔΕΚΟ δύναται να εξειδικευτεί σε δύο αλληλοεξαρτώμενα επίπεδα όσον αφορά το πλαίσιο εφαρμογής (πραγμάτωση) και τους μηχανισμούς προστασίας (ενδεχόμενη παραβίαση).

Κατοχύρωση δικαιωμάτων

Σε επίπεδο *γενικών αρχών* και *κοινωνικών* κριτηρίων, η αρχή της *ισότητας* κατοχυρωνόταν μέσω του δικαιώματος καθολικής (χωρίς διακρίσεις) πρόσβασης στις ΥΚΩ και της εφαρμογής ενιαίων όρων παροχής ανά την επικράτεια. Μηχανισμό διασφάλισης της ισότητας μεταξύ των αποδεκτών και της κοινωνικής και γεωγραφικής συνοχής αποτελούσε η εφαρμογή ενιαίων τιμών και χρεώσεων, ανεξαρτήτως των σημαντικών διαφορών στο κόστος (Cartelier, 1998a, σελ. 32-33˙ Adams, 1999, σελ. 186˙ Chevallier, 2005, σελ. 84-85). Μέσω του ίδιου μηχανισμού εκφραζόταν η αρχή της *κοινωνικής δικαιοσύνης*, χρησιμοποιώντας ως μέσα αναδιανομής τις έμμεσες επιδοτήσεις μεταξύ καταναλωτών και υπηρεσιών, τα ειδικά (μειωμένα) τιμολόγια και τις επιμέρους ρυθμίσεις για ορισμένες (ευαίσθητες) κοινωνικές ομάδες. Οι σταυροειδείς επιδοτήσεις αποτελούσαν το κατ'εξοχήν εργαλείο *αναδιανεμητικής* πολιτικής και θεωρούνταν από μια άποψη η (οικονομική) έκφραση της αρχής της *ισότητας* (Rees, 1984, σελ. 20˙ Foucauld, 1995, σελ. 7˙ Adams, 1999, σελ. 186, 192-194).

Η καθολικότητα της *πρόσβασης* και η απαγόρευση της άρνησης παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες προστάτευαν παράλληλα τους τελευταίους από το ενδεχόμενο αποκλεισμού λόγω κατάχρησης της μονοπωλιακής δύναμης των επιχειρήσεων. Η αρχή

της *συνέχειας* διασφαλιζόταν μέσω ad hoc ρυθμίσεων, όπως οι περιορισμοί του δικαιώματος απεργίας του προσωπικού των ΔΕΚΟ,[73] ωστόσο η συνθήκη αυτή στην πράξη δεν κατοχυρωνόταν επαρκώς.[74] Οι *εμπορικές* προδιαγραφές και οι όροι *συναλλαγής* (ποιότητα, ενημέρωση *κ.λπ.*) δεν αντιστοιχούσαν σε συγκεκριμένες πολιτικές, αλλά ενσωματώνονταν στα νομοθετικά κείμενα τα οποία ρύθμιζαν τη λειτουργία των ΔΕΚΟ και των τομέων. Τέλος, τα δικαιώματα που συνδέονται με την *πολιτική* διάσταση της σχέσης (συμμετοχή), διασφαλίζονταν θεωρητικώς μέσω της λειτουργίας του αντιπροσωπευτικού συστήματος, στην πράξη όμως οι αντίστοιχες υποθέσεις επιδέχονται σημαντική σχετικοποίηση.

Σε επίπεδο ειδικότερων ρυθμίσεων και διαδικαστικών προβλέψεων, η κατοχύρωση των δικαιωμάτων εμφανιζόταν ασαφής και σε ορισμένες περιπτώσεις αδύναμη, ενώ σημαντικό στοιχείο, όχι μόνο σημειολογικού χαρακτήρα, αποτελεί η διαπίστωση ότι στα επίσημα κείμενα δεν εντοπίζονται αναφορές σε *δικαιώματα* χρηστών, πολιτών, συνδρομητών, καταναλωτών, *κ.λπ.* Επίσης, η εξειδίκευση και ο τρόπος πρακτικής διαχείρισης των τυπικών προβλέψεων οδηγούσε συχνά σε αποκλίσεις από τη λογική των γενικών αρχών και στη δημιουργία ανισοτήτων, συνυπολογισθέντων των περιορισμών που οφείλονται στις διαφορετικές ικανότητες αξιοποίησης των δυνατοτήτων και των δικαιωμάτων από τα ίδια τα άτομα (Fournier *et al.*, 2003, σελ. 67-70). Βάσει των παραπάνω παρατηρήσεων, στο Διάγραμμα Δ4 συνοψίζονται το πλαίσιο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, οι μηχανισμοί θεσμικής κατοχύρωσης και ο βαθμός ικανοποίησης των προβλεπόμενων αρχών, όπως ενσωματώνονταν στο μοντέλο της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ.

73. Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθ.23, παρ.2, Ν.1365/1983, άρθ.4.

74. Πρακτικά, ο έλεγχος των απεργιών ήταν μάλλον αναποτελεσματικός.

Δ4. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΧΡΗΣΤΩΝ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΟΝΤΕΛΟ				ΒΑΘΜΟΣ ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗΣ
	ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΦΟΡΑΣ	**ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ**	**ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ**	
ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΥΚΩ	Κοινωνική διάσταση	Ισότητα Μη - διάκριση	Ενιαίοι όροι παροχής	●
		Καθολική πρόσβαση	Κάλυψη συνόλου επικρατείας	●
		Κοινωνική – εδαφική συνοχή	Ενιαίες χρεώσεις	●
		Συνέχεια	Περιορισμοί δικαιώματος απεργίας	◉
		Αλληλεγγύη Αναδιανομή	Σταυροειδείς επιδοτήσεις	●
ΑΜΕΣΗ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗ	Οικονομική διάσταση	Ποιότητα	Ελάχιστες προδιαγραφές	○
		Προσιτές τιμές	Ρύθμιση τιμολογίων	●
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ	Πολιτική διάσταση	Συμμετοχή	Αντιπροσωπευτικοί θεσμοί	○

● : ικανοποιητικός ◉ : μέτριος ○ : μη ικανοποιητικός

Θεσμοί προστασίας

Οι αποδέκτες, στο πλαίσιο του δημόσιου μοντέλου των ΥΚΩ, δεν διέθεταν ευρύ φάσμα επιλογών σε περίπτωση παραβίασης των προβλεπόμενων δικαιωμάτων. Εκτός από τις κρατικές υπηρεσίες και τις ίδιες τις δημόσιες επιχειρήσεις (οι οποίες εν πολλοίς ανήκαν στην ίδια διοικητική σφαίρα), η μοναδική διέξοδος εκτός του συστήματος ήταν η δικαστική προσφυγή, η οποία ωστόσο εμφάνιζε σημαντικούς περιορισμούς ως προς τις δυνατότητες αξιοποίησης, το απαιτούμενο κόστος και το χρόνο απόδοσης των αποτελεσμάτων. Τα ένδικα μέσα αποτελούσαν τη βασική εναλλακτική εκτός του πλαισίου λειτουργίας των ΔΕΚΟ και η σχετική ανεπάρκεια εξωτερικών ή ενδιάμεσων θεσμών προστασίας περιόριζε τις δυνατότητες υπεράσπισης των αξιώσεων των πολιτών σε περίπτωση παραβίασης. Συνυπολογιζομένης της αδυναμίας «εξόδου» ή «επιλογής» προς εναλλακτικές δυνατότητες παροχής της υπηρεσίας, στο σημείο αυτό εντοπίζεται μια σημαντική έλλειψη του τρόπου με τον οποίο οργανώθηκε το σύστημα της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ.

Μεμονωμένες προσπάθειες δημιουργίας ενδιάμεσων θεσμών (δια)μεσολάβησης υπήρξαν, αλλά παρέμειναν σε μικρή κλίμακα και περιορισμένο πλαίσιο αξιοποίησης. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι στον τομέα των τηλεπικοινωνιών οι χρήστες μπορούσαν τυπικά να υποβάλλουν αιτήσεις, παράπονα και προτάσεις σχετικά με το πλαίσιο ρύθμισης και λειτουργίας του τομέα στο Τηλεπικοινωνιακό Συμβούλιο (ΤΣ), το οποίο αποτελούσε ρυθμιστικό και εποπτικό όργανο ευρείας σύνθεσης, υπαγόμενο στην αρμοδιότητα του Υπουργείου ΤΤΤ.[75] Εκτός όμως της αδύναμης πρακτικής εφαρμογής αυτής της δυνατότητας, το ΤΣ καταργήθηκε το 1968 και οι εξουσίες του περιήλθαν στον Υπουργό Συγκοινωνιών, μεταφέροντας (πάλι) την αρμοδιότητα σε μια κεντρική διοικητική δομή.

3.1.3 Τα στοιχεία της συναλλαγής: όροι παροχής και πρόσβασης

Το σύστημα παροχής των ΥΚΩ στο κρατικομονοπωλιακό καθεστώς λειτουργούσε βάσει συγκεκριμένων προδιαγραφών και όρων συναλλαγής με τους αποδέκτες των υπηρεσιών. Το πλαίσιο παροχής και πρόσβασης για τις ΥΚΩ προσδιορίζονταν εν προκειμένω από την ασκούμενη τιμολογιακή πολιτική (α), την ποιότητα των υπηρεσιών (β), τους όρους εξυπηρέτησης, πληροφόρησης και επικοινωνίας (γ) και τις δυνατότητες συμμετοχής των αποδεκτών (δ).

α. Τιμολογιακή πολιτική

Τα τιμολόγια των ΔΕΚΟ, λόγω ευρύτερων κοινωνικών, οικονομικών και αναπτυξιακών σκοπιμοτήτων, αλλά και εξαιτίας της αντικειμενικής αδυναμίας ακριβούς υπολογισμού, δεν αντανακλούσαν το πραγματικό κόστος των υπηρεσιών.[76] Οι τιμές των κοινωφελών υπηρεσιών νοούνταν και χρησιμοποιούνταν ως μέσα άσκησης ευρύτερων δημόσιων πολιτικών (Προβόπουλος 1982˙ Georgakopoulos *et al.* 1987) και κατά κανόνα κυμαίνονταν σε χαμηλά επίπεδα, αποσυνδεδεμένες από το πραγματικό κόστος, ενώ οι αυξήσεις τους υπολείπονταν των μεταβολών του ΔΤΚ (βλ. Διάγραμμα Δ10). Τα τιμολόγια ήταν ενιαία ανά κατηγορία και εφαρμόζονταν σε σημαντική έκταση *σταυροειδείς επιδοτήσεις* (*cross subsidizations*), δηλαδή ένα είδος έμμεσης χρηματοδότησης μεταξύ υπηρεσιών και κατηγοριών χρήσης. Η πρακτική των σταυροειδών τιμολογήσεων και η διατήρηση των χρεώσεων σε χαμηλά επίπεδα αποτελούσαν τα κατ'εξοχήν χαρακτηριστικά της ακολουθούμενης τιμολογιακής πολιτικής. Ειδικές χρεώσεις και εκπτώσεις προβλέπονταν για «ευαίσθητες» κοινωνικές ομάδες, χωρίς ωστόσο ενιαία κριτήρια ή «στοχευμένες» ομάδες για τις τρεις επιχειρήσεις.

Όσον αφορά τις διαδικασίες και τα όργανα λήψης των αποφάσεων, τα τιμολόγια

75. ΝΔ 1049/1949, άρθρ.28.

76. Για μια αναλυτική παρουσίαση των κριτηρίων και των όρων τιμολόγησης στις δημόσιες επιχειρήσεις, *βλ.* Rees, 1984.

των ΔΕΚΟ εγκρίνονταν από το κράτος μέσω των (συν)αρμόδιων Υπουργείων. Η δομή των τιμολογίων ομοίαζε στην πρακτική του «*διπλού τιμολογίου*» (*two-part tariff*), περιλαμβάνοντας ένα πάγιο (σταθερό) ποσό και τη χρέωση αναλόγως της κατανάλωσης (Προβόπουλος, 1982, σελ. 73-74). Χάριν απλούστευσης, η ανάλυση που ακολουθεί εστιάζει στην πολιτική διαμόρφωσης των τιμολογίων και στις μεταβολές των τελευταίων, χωρίς να καλύπτει επιμέρους συμπληρωματικές ή ad hoc χρεώσεις (*π.χ.* τέλη σύνδεσης, κατασκευής, επέκτασης δικτύου, *κ.λπ.*). Αναλυτικά, τα τιμολόγια και οι χρεώσεις των τριών επιχειρήσεων για το σύνολο των κατηγοριών καθ'όλη την περίοδο λειτουργίας τους, παρατίθενται στο Παράρτημα (Π3), από τα οποία προκύπτουν τα σχετικά διαγράμματα.

Τηλεπικοινωνίες

Η δομή των χρεώσεων και των τελών των αστικών συνδιαλέξεων εμφάνιζε μια σημαντική ιδιαιτερότητα, καθώς λόγω τεχνικών συνθηκών ήταν ενιαία και μέχρι την ψηφιακοποίηση του δικτύου (δεκαετία 1990) δεν υπήρχε χρονοχρέωση, δηλαδή χρέωση ανάλογα με τη διάρκεια των συνδιαλέξεων (Κιουλάφας, 1999, σελ. 101). Η τιμολόγηση των υπεραστικών συνδιαλέξεων υπολογιζόταν αρχικώς στη βάση τριλέπτων (μονάδα τέλους υπεραστικών συνδιαλέξεων) και μετέπειτα ανά λεπτό, με ελάχιστο όμως τέλος τριλέπτου, ανεξαρτήτως της διάρκειας της κλήσης.[77] Στις υπεραστικές κλήσεις εφαρμόζονταν επίσης διαφορετικά κλιμάκια (αναλόγως της χιλιομετρικής απόστασης) και οι χρεώσεις αντιστοιχούσαν σε κατά πολύ υψηλότερες τιμές από τις αντίστοιχες τιμές των αστικών κλήσεων. Οι λογαριασμοί εκδίδονταν ενιαία και σε περίπτωση αμφισβήτησης από την πλευρά του συνδρομητή, υπόκειντο σε αναθεώρηση, εφόσον όμως είχαν προηγουμένως εξοφληθεί.[78]

Κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του ΟΤΕ, τα τιμολόγια των συνδιαλέξεων, κυρίως δε των αστικών, ήταν σκοπίμως χαμηλά, προς υποβοήθηση των κοινωνικών αναγκών και των οικονομικών δραστηριοτήτων των πολιτών.[79] Οι τιμές δεν αντανακλούσαν το κόστος και εφαρμόζονταν (σταυροειδείς) επιδοτήσεις μεταξύ των υπηρεσιών.[80] Η

77. Τηλεφωνικός Κανονισμός ΟΤΕ, άρθρ.93 (ΦΕΚ 678/Β/1984).

78. Τηλεφωνικός Κανονισμός (ΦΕΚ 820/Β/1969), άρθρ.99.

79. *Βλ.* ΟΤΕ: Συνοπτική Έκθεσις Πεπραγμένων 1949-1955 (σελ. 46) και Εκθέσεις επί του Ισολογισμού & των πεπραγμένων του ΟΤΕ ετών 1958 (1960, σελ. 41 και Παράρτημα), 1959 (1960, σελ. 44). Οι τιμάριθμοι των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών όπως προκύπτει από τα στοιχεία των ετησίων εκθέσεων του Οργανισμού υπολείπονταν σημαντικά τόσο των γενικών τιμαρίθμων (Τράπεζα Ελλάδος) όσο και των δεικτών τιμών και τελών πολλών βασικών αγαθών. Για μεγάλες περιόδους τα τιμολόγια έμειναν αμετάβλητα (1960-1964, 1975-1982), είτε εφαρμόστηκαν μικρής έκτασης αναπροσαρμογές.

80. Συγκεκριμένα, τα βασικά τέλη και κυρίως τα τιμολόγια της αστικής τηλεφωνίας διατηρούνταν σκοπίμως σε χαμηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα την επιδότηση των χρηστών της αστικής τηλεφωνίας από τους χρήστες της υπεραστικής και της διεθνούς τηλεφωνίας [*βλ.* Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ*, σελ. 5-7, 50, 54-55]. Σε επίπεδο γεωγραφικής διασποράς, δεδομένου του κατά πολύ

πολιτική αυτή παρέπεμπε συνειδητά στην εξυπηρέτηση κοινωνικών σκοπών (άσκηση κοινωνικής πολιτικής),[81] οι οποίοι προσδιορίζονταν και επιβάλλονταν στον ΟΤΕ ως κυβερνητικές επιλογές. Ο χαρακτηρισμός της εφαρμοζόμενης τιμολογιακής πολιτικής ως «*επωφελούς για το κοινωνικό σύνολο*»[82] και οι σχετικές ρυθμίσεις αντανακλούσαν εν προκειμένω τα κοινωνικά κριτήρια διαμόρφωσης των τιμών κατά την πρώτη περίοδο ανάπτυξης του τομέα των τηλεπικοινωνιών. Ωστόσο, στις αρχές της δεκαετίας του 1980, αναγνωρίστηκε και σταδιακά αμβλύνθηκε ο (τεχνικά) ανορθολογικός χαρακτήρας αυτής της πρακτικής. Από το 1982, τα τιμολόγια σημείωσαν αυξήσεις κατ'έτος[83] και λίγο αργότερα (μετά το 1986) ξεκίνησε η διαδικασία σταδιακής προσαρμογής των τιμών στο πραγματικό κόστος των υπηρεσιών. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι οι όποιες αυξήσεις υπολείπονταν των μεταβολών του ΔΤΚ και οι χρεώσεις των συνδιαλέξεων ήταν από τις χαμηλότερες στην Ευρώπη.[84]

Ειδικές ρυθμίσεις προέβλεπαν εκπτώσεις στα τιμολόγια των υπεραστικών και των διεθνών κλήσεων κατά τις βραδινές ώρες,[85] των νυχτερινών συνδιαλέξεων,[86] των συνδιαλέξεων Τύπου[87] και δυνατότητα καθορισμού ειδικών τιμολογίων για ορισμένες κατηγορίες κλήσεων.[88]

υψηλότερου κόστους των απομακρυσμένων περιοχών, οι συνδρομητές των μεγάλων αστικών κέντρων (χαμηλότερο κόστος) εμμέσως επιδοτούσαν τους συνδρομητές της επαρχίας.

81. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ,* σελ. 54-55. Προσωπικές συνεντεύξεις.

82. ΟΤΕ: Συνοπτική Έκθεσις Πεπραγμένων 1949-1955, σελ. 46.

83. Στοιχεία από τις ετήσιες Εκθέσεις Πεπραγμένων. Βλ. αναλυτικά στοιχεία σε Παράρτημα Π3.

84. Ιδίως όσον αφορά το βασικό τέλος και τις χρεώσεις των αστικών συνδιαλέξεων (βλ. Υπ.Εθ.Ο., 1986, *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ, σελ.* 41-43˙ Μπαμπανάσης, 1996, σελ. 113-114).

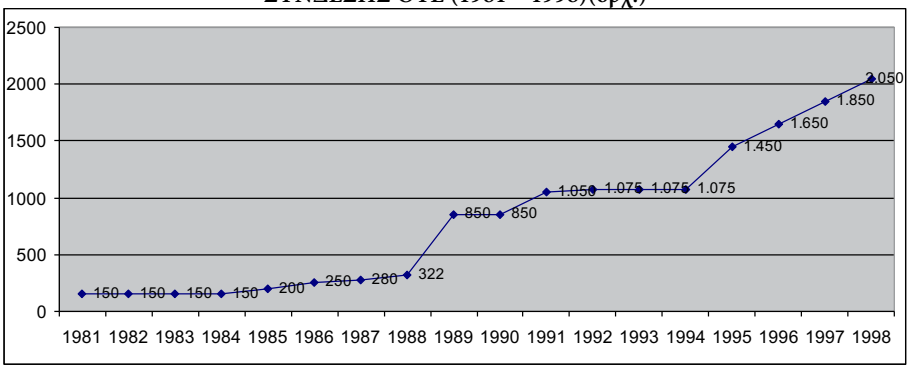
85. Τηλεφωνικός Κανονισμός (ΦΕΚ 820/Β/1969), άρθ.20, παρ.2στ, Τηλεφωνικός Κανονισμός ΟΤΕ, άρθρ. 7 (ΦΕΚ 678/Β/1984), άρθ. 20, παρ.2γ.

86. Τηλεφωνικός Κανονισμός ΟΤΕ, άρθ. 95 (ΦΕΚ 678/Β/1984).

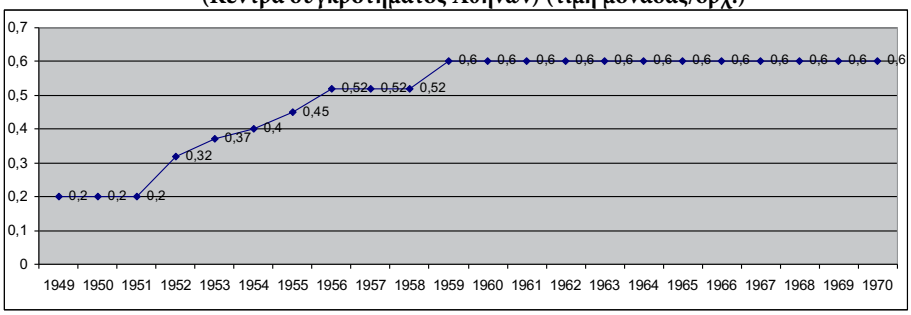
87. Τηλεφωνικός Κανονισμός (ΦΕΚ 820/Β/1969), άρθρ. 73, 97.

88. Κρατικές συνδιαλέξεις, συνδιαλέξεις κινδύνου, επείγουσες ιδιωτικές συνδιαλέξεις, συνδιαλέξεις μετά προειδοποιήσεων ή προσκλήσεως, πληρωτέες στον προορισμό, αιτήσεις πληροφοριών, *κ.α. (βλ.* Τηλεφωνικό Κανονισμό ΟΤΕ (ΦΕΚ 820/Β/1969), άρθ. 23, 95, Τηλεφωνικό Κανονισμό ΟΤΕ, άρθ. 10, παρ.2 (ΦΕΚ 678/Β/1984), άρθ. 24, 95).

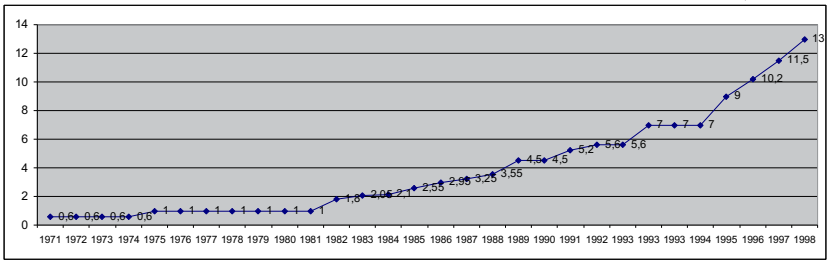
Δ5. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΜΗΝΙΑΙΩΝ ΤΕΛΩΝ ΚΥΡΙΑΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΟΤΕ (1981 – 1998)(δρχ.)



Δ6. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΕΛΩΝ ΟΤΕ (1949-1970) ΑΣΤΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ (Κέντρα συγκροτήματος Αθηνών) (τιμή μονάδας/δρχ.)



Δ7. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΕΛΩΝ ΟΤΕ (1971-1998) ΑΣΤΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ (Κέντρα ενταγμένα στο αυτόματο δίκτυο, ΜΟ) (τιμή μονάδας/δρχ.)



Ηλεκτρική ενέργεια

Ο ιδρυτικός νόμος και το καταστατικό της ΔΕΗ περιελάμβαναν ρητή πρόβλεψη όσον αφορά την υποχρέωση της επιχείρησης να εξασφαλίζει την παροχή των υπηρεσιών στο κοινό στη «*χαμηλότερη δυνατή τιμή*», να αποφεύγει τις αδικαιολόγητες διακρίσεις μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών και γεωγραφικών περιοχών και να επενδύει μέρος των εσόδων της στη βελτίωση των όρων εξυπηρέτησης του κοινού.[89] Η διάθεση της ηλεκτρικής ενέργειας υπό όρους προσιτούς για τις οικονομικές δυνατότητες των καταναλωτών συνιστούσε σημαντικό στοιχείο της εφαρμοζόμενης τιμολογιακής πολιτικής[90] (*φθηνή ενέργεια*), δεδομένων και των εξαιρετικά υψηλών χρεώσεων που επέβαλαν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις προμήθειας ηλεκτρικού ρεύματος πριν την ίδρυση της ΔΕΗ.

Τα τιμολόγια ρεύματος εμφάνιζαν αρχικώς διαφοροποιήσεις ανάλογα με τη γεωγραφική θέση και την κατηγορία χρήσης. Ωστόσο, ήδη από το 1956 επισημάνθηκε η ανάγκη θέσπισης ενιαίων χαμηλών τιμολογίων για την ηπειρωτική χώρα και το 1980 ολοκληρώθηκε η διαδικασία εξομοίωσης των τιμολογίων γενικής χρήσης μεταξύ της Περιφέρειας Αττικής και της υπόλοιπης επικράτειας. Διακριτές χρεώσεις ίσχυαν μεταξύ των κατηγοριών κατανάλωσης (οικιακή, εμπορική, βιομηχανική, γεωργική χρήση), όπως επίσης συναρτήσει της δραστηριότητας (φωτισμός, κίνηση, θέρμανση, *κ.λπ.*), του ύψους της καταναλισκόμενης ενέργειας (κλιμάκια-κλιμακωτή τιμολόγηση) και των ωρών χρήσης (ημερήσιο/νυχτερινό τιμολόγιο).[91]

Τα τιμολόγια της ΔΕΗ ήταν ρυθμιζόμενα από το κράτος και δεν υπολογίζονταν με βάση το κόστος ή τη ζήτηση, αλλά προσδιορίζονταν με γνώμονα ευρύτερα κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά-αναπτυξιακά κριτήρια.[92] Η «*άσκηση κοινωνικής πολιτικής*» μέσω των τιμών διάθεσης της ενέργειας θεωρείτο δεδομένη από την πλευρά του κράτους, πρακτική που δεν έβρισκε πάντα σύμφωνες τις διοικήσεις της επιχείρησης.[93] Βασικό χαρακτηριστικό της ασκούμενης τιμολογιακής πολιτικής αποτελούσε η υποτιμολόγηση[94]

---

89. Ν. 1468/1950, άρθ.1, παρ. 3˙ ΒΔ της 28 Ιαν.1951, άρθ. 3˙ Ισολογισμός και Έκθεσις Πεπραγμένων έτους 1960, σελ. 45.

90. Βλ. Ισολογισμός και Έκθεση Πεπραγμένων ΔΣ ΔΕΗ 1955-56, σελ. 10, 1978, σελ. 28, 1980, σελ. 99.

91. Ενδεικτικά, αναφέρεται ότι στις αρχές της δεκαετίας του 1980 υπήρχαν είκοσι πέντε (25) τιμολόγια και έξι (6) κατηγορίες χρήσης. Αναλυτικά για τη διάρθρωση και τη διαμόρφωση των τιμολογίων της ΔΕΗ, βλ. Κανελλόπουλος 1984.

92. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ,* σελ. 81-86. Μάλιστα, ενώ αρχική επιδίωξη του σχεδιασμού των τιμολογίων ήταν η προσαρμογή στο κόστος, τελικά οι εφαρμοσθείσες χρεώσεις δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα (Ισολογισμός και Έκθεση Πεπραγμένων ΔΕΗ 1979, σελ. 41). Αναλυτικά για την εμπορική τιμολογιακή πολιτική της ΔΕΗ μέχρι τις αρχές του 1990, *βλ.* Τσοτσορός, 1995, σελ. 202-218.

93. *Βλ.* Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ* ˙ Τσοτσορός, 1995, σελ. 77-78˙ Προσωπικές συνεντεύξεις.

94. Τα τιμολόγια της ΔΕΗ προσέγγιζαν εν προκειμένω το μέσο (και όχι το οριακό) κόστος (Κανελλόπουλος 1984˙ Προβόπουλος 1982, σελ. 165-166), ενώ η συνολική μέση τιμή υποτιμολόγησης το 1987 (KWH) υπολογιζόταν σε 21,7% (ΚΕΠΕ, 1991, σελ. 136, *cf.* ˙ Τσοτσορός, 1995, σελ. 206-20).

της ηλεκτρικής ενέργειας και η (ανορθολογική) διαμόρφωση των τιμών, όχι βάσει του κόστους ή των μεταβολών των τιμών των καυσίμων, αλλά βάσει του πληθωρισμού και των ειδικότερων αναγκών και επιλογών των κυβερνήσεων.[95] Η (σκόπιμη) ανάληψη αντι-οικονομικών δραστηριοτήτων οδηγούσε σε έμμεσες επιδοτήσεις μεταξύ των υπηρεσιών και παράλληλα σε επιβάρυνση της επιχείρησης.[96] Η ύπαρξη ειδικών τιμολογίων για διάφορες κατηγορίες χρήσης λειτούργησε ως μηχανισμός αναδιανομής μεταξύ τομέων παραγωγής και ομάδων πληθυσμού (Τσοτσορός, 1995, σελ. 77˙ Συνοδινός, 2010), ενώ «*επιλεκτική υποτιμολόγηση*» εφαρμοζόταν για σημαντικούς πελάτες (Κραβαρίτης, 2004, σελ. 201). Το μέγεθος της απόκλισης των χρεώσεων από το (μέσο) οριακό κόστος ποίκιλλε μεταξύ των κατηγοριών, με τις τιμές διάθεσης της αγροτικής χρήσης να εμφανίζουν τη μεγαλύτερη διαφορά.[97]

Όσον αφορά την εξέλιξη των τιμών και των χρεώσεων, την περίοδο 1950-1980, τα τιμολόγια του ηλεκτρικού ρεύματος παρέμειναν σταθερά ή σημείωσαν μικρές –και πάντως μικρότερες των μεταβολών του ΔΤΚ– αυξήσεις, ενώ κατεβλήθησαν συνειδητά προσπάθειες περαιτέρω μείωσής τους (ιδίως στις κατηγορίες της αγροτικής και βιομηχανικής χρήσης).[98] Η πολιτική αυτή φαίνεται να αναστρέφεται στις αρχές της δεκαετίας του 1980, όπου με στόχο τον εξορθολογισμό των κριτηρίων τιμολόγησης, σημειώθηκαν σημαντικές αναπροσαρμογές των τιμολογίων (ενοποίηση χρεώσεων, αύξηση βασικών τιμών και μερική επαναφορά της ρήτρας καυσίμου). Ωστόσο, από πλευράς ΔΕΗ, οι αλλαγές αυτές θεωρήθηκαν οριακές και εν πολλοίς απόρροια του πολιτικού κόστους που θα συνεπαγόταν η εισαγωγή ριζοσπαστικότερων, εντούτοις αναγκαίων, μέτρων

95. Βλ. επίσης Τσοτσορός, 1995, σελ. 78˙ ΚΕΠΕ, 1991. Βασικό χαρακτηριστικό της πρώτης περιόδου ανάπτυξης της ΔΕΗ (1950-1973) θεωρείται η πολιτική της «*φθηνής και άφθονης ενέργειας*» (Τσοτσορός, 1995, σελ. 89-99, 202-218).

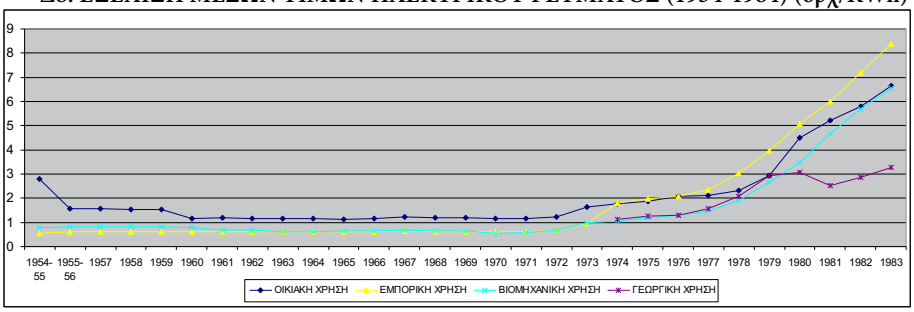
96. Π.χ. η ΔΕΗ, σε πολλές περιπτώσεις στην ουσία επιδοτούσε τις υψηλού κόστους επαρχιακές εκμεταλλεύσεις, προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι ανάγκες διανομής και να εφαρμοστεί το ενιαίο («*ευεργετικό*») χαμηλό τιμολόγιο (Συμπληρωματική Έκθεση Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης ΔΕΗ 1958, σελ. 2, 1960, σελ. 5). Επίσης, το πάγιο τέλος της χαμηλής τάσης (οικιακοί καταναλωτές) ήταν ενιαίο, ανεξαρτήτως της ισχύος με την οποία επιβάρυνε το δίκτυο η εκάστοτε κατανάλωση (π.χ. εμβαδόν ακινήτου) (Υπ.Εθ.Ο., 1986, Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ, σελ. 94).

97. Οι σχετικές (μέσες) τιμές του οριακού κόστους για την οικιακή και τη γεωργική χρήση κατέγραψαν σημαντική μείωση κατά τη δεκαετία του 1980 (ενώ πριν κάλυπταν σε γενικές γραμμές το κόστος), σε σημείο να διαμορφωθούν σε επίπεδο σημαντικά χαμηλότερο της σχέσης κόστους (1985). Τα εμπορικά και τα βιομηχανικά τιμολόγια ηλεκτρικού ρεύματος ακολούθησαν την ίδια πορεία αλλά με πολύ μικρότερη απόκλιση από το κόστος (Υπ.Εθ.Ο., 1986, *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ,* σελ.87-98). Εξαίρεση αποτέλεσαν τα τιμολόγια της ΛΑΡΚΟ και της ΠΕΣΙΝΕ, με αρκετά υψηλότερη αξία υποτιμολόγησης από τη μέση τιμή [Κανελλόπουλος, 1984, σελ. 22-23˙ Τσοτσορός, 1995, σελ. 78 (*cf.* ΚΕΠΕ 1991)˙ Κραβαρίτης, 2004, σελ. 210-217].

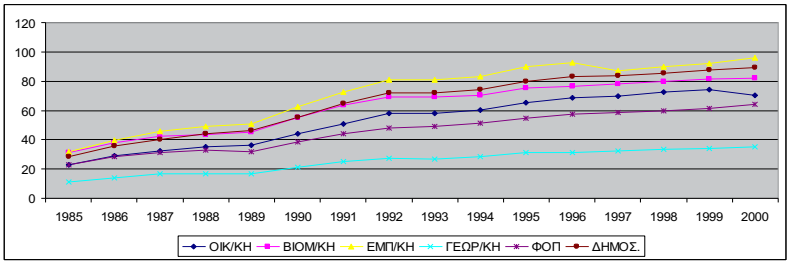
98. Εκθέσεις Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης ΔΕΗ 1950-1975˙ Ισολογισμοί και Εκθέσεις Πεπραγμένων ΔΕΗ 1953-1980.

εξορθολογισμού των τιμολογίων.[99] Όπως προκύπτει από τα αναλυτικά στοιχεία που παρατίθενται στο Παράρτημα Π3, τα τιμολόγια κατέγραψαν σημαντικές αυξήσεις κατά την τριετία 1990-1992, ενώ μέχρι τις αρχές του 2000 δεν παρατηρήθηκαν αξιοσημείωτες μεταβολές. Τέλος, σε συγκριτικό πλαίσιο, οι τιμές του ηλεκτρικού ρεύματος στην Ελλάδα τη δεκαετία του 1980 υπολείπονταν σημαντικά από τις αντίστοιχες άλλων ευρωπαϊκών χωρών.[100]

Δ8. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΣΩΝ ΤΙΜΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΟΥ ΡΕΥΜΑΤΟΣ (1954-1984) (δρχ/KWh)



Δ9. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΣΩΝ ΤΙΜΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΟΥ ΡΕΥΜΑΤΟΣ (1985-2000) (€/MWh)



Ύδρευση

Οι χρεώσεις των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης διαφοροποιούνταν αναλόγως των κατηγοριών χρήσης (οικιακή χρήση, βιομηχανική χρήση, δημόσιο *κ.λπ.*) και του ύψους (όγκου) της κατανάλωσης. Η δομή των τιμολογίων περιελάμβανε ένα πάγιο ποσό, την αξία κατανάλωσης νερού, την επιβάρυνση για το δικαίωμα χρήσης των υπονόμων (το οποίο υπολογιζόταν ως ποσοστό επί της αξίας κατανάλωσης ύδατος) και άλλες κατά περίπτωση χρεώσεις. Οι τιμές και σε αυτήν την περίπτωση δεν αντανακλούσαν

99. Βλ. π.χ. τις προτάσεις του ΔΣ της ΔΕΗ (αρίθμ.απόφ.126/20.3.1984), οι οποίες ωστόσο δεν υιοθετήθηκαν από την πολιτική ηγεσία (Τσοτσορός, 1995, σελ. 209-210).

100. Βλ. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ,* σελ.102-104˙ Τσοτσορός, 1995, σελ. 204-206, 457˙ Κραβαρίτης, 2004, σελ. 204-205.

το πραγματικό κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών και οι καταγραφόμενες (σποραδικές και οριακές) αυξήσεις κυμαίνονταν σε χαμηλότερα του ΔΤΚ επίπεδα.[101] Σε κάποιες μάλιστα περιπτώσεις, προβλεπόταν δωρεάν παροχή νερού προς συγκεκριμένους φορείς (δημόσιο, δήμοι, φιλανθρωπικά ιδρύματα). Η πολιτική (υπο)τιμολόγησης και διατήρησης των χρεώσεων σε χαμηλά επίπεδα υπαγορευόταν πρωτίστως από «*κοινωνικούς λόγους*»,[102] ενώ μειωμένα τέλη προβλέπονταν για ειδικές κατηγορίες χρηστών[103] και για πολύτεκνες οικογένειες.[104]

Π3. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ* 1982-1992

				Αξία Κατανάλωσης (δρχ/ m³)					
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ		**1982**	**1986-1987**		**1988**		**10/1989**	**5/1990**	**1992**
	0-4m³	15	20	**0-6m³**	20	**0-5m³**	29	60	102
ΚΟΙΝΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ (ΟΙΚΙΑΚΟΙ)	**4-15m³**	25	30	**6-20m³**	35	**5-20m³**	29	90	154
	15-m³	40	45	**20-m³**	55	**20-27m³**	67	200	428
						27-35m³	80	280	60
						35m³ -	80	350	750

* Δεδομένης της μεταβαλλόμενης βάσης υπολογισμού, τα στοιχεία των Πινάκων δεν είναι δυνατό να αποτυπωθούν διαγραμματικά.

Πηγή: νόμοι και υπουργικές αποφάσεις περιόδου 1982-1992

101. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΕΥΔΑΠ*, σελ.36-41.

102. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΕΥΔΑΠ*, σελ.39.

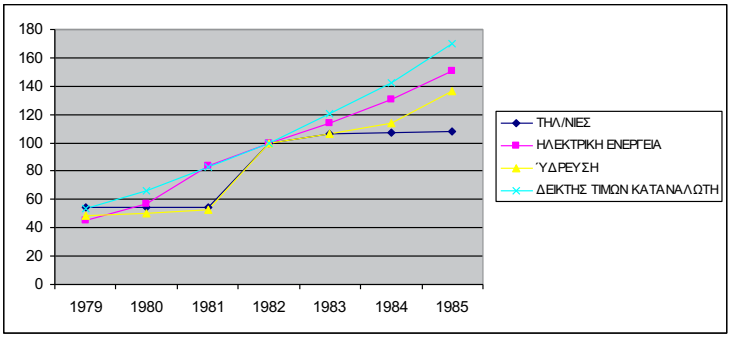
103. Το ΠΔ 85/1984 προέβλεπε έκπτωση 50% στις κατηγορίες ακινήτων που χρησιμοποιούνταν α) για δημόσια και δημοτικά καταστήματα, β) για βιομηχανίες και βιοτεχνίες ποτοποιίας, παγοποιίας, παραγωγής τεχνητής μετάξης και χαρτοποιίας, γ) σε υδρομετρητές που χρησιμοποιούνταν σε οικοδομικά έργα και έκπτωση 30% σε όλες τις άλλες κατηγορίες των βιομηχανιών και συναφείς βιοτεχνίες, καθώς επίσης στα καφενεία, ξενοδοχεία, ζαχαροπλαστεία, κλινικές, νοσοκομεία, ιδιωτικά εκπαιδευτήρια, κοινωφελή ιδρύματα και σε υδρομετρητές που ύδρευαν ή συνύδρευαν σπίτια με κήπους άνω των 200 τ.μ.

104. Βλ. ΥΑ Δ16γ/013/348/Γ (Εσωτερ.- Εθν. Οικον. Περιβάλ.) της 25.5/1.6.90 (Β΄ 341), ΥΑ Δ16γ/01/545/Γ/24.7/10.8.92 (Εσωτερικών–Εθν. Οικονομίας–ΠΕΧΩΔΕ).

Π4. ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΑΓΙΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1988-1992 (δρχ./μήνα)				
	ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ [ΔΙΑΜΕΤΡΟΣ ΜΕΤΡΗΤΗ (ΙΝΤΣΕΣ)]	**1988**	**10/1989**	**1992**
ΚΥΡΙΩΣ ΟΙΚΙΑΚΗ ΧΡΗΣΗ	**5/8″**	125	150	160
	3/4″	188	220	236
	1″	313	370	396

Πηγή: νόμοι και υπουργικές αποφάσεις περιόδου 1982-1992

Δ10. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΩΝ ΥΚΩ ΚΑΙ ΔΤΚ (1979-1985)



Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από Georgakopoulos et al. 1987, σελ. 360

β. Ποιότητα υπηρεσιών

Η *ποιότητα* αποτελεί βασικό στοιχείο των πολιτικών διαχείρισης των ΥΚΩ και στην περίπτωση που η σχετική αρμοδιότητα ασκείται από το κράτος τα υπό μέτρηση μεγέθη συνδέονται άμεσα με ζητήματα νομιμότητας και αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης (France Qualité Publique, 2004). Η ποιότητα υπό αυτήν την έννοια αφορά στη σχέση της δημόσιας υπηρεσίας με το κοινό της, με διαμεσολαβητικό κρίκο τις παρεχόμενες υπηρεσίες (Τσέκος, 2007, σελ. 71). Συνεπώς, η ποιότητα των ΥΚΩ στο πλαίσιο των κρατικών μονοπωλίων συνιστά κρίσιμο νομιμοποιητικό ή από-νομιμοποιητικό παράγοντα της πολιτικής απόφασης δημόσιας παραγωγής και παροχής τους και εξαρτάται από το βαθμό εναρμόνισης τριών (τουλάχιστον) παραμέτρων: των *αναγκών* των αποδεκτών, των *προδιαγραφών* της υπηρεσίας και των πραγματικών *χαρακτηριστικών* της.[105]

105. Οι εν λόγω μεταβλητές συγκροτούν το «*τρίγωνο ποιότητας*» των υπηρεσιών (Τσέκος, 2007, σελ. 71-72).

Κατά την πρώτη περίοδο ανάπτυξης των τομέων κοινής ωφέλειας και λειτουργίας των ΔΕΚΟ δεν υπήρχε ένα οργανωμένο σύστημα μέτρησης και παρακολούθησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς η έμφαση αποδιδόταν στις τεχνικές ανάγκες επέκτασης των βασικών υποδομών (δίκτυα). Οι υφιστάμενοι δείκτες αφορούσαν μεμονωμένες και κατά βάση τεχνικές πτυχές της διαδικασίας παροχής, καθώς προτεραιότητα αποτελούσε η *ποσοτική* κάλυψη της ζήτησης (εξηλεκτρισμός, τηλεπικοινωνιακή διασύνδεση επικράτειας), παρά η ανταπόκριση των υπηρεσιών σε αυστηρές και εξειδικευμένες *ποιοτικές* προδιαγραφές.

Τηλεπικοινωνίες

Με αναφορά το κριτήριο της ανταπόκρισης των υπηρεσιών στις ανάγκες και τις προτιμήσεις των πελατών, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών του ΟΤΕ ικανοποιούσαν εν μέρει τις σχετικές προϋποθέσεις. Σε επίπεδο υποδομών, τόσο η έκταση όσο και η ποιότητα του τηλεπικοινωνιακού δικτύου κατά τις πρώτες δεκαετίες λειτουργίας του Οργανισμού εμφάνιζαν σημαντικές ελλείψεις και υπολείπονταν έναντι άλλων χωρών. Η αναγκαία επέκταση και η διαδικασία αυτοματοποίησης και εκσυγχρονισμού του δικτύου απαιτούσαν κοστοβόρες επενδύσεις και εξελίσσονταν με καθυστερήσεις, σχετικά βραδύ ρυθμό και δυσκολίες.[106] Ωστόσο, η απόκλιση φαίνεται να αμβλύνεται από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και η γενική εικόνα αρχίζει σταδιακά να προσεγγίζει τα χαρακτηριστικά ενός σχετικά καλής ποιότητας δικτύου καθολικής κάλυψης.

Σε επίπεδο περιεχομένου της *παροχής*, η τηλεπικοινωνιακή υπηρεσία ήταν δεδομένη, ομοιογενής και με συγκεκριμένα (ενιαία) χαρακτηριστικά. Η ομοιογένεια αφορούσε το σύνολο των στοιχείων της διαδικασίας παροχής (δίκτυο, φύση υπηρεσιών, τιμολόγηση, *κ.λπ.*), αποκλείοντας τη δυνατότητα προσαρμογής ή διαφοροποίησης αναλόγως των ιδιαίτερων αναγκών και προτιμήσεων του κοινού (εξατομικευμένη ανταπόκριση). Ως εκ τούτου, οι συνδρομητές τηλεφωνίας στερούνταν *επιλογής*, όχι μόνο σε επίπεδο αγοράς, ελλείψει εναλλακτικών παρόχων, αλλά και στο άμεσο επίπεδο της σχέσης παροχής με τον ΟΤΕ, καθώς δεν προβλέπονταν διαφοροποιήσεις μεταξύ των (ανά κατηγορία) προσφερόμενων υπηρεσιών.

Οι σχέσεις του ΟΤΕ με το κοινό και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών αποτελούσε αντικείμενο παρακολούθησης και καταγραφής από τον Οργανισμό. Οι ποιοτικές προδιαγραφές αφορούσαν κυρίως τα τεχνικά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών και οι δείκτες μέτρησης εστίαζαν στη διαδικασία παροχής ή πρόσβασης (ικανοποίηση προσφοράς) και σε μικρότερο βαθμό στην παρεχόμενη υπηρεσία. Ενδεικτικό παράδειγμα της τάσης ενσωμάτωσης του ποιοτικού στο ποσοτικό κριτήριο (και της προτεραιότητας του δευτέρου) αποτελούσε η αναγωγή της *τηλεφωνικής πυκνότητας* σε παράμετρο προσδιορισμού της ποιότητας της τηλεπικοινωνιακής υποδομής (Κιουλάφας, 1999, σελ. 105).

106. Βλ. Εκθέσεις πεπραγμένων ΟΤΕ των δεκαετιών 1950-1980˙ Κιουλάφας, 1999.

Π5. ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ (ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ) (1950-1981)	
ΑΣΤΙΚΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ	**ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΗ – ΔΙΕΘΝΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ**
Κέντρο πληροφοριών Εκκρεμείς αιτήσεις νέων συνδέσεων Τηλεφωνικοί κατάλογοι Παράπονα συνδρομητών	Συνθήκες ακουστικότητας Ταχύτητα εξυπηρέτησης – περίοδος αναμονής
Πηγή: Εκθέσεις επί του Ισολογισμού & των πεπραγμένων του ΟΤΕ 1958 (1960), 1959 (1960) 1964	

Πηγή: Εκθέσεις επί του Ισολογισμού & των πεπραγμένων του ΟΤΕ 1958 (1960), 1959 (1960) 1964

Π6. ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ (1983-1985)	
(1983-1985)	**1985**
Τηλεφωνική πυκνότητα Εκκρεμείς αιτήσεις νέων συνδέσεων Εκκρεμείς αιτήσεις μεταφορών Χρόνος αναμονής χειροκίν. συνδιάλεξης Πλήθος βλαβών	Ποσοστό ανεπιτυχών κλήσεων Πλήθος βλαβών Χρόνος αποκατάστασης βλαβών

Πηγή: Εκθέσεις επί του Ισολογισμού & των πεπραγμένων του ΟΤΕ 1983-1985

Π7. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ (ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ) (1995)
ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΠΕΛΑΤΩΝ
Χρόνος αναμονής νέας σύνδεσης Βλάβες–Άρση βλαβών Ποσοστό ανεπιτυχών κλήσεων Υπηρεσίες τηλεφωνήτριας συστ. πληροφοριών Κοινόχρηστα τηλέφωνα Μισθωμένα κυκλώματα Ψηφιακοποίηση αστικών κέντρων Έκδοση λογαριασμών

Πηγή: ΟΤΕ (1995), Σχέδιο οργανωτικού και διοικητικού εκσυγχρονισμού και Μπαμπανάσης, 1996, σελ. 111

Π8. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΨΗΦΙΑΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ποσοστό ψηφιακοποίησης	11%	22%	31%	37%	43%	47%	75%	91%	94%	96%	98%	99%	100%

Πηγή: ΟΤΕ, OECD (Καραμάνης 2008, σελ. 150)

Ηλεκτρική ενέργεια

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, κεντρική πολιτική και στόχο της ΔΕΗ μετά την εξαγορά των ιδιωτικών εταιρειών αποτελούσε η ποσοτική κάλυψη της ζήτησης και η διασφάλιση ενιαίων προδιαγραφών της προσφοράς. Η ποιότητα αφορούσε ένα επίπεδο «*ικανοποιητικής*» υπηρεσίας σε χαμηλή τιμή, χωρίς ιδιαίτερες απαιτήσεις ως προς τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της παροχής.[107] Μέχρι τη δεκαετία του 1990 εντοπίζονται μεμονωμένα ορισμένοι δείκτες μέτρησης της ποιότητας των υπηρεσιών, ωστόσο η παρακολούθηση της ποιότητας δεν αποτελούσε αντικείμενο συστηματικού ενδιαφέροντος από την πλευρά της ΔΕΗ. Οι ποιοτικές παράμετροι σχετίζονταν με την καταγραφή των βλαβών του συστήματος μεταφοράς και διανομής, την προσπάθεια αποφυγής υψηλών αυξομειώσεων της τάσης και το ποσοστό του εξυπηρετούμενου πληθυσμού. Το ζήτημα της *ποιότητας εξυπηρέτησης* των καταναλωτών αντιμετωπιζόταν μάλλον αποσπασματικά και οι εφαρμοζόμενοι δείκτες διακρίνονταν από περιορισμένη στόχευση (όροι τροφοδότησης και επίπεδο τάσης) και γενικές εκτιμήσεις. Σποραδικές αναφορές στην «*εξυπηρέτηση του καταναλωτή*» αφορούσαν σε θέματα τιμολογίων και λοιπών λειτουργιών τεχνικής φύσης (διακοπές, *κ.λπ.*), εν είδει μάλλον ενημέρωσης.[108]

Π9. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΕΗ

(δεκ. 1970 και 1980)

Βλάβες συστήματος μεταφοράς και διανομής

Αυξομειώσεις (επίπεδο) τάσης

Ποσοστό εξυπηρετούμενου πληθυσμού

Όροι τροφοδότησης

Πηγή: Εκθέσεις Πεπραγμένων και Ισολογισμοί ΔΕΗ (1970–1999)

107. Προσωπικές συνεντεύξεις.
108. Βλ. Εκθέσεις Πεπραγμένων των ετών 1979 (σελ. 38-42) και 1980 (σελ. 33-38).

Η νοοτροπία αυτή άρχισε σταδιακά να μεταβάλλεται από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, καθώς ο στόχος ικανοποίησης του ποσοτικού κριτηρίου (κάλυψη ζήτησης), μέσω του εξηλεκτρισμού του συνόλου σχεδόν του πληθυσμού της χώρας, έδωσε τη θέση του στην επιδίωξη βελτίωσης των ποιοτικών χαρακτηριστικών των υπηρεσιών και της καλύτερης ανταπόκρισης στις απαιτήσεις και στις προσδοκίες των πελατών.[109] Έκτοτε, η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στο χαμηλότερο δυνατό κόστος ενσωματώθηκε στην πολιτική της ΔΕΗ και συγκεκριμένες δράσεις έθεσαν τη σχέση της επιχείρησης με τους πελάτες σε νέα βάση.[110] Οι δείκτες ποιότητας αφορούσαν τους όρους παροχής και εξυπηρέτησης, καταγράφοντας την εξέλιξη του μέσου χρόνου ανταπόκρισης στα αιτήματα και αποκατάστασης των διακοπών. Σημαντική επίσης ήταν η θέση σε ισχύ του Χάρτη Υποχρεώσεων Καταναλωτή (1997), στον οποίο γίνεται εκτενής αναφορά παρακάτω (Μέρος Β΄, κεφ. 3.2.2).

Ύδρευση

Όσον αφορά την ποιότητα των υπηρεσιών και του δικτύου ύδρευσης–αποχέτευσης, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του (πόσιμου) νερού αφορούσαν σε ορισμένες ελάχιστες προδιαγραφές υγιεινής, ενώ οι αντίστοιχες προβλέψεις για το σύστημα αποχέτευσης αναφέρονταν στα (τεχνικά) χαρακτηριστικά των υλικών κατασκευής.[111] Η ποιότητα εξυπηρέτησης των αποδεκτών δεν αποτελούσε αυτοτελώς αντικείμενο καταγραφής από την ΕΥΔΑΠ, ως εκ τούτου δεν υπάρχουν δεδομένα ύπαρξης αντίστοιχων δεικτών για τις υπηρεσίες ύδρευσης εκείνης της περιόδου.

Πληροφόρηση–εξυπηρέτηση

Οι πρωτοβουλίες ενημέρωσης του κοινού την περίοδο λειτουργίας των τομέων ΥΚΩ υπό καθεστώς δημόσιας διαχείρισης ήταν μάλλον περιορισμένες. Οι όροι επικοινωνίας με τις ΔΕΚΟ διαμορφώνονταν στη βάση του μονοπωλιακού και συγκεντρωτικού χαρακτήρα των επιχειρήσεων και ο τρόπος αντιμετώπισης των αποδεκτών εμφάνιζε τα χαρακτηριστικά (και τις παθογένειες) των δημόσιων οργανώσεων. Ωστόσο, αν και όχι πάντα με οργανωμένο τρόπο, λειτούργησαν υπηρεσίες επαφής με το κοινό, στο πλαίσιο των οποίων σταδιακά αναπτύχθηκαν ορισμένες πρωτοβουλίες πληροφόρησης και καλύτερης εξυπηρέτησης των αποδεκτών.

---

109. PPC Accounts 1993, σελ. 11 1994, σελ. 18-19˙ Συνοπτικός Απολογισμός 1996, σελ. 12˙ PPC Accounts 1998, σελ. 14.

110. Επιγραμματικά: η εφαρμογή του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος για την εξυπηρέτηση του κοινού («*Ερμής*») (1994), η σύσταση Πρακτορείων Πελατών (1995), η διεξαγωγή ερευνών αγοράς για τη μέτρηση της ικανοποίησης των καταναλωτών (1995), η συστηματοποίηση της διαδικασίας καταγραφής παραπόνων και προβλημάτων (1995), η ανακαίνιση των εγκαταστάσεων, η εκπαίδευση του προσωπικού, η προσπάθεια μείωσης της συχνότητας και του χρόνου αποκατάστασης των βλαβών και η μεγαλύτερη δημοσιότητα της δραστηριότητας της επιχείρησης.

111. ΒΔ της 15/6-20/7/55, άρθ.15 και ΠΔ 6/1986, άρθ.14-15.

Ενδεικτικά, στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, ο ΟΤΕ από το 1960 εξέδιδε και διένειμε ειδικά Δελτία προς ενημέρωση του κοινού και των συνδρομητών του.[112] Παράλληλα, αναπτύχθηκαν πρωτοβουλίες ενημερωτικού περιεχομένου για τη δραστηριότητα του Οργανισμού και τον τομέα των τηλεπικοινωνιών.[113] Οι δράσεις ενημέρωσης και τα ζητήματα των σχέσεων του ΟΤΕ με το κοινό μετά το 1977 εμφανίζονται σποραδικά στις ετήσιες Εκθέσεις Πεπραγμένων, αλλά οι σχετικές αναφορές τείνουν να περιορίζονται ή εκλείπουν. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, με την ίδρυση της ΔΕΗ συνεστήθη η Υπηρεσία Τύπου και Πληροφοριών για την ενημέρωση του κοινού, ενώ από το 1960 λειτούργησαν Κέντρα Εξυπηρέτησης Πελατών στις μεγάλες πόλεις, στα οποία διοργανώνονταν επιδείξεις, εκθέσεις, ξεναγήσεις και λοιπές διαφημιστικές και ενημερωτικές εκδηλώσεις. Η ενημέρωση του κοινού αποτελούσε αρμοδιότητα του τομέα δημόσιων σχέσεων της επιχείρησης και αντιστοιχούσε σε ποικιλία δράσεων.[114] Στην περίπτωση της ΕΥΔΑΠ, οι λειτουργίες ενημέρωσης του κοινού εμφανίζονται μάλλον περιορισμένες, καθώς δεν εντοπίζονται αντίστοιχες πρωτοβουλίες. Η πρόβλεψη έκδοσης του Ειδικού Ενημερωτικού Τεύχους Καταναλωτή (1980),[115] στην πράξη δεν απέδωσε ουσιαστικά αποτελέσματα, καθώς αφενός το περιεχόμενο του εντύπου δεν περιελάμβανε στοιχεία για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, αφετέρου δεν κυκλοφόρησε σε συστηματική βάση.

Σημαντικό στοιχείο της σχέσης ΔΕΚΟ-πολιτών αποτελούσε περαιτέρω ο μηχανισμός επικοινωνίας μεταξύ των δύο μερών, δηλαδή τα σημεία πρόσβασης των αποδεκτών στο σύστημα παροχής των ΥΚΩ. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, αναπτύχθηκαν σταδιακά αποκεντρωμένες υπηρεσίες εξυπηρέτησης του κοινού («*Γραφεία Εξυπηρέτησης Συνδρομητών*») (αρχές δεκαετίας 1960), ενώ πιο οργανωμένες προσπάθειες (διοικητικής) αποκέντρωσης των υπηρεσιών του ΟΤΕ, προκειμένου να είναι εγγύτερα στους πολίτες, έλαβαν χώρα κατά τη δεκαετία του 1980.[116] Σε επίπεδο δομών και πρόσβασης, την περίοδο αυτή τέθηκε παράλληλα σε εφαρμογή ένα ευρύ πρόγραμμα διοικητικής αναδιάρθρωσης, με σκοπό, μεταξύ άλλων, την καλύτερη επικοινωνία και την ποιοτική βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.[117] Το 1986 επίσης συνεστήθη το *Κεντρικό Γραφείο Σχέσεων με τον Πολίτη*, με σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών, την επίλυση προβλημάτων, *κ.α.* Η επικοινωνία διεξαγόταν και τηλεφωνικώς, μέσω των Υπηρεσιών

112. *Δελτίο Πληροφοριών* (1960-1968), *Δελτίο Ενημέρωσης Συνδρομητών* (1969-1972), δελτία τύπου και ανακοινώσεις από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα (1975-1976).

113. Έκθεση επιτευγμάτων πρώτης δεκαετίας, εβδομαδιαίες εκπομπές σε ΕΙΡ, έκδοση «*Τηλεπικοινωνιακών Χρονικών*», ενημέρωση σε ΔΕΘ, τύπο, *κ.α.*

114. Για παράδειγμα καταχωρήσεις στον ημερήσιο και περιοδικό τύπο, έκδοση διαφημιστικών φυλλαδίων, επιστημονικών εκδόσεων, προβολή κινηματογραφικών ταινιών, συμμετοχή σε εκθέσεις, κ.α. (Βλ. Ισολογισμούς και Εκθέσεις Πεπραγμένων δεκαετιών 1960-1980.

115. Ν. 1068/1980, άρθ.19.

116. ΟΤΕ (1987), *Η οργανωτική πολιτική του ΟΤΕ,* ΟΤΕ ΑΕ, Δ/νση Οργάνωσης.

117. Βλ. ΟΤΕ ΑΕ, Δ/νση Οργάνωσης, «*Η οργανωτική πολιτική του ΟΤΕ*», Απρίλιος 1987.

Υποβολής Παραπόνων, οι κλήσεις προς τις οποίες ήταν δωρεάν.[118]

Η ΔΕΗ, από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της, διέθετε ανεπτυγμένο δίκτυο γραφείων, πρακτορείων και υποπρακτορείων σε διάφορες περιοχές της χώρας. Για την αντιμετώπιση των παραπόνων του κοινού ιδρύθηκε το 1967 ειδικό *Κέντρο Πληροφοριών και Ερεύνης/Παραπόνων*. Ωστόσο, αντίστοιχες πρωτοβουλίες στην πράξη δεν έφεραν ουσιαστικά αποτελέσματα και, ελλείψει ενός γενικότερου σχεδίου (εμπορικής) πολιτικής για την εξυπηρέτηση των πελατών, παρέμειναν εν πολλοίς αποσπασματικές.[119] Τις δύο επόμενες δεκαετίες (1970-1980) το ζήτημα των σχέσεων της επιχείρησης με τους αποδέκτες δεν αποτελεί αντικείμενο καταγραφής των επίσημων εντύπων της ΔΕΗ. Σημαντική αλλαγή σημειώθηκε το 1990, στο πλαίσιο των επιχειρησιακών αναδιαρθρώσεων. Οι διαδικασίες μηχανογράφησης βελτίωσαν τους όρους πρόσβασης και την ποιότητα παροχής της πληροφόρησης, ενώ παράλληλα εφαρμόστηκαν νέες μέθοδοι εξυπηρέτησης του κοινού στα συσταθέντα Πρακτορεία Πελατών (1994).[120]

Η επικοινωνία της ΕΥΔΑΠ με το κοινό διεξαγόταν κατά βάση μέσω των Περιφερειακών Κέντρων, τα οποία αναπτύχθηκαν σταδιακά, ενώ τη δεκαετία του 1980 ήταν περιορισμένα σε αριθμό. Η Εταιρεία χαρακτηριζόταν εν γένει από τάση εσωστρέφειας (κλειστή λειτουργία) απέναντι στους πελάτες της, ενώ τα ζητήματα της επικοινωνίας και της εξυπηρέτησης του κοινού δεν αποτελούσαν άμεση προτεραιότητα, καθώς η προσέγγιση ήταν μάλλον διαδικαστική.[121]

γ. Συμμετοχή και δυνατότητες επιρροής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων

Η δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες διαμόρφωσης των αποφάσεων για τις ΥΚΩ συνδέεται με τη νομιμοποίηση των αντίστοιχων πολιτικών και συνιστά στοιχείο δημοκρατικότητας της λειτουργίας των ΔΕΚΟ. Τα περιθώρια παρέμβασης των αποδεκτών στο δημόσιο μοντέλο διαχείρισης των ΥΚΩ αφορούσαν κυρίως το έμμεσο επίπεδο της πολιτικής συμμετοχής μέσω των εκλογικών διαδικασιών και σε περιορισμένο βαθμό τη δυνατότητα άμεσης εμπλοκής στη λειτουργία των επιχειρήσεων. Η αποτελεσματικότητα της πρώτης εναλλακτικής κρίνεται σε επίπεδο ποιότητας των σχέσεων ΔΕΚΟ-πολιτικού συστήματος, ζήτημα το οποίο αναλύεται σε άλλα σημεία του κειμένου. Στο παρόν κεφάλαιο, η έμφαση δίδεται στο σκέλος της συμμετοχής των αποδεκτών στο πλαίσιο της άμεσης συναλλακτικής σχέσης με τις επιχειρήσεις.

Θεσμικές προβλέψεις

Οι όροι και το πλαίσιο κατοχύρωσης της συμμετοχής των ομάδων οι οποίες άμεσα ή έμμεσα επηρεάζονταν από τη λειτουργία των ΔΕΚΟ προδιαγράφονταν εν πολλοίς από

118. Τηλεφωνικός Κανονισμός (ΦΕΚ 820/Β/1969), άρθρ.59˙ Λυμπερόπουλος, 1980, σελ. 111.
119. Βλ. αναλυτικά Τσοτσορός, 1995, σελ. 214-218.
120. PPC Accounts 1994, σελ. 18-19˙ Ισολογισμός και Έκθεση Πεπραγμένων 1995, σελ. 27-28.
121. Προσωπικές συνεντεύξεις.

την κρατικομονοπωλιακή δομή των τομέων κοινής ωφέλειας. Το μέγεθος, η γραφειοκρατική οργάνωση και ο συγκεντρωτικός, ιεραρχικός και εργαλειακός χαρακτήρας των επιχειρησιακών λειτουργιών περιόριζαν τις δυνατότητες παρέμβασης των αποδεκτών σε ένα μάλλον διαδικαστικό πλαίσιο. Η σχέση ήταν εξωτερική και, συναρτήσει των παραδοχών του ιδεοτύπου του *χρήστη,* ο τρόπος λήψης των αποφάσεων παρέπεμπε σε μια «*εκ των άνω*» (*top-down*) προσέγγιση, καθώς αυτές προσδιορίζονταν από την τεχνοκρατική και εξειδικευμένη γνώση των πολιτικών και των διοικητικών οργάνων, παρά μέσω της άμεσης συμμετοχής των πολιτών (Lafore, 1992, σελ. 262-264).

Το σχήμα της τριμερούς εκπροσώπησης του κράτους, των εργαζομένων και των πολιτών στα όργανα διοίκησης των επιχειρήσεων, εμφανίζεται ανισοβαρές όσον αφορά τη συμμετοχή των τελευταίων,[122] σε αντίθεση με άλλες χώρες, όπου η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων ομάδων οργανώθηκε με πιο συστηματικό τρόπο.[123] Η απουσία δυνατότητας άμεσης συμμετοχής των αποδεκτών οφειλόταν σε σημαντικό βαθμό στην έλλειψη αυτοτελούς οργάνωσης των τελευταίων, καθώς τα συμφέροντά τους θεωρήθηκε (ή υπονοήθηκε) ότι εκπροσωπούνταν ή διασφαλίζονταν μέσω της συμμετοχής των εργαζομένων[124] και λοιπών κοινωνικών και οικονομικών φορέων, οι διεκδικήσεις όμως των οποίων δεν ήταν κατ'ανάγκη αντιπροσωπευτικές των επιθυμιών του κοινωνικού συνόλου. Όσον αφορά την *κοινωνικοποίηση*, το σημαντικότερο θεσμό συμμετοχής στις ΔΕΚΟ, όπως ήδη αναλύθηκε στο κεφ. 2.4.2.γ, το εγχείρημα δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της κοινωνικής συμμετοχής και του ελέγχου από τη βάση.

Αντίστοιχα, στο επίπεδο της άμεσης εμπορικής συναλλαγής, οι αποδέκτες δεν διέθεταν ουσιαστικές δυνατότητες παρέμβασης ή επιρροής στη διαμόρφωση των όρων παροχής των ΥΚΩ. Το περιεχόμενο των συμβάσεων καθοριζόταν μονομερώς από τις επιχειρήσεις και οι προβλεπόμενες παροχές και υπηρεσίες ήταν δεδομένες (*συμβάσεις προσχώρησης*), ενέχοντας στοιχεία υποχρεωτικότητας, σε αντίθεση προς τη δυνατότητα

---

122. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σε επίπεδο τυπικών προβλέψεων, ο ιδρυτικός νόμος της ΔΕΗ περιελάμβανε μια καινοτόμα για την εποχή πρόβλεψη όσον αφορά τη συμμετοχή εκπροσώπων του καταναλωτικού κοινού στα όργανα διοίκησης και ελέγχου της επιχείρησης (Ν. 1468/1950, άρθρ. 6). Ωστόσο, στην πράξη η ρύθμιση αυτή δεν εφαρμόστηκε ποτέ, καθώς στα κείμενα που εξειδίκευσαν το πλαίσιο λειτουργίας της επιχείρησης δεν ενσωματώθηκαν σχετικές διατάξεις.

123. Για παράδειγμα, στη Γαλλία προβλεπόταν η συμμετοχή των καταναλωτών στα ΔΣ των δημόσιων επιχειρήσεων [(*τριμερής διοίκηση* (*gestion tripartite*), *συνδιοίκηση* (*cogestion*)] (L'Hériteau, 1972, σελ. 30˙ Emaer, 1994, σελ. 327-328˙ Conseil d'Etat, 1995, σελ. 81-81˙ Bauby, 1997, σελ. 65˙ Nicinsky, 2001, σελ. 49). Η συμμετοχή των αποδεκτών στη λειτουργία των επιχειρήσεων διασφαλιζόταν επίσης μέσω των γνωμοδοτικών Συμβουλίων και των Επιτροπών Χρηστών που λειτούργησαν στη Γαλλία και τη Μ.Βρετανία (Σπηλιωτόπουλος, 1963, σελ. 84-86, 112-117˙ Debouy, 1996, σελ. 70-71).

124. Ενδεικτικό αυτής της λογικής είναι το απόσπασμα από την Εισηγητική Έκθεση του Ν.2257/1994: «*..η κοινωνική, πολιτική και οικονομική ευαισθησία του κράτους συμπληρώνεται με τη συμμετοχή των εργαζομένων του ΟΤΕ στη διοίκησή του με τρεις (3) εκπροσώπους*».

επιλογής στο πεδίο των (αγοραίων) εμπορικών σχέσεων (Jeannot 1998). Παράλληλα, διαπιστώνεται έλλειψη διαδικασιών αξιολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς οι πρακτικές έρευνας αγοράς και μέτρησης του βαθμού ικανοποίησης που εφαρμόστηκαν στον ΟΤΕ και στη ΔΕΗ στις αρχές της δεκαετίας του 1990 αποτέλεσαν μάλλον μηχανισμό επιλεκτικής ανατροφοδότησης του συστήματος, οι πληροφορίες του οποίου δεν ήταν αυτονόητο ότι ενσωματώνονταν και αξιοποιούνταν προς την κατεύθυνση της καλύτερης ανταπόκρισης στις ανάγκες και τις επιθυμίες των αποδεκτών. Τέλος, τα ένδικα μέσα προστασίας που είχαν στη διάθεσή τους οι πολίτες είναι αμφίβολο ότι αποτελούσαν ουσιαστικό μέσο επιρροής στις ΔΕΚΟ (Σπηλιωτόπουλος, 1963, σελ. 116).

δ. Προβλήματα οργάνωσης και συλλογικής δράσης

Ο κρίσιμος για το βιοτικό επίπεδο χαρακτήρας των ΥΚΩ και το καθεστώς της μονοπωλιακής παροχής τους τοποθετούσε τους αποδέκτες στην αδύναμη πλευρά μιας σχέσης «*εξάρτησης*», ενισχύοντας θεωρητικώς τα κίνητρα οργάνωσης και συλλογικής δράσης (Jobert, 1992). Ωστόσο, η ικανοποίηση αυτής της υπόθεσης στην πράξη προσέκρουε σε πλήθος περιοριστικών παραγόντων. Οι αποδέκτες, είτε ως πολίτες (και εμμέσως ως «συλλογικοί ιδιοκτήτες»/μέτοχοι των επιχειρήσεων), είτε ως χρήστες/πελάτες, δεν διέθεταν τα μέσα αλλά ούτε και τα κίνητρα που ενδεχομένως θα επέτρεπαν σημαντικές αξιώσεις συμμετοχής και ελέγχου. Τα θεωρητικά προβλήματα οργάνωσης και ερμηνείας της συλλογικής δράσης (Olson, 1965˙ Hirschman, 1982, σελ. 135 *κ.επ.*), οι δυσκολίες συλλογικής εκπροσώπησης (Σπανού, 2000, σελ. 431-441) και η απουσία ενός σαφούς «*επιμεριστικού κριτηρίου*» στην κατανομή του κόστους και του οφέλους των πολιτικών (Wilson, 1973, σελ. 327 *κ.επ.*˙ Tullock, 1993, σελ. 43-51) εξηγούν ως ένα βαθμό τις περιορισμένες ενδείξεις κινητοποίησης και συμμετοχής των αποδεκτών και περαιτέρω, τις ασυμμετρίες στην κατανομή του οφέλους και του κόστους των ασκούμενων πολιτικών που περιγράφονται στη συνέχεια της ανάλυσης.[125]

Οι παρατηρούμενες αδυναμίες αναπαράγονταν περαιτέρω στο επίπεδο της σχετικής θέσης των αποδεκτών έναντι άλλων οργανωμένων ομάδων (ή των διαμεσολαβητών τους).[126] Εν προκειμένω, η ισορροπία ισχύος των επιμέρους συμφερόντων, ως συνάρτηση των κατεχόμενων πόρων, ευνοούσε τις κυρίαρχες ομάδες και όχι το σύνολο των καταναλωτών, οι οποίοι αδυνατούσαν να επηρεάσουν τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Οι αποδέκτες των ΥΚΩ, ως μεγάλου μεγέθους και δύσκολα οργανώσιμη ομάδα, υπολείπονταν (εξωτερικών) κινήτρων ή/και πιέσεων και αντιμετώπιζαν σημαντικές δυσκολίες συσπείρωσης, συντονισμού και αποτελεσματικής εκπροσώπησης ή διεκδίκησης, τόσο απέναντι στις ΔΕΚΟ, όσο και απέναντι στις λοιπές ομάδες συμφερόντων (Coombes, 1971, σελ. 148-149). Πέραν των ειδικότερων περιορισμών, στην Ελλάδα η

125. Βλ. κεφ. 4.2.3.
126. Βλ. κεφ. 4.2.2.

ανάπτυξη του καταναλωτικού κινήματος ήταν αργή και αποσπασματική, όπως εν γένει της κοινωνίας πολιτών (Sotiropoulos, 1995˙ Mouzelis and Pagoulatos, 2005), ενώ οι όποιες πρωτοβουλίες αφορούσαν σε γενικό επίπεδο και όχι σε εξειδικευμένους τομείς (τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια, *κ.λπ.*).

3.2 Σχέση κράτους–ΔΕΚΟ–πολιτών: η πολιτική διάσταση

Οι αποδέκτες των ΥΚΩ στο δημόσιο μοντέλο, παράλληλα με τα χαρακτηριστικά τα οποία προσδιορίζονταν στο επίπεδο της άμεσης συναλλαγής με τις ΔΕΚΟ (παροχή–χρήση υπηρεσίας), αποτελούσαν μέλη ενός ευρύτερου κοινωνικο-πολιτικού συνόλου, η λειτουργία του οποίου επηρέαζε τη λειτουργία του συστήματος παροχής των κοινωφελών υπηρεσιών. Υπό αυτήν την οπτική, οι αποδέκτες νοούνταν παράλληλα ως «*πολίτες*», ιδιότητα η οποία αφορούσε το μάκρο-επίπεδο της σχέσης με τις ΔΕΚΟ, ως τμήματος του πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού (κεφ. 3.2.1). Στο επίκεντρο αυτής της προσέγγισης βρίσκεται η έννοια της *συμμετοχής,* στη συλλογική της διάσταση (πολιτική σχέση) και όχι σε όρους άμεσης επαφής με τις επιχειρήσεις (συναλλακτική-εμπορική σχέση), η οποία αναλύθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Σε αυτό το επίπεδο, κρίσιμο παράγοντα αποτελούσε η ποιότητα λειτουργίας του πολιτικού συστήματος, ως διαμεσολαβητικού μηχανισμού στη σχέση ΔΕΚΟ–πολιτών (κεφ. 3.2.2).

3.2.1 Ο ιδεότυπος: η ιδιότητα του *πολίτη*

Η *ιδιότητα του πολίτη* (*citizenship*) εκφράζει την έννοια της *συμμετοχής* στη δημόσια σφαίρα και παραπέμπει σε συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις (Marshall and Bottomore, 1950˙ Steenbergen, 1994, σελ. 2). Κεντρικές είναι στην προσέγγιση αυτή οι έννοιες της *ισότητας*, της *αλληλεξάρτησης* (αλληλεγγύη) και της *συμπερίληψης* των ατόμων σε μια ευρύτερη κοινότητα. Η διασύνδεση των χαρακτηριστικών του *πολίτη* με τη λογική του κρατικομονοπωλιακού μοντέλου παροχής των ΔΕΚΟ εντοπίζεται κατ'αρχάς στο στοιχείο της αποστολής εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και στα κοινωνικά (πολιτικώς προσδιορισμένα) κριτήρια παροχής των ΥΚΩ. Ο ρόλος του *πολίτη* συνδέεται άμεσα με την έννοια του δημόσιου συμφέροντος, υπό την έννοια της συλλογικότητας και όχι της ατομικής θεώρησης των κριτηρίων συμπεριφοράς και λήψης των αποφάσεων, η οποία αντιστοιχεί στους άλλους ρόλους των (ιδιωτικών) συμφερόντων (Downs, 1962, σελ. 29-33).

Σε επίπεδο πολιτικών διαδικασιών, οι ιδιότητες των αποδεκτών που παραπέμπουν στην έννοια του *πολίτη* αφορούν στους όρους υπαγωγής, συμμετοχής και ευθύνης στη συλλογικότητα (Jeannot, 1998, σελ. 72 *κ.επ.*). Ως εκ τούτου, η προσέγγιση των αποδεκτών

των ΥΚΩ ως *πολιτών* δεν περιορίζεται στο άμεσο επίπεδο χρήσης των υπηρεσιών αλλά άπτεται της ευρύτερης διαδικασίας διαμόρφωσης του πλαισίου δημόσιας πολιτικής όσον αφορά τις αποφάσεις παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ. Αναλόγως του υποδείγματος οργάνωσης των σχέσεων κράτους-κοινωνίας,[127] η πολιτική διάσταση των αποδεκτών αντιστοιχεί σε διαφορετικές δυνατότητες *έκφρασης* και *συμμετοχής* και προδιαγράφει συγκεκριμένα δικαιώματα, υποχρεώσεις, ευθύνες και εξουσίες για τα άτομα, τα οποία εκλαμβάνονται ως (ενεργοί) δρώντες, συμμέτοχοι και ως ένα βαθμό συνδιαμορφωτές των πολιτικών επιλογών και αποφάσεων (Quin, 1997). Σε αυτό το πλαίσιο, το κράτος και συγκεκριμένα η λειτουργία του πολιτικού συστήματος αποτελούσε το διαμεσολαβητικό κρίκο της σχέσης των πολιτών με τις ΔΕΚΟ. Η ποιότητα της (πολιτικής) διαμεσολάβησης κρίνεται συναρτήσει των δικαιωμάτων συμμετοχής και επιλογής στις διαδικασίες λήψης των συλλογικών αποφάσεων, συνθήκη η οποία, στον αντίποδα της «*κυριαρχίας των καταναλωτών*» (βλ. παρακάτω, Μέρος Β΄, κεφ. 3.2.1), παραπέμπει στην έννοια της «*κυριαρχίας των πολιτών*» (*citizens' sovereignty*) (Arrow, 1950, σελ. 338-339˙ Lane, 2000, σελ. 31) ή της «*λαϊκής κυριαρχίας*» *(popular sovereignty*) (Habermas, 1994, σελ. 23-24).

3.2.2 Η πρακτική διάσταση και περιορισμοί

Με σημείο αναφοράς το στοιχείο της συμμετοχής, ως προϋπόθεσης ενεργού εμπλοκής των πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσης των πολιτικών, οι σχέσεις κράτους–ΔΕΚΟ–πολιτών μπορούν να προσεγγιστούν στην βάση τριών τύπων αλληλεπίδρασης:[128] α) τη (*μονομερή*) *παροχή πληροφόρησης* από την κυβέρνηση στους πολίτες, β.) την *αμφίδρομη διαβούλευση* των δύο μερών και γ.) την *ενεργό συμμετοχή* των τελευταίων στο σχεδιασμό των πολιτικών (διάλογος και δυνατότητα υποβολής προτάσεων). Η ικανοποίηση των περιπτώσεων β και γ ήταν μάλλον αμφίβολη στο πλαίσιο λειτουργίας των ΔΕΚΟ ως κρατικά μονοπώλια, ενώ ο κλειστός/εσωστρεφής χαρακτήρας των επιχειρήσεων και οι ασυμμετρίες πληροφόρησης περιόριζαν επίσης τη δυνατότητα αξιοποίησης και της πρώτης εναλλακτικής. Η επισημανθείσα αδυναμία ωστόσο δεν οφειλόταν μόνο στα χαρακτηριστικά των δημόσιων επιχειρήσεων, αλλά και στις (εγγενείς) ανεπάρκειες των θεσμών εκπροσώπησης και συμμετοχής.

Οι τυπικοί περιορισμοί του αντιπροσωπευτικού συστήματος ερμηνεύουν ως ένα βαθμό τις εν γένει δυσκολίες αναλογικής συνάρθρωσης και έκφρασης των αιτημάτων των πολιτών. Οι ατέλειες του πλειοψηφικού κανόνα (Dahl and Lindblom, 1953˙ Alford, 2002, σελ. 339˙ Vigoda, 2002, σελ. 532) και οι στρεβλώσεις της εκλογικής διαδικασίας

127. Πλουραλισμός, κορπορατισμός, κορπορατιστικός πλουραλισμός, δίκτυα πολιτικής, κοινότητες πολιτικής, κ.α. (Pierre and Peters, 2000, σελ. 33-37).

128. Η τυπολογία προέρχεται από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, με αναφορά στις σχέσεις κράτους-πολιτών (OECD, 2001).

(Hirschman, 1982, σελ. 177-192) συνοψίζουν τις σχετικές αδυναμίες, καθώς το εκλογικό σώμα δεν επιλέγει τις δημόσιες πολιτικές, παρά μόνο σε γενικό πλαίσιο με υψηλό βαθμό αφαίρεσης (Yarrow, 1986, σελ. 332˙ Rose, 1987, σελ. 215-216). Η απόκλιση οξύνεται περαιτέρω εφόσον η σχέση κυβερνώντων–κυβερνωμένων προσεγγιστεί από τη σκοπιά ενός προβλήματος *εντολέα-εντολοδόχου* μεγάλης κλίμακας (Vickers and Yarrow, 1988, σελ. 29-35˙ Furubotn and Richter, 1998, σελ. 476-477).

Τα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος και η ποιότητα λειτουργίας των αντιπροσωπευτικών θεσμών λειτούργησαν συμπληρωματικά προς τις εγγενείς δυσλειτουργίες των μηχανισμών *έκφρασης*, εμποδίζοντας τον έλεγχο ή την ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασίες διαμόρφωσης των πολιτικών για τις ΥΚΩ. Τόσο ο έλεγχος, όσο και η νομιμοποίηση της δράσης των ΔΕΚΟ συναρτώνταν με μια σειρά επαγωγικών –και μάλλον μη επαληθεύσιμων– υποθέσεων, οι οποίες κάλυπταν τους ενδιάμεσους κόμβους πραγμάτωσης της «λαϊκής εντολής», από το εκλογικό σώμα ως τις τελικές επιχειρησιακές εκροές. Ο ρόλος των αποδεκτών των ΥΚΩ ως πολιτών σε αυτήν την αλυσίδα ελέγχου-συμμετοχής, εμφανιζόταν μάλλον περιφερειακός και υπολειπόμενος ουσιαστικών δυνατοτήτων άμεσης επιρροής, ενώ η λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος δύνατο να μεταφέρει τα αντίστοιχα αιτήματα στο πλαίσιο σαφώς ευρύτερων κατευθύνσεων πολιτικής. Τα ως άνω περιγραφθέντα στοιχεία της σχέσης κράτους–ΔΕΚΟ–πολιτών αποτυπώνονται σχηματικά, με ορισμένο βαθμό απλούστευσης, στο Διάγραμμα Δ11.

Δ11. ΣΧΕΣΗ ΚΡΑΤΟΥΣ–ΔΕΚΟ–ΠΟΛΙΤΩΝ (ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΥΚΩ)

4. Η κατανομή οφέλους και κόστους του δημόσιου μοντέλου: εμπειρική διερεύνηση

Η εμπειρία εφαρμογής του δημόσιου μοντέλου παροχής των ΥΚΩ ανέδειξε στην πράξη σημεία απόκλισης από τις κανονιστικές και τις θεσμικές του προδιαγραφές. Οι παρατηρούμενες στρεβλώσεις επηρέασαν, μεταξύ άλλων, τα τελικά αποτελέσματα των ασκούμενων πολιτικών για τους αποδέκτες (πολίτες), ιδίως με αναφορά την κατανομή του συνεπαγόμενου κοινωνικού και οικονομικού οφέλους και κόστους. Στο παρόν κεφάλαιο, οι ερμηνευτικές παράμετροι αναζητούνται κατ'αρχάς στους παράγοντες που συνέτειναν στις αδυναμίες διασφάλισης της αποστολής εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και του κοινωφελούς χαρακτήρα των ΔΕΚΟ (κεφ. 4.1). Η πρακτική έκφραση αυτών των στρεβλώσεων υποστηρίζεται ότι συνδέεται πρωτίστως με φαινόμενα μετατόπισης του προσανατολισμού του συστήματος παροχής των ΥΚΩ από το γενικό στο ειδικά συμφέροντα. Ως συνέπεια, στο βαθμό που οι επιμεριστικές πρακτικές μετέβαλλαν την κατεύθυνση των εκροών του συστήματος εκτός του προβλεπόμενου πλαισίου, συχνά η κατανομή του παραγόμενου οφέλους απέκλινε από το επιθυμητό/βέλτιστο (κοινωνικά και οικονομικά) επίπεδο, θέτοντας υπό αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίηση των ασκούμενων πολιτικών για τις ΥΚΩ (κεφ. 4.2).

4.1 Δυσλειτουργίες και παράγοντες απονομιμοποίησης

Η εμπειρία εφαρμογής του δημόσιου μοντέλου παροχής των ΥΚΩ στην Ελλάδα χαρακτηρίστηκε από σημαντικές δυσλειτουργίες και τάσεις αποπροσανατολισμού από το πλαίσιο των επίσημων στόχων πολιτικής. Ως γενική διαπίστωση, τα χαρακτηριστικά και οι παθογένειες του δημόσιου τομέα[129] αναπαράγονταν στην κλίμακα του πεδίου λειτουργίας των ΔΕΚΟ, υποσκάπτοντας τη βάση νομιμοποίησης της πολιτικής δημόσιας διαχείρισης των κοινωφελών δραστηριοτήτων. Οι σημαντικότερες αδυναμίες αναλύονται στη συνέχεια με αναφορά το ρόλο και τη λειτουργία του πολιτικο-διοικητικού συστήματος (κεφ. 4.1.1), την οικονομική απόδοση των επιχειρήσεων (κεφ. 4.1.2), τα εσωτερικά προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας των ΔΕΚΟ (κεφ. 4.1.3), τη θέση των αποδεκτών (κεφ. 4.1.4) και τον επιμερισμό του κόστους της κοινωνικής πολιτικής (κεφ. 4.1.5).

---

129. Χαμηλός βαθμός θεσμοποίησης και νομιμότητας, λειτουργία ισχυρών πελατειακών δικτύων, πολιτικοποίηση (κομματικοποίηση), συντεχνιασμός, απόκλιση επίσημων στόχων – άτυπων πρακτικών, ασυνέχεια, τμηματοποίηση (κατακερματισμός), συγκεντρωτισμός, έλλειψη συντονισμού, δυσκαμψίες, ασάφεια στόχων, αδυναμία μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, δυσκολία προσαρμογής και αφομοίωσης των αλλαγών, χαμηλή παραγωγικότητα, ανεπαρκής έλεγχος, πολυνομία, φορμαλισμός, υπερβολική έμφαση στις διαδικασίες, *κ.λπ.* (Βλ. ενδεικτικά, Μακρυδημήτρης, 1991, 1995α˙ Sotiropoulos, 1995˙ Σπανού, 1995, 2001˙ Spanou, 1998, 1999, 2003, 2008˙ Χαραλάμπης, 1996˙ Σωτηρόπουλος, 2001˙ Τσέκος, 2008).

4.1.1 (Υπερ)πολιτικοποίηση, παρεμβάσεις και διανεμητικοί συνασπισμοί

Οι δημόσιες επιχειρήσεις έχει υποστηριχθεί ότι αποτελούσαν πεδίο ανάπτυξης πελατειακών πρακτικών και στρατηγικών απόσπασης (ατομικού) οφέλους από τις κυβερνήσεις, τα μέλη των διοικήσεων, τους εργαζομένους και άλλες εμπλεκόμενες ομάδες (Domberger and Piggott, 1994˙ Hulsink, 1999, σελ. 76 *κ.επ.* ˙ De Alessi, 2003). Στην ελληνική περίπτωση, η τάση αντιμετώπισης των ΔΕΚΟ ως μηχανισμών παραγωγής και επιμερισμού πολιτικών-κομματικών, οικονομικών, συντεχνιακών και λοιπών οφελών εμφανίζεται έντονη, αντανακλώντας τη γενικότερη αντίληψη για τη σχέση του κράτους με το δημόσιο τομέα (Lioukas and Papoulias, 1990˙ Γιαννίτσης, 1994˙ Tsoukas and Papoulias, 2004˙ Παπούλιας, 2001, 2007α). Η σχέση ΔΕΚΟ-πολιτικού συστήματος όπως διαμορφώθηκε στην πράξη αντανακλούσε εν πολλοίς την κυρίαρχη (στρεβλή) αντίληψη για ορισμένες κρίσιμες παραμέτρους του τελευταίου: το ρόλο του κράτους, των κομμάτων, των συνδικαλιστικών οργανώσεων και εν γένει της πολιτικής, σε επίπεδο διαχείρισης των συλλογικών ζητημάτων (Τσούκας, 2007, σελ. 20).

Οι τυπικές και άτυπες παρεμβάσεις του πολιτικού συστήματος συχνά εξυπηρετούσαν σκοπούς αντιφατικούς προς τη θεσμικά προβλεπόμενη αποστολή των επιχειρήσεων και ο τρόπος άσκησης (ή κατάχρησης) του πολιτικού ελέγχου είχε οδηγήσει στην ανάπτυξη ενός δικτύου συμφερόντων γύρω από τις ΔΕΚΟ και στην εδραίωση ισχυρών δεσμών μεταξύ του πολιτικού και κομματικού συστήματος και του δημόσιου τομέα (Georgakopoulos *et al.,* 1987˙ Wright, 1994α, σελ. 22˙ Papoulias and Lioukas, 1995˙ Spanou, 1996). Υπό αυτήν την οπτική, ο όρος *(υπερ)πολιτικοποίηση,* στο πλαίσιο της παρούσης ανάλυσης, αναφέρεται στην παρατηρούμενη υπέρβαση του ορίου της θεμιτής παρέμβασης της πολιτικής εξουσίας στη λειτουργία των επιχειρήσεων. Η αρνητική εκδοχή της πολιτικοποιημένης διάστασης των ΔΕΚΟ αντανακλάται επίσης στη συχνή αναφορά τους ως «*πολιτικών*» επιχειρήσεων (*political firms/enterprises*) (Καζαντζής, 1990, σελ. 12˙ De Alessi, 2003˙ Παπούλιας, 2007α, σελ. 149, 199).

Οι πολιτικές και κομματικές παρεμβάσεις συνδέονταν, διαμορφώνονταν, αλληλοτροφοδοτούνταν και εν μέρει υποκινούνταν από ένα ευρύτερο πλέγμα διασυνδεδεμένων συμφερόντων, τα οποία διεκδικούσαν μερίδιο στη διανομή των πόρων από τη λειτουργία των ΔΕΚΟ. Η τάση επιμεριστικής κατανομής του παραγόμενου οφέλους ενισχυόταν από την έντονη δραστηριότητα πολιτικών και οικονομικών *διανεμητικών συνασπισμών* (Pagoulatos and Wright, 2001) και περαιτέρω από τις συνθήκες «*γενικευμένης προσοδοθηρίας*», ως διαχρονικού χαρακτηριστικού του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος (Πελαγίδης, 2005˙ Mitsopoulos and Pelagidis, 2009). Στο δεδομένο πεδίο των διαδικασιών πολιτικής οι υποθέσεις της *δημόσιας επιλογής* προσφέρουν μια βάση ερμηνείας των παρατηρούμενων στρεβλώσεων, καθώς ο κίνδυνος αποσταθεροποίησης του συστήματος παροχής των ΥΚΩ από τους προδιαγεγραμμένους στόχους

εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος ήταν υπαρκτός.

Η επίδραση των πολιτικών και των κομματικών παρεμβάσεων και των πιέσεων του δικτύου των διασυνδεδεμένων συμφερόντων εντοπιζόταν ήδη από το στάδιο της διαμόρφωσης των πολιτικών αποφάσεων για τις ΥΚΩ και επεκτεινόταν στο σύνολο των λειτουργιών των ΔΕΚΟ, από το επίπεδο προσδιορισμού του οργανωτικού σχήματος, μέχρι την πολιτική προσλήψεων, προμηθειών, τιμολόγησης και τα ζητήματα καθημερινής διαχείρισης (Κανελλόπουλος, 1984˙ Georgakopoulos et al., 1987˙ Μαλινδρέτου, 1998˙ Joumard and Mylonas, 1999, σελ. 10˙ Παπούλιας, 2007α). Ανά τομέα, είχαν καταγραφεί και επισημανθεί επανειλημμένως φαινόμενα (υπερ)πολιτικοποίησης, κυβερνητικών και κομματικών παρεμβάσεων, δραστηριοποίησης ισχυρών «*αφανών*» ομάδων, σχέσεων με οικονομικά συμφέροντα, πελατειακών πρακτικών, επιμεριστικών ρυθμίσεων, *κ.λπ.* (Κανελλόπουλος, 1984˙ Constantelou, 1993˙ Κιουλάφας, 1999˙ Tsoukas and Papoulias, 2004), τα οποία υπέσκαπταν την αυτονομία και την αποτελεσματικότητα των ΔΕΚΟ και σαφώς οδηγούσαν σε αποκλίσεις από τη θεσμική αποστολή εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος.

4.1.2 Απόδοση και οικονομική διαχείριση

Η χαμηλή αποδοτικότητα (*efficiency*) και τα υψηλά λειτουργικά κόστη αναφέρονται συχνά ως χαρακτηριστικά γνωρίσματα των δημόσιων επιχειρήσεων (Domberger and Piggott, 1994˙ Μαλινδρέτου, 1998˙ De Alessi, 2003). Τα σχετικά θεωρητικά υποδείγματα προτείνουν ότι οι δημόσιες οργανώσεις εμφανίζουν έντονες τάσεις διόγκωσης του προϋπολογισμού τους (Niskanen, 1971˙ Mueller, 1993˙ Shepsle and Bonchek 1997, σελ. 346-358˙ Wintrobe, 1997), ανεπαρκή εξωτερικό έλεγχο αποδοτικότητας και αδύναμα εσωτερικά κίνητρα (Mueller, 2003, σελ. 632 *κ.επ*). Περαιτέρω υποστηρίζεται ότι διακρίνονται από χαμηλή παραγωγικότητα (μικρότερη του άριστου επιπέδου) και αντι-παραγωγική (μη-βέλτιστη) χρήση των πόρων, εξαιτίας των κινήτρων των διοικούντων και της αναπόφευκτης διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν έναντι των πολιτικών τους προϊσταμένων (Migué and Bélanger, 1974˙ Domberger and Piggott, 1994).

Στην Ελλάδα οι ΔΕΚΟ αντιμετωπίστηκαν κατά κόρον ως συνώνυμο της αναποτελεσματικότητας, της αντιπαραγωγικότητας και της σπατάλης. Ωστόσο οι υποθέσεις αυτές εν μέρει μόνο επαληθεύονται από τα εμπειρικά δεδομένα λειτουργίας του ΟΤΕ, της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ. Η υπόθεση μεγιστοποίησης του προϋπολογισμού αφορούσε ενδεχομένως το εσωτερικό επίπεδο και πάντως σε μικρό βαθμό το σκέλος της οικονομικής συμμετοχής του κράτους, η οποία δεν ήταν σημαντική, ιδίως στον ΟΤΕ και τη ΔΕΗ. Ως προς το επιχείρημα της (εγγενούς) διοικητικής και παραγωγικής υστέρησης, στην περίπτωση των τριών υπό μελέτη επιχειρήσεων επιβεβαιώνεται λιγότερο σε επίπεδο εμφάνισης ζημιογόνων χρήσεων και κυρίως σε όρους διαχείρισης των επιχειρησιακών

δραστηριοτήτων από τους πολιτικούς προϊσταμένους, τις διοικήσεις και το προσωπικό.

Πριν τη σχετική αξιολόγηση, πρέπει να αναφερθεί ότι ο ρόλος και οι σκοποί των δημόσιων επιχειρήσεων περιλαμβάνουν εμπορικές και μη-εμπορικές διαστάσεις και προσδιορίζονται επί τη βάσει όχι μόνο αμιγώς χρηματοοικονομικών δεικτών, αλλά και ευρύτερα κοινωνικο-οικονομικών θεωρήσεων (European Commission, 2016, σελ. 6). Περαιτέρω, η έννοια της αποδοτικότητας στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα δεν παραπέμπει μόνο στην οικονομική διάσταση αλλά και σε ευρύτερες κοινωνικές και πολιτικές επιδιώξεις και αξιολογήσεις οι οποίες ενσωματώνονταν στη λειτουργία των ΔΕΚΟ (Γιαννίτσης, 1994˙ Ζήκος, 1994, σελ. 265-266). Όπως έχει ήδη αναλυθεί,[130] η διττή υπόσταση και στόχευση των επιχειρήσεων οδηγούσε συχνά σε αντισταθμίσεις στα επιμέρους μεγέθη, εν προκειμένω σε πιθανή σύγκρουση μεταξύ της *κοινωνικής* και της *οικονομικής* απόδοσης.[131] Οι μεταβλητές είναι σαφώς αλληλεξαρτώμενες και οι οικονομικές παράμετροι συνιστούσαν έναν κρίσιμο –ωστόσο όχι το μοναδικό– δείκτη αποτύπωσης των αποτελεσμάτων των στόχων σε όρους δαπανώμενων πόρων.

Η αξιολόγηση της απόδοσης των ΔΕΚΟ αφορά παράλληλα την παραγωγική χρήση των εισροών ως οικονομικό αλλά και κοινωνικό κόστος ευκαιρίας, στο βαθμό που η διάθεση των πόρων σε εναλλακτικές δραστηριότητες θα μπορούσε να αποτελέσει πηγή (επιπλέον) οφέλους για τους πολίτες, όπως για παράδειγμα χαμηλότερες τιμές, χρηματοδότηση προγραμμάτων βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών, *κ.λπ.* Πέραν των αποτελεσμάτων χρήσης (κέρδος/ζημία), οι αντιοικονομικές επιλογές συχνά αποτελούσαν τον κανόνα στις ΔΕΚΟ, ιδίως στα προγράμματα επενδύσεων και προμηθειών, τα οποία κατά κανόνα διαμορφώνονταν βάσει «άνωθεν» εντολών (Τσουκαλάς, 1989, σελ. 27-28˙ Τσοτσορός, 1995, σελ. 89-109˙ Παπούλιας, 2007α, σελ. 268 κ.επ.˙ προσωπικές συνεντεύξεις). Πρακτικές «*υπερεκτίμησης*» του κόστους των επενδυτικών έργων (υπερκοστολόγηση) έχουν καταγραφεί στους υπ' όψιν τομείς και έχουν απασχολήσει επανειλημμένως το πολιτικό σύστημα και τα ΜΜΕ (Υπ.Εθ.Ο., 1986˙ Κολλίντζας, 1997˙ Κιουλάφας, 1999). Τα εν λόγω φαινόμενα αποτελούσαν συνέπεια σαφώς αντιοικονομικών επιλογών, οι οποίες δέσμευαν πόρους από άλλες δραστηριότητες.

Σε ειδικότερο επίπεδο οικονομικών μεγεθών, οι υπό μελέτη επιχειρήσεις, ιδίως ο ΟΤΕ και η ΔΕΗ, εν αντιθέσει με τη γενική εικόνα των ελληνικών ΔΕΚΟ, οι οποίες εμφάνιζαν υψηλά ελλείμματα και διογκούμενα χρέη (Προβόπουλος, 1982˙ Georgakopoulos *et al.*, 1987˙ ΚΕΠΕ, 2000), αποτελούσαν εξαίρεση στην κυρίαρχη τάση. Ανά επιχείρηση, τα δεδομένα διαφέρουν. Ο ΟΤΕ ήταν σχεδόν καθόλη την περίοδο λειτουργίας του κερδοφόρος και εμφάνιζε γενικώς ικανοποιητικούς οικονομικούς δείκτες.[132] Συχνά δε, από τα

130. Βλ. παραπάνω, κεφ. 2.2.3.

131. Η κοινωνική απόδοση εκφράζεται για παράδειγμα σε όρους διασφάλισης ισότιμης πρόσβασης στις υπηρεσίες, ελάχιστου κόστους λειτουργίας, μείωσης των ανισοτήτων, *κ.λπ.* (Chevallier, 2005, σελ. 42).

132. Βλ. Ετήσιες Εκθέσεις και Ισολογισμούς ΟΤΕ και ΟΤΕ (1995), Παρούσα κατάσταση (Επιχειρησιακό Σχέδιο 1996-2000), σελ. 39.

κέρδη του Οργανισμού καλύπτονταν ελλείμματα άλλων ΔΕΚΟ (ΕΛΤΑ) και χρηματοδοτούνταν άλλοι τομείς πολιτικής, κατ' επιλογή των κυβερνήσεων (Τσουκαλάς, 1989, σελ. 27˙ Constantelou, 1993, σελ. 437). Ωστόσο, σημαντικό ρόλο στα θετικά αποτελέσματα είχε η ακολουθούμενη τιμολογιακή πολιτική, καθώς λόγω της μονοπωλιακής θέσης και της (πλήρως) ανελαστικής ζήτησης, ο ΟΤΕ με μικρές αυξήσεις των τιμών μπορούσε να καλύπτει τα απαιτούμενα έξοδα. Από την άλλη πλευρά, χαρακτηριστικό παράδειγμα ανορθολογικής και αντι-παραγωγικής διαχείρισης των πόρων αποτελούσαν οι αποφάσεις προμηθειών, οι οποίες συχνά πραγματοποιούνταν κατά μαζικό τρόπο και χωρίς να υπάρχει πραγματική ανάγκη.[133] Όσον αφορά τα οικονομικά μεγέθη της ΔΕΗ, η επιχείρηση με μικρές εξαιρέσεις μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 εμφάνιζε σχετική κερδοφορία.[134] Ωστόσο, όπως και στην περίπτωση του ΟΤΕ, η μονοπωλιακή θέση και τα ειδικότερα οικονομικά στοιχεία σχετικοποιούν την αξία των γενικών αποτελεσμάτων χρήσης.

Η ΕΥΔΑΠ, σε αντίθεση με τον ΟΤΕ και τη ΔΕΗ, εμφάνιζε αρνητική οικονομική εικόνα, καθώς ήδη από το 1980 κατέγραφε (αυξανόμενες) ζημιές και επιδείνωση της κεφαλαιακής της συγκρότησης. Στα τέλη της δεκαετίας του 1980 η εταιρεία συμπεριλαμβανόταν στις επιχειρήσεις με τα μεγαλύτερα ελλείμματα εκμετάλλευσης.[135] Οι λόγοι αφορούσαν κατά βάση τον υψηλό δανεισμό για την υλοποίηση των επενδυτικών προγραμμάτων, την αναποτελεσματική διαχείριση και τη μη (ή καθυστερημένη) απόδοση των οφειλομένων από το κράτος και τους ΟΤΑ, τα χρέη των οποίων στην ΕΥΔΑΠ ήταν σημαντικά (ΚΕΠΕ, 2000, σελ. 82, 87˙ Παπούλιας, 2007α, σελ. 85). Πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι και στις τρεις περιπτώσεις οι αιτίες δημιουργίας ή διόγκωσης των ελλειμμάτων και των χρεών δεν θα πρέπει να αναζητούνται μόνο στις συνθήκες εσωτερικής διαχείρισης των επιχειρήσεων, αλλά και στο επίπεδο των εξωτερικών (πολιτικών, κομματικών, κ.λπ.) παρεμβάσεων, χωρίς μάλιστα οι εν λόγω εμπλεκόμενοι να συμμετέχουν στο συνεπαγόμενο κόστος (Lioukas, 1993, σελ. 43˙ Γιαννίτσης, 1994˙ Spanos and Papoulias, 2005, σελ. 7).

---

133. Προσωπικές συνεντεύξεις. Η σχέση του ΟΤΕ με εταιρείες προμήθειας υλικού, όπως η Intracom και η Siemens, έχει αμφισβητηθεί από πολλές πλευρές ως (αδικαιολόγητα) προνομιακή υπέρ των τελευταίων, εις βάρος του ΟΤΕ και κατ'επέκταση των πελατών του, στους οποίους μετακυλιόταν μέρος του (υπερβάλλοντος) κόστους (ή αντίστοιχα, του διαφυγόντος οφέλους).

134. Για συγκεντρωτικά αποτελέσματα βάσει των ετήσιων ισολογισμών της περιόδου 1961-1991, *βλ.* Τσοτσορός, 1995, σελ. 572 (Πίνακας 9.17). Βλ. επίσης Προβόπουλος, 1982, σελ. 147-148 (και Παράρτημα), Παπούλιας, 1994β, σελ. 258. Για την περίοδο 1975-1986, το κέρδος ή η ζημιά διαφοροποιείται ανάλογα με το συνυπολογισμό στα αντίστοιχα μεγέθη των τόκων κατασκευαστικής περιόδου [Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ,* σελ.19-20].

135. Βλ. στοιχεία Τακτικού Προϋπολογισμού *σε* Καζάκος, 1993, σελ. 169.

4.1.3 Γραφειοκρατικοποίηση και προβλήματα ευελιξίας

Το οργανωτικό σχήμα και η άσκηση των λειτουργιών των ΔΕΚΟ παρέπεμπε σε ένα συγκεντρωτικό και γραφειοκρατικό μοντέλο διοίκησης, το οποίο αποτελούσε τυπικό χαρακτηριστικό των οργανώσεων του ελληνικού δημόσιου τομέα (Georgakopoulos *et al.,* 1987˙ Καζάκος, 1993˙ Spanou, 2003β). Με αναφορά τις τρεις υπό μελέτη επιχειρήσεις, φαινόμενα συγκεντρωτισμού και «*γραφειοκρατικοποίησης*» (Crozier, 1964) εντοπίζονται σε τρία κρίσιμα επίπεδα: στο πεδίο του πολιτικού ελέγχου (σχέση κυβέρνησης–ΔΕΚΟ), στην εσωτερική επιχειρησιακή δομή (ιεραρχία, σχέσεις βάσης–κορυφής) και στην επικοινωνία με τους αποδέκτες (σχέση ΔΕΚΟ–πολιτών). Στο πλαίσιο της παρούσης ανάλυσης ενδιαφέρει κυρίως το τρίτο επίπεδο σχέσεων, ιδίως ο τρόπος με τον οποίο οι όροι επικοινωνίας με τους αποδέκτες επηρεάζονταν από τα χαρακτηριστικά του κρατικομονοπωλιακού μοντέλου οργάνωσης των επιχειρήσεων.

Οι ΔΕΚΟ, ως γραφειοκρατίες μεγάλου μεγέθους, εμφάνιζαν χαρακτηριστικά κλειστών και εσωστρεφών συστημάτων «*αυτοαναφορικής*»[136] δυναμικής (Tsoukas and Papoulias, 1996, 2004), δημιουργώντας σειρά εμπλοκών στη σχέση με τους πολίτες, οι οποίοι περιορίζονταν σε έναν μάλλον παθητικό ρόλο. Ο ιεραρχικός, συγκεντρωτικός και διαδικαστικά προσανατολισμένος τύπος οργάνωσης υποβάθμιζε παράλληλα τις λειτουργίες ανατροφοδότησης, εμποδίζοντας τη λειτουργική αφομοίωση στοιχείων και πληροφοριών του περιβάλλοντος, όπως οι ανάγκες και οι προτιμήσεις των αποδεκτών (CEEP, 1995, σελ. 19). Η συγκεντρωτική και εσωστρεφής λογική, σε συνδυασμό με την ασύμμετρη κατανομή και τη μειωμένη «*ορατότητα*» των εσωτερικών διαδικασιών (Chevallier, 1983˙ Bauby, 2007b, σελ. 22), περιόριζε περαιτέρω τη δυνατότητα πληροφόρησης των αποδεκτών και δημιουργούσε ζητήματα διαφάνειας–ελέγχου και κατ'επέκταση πρόσβασης και ανταπόκρισης. Στο πλαίσιο αυτό, η λειτουργία των ΔΕΚΟ είναι αμφίβολο ότι πληρούσε τα κριτήρια μιας αμφίδρομης «*πολιτοκεντρικής*» προσέγγισης,[137] καθώς η σχέση με τους πολίτες (ως *χρήστες*) παρέμενε μάλλον εξωτερική και εν πολλοίς επαφιόμενη στη διαμεσολάβηση των πολιτικών και διοικητικών δομών ελέγχου.[138]

Όσον αφορά τις στρεβλώσεις στο επίπεδο των εσωτερικών διαδικασιών και των σχέσεων των ΔΕΚΟ με το πολιτικό-κομματικό πεδίο, την περίοδο του δημόσιου καθεστώτος οι ΔΕΚΟ αποτέλεσαν (άλλη) μια ενδεικτική όψη του «*ιδιότυπου*» κορπορατισμού που χαρακτήριζε το ελληνικό πολιτικό σύστημα (Τσοτσορός, 1995, σελ. 290-292˙ Σπανού, 2001, σελ. 182-183˙ Παπούλιας, 2007α, σελ. 177-178). Στο εσωτερικό των επιχειρήσεων συγκροτήθηκαν ισχυρές συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι οποίες διέθεταν υψηλό

136. Luhmann, 1995.

137. Τα κριτήρια ορίζονται από τους Morgan & England ως εξής: δημοκρατική συμμετοχή και έλεγχος, μηχανισμοί ανταπόκρισης – έκφρασης (όσον αφορά στην παροχή των υπηρεσιών) και δυνατότητα εξόδου (1988, σελ. 983).

138. *Βλ.* και Σπανού, 2000, σελ. 425-426 και αναλυτικότερα 408-441.

βαθμό συσπείρωσης και επιρροής και αναμίχθηκαν ενεργά στη διοίκηση και τη λειτουργία των ΔΕΚΟ. Ωστόσο, η δράση τους συχνά καθοδηγείτο από την ικανοποίηση επιμεριστικών συμφερόντων που λειτουργούσαν ανταγωνιστικά προς τη θεσμική αποστολή των επιχειρήσεων.

Σημείο αρνητικών παρεμβάσεων αποτέλεσαν επίσης οι πρακτικές διορισμών, οι οποίες συχνά βασίζονταν σε πελατειακά κριτήρια και είχαν οδηγήσει στην ύπαρξη πλεονάζοντος προσωπικού, στην ανορθολογική στελέχωση των επιχειρησιακών μονάδων, στον ελλιπή προγραμματισμού του ανθρώπινου δυναμικού, σε φαινόμενα αναξιοκρατίας και σε χαμηλή παραγωγικότητα (Κανελλόπουλος, 1984˙ Υπ.Εθ.Ο., 1986˙ Georgakopoulos et al., 1987˙ Προσωπικές συνεντεύξεις). Η αντιπαραβολή των στοιχείων της αριθμητικής εξέλιξης του προσωπικού των ΔΕΚΟ (αναλυτικά, βλ. Παράρτημα Π2) με τους εκλογικούς κύκλους αποδεικνύει τη συσχέτιση των διορισμών με επιδιώξεις πολιτικού-κομματικού χαρακτήρα, οι οποίες σαφώς απέκλιναν όχι μόνο από τους τεχνικά ορθολογικούς, αλλά και από τους κοινωφελείς όρους λειτουργίας των επιχειρήσεων.

4.1.4 Η θέση των πολιτών

Από όσα έχουν ήδη εκτεθεί καθίσταται σαφές ότι η μονοπωλιακή σχέση ΔΕΚΟ–πολιτών, σε συνδυασμό με τα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος, έθεταν τους αποδέκτες σε αδύναμη και εν πολλοίς *παθητική* θέση εντός του πεδίου πολιτικής για τις ΥΚΩ και του αντίστοιχου συστήματος παροχής τους. Εφόσον οι δυνατότητες ουσιαστικής συμμετοχής σε άμεσο επίπεδο εμφανίζονταν περιορισμένες, απομένει να ελεγχθεί εμπειρικά η ανταπόκριση των (τελικών) εκροών του συστήματος, αν δηλαδή η *εκ των άνω* προσδιορισμένη επιλογή των προσφερόμενων υπηρεσιών ανταποκρινόταν (ποιοτικά και ποσοτικά) στις ανάγκες και στις προτιμήσεις των αποδεκτών. Η *ποιότητα* συνιστά την κρίσιμη παράμετρο, καθώς η ικανότητα ανταπόκρισης (ικανοποίησης) στα κριτήρια των αποδεκτών διασφαλίζει σε τελική ανάλυση τη νομιμότητα του μοντέλου[139] (Brin, 2004).

α. Επιλογή και ανταπόκριση

Σημείο διαφοροποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων από άλλες οργανώσεις του δημόσιου τομέα αποτελεί η δυνατότητα λήψης μηνυμάτων από την αγορά (Rose, 1987). Ωστόσο, παρά την εν λόγω θεωρητική δυνατότητα, στην πράξη παρατηρείται χαμηλή ανταπόκριση στις ανάγκες και τις επιθυμίες των πελατών (De Alessi, 2003). Οι συνθήκες μονοπωλίου εντείνουν αυτήν την τάση, μεταθέτοντας το βάρος από την πλευρά της ζήτησης σε αυτήν της παραγωγής και υποβάλλοντας τους αποδέκτες στην κυρίαρχη

139. Ο συσχετισμός δύο μεταβλητών εκφράζεται χαρακτηριστικά μέσω της υπόθεσης ότι «*η ποιότητα είναι το αίτημα και η ανταπόκριση η διαδικασία ικανοποίησής του*» (Σπανού, 2000, σελ. 470).

δυναμική της προσφοράς (Chevallier, 1985, σελ. 49-54˙ Nihoul, 2006, σελ. 166-167). Επιπλέον, δεδομένης της απουσίας ανταγωνισμού, είναι δύσκολο για τους καταναλωτές να αξιολογήσουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες στη βάση του συσχετισμού ποιότητας-τιμής, να επηρεάσουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών ή να διεκδικήσουν αποζημίωση σε περίπτωση μη-ικανοποίησης (Winward, 1994, σελ. 258).

Το μονοπωλιακό καθεστώς οργάνωσης του συστήματος παροχής των ΥΚΩ στην Ελλάδα στερούσε κατ'αρχάς από τους αποδέκτες τη δυνατότητα *επιλογής* ή *εξόδου*, χωρίς παράλληλα να παρέχει σημαντικές δυνατότητες *έκφρασης* και (ενεργού) συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Η ανταπόκριση, όπως ήδη έχει αναλυθεί, ήταν κατά βάση *έμμεση*, μέσω του πολιτικού συστήματος, προβλέποντας εν πολλοίς διαδικαστικούς όρους και εγγυήσεις νομιμότητας. Ορισμένες οργανωμένες πρωτοβουλίες βελτίωσης της ανταπόκρισης των επιχειρήσεων στις ανάγκες και τις επιθυμίες του κοινού εμφανίστηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990 στο ΟΤΕ και τη ΔΕΗ,[140] χωρίς ωστόσο να ανατρέπουν σε σημαντικό βαθμό τη γενική εικόνα που χαρακτηριζόταν από την εξωτερικότητα των αποδεκτών.

β. Ποιότητα υπηρεσιών και ικανοποίηση αποδεκτών

Η ποιότητα των ΥΚΩ την περίοδο του κρατικομονοπωλιακού καθεστώτος αντιστοιχούσε σε μάλλον αρνητικές αξιολογήσεις, όπως και για το σύνολο των ΔΕΚΟ (Καζάκος, 1993, σελ. 143-144˙ Μαλινδρέτου, 1998, σελ. 22-23). Η γενική τάση επιβεβαιώνεται σε γενικές γραμμές στις υπό μελέτη επιχειρήσεις. Στην περίπτωση του ΟΤΕ, οι τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 εμφάνιζαν αδύναμες επιδόσεις σε όρους ποιότητας και –κυρίως- επάρκειας.[141] Η ποιότητα της επικοινωνίας, η οποία συνδεόταν με την τεχνολογική υστέρηση των υποδομών του δικτύου, χαρακτηριζόταν ακόμα και από τον ίδιο τον ΟΤΕ από «*χαμηλή έως απαράδεκτη*»[142], σε σύγκριση και με άλλες ευρωπαϊκές χώρες.[143] Τα διαρθρωτικά και οικονομικά προβλήματα της ΔΕΗ είχαν επίσης οδηγήσει στην «*ποιοτική υποβάθμιση*» των προσφερόμενων υπηρεσιών,[144] οι οποίες αντιστοιχούσαν σε χαμηλή ή οριακά ικανοποιητική ποιότητα (Νικολάου, 1995, σελ. 193).

Όσον αφορά τα εμπειρικά δεδομένα, η δυνατότητα καταγραφής και σύγκρισης του βαθμού ικανοποίησης των αποδεκτών και της ανταπόκρισης των ΔΕΚΟ περιορίζεται αφενός από την έλλειψη αντίστοιχων μετρήσεων αλλά και από την ποιοτική και

---

140. Για παράδειγμα η προωθούμενη «στροφή στον πελάτη» στον ΟΤΕ και οι έρευνες ικανοποίησης πελατών και καταγραφής παραπόνων στη ΔΕΗ (1994).

141. *Βλ.* Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ*˙ ΟΤΕ (1995), Παρούσα κατάσταση (Επιχειρησιακό Σχέδιο 1996-2000), σελ. 28-31˙ Κιουλάφας, 1999.

142. Έκθεση Πεπραγμένων ΟΤΕ 1989, σελ. 8.

143. Μπαμπανάσης, 1996, σελ. 107-111˙ Κιουλάφας, 1999, σελ. 103-115.

144. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ*, σελ.112.

μεθοδολογική ανομοιογένεια των διαθέσιμων στοιχείων[145]. Στη συνέχεια επιχειρείται να προσδιοριστεί εμπειρικά η ανταπόκριση του δημόσιου μοντέλου στις επιθυμίες των πολιτών συναρτήσει τριών δεικτών: *ικανοποίηση*, *ποιότητα* και *προβλήματα-παράπονα*. Η περιοδολόγηση δεν είναι ενιαία, αλλά ανάλογη της χρονικής περιόδου μετοχοποίησης των επιχειρήσεων και απελευθέρωσης των αγορών, ενώ αντίστοιχα στοιχεία για την περίοδο της ιδιωτικοποίησης παρατίθενται στο Β' Μέρος του βιβλίου.

Τηλεπικοινωνίες

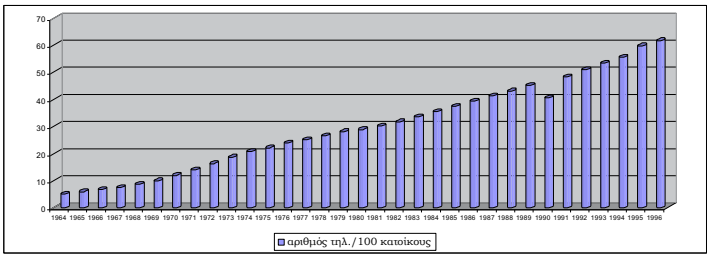
Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, ο ΟΤΕ ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του είχε καταρτίσει δείκτες μέτρησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Από το 1968 εξέδιδε ειδικά δελτία, τα οποία αποστέλλονταν στους συνδρομητές, προκειμένου να εκτιμηθεί η ποιότητα των υπηρεσιών, ενώ ένα χρόνο μετά συνεστήθη η *Ειδική Υπηρεσία Παραπόνων*. Οι διαδικασίες μέτρησης της ποιότητας τη δεκαετία του 1970 φαίνεται να υποχωρούν σε επίπεδο προτεραιότητας και δημοσιότητας και επανέρχονται το 1983 σε (νέο) οργανωμένο και συγκεκριμένο πλαίσιο. Το 1986 ξεκίνησε η λειτουργία του *Κεντρικού Γραφείου Σχέσεων με τον Πολίτη*, με σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών, την επίλυση προβλημάτων και τη διαχείριση συναφών ζητημάτων και το 1991 καθιερώθηκε ο έλεγχος της ποιότητας της τηλεφωνικής επικοινωνίας.

Η μέτρηση της ποιότητας της τηλεπικοινωνιακής υποδομής γινόταν συνήθως βάσει της τηλεφωνικής πυκνότητας (Κιουλάφας, 1999, σελ. 105) και των καταγραφόμενων βλαβών. Το πρώτο μέγεθος εμφάνιζε σταθερά ανοδική τάση μέχρι το 1996, ενώ η πυκνότητα των βλαβών κυμαινόταν σε υψηλά επίπεδα (1979-1993: 55-65%) και μόνο μετά την ψηφιακοποίηση του δικτύου, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, εμφανίζει αισθητή βελτίωση. Αναλυτικά οι δείκτες ποιότητας και τα αντίστοιχα αριθμητικά δεδομένα παρουσιάζονται στο Παράρτημα Π4. Είναι σκόπιμο να σημειωθεί ότι πέραν της τυπικής καταγραφής, τα αποτελέσματα των μετρήσεων δεν συνδέονταν στην πράξη με διαδικασίες οργανωμένης και ουσιαστικής αξιοποίησης από την πλευρά των ΔΕΚΟ.[146]

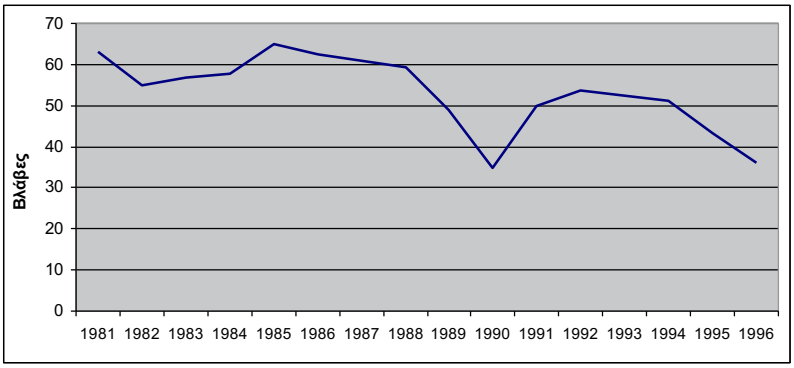
145. Για τις υπηρεσίες ύδρευσης δεν εντοπίστηκαν διαθέσιμα δεδομένα όσον αφορά την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ ούτε στην ΕΥΔΑΠ υπήρχαν σχετικά στοιχεία.

146. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ,* σελ.18.

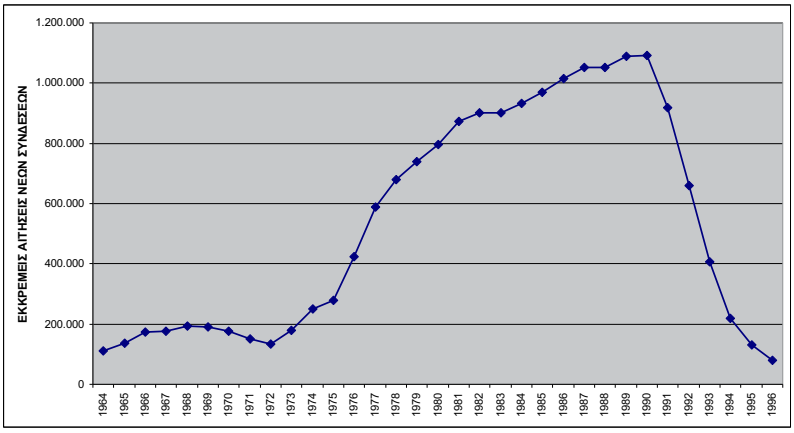
Δ12. ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗ ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ (1964-1996)



Δ13. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΛΑΒΩΝ ΑΣΤΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ (1981-1996)



Δ14. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΝΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΗΣ ΖΗΤΗΣΗΣ (ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ ΑΙΤΗΣΕΙΣ) (1964-1996)



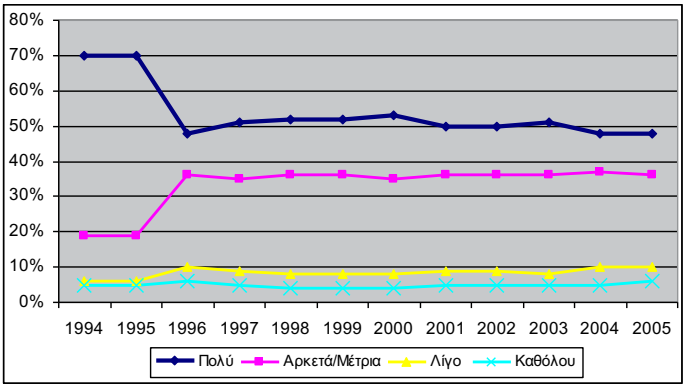
Ηλεκτρική ενέργεια

Στις διαθέσιμες μετρήσεις ποιότητας για τις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας, η ικανοποίηση των πελατών προσεγγιζόταν κυρίως σε όρους *εξυπηρέτησης*. Βάσει της εξέλιξης του *γενικού δείκτη ικανοποίησης*, τα στοιχεία δεν εμφανίζουν σαφή τάση βελτίωσης ή επιδείνωσης, με εξαίρεση τη σημαντική μείωση του ποσοστού υψηλής ικανοποίησης το 1996 (από 70% τη διετία 1994-5 στο 48% το 1996) και τη διατήρησή του σε μέσα επίπεδα έκτοτε (48-52%). Οι καταναλωτές την περίοδο 1996-2005 εμφανίζονταν γενικώς ικανοποιημένοι με τις υπηρεσίες της ΔΕΗ (84-88% αρκετά/πολύ ικανοποιημένων πελατών), με μικρές μεταβολές –μειώσεις στην πλειονότητά τους– της τάξης του 0-2% την περίοδο εισαγωγής και δραστηριοποίησης της επιχείρησης στο ΧΑ μέχρι την απελευθέρωση της (χονδρικής) αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (2001-2005).

Π10. ΓΕΝΙΚΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ

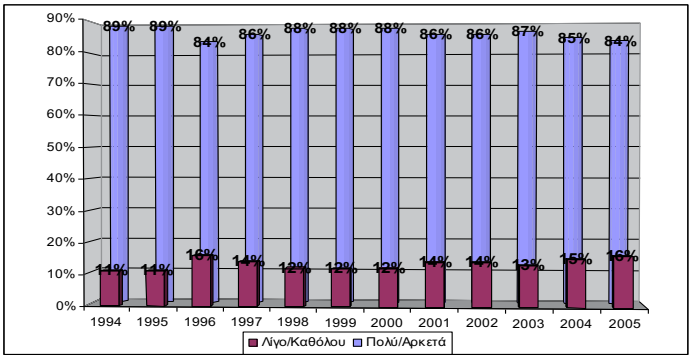
	Γενικό Επίπεδο Ικανοποίησης			
	Πολύ	**Αρκετά/ Μέτρια**	**Λίγο**	**Καθόλου**
1994	70%	19%	6%	5%
1995	70%	19%	6%	5%
1996	48%	36%	10%	6%
1997	51%	35%	9%	5%
1998	52%	36%	8%	4%
1999	52%	36%	8%	4%
2000	53%	35%	8%	4%
2001	50%	36%	9%	5%
2002	50%	36%	9%	5%
2003	51%	36%	8%	5%
2004	48%	37%	10%	5%
2005	48%	36%	10%	6%

Δ15. ΕΞΕΛΙΞΗ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΠΙΠΕΔΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ (1994-2005)



Πηγή: Δημοσκοπικές Έρευνες Πελατών 1996-2005
Δ/νση Εκμεταλλεύσεως Διανομής ΔΕΗ

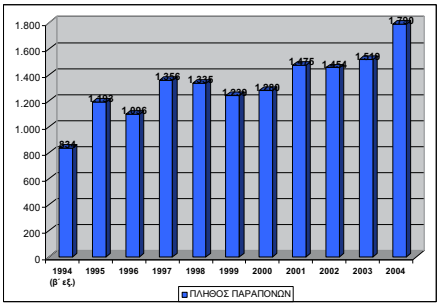
Δ16. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ (1994-2005)

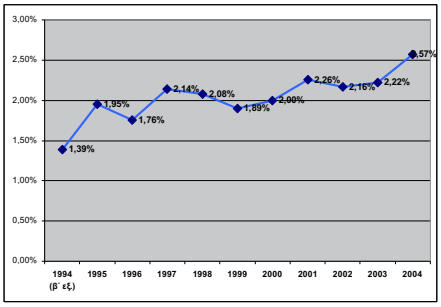


Όσον αφορά το πλήθος των υποβληθέντων *παραπόνων,* την περίοδο 1994-2004 παρατηρείται γενικώς αυξητική τάση, με επιμέρους (μικρής κλίμακας) μειώσεις, παρόλο που οι σχετικές μετρήσεις αντιστοιχούν σε μικρό τμήμα του συνόλου των πελατών της ΔΕΗ (βλ. αναλυτικά στοιχεία Παραρτήματος Π5).

Δ17. ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΔΕΗ (1996-2004)

ΠΛΗΘΟΣ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΑΝΑΓΩΓΗ





4.1.5 Μια ασαφής πτυχή: ο επιμερισμός του κόστους κοινωνικής πολιτικής

Μια σχετικά ασαφής πτυχή της σχέσης κράτους–ΔΕΚΟ, αλλά και σημείο τριβής μεταξύ των κυβερνήσεων και των επιχειρήσεων, αφορούσε τους όρους χρηματοδότησης και το κόστος της ασκούμενης κοινωνικής πολιτικής. Έχει υποστηριχθεί ότι οι κυβερνήσεις αποφάσιζαν για την εφαρμογή κοινωνικών μέτρων και παροχών μέσω των ΔΕΚΟ, χωρίς ωστόσο στις περισσότερες περιπτώσεις οι αντίστοιχες ρυθμίσεις να συνοδεύονται από προβλέψεις συμμετοχής ή χρηματοδότησης του κόστους των πολιτικών από την πλευρά του κράτους.[147] Τα επενδυτικά προγράμματα (εξηλεκτρισμός υπαίθρου, παροχή τηλεφωνικής κάλυψης στην επικράτεια), η διατήρηση των τιμών σε χαμηλά επίπεδα, η επιβολή ειδικών τιμολογίων, οι παροχές προς συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού, η άσκηση αντιπληθωριστικής πολιτικής και οι προσλήψεις προσωπικού για λόγους μείωσης της ανεργίας αποτελούν παραδείγματα πολιτικών των οποίων, παρότι η απόφαση ανήκε στην πολιτική σφαίρα, το μεγαλύτερο μέρος του άμεσου κόστους καλυπτόταν από τις επιχειρήσεις (Τσοτσορός, 1995, σελ. 278-280˙ Προσωπικές συνεντεύξεις).

Πρακτικά, η εν λόγω διαπίστωση σημαίνει ότι η ευθύνη υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής σε οικονομικούς όρους εν μέρει είχε μετατεθεί από το κράτος στις ΔΕΚΟ, ενώ το κόστος καλυπτόταν κατά βάση μέσω της ευχέρειας αναπροσαρμογής των (μονοπωλιακών) τιμολογίων. Ως εκ τούτου, παρά τις τυπικές προβλέψεις περί κατάρτισης

147. Οι σχετικές προβλέψεις εμφανίζονταν σε ένα μάλλον αποσπασματικό πλαίσιο και χωρίς σημαντικό βαθμό δεσμευτικότητας [Βλ. π.χ. την πρόβλεψη κάλυψης από το Υπουργείο Οικονομικών των κοινωνικών δαπανών του ΟΤΕ σε άγονες – μη παραγωγικές περιοχές και δραστηριότητες (Ν. 2257/1994, άρθρο δεύτερο, παρ. 10)]. Βλ. επίσης ΚΕΠΕ, 2000, σελ. 87-88.

Κοινωνικού Ισολογισμού και των υπηρεσιακών εισηγήσεων, το κόστος της κοινωνικής πολιτικής επιβάρυνε σχεδόν αποκλειστικά το μηχανισμό εφαρμογής, ήτοι τις επιχειρήσεις παροχής των ΥΚΩ.

Ωστόσο, η εκχώρηση του δικαιώματος της μονοπωλιακής εκμετάλλευσης των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας σε συνδυασμό με επιμέρους ευνοϊκές ρυθμίσεις, όπως οι δυνατότητες (φθηνού) δανεισμού και λοιπά προνόμια που είχαν παραχωρηθεί από το κράτος στις ΔΕΚΟ, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι δικαιολογούσαν και αντιστάθμιζαν ως ένα βαθμό το κόστος των ασκούμενων πολιτικών.[148] Και σε αυτήν την περίπτωση, όμως, παραμένει ασαφής η διασύνδεση των εν λόγω δυνατοτήτων με την επιβάρυνση που προέκυπτε από την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, υποδηλώνοντας μεταξύ άλλων όχι μόνο την αδυναμία ακριβούς αντιστοίχισης με το κόστος των σχετικών ρυθμίσεων, αλλά και τη σχετική έλλειψη σε επίπεδο σχεδιασμού και προγραμματισμού πολιτικής.

4.2 Το δημόσιο μοντέλο υπό αμφισβήτηση

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 στην Ευρώπη και με σχετική καθυστέρηση στην Ελλάδα, το μοντέλο της δημόσιας διαχείρισης στους τομείς των ΥΚΩ είχε αρχίσει να δείχνει τα όριά του, ενώ παράλληλα εντείνονταν οι πιέσεις για τη μεταρρύθμισή του. Η κριτική, μεταξύ άλλων, παρέπεμπε σε μια κλιμακούμενη αμφισβήτηση της ικανότητας των ΔΕΚΟ να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στους στόχους για τους οποίους δημιουργηθήκαν, αλλά και στις μεταβολές που μεσολάβησαν από τα δεδομένα της (μεταπολεμικής) περιόδου συγκρότησής τους. Ειδικότερο σημείο τριβής αποτέλεσε το ζήτημα της ικανοποίησης των συνθηκών εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και των προδιαγραφών του κοινωφελούς χαρακτήρα, στο οποίο επικεντρώνεται το ενδιαφέρον της παρούσης ενότητας.

Εστιάζοντας στα εμπειρικά δεδομένα της ελληνικής περίπτωσης, στη συνέχεια της ανάλυσης διερευνώνται κατ'αρχάς οι ενδεχόμενες αποκλίσεις του μοντέλου δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ από τις προδιαγραφές εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος στους τρεις υπό μελέτη τομείς (κεφ. 4.2.1). Στη συνέχεια αναζητούνται οι προσδιοριστικοί παράγοντες και οι ενδεχόμενοι πόλοι απόσπασης και διοχέτευσης του διαφυγόντος (για το δημόσιο συμφέρον) οφέλους, εντός και εκτός του συστήματος παροχής (κεφ. 4.2.2). Τέλος, επιχειρείται ο ειδικότερος προσδιορισμός της σχετικής θέσης των πολιτών (αποδεκτών), μέσω της αποτίμησης των ευρημάτων της κατανομής του συνεπαγόμενου κοινωνικού και οικονομικού οφέλους και κόστους των ασκούμενων πολιτικών, η οποία αποτυπώνεται σχηματικά σε μια κλίμακα «κερδισμένων» και «χαμένων» (κεφ. 4.2.3).

148. Βλ. και Δελλής, 2008Α, σελ. 81.

4.2.1 ΔΕΚΟ και δημόσιο συμφέρον: υποθέσεις προς (επαν)έλεγχο

Η τυπική και συχνά αξιωματική (σε επίπεδο ρητορικής τουλάχιστον) ταύτιση των δημόσιων υπηρεσιών με το δημόσιο συμφέρον δεν συνεπάγεται αυτομάτως τη διασφάλιση της συνθήκης σε επίπεδο πρακτικής εφαρμογής. Η σκοπιμότητα ανάθεσης των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας σε κρατικά ελεγχόμενες επιχειρήσεις προϋποθέτει εν προκειμένω την ύπαρξη συγκεκριμένων συνθηκών κοινωνικής απόδοσης αυτής της επιλογής σε όρους (γενικής) ευημερίας, οι οποίες εν πολλοίς προσδιορίζονται από τα δεδομένα του θεσμικού περιβάλλοντος (Del Bo and Florio, 2012). Στην περίπτωση που οι ασκούμενες πολιτικές αποκλίνουν από τις αρχές του δημόσιου συμφέροντος, η νομιμοποίηση της κρατικής ιδιοκτησίας τίθεται υπό αμφισβήτηση.

Συγκεκριμένα, η δράση του κράτους και των ΔΕΚΟ είναι πιθανό, στο όνομα του δημόσιου συμφέροντος, να εξυπηρετεί επιμέρους (ιδιωτικά) συμφέροντα (Feigenbaum, 1982) και όχι τους συλλογικούς στόχους ευημερίας. Το ενδεχόμενο αυτό ενισχύεται στο βαθμό που, όπως ήδη έχει αναφερθεί, το δημόσιο συμφέρον αποτελεί μια μάλλον αφηρημένη έννοια και οι ερμηνείες ενδέχεται να απέχουν από μια αντίληψη συνολικής ευημερίας, υπέρ επιλεκτικών και επιμεριστικών προσεγγίσεων, φαινόμενο που εμφανίστηκε ως ένα βαθμό στο ελληνικό πλαίσιο. Τα αίτια ωστόσο δεν συνδέονται τόσο με τις κανονιστικές προδιαγραφές του μοντέλου, αλλά εντοπίζονται κυρίως στο επίπεδο των άτυπων πολιτικών παρεμβάσεων και επιχειρησιακών λειτουργιών.

Στα δεδομένα των τριών επιχειρήσεων, παρότι οι παρατηρούμενες αποκλίσεις δεν συνεπάγονταν απόλυτη έλλειψη αντίστοιχου προσανατολισμού, έθεταν σε σημαντικό βαθμό υπό αμφισβήτηση την ικανότητα ακέραιης ανταπόκρισης του δημόσιου μοντέλου ΥΚΩ στην αποστολή εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Οι παρατηρούμενες στρεβλώσεις οφείλονταν πρωτίστως στη χρησιμοποίηση των επιχειρήσεων από το πολιτικό σύστημα και σε μικρότερο βαθμό στις συνθήκες εσωτερικής διαχείρισης, αντανακλώντας σαφώς την αντίληψη του δημόσιου τομέα ως πηγής απόσπασης προσόδου και ατομικού οφέλους (Τσουκαλάς, 1993˙ Πελαγίδης και Μητσόπουλος, 2006). Όπως ήδη αναλύθηκε, η παρέμβαση του πολιτικού συστήματος στις ΔΕΚΟ συχνά αντιστοιχούσε σε μια καταχρηστική εκδοχή πολιτικού ελέγχου, μεταβάλλοντας τη λειτουργία εποπτείας και δημοκρατικής λογοδοσίας σε μηχανισμό προσπορισμού και διανομής προνομίων σε επιμέρους ομάδες. Στην περίπτωση αυτή, οι οργανωμένες ομάδες συμφερόντων που είχαν επιτύχει προνομιακή πρόσβαση στη λειτουργία και τις εκροές του δημόσιου τομέα «*κοινωνικοποιούσαν*» τις ζημιές από την εκμετάλλευση των δημόσιων επιχειρήσεων (Wright, 1994α, σελ. 22), εις βάρος του γενικού συμφέροντος.

Τάσεις μετατόπισης από το *γενικό* στα *ειδικά* συμφέροντα εντοπίστηκαν επίσης στο επιχειρησιακό επίπεδο λειτουργίας. Φαινόμενα επικέντρωσης στην εσωτερική αναπαραγωγή και επέκταση των ΔΕΚΟ συνεπάγονταν τη μερική αντιμετάθεση σκοπού και εργαλείων, στο βαθμό που η αποστολή δημόσιου συμφέροντος υποχωρούσε προς

εξυπηρέτηση του (αυτο)σκοπού ύπαρξης και ικανοποίησης των «εσωτερικών πελατών». Η υπόθεση αυτή ελέγχθηκε όχι στην απόλυτη εκδοχή της, αλλά στο επίπεδο διαβάθμισης στο οποίο η αντιστροφή σκοπών και μέσων οδηγούσε σε απόκλιση από την αποστολή εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και τις προδιαγραφές του κοινωφελούς χαρακτήρα. Παράλληλα, το μονοπωλιακό καθεστώς παροχής των ΥΚΩ όξυνε το στοιχείο της ανισότητας στη σχέση των επιχειρήσεων με τους αποδέκτες, καθιστώντας τις συνέπειες αυτών των στρεβλώσεων ακόμα πιο έντονες για τους τελευταίους. Το παραγόμενο όφελος από τη λειτουργία του μηχανισμού παροχής υπέκειτο και σε αυτήν την περίπτωση στον κίνδυνο ανακατανομής από τη συλλογική και νομιμοποιημένη εκδοχή του (δημόσιο συμφέρον) σε επιμεριστικού τύπου διακανονισμούς (ειδικά συμφέροντα). Οι ειδικότερες και πρακτικές όψεις της εν λόγω (ασύμμετρης) κατανομής αναλύονται στα δύο επόμενα κεφάλαια.

4.2.2 Πεδίο πολιτικής και σχέσεις ισχύος: κοινή ωφέλεια και επιμέρους διεκδικήσεις

Οι πολιτικές για τις ΥΚΩ, παρά τον τυπικά *αναδιανεμητικό* προσανατολισμό τους, συχνά αποτελούσαν πεδίο ανάπτυξης πολιτικών *διανεμητικού* τύπου.[149] Η φύση των δημόσιων επιχειρήσεων, τα ιδιαίτερα προνόμια που τους είχαν παραχωρηθεί και το μονοπωλιακό καθεστώς λειτουργίας δημιουργούσαν σημαντικές δυνητικές *προσόδους* (*rents*), στη διανομή των οποίων εμπλέκονταν πλήθος ομάδων και συμφερόντων. Οι πρόσοδοι μπορούσαν να διοχετευθούν προς διαφορετικές κατευθύνσεις και μορφές οφέλους, παραδείγματος χάριν στους αποδέκτες (καταναλωτές), ως χαμηλότερες τιμές και καλύτερη ποιότητα, στους διοικούντες, ως αύξηση μισθών, κύρους και ασφάλειας, στους εργαζομένους, ως αύξηση εισοδήματος και μειωμένες απαιτήσεις εργασίας), στους πολιτικούς προϊσταμένους, ως διεύρυνση εκλογικής βάσης, δικτύων υποστήριξης και αποκόμιση πολιτικών οφελών, στους προμηθευτές, ως οικονομικό κέρδος, κ.λπ.[150] Δεδομένων των υψηλών προσόδων που συνδέονται με τις διαδικασίες παροχής των ΥΚΩ, ομάδες με διαφορετικά συμφέροντα, ανομοιογενή σύνθεση και οργάνωση, άνισους πόρους και μέσα πίεσης, συγκροτούσαν ένα δίκτυο *διανεμητικών συνασπισμών* (*distributional coalitions*) (Olson, 1982) γύρω από τις ΔΕΚΟ και το αντίστοιχο πεδίο πολιτικής. Τα σύνολα αυτά προσπαθούσαν να επηρεάσουν το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα των ασκούμενων πολιτικών, διεκδικώντας την ικανοποίηση των (στοχευμένων) συμφερόντων τους, συχνά εις βάρος του γενικού συμφέροντος και των συμφερόντων άλλων ομάδων.[151]

Το σχήμα της κρατικομονοπωλιακής παροχής των ΥΚΩ προσδιόριζε το πεδίο

149. Βλ. σχετική τυπολογία σε Lowi, 1964, 1972.
150. Βλ. και Rees, 1984, σελ. 25-26.
151. Βλ. και Γιαννόπουλος, 1989, σελ. 143-148.

πολιτικής εντός του οποίου αναπτύσσονταν οι σχετικές πολιτικές διαδικασίες (*politics*) και προσδιορίζονταν αντίστοιχα οι δυνατότητες επηρεασμού της διαμόρφωσης των αποφάσεων και του παραγόμενου οφέλους (Διάγραμμα Δ18). Τα αποτελέσματα των πολιτικών αποτελούσαν εν προκειμένω προϊόν της αλληλεπίδρασης διαφορετικών ομάδων και συμφερόντων, ενώ η ισχύς κάθε πλευράς προσδιόριζε τις δυνατότητες απόσπασης μικρότερου ή μεγαλύτερου τμήματος του συνολικού οφέλους. Η ισχύς μεταφραζόταν κατ'αρχάς σε δυνατότητα πρόσβασης στην πληροφόρηση και σε προνόμια διαπραγμάτευσης με τα κέντρα λήψης των αποφάσεων (Πελαγίδης και Μητσόπουλος, 2006, σελ. 27 *κ.επ.*) και σε δεύτερο επίπεδο, σε όρους εκμετάλλευσης ή αποκλεισμού των ανοργάνωτων ομάδων, στις οποίες συνήθως συγκαταλέγονται οι καταναλωτές ως σύνολο, οι φορολογούμενοι, *κ.λπ.* (Hayek, 1979, σελ. 96-97).

Η ανάλυση που ακολουθεί εστιάζει στις βασικές ομάδες *δρώντων* (*policy actors*), επιχειρώντας να εντοπίσει το συσχετισμό δυνάμεων και κυρίως τη θέση των αποδεκτών εντός του πεδίου πολιτικής. Το σκέλος των πολιτικών-κομματικών δρώντων δεν προσεγγίζεται αυτοτελώς, καθώς έχει ήδη καλυφθεί επαρκώς στα προηγούμενα κεφάλαια, αλλά διατρέχει οριζόντια την ανάλυση, καθώς συγκροτούν το κεντρικό επίπεδο αναφοράς και εξισορρόπησης των επιμέρους πιέσεων.

α. Διοικήσεις και εργαζόμενοι

Η μονοπωλιακή φύση της σχέσης των ΔΕΚΟ με τις εποπτεύουσες αρχές και τους αποδέκτες και η ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ των δύο μερών παρείχε σημαντική διαπραγματευτική δύναμη στις διοικήσεις και στους εργαζομένους των επιχειρήσεων έναντι της πολιτικής εξουσίας και των αποδεκτών-χρηστών. Εν προεκειμένω, οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας αποτελούσαν μονοπώλια στους τρεις τομείς, τα αγαθά ήταν ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο και ενδεχόμενη διακοπή ή δυσλειτουργία στην παροχή τους ήταν πιθανό να οδηγήσει σε κοινωνική δυσαρέσκεια, επιφέροντας υπολογίσιμο πολιτικό κόστος. Ως εκ τούτου, η πρόσβαση στη διαχείριση των εν λόγω πόρων αποτελούσε ένα ισχυρό μέσο πίεσης και διαπραγμάτευσης των ΔΕΚΟ με το πολιτικό και κομματικό σύστημα.

Οι εργαζόμενοι των επιχειρήσεων και οι ομοσπονδίες των ΔΕΚΟ διέθεταν επίσης σημαντικές θεσμικές και αντικειμενικές δυνατότητες επιρροής στο σύστημα αποφάσεων. Το μέγεθος των εκπροσωπούμενων ομάδων, το καθεστώς των εργασιακών σχέσεων (μονιμότητα), ο υψηλός βαθμός οργάνωσης και συσπείρωσης, η μονοπωλιακή θέση, η στρατηγική σημασία των επιχειρήσεων και οι κοινωνικές επιπτώσεις ενδεχόμενων αντιδράσεων (απεργία), συνιστούσαν σημαντικούς πόρους που καθιστούσαν τις συνδικαλιστικές οργανώσεις έναν εξαιρετικά ισχυρό δρώντα του πεδίου πολιτικής για τις ΥΚΩ. Για παράδειγμα, το ζήτημα του πολιτικού κόστους ενίσχυε τις πιθανότητες ικανοποίησης των συνδικαλιστικών αιτημάτων, καθώς σε γενικό πλαίσιο, ενδεχόμενη απόκλιση ή επιδείνωση των παρεχόμενων υπηρεσιών από το κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο σαφώς

αποτελεί παράγοντα δυσαρέσκειας από την πλευρά των πολιτών, με κύριο αποδέκτη όχι τις εκτελεστικές δομές αλλά τους πολιτικούς τους προϊσταμένους (Mueller, 1993, σελ. 134). Υπό τις δεδομένες κορπορατιστικού τύπου συνθήκες (Τσοτσορός, 1995, σελ. 290-292˙ Παπούλιας, 2007α, σελ. 177-178), οι ομοσπονδίες των ΔΕΚΟ διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στη διοίκηση των επιχειρήσεων και στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, αναπαράγοντας συχνά τα χαρακτηριστικά μιας ιδιότυπης «*συμβιωτικής*» σχέσης (Spanou, 2001) με το πολιτικοδιοικητικό σύστημα.

β. Οικονομικά συμφέροντα

Το μέγεθος και οι ανάγκες εξοπλισμού, υλικών και λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων καθιστούσε τα σχετικά έργα, ιδίως τα επενδυτικά, πεδία συγκέντρωσης και διανομής σημαντικών οικονομικών πόρων. Στη βάση αυτών των δυνατοτήτων, αναπτύχθηκε σταδιακά γύρω από τις ΔΕΚΟ ένα εκτεταμένο δίκτυο οικονομικών συμφερόντων, το οποίο είχε αποκτήσει ισχυρές προσβάσεις στο πολιτικό σύστημα και τα διοικητικά όργανα των επιχειρήσεων, ασκώντας σημαντική επιρροή στις αντίστοιχες αποφάσεις[152] (προμήθειες, αγορά εξοπλισμού, εργασίες συντήρησης, *κ.λπ.*). Το παράδειγμα της ίδρυσης και της βραχείας λειτουργίας ανεξάρτητου Οργανισμού παραγωγής τηλεπικοινωνιακού εξοπλισμού, υπαγομένου στον ΟΤΕ, ο οποίος καταργήθηκε μετά από την αντίδραση των βασικών προμηθευτών και ο ρόλος των τελευταίων στην πρώτη προσπάθεια ιδιωτικοποίησης (1993), αποτελούν χαρακτηριστικές αποδείξεις του μεγέθους της δύναμης που είχαν αποκτήσει τα εν λόγω συμφέροντα.[153] Αμφιλεγόμενη περίπτωση αποτελούν επίσης οι όροι των ειδικών συμβάσεων προμήθειας της ΔΕΗ σε μεγάλες εταιρείες,[154] οι οποίες εμφάνιζαν σε σημαντικό βαθμό χαρακτηριστικά προνομιακής μεταχείρισης.

γ. Αποδέκτες–χρήστες

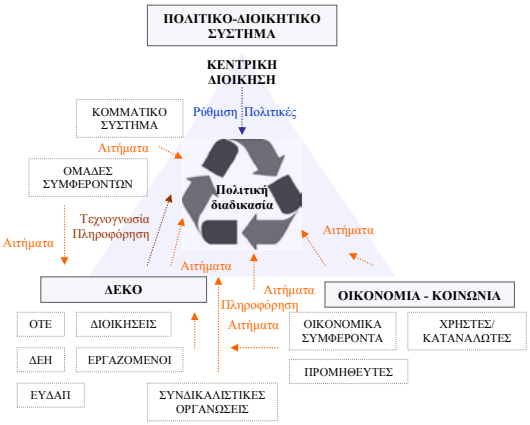
Η ισχύς που το κράτος είχε παραχωρήσει στις δημόσιες επιχειρήσεις εγκαθίδρυε μια σχέση εμφανούς υπεροχής των ΔΕΚΟ έναντι των αποδεκτών, οι οποίοι εκ των πραγμάτων μειονεκτούν στο δεδομένο συσχετισμό δυνάμεων (Vernon, 1984, σελ. 50). Το κρατικομονοπωλιακό καθεστώς παροχής των ΥΚΩ δημιουργούσε εν πολλοίς μια «*σταθερή*» και «*δέσμια*» πελατεία[155] (Chevallier, 1985˙ Bauby and Boual, 1994, σελ. 12), η οποία διέθετε περιορισμένα μέσα άμυνας ή αντίδρασης στις εφαρμοζόμενες πολιτικές. Η έλλειψη ισχυρών πόρων και μέσων πίεσης, η αδυναμία συλλογικής οργάνωσης (ολιγοψώνιο/μονοψώνιο), επαρκούς πληροφόρησης και διεκδίκησης ενεργότερης συμμετοχής, όπως ήδη έχει αναλυθεί, επέτειναν την ανισότητα εις βάρος των τελευταίων, οι οποίοι, με αναφορά στη σχετική τυπολογία του Le Grand (2003), εμφανίζονταν μάλλον

152. Βλ. επίσης Τσουκαλάς, 1989, σελ. 27-28.
153. Προσωπικές συνεντεύξεις.
154. Αλουμίνιον Ελλάδος και ΛΑΡΚΟ (Βλ. και Κραβαρίτης, 2004, σελ. 210-217).
155. *Βλ.* και Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2003, σελ.179-180.

ως «*πιόνια*» (*pawns*) του πεδίου διαμόρφωσης των αποφάσεων.

Συνολικά το πεδίο πολιτικής για τις ΥΚΩ και το ως άνω περιγραφθέν πλαίσιο των δρώντων, των ροών και των σχέσεων αλληλεπίδρασης μεταξύ τους παρουσιάζεται σχηματικά στο Διάγραμμα Δ18.

Δ18. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΩΝ ΥΚΩ: ΔΡΩΝΤΕΣ, ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ, ΡΟΕΣ



Συνθέτοντας τα δεδομένα και τις ροές του πεδίου πολιτικής, η εικόνα αντανακλά σημαντικές ανισότητες μεταξύ των εμπλεκόμενων δρώντων. Ο βαθμός ισομέρειας της κατανομής των καναλιών συμμετοχής των επηρεαζόμενων μερών, ως κριτήριο δημοκρατικότητας της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων (Sørensen, 1999), εμφανίζεται εξαιρετικά χαμηλός. Οι πολίτες (αποδέκτες) αποτελούσαν μάλλον τον αδύναμο πόλο της διαδικασίας, με περιορισμένες δυνατότητες πρόσβασης και απόσπασης οφέλους από το σύστημα, σε σύγκριση με τις υπόλοιπες ομάδες, οι οποίες διακρίνονταν από καλύτερους όρους οργάνωσης, πόρων και δυνατοτήτων άσκησης επιρροής. Οι πιέσεις των επιμέρους συμφερόντων οδηγούσε συχνά στην υιοθέτηση ρυθμίσεων επιλεκτικού ή διανεμητικού τύπου, οι οποίες κατά κανόνα λειτουργούσαν σε αντίθετη κατεύθυνση από το στόχο εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα, η αδυναμία των θεσμών, οι οποίοι θα μπορούσαν να λειτουργήσουν εξισορροπητικά/αντισταθμιστικά σε αυτές τις πιέσεις, όξυνε περαιτέρω την παρατηρούμενη ανισότητα.

4.2.3 «Κερδισμένοι» και «χαμένοι» του δημόσιου μοντέλου

Η εμπειρική διερεύνηση της λειτουργίας των ΔΕΚΟ κατέδειξε τη σχετικότητα και τις πρακτικές αδυναμίες της υπόθεσης της *δημόσιας υπηρεσίας,* ιδίως υπό τη θεώρηση του πολίτη ως τον άμεσο και κύριο «*επωφελούμενο*» της δράσης του πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού (Chevallier, 1985). Παράλληλα, επισημάνθηκαν οι ανταγωνιστικές πηγές ιδιοποίησης του οφέλους και το ενδεχόμενο εμφάνισης σημαντικών ανισοτήτων στην κατανομή του. Με σημείο αναφοράς τους αποδέκτες, στη συνέχεια διερευνώνται μέσω συγκεκριμένων περιπτώσεων και ρυθμίσεων οι συνθήκες προσδιορισμού της εν λόγω κατανομής στα δεδομένα της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ, επιχειρώντας παράλληλα την εκτίμηση του μεγέθους των παρατηρούμενων αποκλίσεων. Το κλασικό ερώτημα «*ποιος παίρνει τι, πότε και πώς*» (Lasswell, 1936), συνοψίζει σχηματικά το ζήτημα των αποτελεσμάτων της πολιτικής διαχείρισης των ΥΚΩ στο δημόσιο καθεστώς, ενώ η σχετική καταγραφή θα αντιπαραβληθεί στο Β΄ Μέρος με τα αντίστοιχα ευρήματα της περιόδου της ιδιωτικοποίησης.

α. Κατανομή οφέλους και κόστους μεταξύ τελικών αποδεκτών

Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών συναντούμε το φαινόμενο έμμεσων (σταυροειδών) επιδοτήσεων μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών τελικών χρηστών και υπηρεσιών. Όπως προκύπτει από τα ήδη εκτεθέντα στοιχεία της εφαρμοζόμενης τιμολογιακής πολιτικής, μεγαλύτερο όφελος αποκόμιζαν οι χρήστες των υπηρεσιών αστικής τηλεφωνίας (τιμολόγηση κάτω του κόστους), εις βάρος των συνδρομητών της υπεραστικής και της διεθνούς τηλεφωνίας (τιμολόγηση άνω του κόστους). Σε επίπεδο γεωγραφικής κατανομής, η εφαρμογή ενιαίων χρεώσεων οδηγούσε σε έμμεση επιδότηση από τους συνδρομητές των αστικών κέντρων, στα οποία το κόστος παροχής υπηρεσίας ήταν χαμηλότερα προς τους συνδρομητές της επαρχίας, όπου η παροχή της υπηρεσίας συνεπαγόταν υψηλότερο κόστος.[156]

Αντίστοιχες επιδοτήσεις μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών και υπηρεσιών υφίσταντο στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, το σύστημα παροχής της οποίας περιελάμβανε περισσότερες κατηγορίες χρήσης και τιμολόγησης. Η σημαντικότερη απόκλιση τιμής-κόστους καταγραφόταν στα τιμολόγια γεωργικής χρήσης,[157] κατηγορία η οποία θεωρείτο ως η πλέον επωφελούμενη από την ασκούμενη τιμολογιακή πολιτική.[158] Οι μάλλον «χαμένοι» του συστήματος ήταν οι εμπορικοί πελάτες, τα τιμολόγια των οποίων ήταν υψηλότερα σε σχέση τόσο με το κόστος, όσο και με τις χρεώσεις των υπόλοιπων κατηγοριών. Σε ειδικότερο επίπεδο, το κόστος ορισμένων ειδικών τιμολογίων (ΠΕΣΙΝΕ–Αλουμίνιον

156. Προσωπικές συνεντεύξεις.
157. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ,* σελ.96-98.
158. Προσωπικές συνεντεύξεις.

της Ελλάδος, ΛΑΡΚΟ, γεωργική χρήση)[159] και τα ανεξόφλητα χρέη των βιομηχανικών πελατών δημιουργούσαν σημαντικό κόστος, το οποίο κατά κανόνα αντισταθμιζόταν από αυξήσεις στα γενικά τιμολόγια και επηρέαζε αρνητικά την γενικότερη χρηματοοικονομική λειτουργία και τα επενδυτικά προγράμματα της ΔΕΗ.[160] Στην πρώτη περίπτωση υφίστατο στην ουσία μεταφορά εισοδήματος από τους (οικιακούς) καταναλωτές (γενικά τιμολόγια) προς τις ομάδες που απολάμβαναν ειδικών τιμολογίων και στη δεύτερη ζημιώνονταν εμμέσως στο σύνολό τους οι καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας.[161]

Έμμεσες επιδοτήσεις παρατηρούνταν, επίσης, μεταξύ των καταναλωτών οικιακής χρήσης, καθώς την περίοδο αυτή το πάγιο ήταν ενιαίο για όλες τις κατηγορίες (ανεξαρτήτως τάσης), με αποτέλεσμα οι πελάτες με μικρότερους μετρητές να επιβαρύνονται εξίσου με τους πελάτες με μεγαλύτερους μετρητές, χωρίς η χρέωση να αντανακλά την επιβάρυνση που επέφεραν στο σύστημα και κατ'επέκταση την (αναλογική) συμμετοχή στα έξοδα συντήρησής του.[162] Αντίστοιχη έμμεση επιδότηση υφίστατο μεταξύ των καταναλωτών του διασυνδεδεμένου και του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος και εν γένει μεταξύ αστικών και απομακρυσμένων (κοστοβόρων) περιοχών, ενώ διαφορές κόστους εντοπίζονται επίσης μεταξύ του βόρειου και του νότιου τμήματος της χώρας και του αντίστοιχου καταμερισμού του παραγωγικού δυναμικού και των κέντρων κατανάλωσης (Πολέμης 2014). Επωφελούμενοι ήταν τέλος οι καταναλωτές του νυχτερινού τιμολογίου, το οποίο ήταν φθηνότερο από το ημερήσιο.

Στις υπηρεσίες ύδρευσης-αποχέτευσης, λόγω της περιορισμένης χωρικά δραστηριότητας της ΕΥΔΑΠ, τέθηκε κατ'αρχάς ένα γενικότερο ζήτημα επιμερισμού του οφέλους και του κόστους μεταξύ των κατοίκων της πρωτεύουσας και της υπόλοιπης χώρας, στο βαθμό που η Εταιρεία επιδοτείτο (και) από δημόσια κονδύλια, κυρίως για την πραγματοποίηση των επενδυτικών έργων. Οι τελευταίοι είναι πιθανό να επιβαρύνονταν έμμεσα για κόστη που αφορούσαν υπηρεσίες της περιοχής της πρωτεύουσας και άρα μια συγκεκριμένη ομάδα καταναλωτών (ωστόσο σημαντική πληθυσμιακά) ωφελείτο άμεσα από

159. Ειδικά όσον αφορά τις συμβάσεις της ΔΕΗ με την Αλουμίνιον της Ελλάδος ΑΕ (ΠΕΣΙΝΕ) και σε μικρότερο βαθμό με τη Λάρκο κατά τη δεκαετία του 1960, έχει αναπτυχθεί έντονη κριτική ως προς τη σκοπιμότητα και την αντικειμενικότητα των όρων παροχής και τιμολόγησης (Κανελλόπουλος, 1984, σελ. 22-23˙ Συνοδινός, 2010˙ προσωπικές συνεντεύξεις).

160. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ,* σελ.33˙ Νικολάου, 1985.

161. Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι, οι πολιτικές αυτές λειτουργούσαν ως ένα βαθμό ως έμμεσες (αναδιανεμητικές) κοινωνικές πολιτικές, χωρίς να υπάρχει άμεση σύνδεση με τα αποτελέσματα του τομέα εφαρμογής της υποτιμολόγησης του ηλεκτρικού ρεύματος. Για παράδειγμα, υπολογίζεται ότι η δαπάνη για ηλεκτρική ενέργεια αντιπροσώπευε περίπου το 1-2% του συνολικού κόστους παραγωγής των αγροτικών προϊόντων, ενώ είναι ασαφές αν το όφελος της επιδοτούμενης επιχείρησης ΠΕΣΙΝΕ (Αλουμίνιον της Ελλάδος) για την εθνική οικονομία υπερέβαινε το κόστος της επιδότησης ηλεκτρικής ενέργειας που λάμβανε η συγκεκριμένη επιχείρηση [Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ,* σελ. 37-38].

162. *Βλ.* και ΥΠΕΘΟ (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ,* σελ. 81-104.

αυτές. Μεταξύ των διαφορετικών τιμολογίων δεν υφίσταντο σημαντικές αποκλίσεις, καθώς για όλες τις κατηγορίες οι χρεώσεις ήταν μάλλον χαμηλές. Υψηλότερες χρεώσεις παρατηρούνταν σε επίπεδο μεταπώλησης του νερού, στις περιοχές στις οποίες προβλεπόταν ενίσχυση από την ΕΥΔΑΠ μέσω του τοπικού δικτύου των ΟΤΑ.

Π11. ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΥΚΩ: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΟΦΕΛΟΥΣ ΚΑΙ ΚΟΣΤΟΥΣ ΤΕΛΙΚΩΝ ΧΡΗΣΤΩΝ

ΠΟΛΙΤΙΚΗ	ΡΥΘΜΙΣΗ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ
ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ			
Τιμολογιακή πολιτική - Καθολική πρόσβαση	Ενιαίες χρεώσεις	Σταυροειδείς επιδοτήσεις μεταξύ συνδρομητών - υπηρεσιών	Επιδότηση από τους συνδρομητές των αστικών κέντρων στους συνδρομητές της επαρχίας
Τιμολογιακή πολιτική	Υποτιμολόγηση αστικών κλήσεων – υπερτιμολόγηση υπεραστικών-διεθνών κλήσεων		Επιδότηση υπηρεσιών αστικής τηλεφωνίας από υπηρεσίες υπεραστικής και διεθνούς τηλεφωνίας
ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ			
Τιμολογιακή πολιτική - Καθολική πρόσβαση	Ενιαίες χρεώσεις	Έμμεσες επιδοτήσεις μεταξύ γεωγραφικών περιοχών	Έμμεσες επιδοτήσεις από το διασυνδεδεμένο στο μη-διασυνδεδεμένο σύστημα και στις απομακρυσμένες περιοχές
Τιμολογιακή πολιτική - Κοινωνική πολιτική	Αναδιανομή Υποκοστολόγηση και υπερκοστολόγηση των υπηρεσιών	Σταυροειδείς επιδοτήσεις μεταξύ κατηγοριών	Επιδότηση εμπορικών τιμολογίων προς τις υπόλοιπες κατηγορίες
Βιομηχανική πολιτική	Ειδικά τιμολόγια		Έμμεσες επιδοτήσεις γενικών τιμολογίων προς τα «προτιμησιακά» τιμολόγια και γεωργική χρήση
ΥΔΡΕΥΣΗ - ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗ			
Τιμολογιακή πολιτική	Διαφορετικές κατηγορίες χρήσης	Σταυροειδείς επιδοτήσεις μεταξύ κατηγοριών	Έμμεσες επιδοτήσεις τιμολογίων
Πολιτική κρατικής επιδότησης	Επιδοτήσεις από δημόσια κονδύλια	Αναντιστοιχία χρηματοδοτών - επωφελουμένων	Επιδότηση συνόλου φορολογουμένων στους κατοίκους της πρωτεύουσας

β. Κατανομή οφέλους και κόστους μεταξύ διαφορετικών ομάδων

Το όφελος των αποδεκτών σε πολλές περιπτώσεις περιοριζόταν από τις ανταγωνιστικές διεκδικήσεις άλλων ομάδων, στο βαθμό που οι (διαφυγόντες) πόροι θα μπορούσαν για παράδειγμα να διατεθούν για τη μείωση του λειτουργικού κόστους των ΔΕΚΟ και να μετακυλιστούν στις τιμές και στην ποιότητα των υπηρεσιών. Εκδηλώσεις και

ενδείξεις των εν λόγω φαινομένων εντοπίζονται σε κρίσιμες λειτουργίες των επιχειρήσεων, δημιουργώντας στρεβλώσεις και παθογενείς καταστάσεις. Ενδεικτικά, οι συχνά χωρίς αντικειμενικά κριτήρια (ενδεχομένως και πραγματική ανάγκη) προσλήψεις οδηγούσαν σε επιβάρυνση του λειτουργικού κόστους και στην ανορθολογική στελέχωση και εμμέσως σε επιδείνωση της θέσης των πολιτών που δεν είχαν πρόσβαση στο πελατειακό σύστημα, ως υποψήφιων εργαζομένων. Η πολιτική αμοιβών συνεπαγόταν συνήθως σχετικά υψηλό κόστος εργασίας,[163] το οποίο, ανεξαρτήτως της πηγής προέλευσης, αποτελούσε μια μορφή ανακατανομής των διαθέσιμων πόρων προς όφελος των υπαλλήλων των επιχειρήσεων (Domberger and Piggott, 1994, σελ. 37). Το προσωπικό και οι συνταξιούχοι του ΟΤΕ, της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ απολάμβαναν περαιτέρω μειώσεις στα τιμολόγια τηλεφωνίας, ηλεκτρικής ενέργειας και ύδρευσης, ενώ εκπτώσεις και απαλλαγές προβλέπονταν στις τηλεφωνικές χρεώσεις ανταποκρίσεων ιδιοκτητών εφημερίδων, το κόστος των οποίων καλυπτόταν (τυπικά) από το Κράτος.

Σε επίπεδο οικονομικών λειτουργιών, πηγή κόστους (ή διαφυγόντος οφέλους) για τους αποδέκτες αποτελούσαν οι πρακτικές (υπερ)τιμολόγησης των επενδυτικών έργων και η αγορά μη-αναγκαίου ή/και χαμηλής ποιότητας υλικού, οι οποίες λειτούργησαν προς όφελος συγκεκριμένων προμηθευτών και των εμπλεκόμενων μεσαζόντων. Η επίπτωση αυτών των πολιτικών ήταν πρωτίστως αρνητική, καθώς ζημίωνε τους αποδέκτες (και εμμέσως τους πολίτες ως φορολογούμενους), εφόσον οι προμήθειες θα μπορούσαν να γίνουν από το εξωτερικό σε καλύτερη ποιότητα και χαμηλότερες τιμές και εφόσον η διαφορά θα μετακυλιόταν στο κόστος παραγωγής και στις τιμές των ΥΚΩ. Παράλληλα, λειτουργούσε εις βάρος άλλων επιχειρήσεων οι οποίες δραστηριοποιούνταν στον κλάδο και δεν δύναντο ή δεν επιθυμούσαν να χρησιμοποιήσουν ανάλογες πρακτικές για να αποκτήσουν πρόσβαση στις ΔΕΚΟ, δημιουργώντας όχι μόνο αθέμιτο ανταγωνισμό, αλλά και ευρύτερες στρεβλώσεις στην οικονομία. Ωστόσο, υπό μια διαφορετική οπτική, έχει υποστηριχθεί ότι η πρακτική αυτή, παρότι είχε αναπτυχθεί σε ανορθολογικό και μη θεσμικά οργανωμένο πλαίσιο, συνέβαλλε εν μέρει στην ενδυνάμωση της εθνικής οικονομίας μέσω της ενίσχυσης των εγχώριων επιχειρήσεων, των συνδεόμενων παραγωγικών κλάδων και της δημιουργίας θέσεων εργασίας, επιφέροντας γενικότερες ευνοϊκές επιδράσεις για τους εγχώριους προμηθευτές.

Σαφώς, οι πελατειακές πρακτικές είχαν συνολικά και μακροπρόθεσμα αρνητικό αντίκτυπο στη λειτουργία των ΔΕΚΟ και της οικονομίας, ενώ τα συγκεντρωμένα πολιτικά-κομματικά ή οικονομικά οφέλη υπό τις μορφές που αναλύθηκαν παραπάνω αποσπούσαν αντίστοιχο μερίδιο οφέλους από την ευρεία ομάδα των αποδεκτών. Οι επιμέρους παρατηρήσεις σχετικά με την επίπτωση ορισμένων χαρακτηριστικών στρεβλώσεων είναι ενδεικτικές των παρατηρούμενων παθογενειών, ενώ η αποτύπωση των αντισταθμιστικών επιδράσεων σε κάθε περίπτωση είναι σύνθετη και δεν είναι δυνατό

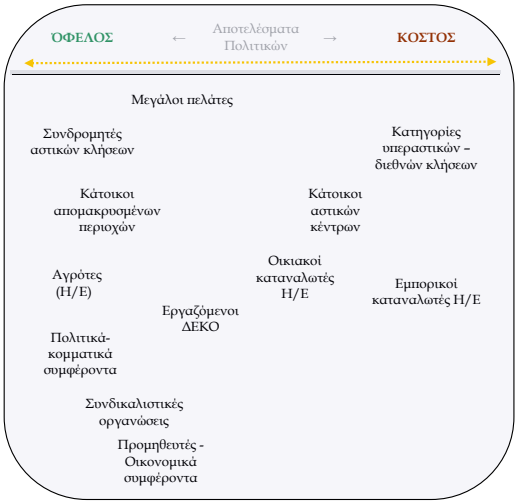
163. Το μερίδιο των αμοιβών του προσωπικού των τριών επιχειρήσεων αντιπροσώπευε το σημαντικότερο μέρος των συνολικών δαπανών εκμεταλλεύσεως (Προβόπουλος, 1982, σελ. 168-169).

να υπολογιστεί σε ακριβείς όρους κόστους/οφέλους.

γ. Βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιπτώσεις

Σε επίπεδο αντιπαραβολής των βραχυπρόθεσμων και των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων της πολιτικής για τις ΥΚΩ στο καθεστώς της δημόσιας διαχείρισης, εκτιμάται ότι η εστίαση στο σκέλος των άμεσων συνεπειών λειτούργησε ανασταλτικά στην αναπτυξιακή προοπτική των ΔΕΚΟ, στερώντας την κοινωνία ως σύνολο από τα οφέλη των αναγκαίων επενδύσεων και των ποιοτικών βελτιώσεων σε βάθος χρόνου. Για παράδειγμα, η χρόνια πρακτική της (υπο)τιμολόγησης των ΥΚΩ ωφελούσε μεν τους αποδέκτες σε (μικρο)οικονομικό και βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, αποσπούσε, όμως, από τις επιχειρήσεις πόρους, οι οποίοι θα μπορούσαν να διατεθούν για έρευνα ή επενδύσεις και εν γένει για την υλοποίηση προγραμμάτων τα οποία θα είχαν μακροπρόθεσμη θετική κοινωνική και οικονομική επίδραση. Η διατήρηση χαμηλών χρεώσεων επίσης οδηγούσε στη διαχρονική διόγκωση των ελλειμμάτων και σε (έμμεσες) πληθωριστικές πιέσεις, αντισταθμίζοντας εν μέρει το βραχυπρόθεσμο όφελος, ιδίως για τις πιο αδύναμες εισοδηματικές τάξεις (Προβόπουλος, 1982, σελ. 175). Το φαινόμενο αυτό αποτελούσε μια (ακόμα) όψη της γενικότερης τάσης προσανατολισμού των κυβερνητικών πολιτικών στο άμεσο (βραχυπρόθεσμο) όφελος, εις βάρος της μακροπρόθεσμης οπτικής, σαφώς συμφερότερης κοινωνικά και οικονομικά σε βάθος χρόνου, αλλά μάλλον ασύμβατης με τις (μικρο)πολιτικές/κομματικές σκοπιμότητες σε ορίζοντα εκλογικού κύκλου.

Δ19. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΥΚΩ: «ΚΕΡΔΙΣΜΕΝΟΙ» ΚΑΙ «ΧΑΜΕΝΟΙ»



Σύνοψη–Συμπεράσματα Α΄ Μέρους

Κατά τη μεταπολεμική περίοδο, η σκοπιμότητα παρέμβασης του κράτους στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ) εκφράστηκε ως πολιτική δημόσιας διαχείρισης των αντίστοιχων υποδομών και λειτουργιών και τεκμηριώθηκε στη βάση εξυπηρέτησης ευρύτερων κοινωνικών και οικονομικών επιδιώξεων. Κεντρική αναφορά και σημείο νομιμοποίησης του εν λόγω μοντέλου αποτέλεσε το *δημόσιο ή γενικό συμφέρον*. Η υπαγωγή των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας σε δημόσιο έλεγχο και η αποστολή εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος προσέδωσε στις ΥΚΩ ορισμένα χαρακτηριστικά *δημόσιας υπηρεσίας* (λειτουργικό κριτήριο) και υπό ευρεία έννοια *δημόσιων* και *συλλογικών* αγαθών. Στην Ελλάδα, οι τομείς των τηλεπικοινωνιών, της ηλεκτρικής ενέργειας και των υπηρεσιών ύδρευσης οργανώθηκαν σε μονοπωλιακή βάση, στη λογική της ενιαίας και κεντρικής διαχείρισης των λειτουργιών παραγωγής, παροχής και ρύθμισης. Οι ΔΕΚΟ αποτελούσαν τμήμα του δημόσιου τομέα και σημαντικό μηχανισμό υλοποίησης (και εν μέρει σχεδιασμού) δημόσιων πολιτικών, με ευρύτερα κοινωνική, οικονομική και αναπτυξιακή αναφορά.

Ο *δημόσιος* και *κοινωφελής* χαρακτήρας των ΔΕΚΟ υποδήλωνε την ιδιαίτερη φύση της σχέσης των επιχειρήσεων με την κοινωνία και το πολιτικό σύστημα. Η σχέση κράτους-ΔΕΚΟ-πολιτών διαμορφώθηκε στη βάση της παροχής κεντρικά και εκ των άνω προσδιορισμένων υπηρεσιών για την ικανοποίηση των αναγκών των αποδεκτών, οι οποίες θεωρητικώς εκφράζονταν μέσω της διαμεσολάβησης του κράτους, ως κεντρικού ρυθμιστή του συστήματος. Σε αυτό το πλαίσιο, η προσέγγιση του ρόλου των αποδεκτών εμφάνιζε αναλογίες με τα χαρακτηριστικά του ιδεοτύπου του «*χρήστη*» δημόσιας υπηρεσίας. Η πολιτική παροχής των ΥΚΩ χαρακτηριζόταν εν προκειμένω από την προσπάθεια ποσοτικής κάλυψης της ζήτησης (καθολική πρόσβαση), τη διάθεση των υπηρεσιών σε προσιτές (χαμηλότερες του κόστους) τιμές και την ύπαρξη έμμεσων (σταυροειδών) επιδοτήσεων μεταξύ κατηγοριών και χρηστών. Οι προδιαγραφές και οι όροι παροχής των υπηρεσιών αντιστοιχούσαν σε ενιαίο και προκαθορισμένο πλαίσιο, στο οποίο τα ζητήματα ποιότητας, ενημέρωσης και επικοινωνίας δεν αποτελούσαν άμεση προτεραιότητα. Συναφώς, το μονοπωλιακό καθεστώς δεν παρείχε στους αποδέκτες/χρήστες δικαίωμα *επιλογής* ή *εξόδου* από τη συναλλακτική σχέση με τις ΔΕΚΟ, ενώ οι δυνατότητες *έκφρασης* αφορούσαν κατά βάση το επίπεδο της έμμεσης συμμετοχής, μέσω της διαμεσολάβησης των πολιτικών θεσμών.

Με αναφορά τις θέσεις που διατυπώθηκαν στο εισαγωγικό κεφάλαιο, η εμπειρική διερεύνηση της λειτουργίας του μοντέλου δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ παρείχε ενδείξεις απόκλισης του συστήματος από τις θεωρητικές και θεσμικές του προδιαγραφές. Σημαντικό εύρημα αποτελεί η τάση αποπροσανατολισμού (ή σχετικής ασυνέχειας) της πρακτικής εφαρμογής των πολιτικών από τη συνθήκη της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος. Εν προκειμένω, οι (τυπικές) *αναδιανεμητικές* λειτουργίες

συχνά μετασχηματίστηκαν σε (άτυπες) πρακτικές *διανεμητικού* τύπου υπέρ συγκεκριμένων ομάδων, στρέβλωση η οποία αποτυπώθηκε (και) στην ασύμμετρη κατανομή του παραγόμενου οφέλους και κόστους των πολιτικών, δημιουργώντας αντίστοιχες ανισότητες στον επιμερισμό των κοινωνικών και οικονομικών τους επιπτώσεων στους πολίτες. Ο συσχετισμός δυνάμεων κατέδειξε την υπολειπόμενη σε ισχύ θέση των χρηστών-αποδεκτών, οι οποίοι δεν διέθεταν ουσιαστικές δυνατότητες επιρροής και είτε άμεσα (*συναλλαγή–παροχή υπηρεσίας*), είτε έμμεσα (*πολιτικές–διαμεσολάβηση πολιτικού συστήματος*), παρέμειναν σε έναν μάλλον εξωτερικό και παθητικό ρόλο.

Ωστόσο, κρίσιμο σημείο αποτελεί η διαπίστωση ότι οι παρατηρούμενες δυσλειτουργίες δεν οφείλονταν τόσο στα εγγενή χαρακτηριστικά του μοντέλου, αλλά κυρίως στη διαστρέβλωση που αυτά υπέστησαν από τον τρόπο διαχείρισης και ελέγχου από το πολιτικο-διοικητικό σύστημα και τις συνδεόμενες πολιτικές διαδικασίες. Η εν λόγω συνθήκη συχνά αγνοήθηκε από την ασκούμενη κριτική στο δημόσιο μοντέλο διαχείρισης των ΥΚΩ, η οποία τείνει να ταυτίζει, μάλλον απλουστευτικά, το κανονιστικό-θεσμικό σχήμα με τις πρακτικές του εκδηλώσεις. Μέρος της σχετικής επιχειρηματολογίας, σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες, ενέτειναν από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 τις πιέσεις αλλαγής της πολιτικής ατζέντας για τις ΥΚΩ και τις ΔΕΚΟ, προετοιμάζοντας σταδιακά το έδαφος για τη μεταρρύθμιση του συστήματος. Σε επίπεδο δημόσιων πολιτικών, η αλλαγή υποδείγματος εκφράστηκε πρακτικά μέσω των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης, στα οποία στρέφεται στη συνέχεια το ενδιαφέρον της μελέτης (Μέρος Β΄).

Δ20. ΟΙ ΔΕΚΟ ΩΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ: ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΤΥΠΟΥ ΜΕ ΑΝΑΦΟΡΑ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΜΕΩΝ	**Μονοπωλιακή παροχή**	→	Στρεβλώσεις μονοπωλίου Αδυναμία *επιλογής* και *εξόδου* Μη εξειδικευμένη παροχή
ΠΟΛΙΤΙΚΟ-ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	**Στρεβλώσεις ελέγχου** **Ανεπαρκής διαμεσολάβηση - εκπροσώπηση**	→	Πολιτικές παρεμβάσεις - πρακτικές διανεμητικού τύπου Αδυναμίες αντιπροσωπευτικού συστήματος (*έκφραση*)
ΔΕΚΟ	**Γραφειοκρατική Οργάνωση** **Κλειστά συστήματα**	→	Αδυναμίες γραφειοκρατικού προτύπου Εσωστρεφής προσανατολισμός Δίκτυα άτυπων συμφερόντων
ΘΕΣΜΟΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ	**Έλλειμμα αντιπροσωπευτικότητας**	→	Περιορισμένες δυνατότητες συμμετοχής - εκπροσώπησης Αδύναμοι μηχανισμοί κοινωνικού ελέγχου
ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	**Απουσία ενδιάμεσων μηχανισμών προστασίας**	→	Περιορισμένες δυνατότητες επίλυσης διαφορών εκτός συστήματος

Μέρος Β΄: Ιδιωτικοποίηση: αποκρατικοποίηση ΔΕΚΟ και απελευθέρωση αγορών

Το κυρίαρχο μεταπολεμικό μοντέλο οργάνωσης και λειτουργίας των τομέων κοινής ωφέλειας, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 στην Ευρώπη, βρέθηκε στο επίκεντρο έντονης κριτικής, οδηγώντας στην ενεργοποίηση των διαδικασιών αναθεώρησης και μεταρρύθμισής του (κεφ. 1.1). Σημείο αναφοράς αποτέλεσε η τάση απεμπλοκής του κράτους από τις παραγωγικές δραστηριότητες και της παράλληλης ενίσχυσης του ιδιωτικού στοιχείου και της αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, η ιδιωτικοποίηση αποτέλεσε μια σημαντική πτυχή των ευρύτερων μετασχηματισμών του δημόσιου τομέα, υπονοώντας παράλληλα μια νέα αντίληψη για το ρόλο του κράτους. Στην Ελλάδα, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, η ιδιωτικοποίηση εισέρχεται και καταλαμβάνει κρίσιμη θέση στην πολιτική ατζέντα, ενώ παράλληλα αποτυπώνεται σε συγκεκριμένα προγράμματα μεταρρύθμισης με κεντρικούς άξονες πολιτικής την *απελευθέρωση* των αγορών, τον *εκσυγχρονισμό* των ΔΕΚΟ και τη *μετοχοποίηση* και (μερική) *αποκρατικοποίησή* τους (κεφ. 1.2).

Η εφαρμογή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης μετέβαλε ουσιωδώς όχι μόνο τα τεχνικά χαρακτηριστικά του μηχανισμού παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ, αλλά και το (αξιακό) περιεχόμενο των εννοιών της *κοινής ωφέλειας* και του *δημόσιου συμφέροντος* (κεφ. 2). Η αλλαγή υποδείγματος έγινε κυρίως αισθητή σε δύο επίπεδα: σε επίπεδο αναδιάταξης των λειτουργιών του κράτους, από την *παραγωγή* (άμεση παροχή) στη *ρύθμιση* (εγγύηση παροχής), και σε επίπεδο αναπροσδιορισμού του ρόλου των αποδεκτών, από τον (ιδεό)τυπο του *χρήστη* στο πρότυπο του *πελάτη/καταναλωτή* (κεφ. 3). Η εμπειρική διερεύνηση των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης, όπως και στην περίπτωση της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ, ανέδειξε αποκλίσεις με τις προδιαγραφές της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος. Παράλληλα, οι ασκούμενες πολιτικές διαμόρφωσαν μια νέα κατανομή του παραγόμενου κόστους και οφέλους, αναδεικνύοντας αντίστοιχα ομάδες «κερδισμένων» και «χαμένων» της ιδιωτικοποίησης (κεφ. 4).

1. Ρητορική και νομιμοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων

Οι αποφάσεις ιδιωτικοποίησης τμημάτων και δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα οριοθετούν ένα σύνθετο και συγκρουσιακό πεδίο πολιτικής (*policy*) και πολιτικών διαδικασιών (*politics*). Η νομιμοποίηση και ο βαθμός αποδοχής των εισηγούμενων πολιτικών απορρέει αφενός από τα αναμενόμενα (ή υπονοούμενα) οφέλη και αφετέρου από τη συμπληρωματική λειτουργία απονομιμοποίησης της παρούσας κατάστασης. Στην πράξη, παρατηρείται συχνά διάσταση μεταξύ επίσημης ρητορικής και πραγματικών (υπόρρητων) κινήτρων, υπόθεση που ιδίως πριν την εισαγωγή των μεταρρυθμίσεων είναι δύσκολο να τεκμηριωθεί εμπειρικά (Wright, 1994α, σελ. 13). Με αναφορά τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης στους τομείς των ΥΚΩ, το περιεχόμενο και η νοηματοδότηση των επίσημων στόχων προσδιορίζουν το τυπικό πλαίσιο νομιμοποίησης των αντίστοιχων πολιτικών (κεφ. 1.1, 1.2). Σημείο ειδικότερης διερεύνησης αποτελεί η διάσταση της (αναμενόμενης) βελτίωσης της θέσης των πολιτών, η οποία αποτέλεσε κεντρικό επιχείρημα της επιχειρηματολογίας υπέρ της ιδιωτικοποίησης (κεφ. 1.3).

1.1. Πλαίσιο εφαρμογής και προσδιοριστικοί παράγοντες

Τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα και εν γένει οι δημόσιες πολιτικές, σχεδιάζονται και λειτουργούν σε δύο επίπεδα: το *τεχνικό* και το *συμβολικό/ ρητορικό* (Tsoukas and Papoulias, 1999, 2004, σελ. 91). Η ρητορική και η εφαρμογή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, στηρίχθηκαν σε μια μάλλον *πραγματιστική, ιδεολογικά ουδέτερη* και *τεχνικο-οικονομική* προσέγγιση (Feigenbaum *et al.,* 1999). Κεντρικό πρόταγμα της ιδιωτικοποίησης αποτέλεσε ο στόχος βελτίωσης της αποδοτικότητας των κλάδων και των επιχειρήσεων, η οποία, μεταξύ άλλων, συνδέθηκε με αναμονές αύξησης της παραγωγικότητας, μείωσης του κόστους, ποιοτικής αναβάθμισης των υπηρεσιών, καινοτομίας στην τεχνολογία παραγωγής, *κ.λπ.* Μια ειδικότερη όψη αυτής της επιχειρηματολογίας αναφερόταν στα αναμενόμενα οφέλη για τους καταναλωτές, τα οποία εκφράστηκαν κατά βάση σε όρους βελτίωσης των όρων παροχής, των τιμών και της ποιότητας των υπηρεσιών (Nicinsky, 2001, σελ. 70-71˙ Newbery, 2004˙ Littlechild, 2005).

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες των πολιτικών ιδιωτικοποίησης στους τομείς των ΥΚΩ σχετίζονται κατ'αρχάς με την επίδραση ορισμένων αντικειμενικών παραμέτρων του εξωτερικού περιβάλλοντος (κεφ. 1.2.1). Σε ειδικότερο πλαίσιο, επηρεάζονται από διαφορετικές κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές και ιδεολογικές πιέσεις, οι οποίες αναπτύσσονται εντός και εκτός του πεδίου εφαρμογής των πολιτικών (κεφ. 1.2.2). Η επιχειρηματολογία των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στα δεδομένα της Ελληνικής περίπτωσης και των υπό μελέτη τομέων διαμορφώθηκε σε συναφές πλαίσιο, παράλληλα

με τις ιδιαιτερότητες των εγχώριων παραμέτρων (κεφ. 1.2.3).

1.1.1 Αντικειμενικοί παράγοντες και εξωτερικές πιέσεις

Η σκοπιμότητα εφαρμογής των πολιτικών ιδιωτικοποίησης στους τομείς των ΥΚΩ συνδέεται εν πρώτοις με την (αντικειμενική) μεταβολή των συνθηκών λειτουργίας και των τεχνικών χαρακτηριστικών του μηχανισμού παραγωγής και παροχής. Η τεχνολογική εξέλιξη, ιδίως όσον αφορά το πεδίο των τηλεπικοινωνιών, οδήγησε σταδιακά στην αποδυνάμωση του χαρακτήρα φυσικού μονοπωλίου σε ορισμένα τμήματα των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας (Héritier, 2002˙ Bartle, 2005˙ Berling, 2009, σελ. 42-43), περιορίζοντας τις εν λόγω ιδιότητες κυρίως σε επίπεδο δικτύων υποδομής. Στο πεδίο της ηλεκτρικής ενέργειας, η τεχνολογική εξέλιξη επέφερε αντιστοίχως την αναθεώρηση των όρων επενδύσεων και συγκέντρωσης μεγέθους, επιτρέποντας την παραγωγή σε μικρότερη κλίμακα (Stoffaës, 1999, σελ. 190-191). Η εξέλιξη των τεχνολογικών μέσων, ωστόσο, διαφέρει μεταξύ των τομέων (Boiteaux, 1999).

Σε επίπεδο διάρθρωσης και λειτουργίας της οικονομίας, συντελέστηκαν επίσης σημαντικές μεταβολές, οι οποίες επηρέασαν την οργάνωση των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας. Η παγκοσμιοποίηση, ο διεθνής οικονομικός και τεχνολογικός ανταγωνισμός και οι αλλαγές του ρυθμιστικού περιβάλλοντος (Wright, 1994α, σελ. 4˙ Thatcher, 1999β) οδήγησαν στην αναδιάρθρωση σημαντικών οικονομικών και βιομηχανικών τομέων, όπως χαρακτηριστικά διαγράφεται στην τάση «*διεθνοποίησης*» της τηλεπικοινωνιακής αγοράς (Brenac, 1997, σελ. 38˙ Bartle, 2005). Η ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αγοράς αποτέλεσε μια επιμέρους και πιο άμεση όψη αυτού του φαινομένου, επιβάλλοντας υποχρεώσεις εναρμόνισης των πολιτικών και των κανόνων λειτουργίας των τομέων των ΥΚΩ στο πλαίσιο του *εξευρωπαϊσμού* των εθνικών πολιτικών. Οι εν λόγω δεσμεύσεις λειτούργησαν εν προκειμένω ως μια «εξωτερική», άρα λιγότερο αμφισβητήσιμη, παράμετρος νομιμοποίησης των εισηγούμενων μεταρρυθμίσεων (Thatcher, 1999α˙ Featherstone, 2005, σελ. 232˙ Pagoulatos, 2005).

1.1.2 Πολιτικές, οικονομικές και ιδεολογικές παράμετροι

α. Οικονομικά επιχειρήματα

Ως βασικό επιχείρημα υπέρ της ιδιωτικοποίησης και κεντρικό σημείο κριτικής στο δημόσιο μοντέλο διαχείρισης των ΥΚΩ προβάλλει η ανάγκη βελτίωσης της *απόδοσης* (*performance*) των επιχειρήσεων και των κλάδων, νοούμενη κυρίως σε όρους *αποδοτικότητας* (*efficiency*). Η σχετική τεκμηρίωση συνδέεται άμεσα με την ευρύτερη κριτική των λειτουργιών του κράτους στη βάση μιας μάλλον οικονομικής θεώρησης (Suleiman,

1999). Κριτήρια αξιολόγησης αποτελούν εν προκειμένω οι μεταβλητές της *αποτελεσματικότητας*, της *αποδοτικότητας* και της *οικονομίας*. Η σκοπιμότητα μεταρρύθμισης του δημόσιου μοντέλου ΥΚΩ στο πλαίσιο αυτής της επιχειρηματολογίας εστιάζει στην αμφισβήτηση της ικανότητας αποδοτικής λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων και των κρατικομονοπωλιακά οργανωμένων τομέων, προκρίνοντας ως βέλτιστη λύση τη μερική ή ολική ανάληψη των αντίστοιχων δραστηριοτήτων από τον ιδιωτικό τομέα.

Ωστόσο, αξίζει να επισημανθούν δύο βασικά σημεία όσον αφορά την πρόσληψη αυτών των εννοιών στη ρητορική της ιδιωτικοποίησης. Η *απόδοση* τείνει να προσεγγίζεται – σχεδόν με τρόπο μονοσήμαντο- υπό την οικονομική της διάσταση, ενώ, σε πρακτικό επίπεδο, η έννοια της *αποδοτικότητας* παραπέμπει μάλλον στην τεχνική/παραγωγική (εσωτερική) παρά στην διανεμητική πτυχή της. Όπως έχει ήδη αναλυθεί, οι δραστηριότητες παροχής των ΥΚΩ δεν αφορούν μόνο την οικονομική διάσταση των όρων παραγωγής, αλλά η αξιολόγηση της απόδοσης συνυπολογίζει κοινωνικά και πολιτικά κριτήρια. Τα προγράμματα και οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης φαίνεται επίσης να αποδίδουν μεγαλύτερη έμφαση στις εσωτερικές (μικρο)μεταβλητές απόδοσης από ό,τι στα αποτελέσματα των ευρύτερων (μακρο)λειτουργιών, αντανακλώντας ενδεχομένως μια άτυπη ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και της στόχευσης των πολιτικών.

Σε επίπεδο πολιτικής ιδεολογίας, η ιδιωτικοποίηση αποτελεί μια όψη της «*αλλαγής υποδείγματος*» όσον αφορά την αντίληψη για το ρόλο και τις λειτουργίες του κράτους (Wright, 1994γ, σελ. 105). Η σταδιακή αποδυνάμωση της συναίνεσης στο μεταπολεμικό υπόδειγμα αναφοράς εκφράστηκε μέσω της αμφισβήτησης ορισμένων θεμελιωδών θεσμικών μορφών κρατικής παρέμβασης: από τη μία πλευρά ως απονομιμοποίηση (κρίση νομιμότητας και αποτελεσματικότητας) της δημόσιας υπηρεσίας (Bauby and Boual, 1994˙ Lamarche, 1998˙ Chevallier, 2005, σελ. 44-54˙ Brenac, 1997) και από την άλλη, ως κριτική του κράτους πρόνοιας και των κεϋνσιανών πολιτικών (Rosanvallon, 1981˙ Offe, 1984, σελ. 147-159, 193-200˙ Moran, 1988˙ Stoffaës, 1996˙ Merrien, 1999). Η κρατούσα τάση αντανακλά μια νέα συναίνεση με περισσότερο (οικονομικά) (νεο) φιλελεύθερο προσανατολισμό (Müller, 1994˙ Jobert, 1994˙ Bauby, 1998˙ Bartle, 2005), υιοθετώντας σαφώς αρνητική στάση απέναντι στη σκοπιμότητα και την ικανότητα της κρατικής παρέμβασης να επιτελέσει αποτελεσματικά τις ασκούμενες κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες.

Παράλληλα, ο *αντικρατισμός,* ως ιδεολογικό και πολιτικό ρεύμα, και οι πιέσεις για *μικρότερο* και *λιγότερο* κράτος, επηρέασαν και εν πολλοίς προσδιόρισαν στην πράξη τις πολιτικές εξελίξεις της δεκαετίας του 1980, αρχικώς στις αγγλοσαξονικές χώρες και στη συνέχεια στην υπόλοιπη Ευρώπη (Savas, 1987, σελ. 6-9˙ Wright, 1994α, σελ. 14-15˙ Jeannot, 1997α, 1998˙ Bauby, 1998˙ Nestor and Mahboobi, 2000). Στο επιχείρημα της «*αποτυχίας της αγοράς*», ως (νομιμοποιητικής) αναφοράς της κρατικής παρέμβασης, προτάχθηκε εν προκειμένω η «*αποτυχία του κράτους*» (Vining and Weimer, 1990˙ Brenac, 1997, σελ. 37-38˙ Pierre and Peters, 2000, σελ. 61-64) και σε ειδικότερο επίπεδο

η «*αποτυχία των κρατικοποιημένων επιχειρήσεων*» (Majone, 1994, σελ. 79). Σε αυτήν τη λογική, η κεντρική ιδέα, σε αντίθεση με το μεταπολεμικό υπόδειγμα, προέκρινε και τεκμηρίωνε τη σκοπιμότητα αποχής (μη-παρέμβασης) του κράτους στην κοινωνική και οικονομική σφαίρα.

β. Η (νεο)φιλελεύθερη κριτική και η σχολή της δημόσιας επιλογής

Η κριτική στον κρατικό παρεμβατισμό αναπτύχθηκε εντονότερα από την πλευρά των οικονομικά φιλελεύθερων σχολών σκέψης, τεκμηριώνοντας μέρος των υποστηριζόμενων θέσεων στην παρατηρούμενη απόκλιση μεταξύ των (κανονιστικών) υποθέσεων και της εμπειρίας εφαρμογής των κρατικών (δημόσιων) πολιτικών. Με κεντρική αναφορά τη θεωρία της *δημόσιας επιλογής* (*public choice*), η επιχειρηματολογία της στροφής στον ιδιωτικό τομέα εστίασε ιδίως στα ιδιοτελή κίνητρα των κυβερνήσεων και των γραφειοκρατών (Vickers and Wright, 1989, σελ. 6-7˙ Shepsle and Bonchek, 1997, σελ. 272-276˙ Schneider, 2003). Η προτεινόμενη ερμηνεία έθεσε υπό αμφισβήτηση όχι μόνο την οικονομική, αλλά και την κοινωνική αποδοτικότητα του δημόσιου (γραφειοκρατικού) μοντέλου (Chevallier, 2005, σελ. 45-46) και παράλληλα την ικανότητά του να εξυπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον (Rowley, 1994, σελ. vii˙ Lamarche, 1998, σελ. 4).

Σε αυτό το πλαίσιο, η ανταγωνιστική αγορά και η ιδιωτική επιχείρηση εμφανίστηκαν ως εναλλακτικοί μηχανισμοί διασφάλισης των ζητουμένων που αδυνατεί να επιτύχει το κράτος. Η ανάπτυξη ανταγωνιστικών συνθηκών ή δυνάμει ανταγωνιστικών στο πλαίσιο των «*διεκδικήσιμων αγορών*» (Bailey, 1981˙ Spence, 1983), η μεταβολή των *δικαιωμάτων ιδιοκτησίας* (*property rights)* και η πειθαρχία που επιβάλλει η λειτουργία της κεφαλαιαγοράς θεωρήθηκαν ως παράγοντες βελτίωσης της (τεχνικής και κατανεμητικής) απόδοσης των τομέων και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, η οποία θα προέκυπτε ως αποτέλεσμα της μεταφοράς τους στον ιδιωτικό τομέα.

γ. «Διάχυση» πολιτικών και αλλαγή διοικητικών πρακτικών του δημόσιου τομέα

Το «*κύμα*» των ιδιωτικοποιήσεων και η προώθηση οικονομικά φιλελεύθερων πολιτικών, οι οποίες εξαπλώθηκαν σταδιακά στην Ευρώπη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 με αφετηρία τις ΗΠΑ και τη Μ.Βρετανία (Savas, 1987, σελ. 166-170˙ Brenac, 1994˙ Stoffaës, 1995a, 1999˙ Jeannot, 1997α, 1998˙ Nestor and Mahboobi, 2000˙ Megginson and Netter, 2001), επηρέασαν και διαμόρφωσαν τα πολιτικά και οικονομικά δεδομένα που οδήγησαν στις μεταρρυθμίσεις στο πεδίο των ΥΚΩ. Το κυρίαρχο μεταρρυθμιστικό υπόδειγμα στην ΕΕ συγκροτήθηκε στη βάση τριών κεντρικών κατευθύνσεων πολιτικής: αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ, διαχωρισμός των δραστηριοτήτων και απελευθέρωση των αγορών (Ceriani et al., 2009˙ Florio, 2013). Σε συναφές πλαίσιο κινήθηκαν οι πολιτικές οι οποίες προωθούνταν μέσω εκθέσεων, συστάσεων, και οδηγιών διεθνών οργανισμών όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα, οι οποίες σε σημαντικό βαθμό υποστήριζαν τις πολιτικές ιδιωτικοποίησης.

Παράλληλα, η επίδραση των διοικητικών πρακτικών του ιδιωτικού τομέα οι οποίες είχαν ήδη τεθεί σε εφαρμογή σε άλλες χώρες, όπως ενδεικτικά εμφανίζονται στο πλαίσιο του *νέου δημόσιου μάνατζμεντ (new public management)* και συναφών μοντέλων, εισήγαγαν μια νέα αντίληψη για το ρόλο και τη λειτουργία του κράτους και των δημόσιων υπηρεσιών (Hood, 1991˙ Osborne and Gaebler, 1992˙ Foster and Plowden, 1996˙ Pierre and Peters, 2000˙ CEEP, 2010), ασκώντας στο παραδοσιακό (*Βεμπεριανό-γραφειοκρατικό*) μοντέλο οργάνωσης ισχυρές πιέσεις μετασχηματισμού (Peters and Wright, 1996˙ Spanou, 2003α). Σε αυτήν την κατεύθυνση, το γενικότερο πρόταγμα *εκσυγχρονισμού* (*modernization*) του δημόσιου τομέα προέβαλλε ως κεντρική ιδέα τη βελτίωση της απόδοσης (Bouckaert, 2000), βρίσκοντας εφαρμογή και στο πεδίο των ΔΕΚΟ και εν γένει του συστήματος διαχείρισης των ΥΚΩ .

δ. Πιέσεις από τη βάση

Η ιδιωτικοποίηση δεν αποτέλεσε μια αμιγώς «*εκ των άνω*» επιβληθείσα διαδικασία, καθώς υπήρχαν πιέσεις για αλλαγή του υποδείγματος (και) από την πλευρά της κοινωνίας (αποδέκτες). Το μεταπολεμικό υπόδειγμα του παρεμβατικού κράτους θεωρήθηκε από πολλές πλευρές ένα περιοριστικό για την ελευθερία των πολιτών («πατερναλιστικό») σχήμα (Vickers and Wright 1989, σελ. 5˙ Σπανού, 2000, σελ. 447-453), το οποίο αδυνατούσε να ανταποκριθεί ικανοποιητικά στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές απαιτήσεις (Lamarche, 1998). Η αλλαγή στο κοινωνικό πεδίο εκφράστηκε όχι μόνο ως δυσαρέσκεια απέναντι στην αρνητική δημόσια εικόνα των δημόσιων επιχειρήσεων (Vickers and Wright, 1989, σελ. 12˙ Bauby, 1999, σελ. 53), αλλά και μέσω της εμφάνισης νέων αιτημάτων και αναγκών, εντονότερων απαιτήσεων για ποιοτικές υπηρεσίες, δυνατοτήτων διαφοροποίησης της ζήτησης και αξιώσεις εξατομικευμένης ανταπόκρισης στις ανάγκες και τις επιθυμίες του κοινού (Chevallier, 1992, σελ. 30-31˙ Bartle, 2005, σελ. 52-54).

δ. Υπόρρητοι λόγοι: δημοσιονομικές πιέσεις και πολιτικές σκοπιμότητες

Οι δημοσιονομικές πιέσεις και οι ανάγκες χρηματοδότησης των κυβερνήσεων με σκοπό τη μείωση του χρέους και των ελλειμμάτων, όπως και εν γένει τη βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών, αποτέλεσαν ενδεχομένως τον ισχυρότερο –εντούτοις σπανίως επίσημα επικαλούμενο– λόγο για την ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων (Vickers and Wright, 1989, σελ. 7-8˙ Hall, 1998˙ Thatcher, 1999α). Η κατάσταση των δημοσιονομικών δεικτών, η ανάγκη περιστολής των ελλειμμάτων, του χρέους και των δαπανών και η μικρή ανοχή των φορολογουμένων σε επιπλέον επιβαρύνσεις συγκροτούν μια χαρακτηριστική δέσμη «*πραγματιστικών*» πιέσεων οικονομικής φύσης, οι οποίες λειτούργησαν ως ένα εξαιρετικά ισχυρό κίνητρο υπέρ της ιδιωτικοποίησης-αποκρατικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων (Savas, 1987, σελ. 4-6˙ Bishop *et al.,* 1994˙ Foster and Plowden, 1996). Σημαντική ήταν επίσης η επίδραση άλλων αφανών (πολιτικών) σκοπιμοτήτων, όπως για παράδειγμα η προσπάθεια αποδυνάμωσης της ισχύος των συνδικάτων και

της επιρροής των αριστερών κομμάτων, αναλόγως και της δεδομένης πολιτικής και ιστορικής συγκυρίας (Vickers and Wright, 1989, σελ. 7-8˙ Λυμπεράκη, 1994α, σελ. 60).

1.1.3 Το εγχώριο πλαίσιο

Τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης των ΥΚΩ στην Ελλάδα επενδύθηκαν με σχετικώς ουδέτερους όρους, ενώ η σκοπιμότητα εισαγωγής των αλλαγών τεκμηριώθηκε στη βάση μιας δέσμης πολιτικών, ιδεολογικών, οικονομικών, δημοσιονομικών και αντικειμενικών (εξωτερικών) πιέσεων. Παρότι εντοπίζονται αναλογίες με τις γενικές τάσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω, στη διαμόρφωση των τελικών αποφάσεων υπεισέρχονται και ειδικότεροι παράγοντες, οι οποίοι σχετίζονται με τα χαρακτηριστικά του εγχώριου πλαισίου διαμόρφωσης και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών.

α. Ρητορική

Δεδομένων των αντιδράσεων που οδήγησαν στη ματαίωση των (ριζοσπαστικότερων) σχεδίων ιδιωτικοποίησης κατά την περίοδο 1990-1994, η πολιτική των επόμενων κυβερνήσεων προσανατολίστηκε σε μια περισσότερο «*πραγματιστική*» και λιγότερο ιδεολογικοποιημένη προσέγγιση του ζητήματος (Pagoulatos and Wright, 2001˙ Pagoulatos, 2005). Το ευρύτερο πλαίσιο διαμόρφωσης των μεταρρυθμίσεων προσδιορίστηκε από τον *εκσυγχρονιστικό* προσανατολισμό των κυβερνήσεων (Pagoulatos, 2000˙ Παπούλιας, 2007α), προτάσσοντας μια ορθολογική-τεχνική τεκμηρίωση σε όρους διοικητικούς (management) και λιγότερο ιδεολογικο-πολιτικούς. Η ρητορική των προγραμμάτων εφαρμογής διαμορφώθηκε σε συναφείς όρους. Αντί για τις αρνητικά φορτισμένες έννοιες της *ιδιωτικοποίησης* και της *αποκρατικοποίησης*, επιλέχθηκε ο μάλλον ουδέτερος και τεχνικός όρος *μετοχοποίηση* (Pagoulatos, 2005, σελ. 364) και οι γενικές αναφορές «*έξοδος από το δημόσιο τομέα*»,[164] «*εισαγωγή μετοχών στο ΧΑΑ*»[165] και «*μετατροπή (ΔΕΚΟ) σε ΑΕ*».[166] Οι εν λόγω διατυπώσεις απέδιδαν έμφαση στην αντικειμενικότητα της μεταρρύθμισης, συμβάλλοντας, όχι μόνο σε συμβολικό επίπεδο, στην απο-πολιτικοποίηση των ενεχόμενων διακυβευμάτων ή/και στη μείωση της πολιτικής τους σημασίας.

β. Πολιτικές κατευθύνσεις: εκσυγχρονισμός και εξευρωπαϊσμός

Η ιδιωτικοποίηση αποτέλεσε μέρος της γενικότερης διαδικασίας αναδιάρθρωσης της οικονομίας και του δημόσιου τομέα, μέσω της σταδιακής μετάβασης από το μεταπολιτευτικό μοντέλο «*εκδημοκρατισμού*»/«*πολιτικοποίησης*» (Pagoulatos and Wright 2001, σελ. 396-399) στον «*εκσυγχρονισμό*» (Μουζέλης, 2001˙ Spanou, 2003β). Η αλλαγή

164. ΠΔ 361/1991 (ΟΤΕ), ΠΔ 360/1991 (ΔΕΗ) και ΠΔ 139/1992 (ΕΥΔΑΠ).
165. Ν. 2374/1996 (ΟΤΕ).
166. ΠΔ 333/2000 (ΔΕΗ).

υποδείγματος αντανακλούσε εν προκειμένω τη μεταβολή του πολιτικού και οικονομικού πλαισίου αναφοράς, προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της τεχνοκρατικής διάστασης των πολιτικών και των λειτουργιών του κράτους. Το πρόταγμα του *εκσυγχρονισμού* των ΔΕΚΟ, όπως εκφράστηκε μέσω της σχετικώς ουδέτερης ιδεολογικά επιχειρηματολογίας των κυβερνητικών προγραμμάτων της περιόδου 1994-2004, διευκόλυνε την εισαγωγή των μεταρρυθμίσεων υπό το πρίσμα μιας αντικειμενικής και αναγκαίας προσαρμογής σε επίπεδο δομών και λειτουργιών (Pagoulatos, 2000˙ Spanos and Papoulias, 2005, σελ. 7-8). Κατά την περίοδο 2004-2010, το ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων επανασυνδέθηκε εν μέρει με τις ιδεολογικές-πολιτικές αναφορές του κυβερνώντος κόμματος (Spanou, 2008, σελ. 156), ωστόσο, τον κρίσιμο παράγοντα αποτελούσε πλέον η μη αναστρέψιμη διαδικασία ολοκλήρωσης της ευρωπαϊκής αγοράς και οι εξ αυτής απορρέουσες (δεσμευτικές) υποχρεώσεις μεταρρύθμισης κρίσιμων τομέων ΥΚΩ, όπως οι τηλεπικοινωνίες και η ενέργεια. Στο πλαίσιο αυτό, παράλληλα με το ζήτημα του *εκσυγχρονισμού*, εμφανίζονται ορισμένες εξωτερικές απαιτήσεις προσαρμογής του κρατικού μηχανισμού μέσω των διαδικασιών *εξευρωπαϊσμού* (Spanou, 2003β), οι οποίες διαχύθηκαν σε σημαντικό μέρος των λειτουργιών του δημόσιου τομέα (CEEP, 2010).

γ. Δυσλειτουργίες ΔΕΚΟ και πιέσεις α(πο)πολιτικοποίησης

Στην Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλες χώρες, η επίσημη ρητορική της ιδιωτικοποίησης ήταν κυρίως προσανατολισμένη στην αρνητική ανάγνωση της εμπειρίας του κρατικού παρεμβατισμού. Η επιχειρηματολογία περί *αντιπαραγωγικού, γραφειοκρατικού* και *διεφθαρμένου* δημόσιου τομέα, «*σπάταλου κράτους*», «*ζημιογόνων υπερχρεωμένων ΔΕΚΟ*», «*προβληματικών*» επιχειρήσεων, επιβάρυνσης των φορολογούμενων πολιτών, *κ.λπ.*, βρισκόταν στο επίκεντρο της συζήτησης για την ιδιωτικοποίηση των ΔΕΚΟ.[167] Ισχυρή ήταν επίσης η πίεση αποσύνδεσης των επιχειρήσεων από το πολιτικό σύστημα (*απο-πολιτικοποίηση*) και αποδυνάμωσης των υφιστάμενων ισχυρών δεσμών μεταξύ πολιτικών κομμάτων και δημόσιου τομέα (Wright, 1994α, σελ. 22).

Ο επίσημος πολιτικός λόγος προέβαλλε παράλληλα τα πλεονεκτήματα της ιδιωτικοποίησης σε όρους απόδοσης αγοράς και επιχειρησιακών λειτουργιών. Ως προς την πρώτη παράμετρο, τα αναμενόμενα οφέλη υπήρξαν κεντρικό επιχείρημα της απελευθέρωσης για τους καταναλωτές, σε επίπεδο επιλογής, τιμών και ποιότητας των υπηρεσιών. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ θεωρήθηκε ότι θα λειτουργούσε προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της απόδοσης της διοίκησης και του αποτελεσματικότερου (κοινωνικού και εταιρικού) ελέγχου των επιχειρήσεων. Σημαντική θέση είχαν σε αυτό το πλαίσιο οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, αντανακλώντας τον οικονομικό και τεχνικό προσανατολισμό της σχετικής τεκμηρίωσης.

167. Βλ. Πρακτικά Βουλής και Εισηγητικές/Αιτιολογικές Εκθέσεις στα σχετικά νομοθετήματα.

δ. Κίνητρα δημοσιονομικού χαρακτήρα και η κρίση χρέους

Η επιδίωξη εισροής εσόδων στο κράτος για την κάλυψη των αναγκών της οικονομίας και τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους αποτέλεσε έναν αφανή, ωστόσο εξαιρετικά σημαντικό παράγοντα των ιδιωτικοποιήσεων (Καζάκος, 1993, σελ. 149-151˙ Lioukas, 1993˙ Haritakis and Pitelis, 1998, σελ. 129-130˙ Pagoulatos and Wright 2001). Το κίνητρο άντλησης εσόδων από τη μετοχοποίηση ήταν ισχυρό, αν όχι το πλέον καθοριστικό, ιδίως στις περιπτώσεις του ΟΤΕ και της ΔΕΗ, δεδομένης της υψηλής (χρηματιστηριακής) αξίας των επιχειρήσεων και των αναμενόμενων εσόδων για τα κρατικά ταμεία. Κατά την πρώτη φάση των μετοχοποιήσεων-αποκρατικοποιήσεων, η εισπρακτική λογική δεν εξυπηρετούσε μόνο την ανάγκη βελτίωσης των (διαχρονικά) αρνητικών γενικών οικονομικών δεικτών, αλλά και ειδικότερους στόχους, όπως η ικανοποίηση των απαιτήσεων εισόδου της χώρας στην ΟΝΕ.[168] Η επιδίωξη επανέρχεται εξαιρετικά έντονη, αλλά υπό διαφορετικές συνθήκες, την περίοδο 2010-2016, υπό την πίεση των εξωτερικών δεσμεύσεων στο πλαίσιο των συμφωνιών εξωτερικής χρηματοδότησης της χώρας. Στα δεδομένα που προσδιορίστηκαν από τις πιεστικές δημοσιονομικές εξελίξεις και την κρίση χρέους, το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων πλέον συνδέθηκε με σαφή και άμεσο τρόπο (και) με εισπρακτικούς στόχους, καταλαμβάνοντας κεντρική θέση στα εφαρμοζόμενα προγράμματα οικονομικής πολιτικής και των προσπαθειών εξόδου από την κρίση.[169]

ε. Ειδικότεροι και συγκυριακοί παράγοντες

Στα δεδομένα της Ελλάδας, οι αποφάσεις ιδιωτικοποίησης επηρεάστηκαν κατά περίπτωση από ειδικότερους παράγοντες οι οποίοι σχετίζονται με εγχώριες ιδιαιτερότητες, όπως για παράδειγμα η μεταβολή της τεχνολογίας κάθε τομέα παραγωγής και ο βαθμός ανάπτυξης των χρηματαγορών. Η πρώτη παράμετρος συνδέεται με εξελίξεις όπως ο ρυθμός ολοκλήρωσης της ψηφιακοποίησης του τηλεπικοινωνιακού δικτύου, η μείωση της απόδοσης των εγχώριων πρώτων υλών (λιγνίτης) και η αλλαγή του χρησιμοποιούμενου ενεργειακού μείγματος. Η δεύτερη αφορά κυρίως το σκέλος της μετοχοποίησης και αποκρατικοποίησης, ως τεχνικής προϋπόθεσης για την μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ, την εισαγωγή τους στο χρηματιστήριο και τη λειτουργία τους ως ΑΕ.

1.3 Εξειδίκευση των επιχειρημάτων με επίκεντρο τους αποδέκτες

Σημαντική πτυχή και κρίσιμη νομιμοποιητική αναφορά των προγραμμάτων

168. Προσωπικές συνεντεύξεις.

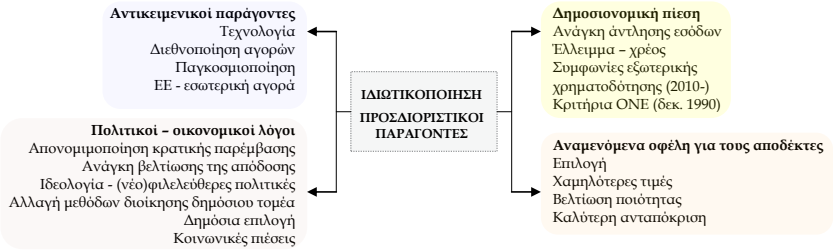
169. Για μια αναλυτική παρουσίαση των πολιτικών ιδιωτικοποίησης και αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας κατά την πρώτη περίοδο της εκδήλωσης της κρίσης χρέους στην Ελλάδα, βλ. Λαμπροπούλου, 2013.

ιδιωτικοποίησης των ΥΚΩ αποτέλεσε το αναμενόμενο όφελος για τους αποδέκτες (Brenac, 1997˙ Nihoul, 2006). Η σχετική τεκμηρίωση βασίστηκε σε μια επιχειρηματολογία δύο όψεων: Η πρώτη παρέπεμπε στην αρνητική ανάγνωση της δράσης του κράτους, αφενός ως περιοριστικού παράγοντα στην ελεύθερη δράση των ατόμων (Bottomore, 1995, σελ. 174-175˙ Σπανού, 2000, σελ. 74-80) και αφετέρου ως υπολειπόμενου ικανοτήτων ανταπόκρισης στις ανάγκες των πολιτών (Le Grand and Bartlett, 1993, σελ. 15). Η συμπληρωματική πτυχή, στην οποία θα επικεντρωθεί η ανάλυση που ακολουθεί, αφορούσε τα αναμενόμενα θετικά αποτελέσματα της ιδιωτικοποίησης για τους αποδέκτες, συναρτήσει των αναμενόμενων πλεονεκτημάτων της αγοράς και του ανταγωνισμού.

Τα πλεονεκτήματα της ανταγωνιστικής αγοράς αποτέλεσαν εν προκειμένω κεντρικό σημείο αναφοράς της ιδιωτικοποίησης των δραστηριοτήτων παροχής των ΥΚΩ. Τα επιχειρήματα εντοπίζονται σε γενικό πλαίσιο στη μεγαλύτερη ευαισθησία των ιδιωτικών επιχειρήσεων στις (ατομικές) προτιμήσεις των καταναλωτών (Beesley and Littlechild, 1986, σελ. 38-41˙ Handler, 1996, σελ. 79-80, 107˙ Cohen and Henry, 1997, σελ. 10-11), στα πλεονεκτήματα του «*κυρίαρχου καταναλωτή*» (Persky, 1993) και της «*ενδυνάμωσης*» (*consumer sovereignty*) (Handler, 1996) από την πλευρά της ζήτησης. Θεωρητικές αναλογίες υπάρχουν με τις παραδοχές του *ορθολογικού* μοντέλου, τον ιδεότυπο του *οικονομικού δρώντα* (*homo economicus*) και «*πελατοκεντρικές*» προσεγγίσεις υποδειγμάτων κρατικής οργάνωσης από το πεδίο του management που τείνουν να εκλαμβάνουν τους αποδέκτες της διοικητικής δράσης ως *πελάτες-καταναλωτές* (Jeannot, 1998˙ Σπανού, 2000, σελ. 233-240˙ Aberbach and Christensen, 2005). Η αλλαγή υποδείγματος από τον «*αιχμάλωτο πελάτη*» στην «*εποχή της κατανάλωσης*» (Wright, 1994γ, σελ. 105) αποδίδει σημειολογικά το στίγμα της κριτικής απέναντι στο δημόσιο τομέα και του αναβαθμισμένου ρόλου που υπόσχεται για τον πολίτη η εναλλακτική της αγοράς.

Με αναφορά τα υπό μελέτη προγράμματα ιδιωτικοποίησης, τα αναμενόμενα οφέλη για τους αποδέκτες εκφράστηκαν σε επίπεδο επίσημης ρητορικής κατά βάση μέσω τριών (μικρο-οικονομικών) κριτηρίων: *επιλογή*, *τιμή* και *ποιότητα*. Κοινή βάση των προβαλλόμενων πλεονεκτημάτων αποτελούν επιγραμματικά η δυνατότητα επιλογής μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών και παρόχων, η εξειδίκευση-διαφοροποίηση των υπηρεσιών αναλόγως των αναγκών και των ιδιαίτερων προτιμήσεων των αποδεκτών, η διαμόρφωση χαμηλότερων τιμών κυρίως λόγω του ανταγωνισμού, η βελτίωση της ποιότητας, η καλύτερη και αμεσότερη ανταπόκριση στις επιθυμίες των καταναλωτών, η πληρέστερη ενημέρωση-πληροφόρηση του κοινού και η παροχή κίνητρων επενδύσεων και καινοτομιών για τις επιχειρήσεις (Beesley and Littlechild, 1983˙ Dion, 1995˙ Jeannot, 1998˙ Schaud, 1999˙ EC, 2004a˙ Littlechild, 2005˙ Nihoul, 2006˙ OECD, 2009).

Δ21. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ



2. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης: πολιτική και τεχνική ανάγνωση

Τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης εμφανίζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά όσον αφορά τις μεθόδους, το βηματισμό και τα (αναμενόμενα και πραγματικά) αποτελέσματα, καθώς επίσης η ίδια η έννοια της ιδιωτικοποίησης επιδέχεται διακριτούς ορισμούς και τεχνικές εφαρμογής (κεφ. 2.1). Σε επίπεδο αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών, η ιδιωτικοποίηση επέφερε σημαντικές μεταβολές στο σύστημα παροχής των ΥΚΩ όσον αφορά δύο κρίσιμες μεταβλητές: πρώτον, τη δομή, οργάνωση και λειτουργία των αγορών και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (τεχνική–δομική μεταβολή) (κεφ. 2.2) και δεύτερον, το περιεχόμενο των εννοιών της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος (ποιοτική–αξιακή μεταβολή) (κεφ. 2.3).

2.1 Η έννοια της ιδιωτικοποίησης

Ο όρος *ιδιωτικοποίηση* αναφέρεται σε γενικό πλαίσιο στις πολιτικές οι οποίες αποσκοπούν στη μείωση του εύρους, στον περιορισμό των λειτουργιών και εν γένει στην αποδυνάμωση της επιρροής του δημόσιου τομέα (Wright, 1994α, σελ. 7). Υπό αυτήν την οπτική, η ιδιωτικοποίηση μεταφράζεται κατ'αρχήν ως μετατόπιση των ορίων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα (Vickers and Wright, 1989, σελ. 3). Η έννοια είναι ευρεία και μπορεί να αφορά στο επιχειρησιακό πεδίο, σε επίπεδο τομέα οικονομικής δραστηριότητας ή στο σύνολο της οικονομίας μιας χώρας (Guislain, 1997, σελ. 10-12). Αναλόγως της σκοπιάς προσέγγισης (πολιτική, οικονομική, νομική) και των κριτηρίων προσδιορισμού (οργανικό, λειτουργικό) (βλ. Kaidatzis, 2007), η ιδιωτικοποίηση παραπέμπει σε διαφορετικές πολιτικές, τεχνικές και μεθόδους εφαρμογής.[170] Με αφετηρία την ισορροπία της σχέσης δημοσίου-ιδιωτικού, ένας ευρύς ορισμός προσδιορίζει την ιδιωτικοποίηση ως:

> «...*(τη) διαδικασία περιορισμού του ρόλου της κυβέρνησης ή της επέκτασης του ρόλου του ιδιωτικού τομέα σε μια δραστηριότητα ή στο καθεστώς ιδιοκτησίας περιουσιακών στοιχείων*» (Savas, 1987, σελ. 3, 88-89).

Στο πλαίσιο της παρούσης ανάλυσης, δεδομένων των χαρακτηριστικών του υπό μελέτη πεδίου, ενδιαφέρει ειδικότερα ο τύπος της *βιομηχανικής ιδιωτικοποίησης* (*industrial privatization*) (Wright, 1994α, σελ. 8-10). Το περιεχόμενο των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών στο πεδίο των ΥΚΩ προσεγγίζεται συγκεκριμένα συναρτήσει δύο

170. Βλ. σχετ. Savas, 1987˙ Bishop and Kay, 1989, σελ. 643-647˙ Vickers and Wright, 1989, σελ. 3-4˙ Clifford, 1993, σελ. 3-4˙ Domberger and Piggott, 1994, σελ. 48-53˙ Wright, 1994α, σελ. 7-8˙ Feigenbaum et al., 1999, σελ. 7-8˙ Megginson and Netter, 2001, σελ. 17-20˙ Σπηλιωτόπουλος, 1990, σελ. 574-575.

διακριτών αλλά συμπληρωματικών διαδικασιών: της *μετοχοποίησης/αποκρατικοποίησης* των δημόσιων επιχειρήσεων και της *απελευθέρωσης/αναδιάρθρωσης* των αντίστοιχων τομέων δραστηριότητας.

2.2 Πολιτικές και προγράμματα υλοποίησης

Στην Ελλάδα, η πορεία υλοποίησης των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης χαρακτηρίζεται από «*αυξητικό*» (Lindblom, 1959) ρυθμό εφαρμογής, επιφέροντας οριακές αλλαγές και σταδιακή αναπροσαρμογή του συστήματος παροχής των ΥΚΩ. Οι βασικές πτυχές της διαδικασίας αφορούν τη μετατροπή του λειτουργικού και ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ (*εκσυγχρονισμός-μετοχοποίηση-αποκρατικοποίηση*) (κεφ. 2.2.1) και τη μεταβολή των όρων λειτουργίας και ρύθμισης των τομέων ΥΚΩ (*απελευθέρωση αγορών – ρυθμιστικό πλαίσιο–διαχωρισμός δραστηριοτήτων)* (κεφ. 2.2.2).

2.2.1 Εκσυγχρονισμός, μετοχοποίηση και αποκρατικοποίηση ΔΕΚΟ

Η λογική και τα προγράμματα του *εκσυγχρονισμού* αντανακλούσαν μια νέα αντίληψη όσον αφορά τη σχέση του κράτους με την οικονομία και την κοινωνία. Ειδικότερα, η πολιτική *εκσυγχρονισμού* των ΔΕΚΟ εκφράστηκε θεσμικά με το Ν.2414/1996 και οδήγησε στην αναθεώρηση του ρόλου και του πλαισίου λειτουργίας των κοινωφελών επιχειρήσεων. Κεντρικό σημείο αποτέλεσε η προσπάθεια αναδιοργάνωσης, προγραμματισμού και βελτίωσης της (οικονομικής) αποτελεσματικότητας, με αναφορά τις μεθόδους του ιδιωτικού τομέα (Μαλινδρέτου, 1998, σελ. 26-27˙ ΚΕΠΕ, 2000, σελ. 91). Η έννοια της *μεταρρύθμισης* των ΔΕΚΟ στο πλαίσιο της κυβερνητικής πολιτικής των μέσων της δεκαετίας του 1990 αναφερόταν εν προκειμένω στην:

> «*...πολιτική προσπάθεια μετασχηματισμού και αλλαγών που συνάδουν με τις εξελίξεις στην ΕΕ, ώστε οι επιχειρήσεις να δημιουργούν σαφώς καλύτερα παραγωγικά και οικονομικά αποτελέσματα, να αναδεικνύουν αξιοκρατικές διαδικασίες επιλογής και εξέλιξης του προσωπικού, να προσφέρουν ικανοποιητικές υπηρεσίες στους πελάτες σε ανταγωνιστικές τιμές και γενικά να λειτουργούν με τους σύγχρονους κανόνες του μάνατζμεντ*» (Παπούλιας, 2007α, σελ. 239).

Το περιεχόμενο της πολιτικής εξειδικεύτηκε μέσω των προγραμμάτων *μετοχοποίησης* και (μερικής) *αποκρατικοποίησης*, επηρεάζοντας κατ'αρχάς τις κρίσιμες παραμέτρους λειτουργίας των επιχειρήσεων: το καθεστώς ιδιοκτησίας και τη νομική μορφή (α), τη θεσμικά προβλεπόμενη αποστολή (β), τα όργανα διοίκησης (γ) και το προσωπικό (δ).

α. Ιδιοκτησιακό καθεστώς

Η διαδικασία μετατροπής του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ από δημόσιες σε μεικτού ή ιδιωτικού τύπου επιχειρήσεις ήταν σταδιακή. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 (1991-1992), οι υπό μελέτη ΔΕΚΟ εξαιρέθηκαν από το δημόσιο τομέα, ενώ το 1996 (Ν.2414) προβλέφθηκε η μετατροπή τους σε ΑΕ (ΟΤΕ: 1996, ΕΥΔΑΠ: 1999, ΔΕΗ: 1999) και σταδιακά το μερίδιο του κράτους περιορίστηκε σε μικρότερα ποσοστά συμμετοχής. Η προοδευτική ανασύνθεση του μετοχικού κεφαλαίου και η αυξανόμενη συμμετοχή των ιδιωτών επενδυτών μετέβαλε το νομικό τύπο των επιχειρήσεων, υπάγοντας τον ΟΤΕ στο μεγαλύτερο ποσοστό υπό ιδιωτικό έλεγχο, ενώ τη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ στις υπό στενή έννοια «εταιρείες μεικτής οικονομίας».[171] Μετά την ίδρυση του ΤΑΙΠΕΔ (2011), μερίδιο της κρατικής συμμετοχής στις τρεις επιχειρήσεις μεταφέρθηκε σταδιακά (ολικώς ή μερικώς) στο ταμείο, το οποίο ανέλαβε τις διαδικασίες περαιτέρω αποκρατικοποίησής τους, ενώ πρόσφατα, μερίδια της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ μεταβιβάστηκαν στην νεοσυσταθείσα Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών (ΕΔΗΣ).[172]

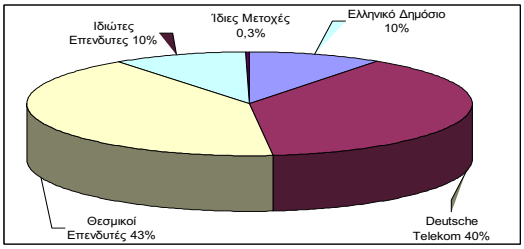
Π12. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΟΝ ΟΤΕ (1996-2016)

		% ΕΔ*
1996		92,4
1997		81,32
1998	Ιαν.	75,1
	Νοε.	65,1
1999		51,15
2000		52,4
2001		41,765
2002		33,765
2004	Ιούλ.	34,64
	Αύγ.	48,6
2005		38,7
2008		28,0
2009		25,0
2010		20,0
2011-2015		10,0**

* περιλαμβάνεται διαχρονικά έμμεση συμμετοχή ΤΑΠ-ΟΤΕ (4%), ΔΕΚΟ ΑΕ (3,7%), ΙΚΑ-ΤΕΑΜ (4%)
** από 11.2016: 5% ΤΑΙΠΕΔ
Πηγή: ΟΤΕ, Τμ. σχέσεων με μετόχους, Ετήσιες Εκθέσεις

171. Η *εταιρεία μεικτής οικονομίας* (υπό στενή έννοια) αποτελεί εταιρεία που το μετοχικό της κεφάλαιο ελέγχεται κατά πλειοψηφία από το Δημόσιο και άλλους δημόσιους φορείς, ενώ συμμετέχουν με μειοψηφικά ποσοστά και ιδιώτες επενδυτές (Αναστόπουλος, 1987, σελ. 69).
172. Σεπτέμβριος 2016 (Ν. 4425/2016).

Δ22. ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΟΤΕ (31.12.2015)

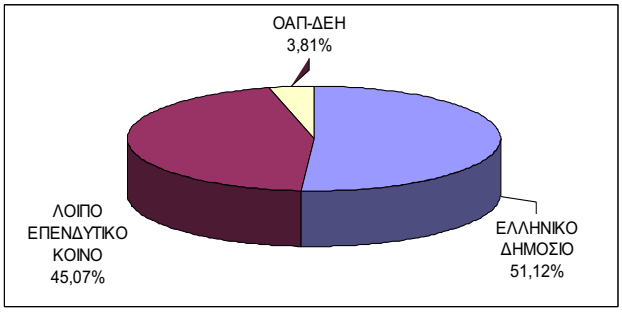


Π13. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΗ ΔΕΗ (2001-2016)				
	2001	**2002**	**2003**	**% ΕΔ 2016**
ΔΙΑΘΕΣΗ ΜΕΤΟΧΩΝ	15,31%	13,2%	15,73%	51,12*

* ΕΔ 34,12%, ΤΑΙΠΕΔ 17%

Πηγή: Ετήσια Δελτία και Απολογισμοί ΔΕΗ

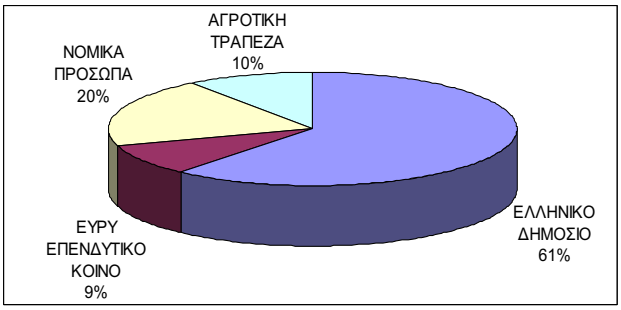
Δ23. ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΔΕΗ (31.12.2015)



Π14. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΔΑΠ (1999-2016)				
	1999	**2000**	**2001**	**2010 -2016**
% ΕΔ	61%	62%	61,03%	61,03%*

* 2016: ΕΔ 34,03%, ΤΑΙΠΕΔ 27,30%
Πηγή: Ετήσια Δελτία και στοιχεία ΕΥΔΑΠ

Δ24. ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΕΥΔΑΠ (31.12.2015)



β. Όργανα διοίκησης

Η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε (εισηγμένες) ΑΕ οδήγησε σε σημαντικές αναπροσαρμογές του πλαισίου οργάνωσης και διοίκησης των επιχειρήσεων. Σημείο εκκίνησης αποτέλεσε ο Ν.2414/1996, με τον οποίο επιχειρήθηκε η εισαγωγή μιας περισσότερο διαχειρισιολογικής-τεχνοκρατικής (*managerial*) κουλτούρας στις ΔΕΚΟ και η απεμπλοκή των διοικήσεων από τις πολιτικές παρεμβάσεις. Η διαδικασία αποσύνδεσης των επιχειρήσεων από τον κυβερνητικό έλεγχο αντανακλάται πρωτίστως στη σύνθεση και στον τρόπο επιλογής των διοικητικών οργάνων. Σταδιακά, η ρήτρα της άμεσης συμμετοχής εκπροσώπων του δημοσίου στο ΔΣ απαλείφθηκε από τις σχετικές διατάξεις και περιλήφθηκε ως έμμεση πρόβλεψη μέσω της συμμετοχής των μετόχων,[173] σύμφωνα με το νόμο περί Ανωνύμων Εταιρειών και των κανόνων της εταιρικής διακυβέρνησης.

Η υπεροχή του κράτους στο διοικητικό σχήμα σταδιακά περιορίστηκε, κατ'αναλογία της μειούμενης συμμετοχής του Ελληνικού Δημοσίου στο μετοχικό κεφάλαιο των επιχειρήσεων. Το ανώτατο όργανο αποτελεί πλέον η Γενική Συνέλευση των μετόχων, η οποία εκλέγει το σύνολο (ΟΤΕ) ή την πλειοψηφία (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ) των μελών του ΔΣ.[174] Ωστόσο, εξαιτίας της μεγάλης διασποράς των υπόλοιπων μετόχων, παρά τη φαινομενική απεμπλοκή, το κράτος διατηρεί ακόμα αποφασιστικό ρόλο στη λειτουργία των επιχειρήσεων, ιδίως στη ΔΕΗ και στην ΕΥΔΑΠ, ενώ στον ΟΤΕ οι εν λόγω δυνατότητες έχουν αποδυναμωθεί σημαντικά από τη στιγμή που πλειοψηφών μέτοχος έγινε η Deutsche Telekom (2011).

173. *Βλ.* Ν.2733/1999, άρθ. 21 και Ν. 3429/2005, άρθ.20.
174. Στη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ υφίστανται ακόμα προβλέψεις εκλογής (2) μελών του ΔΣ από τους εργαζομένους των επιχειρήσεων και για τη ΔΕΗ επιπλέον ενός εκπροσώπου της ΟΚΕ.

γ. Πόροι – χρηματοδότηση

Η εισαγωγή των ΔΕΚΟ στις χρηματιστηριακές αγορές και η δυνατότητα διάθεσης μετοχών σε ιδιώτες επενδυτές οδήγησε σε αλλαγές στον τρόπο και τους όρους χρηματοδότησης των επιχειρήσεων. Οι υπό μελέτη επιχειρήσεις στηρίζονται κατά βάση σε ίδιους πόρους (άλλωστε η κρατική χρηματοδότηση ακόμα και στο δημόσιο καθεστώς ήταν εξαιρετικά περιορισμένη), ενώ οι προβλέψεις επιδότησης για τον ΟΤΕ και τη ΔΕΗ αφορούν κυρίως το ενδεχόμενο κάλυψης μέρους του κόστους των επενδύσεων και των υποδομών μέσω ευρωπαϊκών/συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Η δυνατότητα κρατικής χρηματοδότησης στις απελευθερωμένες αγορές τίθεται σταδιακά υπό αυστηρότερους περιορισμούς, υπό το βάρος των επιταγών της ΕΕ για τον ανταγωνισμό και τους όρους των κρατικών ενισχύσεων. Στην περίπτωση της ΕΥΔΑΠ, προβλέπεται τυπικά οικονομική συμμετοχή του κράτους στα επενδυτικά προγράμματα, μέσω επιχορηγήσεων από το ΠΔΕ και των ευρωπαϊκών κονδυλίων (Ταμείο Συνοχής, Περιφερειακά Προγράμματα), αλλά και σε αυτήν την περίπτωση οι άμεσες επιδοτήσεις τείνουν να περιορίζονται.

2.2.2 Απελευθέρωση κρατικών μονοπωλίων και διαχωρισμός λειτουργιών

Η απελευθέρωση των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας προκάλεσε σημαντικές μεταβολές στους όρους λειτουργίας και ρύθμισης των αντίστοιχων τομέων. Οι δραστηριότητες διαχωρίστηκαν αναλόγως του ανταγωνιστικού ή μη-ανταγωνιστικού χαρακτήρα και η οργάνωση των επιχειρησιακών λειτουργιών εξειδικεύτηκε με σκοπό την εγκατάλειψη του μοντέλου της κάθετης συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων («*απο-καθετοποίηση*»). Η γενική τάση αντιστοιχεί στη σταδιακή προσαρμογή σε ένα σχήμα *κάθετης τμηματοποίησης*, μέσω του διαχωρισμού των λειτουργιών παραγωγής/παροχής/εμπορίας, οι οποίες ανοίγουν στον ανταγωνισμό, και πρόσβασης/διανομής/μεταφοράς, οι οποίες παραμένουν στη σφαίρα των κρατικά ελεγχόμενων δραστηριοτήτων που συνδέονται με στοιχεία φυσικού μονοπωλίου.[175]

Οι τρεις υπό μελέτη τομείς εμφανίζουν σημαντικές διαφορές όσον αφορά το βαθμό ανάπτυξης του ανταγωνισμού και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της απελευθέρωσης. Κρίσιμο σημείο αποτελεί η διάρθρωση των δραστηριοτήτων, καθώς παρατηρείται διαφοροποίηση σε όρους (κάθετης) λειτουργικής ολοκλήρωσης ή επιλεκτικής δραστηριοποίησης σε τμήμα της αγοράς[176] (μεμονωμένοι παραγωγοί, πάροχοι) και σε επίπεδο

175. Το σχήμα παραπέμπει στον κανόνα μιας «*βασικής διευκόλυνσης*» («*essential facility*») (European Commission, 2001, σελ. 10, 36).

176. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών δεν υφίσταται (και δεν προβλέπεται) διαχωρισμός των λειτουργιών εκμετάλλευσης του δικτύου μεταφοράς και παροχής-εμπορίας υπηρεσιών, ενώ στον τομέα της ηλε-

ανάπτυξης υποδομών (χρήση δικτύου ΟΤΕ, ΔΕΗ, δημόσιου δικτύου ή κατασκευή ιδιωτικών υποδομών). Οι επιπτώσεις της αναδιάρθρωσης και της απελευθέρωσης των αγορών εξετάζονται στη συνέχεια ανά τομέα, συναρτήσει του βαθμού διείσδυσης του ανταγωνισμού και της ικανοποίησης της συνθήκης προσαρμογής των τιμολογίων στο κόστος.

Τηλεπικοινωνίες

Το μονοπώλιο του ΟΤΕ στον τομέα των τηλεπικοινωνιών ήρθη τυπικά την 1.1.2001[177] και η αγορά εισήλθε στη διαδικασία της πλήρους απελευθέρωσης. Η δραστηριοποίηση ιδιωτικών εταιρειών στην αγορά σταθερής τηλεφωνίας στην πράξη αναπτύχθηκε μετά το 2003, δύο χρόνια δηλαδή μετά το τυπικό άνοιγμα του κλάδου στον ανταγωνισμό. Οι νεοεισελθείσες εταιρείες χρησιμοποιούσαν αρχικώς την υποδομή του ΟΤΕ (δημόσιο δίκτυο) για την πώληση ή τη μεταπώληση των υπηρεσιών τους, ενώ μικρός αριθμός προχώρησε στην κατασκευή και στην επέκταση ιδιωτικών δικτύων μέχρι τα αστικά κέντρα του ΟΤΕ ή μέχρι τους τελικούς καταναλωτές. Κατά την πρώτη φάση της απελευθέρωσης (προεπιλογή/επιλογή φορέα) δημιουργήθηκε ένα «*τεχνητό*» περιθώριο κέρδους, ως κίνητρο για την είσοδο νέων επιχειρήσεων στην αγορά, ενώ στη συνέχεια υπήρξε μερική στροφή (και) προς την ανάπτυξη νέων υποδομών. Ο αριθμός και η γεωγραφική κάλυψη των ιδιωτικών δικτύων ποικίλλει, εμφανίζοντας τάση υψηλότερης συγκέντρωσης στα αστικά κέντρα.

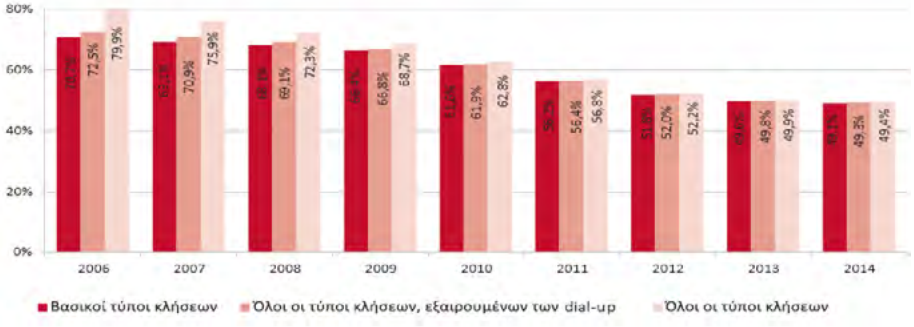
Όσον αφορά τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της αγοράς και των παρεχόμενων υπηρεσιών, κατά την πρώτη φάση ο ανταγωνισμός επικεντρώθηκε σε επίπεδο τιμής/κλήση, ενώ στη συνέχεια εντάθηκε και διευρύνθηκε με την παροχή οικονομικών *πακέτων* υπηρεσιών και τη συνεχή εμφάνιση και αναπροσαρμογή προσφορών και εκπτωτικών προγραμμάτων. Η ΕΕΤΤ έχει χορηγήσει σημαντικό αριθμό αδειών, ωστόσο η κατοχή άδειας δεν σημαίνει κατ'ανάγκη και δραστηριοποίηση, καθώς παρατηρείται σημαντική απόκλιση μεταξύ αδειοδοτημένων και εν ενεργεία παρόχων.[178] Η εικόνα της αγοράς αντιστοιχεί στα δεδομένα ολιγοπωλίου, ενώ ακόμα παρατηρείται σημαντική συγκέντρωση υπέρ του ΟΤΕ, ο οποίος κατέχει κυρίαρχη θέση, με σημαντικά υψηλότερο ποσοστό από ό,τι οι εναλλακτικοί πάροχοι. Σημαντικό σημείο διαφοροποίησης σε σχέση με την περίοδο της κρατικομονοπωλιακής οργάνωσης του τομέα των τηλεπικοινωνιών αποτελεί η υποχώρηση της βασικής υπηρεσίας (σταθερή τηλεφωνία) και η αντίστοιχη ενίσχυση της κινητής επικοινωνίας και των συναφών δικτυακών υπηρεσιών.

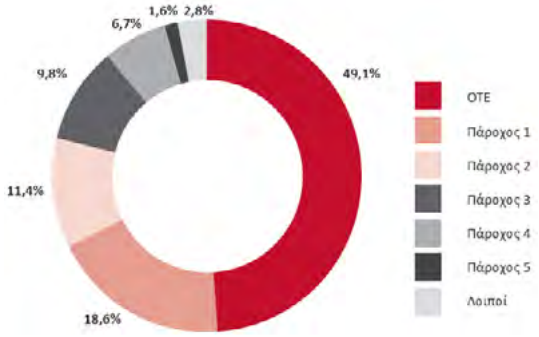
κτρικής ενέργειας ο λειτουργικός διαχωρισμός είναι υποχρεωτικός (Δελλής, 2008Β, σελ. 264-269).

177. Ν. 2867/2000, άρθ.13, παρ.1.

178. Βλ. στοιχεία ετήσιων ενημερωτικών δελτίων ΕΕΤΤ (Επισκόπηση Αγορών).

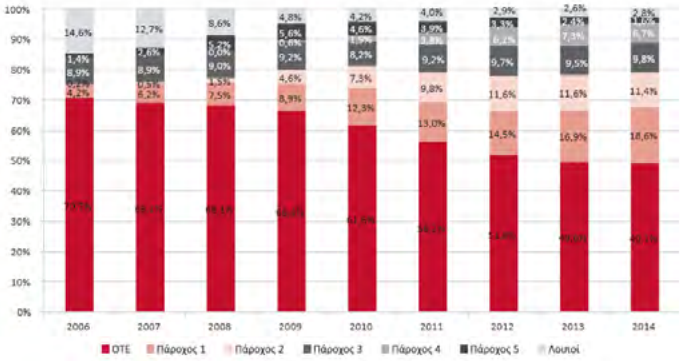
Δ25. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΡΙΔΙΟΥ ΑΓΟΡΑΣ ΟΤΕ 2006-2014 (ΒΑΣΕΙ ΕΞΕΡΧΟΜΕΝΗΣ ΚΙΝΗΣΗΣ)





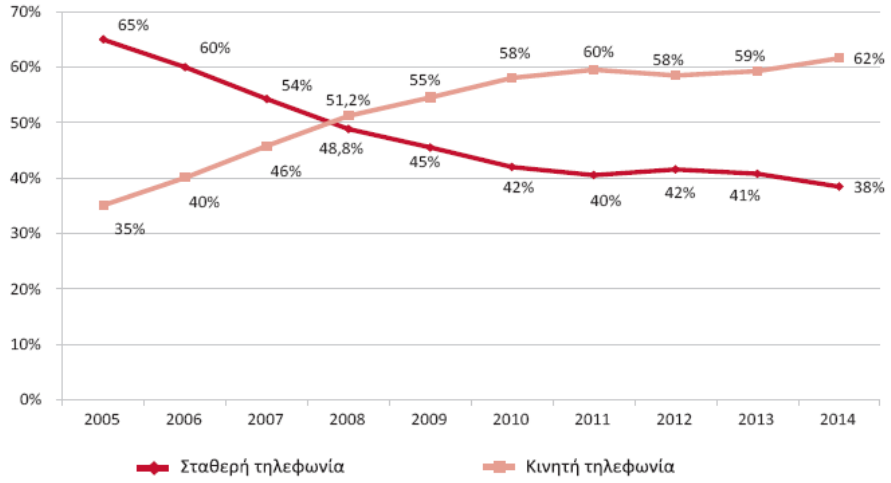
Πηγή: Επισκόπηση Αγορών ΕΕΤΤ 2014

Δ26. ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ 2006-2014 (ΒΑΣΕΙ ΚΙΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΤΥΠΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ)



Πηγή: Επισκόπηση Αγορών ΕΕΤΤ 2014

Δ27. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΡΙΔΙΩΝ ΑΓΟΡΑΣ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΚΑΙ ΚΙΝΗΤΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 2005-2014



Πηγή: ΕΕΤΤ Επισκόπηση αγορών 2014

Όσον αφορά το δεύτερο κριτήριο προσδιορισμού της αγοράς (μηχανισμός διαμόρφωσης των τιμών), οι κανόνες του ανταγωνισμού και της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ) επέβαλαν την προσαρμογή των τιμών στο κόστος των υπηρεσιών (κοστοστρέφεια), την εξειδίκευση του κόστους ανά υπηρεσία, τη διαφάνεια και τη σταδιακή εγκατάλειψη της πρακτικής των σταυροειδών επιδοτήσεων. Η διαδικασία αναπροσαρμογής των χρεώσεων και της κατάργησης των έμμεσων επιδοτήσεων ολοκληρώθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 2000.[179] Για τον πάροχο Καθολικής Υπηρεσίας (ΟΤΕ) προβλέφθηκε ειδικότερα η προηγούμενη έγκριση των τιμολογίων από την ΕΕΤΤ, προκειμένου να εξασφαλίζεται η οικονομική προσιτότητα των υπηρεσιών.[180]

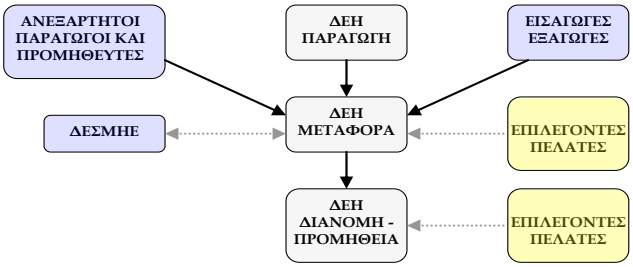
Ηλεκτρική ενέργεια

Η εικόνα της λιανικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας εμφανίζεται πιο σύνθετη και διακρίνεται από χαμηλότερο βαθμό διείσδυσης του ανταγωνισμού. Οι ανταγωνιστικές λειτουργίες στην πράξη αφορούν τις δραστηριότητες παραγωγής και παροχής/εμπορίας, στις οποίες προβλέπεται η δυνατότητα εισόδου ιδιωτών παραγωγών. Οι βασικές λειτουργίες (παραγωγή, μεταφορά, διανομή, εμπορία) πλέον δεν αντιστοιχούν στο καθετοποιημένο σχήμα της προηγούμενης περιόδου, αλλά έχουν διαχωριστεί και ανατεθεί σε ανεξάρτητες δομές. Η διακίνηση (μεταφορά-διανομή) διατηρεί το μονοπωλιακό χαρακτήρα εξαιτίας της φύσης των απαιτούμενων υποδομών και η αρμοδιότητα διαχείρισης

179. Ετήσια Έκθεση ΟΤΕ 2001, σελ. 23.
180. Απόφ. ΕΕΤΤ 255/83 (2002), άρθρ. 9, παρ.2.

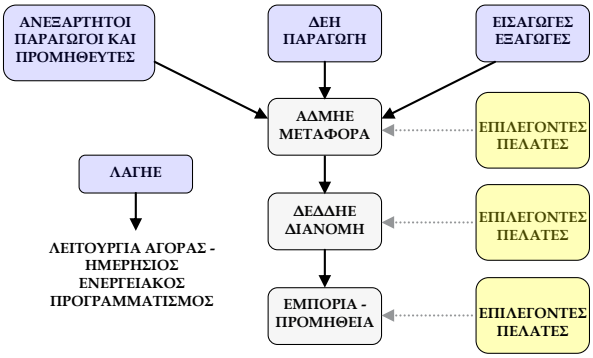
ανήκει από το 2011 (Ν.4001) σε ανώνυμες θυγατρικές εταιρείες της ΔΕΗ (ΑΔΜΗΕ, ΔΕΔΔΗΕ). Η κυριότητα των παγίων του συστήματος μεταφοράς στο οποίο έχουν ρυθμιζόμενη πρόσβαση όλοι οι δραστηριοποιούμενοι μεταβιβάστηκε από τη ΔΕΗ στον ΑΔΜΗΕ, ενώ η (αποκλειστική) κυριότητα του δικτύου διανομής ηλεκτρικής ενέργειας ανήκει στη ΔΕΗ.[181] Οι αρμοδιότητες της λειτουργίας της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας ασκούνται από το Λειτουργό Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΛΑΓΗΕ ΑΕ), ο οποίος αντικατέστησε το ΔΕΣΜΗΕ.

Δ28. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ (ΔΙΑΣΥΝΔΕΔΕΜΕΝΟΥ) ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ
1η ΦΑΣΗ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ (2004-2011)



Πηγή: ΔΕΗ: Ετήσιο Δελτίο και Απολογισμός 2004, σελ. 32

2η ΦΑΣΗ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ (2011-2015)



Όσον αφορά τους όρους του ανταγωνισμού στα απελευθερωμένα τμήματα και τις δραστηριότητες της αγοράς, η ΔΕΗ ουσιαστικά κατέχει θέση μονοπωλητή, καθώς το

181. Ν. 4001/2011, άρθρ.122, παρ.1.

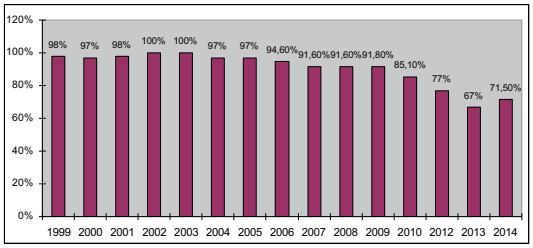
μερίδιό της καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος της αγοράς, ιδίως στις υπηρεσίες λιανικής. Η τυπική πρόβλεψη περί ελευθερίας εισόδου ιδιωτών παρόχων δεν συνοδεύτηκε από ουσιαστική διασφάλιση ανταγωνιστικών συνθηκών, καθώς η αγορά εμφανίζει σημαντικές αδυναμίες και στρεβλώσεις εξαιτίας των κρατικών παρεμβάσεων (ρυθμιζόμενα τιμολόγια), της ανομοιογένειας της παραγωγής, του καθεστώτος πρόσβασης στο λιγνίτη, της μη διασύνδεσης των τιμών λιανικής και χονδρικής, *κ.α.* Ωστόσο, διαφαίνεται δυναμική σταδιακής ανάπτυξης, η οποία από το 2011 συνοδεύεται από σχετική κινητικότητα όσον αφορά την είσοδο και τη δραστηριοποίηση ιδιωτών. Ο ανταγωνισμός είναι λιγότερο ανεπτυγμένος στο πεδίο των οικιακών καταναλωτών (λιανική αγορά), καθώς οι ιδιωτικές εταιρείες προσανατολίζονται κυρίως στους μεγάλους (εμπορικούς-επαγγελματικούς) καταναλωτές ή σε οικιακούς καταναλωτές με υψηλές καταναλώσεις. Το μερίδιο αγοράς της ΔΕΗ παραμένει αρκετά υψηλό, ιδίως στη λιανική αγορά, αν και με πτωτικές τάσεις .[182]

Π15. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΡΙΔΙΟΥ ΑΓΟΡΑΣ ΔΕΗ* 1999-2014 (ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ)

ΜΕΡΙΔΙΟ ΑΓΟΡΑΣ	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2012**	**2013**	**2014**
(%)	98	97	98	100	100	97	97	94,6	91,6	91,6	91,8	85,1	77	67	71,5

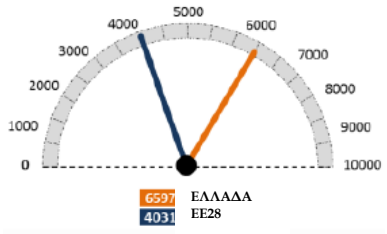
**ποσοστό της συνολικής παραγωγής Πηγή: στοιχεία Eurostat*

Δ29. ΜΕΡΙΔΙΟ ΑΓΟΡΑΣ ΔΕΗ 1999-2014



182. Στοιχεία ΛΑΓΗΕ ΑΕ.

Δ30. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΑΓΟΡΑΣ Η/Ε 2013 (ΠΑΡΑΓΩΓΗ)

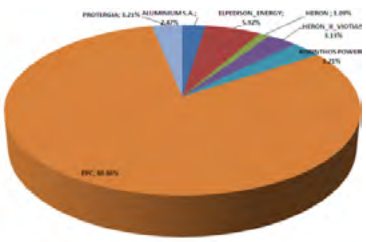


Πηγή: European Commission (Commission Staff Working Document 226, State of the Energy Union, Country Factsheet Greece), βάσει στοιχείων ELSTAT, CEER and Platts Power Vision.

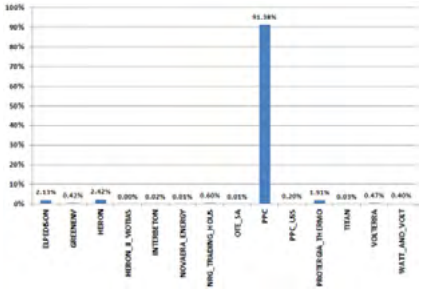
Δ31. ΜΕΡΙΔΙΑ ΠΑΡΑΓΩΓΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ Η/Ε

ΠΟΣΟΣΤΟ ΙΣΧΥΟΣ ΑΝΑ ΠΑΡΑΓΩΓΟ (2016)

(σύνολο εγκατεστημένης ισχύος)



ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ (2016)



Πηγή: ΛΑΓΗΕ–Μηνιαίο Δελτίο Συστήματος Συναλλαγών ΗΕΠ (Απρίλιος 2016)

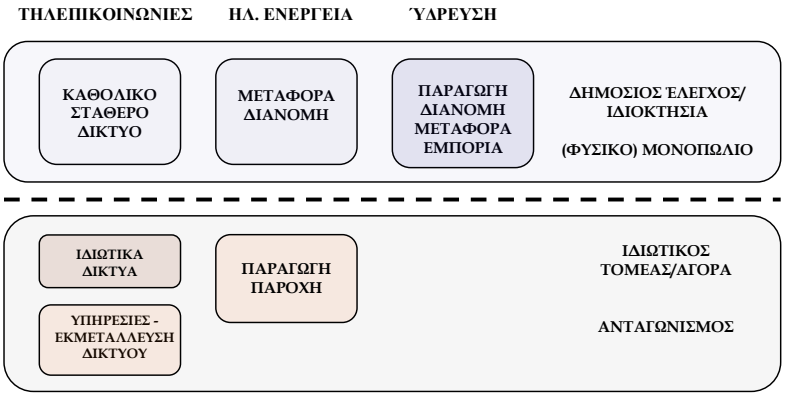
Ως προς το δεύτερο στοιχείο της αγοράς, το μηχανισμό προσδιορισμού των τιμών, στα τιμολόγια παροχής ηλεκτρικού ρεύματος δεν υφίσταται ακριβής αντιστοιχία μεταξύ κόστους και χρεώσεων (κοστοστρέφεια). Στην πράξη, τα τιμολόγια της ενέργειας παραμένουν σε σημαντικό βαθμό ρυθμιζόμενα και εν μέρει εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται προς εξυπηρέτηση ευρύτερων στόχων πολιτικής. Ωστόσο, ιδίως μετά το 3ο ενεργειακό πακέτο, η διαδικασία ανάπτυξης συνθηκών ανταγωνισμού και προσαρμογής των τιμών έχει επιταχυνθεί. Στις παρούσες συνθήκες, εκτός από τη ΔΕΗ, δραστηριοποιούνται επτά εναλλακτικοί πάροχοι[183] και η αγορά συνιστά ολιγοπώλιο, με περιορισμένο ωστόσο ανταγωνισμό.

183. ELPEDISON ENERGY S.A., ΗΡΩΝ ΘΕΡΜΟΗΛΕΚΤΡΙΚΗ Α.Ε., GREEN ENVIRONMENTAL & ENERGY NETWORK A.E., VOLTERRA A.E., PROTERGIA A.E. NRG A.E, WATT + VOLT A.E.

Ύδρευση

Οι υπηρεσίες ύδρευσης, σε αντίθεση με τους τομείς των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας, διατηρούν το χαρακτήρα κρατικού μονοπωλίου, αναγνωρίζονται ειδικότερα ως φυσικό μονοπώλιο και ρυθμίζονται άμεσα από το κράτος μέσω του καθ'ύλην αρμόδιου Υπουργείου. Σε επίπεδο ΕΕ, δεν υπάρχει μέχρι στιγμής πολιτική (ή διαφαινόμενη πρόθεση) απελευθέρωσης της αντίστοιχης αγοράς, ενώ οι σχετικές ρυθμίσεις αφορούν κατά βάση ζητήματα δημόσιας υγείας (ποιότητα νερού) και προστασίας του περιβάλλοντος (Valin, 2007, σελ. 69-72). Η ΕΥΔΑΠ κατέχει το αποκλειστικό δικαίωμα διαχείρισης και εκμετάλλευσης των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης και την αρμοδιότητα παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών στην περιοχή της Πρωτεύουσας. Τα κυριότερα πάγια της ΕΥΔΑΠ (ταμιευτήρες, *κ.λπ.*) μεταβιβάστηκαν το 1999 στην Εταιρεία Παγίων[184] (ΕΠ ΕΥΔΑΠ), εν όψει της εισαγωγής της εταιρείας στο ΧΑ. Η ΕΥΔΑΠ, μέσω σύμβασης με το Ελληνικό Δημόσιο, εξακολουθεί να ασκεί τη λειτουργία των έργων για λογαριασμό της ΕΠ. Τα τιμολόγια των υπηρεσιών ύδρευσης – αποχέτευσης καθορίζονται με απόφαση των (συν)αρμόδιων Υπουργών μετά από πρόταση του ΔΣ της εταιρείας.[185]

Δ32. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΟΜΕΩΝ ΥΚΩ: ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΜΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ



Ανακεφαλαιώνοντας τις περιγραφείσες αλλαγές στους τρεις τομείς, συνάγεται ότι η πολιτική απελευθέρωσης των αγορών ΥΚΩ δεν αντιστοιχεί σε πλήρη απελευθέρωση αλλά σε μια ολιγοπωλιακή και ρυθμιζόμενη εκδοχή ανταγωνισμού (Διαγράμματα Δ32 και Δ33). Μέχρι στιγμής, μόνο στον τομέα των τηλεπικοινωνιών παρατηρείται σημαντική

184. ΝΠΔΔ ιδιοκτησίας Ελληνικού δημοσίου.
185. Ν. 2744/1999, άρθρ. 3, παρ.1.

δραστηριοποίηση ιδιωτικών εταιρειών. Στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, παρότι ως ένα βαθμό θα μπορούσε να θεωρηθεί (τυπικά) αν όχι ανταγωνιστική, τουλάχιστον *διεκδικήσιμη* (*contestable*), στην πράξη η ΔΕΗ κατέχει δεσπόζουσα θέση και μονοπωλεί τον κλάδο, ιδίως σε επίπεδο λιανικής. Ωστόσο, διαφαίνονται σταδιακά τάσεις ενίσχυσης της παρουσίας εναλλακτικών παρόχων. Όσον αφορά τις υπηρεσίες ύδρευσης, η μετοχοποίηση της ΕΥΔΑΠ δεν είχε ουσιαστική επίδραση στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του τομέα, ο οποίος παραμένει μονοπωλιακά διαρθρωμένος και η άσκηση των δραστηριοτήτων ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της εταιρείας.

Διαφορετική ήταν επίσης η πορεία ανάπτυξης του ανταγωνισμού. Στο πεδίο των τηλεπικοινωνιών (σταθερή τηλεφωνία), κατά την πρώτη φάση απελευθέρωσης εμφανίστηκαν σημαντικά προβλήματα προσαρμογής και ανάπτυξης του ανταγωνισμού, ενώ η επόμενη περίοδος αντιστοιχεί σε πιο ομαλές συνθήκες και αντανακλά σχετική σταθερότητα και υψηλότερη συγκέντρωση μεγεθών. Ωστόσο, οι όροι ανταγωνισμού και δραστηριοποίησης στην αγορά εμφανίζουν σχετική ανομοιογένεια. Τα δεδομένα του τομέα ηλεκτρικής ενέργειας αντιστοιχούν σε μια πιο σύνθετη (τεχνικά) και λιγότερο ανεπτυγμένη αγορά. Παρά τη σαφή κατοχύρωση της δυνατότητας εισόδου ιδιωτών παραγωγών και του αριθμού των αδειοδοτημένων παρόχων, ενδείξεις αντίστοιχης δραστηριοποίησης παρατηρούνται μέχρι στιγμής κυρίως στο σκέλος της χονδρικής και σε μικρό ποσοστό στη λιανική αγορά. Τα οικονομικά κίνητρα που δόθηκαν κατά περίπτωση για τη δραστηριοποίηση ιδιωτών λειτούργησαν κυρίως βραχυπρόθεσμα, ενώ φαίνεται ότι είχαν περιορισμένη απόδοση στη δημιουργία μακροπρόθεσμων εγγυήσεων. Αρνητικό χαρακτηριστικό αποτελεί η σημαντική υστέρηση ανταγωνιστικότητας, η οποία διαπιστώνεται και σε σχέση με τις επιδόσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

Δ33. ΔΙΑΒΑΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ

2.3 Πολιτικές και αξιακές διαστάσεις: από την κοινή ωφέλεια στο γενικό οικονομικό συμφέρον

Η ασκούμενη κριτική στο δημόσιο μοντέλο διαχείρισης των ΥΚΩ και η τεκμηρίωση της ανάγκης μεταρρύθμισης ή αντικατάστασής του εστιάζουν κυρίως στην τεχνική και οικονομική απόδοση του μηχανισμού εφαρμογής, χωρίς να αποδίδουν αντίστοιχη έμφαση στα αξιακά-ποιοτικά στοιχεία της λειτουργίας και της σκοπιμότητας ύπαρξής του. Ωστόσο, η επίδραση της ιδιωτικοποίησης δεν περιορίζεται στη μεταβολή των τεχνικών χαρακτηριστικών του συστήματος, αλλά επηρεάζει άμεσα (και) τις αξιακές παραδοχές στις οποίες στηρίχθηκε η πολιτική της δημόσιας παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ. Υπό αυτήν την οπτική, στο παρόν κεφάλαιο αναλύεται η υπόθεση του αναπροσδιορισμού των εννοιών της *κοινής ωφέλειας* και του *δημόσιου συμφέροντος*, ως συνέπειας της ιδιωτικοποίησης.

Η προτεινόμενη αλλαγή υποδείγματος εντοπίζεται κατ'αρχάς σε όρους απόδοσης και ορολογίας στο ευρωπαϊκό επίπεδο, από τη *δημόσια/κοινωφελή υπηρεσία* στην *υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος* (κεφ. 2.3.1). Η διαδικασία ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς υπαγόρευσε παράλληλα τη σύγκλιση των πολιτικών των κρατών-μελών στους τομείς των ΥΚΩ (τηλεπικοινωνίες και ηλεκτρική ενέργεια) με κεντρική αναφορά τους κανόνες του ανταγωνισμού, επιφέροντας αντίστοιχες μεταβολές στο εθνικό πλαίσιο (κεφ. 2.3.2). Η επακόλουθη αναθεώρηση των ποιοτικών παραμέτρων λειτούργησε προς μια μάλλον τεχνική, από-ιδεολογικοποιημένη και εξειδικευμένη προσέγγιση των εννοιών της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος, οδηγώντας τελικώς στον αναπροσδιορισμό του αξιακού πλαισίου του συστήματος παροχής των ΥΚΩ (κεφ. 2.3.3).

2.3.1 Η ευρωπαϊκή διάσταση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

Οι ΥΚΩ δεν αποτελούσαν πεδίο αυτοτελούς ενδιαφέροντος για την Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι τις αρχές του 1990, καθώς ο βασικός στόχος ήταν η ολοκλήρωση σε οικονομικούς όρους (Bauby and Boual, 1994, 1997˙ European Parliament, 1996˙ Bauby, 1999). Σημαντική δυσκολία άλλωστε αποτελούσε η ανομοιογένεια στην πρόσληψη και την απόδοση των εννοιών, καθώς και τα διαφορετικά μοντέλα οργάνωσης των κοινωφελών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο των εθνικών πολιτικών συστημάτων (Montagner, 1994˙ Bauby and Boual, 1997˙ Vandamme, 1996˙ Eliassen and From, 2009). Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αναστροφή αυτής της τάσης, μέσω της προσπάθειας ανάπτυξης ενός ενιαίου πλαισίου αναφοράς για τις δημόσιες/κοινωφελείς υπηρεσίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Laudal, 2004˙ Conseil Economique et Social, 2008˙ Μενγκ Παπαντώνη, 2013).

Με κοινό παρονομαστή το δημόσιο («*γενικό*») συμφέρον, η έννοια της δημόσιας/κοινωφελούς υπηρεσίας αναπροσδιορίστηκε και εξειδικεύτηκε σταδιακά από τα ευρωπαϊκά

όργανα, οδηγώντας στην εμφάνιση νέων όρων: *υπηρεσίες γενικού (οικονομικού) συμφέροντος (ΥΓΟΣ), καθολική υπηρεσία (ΚΥ)* και *υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας (ΥΔΥ)*. Πέραν της μεταβολής σε επίπεδο ορολογίας, οι πολιτικές απελευθέρωσης και αποκρατικοποίησης είχαν ως συνέπεια την αναθεώρηση και τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου, του περιεχομένου και των ουσιαστικών στοιχείων των ΥΚΩ (Bance, 1995˙ Rodriguez, 2000˙ Fournier *et al.*, 2003). Οι δημόσιες/κοινωφελείς υπηρεσίες βρέθηκαν υπό μια έννοια σε διαδικασία «*εξευρωπαϊσμού*»[186] (Bauby, 2007-2008, 2007a, σελ. 191-194˙ CEEP, 2010), η οποία καθοδηγήθηκε από μια μάλλον *λειτουργική* προσέγγιση των ΥΚΩ, σε αντίθεση με την προηγούμενη έμφαση στο ιδιοκτησιακό καθεστώς (European Parliament, 1996˙ Schaub, 1999).

Παρότι οι σχετικές προβλέψεις εμφανίζονται προς το παρόν ως «*εξαιρέσεις*» στην κυρίαρχη λογική της αγοράς και του ανταγωνισμού (CEEP, 1995, σελ. 21-25˙ European Parliament, 1996, 1997˙ Garceries, 1998˙ Bauer, 1999˙ Bauby, 2007-2008), ο ρόλος των ΥΓΟΣ παραμένει κρίσιμος υπό μια κοινωνική και πολιτική θεώρηση της ιδιωτικοποίησης, ως πτυχής της διαδικασίας της ευρωπαϊκής (οικονομικής) ολοκλήρωσης. Σε αντίθεση με το μεταπολεμικό υπόδειγμα, ο τρόπος προσέγγισης των κοινωφελών υπηρεσιών στην ΕΕ εμφανίζει μάλλον *τεχνικό/τεχνοκρατικό* προσανατολισμό, δίνοντας προτεραιότητα στο *λειτουργικό* κριτήριο των παροχών. Επιπλέον, οι ΥΚΩ στο πλαίσιο της ΕΕ δεν παραπέμπουν σε κάποια συγκροτημένη (γενική) θεωρία, όπως η (γαλλική) *δημόσια υπηρεσία*, αλλά αποτελούν μάλλον *ad hoc* σχήματα έκφρασης ορισμένων κρίσιμων προϋποθέσεων γενικού συμφέροντος, δεδομένων των πιθανών στρεβλώσεων της ανταγωνιστικής αγοράς. Επισημαίνεται ότι η παράλληλη και συχνά αδιαφοροποίητη χρήση των όρων τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθιστά σε ορισμένες περιπτώσεις ασαφή τα όρια και τη διαχωριστική γραμμή (Rodrigues, 2000, σελ. 177-179), ενώ η τελική ευθύνη προσδιορισμού και εξειδίκευσης ανήκει στα κράτη–μέλη.

α. Η δημόσια υπηρεσία και το γενικό (οικονομικό) συμφέρον

Οι έννοιες του *γενικού συμφέροντος* και του *γενικού οικονομικού συμφέροντος* δεν προσδιορίζονται με άμεσο τρόπο στα επίσημα ευρωπαϊκά κείμενα. Μέσω της νομολογίας των δικαστηρίων και των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκύπτει ότι το *γενικό* (οικονομικό) συμφέρον, σε αντίθεση με το *ιδιωτικό/εμπορικό,* αναφέρεται στην ικανοποίηση μιας γενικής (καθολικής) ανάγκης της συλλογικότητας, προσδιοριζόμενο κατά περίπτωση συναρτήσει των κριτηρίων παροχής των υπηρεσιών και της σχέσης των

186. Με αναφορά στις δημόσιες πολιτικές, ο όρος αναφέρεται στη διαδικασία «...*(α) κατασκευής, (β) διάχυσης και (γ) θεσμοποίησης των επίσημων (formal) και ανεπίσημων (informal) κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, στυλ, τρόπων δράσης και κοινών πεποιθήσεων και νορμών που σε πρώτο επίπεδο ορίζονται και συγκροτούνται στη διαδικασία διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής (policy) και των πολιτικών διαδικασιών (politics) της ΕΕ και εν συνεχεία ενσωματώνονται στη λογική των εθνικών πλαισίων διαλόγου (discourse), ταυτοτήτων, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών*» (Radaelli, 2001, σελ. 108).

παρόχων των υπηρεσιών με το κράτος (*«ειδική αποστολή»*) (Rodrigues, 2000, σελ. 108 *κ.επ.*). Τα ειδικότερα στοιχεία της δημόσιας υπηρεσίας ανά αγορά και (υπο)τομέα ρύθμισης, συνοψίζονται στον Πίνακα Π16.

Π16. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ (ΕΕ)

ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ		ΤΟΜΕΙΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ: ΤΙΜΗ	ΠΡΟΣΒΑΣΗ	ΠΟΙΟΤΗΤΑ	ΑΛΛΟΙ ΣΤΟΧΟΙ
ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ		Οικονομικά προσιτή τιμή ΚΥ Ειδικές ρυθμίσεις για μειονεκτούντες χρήστες	Καθολική πρόσβαση σε υπηρεσία συγκεκριμένης ποιότητας και οικονομικά προσιτής (affordable) τιμής Τηλεφωνικοί κατάλογοι Δημόσια τηλέφωνα	Χρόνος σύνδεσης Χρόνος επιδιόρθωσης βλαβών % βλαβών/σύνδεση % ανεπιτυχών κλήσεων Χρόνος κλήσης Χρόνος απόκρισης υπηρεσιών % λειτουργ. δημ.τηλεφώνων Παράπονα ορθότητας λογ/μών	Ειδικές συνθήκες για ΑμεΑ Όροι αποσύνδεσης Κοινωνικές προϋποθέσεις Προστασία καταναλωτή
ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΠΑΡΑΓΩΓΗ		Πηγή καυσίμου για ασφάλεια εφοδιασμού	Ασφάλεια εφοδιασμού	Περιβαλλοντικές επιπτώσεις Μακροπρόθεσμος σχεδιασμός
	ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΔΙΑΝΟΜΗ		Καθολική Υπηρεσία: πρόσβαση σε υπηρεσία συγκεκριμένης ποιότητας και οικονομικά προσιτής (affordable) τιμής	Εγγυημένη σύνδεση στο δίκτυο σε λογικές συνθήκες Ελάχιστα κριτήρια υπηρεσίας (π.χ. μέγ.χρόνος επιδιόρθωσης)	Περιβαλλοντικές επιπτώσεις Διαχείριση αιχμής - συμφόρησης
	ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ	Ρυθμιζόμενες/εγγεκριμ. ενιαίες τιμές για όμοιες κατηγορίες καταναλωτών Ειδικές τιμές για ευαίσθητες ομάδες Ειδικές τιμές για χαμηλά εισοδήματα		Προστασία διακοπής Δικαίωμα αποζημίωσης σε περίπτωση διακοπής Ελάχιστη ποιότητα	Διαφανής πληροφόρηση Διαδικασίες διαχείρισης παραπόνων

Πηγή: Στοιχεία από EC Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general interest 2001

β. Οι υπηρεσίες γενικού (οικονομικού) συμφέροντος

Ο όρος *Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος* (ΥΓΟΣ/SGEI) εμφανίζεται στα επίσημα κείμενα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το 1957.[187] Ωστόσο, ένα συγκροτημένο πλαίσιο αρχίζει να διαμορφώνεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1990.[188] Οι ΥΓΟΣ αποτελούν (το οικονομικό) υποσύνολο των Υπηρεσιών Γενικού Συμφέροντος (ΥΓΣ/SGI)[189] και παραπέμπουν σε υπηρεσίες κατά βάση οικονομικής φύσης (*«οικονομικές δημόσιες υπηρεσίες»*), οι οποίες ωστόσο κινούνται στο όριο της οικονομικής και τη μη-οικονομικής λογικής (European Parliament 1996, σελ. 183). Ορίζονται συγκεκριμένα ως:

187. Συνθήκη της Ρώμης, άρθρ.90, παρ.2˙ Συνθήκη ΕΚ, άρθρ.86, παρ.2˙ Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, άρθ.106.

188. *Βλ.* EC 1996, 2000, 2004˙ Nihoul 2006˙ Skovgaard Ølykke, Møllgaard 2016.

189. Οι ΥΓΣ ορίζονται ως «*...οι υπηρεσίες, οικονομικής και μη-οικονομικής φύσης, τις οποίες οι δημόσιες αρχές κατατάσσουν ως γενικού συμφέροντος και υπόκεινται σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας*» [COM (2007) 725]. Ο διαχωρισμός ΥΓΟΣ και ΥΓΣ αντιστοιχεί στην κατηγοριοποίηση των δραστηριοτήτων σε εμπορικές/μη εμπορικές και κατ'επέκταση οικονομικές/μη οικονομικές (Rodrigues, 2008, σελ. 114).

> «...*εμπορικές (αγοραίες) δραστηριότητες υπαγόμενες σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, δυνάμει ενός κριτηρίου γενικού συμφέροντος*» (European Commission, 2001, 2004).

Τα χαρακτηριστικά τα οποία καθιστούν τις ΥΓΟΣ ειδική κατηγορία αφορούν αφενός τις απαιτούμενες (υψηλού κόστους) υποδομές και τη φύση των παροχών (βασικές ανάγκες) (Nihoul, 2006) και αφετέρου τις προϋποθέσεις καθορισμού του κοινωφελούς χαρακτήρα («*πράξη του κράτους*»), την οικονομική διάσταση και τις υποχρεώσεις δημόσιας/καθολικής υπηρεσίας που ενέχουν οι όροι παροχής τους (Δελλής, 2008α, σελ. 156 *κ.επ.*). Η νομική κατοχύρωση των εννοιών παραμένει ακόμα σχετικά ασαφής και μάλλον ανεπαρκής (τυπικά) σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Skovgaard Ølykke and Møllgaard, 2016), ενώ οι υφιστάμενες ρυθμίσεις θεσπίζουν ορισμένες γενικές αρχές και υποχρεώσεις, οι οποίες συνοψίζονται στον Πίνακα Π17.

Π17. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ (SGI)ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ (SGEI)	
ΓΕΝΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ	**ΑΡΧΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ**
Κοινωνική-εδαφική συνοχή	Αντικειμενικότητα
Προσιτή τιμή	Ισότητα
Ποιότητα	Διαφάνεια
Πρόσβαση	Μη-διάκριση
Καθολική υπηρεσία	Αναλογικότητα
Συνέχεια	Διαφοροποίηση υπηρεσιών-συνθηκών
Προστασία χρηστών/καταναλωτών	Προσαρμοστικότητα
Ασφάλεια	Παρακολούθηση-αξιολόγηση
Διασύνδεση (Interconnectivity)	απόδοσης

Πηγή: Treaty on the Functioning of the European Union–Protocol No 26˙ White Paper on SGI (2004)˙ European Parliament 1996

γ. Η Καθολική Υπηρεσία

Ο όρος *Καθολική Υπηρεσία (ΚΥ/Universal Service–US)* πρωτοεμφανίστηκε στο πλαίσιο ρύθμισης των τηλεπικοινωνιών στις ΗΠΑ, αλλά το περιεχόμενό της διαφέρει από την ευρωπαϊκή εκδοχή της (Hills, 1989˙ Poullet and Mensbrugghe, 1996˙ Baslé *et al.,* 1997˙ Edel, 1997). Η πρώτη γενική αναφορά σε επίπεδο ΕΕ εντοπίζεται στην *Πράσινη Βίβλο για τις Τηλεπικοινωνίες* (1987). Έκτοτε, το περιεχόμενο της ΚΥ διαμορφώθηκε σταδιακά, συναρτήσει της διαδικασίας απελευθέρωσης των αγορών, μέχρι τη σημερινή του μορφή. Με κοινή αναφορά το δημόσιο συμφέρον, κεντρική ιδέα αποτελεί το δικαίωμα σε ορισμένες (βασικές) υπηρεσίες καθορισμένης ποιότητας, προσιτής τιμής και καθολικής

πρόσβασης[190] (Eliassen and From, 2009):

> «*Ο προσδιορισμός και η εγγύηση της Καθολικής Υπηρεσίας διασφαλίζει τη συνεχή πρόσβαση και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών για όλους τους χρήστες και τους καταναλωτές, κατά τη διαδικασία μετάβασης από τη μονοπωλιακή παροχή στις ανοικτές ανταγωνιστικές αγορές. Η Καθολική Υπηρεσία στο πλαίσιο της απελευθερωμένης αγοράς τηλεπικοινωνιών ορίζεται ως ένα ελάχιστο σύνολο υπηρεσιών συγκεκριμένης ποιότητας, στις οποίες έχουν πρόσβαση όλοι οι καταναλωτές υπό τις δεδομένες εθνικές συνθήκες, σε οικονομικά προσιτές τιμές*» (European Commission, 2001).[191]

Η ΚΥ αφορά τις υπηρεσίες των τηλεπικοινωνιών-ταχυδρομείων και σε πιο εστιασμένο πλαίσιο τις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας. Οι προβλεπόμενες υποχρεώσεις είναι «*μη-εμπορικού*» χαρακτήρα (Foster and Plowden, 1996, σελ. 90-91) και αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες ελάχιστες προδιαγραφές παροχής (Eliassen and From, 2009). Η *οικονομική* διάσταση της ΚΥ περιλαμβάνει ειδικότερα τα κριτήρια αποτελεσματικότητας και αναδιανομής της κοινωνικής ευημερίας (προσβασιμότητα, προσιτή τιμή, ποιότητα), ενώ οι *κοινωνικές* παράμετροι άπτονται ζητημάτων γενικής ευημερίας και δικαιωμάτων πρόσβασης των πολιτών στα μέσα επικοινωνίας (Verhoest 2000). Από μια άποψη, οι εν λόγω ρυθμίσεις αποτελούν στοιχείο της ευρύτερης πολιτικής «*κοινωνικής συνοχής*», συνιστώντας ένα «*δίχτυ προστασίας*» για τους πιο αδύναμους καταναλωτές (Bergman *et al*., 1998, σελ. 116˙ Eliassen and From, 2009, σελ. 247). Ωστόσο, η ευρωπαϊκή προσέγγιση της ΚΥ είναι κατά βάση οικονομική (Baslé et al., 1997˙ Bauer, 1999) και μάλλον *πραγματιστική* στη λογική της (Moderne, 1999, σελ. 133-134), ενώ δεν φαίνεται να διέπεται από κάποιο σαφές ιδεολογικό πλαίσιο.

Η εξειδίκευση ή/και διεύρυνση του περιεχομένου της ΚΥ επαφίεται στην ευχέρεια των κρατών – μελών και σημαντικές διαφοροποιήσεις εντοπίζονται σε επίπεδο ερμηνείας και μέτρων εφαρμογής των πολιτικών. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, κοινές αρχές αποτελούν η *αντικειμενικότητα*, η *διαφάνεια*, η *αμεροληψία* και η *αναλογικότητα*, ενώ επιμέρους στοιχεία της ΚΥ αφορούν την παροχή πρόσβασης σε σταθερές θέσεις, υπηρεσιών πληροφοριών καταλόγου και καταλόγων, κοινόχρηστων τηλεφώνων, σε ειδικά μέτρα για μειονεκτούντες χρήστες, στην προσιτότητα των τιμολογίων, στη δυνατότητα ελέγχου των δαπανών (αναλυτικοί λογαριασμοί, επιλεκτική φραγή κλήσεων, συστήματα προπληρωμής, σταδιακή αποπληρωμή τελών σύνδεσης, μέτρα μη εξόφλησης λογαριασμών) και στην ποιότητα των υπηρεσιών (Πίνακας Π18α). Στις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας, η ΚΥ συμπεριλαμβάνεται στις Υποχρεώσεις Δημόσιας Υπηρεσίας (Public Service Obligations) και αναφέρεται στο δικαίωμα των καταναλωτών

190. Οδηγίες 2002/22/ΕΚ, 2003/54/ΕΚ.

191. Annex II, Communication from the Commission, *Services of general interest in Europe* (2001/C 17/04).

να προμηθεύονται ποιοτικές υπηρεσίες σε λογικές, συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές, οι οποίες δεν εισάγουν διακρίσεις (Πίνακας Π18β).

Π18. Η ΚΑΘΟΛΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΑΘΟΛΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ α. Δίκτυα και υπηρεσίες Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών	
ΓΕΝΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ	Διαθεσιμότητα (*availability*)–Πρόσβαση Προσιτή τιμή Ποιότητα Διαφάνεια–Πληροφόρηση
ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΥ & ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	Υπηρεσίες καταλόγου Δημόσιοι τηλεφωνικοί θάλαμοι – σημεία πρόσβασης στην κοινόχρηστη φωνητική τηλεφωνία Ειδικά μέτρα για ΑμεΑ και ειδικές κοινωνικές ομάδες Αριθμοί κλήσης εκτάκτου ανάγκης Φορητότητα αριθμών

Πηγή: Οδηγία 2002/22/EC

ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΑΘΟΛΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ β. Ηλεκτρική Ενέργεια	
ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ - ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	Ποιότητα Πρόσβαση Λογικές, συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές Ισότητα (τιμολόγηση χωρίς διακρίσεις)
ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ	Ευάλωτοι καταναλωτές–μικροί πελάτες Δυνατότητα καθορισμού Προμηθευτή Τελευταίου Καταφυγίου

Πηγή: Οδηγία 2009/72/EC

Όσον αφορά τη σχέση της ΚΥ με το θεωρητικό υπόδειγμα της δημόσιας υπηρεσίας, έχει υποστηριχθεί ότι η προσέγγισή της στο πλαίσιο της ΕΕ και των ΥΓΟΣ παραπέμπει σε μια μάλλον «*περιοριστική*» εκδοχή των υποχρεώσεων και των αρχών της δημόσιας υπηρεσίας (Baslé *et al.,* 1997˙ Bouquillion, 2001˙ Chevallier, 2005, σελ. 100-101).

δ. Οι υποχρεώσεις «δημόσιας υπηρεσίας»

Ο όρος *υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας* (ΥΔΥ) εμφανίστηκε κατ'αρχάς στον τομέα των μεταφορών (1969) και εν συνεχεία στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου (Conseil Economique et Social, 2008, σελ. 7-8). Η ευρωπαϊκή εκδοχή *δημόσιας υπηρεσίας* στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας νοείται ως:

> «*...μια οικονομική δραστηριότητα γενικού συμφέροντος, η οποία ορίζεται, δημιουργείται και ελέγχεται από τις δημόσιες αρχές και υπόκειται, σε διαφορετικό βαθμό, σε ειδικό νομικό καθεστώς, ανεξάρτητα από το αν στην πράξη υλοποιείται από δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα*» (European Parliament, 1996, σελ. 23).

Με αναφορά τις ΥΓΟΣ, η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας διακρίνεται από σχετική αμφισημία, καθώς συναρτήσει του οργανικού (νομικό-ιδιοκτησιακό καθεστώς) και του λειτουργικού κριτηρίου (σκοπός-αποστολή) μπορεί να αναφέρεται:

> «*...στο όργανο παροχής της υπηρεσίας ή στην αποστολή (ρόλο) γενικού συμφέροντος με την οποία είναι επιφορτισμένο το εν λόγω όργανο. Οι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας επιβάλλονται από τις δημόσιες αρχές στον πάροχο της υπηρεσίας με σκοπό την προαγωγή ή τη διευκόλυνση του γενικού συμφέροντος*» [European Commission, 2001, σελ. 23 (2001/C 17/04)].

Θεμελιώδεις αρχές των δημόσιων υπηρεσιών αποτελούν η *ισότητα ή καθολικότητα*, η *συνέχεια* και η *προσαρμοστικότητα* (European Parliament, 1996, σελ. 25-26). Το ειδικότερο περιεχόμενο ανά τομέα και οι συναφείς υποχρεώσεις αφορούν συγκεκριμένες παραμέτρους της υπηρεσίας (ασφάλεια εφοδιασμού, συνέχεια, τιμή, ποιότητα), ευρύτερες επιδιώξεις (προστασία περιβάλλοντος, αποδοτική χρήση ενέργειας, *κ.α.*) και γενικές προδιαγραφές παροχής (σαφής προσδιορισμός, διαφάνεια, αποφυγή διακρίσεων, επαληθευσιμότητα και ισότητα πρόσβασης).[192]

Οι υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών «κοινής ωφέλειας» στον τομέα της ενέργειας (*Public Service Obligations*) αναφέρονταν κατ'αρχάς στη διασφάλιση ορισμένων συνθηκών τις οποίες δεν μπορεί να εγγυηθεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός, όπως η ασφάλεια εφοδιασμού, η προστασία των καταναλωτών και η προστασία του περιβάλλοντος.[193] Η επιβολή τους συνδέεται παράλληλα με το γενικότερο οικονομικό συμφέρον και την προστασία της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής. Η αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου (2009) εξειδίκευσε τις αρχικές προβλέψεις σε συγκεκριμένα μέτρα (ως ελάχιστες προδιαγραφές), τα οποία συνοψίζονται στον Πίνακα Π19.

---

192. Οδηγίες 2003/54/EC, 2003/55/EC, 2009/72/EC.
193. Οδηγία 92/96/ΕΚ (13)].

Π19. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ/«ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ» (ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ – ΦΥΣΙΚΟ ΑΕΡΙΟ)	
ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	Ασφάλεια (εφοδιασμού, παροχής, τεχνική) Κανονικότητα (*regularity*)–συνέχεια Ποιότητα Τιμή
ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ	Κοινωνική και οικονομική συνοχή Προστασία περιβάλλοντος Αποφυγή διακρίσεων Διαφάνεια – πληροφόρηση Καθολική υπηρεσία Ισότητα πρόσβασης Δικαίωμα επιλογής – αλλαγής προμηθευτή Προστασία καταναλωτή – διαδικασίες αποζημίωσης Προστασία αδύναμων κοινωνικών ομάδων

Πηγή: Directive 2009/72/EC

ε. Προδιαγραφές ποιότητας στις υπηρεσίες ύδρευσης

Οι υπηρεσίες ύδρευσης θεωρείται ότι περιλαμβάνονται στις ΥΓΟΣ, ωστόσο εξαιτίας του κλειστού/μονοπωλιακού χαρακτήρα των αγορών και των δομικών ιδιαιτεροτήτων του δικτύου δεν υπόκεινται σε λεπτομερείς ρυθμίσεις, όπως στην περίπτωση των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, ούτε διέπονται από αντίστοιχο καθεστώς ΚΥ ή ΥΔΥ, εφόσον δεν υφίσταται προοπτική απελευθέρωσης. Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, το ενδιαφέρον εστιάζεται σε ζητήματα ποιότητας του νερού και προστασίας του περιβάλλοντος,[194] χωρίς ωστόσο να μπορεί να υποστηριχθεί ότι υφίσταται ένα ολοκληρωμένο (ευρωπαϊκό) πλαίσιο για τις υπηρεσίες αυτές (Valin, 2007, σελ. 71).

2.3.2 Το εθνικό πλαίσιο: η υπηρεσία κοινής ωφέλειας υπό αναθεώρηση

Το ζήτημα του κοινωφελούς χαρακτήρα των δραστηριοτήτων παροχής των ΥΚΩ καθίσταται ολοένα πιο σύνθετο, όσο εξελίσσονται οι διαδικασίες απελευθέρωσης των αγορών και μετατροπής των ΔΕΚΟ σε ιδιωτικές εταιρείες. Οι ερμηνείες του Συμβουλίου της Επικρατείας με αναφορά τις πρώτες προσπάθειες αποκρατικοποίησης,[195] βασίστηκαν

194. Βλ. Οδηγίες 80/778/ΕΟΚ/15.7.1980, 98/83/ΕC, 2000/60/ΕC.
195. Ν.1914/1990 (κεφ. Γ) και Ν.2000/1991.

όχι τόσο στη νομική μορφή, αλλά κυρίως στη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών, ως «*ζωτικής σημασίας αγαθών*», προκειμένου να τεκμηριώσουν την υπαγωγή των επιχειρήσεων στους κανόνες και στις αρχές λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών.[196] Ο δημόσιος σκοπός (*δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια*) και η κρίσιμη φύση των παροχών υπαγόρευαν εν προκειμένω κατά τις σχετικές γνωμοδοτήσεις τη δέσμευση των επιχειρήσεων όσον αφορά την τήρηση των προδιαγραφών της δημόσιας υπηρεσίας. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης δεν κατοχυρώνεται ρητώς η έννοια της κοινής ωφέλειας ή αντίστοιχο δικαίωμα των πολιτών (Δελλής, 2008α, σελ. 290-294), ενώ η πρώτη αναφορά στην έννοια των ΥΓΟΣ εμφανίζεται ως (αυτοτελής) παράμετρος των πολιτικών στη νομοθεσία με σημαντική καθυστέρηση σε σχέση με την πορεία διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού πλαισίου.[197]

α. Ο κοινωφελής και κοινωνικός χαρακτήρας των επιχειρήσεων

Η αρχική προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των ΔΕΚΟ (Ν. 2414/1996) δεν επηρέασε τυπικά το χαρακτήρα των επιχειρήσεων ως «*εταιρειών που ασκούν δραστηριότητα κοινής ωφέλειας*».[198] Ωστόσο, σταδιακά τα στοιχεία του κοινωφελούς χαρακτήρα υποχώρησαν σε σημασία, καθώς η έμφαση μετατοπίστηκε στο λειτουργικό κριτήριο («*φύση παρεχόμενων υπηρεσιών*») και παράλληλα στην ανάγκη ανταπόκρισης στους εμπορικούς σκοπούς των ΑΕ[199] (Ν. 3429/2005). Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ο κοινωνικός και κοινωφελής χαρακτήρας αποδυναμώθηκε σε τυπικό και ουσιαστικό επίπεδο και προτεραιότητα κατέστη η οικονομική-εμπορική απόδοση των επιχειρήσεων. Παράλληλα, παρατηρήθηκε η ανάδυση και η σταδιακή ενίσχυση των δράσεων *Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης/Εταιρικής Υπευθυνότητας*, το περιεχόμενο και οι στόχοι των οποίων, ωστόσο, επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των επιχειρήσεων και δεν απορρέουν από κάποια οργανωμένη ή πάγια δέσμευση άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Ανά τομέα, οι αναφορές στον κοινωφελή χαρακτήρα του ΟΤΕ σταδιακά εξαλείφθηκαν από την εθνική νομοθεσία, αλλά και από τα στοιχεία που παρέχει ο Οργανισμός στο πλαίσιο της εταιρικής παρουσίασης. Στο ισχύον Καταστατικό δεν περιλαμβάνεται αντίστοιχη (επίσημη) αναφορά, ενώ η κοινωνική/κοινωφελής διάσταση εντοπίζεται κατά βάση στην παροχή της Καθολικής Υπηρεσίας και στις δράσεις του προγράμματος

---

196. Βλ. γνωμοδότηση ΣτΕ 159/1992˙ Πρακτικά ΣτΕ 385/1995 και 32, 33, 34, 38/1998˙ Φορτσάκης 2001, σελ. 157-161.

197. Ν. 4389/2016, άρθ.197, παρ.2. Μεμονωμένες αναφορές, χωρίς ωστόσο αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο, εντοπίζονται π.χ. στην ιστοσελίδα της Γ.Γ. Καταναλωτή ως υπηρεσίες «*γενικού – κοινωνικού ενδιαφέροντος*» [http://www.efpolis.gr/el/diasfalisi-oikonomikon-symefronton-katanaloton/ypiresies-genikou-endiaferontos.html (ανάκτηση 29.5.2016)].

198. Ν. 2414/1996, άρθ.2, παρ.3˙ ΥΑ.884/1996, άρθρο πρώτο.

199. Βλ. Έκθεση Δ/νσης επιστημονικών μελετών Βουλής των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «*Για τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ*» (Ν. 2414/1996), σελ. 4˙ Έκθεση Δ/νσης επιστημονικών μελετών Βουλής των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «*Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί*» (Ν. 3419/2005), σελ.3.

Εταιρικής Υπευθυνότητας. Τα στελέχη του Οργανισμού εκτιμούν ότι ο ΟΤΕ σήμερα διατηρεί πέραν των τυπικών υποχρεώσεων τον κοινωφελή χαρακτήρα κυρίως ως διαχρονική «*κουλτούρα*»,[200] είναι ωστόσο ασαφές το πώς η γενική αυτή αντίληψη ενσωματώνεται σε συγκεκριμένες δράσεις.

Στην περίπτωση της ΔΕΗ, οι επίσημες αναφορές στον κοινωφελή χαρακτήρα επίσης εκλείπουν σταδιακά. Από το Καταστατικό που ακολούθησε τη μετατροπή της επιχείρησης σε ΑΕ και τις μέχρι σήμερα τροποποιήσεις του απουσιάζουν οι έννοιες του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας από τους σκοπούς και την περιγραφή της επιχείρησης. Η διάσταση της κοινής ωφέλειας αφορά κατά βάση τις υποχρεώσεις Κοινής Ωφέλειας και Καθολικής Υπηρεσίας, το Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο και τις δράσεις Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης, ενώ ο κοινωφελής χαρακτήρας εκτιμάται και σε αυτήν την περίπτωση ότι διατηρείται άτυπα σε επίπεδο νοοτροπίας του προσωπικού.[201]

Για την ΕΥΔΑΠ, εκτός του ιδρυτικού νόμου, οι αναφορές στο δημόσιο συμφέρον και την κοινή ωφέλεια δεν περιλήφθηκαν στα κείμενα που ακολούθησαν, ωστόσο στο Καταστατικό το οποίο εξεδόθη εν όψει της εισαγωγής της εταιρείας στο ΧΑ (1999), προβλεπόταν ότι ο χαρακτήρας της ως εταιρείας ασκούσας «*δραστηριότητες κοινής* ωφέλειας» δεν μεταβάλλεται στο πλαίσιο λειτουργίας των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας,[202] διάταξη η οποία περιλήφθηκε και στις επόμενες τροποποιητικές πράξεις. Παρότι στο ισχύον καταστατικό της Εταιρείας δεν εντοπίζεται αντίστοιχη αναφορά, ο χαρακτήρας κοινής ωφέλειας αναφέρεται ως συστατικό στοιχείο σε άλλα κείμενα[203] και, όπως και στις περιπτώσεις του ΟΤΕ και της ΔΕΗ, θεωρείται ότι διατηρείται σε επίπεδο αντιλήψεων του προσωπικού.[204] Ο κοινωνικός χαρακτήρας ενσωματώνεται πρακτικά στα ειδικά τιμολόγια (πολύτεκνοι, φιλανθρωπικά ιδρύματα, *κ.λπ.*), στην ενίσχυση των δικτύων των ΟΤΑ, στη δυνατότητα οικονομικών διακανονισμών σε περιπτώσεις ασθένειας ή αδυναμίας πληρωμής και στο πλαίσιο των δράσεων *Εταιρικής Υπευθυνότητας*.

β. Κοινή ωφέλεια και δημόσιο συμφέρον

Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, το θεσμικό πλαίσιο προβλέπει ότι η διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος επιτυγχάνεται, μεταξύ άλλων, μέσω της μεγιστοποίησης του οφέλους που αποκομίζουν οι χρήστες (ιδίως οι μειονεκτούντες) σε όρους επιλογής, τιμής και ποιότητας και στη διασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού.[205] Το πρώτο κριτήριο επιβεβαιώνει την προτεινόμενη στο πλαίσιο της παρούσης μελέτης στροφή προς μια μίκρο-προσέγγιση του δημόσιου συμφέροντος, τα στοιχεία του οποίου φαίνεται να

200. Προσωπικές συνεντεύξεις.
201. Προσωπικές συνεντεύξεις.
202. ΥΑ.43018/ΔΕΚΟ1852/1999, άρθρ.1, παρ.3.
203. Βλ. π.χ. Ενημερωτικά τεύχη Υδρώ και Πηγή Ενημέρωσης.
204. Προσωπικές συνεντεύξεις.
205. Ν.4070/2012, άρθ ρ.3, παρ.δ.

ανταποκρίνονται σε μια ερμηνεία του οφέλους εγγύτερα στα κριτήρια του ατομικού συμφέροντος του καταναλωτή. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, οι δραστηριότητες παραγωγής, προμήθειας, αγοράς, μεταφοράς και διανομής χαρακτηρίζονται ως «*κοινής ωφέλειας*»,[206] επιβεβαιώνοντας τη σχετική υπόθεση περί μετατόπισης από το οργανικό-ιδιοκτησιακό στο λειτουργικό κριτήριο. Στις υπηρεσίες ύδρευσης-αποχέτευσης, ο προσδιορισμός της ΕΥΔΑΠ ως επιχείρησης «*λειτουργούσας χάριν του δημοσίου συμφέροντος*»[207] τυπικά διατηρείται σε ισχύ, παρότι δεν εμφανίζεται στα πρόσφατα κείμενα. Το δημόσιο συμφέρον θεωρείται ακόμα συστατικό στοιχείο της αποστολής της Εταιρείας.[208]

γ. Η Καθολική Υπηρεσία

Ο όρος Καθολική Υπηρεσία (ΚΥ) εμφανίστηκε στο εθνικό δίκαιο μέσω της διαδικασίας ενσωμάτωσης των σχετικών Οδηγιών της ΕΕ.[209] Η ΚΥ στις τηλεπικοινωνίες αφορά στην παροχή ενός ελάχιστου συνόλου υπηρεσιών και συνιστά ένα «*δίχτυ ασφαλείας*», κυρίως για τους χρήστες που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση. Το ειδικότερο περιεχόμενο της ΚΥ και τα κριτήρια επιλογής των παρόχων της καθορίστηκαν από τον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών, μετά από εισήγηση της ΕΕΤΤ. Οι προβλεπόμενες υποχρεώσεις μεταφέρθηκαν συνολικά από το ευρωπαϊκό πλαίσιο, ενώ ειδικότερες ρυθμίσεις προβλέφθηκαν για τους χρήστες που είναι άτομα με ειδικές ή ειδικές κοινωνικές ανάγκες. Οι βασικές υποχρεώσεις αφορούν τη σταθερή σύνδεση, τα καρτοτηλέφωνα, τους τηλεφωνικούς καταλόγους και τις παροχές για τα ΑμεΑ. Υπόχρεος παροχής της ΚΥ για το σύνολο της Ελληνικής επικράτειας ορίστηκε (διαδοχικά) ο ΟΤΕ. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η ΚΥ αναφέρεται στους οικιακούς πελάτες και στις μικρές επιχειρήσεις και καλύπτει την περίπτωση που οι εν λόγω κατηγορίες αδυνατούν ή έχουν αδρανήσει ως προς τη δυνατότητα εξεύρεσης και επιλογή προμηθευτή στην ανταγωνιστική αγορά, διασφαλίζοντας την παροχή της υπηρεσίας σε εύλογες, διαφανείς και άμεσα συγκρίσιμες τιμές.[210] Ως προμηθευτής της ΚΥ έχει οριστεί η ΔΕΗ.

---

206. Ν. 4001/2011, άρθρ.1.
207. Ν. 1068/1980.
208. Βλ. π.χ. εταιρικά έντυπα (Πηγή Ενημέρωσης, Υδρώ) και Ανακοινώσεις.
209. 2003/54/EC, art.3 (3)˙ Ν.4070/2012˙ Ν.2246/1994 (Αρθρ.4 της οδηγίας 97/33/ΕΚ)˙ ΠΔ 165/1999.
210. Ν. 4001/2011, άρθρ.58.

Π20. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΑΘΟΛΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	
ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	
2002	**2007, 2012**
Δυνατότητα σύνδεσης στο σταθερό τηλεφωνικό δίκτυο	Παροχή πρόσβασης σε σταθερές θέσεις και παροχή τηλεφωνικών υπηρεσιών
Υπηρεσία πληροφοριών τηλεφωνικού καταλόγου–τηλεφωνικός κατάλογος	Παροχή υπηρεσιών πληροφοριών καταλόγου και καταλόγων συνδρομητών
Εγκατάσταση κοινόχρηστων τηλεφώνων	Παροχή κοινόχρηστων τηλεφώνων
Παροχές σε ΑμΕΑ	Ειδικά μέτρα για μειονεκτούντες χρήστες
Υπηρεσίες τηλεφωνητή	Εξασφάλιση προσιτών τιμολογίων
Δωρεάν πρόσβαση σε αριθμούς έκτακτης ανάγκης (112)	Ποιότητα υπηρεσιών
	Έλεγχος δαπανών
	Διαφάνεια, μη-διάκριση, αναλογικότητα

ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ
2011
Τιμές εύλογες, διαφανείς, εύκολα και άμεσα συγκρίσιμες Αρχή της μη-διάκρισης Διακριτές χρεώσεις Ενημέρωση για τα δικαιώματα των καταναλωτών Δυνατότητα αλλαγής προμηθευτή

Πηγή: Υπουργικές Αποφάσεις˙ Αποφάσεις ΕΕΤΤ, ΡΑΕ˙ Ν.4001/2011˙ Ν.4070/2012

δ. Οι υπηρεσίες «Κοινής Ωφέλειας»

Στο πλαίσιο της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, οι υπηρεσίες και οι δραστηριότητες παραγωγής, μεταφοράς, διανομής και προμήθειας ορίζονται ως «*κοινής ωφέλειας*».[211] Ωστόσο, το περιεχόμενο των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας» στην πράξη αντιστοιχεί σε ένα σχετικά περιορισμένο πλαίσιο, το οποίο συνιστά μάλλον μια δέσμη ελάχιστων εγγυήσεων, σε περίπτωση δυσλειτουργίας του ανταγωνισμού. Οι ρυθμίσεις της πρώτης φάσης περιελάμβαναν την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας στους καταναλωτές των μη διασυνδεδεμένων νησιών και των απομονωμένων μικροδικτύων (πρόβλεψη ίδιων τιμολογήσεων με αυτές του διασυνδεδεμένου συστήματος) και τα ειδικά τιμολόγια των πολυτέκνων.[212] Παρότι η λογική των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας» τεκμηριώθηκε

211. Ν.4001/2011, άρθρ.1.
212. ΥΑ ΠΔ5/ΗΛ/Β/Φ1Β/12924/2007, άρθρ.1.

στη βάση της κοινωνικής συνοχής και της διασφάλισης του βιοτικού επιπέδου συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων με αυξημένες ανάγκες κατανάλωσης, στην πράξη, το μεγαλύτερο μέρος των αντίστοιχων παροχών (ποσοστό άνω του 90%) αντιστοιχούσε στο κόστος του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος.[213]

Μετά την ενσωμάτωση του τρίτου ενεργειακού πακέτου, οι υποχρεώσεις «Κοινής Ωφέλειας» περιλαμβάνουν επιπλέον τις υποχρεώσεις προμηθευτή Τελευταίου Καταφυγίου και Καθολικής Υπηρεσίας. Η έννοια της κοινής ωφέλειας στο πλαίσιο αυτό γίνεται αντιληπτή με έναν μάλλον περιοριστικό τρόπο, καθώς στην ουσία τα σχετικά μέτρα διασφαλίζουν ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις προστασίας των καταναλωτών από πιθανές στρεβλώσεις ή ελλείψεις της αγοράς. Το κόστος των αντίστοιχων δαπανών επιμερίζεται μεταξύ των κατηγοριών καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας βάσει συντελεστών, οι οποίοι εγκρίνονται από το εποπτεύον Υπουργείο (βλ. παρακάτω, κεφ. 3.3.3).

2.3.3 Προς νέο υπόδειγμα ΥΚΩ: εξειδίκευση και έμφαση στα τεχνικά-οικονομικά στοιχεία

Η διαδικασία αναπροσαρμογής του συστήματος παροχής των ΥΚΩ υπό την επίδραση των ευρωπαϊκών πολιτικών οδήγησαν στον (ποιοτικό) αναπροσδιορισμό του περιεχομένου, των αξιών και των κριτηρίων προσδιορισμού των εννοιών της *κοινής ωφέλειας* και του *δημόσιου συμφέροντος*. Γενική διαπίστωση αποτελεί η τάση άμβλυνσης των αξιακών-ιδεολογικών στοιχείων της δημόσιας υπηρεσίας, όπως εκδηλώνεται κυρίως μέσω της επιχειρούμενης «*ουδετεροποίησης*» της έννοιας στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου (Rodrigues, 2000, σελ. 181). Ο «*πραγματισμός*» της ευρωπαϊκής προσέγγισης (Conseil d'Etat, 1999, σελ. 354-355˙ Moderne, 1999, σελ. 133-134˙ Schaub, 1999) αντανακλάται στην επικράτηση της «*λειτουργικής*» διάστασης των ΥΚΩ (Thirion, 2002, σελ. 299-300˙ Chevallier, 2005, σελ. 77) και μιας μάλλον *τεχνικοοικονομικής* και *τεχνοκρατικής* λογικής προσδιορισμού τους (Bauby and Boual, 1994, σελ. 19˙ Blandin, 1998, σελ. 105-106). Στο πλαίσιο των ΥΓΟΣ δεν ενδιαφέρει τόσο το καθεστώς (οργανικό κριτήριο) αλλά η αποστολή δημόσιου συμφέροντος (Poullet and Mensbrugghe 1996, σελ. 343-346˙ Valin, 2007, σελ. 26-28). Σε αντίθεση με τη θεωρία της *δημόσιας υπηρεσίας*, το δημόσιο συμφέρον τείνει να γίνεται αντιληπτό μάλλον ως «*αποτέλεσμα*» παρά ως «*στόχος*» (Monnier, 1995), ενώ *πραγματιστική* είναι και η λογική του προτεινόμενου σχήματος (συν)άρθρωσης της αγοράς και του γενικού συμφέροντος (Conseil d'Etat, 1999, σελ. 354-355).

Όσον αφορά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ΥΚΩ, η ευρωπαϊκή προσέγγιση επέβαλε τη συγκεκριμενοποίηση της έννοιας και την αναγωγή της σε πιο *ακριβή* και *διαφανή* κριτήρια προσδιορισμού (Chevalier, 1999). Συναρτήσει του πεδίου εφαρμογής, τα

213. Προσωπικές συνεντεύξεις.

στοιχεία της δημόσιας υπηρεσίας αφορούν ένα τμήμα των υπηρεσιών και των δικτύων (υποδομές, καθολική υπηρεσία) και όχι το σύνολο των δραστηριοτήτων. Οι ΥΚΩ στο πλαίσιο των απελευθερωμένων αγορών αντιμετωπίζονται ως «απόκλιση» από τον κανόνα του ανταγωνισμού, καθώς η παροχή νοείται πρωτίστως ως εμπορική δραστηριότητα, υποκείμενη κατά περίπτωση σε εξαιρέσεις κοινωφελούς χαρακτήρα. Ανάλογη (ανα)οριοθέτηση παρατηρείται στο επίπεδο των μηχανισμών παροχής, καθώς η διάσταση της κοινής ωφέλειας, η οποία πριν την ιδιωτικοποίηση προσδιόριζε συνολικά τον τύπο και την ιδιαίτερη φύση των ΔΕΚΟ (*δημόσιες κοινωφελείς επιχειρήσεις*), αφορά πλέον μια (εξειδικευμένη) περιοχή της δραστηριότητάς τους, χωρίς να αναφέρεται ως θεμελιώδες συστατικό της υπόστασης ή του χαρακτήρα των επιχειρήσεων. Οι δραστηριότητες κοινής ωφέλειας υπό αυτήν έννοια υπέστησαν αποσύνθεση και εκ νέου ορισμό, απομονώνοντας τις λειτουργίες και επαναξιολογώντας τα επιμέρους στοιχεία, μέρος των οποίων υπήχθησαν επιλεκτικώς στο πεδίο της δημόσιας υπηρεσίας, ενώ τα υπόλοιπα αφέθηκαν στο πεδίο της αγοράς. Η κοινή ωφέλεια στο πλαίσιο αυτό δεν αφορά πλέον το σύνολο της υπηρεσίας ή της δραστηριότητας, αλλά «στοχευμένα» μέρη τους.

Σε επίπεδο ορολογίας, η προσθήκη του οικονομικού προσδιορισμού ως κριτηρίου εξειδίκευσης του γενικού συμφέροντος στο πεδίο των ΥΓΟΣ αντανακλά την τάση προσέγγισης των υπηρεσιών σε οικονομική–εμπορική βάση. Το δημόσιο συμφέρον νοείται πρωτίστως συναρτήσει της οικονομικής διάστασης των δραστηριοτήτων, η οποία αποτελεί και το σημείο αναφοράς των σχετικών (κοινωνικών και οικονομικών) προδιαγραφών λειτουργίας και παροχής των ΥΚΩ. Υπό αυτήν την οπτική, η απελευθέρωση των αγορών ενίσχυσε την τάση αποδιαφοροποίησης των κοινωφελών υπηρεσιών από τα αντίστοιχα (αγοραία) αγαθά και τις υπηρεσίες εμπορικού χαρακτήρα («*εμπορευματοποίηση*» των ΥΚΩ) (Ernst, 1994˙ Clifton and Diaz–Fuentes, 2008, σελ. 12). Χαρακτηριστική είναι συναφώς η αλλαγή υποδείγματος στο επίπεδο προσδιορισμού των αποτελεσμάτων του συστήματος, από τη *συλλογική ευημερία/γενικό συμφέρον* στο *γενικό οικονομικό συμφέρον* και από την ευρύτερη έννοια της *ωφέλειας* στο συνήθως οικονομικά ή ατομικά προσδιορισμένο *όφελος*.

Όσον αφορά ειδικότερα τον τρόπο πρόσληψης και απόδοσης των εννοιών της *κοινής ωφέλειας* και του *δημόσιου συμφέροντος* στο εθνικό πλαίσιο, η γενική εικόνα αντιστοιχεί σε μια σαφώς πιο συγκροτημένη προσέγγιση των ΥΚΩ σε σχέση με το κρατικομονοπωλιακό μοντέλο και σε μια νέα ισορροπία μεταξύ των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών συνιστωσών. Υπό την επίδραση των ευρωπαϊκών πολιτικών, το μάλλον ασαφές και αποσπασματικό πλαίσιο των ΥΚΩ οργανώθηκε σε ενιαία και πιο περιεκτική βάση, ενισχύοντας και συγκεκριμενοποιώντας τις αρχές και τα κριτήρια προσδιορισμού τους. Σε επίπεδο λειτουργίας τομέων και κανονιστικών ρυθμίσεων, οι μεταβολές κινούνται στο πνεύμα της περιγραφείσας κυρίαρχης τάσης (τεχνικός προσανατολισμός, εξειδίκευση, λειτουργικά κριτήρια, *κ.λπ.*), αποδίδοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στο ζήτημα της προτεραιότητας της ανάπτυξης του ανταγωνισμού στην αγορά, η οποία δεν

θα πρέπει να εμποδίζεται ή να περιορίζεται από τις επιβαλλόμενες υποχρεώσεις κοινωφελούς/κοινωνικού χαρακτήρα.

Παρατηρείται επίσης το -εν μέρει παράδοξο- φαινόμενο το ευρωπαϊκό πλαίσιο να ενισχύεται σταδιακά σε αξιακό–ιδεολογικό επίπεδο, ενώ το εθνικό να καθίσταται ολοένα πιο τεχνικά προσανατολισμένο. Με αναφορά τις επιχειρήσεις παραγωγής, ο καταμερισμός μεταξύ κοινωνικών στόχων και οικονομικής απόδοσης κλίνει μάλλον υπέρ του δεύτερου στοιχείου, καθώς η κοινωφελής λειτουργία υπό την πίεση της ιδιωτικοποίησης περιορίστηκε σε σημασία και συνδέθηκε με τα κριτήρια της οικονομικής–τεχνικής διαχείρισης των ΔΕΚΟ. Στο σημείο αυτό επανέρχεται η προβληματική της σύνθεσης και της ενδεχόμενης σύγκρουσης μεταξύ των κοινωνικών–πολιτικών και των οικονομικών–αγοραίων παραμέτρων οι οποίες αναλύθηκαν στο πλαίσιο της πραγμάτευσης της διττής φύσης ΔΕΚΟ (Μέρος Α΄, κεφ. 2.2.3).

Τέλος, μια σημαντική ποιοτική μεταβολή αφορά την ίδια τη φύση των ΥΚΩ και των αναγκών τις οποίες καλύπτουν, οι οποίες, λόγω αντικειμενικών και τεχνολογικών εξελίξεων (κυρίως στον τομέα των τηλεπικοινωνιών), οδήγησαν στην αναθεώρηση των τεχνικών και των ποιοτικών χαρακτηριστικών των παροχών. Παραδείγματος χάριν, η έννοια της επικοινωνίας τείνει να απομακρύνεται από το πλαίσιο της βασικής παροχής (σταθερή τηλεφωνία) και να ενσωματώνει νέες σύνθετες και διευρυμένες υπηρεσίες, πακέτα «*συνδυαστικών προϊόντων*» (*bundles*),[214] «*υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας*», *κ.ά.* Στην ίδια κατεύθυνση, πλέον υφίστανται σημαντικά υποκατάστατα των βασικών παροχών στους εν λόγω τομείς, όπως η κινητή τηλεφωνία, η δυνατότητα ομιλίας-επικοινωνίας μέσω διαδικτύου, η προμήθεια ενέργειας μέσω φυσικού αερίου, ΑΠΕ, κ.λπ.

214. Π.χ. υπηρεσίες ευρυζωνικού internet, φωνής, κινητής τηλεφωνίας, τηλεόρασης, κ.ά.

3. Το σύστημα παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

Το άνοιγμα των κρατικών μονοπωλίων στον ανταγωνισμό και η διαδικασία αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ επέφεραν σημαντικές μεταβολές στο πλαίσιο λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ, όχι μόνο σε τεχνικούς και ποιοτικούς όρους, αλλά και σε επίπεδο πολιτικής εποπτείας και μηχανισμών ρύθμισης, ελέγχου και προστασίας των αποδεκτών. Η ιδιωτικοποίηση, πέραν μιας ποσοτικής-τεχνικής ανάγνωσης, στη λογική του «*λιγότερου κράτους*», σηματοδότησε την ευρύτερη αναθεώρηση του ρόλου του κρατικού μηχανισμού στη διαδικασία ικανοποίησης ορισμένων βασικών αναγκών, αναδιατάσσοντας τις σχέσεις μεταξύ των τριών πόλων της διαδικασίας παροχής των ΥΚΩ: των πολιτών (χρηστών/καταναλωτών), των παραγωγών (ΔΕΚΟ) και του παρόχου (ή εγγυητή) (κράτος) (Savas, 1987, σελ. 3, 60).

Η επίπτωση αυτών των μεταβολών προσεγγίζεται στη συνέχεια συναρτήσει του μετασχηματισμού του τριμερούς σχήματος κράτος–πολίτες–ΔΕΚΟ, διακρίνοντας και διερευνώντας τις επιμέρους σχέσεις *κράτους–επιχειρήσεων–αγορών* (κεφ. 3.1) και *αποδεκτών–επιχειρήσεων* (κεφ. 3.2). Η ανάλυση εστιάζει ειδικότερα στην καταγραφή των εμπειρικών δεδομένων σε επίπεδο άμεσων επιπτώσεων πολιτικής, με σκοπό την εκτίμηση των αποτελεσμάτων της ιδιωτικοποίησης σε όρους κόστους και οφέλους για τους αποδέκτες (κεφ. 3.3). Η προβληματική του κεφαλαίου ολοκληρώνεται με τη διατύπωση ορισμένων κριτικών παρατηρήσεων σχετικά με το ζήτημα της σύνθεσης της λογικής της αγοράς και του δημόσιου συμφέροντος στο υφιστάμενο πλαίσιο παροχής των ΥΚΩ, υπό τη σκοπιά των ευρύτερων κοινωνικών συνεπειών της ιδιωτικοποίησης (κεφ. 3.4).

3.1 Σχέση κράτους – επιχειρήσεων – αγορών: εποπτεία και ρύθμιση

Η ιδιωτικοποίηση των ΔΕΚΟ συνεπάγεται την αναδιάταξη των οργάνων και των μηχανισμών πολιτικού ελέγχου και εποπτείας των επιχειρήσεων (Sappington and Stiglitz, 1987· Feigenbaum and Henig, 1994, σελ. 201). Η εμπλοκή των τομεακών Υπουργείων νοείται πλέον σε όρους γενικής–έμμεσης εποπτείας του τομέα (κεφ. 3.1.1), ενώ ο άμεσος έλεγχος αφορά κατά βάση το (οικονομικό) σκέλος της ιδιότητας του κράτους ως μετόχου (κεφ. 3.1.2). Παράλληλα, η ιδιωτικοποίηση οδηγεί στον περιορισμό του πεδίου αρμοδιότητας των πολιτικών θεσμών ελέγχου της ιεραρχικής διοικητικής εποπτείας (αρμόδιοι Υπουργοί) και των κοινοβουλευτικών διαδικασιών (κεφ. 3.1.3). Οι λειτουργίες του κράτους στο πεδίο των ΥΚΩ υπέστησαν μια σημαντική ευρύτερη ποιοτική μεταβολή, καθώς η παρέμβαση απώλεσε σταδιακά την αμεσότητά της και πλέον διαμεσολαβείται σε σημαντικό βαθμό από το επίπεδο των ρυθμιστικών αρχών (κεφ. 3.1.4). Αλλαγές παρατηρήθηκαν επίσης στο πλαίσιο του κοινωνικού ελέγχου και της λογοδοσίας των

επιχειρήσεων, παράμετρος που τείνει να υποχωρεί σε σημασία, αντισταθμιζόμενη από την αντίστοιχη ενδυνάμωση του πεδίου του εταιρικού–μετοχικού ελέγχου (κεφ. 3.1.5). Ωστόσο, η φαινομενική ποσοτική υποχώρηση του κράτους αποτελεί τη μια όψη της διαδικασίας, καθώς η ιδιωτικοποίηση οδήγησε ταυτόχρονα στην ανάγκη ενίσχυσης των λειτουργιών ρύθμισης και εποπτείας, διευρύνοντας αντίστοιχα το πεδίο ευθύνης της κρατικής αρμοδιότητας (κεφ. 3.1.6).

3.1.1 Τα τομεακά Υπουργεία: πολιτική εποπτεία

Στο πλαίσιο των απελευθερωμένων αγορών και των (μερικώς) αποκρατικοποιημένων επιχειρήσεων, ο καταμερισμός εργασίας των λειτουργιών σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών μεταξύ των κυβερνήσεων και των διοικήσεων των ΔΕΚΟ (Foster, 1972) σταδιακά δίνει τη θέση του σε μια πιο έμμεση σχέση «γενικής» κρατικής εποπτείας σε επίπεδο τομέα. Η αρμοδιότητα των τομεακών Υπουργείων τείνει προς την ενίσχυση της ρυθμιστικής παρέμβασης και της αντίστοιχης αποδυνάμωσης του άμεσου πολιτικού ελέγχου. Εμφανής είναι επίσης ο προσανατολισμός στη λειτουργική διάσταση της εποπτείας, η οποία εστιάζει στη δραστηριότητα παροχής της υπηρεσίας και λιγότερο στην άμεση παραγωγή της. Το περιεχόμενο του κρατικού ελέγχου πλέον προσανατολίζεται σε ένα περισσότερο στρατηγικό και τεχνοκρατικό μοντέλο διαχείρισης, παρότι ο ρόλος των τομεακών Υπουργείων παραμένει σημαντικός σε επίπεδο τελικών αποφάσεων, ιδίως στους τομείς της ενέργειας και της ύδρευσης.

Ανά τομέα, η εικόνα διαφοροποιείται συναρτήσει του βαθμού ιδιωτικοποίησης. Στον ΟΤΕ πλέον δεν ασκείται άμεση κρατική εποπτεία, καθώς η αρμοδιότητα του καθ'ύλην Υπουργείου (Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων) δεν αφορά μεμονωμένα την επιχείρηση, αλλά το σύνολο του τομέα και των τηλεπικοινωνιακών δραστηριοτήτων. Τα άμεσα δικαιώματα του κράτους περιορίστηκαν στο πλαίσιο της ιδιότητας του μετόχου (Υπ. Οικονομικών), ενώ σημαντικό μέρος των εποπτικών αρμοδιοτήτων εκχωρήθηκαν στην ΕΕΤΤ. Στην περίπτωση της ΔΕΗ, η παρέμβαση του καθ'ύλην αρμόδιου Υπουργείου (ΥΠΕΝ) συνίσταται τυπικά στο μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της ενεργειακής πολιτικής και η δυνατότητα άμεσης εμπλοκής σταδιακά αποδυναμώνεται. Η διαμεσολάβηση της ΡΑΕ, οι αρμοδιότητες της οποίας διευρύνθηκαν και ενισχύθηκαν σημαντικά από το 2011 (Ν. 4001) καλύπτει τις κατ'εξοχήν ρυθμιστικές-εποπτικές λειτουργίες. Ωστόσο, η εμπλοκή των κυβερνητικών οργάνων είναι σημαντική όσον αφορά σειρά κρίσιμων αποφάσεων, ιδίως σε επίπεδο άτυπων παρεμβάσεων. Όσον αφορά την ΕΥΔΑΠ, το εύρος εποπτείας του τομεακού Υπουργείου (Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων) τυπικά περιορίστηκε με τη μετατροπή της εταιρείας σε ΑΕ, χωρίς να επιφέρει στην πράξη σημαντικές μεταβολές των όρων πολιτικού ελέγχου.

Σε επίπεδο δομών οριζόντιας αρμοδιότητας, η εικόνα είναι πιο σύνθετη. Εν

συντομία, η ΓΓ ΔΕΚΟ καταργήθηκε το 1993 και μετετράπη σε Διεύθυνση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού ΔΕΚΟ. Πέντε χρόνια αργότερα (1998) ανασυστάθηκε ως Γενική Διεύθυνση ΔΕΚΟ, το 2000 περιορίστηκε ξανά σε Διεύθυνση ΔΕΚΟ και το 2005 συγκροτήθηκε η Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ (Παπούλιας 2007α, σελ. 89-90) και η Διυπουργική Επιτροπή ΔΕΚΟ (Ν. 3429/2005). Η αρμοδιότητα εφαρμογής των αποφάσεων ιδιωτικοποίησης δόθηκε στην Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων[215] (ΔΕΑ) και στην Ειδική Γραμματεία Αποκρατικοποιήσεων του Υπουργείου Οικονομικών, ο ρόλος των οποίων ενισχύθηκε το 2010 και μετονομάστηκαν αντίστοιχα σε Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων και Ειδική Γραμματεία Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων, διευρύνοντας επίσης τις διοικητικές δομές με τη σύσταση Διεύθυνσης Υποστήριξης και Αυτοτελούς Γραφείου του Ειδικού Γραμματέα Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων.[216] Κρίσιμη εξέλιξη αποτέλεσε η ίδρυση του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου[217] (ΤΑΙΠΕΔ) το 2011, στο οποίο περιήλθε τμήμα του μεριδίου που κατείχε το ελληνικό δημόσιο στις υπό μελέτη επιχειρήσεις και στο οποίο ανετέθη η περαιτέρω αποκρατικοποίησή τους. Τον Μάϊο του 2016 το ΤΑΙΠΕΔ, καθώς και το σχετικό εταιρικό χαρτοφυλάκιο, μεταφέρθηκαν στη νεοσύστατη Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΠ Α.Ε.),[218] ενώ λίγους μήνες αργότερα η ΔΕΗ και η ΕΥΔΑΠ μεταβιβάστηκαν στη θυγατρική της ΕΕΣΠ Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών[219] (ΕΔΗΣ ΑΕ).

3.1.2 Το κράτος ως μέτοχος: από τον πολιτικό στον οικονομικό έλεγχο

Η μετοχοποίηση των ΔΕΚΟ και η υπαγωγή τους στους κανόνες λειτουργίας των ΑΕ μετατόπισε τον άξονα του άμεσου κρατικού ελέγχου, από το πεδίο της γενικής (οριζόντιας) και τομεακής (καθ' ύλην) αρμοδιότητας των κυβερνητικών οργάνων στην σφαίρα ευθύνης του Υπουργείου Οικονομικών ως (βασικού) μετόχου των επιχειρήσεων. Η μεταβολή των ελεγκτικών μηχανισμών επηρέασε δευτερευόντως το περιεχόμενο του ασκούμενου ελέγχου, ενισχύοντας το οικονομικό έναντι του πολιτικού στοιχείου. Η έκταση των δικαιωμάτων και των δυνατοτήτων παρέμβασης του κράτους ως μετόχου διαμορφώθηκαν συναρτήσει του (μειούμενου) μεριδίου συμμετοχής στο κεφάλαιο των επιχειρήσεων. Οι προβλέψεις περί ελάχιστου ποσοστού συμμετοχής του Ελληνικού Δημοσίου στις επιχειρήσεις και οι σχετικοί περιορισμοί ή *ad hoc* ρυθμίσεις περί των δικαιωμάτων ψήφου

215. ΠΥΣ 54/31.05.1990 και τροποποιήσεις.
216. Ν. 3965/2011, άρθ.23 και 48.
217. Ν. 3986/2011.
218. Ν. 4389/2016, μέρος τέταρτο.
219. Ν. 4425/2016, άρθ.2. (Ν.4389/2016, Παράρτημα Ε).

των υπόλοιπων μετόχων σταδιακά καταργήθηκαν.

Η σταδιακή αποδυνάμωση των δυνατοτήτων άμεσης εποπτείας και η αντίστοιχη προσαρμογή του πλαισίου παρέμβασης του κράτους στις ΔΕΚΟ από τη θέση του μετόχου υπονοεί ως ένα βαθμό την αναοριοθέτηση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων ελέγχου, από το πολιτικό στο οικονομικό-επιχειρησιακό επίπεδο. Στην ουσία, πρόκειται για μια διαφορετική θεώρηση των σχέσεων των επιχειρήσεων με την κυβέρνηση, καθώς το ελληνικό δημόσιο ως μέτοχος έχει διαφορετικά δικαιώματα από ό,τι μια εποπτεύουσα πολιτική δομή γενικής ή ειδικής αρμοδιότητας. Εν προκειμένω, η περιοχή παρέμβασης αφορά πρωτίστως το καθεστώς του οικονομικού (εταιρικού) ελέγχου, χωρίς να υφίσταται σαφής διασύνδεση της δράσης των ΔΕΚΟ με τους ευρύτερους στόχους της κυβερνητικής πολιτικής. Η σχέση των κυβερνήσεων με τις ΔΕΚΟ κατέστη ακόμα πιο έμμεση με τη δημιουργία του ΤΑΙΠΕΔ (2011) και εν συνεχεία της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας και της Εταιρείας Δημόσιων Συμμετοχών (2016), μέσω αντίστοιχης μεταβίβασης κρατικών μεριδίων και συναφών αρμοδιοτήτων υλοποίησης του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, προσθέτοντας μια επιπλέον ενδιάμεση βαθμίδα μεταξύ των επιχειρήσεων και της κεντρικής διοίκησης.

3.1.3 Η νέα παράμετρος: οι ρυθμιστικές λειτουργίες

Η εφαρμογή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης στους τομείς των ΥΚΩ σηματοδότησε την απομάκρυνση του πεδίου παρέμβασης του κράτους από το επίπεδο της άμεσης παραγωγής–παροχής και την ενίσχυση των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων. Με αναφορά στην τυπολογία του Lowi (1964, 1972), το κέντρο βάρους των δημόσιων πολιτικών μετατοπίστηκε από το πεδίο της *αναδιανομής* σε αυτό της *ρύθμισης*, χωρίς ωστόσο η κρατική παρέμβαση να απεμπολεί πλήρως (ακόμα) τον αναδιανεμητικό της χαρακτήρα. Εκτός από τον τύπο των πολιτικών, μεταβλήθηκαν παράλληλα οι μηχανισμοί, το περιεχόμενο και τα μέσα άσκησης της ρυθμιστικής λειτουργίας. Κυρίαρχη τάση αποτελεί εν προκειμένω η εκχώρηση αρμοδιοτήτων ρυθμιστικής – εποπτικής φύσης σε ανεξάρτητες από την κεντρική διοίκηση αρχές, ενώ παράλληλα σημαντικές αρμοδιότητες σχεδιασμού των πολιτικών ασκούνται πλέον σε επίπεδο Ε.Ε.

α. Ρύθμιση και δημόσιο συμφέρον

Η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους συνιστά θεωρητικά τον εξισορροπητικό παράγοντα μεταξύ της αγοράς και του δημόσιου συμφέροντος (Henry 2003). Η σχετική τεκμηρίωση απορρέει από το γεγονός ότι η ανταγωνιστική αγορά, σε αντίθεση με το κρατικομονοπωλιακό καθεστώς παροχής, αποτελεί ένα συγκρουσιακό πεδίο, η ομαλή λειτουργία του οποίου προϋποθέτει μηχανισμούς αντιμετώπισης των (εγγενών) στρεβλώσεων (Ernst, 1994, σελ. 37). Η σκοπιμότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης νομιμοποιείται

(και) σε αυτήν την περίπτωση στη βάση εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος (Bauby, 1998, σελ. 134 *κ.επ.* ˙ Δελλής, 2008 α, σελ. 240), ωστόσο η προσέγγιση διαφέρει από τη λογική του δημόσιου μοντέλου. Η αλλαγή υποδείγματος συνίσταται εν προκειμένω στη μετάβαση από την *πολιτική* ρύθμιση στη ρύθμιση που είναι προσανατολισμένη στην αγορά και τον ανταγωνισμό (Brenac, 1997, σελ. 34-35). Σε επίπεδο πρακτικής τεκμηρίωσης, η διατήρηση του ελέγχου των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων από το κράτος συναρτάται με τον κοινωφελή/δημόσιο χαρακτήρα των προσφερόμενων αγαθών και λειτουργιών.[220] Ως εκ τούτου, δεδομένου του περιοριζόμενου χώρου της άμεσης κρατικής εμπλοκής στις διαδικασίες παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ, η διασφάλιση του *δημόσιου συμφέροντος* και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των υπηρεσιών εξαρτάται άμεσα από την ποιότητα της ρυθμιστικής λειτουργίας.

β. Το περιεχόμενο της ρύθμισης

Το περιεχόμενο των ρυθμιστικών πολιτικών υπόκειται σε μια σημαντική διάκριση όσον αφορά τις *οικονομικές* και τις *κοινωνικές* πτυχές (Wilson, 1984˙ Swann, 1988, σελ. 16-21˙ Müller, 2001˙ Bartle, 2005, σελ. 64-66, Δελλής, 2008β, σελ. 221 *κ.επ.*). Η *οικονομική* διάσταση της ρύθμισης αναφέρεται στο ρόλο των επιχειρήσεων παροχής ΥΚΩ στην οικονομία[221] και στην προστασία των καταναλωτών από τις μονοπωλιακές πρακτικές. Η *κοινωνική* ρύθμιση άπτεται της περιοχής των άμεσων σχέσεων των καταναλωτών με τις επιχειρήσεις (πληροφόρηση, προδιαγραφές ποιότητας, δικαιώματα αποζημίωσης, υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας) και ζητημάτων ασφάλειας, κοινωνικής και περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι δύο αυτές λειτουργίες είναι σαφώς αλληλεξαρτώμενες (Müller, 2001, σελ. 44-45). Ωστόσο, έχει υποστηριχθεί ότι η ιδιωτικοποίηση ενισχύει την τάση «*αποσυγχρονισμού*» της οικονομικής από την κοινωνική ρύθμιση (Le Masne, 2003), υπόθεση που επηρεάζει αντίστοιχα τα αποτελέσματα των πολιτικών και ελέγχεται στη συνέχεια της ανάλυσης.

γ. Συγκρότηση και αρμοδιότητες των Ρυθμιστικών Αρχών

Οι λόγοι που οδήγησαν στη δημιουργία των ρυθμιστικών Αρχών, καθώς και εν γένει στην εκχώρηση εξουσιών σε ανεξάρτητους φορείς, εκτός από τις συμβατικές υποχρεώσεις που επέβαλαν οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ), συνδέονται με παράγοντες πολιτικής, οικονομικής και τεχνικής φύσης. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η έλλειψη τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού, η μειωμένη αποτελεσματικότητα των κεντρικών (ιεραρχικών) δομών εντολής και ελέγχου, η ανάγκη μείωσης του κόστους και του χρόνου λήψης των αποφάσεων, μεγαλύτερης ευελιξίας και εξειδίκευσης, η

220. Βλ., π.χ., Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4001/2011.

221. Π.χ. έλεγχος μονοπωλιακών τάσεων, εμποδίων εισόδου-πρόσβασης στις υποδομές, χορήγηση αδειών, δομή ανταγωνισμού, συγκεντρώσεις, συμπράξεις, εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης, οικονομική μεγέθυνση, βαθμός απόδοσης (rate of return), έλεγχος τιμών, παραγωγική αποδοτικότητα, κ.λπ.

σκοπιμότητα μετατόπισης της ευθύνης και του πολιτικού κόστους, η διασφάλιση της αξιοπιστίας των πολιτικών, η αποφυγή βραχυπρόθεσμων προσεγγίσεων και οι απαιτήσεις καλύτερης πληροφόρησης του κοινού (Majone, 1993, 1999˙ Thatcher, 2002˙ ΙΟΒΕ, 2011). Οι εν λόγω μηχανισμοί διακρίνονται από ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, εν προκειμένω συνιστούν οργανωτικά διακριτές δομές από τα (εποπτεύοντα) Υπουργεία, διαθέτουν συγκεκριμένες εξουσίες και αρμοδιότητες και απολαμβάνουν ορισμένο βαθμό αυτονομίας από τον άμεσο έλεγχο των εκλεγμένων οργάνων (διακριτική ευχέρεια) (Thatcher, 2002).

Συναρτήσει των ασκούμενων λειτουργιών και του πεδίου (συν)αρμοδιότητας, οι Αρχές που εμπλέκονται στο εθνικό πλαίσιο των τομέων ΥΚΩ μπορούν να διακριθούν σε *τομεακές,*[222] *οριζόντιας αρμοδιότητας*[223] και *προστασίας δικαιωμάτων.*[224] Επιγραμματικά, οι αρμοδιότητες των Ρυθμιστικών Αρχών αφορούν κανονιστικές, αδειοδοτικές, κυρωτικές, ελεγκτικές και διαιτητικές λειτουργίες (Κουλούρης, 2001˙ Δελλής, 2008β, σελ. 78 *κ.επ.*). Συγκεκριμένα, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) είναι αρμόδια για τον έλεγχο και τη ρύθμιση του τομέα των τηλεπικοινωνιών και την εποπτεία της τηλεπικοινωνιακής αγοράς. Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) έχει την ευθύνη παρακολούθησης και εποπτείας της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και, ενώ κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας της Αρχής ο ρόλος της ήταν κυρίως γνωμοδοτικός, από το 2011 οι αρμοδιότητές της ενισχύθηκαν. Στον τομέα της ύδρευσης, εφόσον η αγορά παραμένει κρατικό μονοπώλιο, δεν υφίσταται αντίστοιχος μηχανισμός ρύθμισης και η σχετική αρμοδιότητα ασκείται από το καθ'ύλην εποπτεύον Υπουργείο.

Ο έλεγχος των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας βάσει των νόμων περί ανταγωνισμού ανήκει επίσης στη γενική (οριζόντια) αρμοδιότητα της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ), η οποία αποφασίζει για τις υποθέσεις που παραπέμπουν σε αυτήν η ΡΑΕ και η ΕΕΤΤ. Η σύνθεση, ο τρόπος εκλογής και οι βασικές αρμοδιότητες των ρυθμιστικών αρχών συνοψίζονται στον Πίνακα Π21. Τέλος, σημαντικούς μηχανισμούς προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών στις απελευθερωμένες αγορές αποτελούν οι Ανεξάρτητες Αρχές, όπως η Συνήγορος του Πολίτη, η ΑΔΑΕ και η ΑΠΔΠΧ, η αρμοδιότητα των οποίων ωστόσο δεν αφορά τη λειτουργία των αγορών συνολικά, αλλά ένα τμήμα των επιπτώσεών τους στους καταναλωτές.

222. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας.

223. Επιτροπή Ανταγωνισμού (γενική αρμοδιότητα ρύθμισης αγορών).

224. Συνήγορος του Πολίτη (προστασία δικαιωμάτων χρηστών-καταναλωτών έναντι ΔΕΚΟ), Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών (απόρρητο των επικοινωνιών), Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (χρήση των προσωπικών δεδομένων), Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Π21. ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

ΣΥΝΘΕΣΗ	ΕΚΛΟΓΗ	ΘΗΤΕΙΑ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ
	ΕΕΤΤ (Ν.4070/2012)		
9 μέλη	Πρόεδρος – Αντιπρόεδροι: Υπουργικό Συμβούλιο (πρόταση Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής) Λοιπά μέλη: Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων	4 έτη	Έλεγχος – ρύθμιση - εποπτεία αγοράς Αποφάσεις (ατομικές – κανονιστικές) Έκδοση Κωδίκων Δεοντολογίας Εισηγήσεις – Γνωμοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών πράξεων Επιβολή προστίμων – διοικ.κυρώσεων Επίλυση διαφορών – διαιτησία Διενέργεια διαβουλεύσεων Οδηγίες – Συστάσεις Τήρηση Μητρώων κ.α.
	ΡΑΕ (Ν.4001/2011)		
7 μέλη	Απόφαση Υπ Περιβάλλοντος και Ενέργειας, μετά από (θετική) γνωμοδότηση επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας ΒτΕ	5 έτη	Παρακολούθηση - εποπτεία αγοράς Ασφάλεια εφοδιασμού Χορήγηση αδειών Ανάπτυξη υποδομών - παρακολούθηση προγράμματος ανάπτυξης Τιμολόγια μη-ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων Προστασία καταναλωτών *κ.α.*
	ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ (Ν. 3959/2011)		
8 μέλη	Πρόεδρος – Αντιπρόεδρος: Υπ.Συμβούλιο, μετά από γνώμη επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας ΒτΕ (θεσμική πρόβλεψη: Διάσκεψη Προέδρων ΒτΕ) Λοιπά μέλη και εισηγητές: Υπ. Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, μετά από γνώμη επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας ΒτΕ)	5 έτη	Αποφασιστική αρμοδιότητα σε ζητήματα παράβασης του γενικού δικαίου του ανταγωνισμού (υποθέσεις που παραπέμπονται από ΡΑΕ, ΕΕΤΤ) Γνωμοδοτήσεις (πολιτική ανταγωνισμού)

δ. Μέσα ρύθμισης

Η αναδιάρθρωση των ρυθμιστικών λειτουργιών μέσω της δημιουργίας ανεξάρτητων δομών οδήγησε στον εμπλουτισμό και στη μερική αντικατάσταση των κλασικών μεθόδων «*επιβολής*» από «ηπιότερα» («*soft*») εργαλεία ελέγχου (Pierre and Peters, 2000, σελ. 194-197). Η ιδιωτικοποίηση, κυρίως όσον αφορά το σκέλος της απελευθέρωσης των αγορών, συνοδεύτηκε από μια σημαντική μεταβολή στον τύπο και τα εργαλεία ρύθμισης, ενισχύοντας τα μέσα «*δευτερογενούς*» νομοθεσίας, όπως οι Κανονισμοί και οι Κώδικες. Οι κανόνες αυτοί θεωρείται ότι προσδίδουν ευελιξία στο σύστημα και επιτρέπουν την καλύτερη εξειδίκευση των ρυθμίσεων (Κάπρος, 2003, σελ. 103-104). Ωστόσο, η στροφή σε πρακτικές «*ήπιας ρύθμισης*» («*soft regulation*»), προσδίδει σχετική ασάφεια

στο ζήτημα των άμεσων (νομικών) κυρώσεων σε περίπτωση μη-συμμόρφωσης (Müller, 2001, σελ. 52˙ Δελλής, 2008β, σελ. 91-97). Ως προς τη διαδικασία, τα σχετικά κείμενα κυρώνονται κατά κανόνα από τον εποπτεύοντα Υπουργό (ΥΑ) και όχι από το νομοθετικό σώμα (Βουλή). Τα εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα και τα μέσα ρύθμισης και εφαρμογής των πολιτικών συνοψίζονται στον Πίνακα Π22.

Π22. ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΩΝ ΤΟΜΕΩΝ ΥΚΩ

ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ		ΕΕ		ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ	
Όργανα	**Μέσα ρύθμισης**	**Όργανα**	**Μέσα ρύθμισης**	**Όργανα**	**Μέσα ρύθμισης**
Κυβέρνηση Βουλή Διοίκηση	Νόμοι, ΠΔ, Υπ.Αποφάσεις	Ευρωπαϊκή Επιτροπή Συμβούλιο Κοινοβούλιο Επιτροπή Επικοινωνιών (COCOM) Σώμα Ευρ. Ρυθμιστών Ηλεκτρον. Επικοινωνιών (BEREC) Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER)	Συνθήκες Κανονισμοί Οδηγίες Αποφάσεις Συστάσεις Ανακοινώσεις	Διεθνείς οργανισμοί, Διεθνής Ένωση Τηλεπ/ών Διεθνής Αντιπροσωπεία Ενέργειας (ΙΕΑ)	Συμβάσεις Συμφωνίες Κανονισμοί Συστάσεις Πρωτόκολλα κ.λπ.
(Ανεξάρτητες) Ρυθμιστικές αρχές	Κανονιστικές αποφάσεις Κανονισμοί Κώδικες				

ε. Σχέση με πολιτικο-διοικητικό μηχανισμό

Η εξουσία και οι αρμοδιότητες των Ρυθμιστικών Αρχών δεν είναι πάντα σαφώς οριοθετημένες έναντι της κεντρικής διοίκησης και της κυβέρνησης. Ο *ανεξάρτητος* χαρακτήρας προσδιορίζεται τυπικά από το στοιχείο της προβλεπόμενης διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Η ανεξαρτησία νοείται κατ'αρχάς απέναντι στο κράτος (κυρίως απέναντι στην εκτελεστική εξουσία), ανάγοντας τη σχέση των Ρυθμιστικών Αρχών με το πολιτικο-διοικητικό σύστημα στο τυπικό σχήμα εκχώρησης αρμοδιοτήτων «*εντολέα–εντολοδόχου*» (*principal-agent*) (Thatcher, 2002˙ Thatcher and Sweet, 2003). Η ανεξαρτησία των Ρυθμιστικών Αρχών, ωστόσο, δεδομένου του τρόπου εκλογής των διοικητικών οργάνων αλλά και της σημαντικής εμπλοκής των εποπτευόντων Υπουργείων στις τελικές αποφάσεις, είναι σχετική.

Ανά τομέα, η εικόνα διαφέρει. Η ΕΕΤΤ εμφανίζει αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας από το πολιτικό σύστημα και διαθέτει σημαντική (αποφασιστική) δύναμη. Οι αρμοδιότητες της ΡΑΕ, παρότι μέχρι πρόσφατα ήταν κυρίως γνωμοδοτικού χαρακτήρα, από την ψήφιση του Ν. 4001/2011 ενισχύθηκαν με ουσιαστικές και αποφασιστικές εξουσίες. Ωστόσο, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο οι εποπτεύοντες Υπουργοί να προβαίνουν στη λήψη μέτρων πολιτικής χωρίς να έχει προηγηθεί σχετικός τεχνικός και οικονομικός έλεγχος από τις Ρυθμιστικές Αρχές, ή ακόμα να χρησιμοποιούν τις Αρχές αναλόγως της πολιτικής συγκυρίας, μεταθέτοντας την ευθύνη, ιδίως σε περιπτώσεις που οι αποφάσεις

ενέχουν πολιτικό κόστος.[225]

Πέραν της σκοπιμότητας ανεξαρτησίας των Ρυθμιστικών Αρχών, η αποσύνδεση από το πολιτικοδιοικητικό σύστημα θέτει σαφώς ζήτημα λογοδοσίας και νομιμοποίησης της δράσης τους (Majone, 1996, 1999, 2005˙ Κουλούρης, 2001˙ Thatcher, 2002˙ Thatcher and Sweet, 2003˙ Σπανού, 2008). Η ισορροπία αυτονομίας–ελέγχου φαίνεται εν προκειμένω να αντιστοιχεί σε μια (οιονεί) αντισταθμιστική σχέση μεταξύ της αποτελεσματικότητας και της νομιμοποίησης των Αρχών, ζήτημα που ωστόσο υπερβαίνει τους σκοπούς της παρούσης μελέτης. Η υπαγωγή στον (δημοκρατικό) πολιτικό έλεγχο θεωρείται ότι διασφαλίζεται εν μέρει μέσω των προβλέψεων υποχρέωσης υποβολής των Εκθέσεων Πεπραγμένων στους εποπτεύοντες Υπουργούς και στον Πρόεδρο της Βουλής, της δυνατότητας κλήσης σε ακρόαση από τις Επιτροπές της Βουλής και λοιπών ειδικότερων ρυθμίσεων.

στ. Σχέση με πολίτες και προστασία καταναλωτών

Οι σχέσεις των Ρυθμιστικών Αρχών με τους αποδέκτες/καταναλωτές αναπτύσσονται σε δύο επίπεδα, στο *έμμεσο* επίπεδο της (γενικής αρμοδιότητας) ρύθμισης των αγορών και στο *άμεσο* επίπεδο διαχείρισης των (ατομικών) προσφυγών και καταγγελιών. Όσον αφορά τη διάσταση της αγοράς, οι Αρχές, μέσω της ρύθμισης του ανταγωνισμού, θεωρητικώς προστατεύουν και προάγουν την ευημερία των καταναλωτών ως συνόλου (Παλαιολόγος, 2007). Σε επίπεδο άμεσων σχέσεων, οι Ρυθμιστικές Αρχές επιλαμβάνονται των καθημερινών ζητημάτων και των διαφορών που προκύπτουν μεταξύ καταναλωτών και παρόχων, στο πλαίσιο των συμβατικών σχέσεων (παράπονα, καταγγελίες, *κ.λπ.*). Η έμφαση από την πλευρά της ΕΕΤΤ και της ΡΑΕ φαίνεται να αποδίδεται κυρίως στο πρώτο σκέλος (ζητήματα ρυθμιστικής εποπτείας) και στο θέμα της ενημέρωσης και της πληροφόρησης των αποδεκτών. Παράλληλα, η διεξαγωγή δημόσιων διαβουλεύσεων βελτιώνει -θεωρητικώς τουλάχιστον- τους όρους διαφάνειας και συμμετοχής στις αποφάσεις.

Ωστόσο, το πεδίο και τα μέσα παρέμβασης των Ρυθμιστικών Αρχών αντιστοιχούν σε ένα προδιαγεγραμμένο πλαίσιο, από το οποίο απουσιάζουν σημαντικές αρμοδιότητες. Ενδεικτικά, ανά τομέα, η ΕΕΤΤ δεν έχει τη νομική δυνατότητα να επιβάλει επιστροφή χρημάτων στους καταναλωτές σε περίπτωση οικονομικών διαφορών με τους παρόχους (αρμοδιότητα πολιτικών δικαστηρίων), δεν εξετάζει διαφορές σχετικά με καταχρηστικούς όρους των συμβάσεων και δεν διαθέτει αρμοδιότητα εποπτείας ή υποβοήθησης των διαδικασιών εξώδικης επίλυσης των διαφορών μεταξύ των δύο μερών (αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Καταναλωτή) ή επίλυσης ζητημάτων αθέμιτου ανταγωνισμού και αθέμιτων εμπορικών πρακτικών (αρμοδιότητα πολιτικών δικαστηρίων).[226] Η ΡΑΕ επίσης δεν είναι αρμόδια για ατομικές υποθέσεις καταναλωτών (διαφορές αστικής ή εμπορικής φύσης), παρότι χειρίζεται σχετικές περιπτώσεις σε συνεργασία με το Συνήγορο του

225. Προσωπικές συνεντεύξεις.
226. Βλ. ιστοσελίδα ΕΕΤΤ (www.eett.gr).

Καταναλωτή, και δεν δύναται να υποχρεώσει τον πάροχο σε αποζημίωση ή αποκατάσταση της βλάβης των αποδεκτών.[227]

3.1.4 Ο ρόλος του Κοινοβουλίου

Η ιδιωτικοποίηση, εκτός από το σκέλος του κυβερνητικού ελέγχου, επηρέασε τις δυνατότητες ελέγχου του συστήματος παροχής των ΥΚΩ μέσω των κοινοβουλευτικών διαδικασιών. Οι εξελίξεις στη νομική μορφή και στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των ΔΕΚΟ έθεσαν τυπικά κάποιες εξ αυτών στον ιδιωτικό τομέα (ΟΤΕ), επιβάλλοντας διαφορετικές προϋποθέσεις ελέγχου, οι οποίες αποκλείουν εκ των πραγμάτων την ανάμιξη των οργάνων της Βουλής στις εσωτερικές λειτουργίες. Πέραν της αμφίβολης πρακτικά αξίας των προβλέψεων εμπλοκής της Βουλής στη λειτουργία των ΔΕΚΟ, η ανάγνωση των υφιστάμενων ρυθμίσεων επιβεβαιώνει την προτεινόμενη τάση υποχώρησης των μηχανισμών πολιτικού ελέγχου και δημοκρατικής λογοδοσίας.

Η διαδικασία αποσύνδεσης των επιχειρήσεων από την αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου ήταν σταδιακή. Ο Ν. 414/1996 (*Εκσυγχρονισμός των ΔΕΚΟ*) προέβλεπε την κατάθεση των Επιχειρησιακών και των Στρατηγικών Σχεδίων, του Συμβολαίου Διαχείρισης και της Έκθεσης Πεπραγμένων στην *Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων, Τραπεζών και Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας*, η οποία διατύπωνε γνώμη για την πορεία, τη διαχείριση και την καταλληλότητα των διοικητικών οργάνων των ΔΕΚΟ και μπορούσε να καλεί τα μέλη τους σε ακρόαση. Προφορικές ή έγγραφες πληροφορίες για τις δημόσιες επιχειρήσεις δύναντο επίσης να ζητήσουν οι αρμόδιες Εξεταστικές Επιτροπές από τους εποπτεύοντες Υπουργούς.[228] Ο Ν. 3429/2005 περιόρισε τις εν λόγω αρμοδιότητες, καθώς δεν περιέλαβε αντίστοιχη ρύθμιση και κατήργησε τις διατάξεις του Ν. 2414 σχετικά με τη συμμετοχή της Επιτροπής της Βουλής στις διαδικασίες επιλογής και ανανέωσης της θητείας των μελών των οργάνων διοίκησης.[229] Στην πράξη, η υποχρέωση ενημέρωσης για το πραγματοποιηθέν έργο τυπικά αναφέρεται πρωτίστως στη Γενική Συνέλευση των μετόχων, στην οποία λογοδοτούν (άμεσα) τα διοικητικά όργανα των επιχειρήσεων.

227. Ν. 4001/2008, άρθρ. 24. Η ΡΑΕ έχει τη δυνατότητα επιβολής προστίμου μόνο σε περίπτωση παραβίασης των όρων του θεσμικού πλαισίου, όχι σε μεμονωμένες περιπτώσεις αντιδικίας μεταξύ καταναλωτών και επιχειρήσεων.

228. Βλ. Έκθεση Τμήματος νομοτεχνικής επεξεργασίας σχεδίων και προτάσεων νόμων Βουλής των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «*Για τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ*» (Ν.2414/1996), σελ.7.

229. Άρθρ. 20, παρ. 5, περ. α.

3.1.5 Κοινωνικός και μετοχικός έλεγχος: από την κοινωνικοποίηση στην εταιρική διακυβέρνηση

Η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ προκάλεσε αναδιατάξεις των ορίων και του πλαισίου άσκησης του κοινωνικού και του εταιρικού ελέγχου. Η τυπική απεμπλοκή του κράτους από την επιλογή και τον έλεγχο των διοικήσεων και η μεταβίβαση των σχετικών δικαιωμάτων στη Γενική Συνέλευση των μετόχων συνεπάγεται κατ'αρχάς τη μετατόπιση του άξονα λογοδοσίας από την κυβέρνηση (και εμμέσως τους πολίτες) προς τους μετόχους (Yarrow, 1986, σελ. 329-330˙ Pagoulatos, 2005, σελ. 366). Ο αποφασιστικός πόλος μετακινήθηκε εν προκειμένω από το πολιτικό σύστημα (συλλογική λειτουργία) στο επιχειρησιακό επίπεδο λήψης αποφάσεων (ΓΣ μετόχων). Στην ίδια κατεύθυνση, παρατηρείται σταδιακός περιορισμός της άμεσης συμμετοχής των παραγωγικών και των κοινωνικών φορέων στις ΔΕΚΟ και αντίστοιχη ενίσχυση της πλευράς του μετοχικού ελέγχου. Η Γενική Συνέλευση αποτελεί το ανώτατο αποφασιστικό όργανο, στο οποίο υποβάλλονται οι Εκθέσεις Διαχείρισης, Πεπραγμένων, *κ.λπ.*, προκειμένου να αξιολογηθεί και να εγκριθεί η δράση των επιχειρήσεων.

Όσον αφορά το ποιοτικό σκέλος της μεταβολής, οι έννοιες της *εταιρικής* και της *πολιτικής-κοινωνικής* λογοδοσίας αντιστοιχούν σε διαφορετικά κριτήρια ευθύνης και αξιολόγησης. Η Γενική Συνέλευση των μετόχων εμφανίζει περιορισμένες δυνατότητες ως προς το εύρος των συμφερόντων που δύναται να εκπροσωπήσει, αλλά και σημαντική διαφοροποίηση ως προς τη φύση των εκπροσωπούμενων αιτημάτων, τα οποία συνδέονται κυρίως με συγκεκριμένες (μικροοικονομικές) επιδιώξεις, όπως η αύξηση της κερδοφορίας και των διανεμόμενων μερισμάτων. Δεδομένων των περιθωρίων επίτευξης απαρτίας, της πλειοψηφικής διαδικασίας λήψης των αποφάσεων και της άνισης κατανομής και διασποράς των μετοχών, η αντιπροσωπευτικότητα του οργάνου εμφανίζεται στην πράξη ακόμα πιο περιορισμένη. Η πολιτική του «*λαϊκού καπιταλισμού*», η οποία εφαρμόστηκε σε άλλες χώρες[230] και από μια άποψη θα μπορούσε να αντισταθμίσει εν μέρει το έλλειμμα κοινωνικού ελέγχου και δημοκρατικής συμμετοχής (Vickers and Wright, 1989, σελ. 5-6), στην ελληνική περίπτωση δεν είχε απήχηση και εφαρμογή (Καζάκος, 1993). Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο λειτουργίας των ιδιωτικοποιημένων ΔΕΚΟ, η υπόθεση άσκησης ουσιαστικού κοινωνικού ελέγχου και δημοκρατικής λογοδοσίας είναι σαφώς αδύναμη.

230. Βλ. για παράδειγμα τα αντίστοιχα προγράμματα ιδιωτικοποίησης στη Γαλλία και τη Μ.Βρετανία (Grout, 1994˙ Feigenbaum et al., 1999, σελ. 161-162).

3.1.6 Απεμπλοκή ή ενίσχυση του κράτους; Τυπικές, ουσιαστικές και αφανείς λειτουργίες

Η κεντρική λογική της ιδιωτικοποίησης παραπέμπει στην προσπάθεια απεμπλοκής του κράτους από το πεδίο άμεσου ελέγχου ορισμένων δραστηριοτήτων και της μετακίνησής τους στη σφαίρα της αγοράς. Σε επίπεδο τυπικών προβλέψεων λειτουργίας των τομέων και των επιχειρήσεων παροχής των ΥΚΩ, ο στόχος επιτεύχθηκε σε σημαντικό βαθμό μέσω της εφαρμογής των προγραμμάτων απελευθέρωσης και αποκρατικοποίησης (α). Ωστόσο, η «ποσοτική» υποχώρηση του κράτους συνοδεύτηκε από μια αντίρροπη «ποιοτική» τάση διεύρυνσης του παρεμβατικού (ρυθμιστικού–εποπτικού) του ρόλου (β). Η σχετικοποίηση των ορίων αρμοδιότητας μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα μετέβαλαν σε δεύτερο επίπεδο τα χαρακτηριστικά της τριμερούς σχέσης (*κράτος–πολίτες–ΔΕΚΟ*), καθιστώντας τον εντοπισμό της πολιτικής ευθύνης στη διαχείριση των επιμέρους ζητημάτων συχνά ασαφή (γ).

α. Οι τυπικές αναδιατάξεις

Το πεδίο παρέμβασης του κράτους στη λειτουργία των (απελευθερωμένων) τομέων των ΥΚΩ βάσει πολιτικών κριτηρίων κατοχυρώνεται σε όρους προστασίας και εγγύησης της κοινής ωφέλειας (εποπτεία – ρύθμιση). Ο τρόπος εξειδίκευσης αυτής της πρόβλεψης στην πράξη, όπως έχει ήδη αναλυθεί, ανταποκρίνεται στο σχήμα της κρατικής παρέμβασης εν είδει χάραξης της γενικής πολιτικής, έμμεσης εποπτείας ή αρμοδιότητας τελικής έγκρισης ορισμένων αποφάσεων. Σε αυτά τα δεδομένα, η αντιμετώπιση των ΔΕΚΟ ως μηχανισμών άσκησης δημόσιων (κοινωνικών και οικονομικών) πολιτικών μεταβλήθηκε, καθώς κυρίαρχη είναι πλέον η αντίληψη του ρόλου των επιχειρήσεων και της σχέσης με το κράτος σε επίπεδο αποτελεσματικότητας επιχειρηματικής μονάδας και λειτουργίας της αγοράς. Η σταδιακή απεμπλοκή του πολιτικο-διοικητικού συστήματος από το πεδίο του άμεσου ελέγχου των επιχειρήσεων και των αγορών συνοδεύτηκε επίσης από τη μερική εκχώρηση και την ανακατανομή των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων εντός του κρατικού μηχανισμού, εμπλουτίζοντας το σχήμα εποπτείας με παράλληλες δομές και ενδιάμεσους μηχανισμούς ελέγχου, ιδίως στον τομέα της ενέργειας (ρυθμιστικές αρχές, διαχειριστές δικτύου διανομής και συστήματος μεταφοράς, λειτουργός αγοράς *κ.λπ.*).

β. Διεύρυνση των ποιοτικών διαστάσεων της παρέμβασης

Πέραν της τεχνικής διάστασης του περιορισμού της παρουσίας του κράτους στη λειτουργία των αγορών και στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων, οι τομείς των ΥΚΩ παραμένουν κρίσιμα πεδία άσκησης δημόσιας πολιτικής (Ernst 1994, σελ. 53), συνθήκη που προϋποθέτει την κρατική εμπλοκή, ως κεντρικό σημείο ρύθμισης του συστήματος. Υπό αυτήν την οπτική, παρά τη φαινομενική τάση υποχώρησης, η πολιτική ευθύνη όχι μόνο δεν αποδυναμώνεται αλλά εμφανίζεται διευρυμένη και επιτακτικότερη, εν όψει

των δυνητικών κινδύνων που εγκυμονεί το καθεστώς της αγοράς για τα συμφέροντα των αποδεκτών και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 27-28˙ Sullivan, 1987, σελ. 461˙ Letwin, 1998, σελ. 43-44˙ Ramsey, 2006). Η εμπειρία αποδεικνύει εν πολλοίς ότι η κρατική επιρροή στους τομείς των ΥΚΩ παρέμεινε σημαντική μετά την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης (Vickers and Wright, 1989, σελ. 26-28˙ Grande, 1994˙ Wright, 1994α, σελ. 37-40), ενώ ιδίως κατά τα πρώτα στάδια εφαρμογής των προγραμμάτων, παρατηρήθηκε διεύρυνση του πεδίου (διαδικαστικής) παρέμβασης, φαινόμενο που έχει χαρακτηριστεί ως «*παράδοξο της ιδιωτικοποίησης*» (Παγουλάτος, 2000).

Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης, παράλληλα με την *ποσοτική* υποχώρηση του δημόσιου τομέα, επηρέασαν την *ποιοτική* υπόσταση των λειτουργιών του. Εν προκειμένω, η φαινομενική «συρρίκνωση» του κράτους στην πράξη οδήγησε όχι σε καθαρή υποχώρηση, αλλά μάλλον στη μετατροπή του ρόλου και των μέσων παρέμβασης (Pierre and Peters, 2000˙ Lemaire, 2006). Επιγραμματικά, οι ποιοτικοί μετασχηματισμοί αφορούν μια δέσμη παράλληλων διαδικασιών μετάβασης από: την *ιδιοκτησία* στη *ρύθμιση* (Majone, 1993, 1994˙ Müller and Wright, 1994˙ Levi-Faur, 1998˙ Newbery, 2004), την *παραγωγή* στην *παροχή* (Jeannot 1998), την *κυβέρνηση* στη *διακυβέρνηση* (Richardson, 1994, σελ. 193), την *(άμεση) παροχή υπηρεσιών* στον *ανταγωνισμό* (Levi-Faur, 2000) και το «*κορπορατιστικό*» στο «*πλουραλιστικό*» μοντέλο λήψης των αποφάσεων (Majone, 1993, σελ. 29) (Διάγραμμα Δ34).

Σε αυτά τα δεδομένα, ο (ιδεο)τύπος του «*ρυθμιστικού κράτους*» αποδίδει τη νέα ισορροπία στις σχέσεις κράτους και κοινωνίας/αγοράς (Majone, 1994, 1999˙ Müller, 2001). Σε επίπεδο αγοράς, ο όρος *επαναρρύθμιση (re-regulation)* αποτυπώνει αντίστοιχα το πλαίσιο της ποιοτικής αναθεώρησης των λειτουργιών, παρά ο συνήθως χρησιμοποιούμενος όρος *απορρύθμιση* (*deregulation*) (Majone, 1993, 1994˙ Wright, 1993, σελ. 182 *κ.επ.* ˙ Héritier, 2001). Υπό αυτήν την οπτική, η ευθύνη του κράτους στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης δεν περιορίστηκε, αλλά μετασχηματίστηκε και ενσωματώθηκε σε διαφορετικές πολιτικές και μηχανισμούς παρέμβασης.

Δ34. ΠΟΙΟΤΙΚΟΙ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ιδιοκτησία	→	ρύθμιση
παραγωγή	→	παροχή
παροχή υπηρεσιών	→	ανταγωνισμός
κυβέρνηση	→	διακυβέρνηση
ρύθμιση	→	επαναρύθμιση
κορπορατισμός	→	πλουραλισμός

γ. Αφανείς λειτουργίες και η αναπαραγωγή των άτυπων πρακτικών

Ανεξαρτήτως των τυπικών προβλέψεων του πλαισίου λειτουργίας των αγορών και των επιχειρήσεων παροχής των ΥΚΩ, τα περιθώρια παρέμβασης του πολιτικού συστήματος (κυρίως των κυβερνήσεων) παραμένουν ακόμα σημαντικά. Το ενδεχόμενο ανάπτυξης ισχυρών άτυπων δικτύων άσκησης ελέγχου, παρά τη φαινομενική απεμπλοκή των εποπτεύοντων Υπουργών (Foster and Plowden, 1996, σελ. 100-101) είναι υπαρκτό στην ελληνική περίπτωση. Το κράτος, μέσω τυπικών ή αφανών διαδικασιών, συνεχίζει να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, χρησιμοποιώντας τις επιχειρήσεις για την εξυπηρέτηση όχι μόνο των επίσημων στόχων πολιτικής αλλά και άλλων σκοπιμοτήτων. Από μια πλευρά, εκτιμάται μάλιστα ότι το μεικτό καθεστώς ιδιοκτησίας οδήγησε στη στρέβλωση οι επιχειρήσεις να αντιμετωπίζονται από τις κυβερνήσεις κατά περίπτωση ως δημόσιες ή ιδιωτικές, αναλόγως της συγκυρίας και των συμφερόντων που επιδιώκεται κάθε φορά να εξυπηρετηθούν.[231]

Ανά τομέα, ο βαθμός παρέμβασης των πολιτικών και κυβερνητικών οργάνων διαφέρει. Στον ΟΤΕ σημειώθηκε σημαντική ενίσχυση της ανεξαρτησίας των διοικήσεων έναντι των πολιτικών τους προϊσταμένων, με ορόσημο την εισαγωγή της Deutsche Telekom στο ιδιοκτησιακό και διοικητικό σχήμα και τη σταδιακή απόκτηση του πλειοψηφικού μεριδίου του κεφαλαίου της εταιρείας. Στη ΔΕΗ, εκτιμάται ότι ακόμα η άποψη της κυβέρνησης στα εσωτερικά θέματα είναι σημαντική και η εμπλοκή του κράτους, παρότι σταδιακά αποδυναμώνεται, παραμένει έντονη και καθοριστική.[232] Η ΕΥΔΑΠ σε ακόμα μεγαλύτερο βαθμό θεωρείται συνδεδεμένη με την κυβέρνηση, διατηρώντας εν πολλοίς τον (ιεραρχικό) χαρακτήρα «κρατικής» επιχείρησης.[233] Πέραν των τυπικών προβλέψεων, γενική διαπίστωση παραμένει η διατήρηση στοιχείων του παρεμβατικού κράτους και του προϋπάρχοντος «κομματισμού», τα οποία διαδραματίζουν ακόμα σημαντικό –αν και ενδεχομένως όχι τόσο πρόδηλο πλέον- ρόλο, ιδίως στις περιπτώσεις της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ. Παράλληλα με τη δυσκολία αποβολής της νοοτροπίας χρησιμοποίησης των επιχειρήσεων από το πολιτικό σύστημα ως «προέκτασης» του κρατικού μηχανισμού, συναφής αντίσταση εκχώρησης αρμοδιοτήτων και διατήρησης του ελέγχου παρατηρείται (και) στο επίπεδο λειτουργίας των Ρυθμιστικών Αρχών.[234]

δ. Α(πο)πολιτικοποίηση και ζητήματα λογοδοσίας–νομιμοποίησης

Ο αναπροσδιορισμός του εύρους και του περιεχομένου της κρατικής παρουσίας στους τομείς των ΥΚΩ μετέβαλε όχι μόνο τα τεχνικά μέσα και το περιεχόμενο της παρέμβασης, αλλά και τις διαδικασίες λήψης των πολιτικών αποφάσεων, τους μηχανισμούς υλοποίησης και τα κριτήρια λογοδοσίας και ελέγχου. Όσον αφορά κατ'αρχάς το επίπεδο

231. Προσωπικές συνεντεύξεις.
232. Προσωπικές συνεντεύξεις.
233. Προσωπικές συνεντεύξεις.
234. Προσωπικές συνεντεύξεις.

των πολιτικών αποφάσεων, η διάχυση των αρμοδιοτήτων τόσο καθέτως (ΕΕ) όσο και οριζοντίως (Ρυθμιστικές Αρχές, ΔΕΔΔΗΕ, ΑΔΜΗΕ, ΛΑΓΗΕ) κατέστησε πιο σύνθετο και εν μέρει ασαφή τον καταμερισμό μεταξύ των κέντρων σχεδιασμού της πολιτικής και αντιστοίχως τον εντοπισμό της πολιτικής ευθύνης. Το σχήμα λογοδοσίας *εντολέα-εντολοδόχου* από το κράτος στις επιχειρήσεις εμπλουτίστηκε από ενδιάμεσα επίπεδα (ΕΕ, Ρυθμιστικές Αρχές) και παράλληλους πόλους λογοδοσίας (μέτοχοι), αυξάνοντας τη συνθετότητα του δικτύου των σχέσεων και της ροής του ελέγχου.

Με κριτήριο τη φύση των μηχανισμών διαχείρισης, η δημιουργία των Ρυθμιστικών Αρχών οδήγησε στην «*αναδιανομή*» της εξουσίας στο εσωτερικό του κράτους, από τους εκλεγμένους πολιτικούς στους «*ειδικούς*» (Thatcher, 1999α, σελ. 24). Η εξουσία εν προκειμένω (ανα)κατευθύνθηκε από το πεδίο της πολιτικής σε αυτό της εξειδικευμένης/τεχνικής γνώσης, από-πολιτικοποιώντας ως ένα βαθμό τις σχετικές λειτουργίες. Ωστόσο, η εκχώρηση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε μηχανισμούς και δομές που δεν υπόκεινται με άμεσο τρόπο στον έλεγχο των δημοκρατικά εκλεγμένων (αντιπροσωπευτικών) οργάνων δημιουργεί προβλήματα νομιμοποίησης και λογοδοσίας και εκθέτει το σύστημα στα προβλήματα και τις πιθανές στρεβλώσεις του σχήματος *εντολέα–εντολοδόχου* (Majone, 1999˙ Thatcher, 2002˙ Thatcher and Sweet, 2003). Το κενό αυτό έχει υποστηριχθεί ότι καλύπτεται (εν μέρει) μέσω της αποτελεσματικότητας της δράσης των αρχών («*νομιμοποίηση μέσω του αποτελέσματος*») και της υπαγωγής των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων σε συγκεκριμένο πλαίσιο κανόνων και ελέγχων («*διαδικαστική νομιμοποίηση*») (Thatcher and Sweet, 2003, σελ. 18-19). Σε κάθε περίπτωση όμως, ανεξαρτήτως της εγκυρότητας αυτής της άποψης, οι εν λόγω διαδικασίες πόρρω απέχουν από τους πολιτικούς μηχανισμούς ελέγχου και δημοκρατικής νομιμοποίησης των πολιτικών αποφάσεων.

Όσον αφορά την πλευρά των επιχειρήσεων, η ευθύνη των διοικητικών οργάνων πλέον νοείται πρωτίστως απέναντι στους μετόχους, καθώς το κέντρο βάρους τείνει να μετατοπίζεται από το εξωτερικό (πολιτικό) στο εσωτερικό (επιχειρησιακό) επίπεδο. Αντίστοιχη τάση παρατηρείται στο πεδίο των σχέσεων με τους αποδέκτες, παρότι έχει υποστηριχθεί, κυρίως στο πλαίσιο του *Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ,* ότι η λογοδοσία είναι δυνατό να διασφαλιστεί και μέσω άλλων μηχανισμών, όπως της «*επιλογής*» των καταναλωτών και του ελέγχου των μετόχων («*stakeholderism*») (Pierre and Peters, 2000, σελ. 67). Ωστόσο, η διαφορά στον τρόπο προσέγγισης της (πολιτικής) λογοδοσίας ως διαδικασίας υπαγωγής των πράξεων των αποφασιζόντων στον έλεγχο των πολιτών και της (αγοραίας) ανταπόκρισης ως προσαρμογής στη ζήτηση και τις εξατομικευμένες ανάγκες (Jeannot, 1998, σελ. 94), δίνει ένα μέτρο της απόκλισης του εύρους και της λογικής των δύο μηχανισμών.

Στο επίπεδο των άτυπων παρεμβάσεων, η αναζήτηση της πολιτικής ευθύνης και οι προϋποθέσεις λογοδοσίας είναι σαφώς πιο δύσκολο να αναπτυχθούν σε συγκεκριμένη βάση. Η (μερική) αποσύνδεση της πολιτικής και της οικονομικής διάστασης της κρατικής

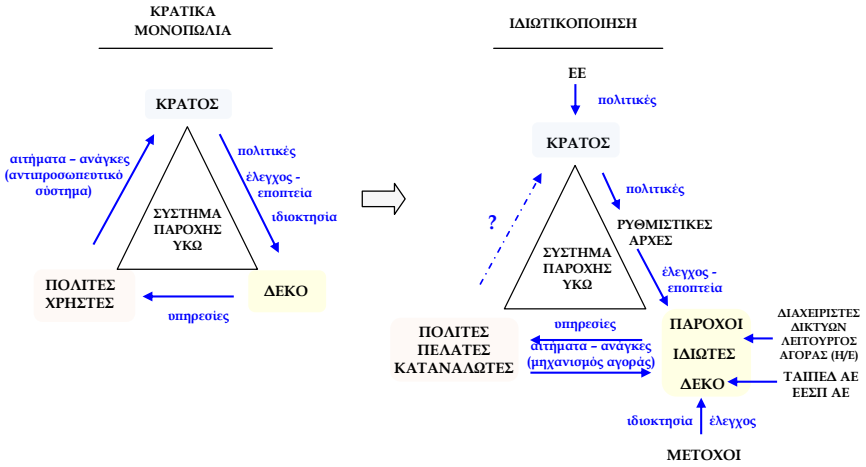
παρέμβασης περιπλέκει τους όρους και τη φύση των αντίστοιχων λειτουργιών και σε δεύτερο επίπεδο τον εντοπισμό της ευθύνης των αποφάσεων των οργάνων και των μηχανισμών που μεσολαβούν από το κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο μέχρι την αγορά. Στο βαθμό ιδίως που οι πολιτικοί συντηρούν και εν πολλοίς ενισχύουν τις δυνατότητες εμπλοκής στη λειτουργία των αγορών και των επιχειρήσεων εκτός του επίσημου πλαισίου, η επικαλούμενη «υποχώρηση του κράτους» κινδυνεύει να νοείται επιλεκτικώς, μάλλον ως προς το σκέλος της ευθύνης. Στο πλαίσιο αυτό, το ζήτημα ελέγχου των άτυπων πολιτικών/κομματικών παρεμβάσεων επανέρχεται οξυμμένο, τόσο σε επίπεδο ανεξαρτησίας των ρυθμιστικών θεσμών όσο και στο πεδίο των ενδοεπιχειρησιακών λειτουργιών. Ο έλεγχος εν προκειμένω ενδέχεται να ασκείται κατ'ουσίαν από την πολιτική ηγεσία, χωρίς όμως να υφίσταται αντίστοιχη πρόβλεψη ή αξίωση απόδοσης ευθυνών, παρά μόνο για το πεδίο του τυπικού ελέγχου, το οποίο συρρικνώνεται.

Η τάση α(πο)πολιτικοποίησης διαφαίνεται τέλος σε επίπεδο ορολογίας και συμβολισμών, καθώς τα πολιτικά ή ιδεολογικά στοιχεία, τα οποία εμφανίστηκαν με ιδιαίτερη ένταση στο πολιτικοποιημένο περιβάλλον της δεκαετίας του 1980 (*π.χ.* οι αναφορές στον «*εκδημοκρατισμό*» του δημόσιου τομέα, στην κοινωνική ιδιοκτησία, στο δημοκρατικό έλεγχο, στην κοινωνικοποίηση των μέσων παραγωγής, *κ.λπ.*), σταδιακά εκλείπουν και αντικαθίστανται από μάλλον τεχνικούς (ουδέτερους) όρους, όπως ο εκσυγχρονισμός και η αποδοτικότητα. Ως εκ τούτου, οι πολιτικές διαστάσεις τόσο του ρόλου του κράτους, όσο και της κοινωνικής και οικονομικής λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ αποδυναμώνονται και συνδέονται με διαφορετικές αξιακές αναφορές.

Εν συνόψει, η υπόθεση της *απο-πολιτικοποίησης* φαίνεται ότι δεν αφορά τόσο το πεδίο και το εύρος της κρατικής παρέμβασης, αλλά κυρίως τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των λειτουργιών και τα κριτήρια των αποφάσεων. Οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες ασκούνται πλέον με έμμεσο τρόπο και εμφανίζουν περισσότερο τεχνικό και οικονομικό χαρακτήρα. Η δυνατότητα (τυπικής ή άτυπης) πολιτικής εμπλοκής σε γενικό επίπεδο παραμένει σημαντική, δεν αντιστοιχεί όμως πάντα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο ευθύνης και λογοδοσίας. Επίσης, σε αντίθεση με το δημόσιο καθεστώς, τα κριτήρια παροχής των ΥΚΩ αφορούν πρωτίστως τις τεχνικές παραμέτρους αποδοτικότητας και λιγότερο τις προτεραιότητες κοινωνικής–πολιτικής φύσης.

Η σχέση *αποδεκτών–επιχειρήσεων* στο πλαίσιο αυτό αναπροσδιορίζεται συναρτήσει των μεταβολών του ρόλου, της λειτουργίας και των αναμονών έναντι του διαμεσολαβητικού θεσμού (κράτος). Συναφώς, η κοινωνική κριτική δεν απευθύνεται τόσο στις κυβερνητικές αποφάσεις αλλά κυρίως στη λειτουργία της αγοράς (Twine, 1994, σελ. 90), για την οποία υπεύθυνες είναι πρωτίστως οι (ενδιάμεσες) Ρυθμιστικές Αρχές. Σε αντιπαραβολή με το καθεστώς των κρατικών μονοπωλίων, οι πολιτικοί δεσμοί των αποδεκτών με τις επιχειρήσεις μέσω του ελέγχου του πολιτικού συστήματος αποδυναμώνονται, μεταβάλλοντας αντίστοιχα τις ροές και τους πόλους του σχήματος αλληλεπίδρασης μεταξύ κράτους-αγοράς-πολιτών (Διάγραμμα Δ35).

Δ35. ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΑΓΟΡΑΣ-ΠΟΛΙΤΩΝ



3.2 Σχέσεις αποδεκτών – επιχειρήσεων: αγορά και καταναλωτές

Εστιάζοντας στο μίκρο-επίπεδο της σχέσης ΔΕΚΟ-πολιτών, η ιδιωτικοποίηση είχε ως αποτέλεσμα τον αναπροσδιορισμό του ρόλου των αποδεκτών εντός του συστήματος παροχής των ΥΚΩ και του πλαισίου της άμεσης συναλλαγής με τους μηχανισμούς παροχής. Η ενίσχυση των οικονομικών–εμπορικών στοιχείων της σχέσης και η επίδραση του ανταγωνισμού θεωρήθηκαν παράγοντες «*ενδυνάμωσης*» των αποδεκτών ως πελατών/καταναλωτών, σε σχέση με τον (περισσότερο παθητικό) ρόλο στο κρατικομονοπωλιακό καθεστώς (κεφ. 3.2.1). Η νέα αντίληψη ενσωματώθηκε χαρακτηριστικά στον τρόπο αντιμετώπισης του κοινού από τις ΔΕΚΟ ως πολιτική «*στροφής στον πελάτη*» (κεφ. 3.2.2). Οι αποδέκτες, υπό την ιδιότητα των *πελατών/καταναλωτών,* προσέλαβαν νέα χαρακτηριστικά (κεφ. 3.2.3), ενώ αναπροσδιορίστηκε αναλόγως το πλαίσιο των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των δύο πλευρών (κεφ. 3.2.4) και οι όροι παροχής των υπηρεσιών (κεφ. 3.2.5).

3.2.1 «Κυρίαρχοι» καταναλωτές και η υπόθεση της «ενδυνάμωσης»

Η επιχειρηματολογία και τα αναμενόμενα οφέλη της ιδιωτικοποίησης συνδέθηκαν, μεταξύ άλλων, με την αναβάθμιση του ρόλου των αποδεκτών των ΥΚΩ, υπόθεση η οποία εκφράστηκε ως *ενδυνάμωση* και *κυριαρχία* του καταναλωτή στην ανταγωνιστική αγορά. Η έννοια της «*κυριαρχίας του καταναλωτή*» (Hutt, 1940), παρότι εμφανίζει

μερικώς συνάφεια με αυτήν του «*κυρίαρχου ψηφοφόρου*» (πλουραλιστικό μοντέλο καθολικής ψηφοφορίας), στην προσέγγιση της αγοράς παραπέμπει σε μια ενδυναμωμένη (συγκριτικά) εκδοχή του υποκειμένου (Hirschman, 1982, σελ. 183-184). Η «*κυριαρχία*» του καταναλωτή απορρέει εν προκειμένω από την υπόθεση καθορισμού της παραγωγής βάσει της ζήτησης και όχι μέσω κεντρικού σχεδιασμού από το κράτος (Lindblom, 1977, σελ. 106˙ Σπανού, 2000, σελ. 453-457). Σε αντιδιαστολή με τον αποδυναμωμένο ρόλο των αποδεκτών στο σύστημα του μονομερούς (*εκ των άνω*) προσδιορισμού της προσφοράς των υπηρεσιών (κρατικό μονοπώλιο), στην ανταγωνιστική αγορά οι καταναλωτές θεωρείται ότι κατευθύνουν ελεύθερα τις λειτουργίες της ζήτησης, αναλόγως των ατομικών τους προτιμήσεων. Με αυτόν τον τρόπο, επιχειρείται να αμβλυνθεί η ασυμμετρία ισχύος μεταξύ παρόχων–καταναλωτών, οδηγώντας στην *ενδυνάμωση* των τελευταίων, εκπεφρασμένη ως: επιλογή, αυτονομία, ατομικότητα, καλύτερη ανταπόκριση, λογοδοσία, βελτιωμένη ποιότητα, δυνατότητα «εξόδου», συμμετοχή, «έκφραση», διαπραγμάτευση, πληροφόρηση, αναγνώριση της υποκειμενικότητας των αναγκών και δικαίωμα αποζημίωσης (Potter, 1988˙ Handler, 1996˙ Σπανού, 2000, σελ. 458 *κ.επ.*).

Στο πλαίσιο των δημόσιων πολιτικών, η ενδυνάμωση των χρηστών νοείται ως δυνατότητα επιρροής («*δύναμη*») επί της φύσης της υπηρεσίας, της ποσότητας και του προμηθευτή, προσεγγίζοντας τα άτομα ως ενεργούς παράγοντες των διαδικασιών διαμόρφωσης των αποφάσεων («*βασίλισσες*») και όχι ως παθητικούς αποδέκτες («*πιόνια*») (Le Grand, 2003, σελ. 74-75). Η εξισορρόπηση της (ανισοβαρούς) σχέσης ισχύος μεταξύ χρηστών και προμηθευτών περνάει μέσω δύο βασικών μηχανισμών: τη δυνατότητα (ατομικής ή συλλογικής) *έκφρασης* και τη δυνατότητα *εξόδου* (στο ίδιο, σελ. 82-84). Στο βαθμό που η δυνατότητα *εξόδου* θεωρείται ισχυρότερο μέσο από αυτήν της *έκφρασης* (Lane, 2000, σελ. 181-182), η ανταγωνιστική αγορά υπονοεί περισσότερη δύναμη για τα υποκείμενα του αντίστοιχου δικαιώματος από ό,τι η δημόσια διαχείριση (κρατικό μονοπώλιο).

Παράλληλα με την ελευθερία *εξόδου,* σημαντική είναι η έννοια της *επιλογής* μεταξύ εναλλακτικών υπηρεσιών και παρόχων (Le Grand and Bartlett, 1993, σελ. 15-18). Το περιγραφόμενο σχήμα έχει σαφή αναφορά σε οικονομικά φιλελεύθερες σχολές σκέψεις, προβάλλοντας ως κεντρικό επιχείρημα ενδυνάμωσης του καταναλωτή την ελευθερία *επιλογής* και τη βελτίωση των τιμών και της ποιότητας των υπηρεσιών μέσω της λειτουργίας του ανταγωνισμού (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 23-24˙ Handler, 1996, σελ. 78). Στη βάση αυτών των υποθέσεων, η ιδιωτικοποίηση των ΥΚΩ, στο βαθμό που ενισχύει το στοιχείο του ανταγωνισμού, εμφανίζεται ως μηχανισμός ενδυνάμωσης των αποδεκτών.

3.2.2 Αγορά και αλλαγή νοοτροπίας στις ΔΕΚΟ: η «στροφή στον πελάτη»

Η απελευθέρωση των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας και η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ οδήγησε σε σημαντικές μεταβολές στον τρόπο προσέγγισης και αντιμετώπισης των αποδεκτών. Σε θεσμικό επίπεδο, σημείο αναφοράς αποτέλεσε ο Ν. 2414/1996, ο οποίος εισήγαγε μια νέα αντίληψη για τη σχέση των ΔΕΚΟ με τους καταναλωτές και το πολιτικό σύστημα (Spanou 2008, σελ. 157). Με το νόμο αυτό καθιερώθηκαν οι *Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές* (ΧΥΚ) και η κατάρτιση *δεικτών μέτρησης της ποιότητας* των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθιστώντας τις επιχειρήσεις υπεύθυνες απέναντι στο κοινό και συνδέοντας για πρώτη φορά με τρόπο σαφή τα δικαιώματα των αποδεκτών με συγκεκριμένες υποχρεώσεις και διαδικασίες διασφάλισης. Οι ΧΥΚ προέβλεπαν καθορισμένες δεσμεύσεις των ΔΕΚΟ έναντι των αποδεκτών και υποχρέωση αποζημίωσης σε περίπτωση μη-τήρησής τους. Την ίδια περίοδο, αντίστοιχες ενδείξεις αλλαγής νοοτροπίας εντοπίζονται στην πλευρά των επιχειρήσεων, οι οποίες θα μπορούσαν γενικώς να αποδοθούν ως πολιτική «*στροφής στον πελάτη*».

Π23. ΓΕΝΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΧΥΚ

1. Περιγραφή των τεχνικών χαρακτηριστικών της παρεχόμενης υπηρεσίας ή προϊόντος και των χρονικών ορίων εντός των οποίων παρέχονται.
2. Προσδιορισμός των χρονικών ορίων εντός των οποίων πρέπει να παρέχεται η υπηρεσία μετά την σχετική αίτηση του καταναλωτή και πρόβλεψη αποζημίωσης για την ενδεχομένη μη εμπρόθεσμη παροχή της υπηρεσίας.
3. Προσδιορισμός επαρκούς χρονικού ορίου εντός του οποίου ο καταναλωτής υποχρεούται να εκπληρώσει τις οικονομικές υποχρεώσεις προς την ΔΕΚΟ (λογαριασμοί), εφόσον πρόκειται για παροχή γενικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.
4. Περιγραφή των διαδικασιών πρόσβασης των καταναλωτών στις πληροφορίες που αφορούν την παρεχόμενη υπηρεσία.
5. Απλούστευση, στο μέτρο του δυνατού, των διοικητικών διαδικασιών.
6. Καθιέρωση, όπου δεν υπάρχουν, και ορθολογικοποίηση των υφιστάμενων διαδικασιών Επίλυσης Διαφορών μεταξύ ΔΕΚΟ και καταναλωτών.
7. Μέριμνα για τη διευκόλυνση εκπλήρωσης οικονομικών υποχρεώσεων σε οικονομικά αδύναμες ομάδες καταναλωτών με ιδιαίτερη έμφαση στους ηλικιωμένους, πολυτέκνους, άτομα με ειδικές ανάγκες κ. ο. κ.
8. Μέριμνα για τη συντήρηση και τον διαρκή εκσυγχρονισμό του εξοπλισμού και των μέσων με τα οποία παρέχονται οι υπηρεσίες.
9. Πρόβλεψη προτύπων ελέγχων και ενημέρωση μέσω ειδικών εντύπων για τα αποτελέσματα των τακτικών ελέγχων (π.χ. πληροφορίες για την συντήρηση του δικτύου ύδρευσης, των μέσων μαζικής μεταφοράς κ. ο. κ.).
10. Ειδική μέριμνα για την πρόσβαση στις παρεχόμενες υπηρεσίες όλων των ατόμων που έχουν ειδικές ανάγκες και εξαιτίας αυτών δυσκολεύονται στην πρόσβαση.

Πηγή: Επιτροπή Προστασίας Καταναλωτών ΔΕΚΟ (1996)

Τηλεπικοινωνίες

Ο στόχος της «*στροφής προς τον πελάτη*» αποτελούσε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 σημαντικό σημείο της στρατηγικής του ΟΤΕ,[235] σηματοδοτώντας την υιοθέτηση ενός περισσότερο πελατοκεντρικού προσανατολισμού και την αλλαγή της εσωστρεφούς νοοτροπίας που διείπε τη μέχρι τότε λειτουργία του. Το 1993 θεσπίστηκαν για πρώτη φορά σε οργανωμένο πλαίσιο ρυθμίσεις οι οποίες αφορούσαν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, τη μέτρηση των αποτελεσμάτων και εν γένει τις σχέσεις του Οργανισμού με τους καταναλωτές, όπως οι δείκτες εξυπηρέτησης και αποτελεσματικότητας και οι εκθέσεις ποιότητας υπηρεσιών. Σχεδιάστηκαν επίσης προγράμματα ενημέρωσης των υπαλλήλων, συστήματα μέτρησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και στόχοι βελτίωσης (1995).[236] Παρότι η προσέγγιση στο πλαίσιο αυτών των πρωτοβουλιών παρέπεμπε σε έναν τεχνικό κατά βάση προσδιορισμό της ποιότητας, η αλλαγή είναι σημαντική, δεδομένου ότι προηγήθηκε της (επικείμενης) ιδιωτικοποίησης. Ιδιαίτερη σημασία έχουν επίσης δύο ρυθμίσεις, οι οποίες εξειδίκευσαν και συστηματοποίησαν τις σχέσεις του Οργανισμού με τους αποδέκτες: ο *Χάρτης Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές* (1994) και ο *Κώδικας Δεοντολογίας Άσκησης Τηλεπικοινωνιακών Δραστηριοτήτων* (1995).

Η μετοχοποίηση του ΟΤΕ (1996) και η πλήρης απελευθέρωση της τηλεπικοινωνιακής αγοράς (2001) διεύρυναν και ενίσχυσαν τις δράσεις *στροφής στον πελάτη*. Η πρώτη διάθεση μετοχών στο Χρηματιστήριο (1996) συνοδεύτηκε από αναφορές στη μετατροπή του χαρακτήρα του ΟΤΕ σε «*...εμπορικό Οργανισμό, με κύριο στόχο την ικανοποίηση του πελάτη*»[237] και δύο χρόνια αργότερα τέθηκε σε εφαρμογή μια «*επιθετική εκστρατεία μάρκετινγκ*» προς το κοινό.[238] Η εστίαση στον πελάτη μέσω διαφοροποιημένων και βελτιωμένων ποιοτικά προϊόντων αποτελεί έκτοτε (και εντείνεται από το 2001 που απελευθερώνεται η αγορά) κρίσιμο πεδίο της στρατηγικής του Οργανισμού, ο οποίος προσανατολίζεται σε προσπάθειες ανάκτησης και ενίσχυσης της εμπιστοσύνης και της εκτίμησης των πελατών. Συναρτήσει των εισαγωγικών παρατηρήσεων περί «*ενδυνάμωσης*» των καταναλωτών, στο πλαίσιο της ανταγωνιστικής αγοράς των τηλεπικοινωνιών, εντοπίζεται ο συναφής όρος της «*ισχυροποίησης*» της θέσης των αποδεκτών.[239]

Ηλεκτρική ενέργεια

Η μετατροπή της ΔΕΗ σε ΑΕ και η εισαγωγή της στο ΧΑ τοποθέτησε μεταξύ άλλων το στόχο του «*προσανατολισμού στον πελάτη*» στο επίκεντρο των οργανωτικών

---

235. *Βλ.* π.χ. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «*Οργάνωση και Λειτουργία του ΟΤΕ*» (Ν.2257/1994)˙ Πεπραγμένα 1994, σελ. 5-6, 41˙ ΟΤΕ (1995), Επιχειρησιακό Σχέδιο 1996-2000.
236. ΟΤΕ (1995), *Σχέδιο οργανωτικού και διοικητικού εκσυγχρονισμού*, ΟΤΕ ΑΕ, Δ/νση Οργάνωσης.
237. Πεπραγμένα ΟΤΕ 1996, σελ. 5.
238. Πεπραγμένα ΟΤΕ 1998, σελ. 23˙ Προσωπικές συνεντεύξεις.
239. Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2003, σελ. 7˙ Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2004, σελ. 188.

αναπροσαρμογών. Η ανάγκη διατήρησης και προσέλκυσης πελατείας εν όψει της απελευθέρωσης της αγοράς έθεσε το ζήτημα της βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών και της ποιότητας και κυρίως κατέστησε σαφή την ανάγκη αλλαγής του τρόπου αντιμετώπισης των αποδεκτών. Ο βαθμός ανάπτυξης και διείσδυσης αντίστοιχων πρωτοβουλιών παραμένει σχετικά χαμηλός, ιδίως ως προς το σκέλος των οικιακών καταναλωτών, απέναντι στους οποίους η σχέση παραμένει εν πολλοίς μονοπωλιακή και σαφώς ασύμμετρη σε όρους ισχύος των δύο μερών. Ωστόσο, η τρέχουσα τάση δείχνει τη σταδιακή μεταστροφή του εσωστρεφούς χαρακτήρα της επιχείρησης και τη δυναμική απόδοσης μεγαλύτερης έμφασης στους αποδέκτες των υπηρεσιών, στους οποίους αρχίζουν σταδιακά να δίνονται κίνητρα για την παραμονή στην εταιρεία.

Ύδρευση

Η «*πελατοκεντρική στροφή*» της ΕΥΔΑΠ από την εισαγωγή της Εταιρείας στο ΧΑ (2001) διαφέρει από τα αντίστοιχα δεδομένα του ΟΤΕ και της ΔΕΗ, καθώς δεν υφίστατο η εξωτερική πίεση της απελευθέρωσης της αγοράς. Η προσέγγιση δεν είχε επιθετικό χαρακτήρα, αλλά η έμφαση δόθηκε κυρίως σε θέματα ενημέρωσης και εξυπηρέτησης των πελατών.[240] Σε επίπεδο τυπικών (εταιρικών) ανακοινώσεων, η ΕΥΔΑΠ συνέδεσε την «*πελατοκεντρική αντίληψη*», με την προσπάθεια «*αναβάθμισης και βελτίωσης της ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών για την μεγιστοποίηση του βαθμού ικανοποίησης των πελατών και καταναλωτών*».[241] Ο κυρίαρχος στόχος αυτής της αντίληψης συνοψίστηκε στο τρίπτυχο *εξυπηρέτηση*, *ικανοποίηση*, *πιστότητα*.[242] Οι σχετικές δράσεις αφορούσαν ενδεικτικά την αναδιοργάνωση των (11) περιφερειακών κέντρων και τη μετατροπή τους σε καταστήματα μιας στάσης (*one stop shops*), την παροχή δυνατοτήτων ηλεκτρονικής ενημέρωσης και εξυπηρέτησης, την αναβάθμιση του τηλεφωνικού κέντρου εξυπηρέτησης (1022), την κατάρτιση του Εγχειριδίου Εξυπηρέτησης των καταναλωτών, *κ.ά.*

3.2.3 Χαρακτηριστικά των αποδεκτών

Η απομάκρυνση από το κρατικομονοπωλιακό μοντέλο οργάνωσης των ΥΚΩ και η ενίσχυση του στοιχείου της αγοράς οδήγησε στην αναθεώρηση του χαρακτήρα της συναλλαγής μεταξύ ΔΕΚΟ και πολιτών και στην εξειδίκευση των όρων παροχής των υπηρεσιών. Στο νέο πλαίσιο, οι αποδέκτες απομακρύνονται από το (θεωρητικό) μοντέλο του «*χρήστη*» και ενσωματώνουν σταδιακά τα χαρακτηριστικά του «*πελάτη/καταναλωτή*» (α). Ωστόσο, η αντιπαραβολή των στοιχείων του ιδεοτύπου με τα δεδομένα των

240. Προσωπικές συνεντεύξεις.

241. Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο ΕΥΔΑΠ 2001 (κεφ. 9. 9), Επιστολή Προέδρου ΔΣ και Διευθύνοντος Συμβούλου ΕΥΔΑΠ σε Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο ΕΥΔΑΠ 2001.

242. Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο ΕΥΔΑΠ 2004, σελ. 36.

υπό μελέτη τομέων καταδεικνύει αποκλίσεις από τις προδιαγραφές του θεωρητικού υποδείγματος (β).

α. Το θεωρητικό υπόδειγμα: οι αποδέκτες ως «πελάτες/καταναλωτές»

Οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης στους τομείς των ΥΚΩ και η στροφή στην αγορά και τον ανταγωνισμό σηματοδοτούν μια σημαντική αλλαγή όσον αφορά τον τρόπο προσέγγισης των αποδεκτών και της σχέσης κράτους – πολιτών (Pierre, 1995˙ Debouy, 1996˙ Jeannot, 1997α˙ Warin, 1997˙ Amar, 2001). Συνεπεία των συντελούμενων μετασχηματισμών μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, οι αποδέκτες των ΥΚΩ νοούνται πλέον κυρίως ως *πελάτες/καταναλωτές* (οικονομική/εμπορική σχέση) παρά ως *χρήστες* (πολιτική σχέση) (Levine and Fisher, 1984, σελ. 180˙ Ernst, 1994, Wright, 1994α, σελ. 5-6˙ Kessedjian and Dion, 1995˙ Jeannot, 1998˙ Nicinsky, 2001). Η μεταβολή του υποδείγματος αναφοράς υποδηλώνει αντίστοιχες αναπροσαρμογές σε επίπεδο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, δυνατοτήτων δράσης (επιλογή, έξοδος, έκφραση), απαιτήσεων ποιότητας υπηρεσιών, ανταπόκρισης και επικοινωνίας.

Η έννοια του «*πελάτη*», παραπέμπει σε ένα μοντέλο σχέσεων που το απρόσωπο στοιχείο φαίνεται να υποχωρεί, καθώς η έμφαση αποδίδεται στην εξατομικευμένη ανταπόκριση και στην ποιότητα των υπηρεσιών (Quin, 1997˙ Σπανού, 2000, σελ. 445 *κ.επ.*˙ Nicinsky, 2001, σελ. 54-61). Η πελατειακή σχέση τοποθετεί εν προκειμένω την επικοινωνία των δύο μερών (αποδέκτες–πάροχοι) σε πιο άμεση βάση και ενισχύει τα αγοραία-εμπορικά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών και των όρων παροχής (Jeannot 1998). Υπό αυτήν την οπτική, η ιδιωτικοποίηση φαίνεται ότι οδηγεί στην αναθεώρηση του ρόλου του αποδέκτη ως οικονομικού δρώντα και, μέσω της εστίασης στη βελτίωση της ποιότητας και της (εξατομικευμένης) ανταπόκρισης, στην ενίσχυση του στοιχείου της «*ατομικότητας*» (Jeannot, 1998˙ Σπανού, 2000, σελ. 453 *κ.επ.*). Η δυνατότητα της *επιλογής* αποτελεί κεντρικό σημείο της προσέγγισης των αποδεκτών ως πελατών (Jeannot, 1998˙ Σπανού, 2000, σελ. 458-463) και προϋπόθεση διασφάλισης της προσαρμογής της προσφοράς στις ανάγκες και τις προτιμήσεις των τελευταίων.

Στην ίδια κατεύθυνση, η θεώρηση των αποδεκτών ως «*καταναλωτών*», διεύρυνε και εξειδίκευσε την αλλαγή υποδείγματος, ενισχύοντας παράλληλα την ιδέα της προστασίας των ατόμων απέναντι στους παρόχους (Jeannot, 2007, σελ. 38). Στο πλαίσιο αυτό, το σχήμα της μονομερούς υπαγωγής των αποδεκτών στα προκαθορισμένα χαρακτηριστικά των υπηρεσιών και των όρων παροχής αποδυναμώνεται, καθώς ο καταναλωτής θεωρείται ότι μετακινείται στον αποφασιστικό πόλο, προσαρμόζοντας τη δράση των παρόχων στις αναμονές και τις επιθυμίες του (Amar, 2001, σελ. 79, 95 *κ.επ.*). Ως εκ τούτου, η έμφαση μετατίθεται από την πλευρά της προσφοράς στην πλευρά της ζήτησης, η οποία δεν διαμορφώνεται πλέον μέσω συλλογικών (πολιτικών) διαδικασιών σε κεντρικό επίπεδο, αλλά τα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών προκύπτουν μέσω της χρήσης εξειδικευμένων τεχνικών του ιδιωτικού τομέα (Σπανού, 2000,

σελ. 453-457˙ Nicinsky, 2001, σελ. 57).

Εν κατακλείδι, το μοντέλο του *πελάτη/καταναλωτή* τείνει να προβάλλει συνολικά μια ενδυναμωμένη, περισσότερο ενεργή και εξατομικευμένη εκδοχή αποδέκτη σε σχέση με το υπόδειγμα του *χρήστη*. Ωστόσο, πέραν των εγγενών ασαφειών και αντιφάσεων (Σπανού, 2000, σελ. 476 *κ.επ.*), η εφαρμογή του στο ειδικότερο πλαίσιο των τομέων κοινής ωφέλειας εγείρει ζήτημα συμβατότητας με τη λογική και τις προδιαγραφές των κοινωφελών υπηρεσιών, ζήτημα στο οποίο γίνεται ειδικότερη αναφορά στη συνέχεια.

β. Πλαίσιο εφαρμογής: ορολογία και νοηματοδότηση

Οι κανονιστικές προδιαγραφές του *πελάτη/καταναλωτή* προσλαμβάνουν διαφορετική απόδοση και περιεχόμενο στα επιμέρους επίπεδα σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών για τις ΥΚΩ. Η νοηματοδότηση των αποδεκτών στα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης ποικίλλει περαιτέρω μεταξύ των εμπλεκόμενων θεσμών καθώς επίσης αναλόγως των εργαλείων και μηχανισμών εφαρμογής.

Ευρωπαϊκό επίπεδο (ΥΓΟΣ)

Ο *καταναλωτής* αποτελεί το κυρίαρχο υπόδειγμα αναφοράς στο ευρωπαϊκό επίπεδο των ΥΓΟΣ (Claireau and Rodrigues, 1994, σελ. 103-104˙ Jeannot, 1998˙ Nicinsky, 2001). Ωστόσο, η χρήση των διατυπώσεων στα επίσημα κείμενα αντανακλά σχετική έλλειψη ενιαίου προσανατολισμού. Τα κείμενα Επικοινωνίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (1996, 2000, 2006) και η Πράσινη και η Λευκή Βίβλος για τις ΥΓΟΣ (2003, 2004), αναφέρονται γενικώς στους «*ευρωπαίους πολίτες*» και στο «*κοινό*» (*public*), κυρίως δε σε «*χρήστες*» και «*καταναλωτές*». Στο πλαίσιο των ερευνών σφυγμομέτρησης της ικανοποίησης των αποδεκτών των ΥΓΟΣ, η ορολογία μεταβαίνει από τον αμήχανο συνδυασμό «*πολιτών – καταναλωτών*» (Eurobaromètre 47, 1997) στο γενικότερο τίτλο των «*Ευρωπαίων*» (Eurobaromètre 53, 2000) και τελικώς στους «*καταναλωτές*», όρος που τείνει να καθιερωθεί και υιοθετείται στις τρεις επόμενες εκθέσεις του Ευρωβαρομέτρου (Eurobarometer 58, 2002˙ Special Eurobarometer 219, 2004˙ Special Eurobarometer 252, 2006) και στα πιο πρόσφατα Consumer Scoreboards (2010-2013). Στο ενσωματωμένο πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισαβόνας για τις ΥΓΟΣ (2007) επιλέγεται ο όρος «*χρήστες*» (*users*), ενώ στις Οδηγίες ανά τομέα[243] εμφανίζονται παράλληλα και σε σχετικώς ίδια έκταση οι όροι «*χρήστες*» και «*καταναλωτές*».

Τηλεπικοινωνίες

Σε επίπεδο ΕΕ παρατηρείται σχετική αμφισημία και παράλληλη, συχνά χωρίς εμφανή κριτήρια διάκρισης, χρήση διαφορετικών όρων: *καταναλωτές, τελικοί καταναλωτές, χρήστες, συνδρομητές, κοινό, πολίτες* (Nihoul, 2006, σελ. 186-199). Στο εθνικό πλαίσιο,

243. 2002/22/ EC, 2003/54/EC, 2009/136/EC.

οι αποδέκτες αναφέρονται ως «(*τελικοί) χρήστες*», «*συνδρομητές*», «*(οικιακοί/τελικοί) πελάτες*», «*καταναλωτές*» και «*κοινό*».[244] Το κριτήριο διάκρισης διαφοροποιείται αναλόγως του τρόπου χρήσης των παρεχόμενων υπηρεσιών και του φορέα έκδοσης των ρυθμίσεων. Σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πλαίσιο, ο «*χρήστης*» αποτελεί ευρύτερη του «*καταναλωτή*» έννοια.[245] Η πρώτη αντιστοιχεί σε οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο χρησιμοποιεί ή αιτείται την παροχή των σχετικών υπηρεσιών, ενώ η δεύτερη σε φυσικά μόνο πρόσωπα εκτός εμπορικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Ο «*συνδρομητής*» αποτυπώνει την τεχνική πλευρά της σχέσης, καθώς αναφέρεται σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει συνάψει σύμβαση παροχής τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών με αντίστοιχο φορέα. «*Τελικός χρήστης*» είναι ο χρήστης που δεν παρέχει δίκτυα ή υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών στο κοινό. Το «*κοινό*» (*public*), τέλος, αναφέρεται στα πρόσωπα που ανήκουν σε μια δεδομένη γεωγραφική περιφέρεια.[246]

Στο εγχώριο πλαίσιο, η πορεία μεταβολής των χαρακτηριστικών των αποδεκτών αποτυπώνεται κατ'αρχάς στις Ετήσιες Εκθέσεις και στα Επιχειρησιακά Σχέδια του ΟΤΕ. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, ο επικρατών όρος «*συνδρομητής*» αντικαταστάθηκε από αυτόν του «*πελάτη*» και από το 2006 χρησιμοποιείται παράλληλα ο όρος «*καταναλωτής*». Η μετατροπή του *συνδρομητή* σε *πελάτη* έλαβε χώρα εντός του Οργανισμού εν είδει «καμπάνιας» και θεωρήθηκε σημαντική αλλαγή.[247] Σε επίπεδο θεσμών προστασίας, η υπαγωγή της αρμοδιότητας διαμεσολάβησης μεταξύ του ΟΤΕ και των πελατών του στο Συνήγορο του Καταναλωτή (μέχρι το 2004 τις υποθέσεις διαχειριζόταν ο Συνήγορος του Πολίτη), αντανακλά επίσης την προτεινόμενη -όχι μόνο σημειολογική- αλλαγή υποδείγματος όσον αφορά τα χαρακτηριστικά των αποδεκτών. Ως «*καταναλωτές*» προσεγγίζει τέλος τους αποδέκτες και η εθνική Ρυθμιστική Αρχή[248] (ΕΕΤΤ).

Ηλεκτρική Ενέργεια

Στις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας, οι αποδέκτες αντιμετωπίζονται ως «*πελάτες*», (οικιακοί/τελικοί), «*χρήστες*»/»*πελάτες*» και «*καταναλωτές*».[249] Από την πλευρά της ΔΕΗ, η συνήθης αναφορά απευθύνεται κατά κανόνα σε *πελάτες* και ως κατηγορία χρήσης σε «*οικιακούς καταναλωτές*». Σε επίπεδο ρυθμιστικής λειτουργίας, οι αποδέκτες νοούνται

244. Αναλυτικά για τις πηγές και την κατανομή των όρων στα θεσμικά και ρυθμιστικά κείμενα, βλ. Λαμπροπούλου 2011: μέρος Β΄., κεφ. 3.2.3.2. (με συμπληρώσεις Ν.4070/2012).

245. *Βλ.* άρθρ. 2, Οδηγία 2002/21/ΕΚ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (7.3.2002) (Οδηγία πλαίσιο).

246. Βλ. και Nihoul, 2006, σελ. 194-195.

247. Προσωπικές συνεντεύξεις.

248. Βλ. π.χ. Κώδικα δεοντολογίας για την παροχή ηλεκτρονικών επικοινωνιών στους καταναλωτές, ανακοινώσεις ΕΕΤΤ, ιστοσελίδα ΕΕΤΤ, *κ.λπ.*

249. Αναλυτικά για τις πηγές και την κατανομή των όρων στα θεσμικά και ρυθμιστικά κείμενα, βλ. Λαμπροπούλου, 2011 *όπ.π.*

ως «*καταναλωτές*» στο πλαίσιο της αγοράς,[250] αλλά και ως «*πολίτες*» στο πλαίσιο των σχέσεων με τη Ρυθμιστική Αρχή[251] (ΡΑΕ). Το δικαίωμα επιλογής προμηθευτή εξειδικεύει την πρώτη έννοια σε «*επιλέγοντες/επιλέξιμους πελάτες*», ενώ ο όρος «*χρήστης*» φαίνεται να εστιάζει κυρίως στους όρους πρόσβασης και χρήσης του δικτύου (παραγωγοί–πάροχοι ηλεκτρικής ενέργειας) και όχι τόσο στους τελικούς καταναλωτές.[252]

Ύδρευση

Στον τομέα των υπηρεσιών ύδρευσης, το νομικό πλαίσιο και τα Ενημερωτικά Δελτία της ΕΥΔΑΠ αναφέρονται στους αποδέκτες κυρίως ως «*καταναλωτές*» ή «*πελάτες*» και σε μικρότερη έκταση ως «*χρήστες*». Με κριτήριο τα τεχνικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας παροχής των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, ο αποδέκτης αναφέρεται αντιστοίχως ως «*υδρευόμενος*»[253] ή «*υδρευόμενος – καταναλωτής*»[254] στην πρώτη περίπτωση και ως «*κύριος ακινήτου*»[255] στη δεύτερη.

3.2.4 Βασικές αρχές, δικαιώματα και υποχρεώσεις

Η απελευθέρωση των τομέων των ΥΚΩ και ο επακόλουθος αναπροσδιορισμός των αρμοδιοτήτων του κράτους και της αγοράς εντός αυτών οδήγησε στην αναθεώρηση των δικαιωμάτων των αποδεκτών και των αντίστοιχων υποχρεώσεων των παρόχων. Παράλληλα, η επίδραση εξωγενών παραγόντων (τεχνολογία, οικονομική ανάπτυξη, εισοδηματικές ανακατατάξεις), ιδίως στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, μετέβαλε το πλαίσιο των αναγκών στις οποίες ανταποκρίνονται τα σχετικά δικαιώματα. Το νέο πρότυπο χαρακτηρίζεται από την ενίσχυση των χαρακτηριστικών του *οικονομικού δρώντα–καταναλωτή* και των δικαιωμάτων που απορρέουν από τη λειτουργία της ανταγωνιστικής αγοράς.

Υπό αυτήν την οπτική, η ιδιωτικοποίηση οδήγησε στην επαναστάθμιση των τριών στοιχείων της ιδιότητας του πολίτη (Marshall and Bottomore, 1950), υπέρ της ατομικής διάστασης και ειδικότερα μιας οικονομικά προσανατολισμένης εκδοχής της. Ο *κοινωνικός* και *πολιτικός* χαρακτήρας των δικαιωμάτων των αποδεκτών διατηρήθηκε σε επίπεδο γενικών προβλέψεων «*γενικού/δημόσιου συμφέροντος*», ενώ η εξέλιξη των τεχνολογικών μέσων συνοδεύτηκε από την ανάδυση νέων αξιώσεων, όπως τα *δικαιώματα νέας/*

250. Βλ. την αντίστοιχη δομή της ΡΑΕ (Μονάδα Προστασίας Καταναλωτών και Περιβάλλοντος), ΠΔ 139/2001.
251. ΠΔ 139/2001, άρθ. 10, παρ. 3β.
252. Οδηγίες 2003/54/ΕΟ˙ 2009/73/ΕΟ˙ Ν.3426/2005˙ Ν.4001/2011.
253. ΥΑ Δ6/1300/2001 (Κανονισμός λειτουργίας του δικτύου ύδρευσης της ΕΥΔΑΠ ΑΕ).
254. ΥΑ Δ6/1300/2001 (Κανονισμός λειτουργίας του δικτύου ύδρευσης της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, άρθρ. 1.5).
255. ΥΑ Δ16γ/010/178/Γ/2009 (Κανονισμός Λειτουργίας Δικτύου Αποχέτευσης της ΕΥΔΑΠ ΑΕ).

τέταρτης γενιάς[256]. Οι εν λόγω μεταβολές είχαν ως αποτέλεσμα τον εμπλουτισμό και τη μερική αναθεώρηση των δικαιωμάτων των αποδεκτών των ΥΚΩ (α), ενώ παράλληλα οδήγησαν στη διεύρυνση και στην ποιοτική διαφοροποίηση των αντίστοιχων θεσμών κατοχύρωσης και προστασίας (β).

α. Τυπικές προβλέψεις

Το πλαίσιο των δικαιωμάτων των αποδεκτών και των αντίστοιχων υποχρεώσεων των παρόχων συνδυάζει ρυθμίσεις με νομική, πολιτικοδιοικητική και οικονομική αναφορά. Η *νομική* αποτύπωση των ρυθμίσεων αποτελεί την αφετηρία διαμόρφωσης και προσδιορισμού των τυπικών και των ουσιαστικών κανόνων της σχέσης των δύο μερών. Ωστόσο, η θεώρηση του ζητήματος δεν εξαντλείται στη νομική του διάσταση. Οι *κοινωνικές* και *πολιτικές* πτυχές της σχέσης καταναλωτών-επιχειρήσεων αποτελούν μια σημαντική πλευρά των σχετικών προεκτάσεων, με διαφορετική όμως (και ενδεχομένως λιγότερο σαφή) βάση κατοχύρωσης. Οι *οικονομικές* πτυχές προσθέτουν επίσης στη δέσμη των νομικών ρυθμίσεων ορισμένα στοιχεία που ενώ δεν διασφαλίζονται σε τυπικό επίπεδο, υφίστανται εντούτοις σε ένα ευρύτερο πλαίσιο «δυνητικής αξιοποίησης», όπως η δυνατότητα επιλογής και αλλαγής/αποχώρησης. Στο βαθμό ωστόσο που, με έμμεσο τρόπο, αναγνωρίζονται από τα επίσημα όργανα προστασίας, κρίνεται σκόπιμο να περιληφθούν στο παρόν κεφάλαιο, αποδίδοντας στην έννοια των δικαιωμάτων ευρύτερο περιεχόμενο, ως παράλληλα συμφέροντα και δυνατότητες.

Στη βάση αυτής της διάκρισης, το ζήτημα των δικαιωμάτων των αποδεκτών αναπτύσσεται στη συνέχεια κατά τρόπο συνδυαστικό, με αναφορά τις διαφορετικές διαστάσεις των αποδεκτών ως καταναλωτών, οικονομικών δρώντων, χρηστών κοινωφελών υπηρεσιών και μελών της πολιτικής κοινωνίας και των επιχειρήσεων ως μονάδων της ανταγωνιστικής αγοράς, παραγωγικών μηχανισμών και παρόχων ΥΚΩ. Ο προτεινόμενος διαχωρισμός προσεγγίζει τα δικαιώματα συναρτήσει της κοινωνικής-πολιτικής τους διάστασης (*καθολική πρόσβαση, ισότητα, κοινωνική δικαιοσύνη, συμμετοχή-διαβούλευση, κ.λπ.*) και της (μικρο)οικονομικής–αγοραίας διάστασης (*επιλογή, τιμή, ποιότητα, πληροφόρηση, εξυπηρέτηση, αποζημίωση, κ.λπ.*), κατ' αναλογία με το μεθοδολογικό σχήμα που διέπει την προβληματική του παρόντος βιβλίου (βλ. Εισαγωγή).

θεσμικό πλαίσιο

Στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, οι ΥΚΩ δεν αντιστοιχούν σε κάποια ειδική κατηγορία, όπως οι Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος στο επίπεδο της ΕΕ. Παρότι ωστόσο δεν προβλέπονται ρητώς ειδικά δικαιώματα ή προϋποθέσεις προστασίας των αποδεκτών των ΥΚΩ ως διακριτού συνόλου, προκύπτει εμμέσως μια δέσμη ρυθμίσεων, οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα γενικό πλαίσιο «*δικαιωμάτων υπέρ*

256. Η κατηγορία αυτή αφορά κυρίως τα δικαιώματα του *απορρήτου των επικοινωνιών* και της *προστασίας των προσωπικών δεδομένων*.

του αποδέκτη της κοινής ωφέλειας» τα οποία αφορούν (Δελλής, 2008β, σελ. 290 *κ.επ.*): την ποιότητα των υπηρεσιών, τη διαφάνεια, την ισότιμη μεταχείριση, την προσιτότητα των τιμών, τη συμμετοχή, την πληροφόρηση, τους όρους αποζημίωσης, την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, η εξειδίκευση και η κατοχύρωση των εν λόγω αρχών στην πράξη παραμένει μάλλον ασαφής.

Σε επίπεδο θεσμικών προβλέψεων, η πρώτη οργανωμένη προσπάθεια ολοκληρωμένης και ενιαίας προσέγγισης των δικαιωμάτων των αποδεκτών των ΥΚΩ έγινε μέσω του Ν.2414/1996, ο οποίος, μεταξύ άλλων, καθιέρωσε τους *Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές* (ΧΥΚ). Το 2005 ωστόσο, δεν περιλήφθηκε αντίστοιχη ρύθμιση στο Ν. 3429, ο οποίος αντικατέστησε το Ν. 2414, παρά μόνο ως προς την υποχρέωση κατάρτισης των ΧΥΚ, αποδυναμώνοντας την προοπτική διαμόρφωσης ενός ευρύτερου πλαισίου δικαιωμάτων αναφοράς για τις ΥΚΩ. Μια πιο συγκροτημένη εικόνα εμφανίζεται στο επίπεδο των διατάξεων περί προστασίας των καταναλωτών, στις οποίες υπάγονται οι αποδέκτες των ΥΚΩ. Ωστόσο, οι σχετικές ρυθμίσεις αφορούν το σύνολο των εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών και όχι συγκεκριμένα τις ΥΚΩ, οι οποίες εμφανίζουν σημαντικές ιδιαιτερότητες σε σύγκριση με τα αμιγώς αγοραία (εμπορικά) προϊόντα. Τέλος, σε επίπεδο κανόνων λειτουργίας και διαδικαστικών δικαιωμάτων, η έξοδος των ΔΕΚΟ από το δημόσιο τομέα αποσυνέδεσε τις αρχές λειτουργίας των επιχειρήσεων από ορισμένους (διοικητικούς) κανόνες που συνεπαγόταν η κρατική ιδιοκτησία και στους οποίους υπόκειται υποχρεωτικά η δράση των δημόσιων φορέων.

Εξειδίκευση: Δικαιώματα, συμφέροντα και δυνατότητες

Τηλεπικοινωνίες

Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, οι γενικές προβλέψεις περιλαμβάνουν μια δέσμη *αντικειμενικών, διαφανών, αμερόληπτων* και *αναλογικών* αρχών ρύθμισης, όπως η κανονιστική σταθερότητα, η μη-διάκριση, η διασφάλιση ανταγωνιστικών συνθηκών προς όφελος των καταναλωτών, η προώθηση επενδύσεων και καινοτομιών και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών.[257] Σε επίπεδο αρχών παροχής, προβλέπονται ειδικότερα η *προστασία* του καταναλωτή, η *διαφάνεια* και η *αμεροληψία*.[258] Τα βασικά δικαιώματα απορρέουν κυρίως από το πλαίσιο της Καθολικής Υπηρεσίας, η οποία ήδη έχει περιγραφεί, και από ειδικότερες ρυθμίσεις ως προς τους όρους ενημέρωσης και πληροφόρησης των καταναλωτών, την ποιότητα της υπηρεσίας, τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ παρόχων και υπηρεσιών, προεπιλογής φορέα, προσωπικού αριθμού, την υποχρέωση των επιχειρήσεων για την παροχή συγκεκριμένης ανάλυσης των χρεώσεων στους λογαριασμούς των καταναλωτών, το δικαίωμα φορητότητας αριθμού *κ.α.*[259]

257. Ν. 4070/2012, άρθ. 3, παρ. 2.

258. Βλ. άρθρ. 3 Κώδικα δεοντολογίας για την παροχή ηλεκτρονικών επικοινωνιών στους καταναλωτές (ΦΕΚ1505/Β/30.07.2008).

259. 2002/22/ ΕC και 2009/136/ΕC (Παραρτήματα)˙ ΕΕΤΤ – Κώδικας Δεοντολογίας για την παροχή υπη-

Π24. ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΕΛΙΚΩΝ ΧΡΗΣΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ
Σύμβαση
Διαφάνεια και δημοσίευση πληροφοριών
Ποιότητα υπηρεσιών
Διαθεσιμότητα υπηρεσιών (ακεραιότητα δικτύου)
Εξασφάλιση ισοτιμίας στην πρόσβαση και τις επιλογές για τελικούς χρήστες με αναπηρία
Υπηρεσίες πληροφοριών τηλεφωνικού καταλόγου
Υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης–ενιαίος ευρωπαϊκός αριθμός κλήσης έκτακτης ανάγκης
Ευρωπαϊκοί τηλεφωνικοί κωδικοί πρόσβασης
Εναρμονισμένοι αριθμοί για εναρμονισμένες υπηρεσίες κοινωνικού ενδιαφέροντος, (+ ανοικτή τηλεφωνική γραμμή για αγνοούμενα παιδιά)
Πρόσβαση σε αριθμούς και υπηρεσίες
Πρόσθετες ευκολίες
Διευκόλυνση αλλαγής παρόχου (φορητότητα αριθμού)
Υποχρεώσεις «μεταφοράς σήματος»

Πηγή: Οδηγίες 2002/22/ EC, 2009/136/EC
Κώδικας Δεοντολογίας ΕΕΤΤ

Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, τα *δικαιώματα* και τα *συμφέροντα* των τελικών χρηστών προσεγγίζονται σε ενιαίο πλαίσιο, συναρτήσει των προδιαγραφών των υπηρεσιών και των διαδικασιών παροχής.[260] Οι όροι ρύθμισης των σχέσεων και των συναλλαγών μεταξύ επιχειρήσεων και αποδεκτών συμπληρώνονται σε υψηλότερο βαθμό εξειδίκευσης μέσω των Κωδίκων Δεοντολογίας, του Τηλεφωνικού Κανονισμού και των (ατομικών) συμβάσεων και διέπονται τυπικά από τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Τέλος, εκτός των δικαιωμάτων τα οποία συνδέονται με την υπηρεσία αυτή καθ'εαυτήν, στην πρώτη φάση της απελευθέρωσης προβλέφθηκαν μια δέσμη επιμέρους δικαιωμάτων κατά βάση διαδικαστικής ή τεχνικής φύσης,[261] προϋποθέσεις διακοπής

ρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών στους καταναλωτές (2008).

260. Αυτά αφορούν επιγραμματικά τα εξής στοιχεία: τις συμβάσεις, τη διαφάνεια-δημοσίευση των πληροφοριών, την ποιότητα και διαθεσιμότητα των υπηρεσιών, τη διευκόλυνση αλλαγής παρόχου, τις υπηρεσίες πληροφοριών καταλόγου, τον ευρωπαϊκό αριθμό κλήσης έκτακτης ανάγκης και τους κωδικούς πρόσβασης, την πρόσβαση σε μη γεωγραφικούς αριθμούς, τη μεταφορά σήματος και την παροχή πρόσθετων ευκολιών (τονική επιλογή/DTMF, αναγνώριση καλούσας γραμμής) (*βλ.* Οδηγία 2002/22/ΕΚ, κεφ. IV˙ Οδηγία 2009/136/EC˙ Ν. 3431/2006, άρθρ. 56-59 και Παράρτημα IV˙ Ν. 4070/2012, άρθρ.65-73).

261. Αυτά αφορούν αναλυτικά: α.) το δικαίωμα σύνδεσης με τα δημόσια τηλεπικοινωνιακά δίκτυα σε εύλογο χρονικό, β.) το δικαίωμα ακώλυτης και ποιοτικής χρήσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, γ.) το δι-

της παροχής των υπηρεσιών και υποχρεώσεις αποζημίωσης των καταναλωτών.[262]

Ηλεκτρική ενέργεια

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, οι επιχειρήσεις οφείλουν κατ'αρχήν να τηρούν τις αρχές της *ίσης μεταχείρισης* και της *μη-διάκρισης* (καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων), καθώς επίσης τις υποχρεώσεις που σχετίζονται με τις δραστηριότητες παροχής των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας».[263] Από την ενσωμάτωση της 3ης δέσμης μέτρων για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (Ν. 4001/2011), το κέντρο βάρους μετατοπίστηκε σαφώς στην πλευρά της ζήτησης, καθώς ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στη διασφάλιση του δικαιώματος ελεύθερης επιλογής προμηθευτή και στους όρους πληροφόρησης και ενημέρωσης των καταναλωτών (διαφάνεια). Η προσέγγιση των αποδεκτών γίνεται με «στοχευμένο» τρόπο,[264] λαμβάνοντας μέριμνα για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (δυνατότητα ένταξης στην κατηγορία των ευάλωτων πελατών), την πρόσβαση στην Υπηρεσία Τελευταίου Καταφυγίου και την παροχή Καθολικής Υπηρεσίας.[265] Τα δικαιώματα και το πλαίσιο προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών αφορούν επιγραμματικά τις τιμές, τους όρους προμήθειας, τη δυνατότητα αλλαγής προμηθευτή, την ασφάλεια εφοδιασμού, την τακτική παροχή, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την πρόσβαση σε πληροφορίες και τις διαδικασίες υποβολής και διαχείρισης των αιτημάτων και παραπόνων.[266]

Ο ισχύων Κώδικας Προμήθειας (2013) προβλέπει συγκεκριμένες αρχές όσον αφορά τις συμβάσεις προμήθειας, τη διαφάνεια και εχεμύθεια και τους όρους επικοινωνίας και εξυπηρέτησης των πολιτών, καθώς και ειδικές ρυθμίσεις προστασίας των μικρών και ευάλωτων πελατών.[267] Συναφείς ενιαίους κανόνες θέτει η ευρωπαϊκή Χάρτα Δικαιωμάτων των καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία συνοψίζει το πλαίσιο των δικαιωμάτων των αποδεκτών (Πίνακας Π25).

καίωμα σύνδεσης σε τερματικό σημείο του σταθερού δημόσιου τηλεπικοινωνιακού δικτύου και χρήσης τερματικού εξοπλισμού ελεύθερης επιλογής του χρήστη δ.) το δικαίωμα λήψης αναλυτικών λογαριασμών χρέωσης με επαρκείς λεπτομέρειες, ώστε να καθίσταται δυνατή η επαλήθευση και ο έλεγχος των τελών, ε.) το δικαίωμα του εμπιστευτικού και απόρρητου χαρακτήρα των
επικοινωνιών, στ.) το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης από τις τηλεπικοινωνιακές επιχειρήσεις σε θέματα τιμολόγησης, ζ.) το δικαίωμα χρήσης της ελληνικής γλώσσας για οποιαδήποτε παρεχόμενη υπηρεσία (*βλ.* Ν. 2867/2000, άρθ.9, παρ.1˙ Ν. 3431/2006, Παραρτήματα ΙΙΙ και IV).

262. Ν. 2867/2000, άρθ. 9, παρ. 2-5.
263. Ν. 2773/1999, άρθ. 3, παρ. 3˙ Ν. 4001/2011, άρθ. 47-54.
264. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4001/2011, σελ. 3.
265. Ν. 4001/2011, άρθ. 47-58.
266. Ν. 2773/1999, άρθ. 3, παρ. 4α˙ Ν. 4001/2011, άρθ. 47-51.
267. Απόφαση ΥΠΕΚΑ ΦΕΚ Β΄/832/9 Απριλίου 2013.

Π25. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΧΑΡΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΕΕ)	
Πρόσβαση στην προμήθεια η/ε	Πρόσβαση σε αδιάλειπτη παροχή υπηρεσιών ηλεκτρισμού χωρίς διακρίσεις και ανεξαρτήτως γεωγραφικής τοποθεσίας. Δυνατότητα επιλογής και εύκολης αλλαγής προμηθευτή χωρίς οικονομική επιβάρυνση* Πρόσβαση σε υπηρεσίες εξυπηρέτησης πελατών και υπηρεσίες συντήρησης σε περίπτωση διακοπής τροφοδοσίας ή άλλου προβλήματος στην παροχή ηλεκτρικής ενέργειας Εναλλακτικές δυνατότητες πληρωμής των λογαριασμών
Πληροφόρηση στην επιλογή/αλλαγή προμηθευτή	Παροχή πληροφοριών πριν την υπογραφή της σύμβασης (στοιχεία προμηθευτή, ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, όροι χρέωσης) Δικαίωμα πληροφόρησης σε σχέση με θεμελιώδεις, κατ' ελάχιστον προσδιορισμένους συμβατικούς όρους (π.χ. διάρκεια σύμβασης, ανανέωση ή λήξη σύμβασης, δικαίωμα υπαναχώρησης, διαδικασίες αποζημίωσης και διευθέτησης διαφορών).
Προστασία των συμφερόντων του καταναλωτή	Προστασία έναντι αθέμιτων ή παραπλανητικών εμπορικών πρακτικών Πρόσβαση σε μηχανισμούς επίλυσης διαφορών και δυνατότητα ταχείας ικανοποίησης αξιώσεων αποζημίωσης–επιστροφής χρημάτων

* Στην Ελλάδα, το δικαίωμα (ή η δυνατότητα) επιλογής προμηθευτή ηλεκτρικής ενέργειας για τους οικιακούς καταναλωτές κατοχυρώθηκε τυπικά με σχετική καθυστέρηση (1.7.2007), ενώ είχε προηγηθεί η κατοχύρωση του αντίστοιχου δικαιώματος για τους εμπορικούς καταναλωτές.

Πηγή: ΡΑΕ

Υπηρεσίες ύδρευσης

Στον τομέα των υπηρεσιών ύδρευσης δεν παρατηρήθηκε ανάλογη μεταβολή στο τυπικό πλαίσιο των δικαιωμάτων των αποδεκτών, όπως στις απελευθερωμένες αγορές των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας. Οι ήδη ισχύουσες γενικές προβλέψεις περί

καθολικής και *χωρίς διακρίσεις* παροχής των υπηρεσιών, κατοχυρώνουν την αρχή της *ισότητας* και την *ισότιμη* μεταχείριση των αποδεκτών. Κεντρική αναφορά παραμένει ο Χάρτης Υποχρεώσεων Καταναλωτή,[268] ενώ οι ειδικότερες (τεχνικές) ρυθμίσεις απορρέουν από τους εκάστοτε όρους των (ατομικών) συμβάσεων.

β. Μηχανισμοί κατοχύρωσης και προστασίας

Το περιεχόμενο της προστασίας των αποδεκτών σε επίπεδο πολιτικής και θεσμών μπορεί να προσδιοριστεί συναρτήσει των διαστάσεων των υποκειμένων ως άμεσων (τελικών) *χρηστών/καταναλωτών* και ως *πολιτών*. Βάσει αυτής της διάκρισης, παρακάτω εξετάζονται α.) η πρακτική κατοχύρωση και β.) οι συγκεκριμένοι θεσμοί και μηχανισμοί προστασίας των προβλεπόμενων δικαιωμάτων.

Κατοχύρωση δικαιωμάτων

Η απουσία σαφούς νομικής κατοχύρωσης ενός γενικού δικαιώματος στην κοινή ωφέλεια (ή το γενικό συμφέρον) αντανακλά κατ᾽αρχάς μια σημαντική έλλειψη του συστήματος όσον αφορά τη θεσμική διασφάλιση ορισμένων κοινών προδιαγραφών για τις ΥΚΩ. Σε επίπεδο βασικών αρχών, οι υποχρεώσεις των επιχειρήσεων απέναντι στους αποδέκτες κατοχυρώθηκαν μέσω των Χαρτών Υποχρεώσεων Καταναλωτών (ΧΥΚ). Ωστόσο, παρότι η θέσπιση των ΧΥΚ αποτέλεσε σαφώς ένα θετικό βήμα για την προστασία των αποδεκτών, η πρακτική σημασία τους είναι μάλλον περιορισμένη. Οι δεσμεύσεις οι οποίες περιλήφθηκαν στους ΧΥΚ του ΟΤΕ, της ΔΕΗ[269] και της ΕΥΔΑΠ, αφορούσαν κατά βάση διαδικαστικές προϋποθέσεις παροχής των υπηρεσιών και άπτονταν μεμονωμένων περιπτώσεων και όχι του συνόλου των λειτουργιών, ενώ οι προβλεπόμενες αποζημιώσεις ήταν χαμηλές και μάλλον συμβολικού χαρακτήρα. Επίσης, σε όρους δυνατοτήτων *έκφρασης*, οι ΧΥΚ λειτούργησαν κυρίως ως μια μονομερής (αυτο)δέσμευση των επιχειρήσεων απέναντι στους αποδέκτες, η γνώμη των οποίων δεν είχε ουσιαστική βαρύτητα στη διαδικασία προσδιορισμού των σχετικών όρων.

Όσον αφορά τις αρχές της *ισότητας* και της *κοινωνικής και εδαφικής συνοχής*, τα σχετικά δικαιώματα διασφαλίζονται στους τρεις τομείς μέσω της εφαρμογής ενιαίων όρων παροχής και της καθολικής πρόσβασης στις υπηρεσίες. Στις απελευθερωμένες αγορές, οι σχετικές προβλέψεις αποτυπώθηκαν στο πλαίσιο της Καθολικής Υπηρεσίας και των υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας. Ωστόσο, η σταδιακή εγκατάλειψη των σταυροειδών επιδοτήσεων και η υποχρέωση κοστοστρέφειας των τιμολογίων ερμηνεύει την

268. Οι προβλεπόμενες υποχρεώσεις περιλαμβάνουν τις εξής περιπτώσεις: διακοπή–επαναφορά υδροληψίας, αποκατάσταση βλαβών–ζημιών–εμφράξεων, χορήγηση, μεταφορά, μετατροπή παροχής, επέκταση δικτύου, έλεγχος ποιότητας νερού εντός 24 ωρών, διαδικασία αποζημίωσης–αποκατάστασης ζημιών, απάντηση σε αιτήματα–παράπονα, κ.λπ. [Βλ. ΧΥΚ ΕΥΔΑΠ ΑΕ (Απόφαση Διοικητικού Συμβουλίου 15858/4-4-2007].

269. Από το 2011 ΧΥΚ ΔΕΔΔΗΕ («Εγγυημένες Υπηρεσίες»).

ισότητα μάλλον υπό μια «τομεακή» εκδοχή (ίδιες κατηγορίες κατανάλωσης) και όχι ως αναδιανεμητική δικαιοσύνη, όπως εκλαμβανόταν στο δημόσιο μοντέλο. Σε ειδικότερο επίπεδο, η ισότιμη *πρόσβαση* (*απαγόρευση διακρίσεων*) και ο *μη-αποκλεισμός* των καταναλωτών, ιδίως των αδύναμων κοινωνικών και εισοδηματικών ομάδων, κατοχυρώνονται μέσω της πρόβλεψης οικονομικά προσιτών τιμολογίων (Καθολική Υπηρεσία, υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας, Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο, Έκτακτο Ειδικό Τιμολόγιο) και της δυνατότητας λήψης πρόσθετων μέτρων στήριξης για «*μειονεκτούντες*» χρήστες και «*ευάλωτους*» πελάτες.[270]

Το δικαίωμα *συμμετοχής* των αποδεκτών σε θέματα που άπτονται των δικαιωμάτων τους ως τελικών χρηστών/καταναλωτών διασφαλίζεται θεσμικά μέσω των διαδικασιών *διαβούλευσης*. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η αντίστοιχη ρύθμιση αποδίδει ιδιαίτερη έμφαση στους χρήστες με ειδικές ανάγκες.[271] Στο εθνικό πλαίσιο προβλέπεται η (υποχρεωτική) προηγούμενη δημόσια διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών πριν τη λήψη μέτρων που επηρεάζουν τις αγορές τηλεπικοινωνιών[272] και ηλεκτρικής ενέργειας.[273] Ωστόσο, δεδομένης της μη δεσμευτικότητας για την ενσωμάτωση των απόψεων των διαβουλευομένων στις τελικές αποφάσεις, είναι αμφίβολο ότι η πρακτική εφαρμογή της εν λόγω ρύθμισης διασφαλίζει την ουσιαστική συμμετοχή των χρηστών (δηλαδή τη συμπερίληψη των απόψεών τους), καθώς μάλλον λειτουργεί ως μέσο (ή προαπαιτούμενο) διαδικαστικής νομιμοποίησης των αποφάσεων.

Το δικαίωμα *πληροφόρησης* και *ενημέρωσης* των αποδεκτών κατοχυρώνεται στην πράξη μέσω των προβλέψεων διαφάνειας και δημοσιότητας. Η ανταπόκριση στην απαίτηση βελτίωσης των όρων ενημέρωσης θα μπορούσε να τεκμηριωθεί στη βάση της υποχρέωσης κατάρτισης και γνωστοποίησης δεικτών ποιότητας, της μεγαλύτερης διαφάνειας της δράσης των επιχειρήσεων, ως συνέπειας της υπαγωγής τους στους κανόνες της Εταιρικής Διακυβέρνησης, και της λειτουργίας των ιστοσελίδων των επιχειρήσεων και των Ρυθμιστικών Αρχών, οι οποίες εμφανίζουν υψηλό βαθμό (ποσοτικής και ποιοτικής) επάρκειας δημοσιευόμενων στοιχείων. Ιδίως οι Ρυθμιστικές Αρχές αποδίδουν ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα της ενημέρωσης των καταναλωτών και έχουν συμβάλει στη σημαντική βελτίωση των όρων πληροφόρησης και διαφάνειας των πολιτών.

Τέλος, η *αποζημίωση* των αποδεκτών σε περίπτωση παραβίασης των δικαιωμάτων τους διασφαλίζεται μέσω των προβλέψεων αποκατάστασης των προκληθεισών ζημιών και της ύπαρξης απλών και μη δαπανηρών διαδικασιών επίλυσης των διαφορών. Οι εναλλακτικές δυνατότητες υποβολής των καταγγελιών (τηλεφωνικώς, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, επιστολής, *κ.λπ.*) και ο δωρεάν χαρακτήρας της προσφυγής στους

270. Ν. 3431/2006, άρθρ. 51-52˙ Ν.4001/2011, άρθρ. 52-58˙ Κώδικες Προμήθειας.
271. Οδηγία 2002/22/ΕΚ, άρθρ. 33, παρ. 1.
272. Ν. 3431/2006, άρθρ.17, άρθρ. 54, παρ. 4˙ Απόφ. ΕΕΤΤ 480/017/2008, άρθρ. 15 (δείκτες ποιότητας)˙ Ν. 4070/2012, άρθρ. 17.
273. Ν. 4001/2011, άρθρ. 29, 96, 108, 120, 128, 130, 138.

(εξωδικαστικούς) μηχανισμούς επίλυσης των διαφορών (ΡΑΕ, ΕΕΤΤ, Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος του Καταναλωτή), καθιστά τη σχετική διαδικασία εύκολα προσβάσιμη και οικονομικώς προσιτή για τους αποδέκτες. Όσον αφορά τέλος το τρίπτυχο *επιλογή-τιμή-ποιότητα*, στα επόμενα κεφάλαια (κεφ. 3.3) αναλύονται εκτενώς οι μηχανισμοί και ο βαθμός διασφάλισης των αντίστοιχων δυνατοτήτων βάσει των εμπειρικών δεδομένων λειτουργίας των τριών τομέων.

Σε συγκριτικό πλαίσιο, η καταγραφή των δικαιωμάτων των αποδεκτών και των υποχρεώσεων των παρόχων ΥΚΩ στις απελευθερωμένες αγορές ανέδειξε σημεία βελτίωσης από το καθεστώς της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ. Στα δεδομένα της (μερικής ή ολικής) ιδιωτικοποίησης, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις συγκεκριμενοποιήθηκαν, εξειδικεύτηκαν και κατοχυρώθηκαν σε ένα λεπτομερές σύνολο κανόνων ποικίλλων νομικών τύπων, σε αντίθεση με τις γενικές αναφορές που περιλαμβάνονταν σε πιο περιορισμένη έκταση και λεπτομέρεια στις ρυθμίσεις του κρατικομονοπωλιακού μοντέλου. Το πλαίσιο των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων στους τομείς των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας εμφανίζει δυναμικό χαρακτήρα, ενώ παρατηρείται ευθεία σχέση μεταξύ του βαθμού διείσδυσης της ιδιωτικοποίησης (ιδίως συναρτήσει της ανάπτυξης του ανταγωνισμού) και του βαθμού ανάπτυξης και κατοχύρωσης των (ατομικών) δικαιωμάτων των αποδεκτών. Ωστόσο, οι εν λόγω αλλαγές δεν θα πρέπει να αποδίδονται μονοσήμαντα στην επίδραση της ιδιωτικοποίησης, καθώς κατά την ίδια περίοδο μεσολάβησαν παράλληλες μεταβολές και βελτιώσεις σε σημαντικές θεσμικές λειτουργίες, οι οποίες είχαν ευρύτερη θετική επίδραση στην απόδοση των ασκούμενων πολιτικών.

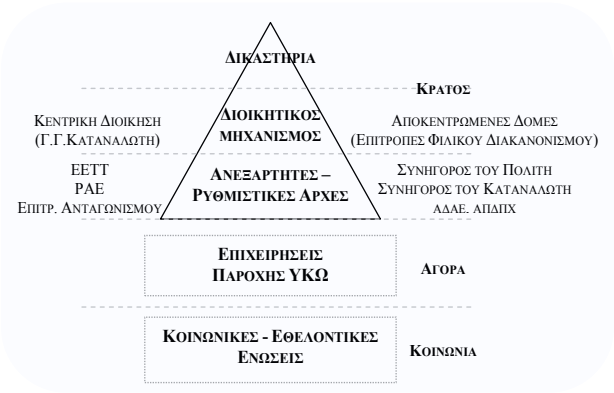
Θεσμοί και μηχανισμοί προστασίας

Η ιδιωτικοποίηση, κυρίως όσον αφορά το σκέλος της απελευθέρωσης των αγορών, οδήγησε στη διεύρυνση των δυνατοτήτων και των μηχανισμών προστασίας των αποδεκτών. Οι μηχανισμοί προστασίας διαφέρουν ως προς τη θεσμική υπόσταση, τη λειτουργία, το εύρος των αρμοδιοτήτων και τον τύπο των εκδιδόμενων αποφάσεων. Εκτός των τομεακών Ρυθμιστικών Αρχών (ΕΕΤΤ, ΡΑΕ), των οποίων ο ρόλος έχει ήδη αναλυθεί (κεφ. 3.1.3), οι αποδέκτες έχουν τη δυνατότητα προσφυγής (και) σε άλλες δομές για τη συμβιβαστική επίλυση των διαφορών τους με τις επιχειρήσεις παροχής των ΥΚΩ. Το σχήμα προστασίας τείνει να μετατοπίζεται από τον κεντρικό κρατικό μηχανισμό σε αποκεντρωμένες ή ανεξάρτητες διοικητικές δομές, αλλά και σε εθελοντικές οργανώσεις και ενώσεις του κοινωνικού τομέα. Ιδίως η ανάδυση των νέων μηχανισμών εξωδικαστικής διαμεσολάβησης κάλυψε εν προκειμένω μια σημαντική αδυναμία του προηγούμενου συστήματος.

Όσον αφορά τις θεσμικές προβλέψεις, το 1994 (Ν. 2251) συνεστήθη η Επιτροπή Προστασίας των Καταναλωτών των Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, με αποστολή τη διατύπωση προτάσεων και υποδείξεων προς τις δημόσιες επιχειρήσεις για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των καταναλωτών. Με τον ίδιο νόμο συγκροτήθηκε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο προστασίας των

δικαιωμάτων των καταναλωτών («*Προστασία των καταναλωτών*»), θεσμοθετώντας τις Ενώσεις Καταναλωτών, τις Επιτροπές Φιλικού Διακανονισμού Καταναλωτικών Διαφορών στις ΝΑ και το Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτών (από το 2007 Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτή και Αγοράς).[274] Η δημιουργία των (τομεακών και οριζόντων) ρυθμιστικών Αρχών και των ανεξάρτητων Αρχών προστασίας των δικαιωμάτων προσέθεσε επίσης από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 μια ενδιάμεση βαθμίδα (εξωδικαστικής) διαμεσολάβησης και προστασίας. Παράλληλα, εξακολουθούν να υφίστανται οι δυνατότητες δικαστικής επίλυσης των διαφορών και οι μηχανισμοί διακανονισμού, διαχείρισης παραπόνων και προβλημάτων εντός των επιχειρήσεων και αντίστοιχα ενισχύθηκαν τα τμήματα σχέσεων με πολίτες-καταναλωτές.

Δ36. ΘΕΣΜΟΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ



Εν συνόψει, το πλαίσιο που διαμορφώθηκε στους τομείς των ΥΚΩ μετά την εισαγωγή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης προσφέρει σαφώς περισσότερες και βελτιωμένες δυνατότητες προστασίας των αποδεκτών. Ωστόσο, παρά την ποσοτική διεύρυνση, η αποτελεσματικότητα των θεσμών προστασίας στην πράξη εμφανίζει ορισμένους περιορισμούς. Ενδεικτικά, η Επιτροπή Προστασίας των καταναλωτών ΔΕΚΟ, το μόνο όργανο οριζόντιας αρμοδιότητας ειδικώς για τις ΥΚΩ, καταργήθηκε το 2007,[275] χωρίς να έχει καταγράψει αξιόλογη δραστηριότητα. Η λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτή και Αγοράς επίσης δεν απέδωσε τα αναμενόμενα, ενώ έχει υποστηριχθεί ότι σταδιακά μετετράπη σε μέσο εξυπηρέτησης των δραστηριοποιουμένων στην αγορά (Αλειφέρη, 2007). Η εκτιμώμενη ποιότητα προστασίας των δικαιωμάτων των αποδεκτών αναλύεται σε επόμενο κεφάλαιο (κεφ. 3.3.1.δ), ωστόσο αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι η αδυναμία υποχρέωσης των παρόχων σε αποζημίωση ή αποκατάσταση

274. ΥΑ Ζ1-1620/2007 (ΦΕΚ 539/18.12.2007) και ΥΑ 99792/2015 (ΦΕΚ 748/21.10.2015).
275. Βλ. άρθρ. 16, Ν. 3587/2007.

των καταναλωτών συνιστά μια σημαντική έλλειψη του συστήματος όσον αφορά τις ρυθμιστικές Αρχές (ΡΑΕ, ΕΕΤΤ). Το ίδιο ισχύει για τις Αρχές προστασίας των δικαιωμάτων, καθώς τόσο ο Συνήγορος του Πολίτη, όσο και ο Συνήγορος του Καταναλωτή δεν διαθέτουν κυρωτικές αρμοδιότητες, αλλά λειτουργούν μέσω της διαπραγμάτευσης και του συμβιβασμού.

3.2.5 Όροι παροχής των υπηρεσιών

Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης των ΥΚΩ στους αποδέκτες διερευνώνται στη συνέχεια στο επίπεδο των ειδικότερων όρων και προδιαγραφών της άμεσης (εμπορικής) σχέσης εντός του συστήματος παροχής. Τα εμπειρικά δεδομένα εστιάζουν στις βασικές παραμέτρους της διαδικασίας παροχής της υπηρεσίας, ήτοι: την τιμολογιακή πολιτική (α), την ποιότητα των υπηρεσιών (β), τους όρους πληροφόρησης, επικοινωνίας και εξυπηρέτησης (γ) και τις δυνατότητες συμμετοχής (δ).

α. Τιμολογιακή πολιτική

Στις απελευθερωμένες αγορές τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας οι όροι τιμολόγησης των ΥΚΩ μεταβλήθηκαν, με πρωτεύον κριτήριο την υποχρέωση κοστοστρέφειας, δηλαδή τη συνθήκη οι τιμές των υπηρεσιών να αντανακλούν το κόστος παραγωγής και παροχής. Προς αυτήν την κατεύθυνση, τα τιμολόγια αναπροσαρμόστηκαν σταδιακά προς μια πιο αναλογική έκφραση του πραγματικού κόστους των υπηρεσιών, αντικαθιστώντας εν μέρει τη λειτουργία (κοινωνικής-οικονομικής) αναδιανομής με την επιδίωξη εξισορρόπησης του κόστους. Επιπλέον, η στόχευση των μέτρων κοινωνικού χαρακτήρα κατέστη πιο συγκεκριμένη σε σύγκριση με το προηγούμενο καθεστώς καθολικής εφαρμογής. Η πρακτική των σταυροειδών επιδοτήσεων και των ενιαίων (χαμηλών) χρεώσεων, ως εργαλείο ενσωμάτωσης κοινωνικών και πολιτικών προτεραιοτήτων, εγκαταλείφθηκε και αντικαταστάθηκε από στοχευμένα μέτρα, υπό τη μορφή διαφοροποιημένων τιμών για ειδικές (ευάλωτες) κοινωνικές ομάδες (Cartelier, 1998a, σελ. 33, 1998b).

Τηλεπικοινωνίες

Η διαδικασία τιμολόγησης των υπηρεσιών τηλεφωνίας αναθεωρήθηκε αρχικώς προς την κατεύθυνση της κοστοστρέφειας το 1993, προβλέποντας τον προσδιορισμό των τιμολογίων βάσει της άδειας του ΟΤΕ και συγκεκριμένων ορίων επί των αναπροσαρμογών του ΔΤΚ.[276] Σταδιακά, οι τιμές άρχισαν να προσεγγίζουν το πραγματικό κόστος των υπηρεσιών και να αμβλύνονται οι αποκλίσεις των σταυροειδών επιδοτήσεων, καθιστώντας παράλληλα τους σχετικούς υπολογισμούς πιο διαφανείς και συγκεκριμένους.

276. Βλ. Ν. 2167/1993, άρθρο δεύτερο˙ Ν. 2257/1994, άρθρο δεύτερο˙ 2167/1993˙ 2257/1994. Η διαδικασία υπέκειτο σε (τεχνικό) έλεγχο από την ΕΕΤ.

Σημαντική μεταβολή στο πλαίσιο του εξορθολογισμού των τιμολογίων αποτέλεσε η καθιέρωση αστικών χρεώσεων στο εσωτερικό των Νομών (1999), με την οποία εξισορροπήθηκαν οι στρεβλώσεις στο κόστος των αστικών και των υπεραστικών κλήσεων. Η υποχρέωση κοστοστρέφειας των τιμολογίων υιοθετείται και τυπικά στον Κανονισμό που θεσπίστηκε τα επόμενα χρόνια (2003). Στο πλαίσιο αυτό, οι γενικές χρεώσεις είναι πλέον συνδεδεμένες με το πραγματικό κόστος των υπηρεσιών (πλην των προβλεπόμενων εξαιρέσεων, όπως για παράδειγμα οι ειδικές κοινωνικές ομάδες) και πρακτικά ισχύουν αφού υποβληθούν σε κοστολογικό έλεγχο και έγκριση από την ΕΕΤΤ.

Η άρση των σταυροειδών επιδοτήσεων, προσεγγιζόμενη σε κοινωνικούς όρους, σηματοδότησε την αλλαγή των στόχων και του εύρους των αποτελεσμάτων των ασκούμενων πολιτικών. Στο δημόσιο καθεστώς, όπως ήδη έχει αναλυθεί, η εν λόγω πρακτική λειτουργούσε ως μέσο αναδιανομής υπό μια λογική κοινωνικής αλληλεγγύης και κάλυπτε επιμέρους κατηγορίες από το σύνολο των διακριτών χρήσεων και υπηρεσιών. Διαφορετική είναι η λογική των εξαιρέσεων που υφίστανται στο τρέχον πλαίσιο, καθώς στην περίπτωση της Καθολικής Υπηρεσίας και των ειδικότερων ρυθμίσεων για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες η προσέγγιση είναι στοχευμένη και περιλαμβάνει ένα μέρος των υπηρεσιών και του κόστους. Το κανονιστικό πλαίσιο προβλέπει εν προκειμένω τη δυνατότητα ειδικών μέτρων για άτομα με αναπηρία ή άτομα με ειδικές κοινωνικές ανάγκες, κυρίως στο πλαίσιο των υποχρεώσεων Καθολικής Υπηρεσίας.[277] Παράλληλα, ο ΟΤΕ παρέχει σε ειδικές κατηγορίες (ΑμεΑ)[278] εκπτώσεις στη χρήση και την κίνηση των τηλεφωνικών συνδέσεων, οι οποίες αντιστοιχούν σε απόλυτες μειώσεις και όχι σε διακριτική (αναλογική) τιμολόγηση του συνόλου των υπηρεσιών.

Ηλεκτρική ενέργεια

Τα τιμολόγια της ηλεκτρικής ενέργειας παραμένουν ακόμα σε σημαντικό βαθμό ρυθμιζόμενα, ενώ ο προσδιορισμός τους ακολουθεί μια σύνθετη μεθοδολογία, η οποία διαφοροποιείται μεταξύ των υποτομέων της ενεργειακής αγοράς. Ως γενικός κανόνας έχει οριστεί η υποχρέωση αντανάκλασης (ανάκτησης) του πραγματικού κόστους και η μη ύπαρξη σταυροειδών επιδοτήσεων μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών καταναλωτών. Ωστόσο, οι εν λόγω προβλέψεις δεν έχουν ενσωματωθεί πλήρως στη λειτουργία της αγοράς. Σε διαδικαστικούς όρους, τα τιμολόγια προμήθειας στη λιανική αγορά εγκρίνονται από τη ΡΑΕ, μετά από εισήγηση των εταιρειών παροχής. Στον έλεγχο της ΡΑΕ υπόκεινται επίσης οι τιμές και οι χρεώσεις, ενώ υπάρχει πρόβλεψη για την επιβολή ανώτατων ορίων.

---

277. ΥΑ 44035/1626/2007. Ενδεικτικά, οι κατηγορίες ατόμων με ειδικές κοινωνικές ανάγκες αφορούν τους ηλικιωμένους, καρδιοπαθείς, νεφροπαθείς, μεταμοσχευθέντες, κ.λπ.

278. Κινητικά ανάπηρους, τυφλούς, μερικώς τυφλούς με αναπηρία (>67%), νεφροπαθείς, άτομα με αναπηρία (>67%).

Τα τιμολόγια είναι ενιαία ανά κατηγορία καταναλωτών[279] σε ολόκληρη τη χώρα. Μια σημαντική μεταβολή, συνεπεία της απελευθέρωσης της αγοράς, αφορά την καταγραφή διακριτών χρεώσεων.[280] Η δομή των τιμολογίων της ΔΕΗ περιλαμβάνει, εκτός από το πάγιο και την αξία του καταναλισκόμενου ρεύματος, επιπλέον χρεώσεις οι οποίες δεν συνδέονται πάντα με την υπηρεσία παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος, όπως τα τέλη για τους Δήμους και την ΕΡΤ. Ειδικές τιμές και ρυθμίσεις ισχύουν για ευάλωτες ομάδες καταναλωτών (*ευάλωτοι πελάτες*)[281] και φορείς ειδικότερου σκοπού[282] (*Τιμολόγιο Υπηρεσιών Αλληλεγγύης*), βάσει κοινωνικών κριτηρίων. Οι όροι παροχής και επιμερισμού του κόστους χρηματοδότησης των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας» προσδιορίζονται από το επιβλέπον Υπουργείο (ΥΠΕΝ) και στην πράξη κατανέμονται μεταξύ των κατηγοριών πελατών στο σύνολο της επικράτειας.[283]

Ύδρευση

Τα τιμολόγια της ΕΥΔΑΠ προσδιορίζονται άμεσα από το κράτος, κατά κανόνα συναρτήσει των μεταβολών του ΔΤΚ και στο γενικό πλαίσιο της κυβερνητικής πολιτικής. Τυπικά προβλέπεται απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας, η οποία εγκρίνεται από τους συναρμόδιους Υπουργούς.[284] Η δομή των τιμολογίων, τα οποία έχουν κλιμακωτή μορφή (ανά κυβικό μέτρο), περιλαμβάνει τα πάγια τέλη και την αξία της κατανάλωσης. Η χρέωση των υπηρεσιών ύδρευσης υπολογίζεται βάσει της κατανάλωσης, ενώ η εισφορά του δικαιώματος χρήσης των υπονόμων (αποχέτευση) καθορίζεται ως ποσοστό επί της αξίας της κατανάλωσης ύδατος.

Το ύψος των χρεώσεων της ΕΥΔΑΠ είναι σχετικά χαμηλό σε σύγκριση με το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η απόφαση είναι κατά βάση πολιτική[285] και εν μέρει αντανακλά ορισμένες επιδιώξεις κοινωνικής δικαιοσύνης και αναδιανομής. Οι χρεώσεις για

279. Βασικές κατηγορίες ανά επίπεδο τάσης (2016): Οικιακά τιμολόγια και ειδικές κατηγορίες (Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο, Τιμολόγιο Υπηρεσιών Αλληλεγγύης, Πολυτεκνικό, πρόγραμμα Ακραίας Φτώχειας), τιμολόγια εμπορικής χρήσης, τιμολόγια βιομηχανικής χρήσης, τιμολόγιο φωτισμού οδών και πλατειών, αγροτικό τιμολόγιο – διακοπτόμενο.

280. Αφορούν τις δραστηριότητες παραγωγής, το κόστος των υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας, κ.λπ. και καταγράφονται αναλυτικά στο λογαριασμό του ρεύματος.

281. Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο (ΚΟΤ) άτομα χαμηλού εισοδήματος, γονείς με τρία προστατευόμενα τέκνα, μακροχρόνια άνεργοι, ΑΜΕΑ, άτομα που χρήζουν μηχανικής υποστήριξης, υπερήλικες, πολυτεκνικό (οικογένειες με περισσότερα από τέσσερα τέκνα) και ατόμων που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας (Ν. 4320/2015, άρθ.1).

282. ΝΠΔΔ προνοιακού χαρακτήρα, εκκλησιαστικά – φιλανθρωπικά ιδρύματα και ειδικά πιστοποιημένους φορείς ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας (Αποφάσεις του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής Δ5/ΗΛ/Β/Φ.1.21/οικ.23824/23.12.2013 και ΑΠΕΗΛ/Γ/Φ1.21/441/οικ.23609/19.12.2014).

283. Ν. 4001/2011 άρθ. 55˙ Ν. 4067/2012, άρθ. 36. Αναλυτικά βλ. παρακάτω κεφ. 3.3.3.

284. Ετήσια Ενημερωτικά Δελτία ΕΥΔΑΠ 2001 (κεφ. 3), 2004, σελ. 32-33.

285. Προσωπικές συνεντεύξεις.

τις περισσότερες κατηγορίες[286] αντανακλούν μερικώς το κόστος των υπηρεσιών ύδρευσης, ενώ υπολείπονται σημαντικά του κόστους των υπηρεσιών αποχέτευσης, το οποίο, ιδίως ως προς το σκέλος της επεξεργασίας των λυμάτων, είναι πολύ υψηλό. Ειδικά (μειωμένα) τιμολόγια προβλέπονται για «*ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες*» όπως πολύτεκνες οικογένειες, φιλανθρωπικά ιδρύματα, νοσοκομεία, επαγγελματικούς χώρους[287] και δικαιούχους του Έκτακτου Ειδικού Τιμολογίου.[288]

β. Ποιότητα παροχής και υπηρεσίας

Κρίσιμη προσδιοριστική παράμετρο της ποιότητας των ΥΚΩ αποτελούν οι προδιαγραφές των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τόσο τα ποιοτικά χαρακτηριστικά όσο και τα συστήματα μέτρησης της ποιότητας εξελίχθηκαν και εμπλουτίστηκαν σε σημαντικό βαθμό ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης, αλλά και εξαιτίας των ευρύτερων μεταβολών του τεχνολογικού περιβάλλοντος. Οι υφιστάμενοι δείκτες μέτρησης της ποιότητας παρουσιάζονται στη συνέχεια ανά τομέα και περιλαμβάνουν κατ'αρχάς τις προδιαγραφές των υπηρεσιών και δευτερευόντως τις διαδικαστικές πτυχές της παροχής (ποιότητα εξυπηρέτησης, επικοινωνίας, αποκατάστασης βλαβών, *κ.λπ.*).

Τηλεπικοινωνίες

Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ο ΟΤΕ οργάνωσε και ενίσχυσε το σύστημα καταγραφής και μέτρησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ως γενική τάση, παρατηρείται μετατόπιση του κέντρου βάρους από την κάλυψη του *ποσοτικού* κριτηρίου[289] (κάλυψη ζήτησης) στη βελτίωση των *ποιοτικών* χαρακτηριστικών της προσφοράς. Παρότι τα μετρούμενα μεγέθη αφορούσαν κυρίως τεχνικές και διαδικαστικές πλευρές των υπηρεσιών, οι δείκτες αποτέλεσαν σημαντικό θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της ποιοτικής αναβάθμισης των επικοινωνιών και εν γένει της αλλαγής νοοτροπίας του ΟΤΕ απέναντι στους πελάτες του. Η ανάπτυξη υπηρεσιών που θα ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες *εξειδικευμένες* ανάγκες και απαιτήσεις του κοινού αποτέλεσε στο πλαίσιο αυτό κεντρικό στόχο.[290]

---

286. Κατηγορίες χρήσης (2016): Οικιακή χρήση, Βιομηχανικά – Επαγγελματικά τιμολόγια, Δημόσια–Δημοτικά–ΝΠΔΔ, Κοινόχρηστοι κρουνοί–ΟΛΠ, Φιλανθρωπικά, Ενίσχυση δικτύου ΟΤΑ–Υδροδότηση νήσων, Εφοδιασμός πλοίων, Πυροσβεστικές εγκαταστάσεις, Αδιύλιστο νερό.

287. Βλ. Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο ΕΥΔΑΠ 2014, σελ. 29.

288. Άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας (Ν. 4320/2015).

289. Βλ. π.χ. τους δείκτες της προηγούμενης περιόδου, οι οποίοι αφορούσαν κυρίως την τηλεφωνική πυκνότητα (κάλυψη) και τις εκκρεμείς αιτήσεις (Μέρος Α, κεφ. 3.1.3.β).

290. Βλ. π.χ. ΟΤΕ: Δελτίο 2002, σελ. 10-12, 16˙ Ετήσιος Απολογισμός 2006, σελ. 66-67˙ Ετήσιος Απολογισμός 2008, σελ. 34.

Π26. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΟΤΕ (1995 – 1996)
ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
Δείκτης απαντημένων κλήσεων
Δείκτης σήματος κατειλημμένου εξαιτίας δικτύου
Δείκτης συνολικών αποτυχιών εξαιτίας του δικτύου
Ποσοστό παραπόνων για κλήσεις από το εξωτερικό
ΔΙΚΤΥΟ
Βλάβες ανά 100 συνδέσεις
Αποκατάσταση βλαβών εντός 24ώρου

Πηγή: Πεπραγμένα ΟΤΕ 1995-1996

Την περίοδο εκκίνησης της διαδικασίας μετοχοποίησης και αποκρατικοποίησης της ΟΤΕ, οι δείκτες ποιότητας ήταν αρκετά περιορισμένοι και αφορούσαν αμιγώς τις τεχνικές διαστάσεις της υπηρεσίας (Πίνακας Π26). Η (επικείμενη) απελευθέρωση της τηλεπικοινωνιακής αγοράς έθεσε το ζήτημα της ποιότητας σε πιο συγκεκριμένη βάση, επιβάλλοντας την ανάγκη θέσπισης συνολικών προδιαγραφών σε επίπεδο τομέα. Το νέο πλαίσιο αντιστοιχεί σε διάκριση της ποιότητας των υποδομών (δίκτυο) και της παρεχόμενης υπηρεσίας, ενώ ορίζονται επίσης ορισμένες (ελάχιστες) προδιαγραφές ως τιμές–δείκτες («*στόχοι επιδόσεων*») (Πίνακας Π27).

Π27. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ (1999-2015)

ΔΕΙΚΤΕΣ ΧΡΟΝΟΥ ΠΑΡΟΧΗΣ ΚΑΙ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΛΕΠ/ΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (1999)
Χρόνος παροχής για αρχική σύνδεση
Συχνότητα βλαβών/σύνδεση
Χρόνος αποκατάστασης βλαβών
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων
Χρόνος αποκατάστασης κλήσης
Χρόνος αποκατάστασης (υπηρεσίες καταλόγου)
Ποσοστό κοινόχρηστων τηλεφώνων (λειτουργ.)
Ορθότητα χρέωσης

Πηγή: ΠΔ 181/20.8.1999

ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΙ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΛΕΠ/ΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (2006)
Χρόνος παροχής για αρχική σύνδεση
Ποσοστό βλαβών/γραμμή πρόσβασης
Χρόνος επισκευής βλαβών
Αναλογία ανεπιτυχών κλήσεων
Χρόνος αποκατάστασης κλήσης
Χρόνος απόκρισης υπηρεσιών τηλεφωνητή
Χρόνος απόκρισης υπηρεσιών πληροφοριών καταλόγου
Αναλογία λειτουργ. κοινόχρηστων τηλεφώνων
Καταγγελίες για λάθη σε λογαριασμούς

Πηγή: Ν.3431/2006

ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΔΙΚΤΥΟΥ 2006 (ΟΤΕ)
Συχνότητα βλαβών ανά 100 συνδέσεις
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων
Ποσοστό αποκατάστασης βλαβών εντός 24 ωρών
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες τηλεφωνητή
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες καταλόγου
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης
Ποσοστό κοινόχρηστων τηλεφώνων
Παράπονα για λάθη σε λογαριασμούς

Πηγή: Ετήσιος Απολογισμός ΟΤΕ 2006

ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΔΙΚΤΥΟΥ 2008 (ΕΕΤΤ)
Συχνότητα βλαβών ανά 100 συνδέσεις
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες τηλεφωνητή
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες καταλόγου
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης

Πηγή: ΕΕΤΤ

ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΤΕΛΙΚΩΝ ΧΡΗΣΤΩΝ (ΠΕΛΑΤΩΝ) 2015 (ΟΤΕ)
Διαθεσιμότητα και χρέωση υπηρεσιών εξυπηρέτησης τελικών χρηστών
Ποσοστό αναπάντητων κλήσεων ανά τηλεφωνική γραμμή εξυπηρέτησης τελικών χρηστών
Μέσος χρόνος απόκρισης γραμμών υπηρεσιών εξυπηρέτησης τελικών χρηστών
Ποσοστό εξυπηρέτησης παραπόνων τελικών χρηστών
Ποσοστό παραπόνων ορθότητας λογαριασμού

Πηγή: Ιστοσελίδα ΟΤΕ (Μάιος 2016)

ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 2008-2015
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων
Ποσοστό κοινοχρήστων τηλεφώνων σε κατάσταση λειτουργίας
Ποιότητα σύνδεσης για ομιλία
Χρόνος παροχής για αρχική σύνδεση
Συχνότητα αναφορών βλάβης ανά σύνδεση
Χρόνος αποκατάστασης βλαβών

*Πηγή: Ιστοσελίδα ΟΤΕ και ΕΕΤΤ**

* Απόφ. ΕΕΤΤ 480/017/2008, άρθρ.5 και 8, «Δείκτες Ποιότητας Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών», Ενημερωτικό Δελτίο ΕΕΤΤ, τεύχος 17 - Ιούλιος 2008, σελ.11.

ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΙ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ (2012)
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης
Ποσοστό βλαβών ανά γραμμή πρόσβασης
Χρόνος επισκευής βλαβών
Χρόνος αποκατάστασης κλήσης
Χρόνος απόκρισης για υπηρεσίες πληροφοριών καταλόγου
Αναλογία εν λειτουργία κοινόχρηστων τηλεφώνων με κερματοδέκτη ή κάρτα
Καταγγελίες για λάθη σε λογαριασμούς
Αναλογία ανεπιτυχών κλήσεων

Πηγή: Ν.4970/2012

ΤΙΜΕΣ – ΣΤΟΧΟΙ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΚΥ

Δείκτης	Τιμή – στόχος (2002)	Τιμή – στόχος (2008)
Συχνότητα βλαβών ανά 100 συνδέσεις	13,5/έτος	13,5/έτος
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων	2%	2%
Χρόνος αποκατάστασης βλαβών	85% σε 24 ώρες	70% σε 36 ώρες 85% σε 72 ώρες 95% σε 144 ώρες
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες τηλεφωνητή	20''	20''
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες καταλόγου	15''	15''
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης	1 εβδομάδα για το 95% των αιτήσεων	1 εβδομάδα (80% αιτ.) 4 εβδομάδες (95% αιτ.) 4 εβδομάδες (99% αιτ.)
Ποσοστό κοινόχρηστων τηλεφώνων	93%	93%
Παράπονα για λάθη σε λογαριασμούς	0,2%	0,2%

Πηγές: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2002 ΄ Απόφ. ΕΕΤΤ 472/170/2008

Ηλεκτρική ενέργεια

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας οι προδιαγραφές ποιότητας βρίσκονται ακόμα σε διαδικασία ανάπτυξης. Οι υφιστάμενοι δείκτες συνδέονται ως επί το πλείστον με την απόδοση του δικτύου (από τη λειτουργία του οποίου εξαρτάται η ποιότητα της τελικής υπηρεσίας) και τους όρους προμήθειας («*προδιαγραφές προμήθειας*»). Ως *ποιότητα ενέργειας* νοείται κυρίως η ποιότητα τάσης και η συνέχεια της τροφοδότησης (απουσία διακοπών της παροχής ηλεκτρικής ενέργειας). Στον Κώδικα Προμήθειας σε πελάτες, το έλλειμμα σε επίπεδο ποιοτικών προδιαγραφών εντοπίστηκε και επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί με τη θέσπιση συγκεκριμένων και αναλυτικότερων δεικτών ποιότητας (Πίνακας Π28).

Π28. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ Η/Ε (2001-2016)

ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ Η/Ε (2001)	ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΤΙΜΕΣ-ΣΤΟΧΟΙ (2010)
	Συνέχεια τροφοδότησης
Ανώτατη προθεσμία εξέτασης αιτήσεων σύνδεσης και προμήθειας	α. Μέση διάρκεια μη προγραμματισμένων διακοπών ανά πελάτη για το σύνολο του Δικτύου: 188 λεπτά (2009)
Διαδικασίες και ανώτατη προθεσμία εξέτασης ενστάσεων σχετικά με τις επιβαλλόμενες χρεώσεις	β. Μέση διάρκεια μη προγραμματισμένων διακοπών ανά πελάτη για το σύνολο του Δικτύου: 90 λεπτά (2014)
Ελάχιστο ύψος και διαδικασία προσδιορισμού αποζημιώσεων	Ποιότητα τάσης
	Ποιότητα εξυπηρέτησης
Διαδικασίες και κριτήρια εξέτασης των παραπόνων των καταναλωτών και ανώτατη προθεσμία απάντησης	α. Μέσος χρόνος ολοκλήρωσης νέας απλής παροχής: 19 ημέρες (2009)
	β. Μέσος χρόνος ολοκλήρωσης νέας παροχής με δίκτυο: 48 ημέρες (2009)
	γ. Τηλεφωνικά κέντρα, καταστήματα εξυπηρέτησης πληροφόρηση, κλπ

*Πηγή: Κώδικας Προμήθειας σε πελάτες (μη επιλέγοντες πελάτες) (2001)**

Πηγή: ΡΑΕ 2010

* Απόφ. Υπ. Ανάπτυξης αριθ. Δ.5/Β/Φ1/οικ.17770 (ΦΕΚ Β΄/1423/22.10.2001).

ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ & «ΕΓΓΥΗΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ» ΣΕ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ (ΔΕΔΔΗΕ) 2014-2016	
ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΤΙΜΗ–ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. εργάσιμες ημέρες)
Α. ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΔΙΑΚΟΠΩΝ, ΕΠΑΝΑΣΥΝΔΕΣΕΩΝ-ΜΕΤΡΗΤΕΣ	
Επανασύνδεση αποκομμένης παροχής κατόπιν αιτήματος Καταναλωτή	3
Επανασύνδεση αποκομμένης παροχής μετά από διακοπή λόγω χρέους	2
Διακοπή παροχής κατόπιν αιτήματος Καταναλωτή	3
Έλεγχος μετρητή μετά από έγγραφο αίτημα Καταναλωτή	20
Β. ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΝΕΩΝ ΣΥΝΔΕΣΕΩΝ	
Τοποθέτηση–Σύνδεση μετρητή σε κατασκευασθείσα παροχή	4
Κατάρτιση προσφοράς για νέα απλή παροχή, χωρίς επέκταση δικτύου	15
Κατάρτιση προσφοράς για νέα παροχή που απαιτεί κατασκευή επέκτασης δικτύου	20
Κατασκευή νέας απλής παροχής, χωρίς επέκταση δικτύου	20
Κατασκευή νέας παροχής που απαιτεί συνήθη επέκταση δικτύου	40
Γ. ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΕ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥΣ ΠΕΛΑΤΕΣ	
Επέμβαση σε περίπτωση τήξης ασφάλειας ή πτώσης μικροαυτόματου μετρητή	4
Απάντηση σε έγγραφα παράπονα Καταναλωτή σχετικά με την ποιότητα τάσης	30
Αποκατάσταση τροφοδότησης Καταναλωτή Μέσης Τάσης μετά από διακοπή λόγω βλάβης δικτύου ή προγραμματισμένων εργασιών	12

Πηγή: ΡΑΕ 2015

Ύδρευση

Οι ποιοτικές προδιαγραφές στον τομέα της ύδρευσης αφορούν πρωτίστως την ποιότητα του πόσιμου νερού, ενώ οι χρησιμοποιούμενοι δείκτες εστιάζουν κυρίως στη χημική σύνθεση του νερού[291] και αποτυπώνονται βάσει χημικών αναλύσεων και μικροβιολογικών παραμέτρων. Για τις υπηρεσίες αποχέτευσης, οι προβλέψεις ποιότητας αφορούν κατά

291. ΚΥΑ Υ2/2600/2001 («Ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης»).

βάση τις προδιαγραφές των χρησιμοποιούμενων υλικών και της υποδομής του δικτύου.[292] Στον ισχύοντα Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον καταναλωτή, περιλαμβάνονται επίσης δείκτες που μετρούν ειδικότερα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των λειτουργιών παροχής της υπηρεσίας (Πίνακας Π29).

Π29. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΕΥΔΑΠ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 2016

ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΤΙΜΗ–ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. ημέρες)
Χορήγηση νέας παροχής, μεταφορά παλαιάς παροχής, μετατροπή παλαιάς παροχής και επέκταση δικτύου ύδρευσης	
α. Αποστολή στον πελάτη γραπτού ειδοποιητηρίου	30
β. Εκτέλεση εργασίας μετά την καταβολή της ανάλογης δαπάνης	90
Διακοπή Υδροληψίας	
α. Έκτακτη διακοπή υδροληψίας μετά από αίτηση πελάτη ή τρίτου λόγω απώλειας νερού	1
β. Διακοπή υδροληψίας μετά από Αίτηση του ιδιοκτήτη του ακινήτου	2
Επαναφορά Υδροληψίας	
α. Μετά από διακοπή λόγω οφειλών (εφόσον τακτοποιηθεί η οφειλή)	1
β. Μετά από αίτημα πελάτη (διακοπής και επαναφοράς)	1
Επέμβαση και αποκατάσταση βλάβης παροχών λόγω διαρροής	1
α. Αντικατάσταση–επισκευή φρεατίου παροχής	5
β. Αντικατάσταση καλύμματος φρεατίου	1
γ. Ανύψωση–καταβίβαση παροχής	20
Επέμβαση συνεργείου σε περίπτωση έμφραξης Αποχετευτικού Αγωγού ή διακλάδωσης νόμιμα συνδεδεμένου ακινήτου	6 (ώρες)
Λήψη δείγματος για έλεγχο της ποιότητας του πόσιμου νερού	1
Αποζημίωση πελάτη λόγω ζημιών στο ακίνητό του από υπαιτιότητα της ΕΥΔΑΠ	90
Αποκατάσταση πεζοδρομίου ή οδοστρώματος λόγω έργων ΕΥΔΑΠ	5

Πηγή: ΧΥΚ ΕΥΔΑΠ (2016)

292. ΥΑ Δ16γ/010/178/Γ/2009, άρθρ.16.

γ. Πληροφόρηση και όροι ανταπόκρισης–επικοινωνίας

Οι όροι *πληροφόρησης* και *ανταπόκρισης* στα αιτήματα των αποδεκτών, παρότι παραπέμπουν σε μια μάλλον διαδικαστική πτυχή της διαδικασίας παροχής των ΥΚΩ, αποτελούν ωστόσο ουσιαστικό στοιχείο της συνολικής ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Όσον αφορά την πρώτη παράμετρο, τόσο η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ, όσο και η απελευθέρωση των αγορών μέσω της ανταγωνιστικής λειτουργίας, οδήγησαν σε σημαντική βελτίωση της διαφάνειας, της ποιότητας, της ποσότητας και των όρων πρόσβασης και απόκτησης των πληροφοριών. Καθοριστική στο πλαίσιο αυτό υπήρξε η συμβολή των Ρυθμιστικών και Ανεξάρτητων Αρχών (ΕΕΤΤ, ΡΑΕ, Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος του Καταναλωτή), στις ιστοσελίδες των οποίων αναρτώνται και δημοσιεύονται οι σχετικές αποφάσεις, αλλά και ειδικά ενημερωτικά κείμενα για τα δικαιώματα και τις δυνατότητες των καταναλωτών. Παράλληλα, αναβαθμίστηκαν και εμπλουτίστηκαν οι ιστοσελίδες των παρόχων των ΥΚΩ, με αντίστοιχη θετική επίδραση στην παρεχόμενη πληροφόρηση. Σε τομεακό επίπεδο, η θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών ενημέρωσης (όπως για παράδειγμα οι Κώδικες Δεοντολογίας) συνέβαλε επίσης στη βελτίωση των όρων πρόσβασης στην πληροφορία και των δυνατοτήτων ενημέρωσης του κοινού.

Τηλεπικοινωνίες

Αναφορικά με την παράμετρο της *εξυπηρέτησης* των αποδεκτών, στον τομέα των τηλεπικοινωνιών ο ΟΤΕ το 1995 έθεσε σε εφαρμογή μια πολιτική ευρείας αναδιοργάνωσης των περιφερειακών λειτουργιών και του δικτύου καταστημάτων και τη διεξαγωγή εκπαιδευτικών προγραμμάτων του προσωπικού, με στόχο την αναβάθμιση της διαδικασίας συναλλαγής και εξυπηρέτησης. Η επικέντρωση στον πελάτη σηματοδότησε την ανάπτυξη μιας περισσότερο εξωστρεφούς («*εταιρικής*»/«*εμπορικής*») κουλτούρας,[293] η οποία αποτυπώθηκε σε συναφή τεχνικά εργαλεία όπως οι έρευνες αγοράς, εκστρατείες ενημέρωσης και νέες δομές επικοινωνίας και μάρκετινγκ. Η ποιοτική εξυπηρέτηση αποτελεί πλέον τυπική υποχρέωση των επιχειρήσεων, για την ικανοποίηση της οποίας έχουν θεσπιστεί ειδικοί δείκτες, ενώ αντίστοιχοι δείκτες καταγράφουν την ποιότητα εξυπηρέτησης των πολιτών από την αρμόδια μονάδα της ΕΕΤΤ (Πίνακες 30 και 31).

293. Βλ. ΟΤΕ (1995), Επιχειρησιακό Σχέδιο 1996-2000, σελ. 6˙ Ετήσιος Απολογισμός 2008, σελ. 34-39.

Π30. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΤΕΛΙΚΩΝ ΧΡΗΣΤΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ (2010-2016)
Η01 : Διαθεσιμότητα υπηρεσίας εξυπηρέτησης
Η02 : Χρέωση υπηρεσιών εξυπηρέτησης
Η03 : Ποσοστό αναπάντητων κλήσεων ανά τηλεφωνική γραμμή εξυπηρέτησης
Η04 : Μέσος χρόνος απόκρισης γραμμών υπηρεσιών εξυπηρέτησης
Η05 : Ποσοστό εξυπηρέτησης παραπόνων
Η06: Ποσοστό παραπόνων ορθότητας λογαριασμού

Πηγή: ιστοσελίδα ΕΕΤΤ

Π31. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΜΕΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ (ΤΕΚ) ΕΕΤΤ
KPI1 : Ποσοστό ικανοποίησης καταναλωτών από ΤΕΚ
KPI2 : Χρόνος διαχείρισης εγγράφων καταγγελιών
KPI3 : Ποσοστό καταγγελιών που απαντήθηκαν προς όφελος του καταναλωτή

Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2014

Δ37. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΜΕΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΕΕΤΤ

Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2015

Ηλεκτρική ενέργεια

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η ποιότητα εξυπηρέτησης των αποδεκτών δεν έχει αναπτυχθεί σε αντίστοιχο βαθμό όπως στις τηλεπικοινωνίες, ωστόσο σημειώνεται σχετική βελτίωση σε σύγκριση με το προηγούμενο καθεστώς. Σημαντικές δράσεις αποτέλεσαν η αναβάθμιση των υπηρεσιών επικοινωνίας της ΔΕΗ, των Καταστημάτων Εξυπηρέτησης Πελατών και η διευκόλυνση των όρων συναλλαγής μέσω της δυνατότητας χρήσης των ηλεκτρονικών εφαρμογών.[294] Παράλληλα, σε επίπεδο εσωτερικής αναδιοργάνωσης, παρατηρήθηκε ενίσχυση των δομών και των μονάδων διαχείρισης των σχέσεων με τους καταναλωτές. Εντούτοις, η «κλειστή» νοοτροπία του μονοπωλίου

294. E-bill, ηλεκτρονικές αιτήσεις, κέντρο πληροφόρησης και επικοινωνίας, κ.ά.

εκτιμάται ότι συντηρείται ακόμα σε σημαντικό βαθμό, ιδιαίτερα στις χαμηλότερες βαθμίδες του προσωπικού και στις υπηρεσίες επαφής με το κοινό.[295] Σε επίπεδο τομέα, ο Κώδικας Προμήθειας δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε ζητήματα διασφάλισης της ενημέρωσης των καταναλωτών και των όρων επικοινωνίας με τους παρόχους, καθώς επίσης προβλέπει συγκεκριμένες αρχές διαχείρισης των αιτημάτων των πρώτων[296] (Κώδικες Διαχείρισης Αιτημάτων και Παραπόνων Πελατών).

Π32. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ Η/Ε

ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ & ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΠΕΛΑΤΩΝ Η/Ε	
ΥΠΗΡΕΣΙΑ	**ΤΙΜΗ–ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. εργάσιμες ημέρες)**
Απάντηση σε έγγραφο αίτημα (παράπονο ή πληροφορίες) χωρίς ανάγκη επιτόπιας μετάβασης	15
Απάντηση σε έγγραφο αίτημα (παράπονο ή πληροφορίες) με ανάγκη επιτόπιας μετάβασης	20

Πηγή: «Εγγυημένες Υπηρεσίες σε Καταναλωτές» (ΔΕΔΔΗΕ) (2016)

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ & ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ	
ΥΠΗΡΕΣΙΑ	**ΤΙΜΗ–ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. εργάσιμες ημέρες)**
Απλά αιτήματα–παράπονα	άμεση επίλυση
Απάντηση σε έγγραφα αιτήματα/παράπονα εκτός αυτών που αφορούν λογαριασμούς κατανάλωσης ή χρεώσεις	10
Απάντηση σε έγγραφα αιτήματα/παράπονα λογαριασμών κατανάλωσης ή χρεώσεων	10

Πηγή: ΔΕΗ–Κώδικας Διαχείρισης Αιτημάτων και Παραπόνων Πελατών (2016)

Ύδρευση

Η ΕΥΔΑΠ, παρότι δεν αντιμετώπισε την πίεση του ανταγωνισμού, απέδωσε σημαντική βαρύτητα στο ζήτημα της επικοινωνίας με τους πελάτες τα τελευταία χρόνια, πεδίο στο οποίο είχαν εντοπιστεί σημαντικές ελλείψεις. Η ανάπτυξη των όρων εξυπηρέτησης και επικοινωνίας εξειδικεύτηκε σε συγκεκριμένες δράσεις: μετατροπή των περιφερειακών μονάδων σε *one-stop-shops*, αναβάθμιση του τηλεφωνικού κέντρου, δυνατότητα ενημέρωσης και συναλλαγής μέσω του διαδικτύου, επιμόρφωση του προσωπικού, αναδιοργάνωση

295. Προσωπικές συνεντεύξεις.
296. Βλ. Παράρτημα 3 του Κώδικα Προμήθειας.

των υπηρεσιακών δομών και του συστήματος διαχείρισης των σχέσεων με τους πελάτες, θέσπιση δεικτών μέτρησης του βαθμού ικανοποίησης των πελατών, θεσμοθέτηση εντύπων επικοινωνίας, συνεργασία με τα ΚΕΠ, *κ.α.*[297] Ωστόσο, η εσωστρεφής νοοτροπία των κρατικών επιχειρήσεων εκτιμάται ότι ακόμα συντηρείται σε αισθητό βαθμό,[298] ιδίως δεδομένου της διατήρησης του μονοπωλιακού χαρακτήρα της παροχής.

Π33. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΕΥΔΑΠ (ΓΡΑΠΤΑ ΑΙΤΗΜΑΤΑ–ΠΑΡΑΠΟΝΑ)

ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΤΙΜΗ–ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. ημέρες)
Όταν δεν απαιτείται έρευνα/αυτοψία	15
Όταν απαιτείται έρευνα/αυτοψία	20
Όταν εμπλέκονται περισσότερες της μίας Υπηρεσίες	30

Πηγή: ΧΥΚ ΕΥΔΑΠ (2016)

δ. Συμμετοχή και δυνατότητες επιρροής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων

Οι δυνατότητες συμμετοχής των αποδεκτών στο σύστημα διαμόρφωσης των αποφάσεων τυπικά διευρύνθηκαν με την απελευθέρωση των αγορών. Οι σχέσεις οργανώθηκαν με πιο οριζόντιο τρόπο, με επιμέρους αναλογίες στο μοντέλο των *δικτύων πολιτικής*[299] (*policy networks*), απομακρύνοντας το σύστημα από το συγκεντρωτικό–ιεραρχικό πρότυπο και τείνοντας σε μια «πολυκεντρική» προσέγγιση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων εντός αυτού. Συγκεκριμένα, οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων στο πλαίσιο λειτουργίας των Ρυθμιστικών Αρχών προβλέπουν προηγούμενη δημόσια διαβούλευση και διάλογο με τους κοινωνικούς και οικονομικούς φορείς, διευρύνοντας (τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο) τα σημεία πρόσβασης των πολιτών στο σύστημα. Ωστόσο, η μη δεσμευτικότητα των απόψεων για τις τελικές εισηγήσεις των Αρχών και η αναγκαία έγκριση από το εποπτεύον Υπουργείο για τα σημαντικά ζητήματα, καθιστά αυτή τη δυνατότητα μάλλον ανάλογη της (απλής) διατύπωσης γνώμης.

Παράλληλα, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης από μια άποψη διεύρυνε τις

297. Βλ. Ετήσια Ενημερωτικά Δελτία ΕΥΔΑΠ.

298. Προσωπικές συνεντεύξεις.

299. Η θεωρία των *δικτύων πολιτικής* προτείνει ένα σχήμα ερμηνείας της αλληλεπίδρασης των δρώντων στη διαδικασίες λήψης των αποφάσεων και διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών, το οποίο επιγραμματικά διακρίνεται από: τον οριζόντιο, λιγότερο ιεραρχικό και συχνά ανεπίσημο χαρακτήρα των συναλλαγών μεταξύ των δρώντων, την «ανοικτή» λειτουργία και το συνδυασμό πολιτικών και τεχνικών μέσων (Muller, 1990, σελ. 48). Αναλυτικά, βλ. Powell, 1990˙ Kenis and Schneider, 1991˙ Marsh and Rhodes, 1992˙ Downing, 1995˙ Smith, 1997˙ Marsh and Smith, 2000.

εναλλακτικές μορφές έκφρασης και συμμετοχής των αποδεκτών, μέσω της αποτελεσματικότερης και πιο οργανωμένης δραστηριοποίησης υπερεθνικών αντιπροσωπευτικών τομεακών οργανώσεων. Ωστόσο, υπό μια διαφορετική ανάγνωση, η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων πολιτικής στο ευρωπαϊκό επίπεδο οδήγησε αντιστρόφως στην αποδυνάμωση των δυνατοτήτων επικοινωνίας και συμμετοχής μέσω του εθνικού πολιτικού συστήματος, καθώς μεγάλωσε την απόσταση των πολιτών από τα κέντρα των αποφάσεων.

Από την πλευρά των αποδεκτών, τα προβλήματα οργάνωσης και συντονισμού της συλλογικής δράσης που ήδη έχουν επισημανθεί (Μέρος Α', κεφ. 3.1.3.δ) εξακολουθούν να υφίστανται, τοποθετώντας τους καταναλωτές στην αδύναμη πλευρά των εκπροσωπούμενων συμφερόντων. Παρότι οι προϋποθέσεις διαφάνειας και αξιολόγησης, κυρίως υπό την επίδραση των ευρωπαϊκών οδηγιών, θεωρητικά συμβάλλουν στην (σχετική) «εξισορρόπηση» των σχέσεων μεταξύ πολιτών και παρόχων (Rodrigues, 2008, σελ. 111), η διασφάλιση των αντίστοιχων όρων δεν αποτελεί από μόνη της ικανή συνθήκη κατοχύρωσης ουσιαστικής συμμετοχής. Όπως θα αναλυθεί παρακάτω, οι διαδικασίες συμμετοχής τείνουν και σε αυτήν την περίπτωση να ευνοούν τις ισχυρές και καλύτερα οργανωμένες ομάδες και όχι τους τελικούς καταναλωτές (βλ. κεφ. 4.2.1).

3.3 Εμπειρική διερεύνηση: οφέλη και κόστη της ιδιωτικοποίησης

Η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε το πλαίσιο των μεταβολών σε επίπεδο δικαιωμάτων και δυνατοτήτων των αποδεκτών των ΥΚΩ ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης, καλύπτοντας τις θεσμικές διαστάσεις, το αξιακό πλαίσιο και παράλληλα τις ειδικότερες τεχνικές παραμέτρους των όρων παροχής. Στο παρόν κεφάλαιο ελέγχεται σε εμπειρικό πλαίσιο η υπόθεση της «*ενδυνάμωσης*» των αποδεκτών, με αναφορά την επιχειρηματολογία νομιμοποίησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης βάσει των υποθέσεων της ανταγωνιστικής αγοράς. Η σχετική αξιολόγηση περιλαμβάνει την αποτύπωση των τριών βασικών (μικρο)μεταβλητών, με άξονα το τρίπτυχο *επιλογή–τιμή–ποιότητα,* και την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος *προστασίας* των δικαιωμάτων των αποδεκτών (κεφ. 3.3.1). Τα εμπειρικά ευρήματα αντιπαραβάλλονται και συγκρίνονται εν συνεχεία με τα αντίστοιχα δεδομένα του καθεστώτος της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ (κεφ. 3.3.2). Σημαντική επιμέρους πτυχή της λειτουργίας του συστήματος αποτελεί η αλλαγή στον τρόπο χρηματοδότησης των πολιτικών που αφορούν στην κοινωνική και κοινωφελή διάσταση των υπηρεσιών (κεφ. 3.3.3). Τέλος, διερευνώνται ορισμένες ειδικότερες, αφανείς εκ πρώτης όψεως, πτυχές της σχέσης κόστους-οφέλους, οι οποίες λειτουργούν αντισταθμιστικά στις θετικές επιδράσεις των εφαρμοζόμενων πολιτικών (κεφ. 3.3.4).

3.3.1 Τα αποτελέσματα του ανταγωνισμού

Ο ανταγωνισμός δεν αποτελεί συνθήκη αυτόματης διασφάλισης των αναμενόμενων οφελών από την ιδιωτικοποίηση, καθώς ενδέχεται να οδηγήσει σε αντιφατικά αποτελέσματα (Henry, 1999). Στη συνέχεια παρουσιάζεται μέρος των διαθέσιμων ευρωπαϊκών ερευνών, οι οποίες ήταν δυνατό να συστηματοποιηθούν και να συγκροτήσουν μια ενιαία βάση αξιολόγησης και σύγκρισης των αντίστοιχων επιπτώσεων για την Ελληνική περίπτωση. Παρόλο που η μεθοδολογία, τα κριτήρια και η σύνθεση του δείγματος ποικίλλουν κατά περίπτωση, τα αποτελέσματα αντανακλούν ορισμένες γενικές τάσεις. Η επεξεργασία των ευρημάτων αποσκοπεί στο να παράσχει μια εμπειρική (ποιοτική και ποσοτική) ένδειξη στο ερώτημα της μεταβολής της θέσης των αποδεκτών των ΥΚΩ στο μίκρο-επίπεδο της σχέσης τους με το σύστημα παροχής των υπηρεσιών.

α. Επιλογή

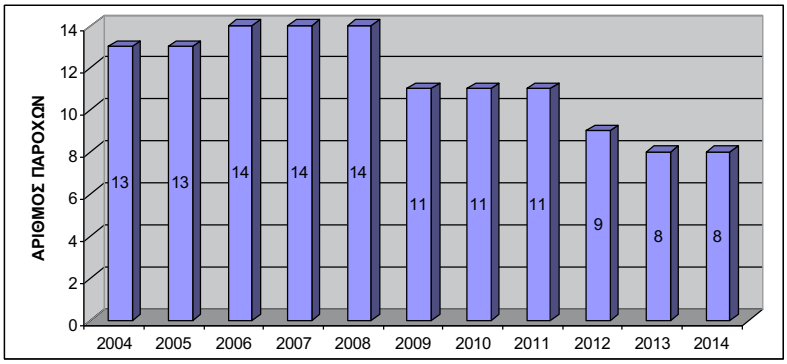
Η δυνατότητα *επιλογής* συνδέεται με την ύπαρξη ορισμένων ουσιαστικών και διαδικαστικών συνθηκών όσον αφορά τον αριθμό των εναλλακτικών παρόχων, τη διάθεση (ικανοποιητικών) υπηρεσιών και την επάρκεια της πληροφόρησης και των διαδικασιών άσκησης των αντίστοιχων δικαιωμάτων (*π.χ.* χρόνος και κόστος αλλαγής παρόχου). Ο βαθμός ικανοποίησης των εν λόγω παραμέτρων διερευνάται στη συνέχεια αυτοτελώς στους τρεις υπό μελέτη τομείς και σε συγκριτικό επίπεδο.

Επιλογή παρόχου

Στην αγορά των τηλεπικοινωνιών (σταθερή τηλεφωνία), μετά την απελευθέρωση δραστηριοποιήθηκαν εναλλακτικοί πάροχοι, οι οποίοι προσέφεραν διαφοροποιημένες ή/και παρεμφερείς υπηρεσίες.[300] Ο αριθμός των αδειοδοτημένων παρόχων βαίνει αυξανόμενος διαχρονικά, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών και το επίπεδο ανάπτυξης των υποδομών.[301] Ωστόσο, σημειώνεται ότι η κατοχή άδειας από μια εταιρεία δεν συνεπάγεται κατ'ανάγκη και δραστηριοποίηση στην αγορά, ενώ η δυνατότητα επιλογής μεταξύ των εναλλακτικών παρόχων εμφανίζει διαφοροποιήσεις και περιορισμούς όσον αφορά για παράδειγμα τη χρησιμοποιούμενη τεχνολογία, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών και τη γεωγραφική έκταση κάλυψης.

300. Βλ. παραπάνω, κεφ. 2.2.2.
301. Για το έτος 2014, αντίστοιχα 193 και 57 (στοιχεία από ΕΕΤΤ–Επισκόπηση Αγορών 2014).

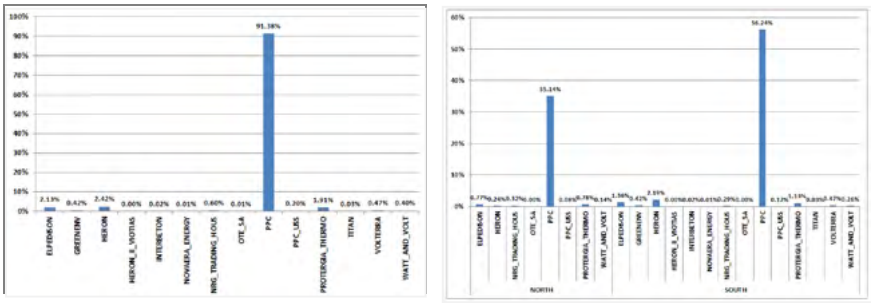
Δ38. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΠΑΡΟΧΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 2004-2014



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ΕΕΤΤ (Επισκόπηση Αγορών 2014)

Στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, οι οικιακοί καταναλωτές έχουν περιορισμένες δυνατότητες επιλογής παρόχου. Παρότι υπάρχει μικρός αριθμός εναλλακτικών προμηθευτών στη λιανική αγορά, οι διαφορές στις τιμές που προσφέρουν οι ιδιωτικές εταιρείες δεν εμφανίζουν μέχρι στιγμής σημαντικές αποκλίσεις από τις αντίστοιχες της ΔΕΗ. Οι οικιακοί καταναλωτές τείνουν να θεωρούνται μη συμφέρουσα (κοστοβόρα) επένδυση, με αποτέλεσμα οι πάροχοι να προσανατολίζουν τη δραστηριότητά τους σε άλλα τμήματα της αγοράς, κυρίως τους εμπορικούς και βιομηχανικούς πελάτες.[302] Στην παρούσα φάση, παρότι οι αδειοδοτημένοι πάροχοι αντιστοιχούν σε επαρκή σχετικά αριθμό για την ανάπτυξη ανταγωνισμού,[303] οι εναλλακτικοί πάροχοι που δραστηριοποιούνται στην αγορά συγκεντρώνουν μικρό ποσοστό, ιδίως στη λιανική αγορά.

Δ39. ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ ΑΝΑ ΠΑΡΟΧΟ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΑΣΗΣ Η/Ε (2016)



Πηγή: ΛΑΓΗΕ–Μηνιαίο Δελτίο Συστήματος Συναλλαγών ΗΕΠ (Απρίλιος 2016)

302. Προσωπικές συνεντεύξεις.

303. 27 βάσει Αρχείου Αδειών Προμήθειας (ΡΑΕ) και αντίστοιχα 21 προμηθευτές, 23 έμποροι και 7 παραγωγοί στο Μητρώο Συμμετεχόντων (ΛΑΓΗΕ) (στοιχεία ιστοσελίδων, Μάϊος 2016).

Επιλογή μεταξύ υπηρεσιών

Η δυνατότητα *επιλογής* στις απελευθερωμένες αγορές των ΥΚΩ δεν αφορά μόνο τις ομοειδείς βασικές υπηρεσίες τηλεφωνίας και ηλεκτρικής ενέργειας, αλλά και τις νέες εναλλακτικές, οι οποίες βρίσκονται σε σχέση υποκατάστασης ή/και συμπληρωματικότητας με τις πρώτες (*π.χ.* η κινητή τηλεφωνία, το διαδίκτυο, το φυσικό αέριο, οι ΑΠΕ, *κ.λπ.*). Στις υπηρεσίες τηλεφωνίας παρέχεται ευρεία δυνατότητα επιλογής μέσω της παροχής διαφοροποιημένων πακέτων και υπηρεσιών τηλεφωνίας. Η ευχέρεια επιλογής υφίσταται σε επίπεδο προσφορών, υπηρεσιών και παρόχων και παράλληλα ως «*συνδυαστική επιλογή*» μεταξύ των δύο πρώτων. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η βασική υπηρεσία παραμένει αδιαφοροποίητη και ομοιογενής ποιοτικά, ενώ η χρήση του φυσικού αερίου εισήγαγε, για τις περιοχές και για τις χρήσεις για τις οποίες είναι διαθέσιμη, μια επιπλέον υπολογίσιμη εναλλακτική σε επίπεδο τιμής και υπηρεσίας.

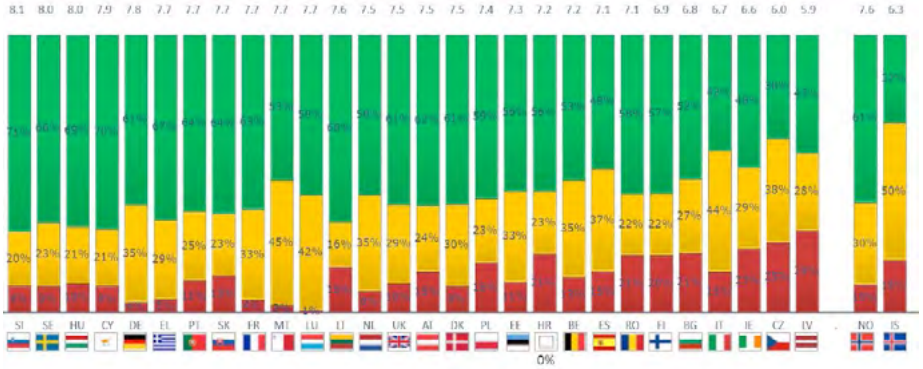
Ποιότητα ενημέρωσης και διαδικασίες αξιοποίησης

Η διαδικασία επιλογής προϋποθέτει την ύπαρξη επαρκούς, προσβάσιμης και κατανοητής πληροφόρησης, προκειμένου οι αποδέκτες να δύνανται να συγκρίνουν τις διαθέσιμες εναλλακτικές. Οι υφιστάμενες προβλέψεις υποχρεωτικής δημοσίευσης δεικτών ποιότητας, διαφάνειας και πρόσβασης των καταναλωτών σε συγκρίσιμες και ενημερωμένες πληροφορίες σχετικά με το κόστος και τα χαρακτηριστικά των προσφερόμενων υπηρεσιών διασφαλίζονται με σχετική επάρκεια στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και αναπτύσσονται σταδιακά στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας.

Τηλεπικοινωνίες

Τα στοιχεία των εμπειρικών ερευνών δείχνουν ότι στην Ελλάδα οι διαθέσιμες επιλογές των αποδεκτών μεταξύ των εναλλακτικών παρόχων τηλεφωνίας εκτιμώνται σε υψηλό ποσοστό επαρκείς και η ευκολία σύγκρισης των προσφορών των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών εμφανίζεται υψηλή (88%), καταγράφοντας μάλιστα το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ (Διαγράμματα Δ40 και Δ41).

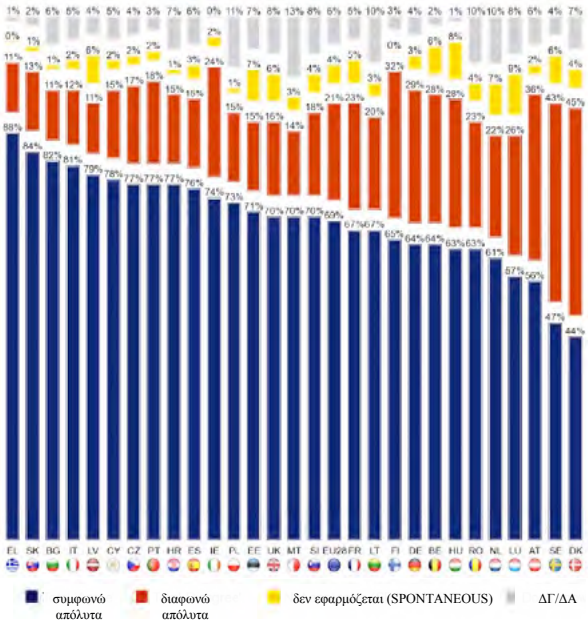
Δ40. ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ*



** «Στην κλίμακα 1-10 εκτιμάτε ότι υπάρχουν αρκετοί διαφορετικοί πάροχοι/προμηθευτές από τους οποίους μπορείτε να επιλέξετε?»*

Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2013

Δ41. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΤΙΜΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ*

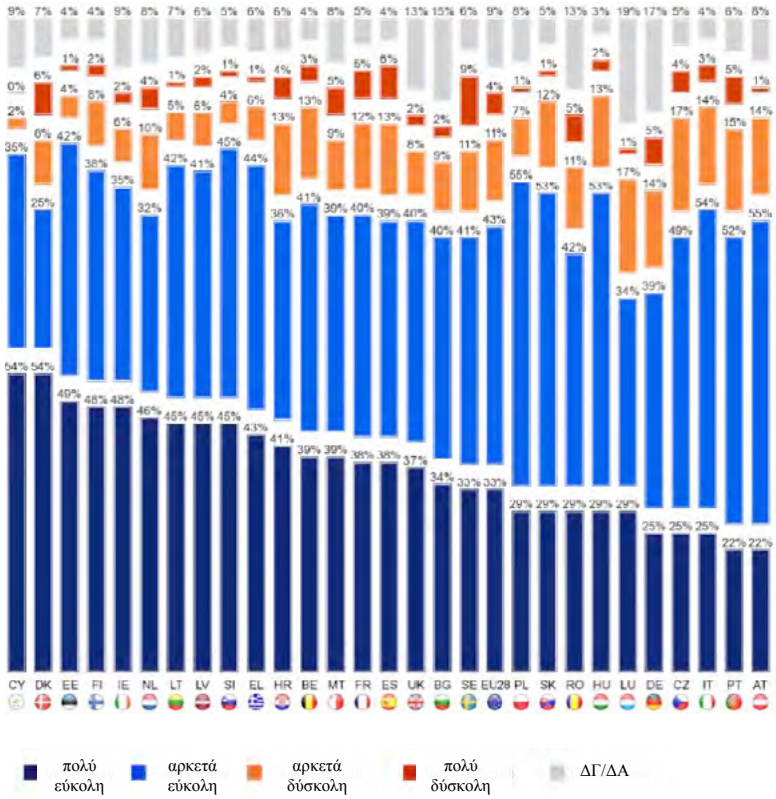


** «Μπορείτε εύκολα να συγκρίνετε τις τιμές και τις υπηρεσίες του τηλεπικοινωνιακού σας πακέτου με άλλα προσφερόμενα πακέτα»*

Πηγή: EC Special Eurobarometer 414 (2014)

Όσον αφορά το διαδικαστικό σκέλος της πρακτικής εφαρμογής των δυνατοτήτων επιλογής μεταξύ εναλλακτικών παρόχων, από τα διαθέσιμα δεδομένα προκύπτει ότι η αλλαγή παρόχου/προμηθευτή εκτιμάται στην πλειοψηφία του δείγματος ως σχετικά εύκολη (Διάγραμμα Δ42).

Δ42. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΟΥ ΠΑΡΟΧΟΥ*



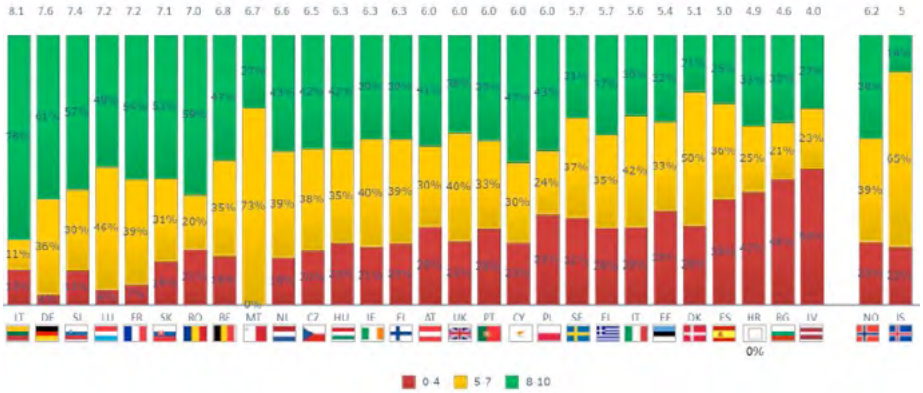
* «Πόσο εύκολη ήταν η τελευταία αλλαγή προμηθευτή υπηρεσίας ή πακέτου τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών?»

Πηγή: EC Special Eurobarometer 414 (2014)

Ηλεκτρική ενέργεια

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η ελληνική αγορά εμφανίζει μέχρι στιγμής γενικώς μέτριες επιδόσεις όσον αφορά τόσο την επάρκεια των διαθέσιμων επιλογών (Διάγραμμα Δ43), όσο και το επίπεδο ευκολίας ή δυσκολίας στη σύγκριση των εναλλακτικών παρόχων (Διάγραμμα Δ44). Τα στοιχεία αποτυπώνουν και εμπειρικά τις συνέπειες των αδυναμιών και των στρεβλώσεων που εμφανίζει η αγορά, όπως αναλύθηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια.

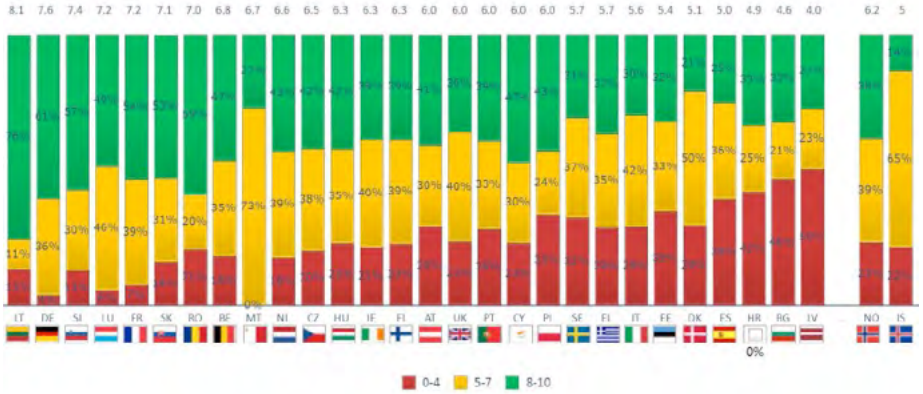
Δ43. ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ Η/Ε*



* «Στην κλίμακα 1-10 εκτιμάτε ότι υπάρχουν αρκετοί διαφορετικοί πάροχοι/προμηθευτές από τους οποίους μπορείτε να επιλέξετε?»

Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2011

Δ44. ΕΥΚΟΛΙΑ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ Η/Ε*

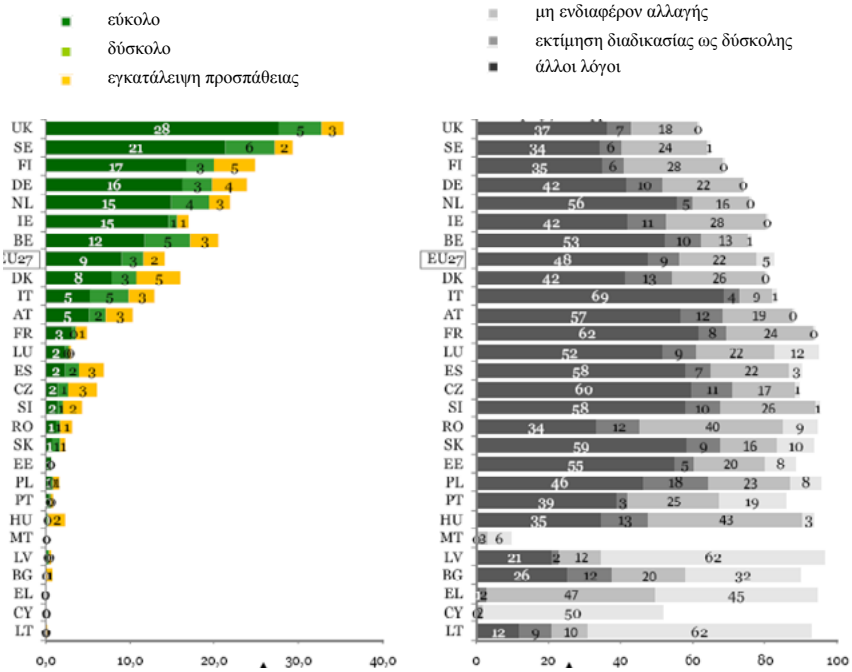


* «Στην κλίμακα 1-10 πόσο εύκολο ήταν να συγκρίνετε τις υπηρεσίες/προϊόντα που πωλούνται από διαφορετικούς προμηθευτές?»

Πηγή: : EC Consumer Market Monitoring Survey 2013

Σε επίπεδο πρακτικής αξιοποίησης, η εμπειρία αλλαγής προμηθευτή εκτιμάται αρκετά περιορισμένη (Διάγραμμα Δ45), γεγονός που συνδέεται άμεσα (και) με την υψηλή συγκέντρωση που εμφανίζει η λιανική αγορά της ηλεκτρικής ενέργειας.

Δ45. ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΠΑΡΟΧΟΥ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ*



* «Επιχειρήσατε να αλλάξετε πάροχο ηλεκτρικής ενέργειας τα τελευταία δύο χρόνια?»

Πηγή: EC Flash EB No 282 (2010)

Συνοψίζοντας τα ευρήματα των εμπειρικών ερευνών, η συνολική εικόνα των απελευθερωμένων αγορών ΥΚΩ αντιστοιχεί σε διαφορετικό βαθμό ικανοποίησης των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων της δυνατότητας *επιλογής*. Σε συγκριτικό πλαίσιο, στην αγορά τηλεπικοινωνιών εκτιμάται ότι τα αντίστοιχα κριτήρια πληρούνται με σχετική επάρκεια, ενώ στον τομέα της ενέργειας διαπιστώνονται ακόμα σημαντικές ελλείψεις (Πίνακας Π34).

Π34. «ΕΠΙΛΟΓΗ»: ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ					
	ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ	ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΔΙΑΘΕΣΙΜΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ	ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΔΙΑΘΕΣΙΜΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΒΑΘΜΟΣ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΕΠΙΛΟΓΩΝ	ΒΑΘΜΟΣ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΠΑΡΟΧΟΥ
ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	●	●	●	●	●
ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	⭘	⭘	⭘	⭘	⦿

● : υψηλός ⭘ : μέτριος ⦿ : χαμήλος

β. Τιμές και χρεώσεις

Η υπόθεση της μείωσης των τιμών στις απελευθερωμένες αγορές των ΥΚΩ ελέγχεται στη συνέχεια με αναφορά στην εξέλιξη του επιπέδου των τιμών και των χρεώσεων, σε εθνικό επίπεδο και συγκριτικά με τα αντίστοιχα δεδομένα στην ΕΕ. Αναλυτικά στοιχεία παρατίθενται στο Παράρτημα Π3, από τα οποία προκύπτουν τα Διαγράμματα που ενσωματώνονται στις ακόλουθες ενότητες.

Τηλεπικοινωνίες

Στην αγορά των τηλεπικοινωνιών, στην οποία παρατηρείται σχετικά ικανοποιητικός βαθμός διείσδυσης του ανταγωνισμού, η γενική τάση αντανακλά διαχρονικά μείωση των τιμών των υπηρεσιών. Στο σύνολο του τομέα, μετά τη μετοχοποίηση και αποκρατικοποίηση του ΟΤΕ και κατά την πρώτη δεκαετία απελευθέρωσης της αγοράς, οι χρεώσεις (τιμολόγια οικιακής χρήσης) των αστικών κλήσεων παρέμειναν σε γενικές γραμμές σταθερές (με εξαίρεση την περίοδο 1999-2000), ενώ των υπεραστικών και των κλήσεων προς κινητά μειώθηκαν (Διάγραμμα Δ46).

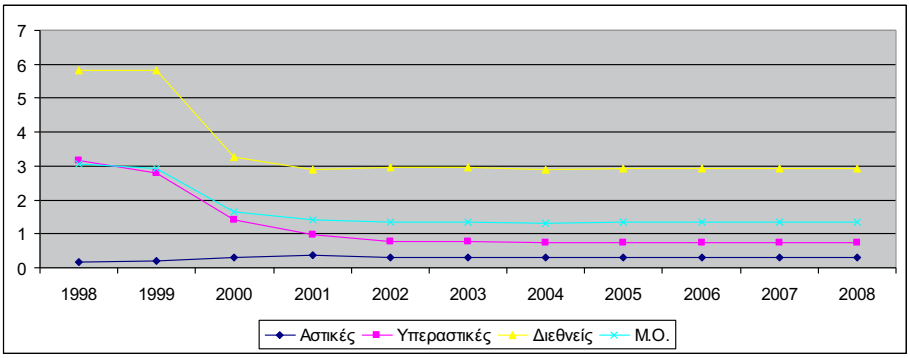
Α. ΕΠΙΠΕΔΟ ΑΓΟΡΑΣ

Π35. ΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ* (1998-2008) [σύνολο τομέα τηλεπικοινωνιών (σύνολο παρόχων)]											
Κατηγορίες κλήσεων	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Αστικές	0,18	0,21	0,31	0,36	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31
Υπεραστικές	3,15	2,78	1,4	0,98	0,77	0,77	0,73	0,74	0,74	0,74	0,74
Διεθνείς	5,82	5,82	3,26	2,91	2,95	2,95	2,91	2,93	2,93	2,93	2,93
Μ.Ο.	**3,05**	**2,94**	**1,66**	**1,42**	**1,34**	**1,34**	**1,32**	**1,33**	**1,33**	**1,33**	**1,33**

**ευρώ/10λεπτο*

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων Eurostat

Δ46. ΕΞΕΛΙΞΗ ΧΡΕΩΣΕΩΝ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ (1998-2008)



Όπως προκύπτει από τα διαθέσιμα συγκριτικά δεδομένα, οι εθνικές χρεώσεις των υπηρεσιών επικοινωνίας βρίσκονται χαμηλότερα από τον αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ όσον αφορά τις αστικές κλήσεις, σε οριακά υψηλότερα επίπεδα στις κατηγορίες των υπεραστικών συνδιαλέξεων και αρκετά υψηλότερα στις διεθνείς κλήσεις (Πίνακας Π36). Η γενικώς πτωτική τάση των τιμών της βασικής υπηρεσίας αντανακλάται περαιτέρω στο τέλος εθνικής κλήσης (εσωτερικού και εξωτερικού), το οποίο στο σύνολο της ΕΕ τείνει να μειώνεται (Διάγραμμα Δ47).

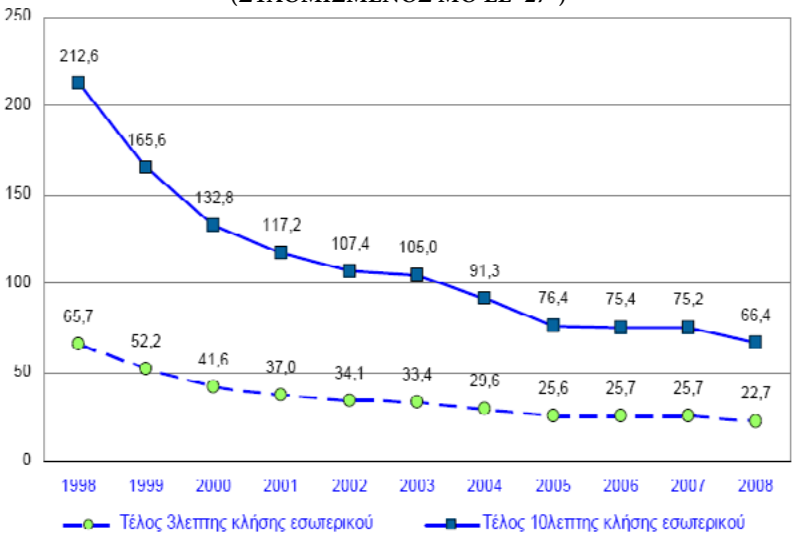
Π36. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΚΛΗΣΗΣ 2000-2010

	ΤΟΠΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ			ΕΘΝΙΚΕΣ ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ			ΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΗΠΑ		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
EU 27	:	0.35	0.41	1.31	0.76	0.72	:	2.10	1.71
Belgium	0.49	0.57	0.63	1.74	0.57	0.63	5.95	1.98	2.17
Bulgaria	0.06	0.16	0.16	1.41	0.68	0.50	11.29	1.84	0.92
Czech Republic	0.55	0.64	0.65	1.66	1.30	0.65	:	2.36	2.34
Denmark	0.41	0.37	0.13	0.54	0.37	0.13	4.72	2.38	2.72
Germany	0.43	0.39	0.29	1.24	0.49	0.29	2.45	1.23	0.29
Estonia	0.14	0.25	0.25	0.71	0.25	0.25	10.26	2.56	2.31
Ireland	0.51	0.49	0.58	0.94	0.82	0.92	2.92	1.90	1.96
Greece	0.31	0.31	0.32	1.40	0.74	0.76	3.26	2.93	3.03
Spain	0.28	0.28	0.30	1.85	0.84	0.97	4.25	1.53	1.66
France	0.42	0.33	0.36	1.19	0.83	0.77	2.97	2.27	1.96
Croatia	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Italy	0.25	0.22	0.22	1.72	1.15	1.15	2.79	2.12	2.12
Cyprus	0.08	0.21	0.18	0.61	0.21	0.18	3.73	0.65	0.65
Latvia	0.35	0.35	0.36	1.01	1.01	1.04	5.81	5.83	5.98
Lithuania	0.26	0.39	0.39	1.07	0.79	0.79	11.96	4.06	4.12
Luxembourg	0.37	0.31	0.31	-	-	-	2.06	1.37	1.37
Hungary	0.34	0.41	0.46	1.22	1.07	1.12	4.24	2.93	2.40
Malta	:	0.25	0.25	-	-	-	:	1.76	1.90
Netherlands	0.30	0.33	0.60	0.42	0.49	0.60	0.78	0.85	1.82
Austria	0.69	0.49	0.54	2.30	0.59	0.54	4.32	1.90	2.20
Poland	0.36	0.36	0.51	1.49	1.30	1.02	10.72	3.79	1.24
Portugal	0.23	0.37	0.37	1.28	0.65	0.38	3.68	3.11	3.11
Romania	0.23	0.35	0.24	1.37	0.64	0.24	6.91	2.62	1.19
Slovenia	0.17	0.26	0.29	0.17	0.26	0.29	:	1.40	1.40
Slovakia	0.40	0.75	0.75	1.93	1.54	1.15	11.18	3.79	0.75
Finland	0.22	0.24	0.34	0.87	0.94	1.01	5.68	4.90	4.80
Sweden	0.30	0.30	0.29	0.30	0.30	0.29	1.12	1.08	0.89
United Kingdom	0.47	0.36	0.77	0.95	0.36	0.77	2.83	1.67	2.19
Japan	0.41	0.35	0.33	3.07	1.43	1.37	6.14	6.14	5.86
United States	0.09	0.08	0.08	0.43	1.02	0.67	-	-	-

**Οι τιμές αντιπροσωπεύουν το κόστος σε ευρώ μιας κλήσης διάρκειας 10 λεπτών στις 11.π.μ. καθημερινής*

Πηγή: Eurostat΄ Teligen

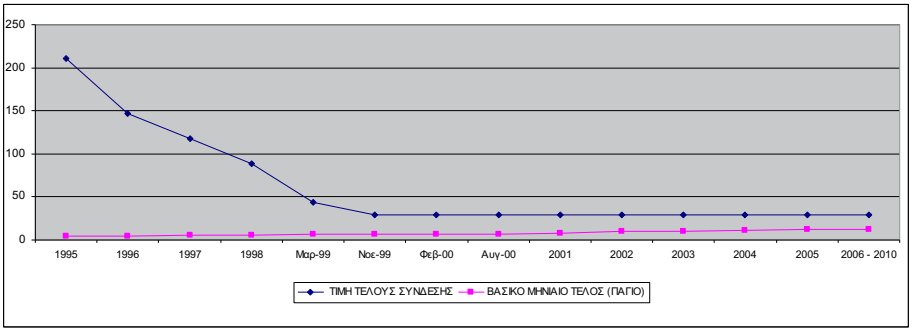
Δ47. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΕΛΟΥΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΚΛΗΣΗΣ ΕΕ 1998–2008 (ΣΤΑΘΜΙΣΜΕΝΟΣ ΜΟ ΕΕ–27*)



** λεπτά ευρώ + ΦΠΑ*
Πηγή: EC 14th Report on the Single European Electronic Communications Market 2008 [COM(2009) 140]

Όσον αφορά ειδικότερα την εξέλιξη των χρεώσεων και των τιμολογίων του ΟΤΕ, την περίοδο 1995-2010 σημαντική μείωση κατεγράφη στην τιμή των τελών σύνδεσης και κυρίως στις χρεώσεις των υπεραστικών κλήσεων. Οι χρεώσεις αστικής τηλεφωνίας και το μηνιαίο πάγιο τέλος σημείωσαν μικρή αύξηση και παρέμειναν γενικώς σε σταθερά επίπεδα, όπως φαίνεται και από τη διαγραμματική απεικόνιση των σχετικών δεδομένων (Διαγράμματα Δ48 και Δ49). Ωστόσο, ιδίως την τελευταία πενταετία το μείγμα των υπηρεσιών αντιστοιχεί σε διαφοροποιημένα προϊόντα (προσφορά πακέτων και συνδυαστικών υπηρεσιών), ως εκ τούτου, η αναφορά στην μονάδα χρέωσης ανά είδος κλήσης δεν αποτελεί πλέον ενδεικτική μονάδα αποτύπωσης της εξέλιξης των τιμών, καθώς το συνολικό κόστος εξειδικεύεται στο πλαίσιο ευρύτερων (δύσκολα συγκρίσιμων) προγραμμάτων παροχής.

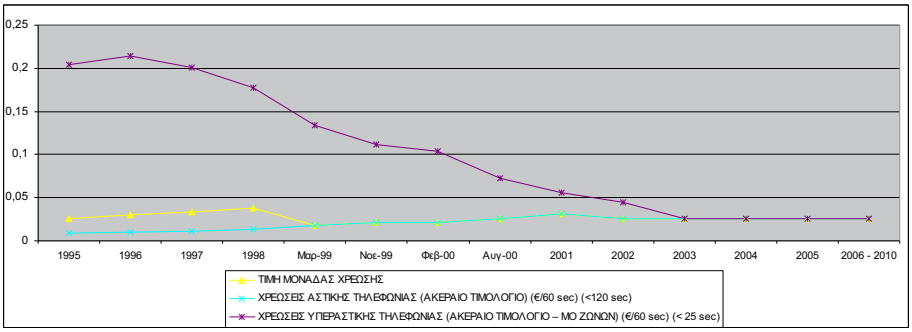
Δ48. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΩΝ ΤΕΛΟΥΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΚΑΙ ΜΗΝΙΑΙΟΥ ΠΑΓΙΟΥ ΟΤΕ (1995-2010)



* *ευρώ*

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΟΤΕ

Δ49. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΗΣ ΜΟΝΑΔΑΣ ΧΡΕΩΣΗΣ, ΑΣΤΙΚΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ, ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΟΤΕ (1995-2010)



Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΟΤΕ

Σε επίπεδο αγοράς, ο υποδείκτης των τηλεπικοινωνιών, την περίοδο 2000-2014 ακολούθησε γενικώς πτωτική πορεία και ιδίως την τελευταία πενταετία οι μεταβολές του υπολείπονται των αντίστοιχων μεταβολών του γενικού ΔΤΚ.

Δ50. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ ΚΑΙ ΥΠΟΔΕΙΚΤΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ (2000-2014)

Πηγή: ΕΕΤΤ, Επισκόπηση Αγορών 2014 (βάσει στοιχείων ΕΛΣΤΑΤ)

Ηλεκτρική ενέργεια

Στις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας η απελευθέρωση φαίνεται ότι οδήγησε σε αντίθετα αποτελέσματα καθώς τόσο σε επίπεδο ΕΕ, όσο και στο πλαίσιο της ελληνικής αγοράς, οι τιμές ακολουθούν αυξητική πορεία. Όσον αφορά τη γενική εξέλιξη των χρεώσεων, μέχρι το 2007 τα τιμολόγια των οικιακών καταναλωτών δεν σημείωσαν σημαντικές μεταβολές. Οι προσαρμογές ήταν οριακές και ακολουθούσαν μάλλον την πορεία του ΔΤΚ και τους γενικότερους στόχους της οικονομικής πολιτικής. Ωστόσο, από το 2008 παρατηρούνται σημαντικές αυξήσεις, οριακά υψηλότερες για τις οικιακές καταναλώσεις από τις αντίστοιχες της βιομηχανικής χρήσης (Διάγραμμα Δ51). Αντίστοιχες αυξήσεις σημειώνονται και στα τιμολόγια της ΔΕΗ, ιδίως στην κατηγορία της γεωργικής χρήσης μετά το 2010 (Διάγραμμα Δ52). Αναλυτικά στοιχεία για την εξέλιξη των τιμών και των χρεώσεων του ηλεκτρικού ρεύματος συνολικά για την περίοδο μελέτης που καλύπτει το βιβλίο (1950-2015) παρατίθενται στο Παράρτημα Π3.

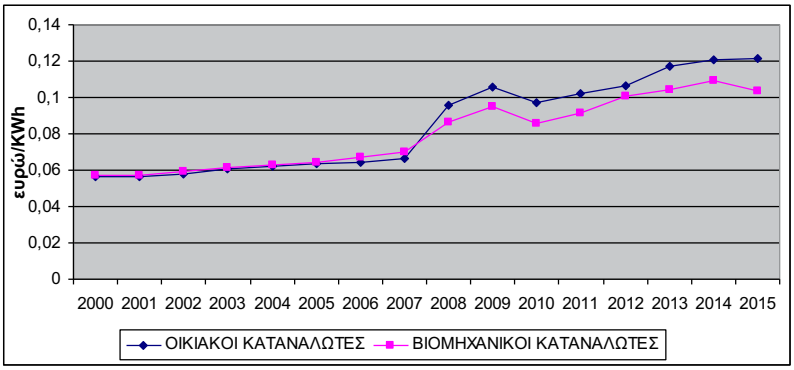
Π37. ΤΙΜΟΛΟΓΙΑ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2000-2015)
[Σύνολο Τομέα]

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ΟΙΚΙΑΚΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ	0,0564	0,0564	0,058	0,0606	0,0621	0,0637	0,0643	0,0661	0,0957	0,1055	0,0975	0,1025	0,1065	0,1170	0,1204	0,1211
μεταβολή (%)	-	**0,000**	**0,028**	**0,045**	**0,025**	**0,026**	**0,009**	**0,028**	**0,448**	**0,102**	**-0,076**	**0,051**	**0,039**	**0,099**	**0,029**	**0,006**
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ	0,0571	0,0571	0,059	0,0614	0,063	0,0645	0,0668	0,0698	0,0861	0,0948	0,0855	0,0917	0,1006	0,1040	0,1090	0,1037
μεταβολή (%)	-	**0,000**	**0,033**	**0,041**	**0,026**	**0,024**	**0,036**	**0,045**	**0,234**	**0,101**	**-0,098**	**0,073**	**0,097**	**0,034**	**0,048**	**-0,049**

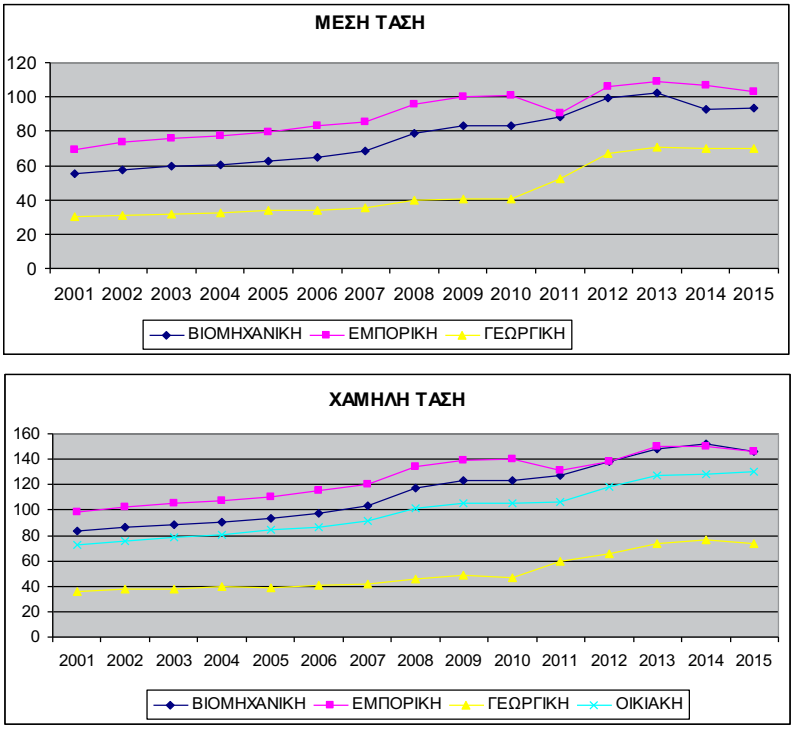
*ευρώ/KWh

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων Eurostat

Δ51. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2000-2015)



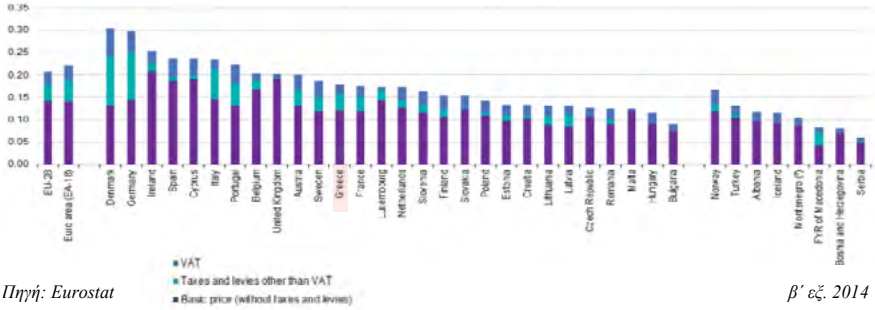
Δ52. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΔΕΗ (2000-2015)



Σε συγκριτικό επίπεδο, τα τιμολόγια της οικιακής χρήσης ηλεκτρικού ρεύματος στην Ελλάδα βρίσκονται κάτω από το μέσο όρο της Ε.Ε., ενώ της βιομηχανικής είναι οριακά υψηλότερα (Διαγράμμα Δ53).

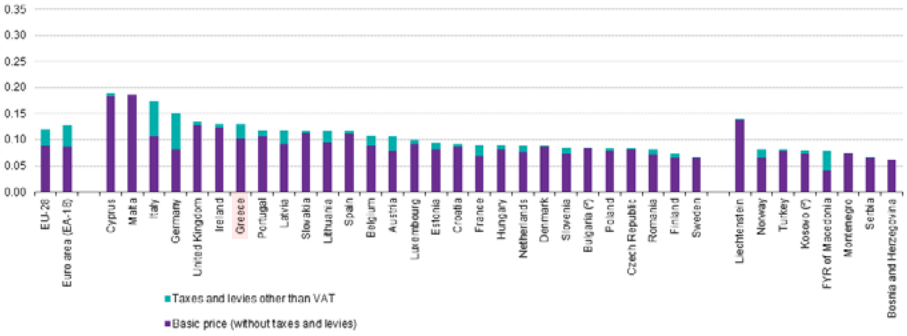
Δ53. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΤΙΜΟΛΟΓΙΑ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (ευρώ/kWh)

Α. Οικιακοί Καταναλωτές



Πηγή: Eurostat *β΄ εξ. 2014*

Β. Βιομηχανικοί Καταναλωτές



Πηγή: Eurostat *β΄ εξ. 2014*

Τα εμπειρικά δεδομένα του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας οδηγούν σε μια εν πολλοίς αντιφατική διαπίστωση σχετικά με τις προϋποθέσεις και τα (μικρο-οικονομικά) οφέλη του ανταγωνισμού. Εν προκειμένω, παρατηρείται το φαινόμενο καθ'όλη την περίοδο εφαρμογής της ιδιωτικοποίησης οι τιμές να αυξάνονται, γεγονός το οποίο σε σημαντικό βαθμό οφείλεται στην υποχρέωση κοστοστρέφειας και στην πολιτική παροχής κινήτρων εισόδου για τη δραστηριοποίηση ανταγωνιστικών παρόχων στην αγορά. Η εν λόγω εξέλιξη εμφανίζει εν μέρει αντιφατικό χαρακτήρα, στο βαθμό που θεωρητικώς η αύξηση των τιμών αναμένετο να δημιουργήσει ανταγωνιστικές συνθήκες, οι οποίες με τη σειρά τους θα οδηγούσαν σε μείωση των τιμών, δηλαδή υπό μία έννοια στο σημείο αφετηρίας πριν την εισαγωγή των πολιτικών, όπου οι τιμές ήταν εν

γένει χαμηλές. Είναι σκόπιμο βέβαια να σημειωθεί ότι η τελική επίδραση των αλλαγών θα είναι αισθητή σε βάθος χρόνου και προς το παρόν είναι δύσκολο να εκτιμηθεί αν μακροχρόνια η απελευθέρωση της αγοράς θα οδηγήσει σε μείωση ή αύξηση των τιμών, λαμβάνοντας επίσης υπ'όψιν ότι υπεισέρχονται και άλλες παράμετροι στον προσδιορισμό των τελικών αποτελεσμάτων.

Ύδρευση

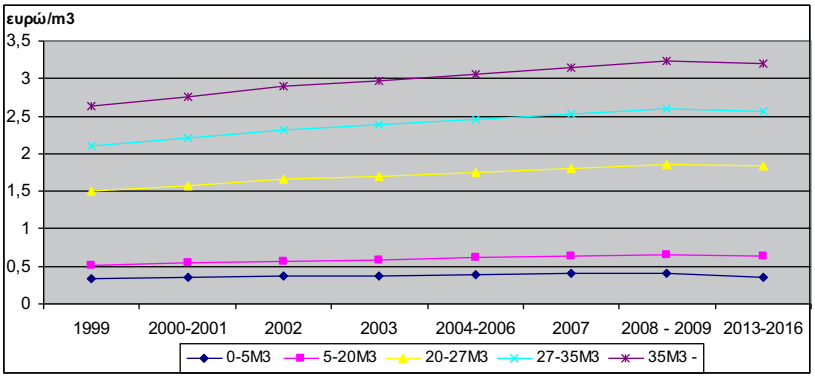
Η εξέλιξη των τιμών ύδρευσης για τους οικιακούς καταναλωτές την περίοδο 1999-2016 αντιστοιχεί σε περιορισμένες (οριακές) αυξήσεις, ενώ οι χρεώσεις των υπηρεσιών αποχέτευσης (συντελεστές), με εξαίρεση την περίοδο 2004-2006, σημείωσαν μεγαλύτερη αυξητική μεταβολή (Διαγράμματα Δ54 και Δ55). Μικρές αυξήσεις καταγράφουν εν γένει και οι μεταβολές συνολικά των τιμολογίων ύδρευσης μεταξύ κατηγοριών χρήσης και η μέση τιμή του νερού μετά την μετοχοποίηση και την μερική αποκρατικοποίηση της εταιρείας, χωρίς ωστόσο προσαρμογές μεγάλου μεγέθους.

Π38. ΕΞΕΛΙΞΗ ΟΙΚΙΑΚΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1999-2016

	Αξία Κατανάλωσης (ευρώ/m^3)							
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΟΙΚΙΑΚΗ ΧΡΗΣΗ	**1999**	**2000–2001**	**2002**	**2003**	**2004–2006**	**2007**	**2008–2009**	**2013-2016**
0-5M^3	0,34	0,36	0,38	0,38	0,39	0,402	0,414	0,35
5-20M^3	0,52	0,55	0,57	0,59	0,61	0,628	0,647	0,64
20-27M^3	1,51	1,58	1,66	1,70	1,75	1,803	1,857	1,83
27-35M^3	2,11	2,21	2,32	2,38	2,45	2,524	2,60	2,56
35M3 -	2,64	2,76	2,90	2,97	3,05	3,142	3,24	3,2
ΜΟ	*1,44*	*1,49*	*1,56*	*1,60*	*1,65*	*1,70*	*1,75*	*1,72*

Πηγή: στοιχεία Ετήσιων Εκθέσεων ΕΥΔΑΠ, Υπ.Αποφάσεις

Δ54. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1999-2016 (ΟΙΚΙΑΚΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ ΕΥΔΑΠ)

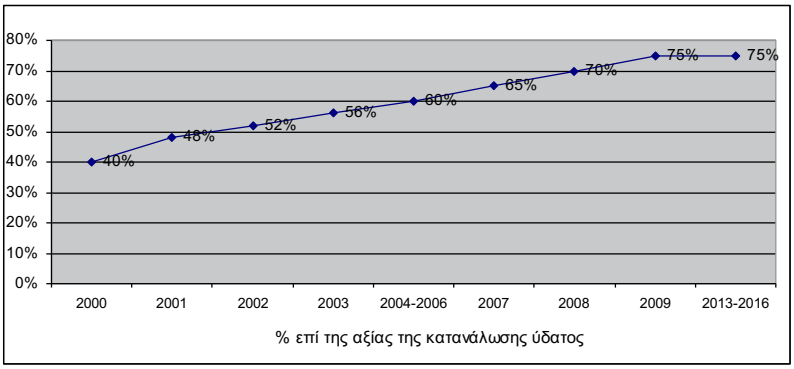


Π39. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ 1999-2016

	% επί της αξίας της κατανάλωσης ύδατος								
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004-2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2013-2016**
ΚΟΙΝΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ (ΑΝΑ Κ.Μ.)	40%	48%	52%	56%	60%	65%	70%	75%	75%

Πηγή: στοιχεία Ετήσιων Εκθέσεων ΕΥΔΑΠ, ΥΑ

Δ55. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ 1999-2016

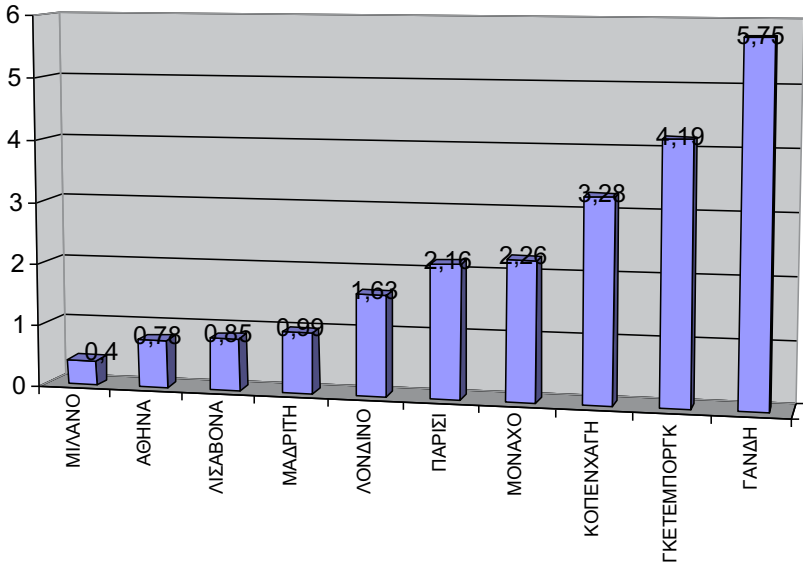


Π40. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1998-2009											
	ΜΕΣΗ ΤΙΜΗ ΝΕΡΟΥ* [Πάγιο και Αξία Κατανάλωσης (ευρώ/m³)]										
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
ΟΙΚΙΑΚΗ ΧΡΗΣΗ	0,63	0,66	0,67	0,69	0,73	0,74	0,76	0,76	0,78	0,81	0,80
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΑ – ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΑ	0,75	0,77	0,78	0,81	0,85	0,87	0,88	0,88	0,90	0,91	0,93
ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΤΙΡΙΑ ΔΗΜΟΙ - ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	0,81	0,83	0,85	0,88	0,92	0,93	0,95	0,95	0,98	0,99	1,02
ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΙΚΤΥΟΥ ΟΤΑ	0,19	0,23	0,26	0,30	0,42	0,45	0,46	0,46	0,47	0,49	0,50
ΛΟΙΠΟΙ	1,31	1,29	0,89	0,93	0,96	0,95	1,10	1,04	1,19	1,37	1,35
ΑΔΙΥΛΙΣΤΟ ΝΕΡΟ	0,16	0,16	0,16	0,17	0,18	0,20	0,19	0,18	0,18	0,18	0,18
ΜΕΣΗ ΤΙΜΗ ΝΕΡΟΥ	**0,57**	**0,60**	**0,60**	**0,63**	**0,68**	**0,70**	**0,72**	**0,72**	**0,73**	**0,74**	**0,74**

**βάσει εσόδων πωλήσεων ΕΥΔΑΠ*
Πηγή: στοιχεία Ετήσιων Ενημερωτικών Δελτίων ΕΥΔΑΠ

Σε σύγκριση με τα αντίστοιχα δεδομένα άλλων ευρωπαϊκών πόλεων, οι χρεώσεις των υπηρεσιών ύδρευσης στην περιοχή αρμοδιότητας της ΕΥΔΑΠ αντιστοιχούν σε σχετικά χαμηλότερο κόστος για τους αποδέκτες (Διάγραμμα Δ56).

Δ56. ΚΟΣΤΟΣ ΝΕΡΟΥ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΕΣ* (2011)



** ευρώ/1000 λίτρα*
Πηγή: στοιχεία από Global Water Intelligence Tariff Survey 2011

γ. Ποιότητα υπηρεσιών και ικανοποίηση αποδεκτών

Η ποιότητα των ΥΚΩ αποτυπώνεται στη συνέχεια σε εμπειρικό επίπεδο βάσει των επιδόσεων των παρόχων και των εκτιμήσεων των αποδεκτών όσον αφορά την ικανοποίηση και το βαθμό ανταπόκρισης στις ανάγκες/προσδοκίες τους.

Προδιαγραφές και δείκτες ποιότητας

Τηλεπικοινωνίες

Οι χρησιμοποιούμενοι δείκτες στον τομέα των τηλεπικοινωνιών αφορούν διαφορετικές διαστάσεις της ποιότητας των υπηρεσιών και της διαδικασίας παροχής. Η θέσπιση και η εφαρμογή των δεικτών ποιότητας δεν συνιστούν άμεσο αποτέλεσμα της ιδιωτικοποίησης, καθώς, με εξαίρεση την ποιότητα επικοινωνίας και επιμέρους δείκτες απόδοσης, αντίστοιχες μετρήσεις διενεργούνταν ήδη από τον ΟΤΕ από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Η διαφορά έγκειται μάλλον στον τρόπο οργάνωσης, προσδιορισμού και αρμοδιότητας της διαδικασίας καταγραφής και αποτύπωσης των ποιοτικών μεταβλητών. Οι δείκτες καθορίζονται εν προκειμένω από την ΕΕΤΤ στο πλαίσιο που έχει οριστεί από την ΕΕ, η οποία έχει και την ευθύνη συγκέντρωσης, συστηματοποίησης και δημοσίευσης των στοιχείων που παρέχονται από τους τηλεπικοινωνιακούς

παρόχους. Ωστόσο, τα δεδομένα παρουσιάζονται αυτοτελώς (ανά πάροχο) και όχι σε συγκριτικό πλαίσιο, ενώ δεν υπάρχει σαφής πρόβλεψη ως προς τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων ή διορθωτικών ενεργειών σε περίπτωση απόκλισης των επιδόσεων από ένα δεδομένο (ελάχιστο) επίπεδο ποιότητας.

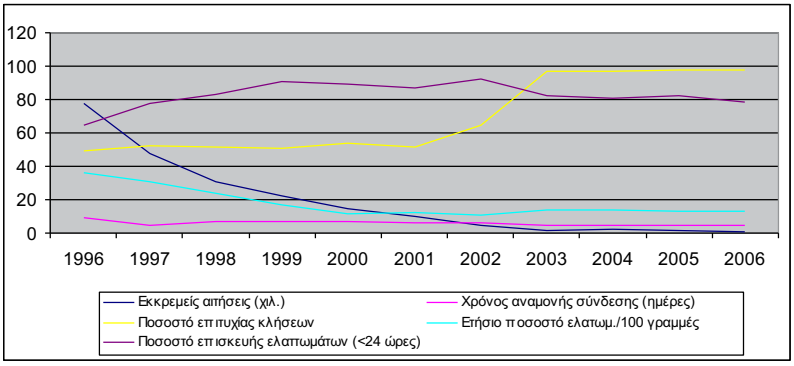
Τα εμπειρικά στοιχεία της πρώτης δεκαετίας μετά τη μετοχοποίηση και τη μερική αποκρατικοποίηση του ΟΤΕ αντανακλούν γενική βελτίωση των ποιοτικών παραμέτρων (Διάγραμμα Δ57).

Π41. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (1992-2006)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Εκκρεμείς αιτήσεις (χιλ.)	78	48	31	22	-	-	-	1,5	2,1	1,8	1
Χρόνος αναμονής σύνδεσης (ημέρες)	9	5	7	7	7	6,4	6,4	5	5	5	5
Ποσοστό επιτυχίας κλήσεων	49,1	52,2	51,8	50,4	54,1	51,6	64,3	97,2	96,8	97,7	97,4
Ετήσιο ποσοστό ελαττωμ./100 γραμμές	36	31	24	17	11,3	12,1	11	13,6	13,8	12,8	13
Ποσοστό επισκευής ελαττωμάτων (<24 ώρες)	64,6	77,4	83	90,5	89,6	86,9	92,3	82,1	80,8	82,3	78,6

Πηγή: στοιχεία από Καραμάνης, 2008, σελ. 161
*(*1996-2002: ΟΤΕ, 2003-2005: ΕΕΤΤ)*

Δ57. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ (1996-2006)



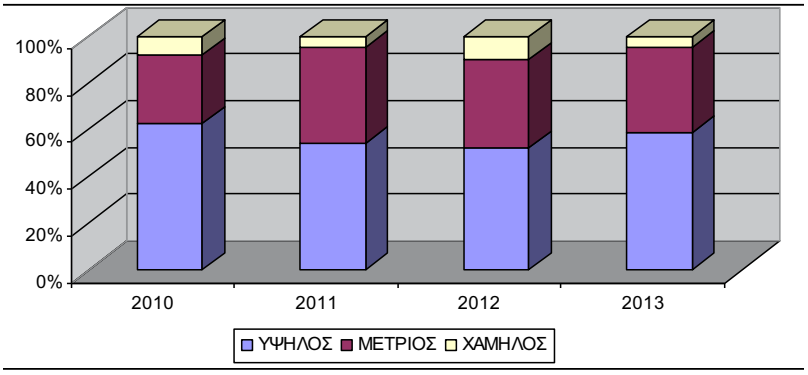
Όσον αφορά την ευρύτερη επίπτωση της ιδιωτικοποίησης σε επίπεδο τομέα, η ικανοποίηση των καταναλωτών, εκπεφρασμένη συναρτήσει του βαθμού ανταπόκρισης των υπηρεσιών στις προτιμήσεις/αναμονές τους, από το 2010 που η αγορά έχει σταθεροποιηθεί, καταγράφει σχετικά θετικά ποσοστά, ωστόσο μέχρι το 2012 εμφανίζεται οριακά φθίνουσα.

Π42. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
ΥΨΗΛΟΣ (8-10)	67%	55%	53%	59%
ΜΕΤΡΙΟΣ (5-7)	26%	41%	38%	36%
ΧΑΜΗΛΟΣ (0-4)	7%	5%	10%	5%
Μ.Ο.	7.8	7.4	7.1	7.5

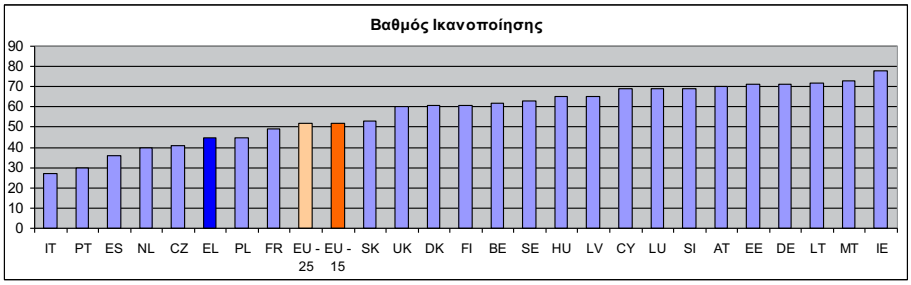
Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από EC Consumer Market Monitoring Surveys 2010-2013: Interactive dashboards

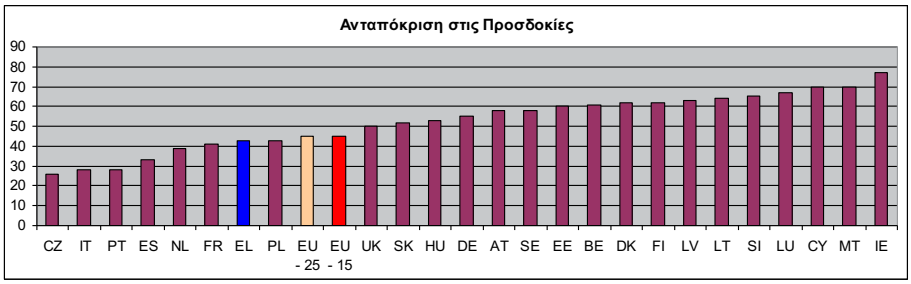
Δ58. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΑΠΟ ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ 2010-2013



Η συγκριτική θέση της Ελλάδας βρίσκεται κοντά στο μέσο όρο των αντίστοιχων επιδόσεων των κρατών μελών της ΕΕ, ενώ η σχετική της απόδοση σημείωσε οριακή βελτίωση από το 2007 (Διάγραμμα Δ59) στο 2013 (Διάγραμμα Δ60).

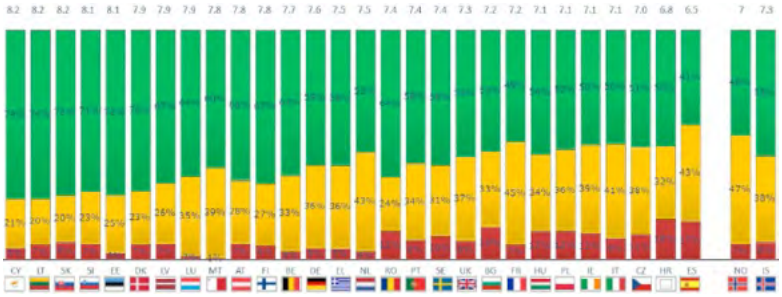
Δ59. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2007)





Πηγή: IPSOS–INRA, Consumer Satisfaction Survey (May 2007)

Δ60. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2013)



Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2013

Όσον αφορά το βαθμό ανταπόκρισης στις προδιαγραφές ποιότητας της ΚΥ, η επίδοση του ορισθέντος παρόχου (ΟΤΕ) αντιστοιχεί σε ικανοποιητικά επίπεδα, με επιμέρους αποκλίσεις από τις τιμές-στόχους που είχε θέσει η ΕΕΤΤ (κίτρινη σκίαση, Πίνακας Π43).

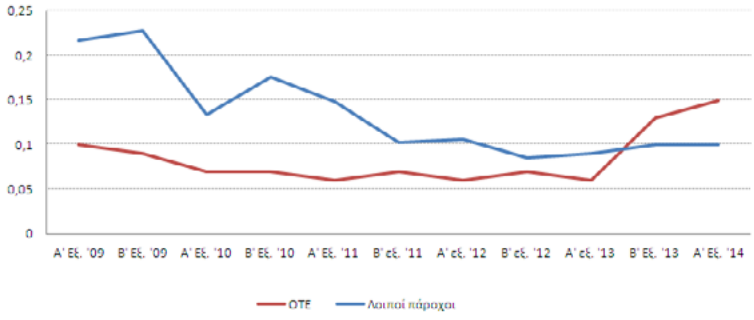
Π43. ΕΠΙΔΟΣΗ ΠΑΡΟΧΟΥ ΚΥ (ΟΤΕ) (2003-2015)

	Τιμή - στόχος		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2015
Συχνότητα βλαβών ανά 100 συνδέσεις	**13,5/έτος**		13,6	13,8	12,8	13	12,4	11	13,7
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων	**2%**		2,8%	3,2%	2,3%	2,6%	2,56%	1,5%	0,43%
Χρόνος αποκατάστασης βλαβών	**70% σε 36 ώρες 85% σε 72 ώρες 95% σε 144 ώρες**	**85% την επόμ. ημέρα**	82,1%	80,8%	82,3%	78,6%	85,4%	-	61% 79% 91%
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες τηλεφωνητή	**20΄΄**		20	-	15	15	25	-	51
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες καταλόγου	**15΄΄**		20	-	12	15	20	-	3,4
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης	**1 εβδομάδα (80% αιτ.) 4 εβδομάδες (95% αιτ.) 4 εβδομάδες (99% αιτ.)**		-	-	-	-	-	-	70,4% 95,5% 99,13%
Ποσοστό κοινόχρηστων τηλεφώνων	**93%**		-	-	-	-	-		93%
Παράπονα για λάθη σε λογαριασμούς	**0,2%**		-	-	0,044%	0,087%	0,077%		0,2%

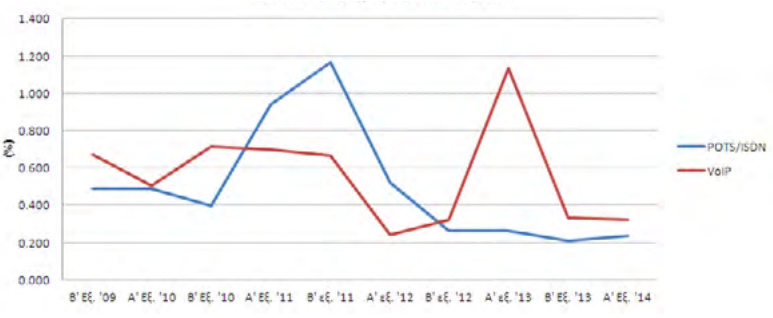
Πηγή: στοιχεία ΕΕΤΤ και ΟΤΕ

Τα εμπειρικά στοιχεία ως προς τους τεχνικούς δείκτες της συχνότητας βλαβών και του ποσοστού αποτυχίας (εθνικών) κλήσεων δεν αντιστοιχούν σε σαφή εικόνα βελτίωσης ή επιδείνωσης των σχετικών μεγεθών την τελευταία πενταετία (Διαγράμματα Δ61 και Δ62).

Δ61. ΣΥΧΝΟΤΗΤΑ ΒΛΑΒΩΝ ΑΝΑ ΕΥΡΥΖΩΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΗ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ



Δ62. ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΠΟΤΥΧΙΑΣ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ



Πηγή: ιστοσελίδα ΕΕΤΤ

Ηλεκτρική ενέργεια

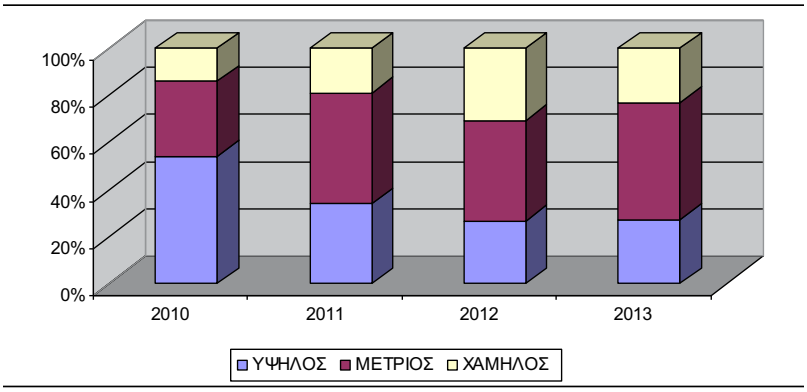
Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, παρότι διενεργούνται έλεγχοι από τη ΡΑΕ και τη ΔΕΗ, μέχρι στιγμής οι υφιστάμενοι δείκτες ποιότητας δεν καταγράφονται ή παρακολουθούνται με συστηματικό τρόπο. Άλλωστε, η ποιότητα των υπηρεσιών ενέργειας είναι σε γενικές γραμμές δεδομένη όσον αφορά την παρεχόμενη υπηρεσία και το περιεχόμενο των ποιοτικών παραμέτρων αφορά μάλλον τους όρους και τη διαδικασία προμήθειας. Ο βαθμός ικανοποίησης των καταναλωτών εμφανίζεται φθίνων και σε γενικώς χαμηλά επίπεδα, με εξαίρεση το 2013, όπου σημειώνεται μικρή (οριακή) βελτίωση (Διάγραμμα Δ63).

Π44. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
ΥΨΗΛΟΣ (8-10)	54%	34%	27%	27%
ΜΕΤΡΙΟΣ (5-7)	32%	47%	43%	50%
ΧΑΜΗΛΟΣ (0-4)	14	19%	31%	23%
Μ.Ο.	7.1	6.3	5.3	5.8

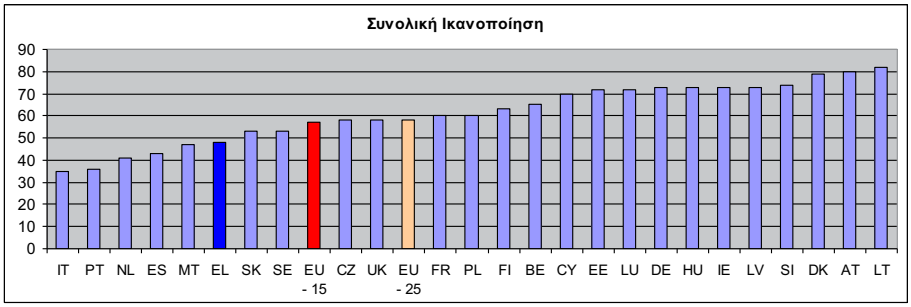
Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από EC Consumer Market Monitoring Surveys 2010-2013: Interactive dashboards

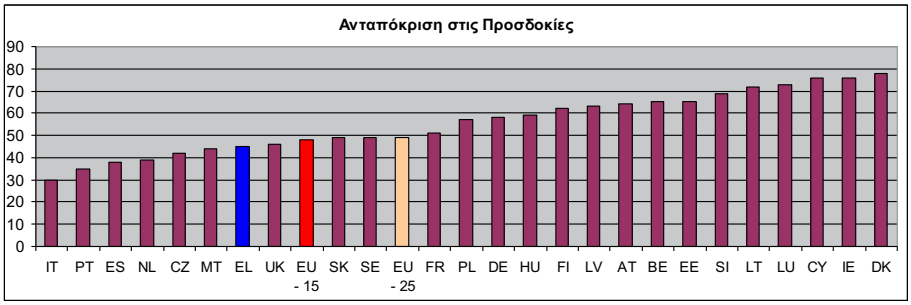
Δ63. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ 2010-2013



Στο συγκριτικό πλαίσιο των ευρωπαϊκών δεδομένων, ο βαθμός ικανοποίησης των Ελλήνων καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας υπολείπεται των αντίστοιχων μεγεθών των λοιπών κρατών μελών της ΕΕ και η Ελλάδα βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις της σχετικής κατάταξης (Διαγράμματα Δ64 και Δ65).

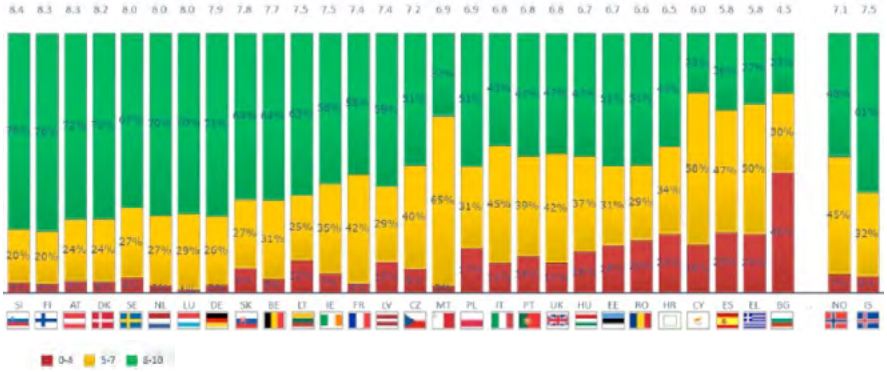
Δ64. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2007)





Πηγή: IPSOS–INRA, Consumer Satisfaction Survey (May 2007)

Δ65. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2013)



Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2013

Ύδρευση

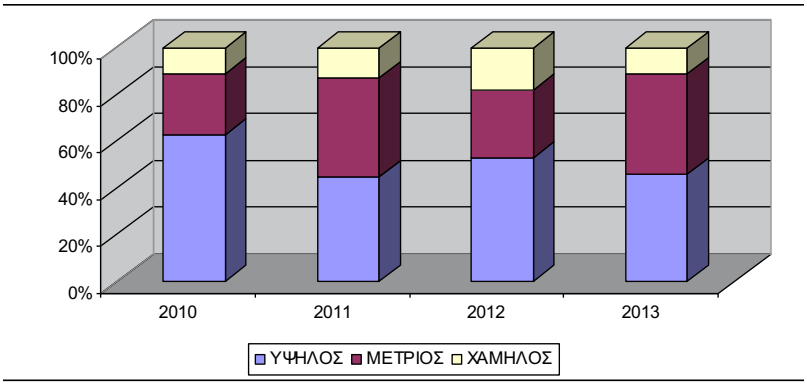
Στις υπηρεσίες ύδρευσης, οι μετρήσεις της ποιότητας αφορούν κατά βάση τα χαρακτηριστικά του πόσιμου νερού. Ο βασικός πάροχος (ΕΥΔΑΠ) δεν δημοσιοποιεί σε συστηματική βάση αντίστοιχα στοιχεία, ενώ δεν εντοπίζονται σχετικές διαθέσιμες καταγραφές. Τα δεδομένα των ευρωπαϊκών ερευνών αγοράς, τα οποία αφορούν το σύνολο των καταναλωτών της επικράτειας, δείχνουν σχετική επιδείνωση του βαθμού ανταπόκρισης από το 2010, ενώ η συνολική ικανοποίηση κινείται σε μέτρια επίπεδα (Διάγραμμα Δ66).

Π45. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
ΥΨΗΛΟΣ (8-10)	62%	45%	47%	46%
ΜΕΤΡΙΟΣ (5-7)	26%	42%	26%	43%
ΧΑΜΗΛΟΣ (0-4)	11%	13%	16%	11%
Μ.Ο.	7.5	6.9	6.7	6.9

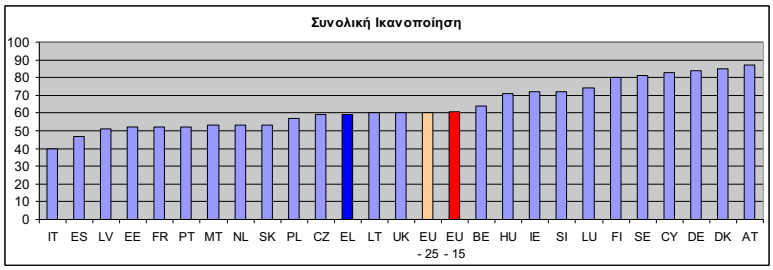
Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από EC Consumer Market Monitoring Surveys 2010-2013: Interactive dashboards

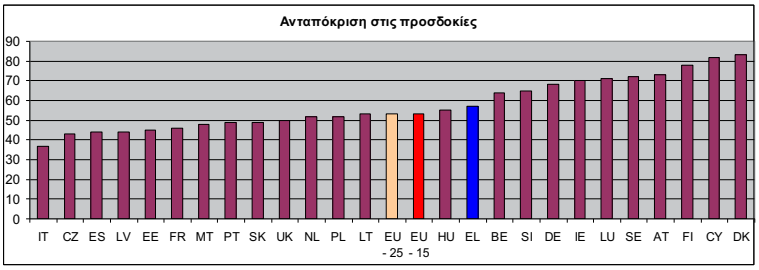
Δ66. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 2010-2013



Σε σύγκριση με τις αντίστοιχες επιδόσεις των κρατών μελών της ΕΕ, η Ελλάδα εμφανίζει διαχρονικά μέτριες επιδόσεις, ενώ στην πρόσφατη καταγραφή (2013) ο βαθμός ικανοποίησης των αποδεκτών από τις υπηρεσίες ύδρευσης βρίσκεται χαμηλότερα από τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό μέσο όρο (Διαγράμματα Δ67 και Δ68).

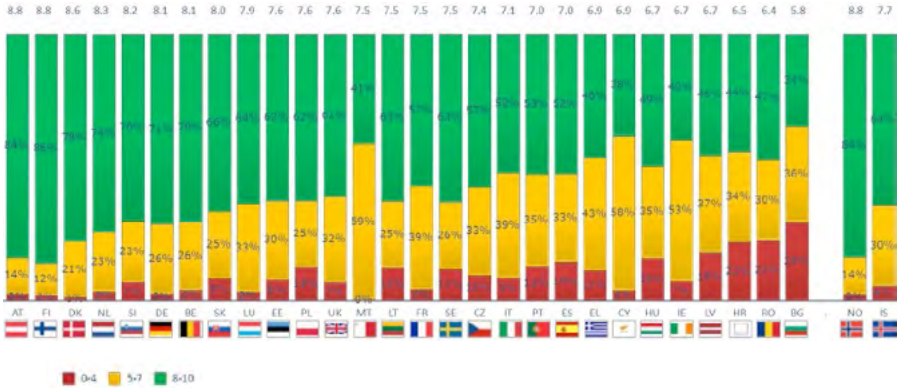
Δ67. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2007)





Πηγή: IPSOS–INRA, Consumer Satisfaction Survey (May 2007)

Δ68. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2013)



Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey2013

Διαχρονική και συγκριτική οριζόντια ανάλυση

Με σημείο εκκίνησης το 1996,[304] τα δεδομένα των ευρωπαϊκών ερευνών για τις ΥΓΟΣ[305] αντανακλούν χαμηλό βαθμό ικανοποίησης όσον αφορά την εκτιμώμενη ποιότητα των υπηρεσιών πριν την εισαγωγή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και της ύδρευσης επικρατούν οι αρνητικές αξιολογήσεις, καθώς το μεγαλύτερο ποσοστό του δείγματος χαρακτήριζε τις υπηρεσίες ως «*κακής ποιότητας*».

Π46. ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΥΚΩ (1996)		
% ΚΑΛΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ*		
ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ	ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΥΔΡΕΥΣΗ
34,3	54,7	39,5

«Για ποιες από τις υπηρεσίες εκτιμάτε ότι η ποιότητά τους είναι καλή, κακή ή ούτε καλή ούτε κακή?».

Πηγή: INRA 1997, Eurobarometer 47.0

304. Σημείο όπου τυπικά εκκινεί η διαδικασία μεταρρύθμισης των ΔΕΚΟ με την ψήφιση του Ν. 2414/1996 για τον «Εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ» και την εισαγωγή του ΟΤΕ στο Χρηματιστήριο.

305. Πρόκειται κυρίως για τις ειδικές εκδόσεις του Ευρωβαρομέτρου, οι μετρήσεις των οποίων χρησιμοποιούν ως δείκτες: την τιμή των υπηρεσιών, την ποιότητα, την παρεχόμενη πληροφόρηση, τους όρους των συμβολαίων, τον αριθμό και τον τρόπο χειρισμού των παραπόνων και την εξυπηρέτηση των πελατών. Ανταποκρίνονται ως εκ τούτου στις αντίστοιχες μίκρο-μεταβλητές αξιολόγησης που τέθηκαν στην αρχή της παρούσης ανάλυσης (ανεξάρτητες μεταβλητές).

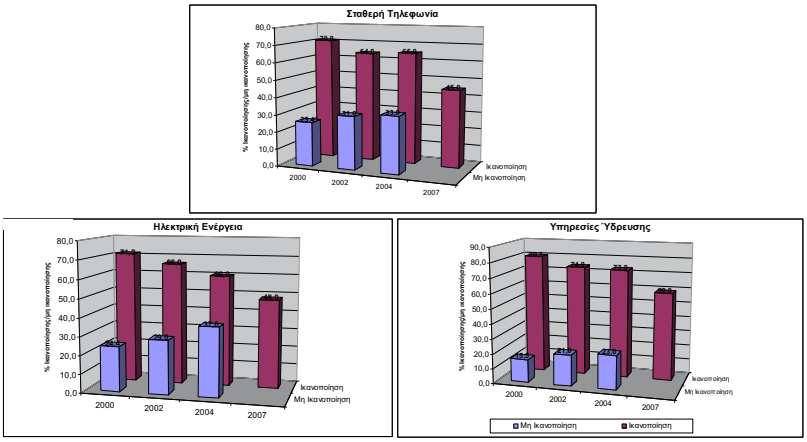
Όσον αφορά στην εξέλιξη των μεγεθών μετά το 2000,[306] η ικανοποίηση των αποδεκτών/καταναλωτών από τις υπηρεσίες των τηλεπικοινωνιών, της ενέργειας και της ύδρευσης στην πρώτη φάση της ιδιωτικοποίησης ακολουθεί γενικώς πτωτική πορεία (Διάγραμμα Δ69). Σε (οριζόντια) συγκριτική βάση, οι καταναλωτές εμφανίζονται περισσότερο ικανοποιημένοι με τις υπηρεσίες ύδρευσης και λιγότερο με τις αντίστοιχες παροχές στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας (Διάγραμμα Δ70).

Π47. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΚΩ (2000-2007)

ΕΤΗ	ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ		ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ		ΥΔΡΕΥΣΗ	
	Ικανοποίηση	Μη Ικανοποίηση	Ικανοποίηση	Μη Ικανοποίηση	Ικανοποίηση	Μη Ικανοποίηση
2000	70,9	25,4	71,2	24,4	80,1	15,5
2002	64,0	31,0	66,0	29,0	74,0	21,0
2004	65,0	33,0	60,0	37,0	73,0	23,0
2006	45,0	-	48,0	-	59,0	-
ΜΟ	61,2	29,8	61,3	30,1	71,5	19,8

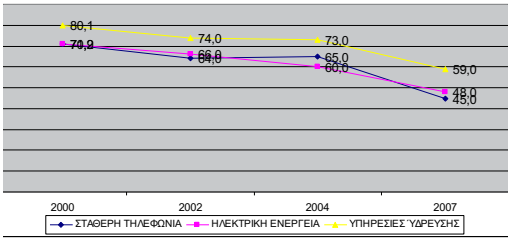
Πηγή: επεξεργασία στοιχείων EC Eurobarometer 53, 58, 219, 226, 260, IPSOS 2007

Δ69. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΥΚΩ (2000-2007)



306. Εισαγωγή ΔΕΗ και ΕΥΔΑΠ σε ΧΑ, απελευθέρωση τηλεπικοινωνιών (σταθερή τηλεφωνία).

Δ70. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΚΩ: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΟΜΕΩΝ (2000-2007)



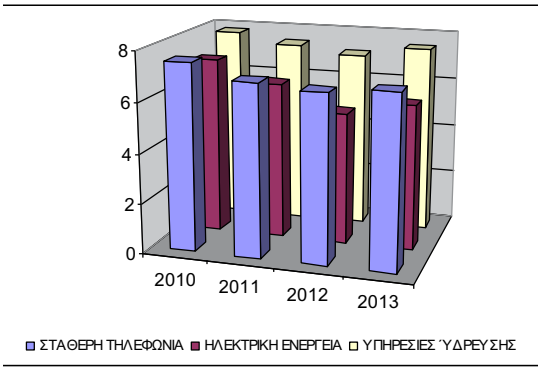
Κατά την επόμενη φάση (μερικής) ενσωμάτωσης των πολιτικών απελευθέρωσης των αγορών και αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ, ο γενικός βαθμός ικανοποίησης από τις υπηρεσίες ύδρευσης παραμένει υψηλότερος από τους αντίστοιχους δείκτες για την ηλεκτρική ενέργεια και τη σταθερή τηλεφωνία, ενώ ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας σημειώνει σταθερά τη χαμηλότερη απόδοση (Διάγραμμα Δ71). Οριακή βελτίωση καταγράφεται και στους τρεις τομείς το 2013 (Διάγραμμα Δ72).

Π48. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΏΝ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΥΚΩ (2010-2013)

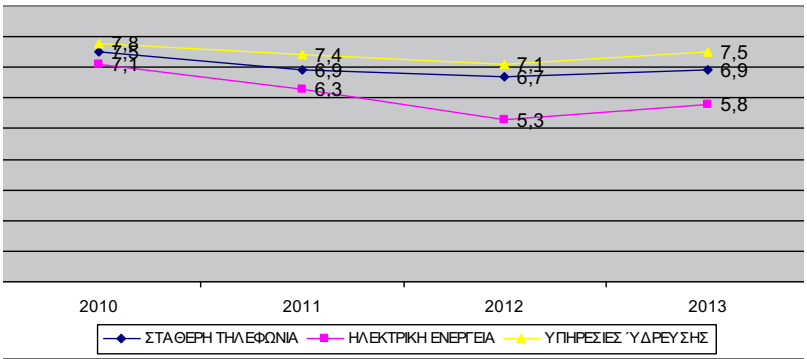
	ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ	ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΎΔΡΕΥΣΗΣ
2010	7,5	7,1	7,8
2011	6,9	6,3	7,4
2012	6,7	5,3	7,1
2013	6,9	5,8	7,5

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από EC Consumer Market Monitoring Surveys 2010-2013: Interactive dashboards

Δ71. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΥΚΩ (2010-2013)



Δ72. ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΚΩ: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΤΟΜΕΩΝ (2010-2013)

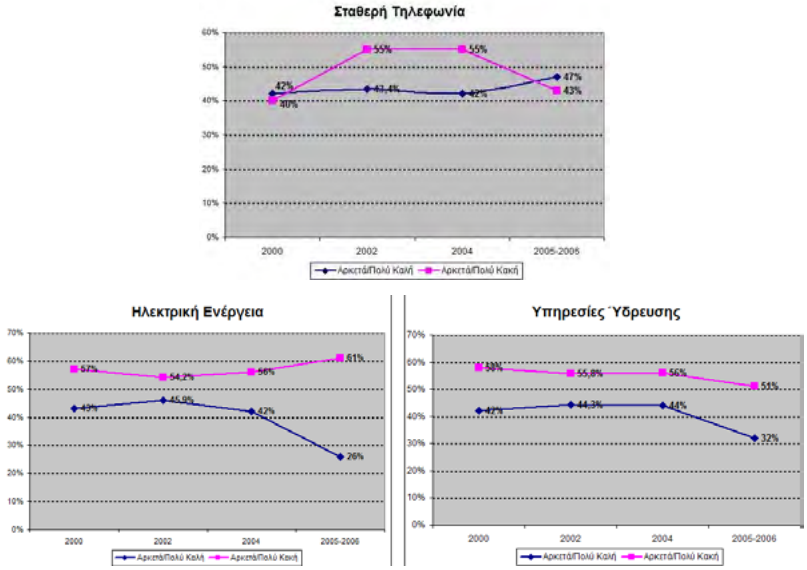


δ. Διαδικαστικές πτυχές: η ποιότητα διαμεσολάβησης και προστασίας των δικαιωμάτων

Οι μηχανισμοί διαχείρισης των παραπόνων συνιστούν μια σημαντική διαδικαστική παράμετρο της ποιότητας λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ, καθώς ανταναχλούν την ικανότητα ανταπόκρισης και διόρθωσης σε περίπτωση δυσλειτουργίας. Η ποιοτική απόδοση των μηχανισμών επίλυσης των διαφορών και προστασίας των δικαιωμάτων των αποδεκτών ελέγχεται στη συνέχεια βάσει του τρόπου διαχείρισης των παραπόνων και της εκτιμώμενης ποιότητας της παρεχόμενης προστασίας. Όσον αφορά την πρώτη παράμετρο, την περίοδο 2000-2006, καταγράφεται σταθερή τάση αρνητικής αξιολόγησης και στους τρεις τομείς, με μικρότερες ή μεγαλύτερες κατά περίπτωση

αποκλίσεις στο βαθμό ικανοποίησης (Διάγραμμα Δ73).

Δ73. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ* (2000-2006)



*Αφορά τις απαντήσεις στο ερώτημα: «*πόσο καλά θεωρείτε ότι αντιμετωπίστηκε το παράπονό σας?*

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων EC Eurobarometer 53, 58, 219, 226, 260, IPSOS 2007

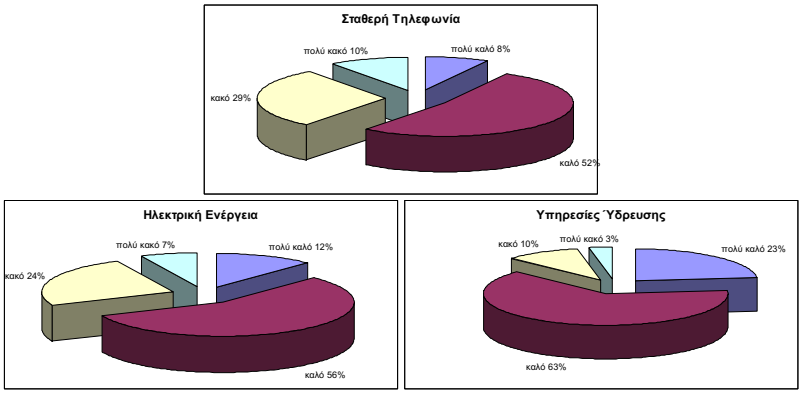
Από την πλευρά των απόψεων των αποδεκτών ως προς τον εκτιμώμενο βαθμό προστασίας στις αντίστοιχες αγορές, κατά την πρώτη φάση της ιδιωτικοποίησης οι εκτιμήσεις των καταναλωτών αντιστοιχούσαν σε γενικώς επαρκές επίπεδο και στους τρεις τομείς, ενώ το υψηλότερο συνολικό ποσοστό θετικών εκτιμήσεων καταγράφεται στις υπηρεσίες ύδρευσης (86%) (Διάγραμμα Δ74).

Π49. ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ (2007)

	ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ	ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΥΔΡΕΥΣΗ
ΠΟΛΥ ΚΑΛΟ	8%	12%	23%
ΚΑΛΟ	52%	56%	63%
ΚΑΚΟ	29%	24%	10%
ΠΟΛΥ ΚΑΚΟ	10%	7%	3%

Πηγή: European Commission (2007), Special Eurobarometer 260

Δ74. ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ (2007)



3.3.2 Σύνοψη ευρημάτων και ορισμένες παρατηρήσεις

Η δυνατότητα σύγκρισης των δεδομένων της περιόδου λειτουργίας των τομέων των ΥΚΩ υπό συνθήκες κρατικού μονοπωλίου και των αντίστοιχων μεγεθών μετά την εισαγωγή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης είναι σαφώς περιορισμένη, εξαιτίας της ανομοιογένειας των συνθηκών, των μετρήσεων και κυρίως της παράλληλης μεταβολής των ευρύτερων κοινωνικών, οικονομικών και τεχνολογικών συνθηκών. Ως εκ τούτου, τα ευρήματα της εμπειρικής έρευνας αποτελούν ενδείξεις των φαινομένων που αποτυπώνουν. Με αναφορά τα εμπειρικά δεδομένα, οι παρατηρηθείσες τάσεις δείχνουν πτώση των *τιμών* στις υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών, σχετική αύξηση στις υπηρεσίες ύδρευσης και σημαντική αύξηση στις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας. Η αναμενόμενη βελτίωση της *ποιότητας* των υπηρεσιών δεν αντανακλάται ευθέως στα στατιστικά στοιχεία όσον αφορά τις καταγεγραμμένες εκτιμήσεις ικανοποίησης των καταναλωτών, παρότι αντικειμενικά υπήρξε θετική μεταβολή, κυρίως στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Επίσης, ενώ οι μηχανισμοί *διαμεσολάβησης* και *προστασίας* φάνηκε ότι ενισχύθηκαν θεσμικά και παράλληλα διευρύνθηκαν οι δυνατότητες εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών μεταξύ παρόχων και αποδεκτών, ο εκτιμώμενος βαθμός προστασίας από την πλευρά των αποδεκτών δεν αντιστοιχεί (εμπειρικώς) σε ικανοποιητικό επίπεδο.

Π50. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΜΙΚΡΟ-ΜΕΤΑΒΛΗΤΩΝ

ΚΡΙΤΗΡΙΟ	ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ
ΕΠΙΛΟΓΗ	●	⭘	⊙
ΤΙΜΗ	⭘	⊙	⊙
ΠΟΙΟΤΗΤΑ	⭘	⊙	⭘
ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ - ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ	●	⭘	⭘
ΘΕΣΜΟΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	⭘	⭘	⭘

●: υψηλός ⭘: μέτριος ⊙: χαμηλός

Πέραν των αντικειμενικών περιορισμών της υπόθεσης *ceteris paribus* στη διαδικασία συσχέτισης των ανεξάρτητων με τις εξαρτημένες μεταβλητές της παρούσης ανάλυσης, είναι σκόπιμο να γίνουν ορισμένες ευρύτερες επισημάνσεις όσον αφορά την ερμηνευτική ικανότητα των στατιστικών δεδομένων που παρατέθηκαν παραπάνω:

- *Πρώτον*, σημαντικό ρόλο στις παρατηρούμενες μεταβολές διαδραμάτισε η ενδιάμεση εξέλιξη της τεχνολογίας, η οποία οδήγησε σε φθηνότερες και ποιοτικότερες υπηρεσίες, ιδίως στην αγορά των τηλεπικοινωνιών, σχετικοποιώντας ως ένα βαθμό την αιτιώδη σχέση ιδιωτικοποίησης και οφέλους των καταναλωτών σε όρους μείωσης του κόστους και βελτίωσης της ποιότητας. Οι αλλαγές εμφανίζονται σαφώς πιο έντονες στους τομείς που απελευθερώθηκαν (τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια), ενώ η μετατροπή της ΕΥΔΑΠ σε ΑΕ και η μερική αποκρατικοποίησή της δεν μετέβαλε σημαντικά την απόδοσή της ως προς τα υπό μελέτη μεγέθη.
- *Δεύτερον*, η βάση σύγκρισης και αξιολόγησης διαφοροποιείται αναλόγως του σταδίου εξέλιξης έκαστου τομέα. Κατά τις πρώτες δεκαετίες λειτουργίας των ΔΕΚΟ προτεραιότητα αποτελούσε η (ποσοτική) ανταπόκριση σε όρους κάλυψης της αυξανόμενης ζήτησης και η ανάπτυξη των υποδομών, διαδικασία η οποία απορροφούσε σχεδόν το σύνολο των πόρων των επιχειρήσεων, περιορίζοντας τα περιθώρια ποιοτικών βελτιώσεων. Στην παρούσα φάση, η καθολική πρόσβαση είναι πλέον δεδομένη και οι συνθήκες επιτρέπουν τη μεγαλύτερη εστίαση στην ποιοτική αναβάθμιση και διαφοροποίηση των υπηρεσιών.
- *Τρίτον*, στην πορεία ανάπτυξης των υποδομών, επί των οποίων καλείται να αναπτυχθεί και να λειτουργήσει σήμερα ο ανταγωνισμός, ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας διαδραμάτισαν σαφώς διαφορετικό ρόλο. Οι ΔΕΚΟ, εν μέρει και με τη συμμετοχή δημόσιων κονδυλίων, διεκπεραίωσαν και χρηματοδότησαν τα έργα κατασκευής, επέκτασης και εκσυγχρονισμού των δικτύων κοινής ωφέλειας, ενώ οι ιδιωτικές εταιρείες εισήλθαν στην αγορά αναπτύσσοντας τη δραστηριότητά τους στα ήδη διαμορφωμένα δίκτυα, χωρίς μέτρο σύγκρισης του κόστους των απαιτούμενων

επενδύσεων στις δύο περιπτώσεις. Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών επομένως, ιδίως για τις επιχειρήσεις που δεν διαθέτουν δικό τους δίκτυο, εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από την ποιότητα λειτουργίας των (δημόσιων) δικτύων, τα οποία κατασκευάστηκαν στο πλαίσιο του δημόσιου μοντέλου των ΥΚΩ.

- *Τέταρτον*, η αντίληψη των καταναλωτών για το εκτιμώμενο επίπεδο ικανοποίησης δεν αποτελεί μονοσήμαντη αντανάκλαση των χαρακτηριστικών των υπηρεσιών, αλλά παράλληλα ενσωματώνει συναφείς μεταβολές των ατομικών κριτηρίων αξιολόγησης. Ενδεχόμενη επιδείνωση της καταγραφόμενης ικανοποίησης είναι πιθανό να είναι αποτέλεσμα πιο αυστηρών αξιολογήσεων από την πλευρά των αποδεκτών και όχι πραγματικής ποιοτικής υποβάθμισης.

Εν κατακλείδι, τα δεδομένα της παρούσης ενότητας αποτελούν μια ένδειξη σε επίπεδο εμπειρικής εφαρμογής της ιδιωτικοποίησης, αλλά η πρακτική τους χρησιμότητα περιορίζεται σε μια στατι(στι)κή –και εν πολλοίς αποσπασματική– αποτύπωση της πραγματικότητας, η οποία είναι σαφώς πιο σύνθετη και απαιτεί επιπλέον μεταβλητές αξιολόγησης πέραν των αμιγώς μικροοικονομικών στοιχείων.

3.3.3 Το κόστος της Καθολικής Υπηρεσίας και των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας»

Ο τρόπος κάλυψης και επιμερισμού του κόστους της Καθολικής Υπηρεσίας και των υποχρεώσεων Κοινής Ωφέλειας/Δημόσιας Υπηρεσίας, όπως και στο καθεστώς των κρατικών μονοπωλίων,[307] αναδεικνύει μια σημαντική αδυναμία του συστήματος (ουσιαστικά του κράτους) ως προς την ικανότητα αποτελεσματικής διαχείρισης του ζητήματος της χρηματοδότησης της κοινωνικής πολιτικής στους τομείς των ΥΚΩ. Στο τομέα των τηλεπικοινωνιών, το θεσμικό πλαίσιο προβλέπει ότι για την αποζημίωση του καθαρού κόστους που αφορά την Καθολική Υπηρεσία, εφόσον είναι ζημιογόνα για τους παρόχους, συνεισφέρουν μέσω μηχανισμού επιμερισμού οι πάροχοι των ηλεκτρονικών υπηρεσιών.[308] Ο ΟΤΕ αποτελεί μέχρι στιγμής το μοναδικό πάροχο ΚΥ, ο οποίος επωμίζεται το σύνολο του κόστους των σχετικών υπηρεσιών, ενώ παρατηρείται απόκλιση μεταξύ των αξιώσεων αποζημίωσης του Οργανισμού και των εκτιμήσεων της ΕΕΤΤ.[309]

Όσον αφορά το κόστος των υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας στην ηλεκτρική ενέργεια, στην Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλες χώρες της ΕΕ,[310] δεν υπάρχει πρόβλεψη συμμετοχής στην κάλυψη της σχετικής δαπάνης από το κράτος. Οι χρεώσεις προβλέπεται ότι εισπράττονται μέσω των λογαριασμών ρεύματος από τους προμηθευτές, αποδίδονται

307. Βλ. Μέρος Α, κεφ. 4.1.5.
308. Ν. 4070/2012, άρθ. 64 και Παράρτημα VI.
309. Βλ., π.χ., Απόφαση ΕΕΤΤ ΑΠ. 687/271/11-4-2013.
310. Π.χ. στην περίπτωση της EDF στη Γαλλία.

σε ειδικό λογαριασμό του ΑΔΜΗΕ και στη συνέχεια στους δικαιούχους[311] (πρακτικά στη ΔΕΗ, ως ορισμένου παρόχου του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος). Το κόστος των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας» επιμερίζεται μεταξύ των καταναλωτών, ενώ η υψηλότερη αναλογικά επιβάρυνση (τιμές μοναδιαίας χρέωσης) αντιστοιχεί στους οικιακούς καταναλωτές.

Η προβλεπόμενη διαδικασία πρακτικά συνεπάγεται την έμμεση επιδότηση των καταναλωτών του διασυνδεδεμένου προς τους καταναλωτές του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος (ιδίως των απομακρυσμένων νησιών) και τις πολύτεκνες οικογένειες, βάσει του ύψους της κατανάλωσης των πρώτων. Σαφώς, το κριτήριο αυτό λειτουργεί ως έμμεσος (άρα «τυφλός») φόρος, χωρίς να λαμβάνει υπ' όψιν την ιδιαίτερη κατάσταση κάθε καταναλωτή, καθώς η διασφάλιση ίσων όρων πρόσβασης για το μη-διασυνδεδεμένο σύστημα και τις αδύναμες κοινωνικές ομάδες (στοχευμένη κοινωνική πολιτική) παράγει διάχυτο κόστος όσον αφορά τον επιμερισμό των αντίστοιχων χρεώσεων στο σύνολο των καταναλωτών (καθολική ρύθμιση). Το ίδιο ισχύει για το κόστος του Κοινωνικού Οικιακού Τιμολογίου, το οποίο συμπεριλαμβάνεται στις υπηρεσίες «Κοινής Ωφέλειας».

Διαχρονικά, οι μοναδιαίες χρεώσεις για την αγροτική χρήση και την υψηλή τάση μειώνονται, οι χρεώσεις γενικής χρήσης αυξάνονται (στην τελευταία προσαρμογή), η εμπορική χρήση μέση τάσης μειώνεται, ενώ τα τιμολόγια οικιακής χρήσης αυξάνονται στις υψηλότερες καταναλώσεις και μειώνονται στα πιο χαμηλά κλιμάκια κατανάλωσης (Πίνακας Π51). Οι εν λόγω διακυμάνσεις αποτυπώνουν περαιτέρω την αναλογία επιμερισμού του κόστους της κοινωνικής πολιτικής, η οποία ασκείται μέσω των υποχρεώσεων των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας», μεταξύ των αποδεκτών-καταναλωτών της ηλεκτρικής ενέργειας. Εν προκειμένω, οι υψηλότεροι συντελεστές εντοπίζονται σταθερά στις υψηλές οικιακές καταναλώσεις και στα τιμολόγια Γενικής Χρήσης, ενώ η χαμηλότερη επιβάρυνση καταγράφεται στην Αγροτική Χρήση και τις (πολύ) χαμηλές οικιακές καταναλώσεις.

311. Ν. 4067/2012, άρθ. 36, παρ. 2.

Π51. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΚΑΙ ΧΡΕΩΣΕΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ Η/Ε

ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΠΑΡΟΧΗΣ (2009-2012)

Κατηγορία Πελατών		Συντελεστής επιμερισμού 2009	Συντελεστής επιμερισμού 2012
Χαμηλή Τάση			
Οικιακής χρήσης ΧΤ	0-1600	0,331	0,186
	1601-2000		0,047
	2001-3000		0,054
	3001-		0,028
Αγροτικής χρήσης ΧΤ		0,022	0,019
Γενικής χρήσης ΧΤ		0,312	0,314
Βιομηχανικής χρήσης ΧΤ		0,030	0,025
Χρήσης για φωτισμό οδών και πλατειών ΧΤ		0,015	0,016
Μέση Τάση			
Αγροτικής χρήσης ΜΤ		0,003	0,003
Γενικής χρήσης ΜΤ		0,103	0,114
Βιομηχανικής χρήσης ΜΤ		0,083	0,080
Υψηλή τάση		0,102	0,087

ΧΡΕΩΣΕΙΣ (2009-2012)

Κατηγορία Πελατών		Μοναδιαία χρέωση (ευρώ/MWh) 2009	2010	2012
Χαμηλή Τάση				
Οικιακής χρήσης ΧΤ (kWh/4μηνο)	0- 800	0,0	0,0	0,20
	801-1600	10,1	8,7	5,28
	1601-2000	10,8	9,3	11,37
	2001-3000	19,2	16,6	31,57
	3001-	26,6	22,2	36,8
Αγροτικής χρήσης ΧΤ		4,41	3,70	1,15
Γενικής χρήσης ΧΤ		12,80	11,51	14,37
Βιομηχανικής χρήσης ΧΤ		12,08	10,34	13,22
Χρήσης για φωτισμό οδών και πλατειών ΧΤ		8,47	7,65	2,32
Μέση Τάση				
Αγροτικής χρήσης ΜΤ		3,80	3,24	0,95
Γενικής χρήσης ΜΤ		9,64	8,35	11,41
Βιομηχανικής χρήσης ΜΤ		7,75	6,58	5,87
Υψηλή τάση		6,29	4,21	3,88
Κατανάλωση Αυτοπαραγωγής		6,29	4,21	-

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από νόμους, ΥΑ, αποφάσεις ΡΑΕ

3.3.4 Αφανείς παράμετροι της σχέσης κόστους–οφέλους

Η ιδιωτικοποίηση, εκτός των άμεσων και υπολογίσιμων συνεπειών, υπό μια ευρύτερη θεώρηση προκάλεσε παράλληλες αντισταθμιστικές επιπτώσεις σε όρους κόστους και οφέλους των ασκούμενων πολιτικών. Η απελευθέρωση των αγορών δημιούργησε κατ'αρχάς σημαντικά οργανωτικά, λειτουργικά και ρυθμιστικά κόστη, τα οποία εν πολλοίς μετακυλίστηκαν στις τιμές των τελικών εκροών (προϊόντα-υπηρεσίες), επιβαρύνοντας κυρίως τους τελικούς αποδέκτες των ΥΚΩ. Μια σημαντική επιβάρυνση αφορά περαιτέρω το κόστος ρύθμισης και ελέγχου από το κράτος, ο ρόλος του οποίου καθίσταται πιο απαιτητικός, εφόσον δεν υφίσταται η (άμεση) ιδιοκτησιακή σχέση με τις επιχειρήσεις (Shapiro and Willig, 1990). Σημαντικοί είναι επίσης οι πόροι που απαιτούνται για τη λειτουργία των Ρυθμιστικών Αρχών και των εταιρειών διαχείρισης των δικτύων, οι προϋπολογισμοί των οποίων καλύπτονται από τέλη και εισφορές, χρηματοδοτούνται δηλαδή εμμέσως από τις αγορές των επικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας.

Σε επιχειρησιακό επίπεδο, η απελευθέρωση, ιδίως στον τομέα της ενέργειας, επέβαλε την αναδιάρθρωση της ΔΕΗ («*απο-καθετοποίηση*») και των βασικών λειτουργιών μέσω της απόσχισης των μονάδων διανομής και μεταφοράς, καθώς επίσης τη δημιουργία νέων φορέων και δομών ρύθμισης, εποπτείας και διαχείρισης των αντίστοιχων δικτύων. Οι μετατροπές αυτές συνδέονται με σημαντικά κόστη πρόσβασης στις υποδομές και λοιπές απαιτήσεις σε όρους ελέγχου, συντονισμού, διαδικασιών, διοικητικής οργάνωσης και διαπραγμάτευσης, η αντιστάθμιση των οποίων καταλήγει επίσης στο πεδίο των τελικών αποδεκτών των εκροών του συστήματος.[312]

Μια λιγότερο εμφανής όψη των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης συνδέεται με το διάχυτο κοινωνικό κόστος των ρυθμίσεων. Η αδυναμία υπολογισμού συγκεκριμένων αποτελεσμάτων ως προς τις κοινωνικές συνέπειες αντανακλάται εν πρώτοις σε επίπεδο αξιολόγησης των (διαρθρωτικών) αλλαγών, οι οποίες επικεντρώνονται κυρίως στα βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα οικονομικά μεγέθη των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, όπως η ανταγωνιστικότητα των αγορών και η οικονομική απόδοση επιχειρήσεων και λιγότερο στις μακροπρόθεσμες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες, όπως για παράδειγμα η αλλαγή των εργασιακών σχέσεων και ο αντίκτυπος στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Το ίδιο ισχύει στο επίπεδο της σύγκρισης μεταξύ του άμεσου και του ευρύτερου κοινωνικού και οικονομικού κόστους, δηλαδή μεταξύ μίκρο και μάκρο-μεταβλητών, όπως έχουν διατυπωθεί στο αναλυτικό σχήμα που έχει υιοθετηθεί στην παρούσα μελέτη. Στο μίκρο-επίπεδο, μια επιπλέον σημαντική πτυχή του (αφανούς) κόστους αφορά την επιβάρυνση που συνεπάγεται η διαδικασία αναζήτησης, απαιτούμενης επεξεργασίας, ενδεχόμενης διαπραγμάτευσης και κατανόησης των πληροφοριών από την πλευρά

312. Προσωπικές συνεντεύξεις. Βλ. επίσης σχετικές παρατηρήσεις σε: Ειδική Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2010, σελ. 27 και σε Πρακτικά Βουλής: Συνεδριάσεις ΡΠΕ΄ (26/07/2011), ΡΠΣΤ΄(27/07/2011) και ΡΠΖ΄ (28/07/2011).

των καταναλωτών (*διαδικαστικά κόστη*) (Ernst, 1994, σελ. 184-185˙ Kessedjian and Dion, 1995, σελ. 11).

Προφανώς, η εξαντλητική θεώρηση του ζητήματος του «ισοζυγίου» κόστους–οφέλους της ιδιωτικοποίησης είναι δύσκολη και οι ανωτέρω αναφορές είναι ενδεικτικές, προκειμένου να καταδειχθούν ορισμένες διαστάσεις οι οποίες δεν είναι άμεσα ορατές και οι οποίες καθιστούν πιο ολοκληρωμένη την ανάγνωση των ευρημάτων της στατιστικής έρευνας. Μια συνολικότερη και πιο αναλυτική προσέγγιση των ευρύτερων κοινωνικών και οικονομικών συνεπειών της ιδιωτικοποίησης στους πολίτες, καταγεγραμμένων και αφανών, επιχειρείται στα κεφ. 4.2.2 και 4.2.3.

3.4 Αδυναμίες του μοντέλου: αγορά και κοινή ωφέλεια

Η προσαρμογή του συστήματος παροχής των ΥΚΩ στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης έχει ήδη καταστεί σαφές ότι υπερβαίνει τα όρια μιας αμιγώς τεχνικής ή δομικής μεταβολής. Η έννοια της αγοράς άλλωστε δεν περιορίζεται στην «*τεχνική*» λειτουργία της οικονομίας, αλλά υπονοεί ευρύτερους διακανονισμούς σε όρους κοινωνικής και πολιτικής ρύθμισης (Rosanvallon, 1979). Υπό αυτήν την οπτική, η αναδιάταξη του δημόσιου και του ιδιωτικού στοιχείου στο πλαίσιο των μετασχηματισμών του συστήματος παροχής των ΥΚΩ υποστηρίζεται ότι οδήγησε στην επαναστάθμιση τριών θεμελιωδών και εν δυνάμει αντιθετικών διπόλων: *ανταγωνισμού* και *κοινής ωφέλειας* (κεφ. 3.4.1), *καταναλωτή* και *πολίτη* (κεφ. 3.4.2) και *ατομικής* και *συλλογικής ωφέλειας* (κεφ. 3.4.3).

3.4.1 Ανταγωνισμός και δημόσιο συμφέρον: αντίθεση ή σύνθεση?

Το ενδεχόμενο εμφάνισης συγκρουσιακών τάσεων μεταξύ των κανόνων του ανταγωνισμού και της λογικής της δημόσιας υπηρεσίας ή του γενικού συμφέροντος αποτελεί κεντρικό σημείο του δημόσιου διαλόγου σχετικά με την απελευθέρωση των ευρωπαϊκών αγορών των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.[313] Η ανάγκη συμβιβασμού των αγοραίων (εμπορικών) προδιαγραφών και των αρχών δημόσιας υπηρεσίας αντανακλά εν προκειμένω την αναζήτηση μιας λειτουργικής ισορροπίας μεταξύ των *κοινωνικών* και των *οικονομικών* στοιχείων των ΥΚΩ/ΥΓΟΣ (Delors, 1995˙ Van Raepenbusch, 2006). Η (οιονεί) αντιθετική σχέση κλίνει σε επίπεδο ευρωπαϊκών πολιτικών υπέρ της αγοράς, καθώς ως κυρίαρχη λογική προβάλλει ο ανταγωνισμός (Edel, 1997˙ Garceries, 1998˙ Héritier, 2001˙ Valin, 2007). Τα στοιχεία της κοινωφελούς υπηρεσίας, όπως εξειδικεύονται μέσω των

313. Βλ. CEEP, 1995˙ Debène, 1995˙ Rapport Martinand, 1995˙ Thiry and Vandamme, 1995˙ Bauby and Boual, 1997˙ Kovar and Simon, 1998˙ Dubois, 1999˙ Haibach-EIPA, 1999˙ CEEP-CIRIEC, 2000˙ Héritier, 2001˙ Bauby, 2002α, 2002β˙ Baumstark, 2002˙ Chillon, 2002˙ Rodrigues, 2006˙ Valin, 2007.

υποχρεώσεων της ΚΥ και των υποχρεώσεων «Κοινής Ωφέλειας», εμφανίζονται ως «*εξαιρέσεις*» ή συμπληρωματικές μεταβλητές στον πρωτεύοντα στόχο του ανταγωνισμού[314] (Bauby and Boual, 1994, 1997˙ Bauer, 1999˙ Fournier *et al.,* 2003), υποδηλώνοντας τη σχετική βαρύτητα των εκατέρωθεν επιδιώξεων. Στην πράξη, είναι σαφές ότι η σύνθεση και η λειτουργία των δύο πεδίων δεν είναι πάντα αρμονική και το ενδεχόμενο εμφάνισης αντισταθμιστικών δυνάμεων είναι ισχυρό.

Τα πιθανά σημεία αντίθεσης εντοπίζονται σε διακριτά επίπεδα. Η πολιτική και η οικονομική σφαίρα παραπέμπουν κατ'αρχάς σε διαφορετικά κριτήρια ερμηνείας και εξισορρόπησης των συλλογικών και των ατομικών αξιών (Rosanvallon, 1979˙ Bourdieu, 1998). Επίσης, διαθέτουν διαφορετικούς μηχανισμούς αναγνώρισης και ικανοποίησης των αναγκών, πολιτική (συλλογική) διαδικασία και αναδιανομή στην πρώτη περίπτωση, ατομική προσέγγιση και εμπορική συναλλαγή στη δεύτερη (Paradeise, 1992). Η στόχευση και η λογική του ανταγωνισμού αφορά κατά βάση λειτουργίες μικροοικονομικής φύσης, εκφράζοντας το συλλογικό όφελος σε όρους βέλτιστης κατανομής πόρων, κυρίως μέσω του μηχανισμού ισορροπίας της ζήτησης και της προσφοράς. Η αγορά τείνει επίσης να «αγνοεί» σημαντικές διαστάσεις των δημόσιων (κοινωνικών και οικονομικών) πολιτικών, όπως ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, η αναγκαιότητα πραγματοποίησης κοστοβόρων επενδύσεων (κοινωνική απόδοση), η διατήρηση ορισμένων σπάνιων ή πολύτιμων αγαθών, οι εξωτερικές επιδράσεις (*π.χ.* περιβαλλοντικές επιπτώσεις) και ο χωρικός σχεδιασμός (Bauby and Boual, 1997, σελ. 318-319˙ European Parliament, 1996, σελ. 187).

Η διαφορετική προσέγγιση των δύο πεδίων αντανακλάται χαρακτηριστικά στον τρόπο προσδιορισμού της *αποδοτικότητας* και της *αποτελεσματικότητας,* ως κριτηρίων αξιολόγησης και αποδοχής-νομιμότητας του συστήματος (Offe, 1984, σελ. 134-139): Για την ιδιωτική επιχείρηση το πλαίσιο είναι σαφώς προσδιορισμένο και αφορά την οικονομική κερδοφορία, ενώ η απόδοση των κυβερνητικών δραστηριοτήτων άπτεται γενικότερων σταθμίσεων μεταξύ του κοινωνικού και του οικονομικού κόστους, των εσωτερικών και των εξωτερικών επιδράσεων, των βραχυπρόθεσμων και των μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων *κ.λπ.* Στο πλαίσιο αυτό, η ιδιωτικοποίηση των ΥΚΩ είναι πιθανό να οδηγήσει σε σύγκρουση μεταξύ των κοινωνικών-πολιτικών και των τεχνικών-οικονομικών κριτηρίων απόδοσης, τόσο των τομέων, όσο και των μηχανισμών παροχής των υπηρεσιών.

Η απόκλιση της λογικής του ανταγωνισμού και του δημόσιου συμφέροντος αναπαράγεται περαιτέρω στο επίπεδο των δικαιωμάτων και των δυνατοτήτων των πολιτών/καταναλωτών. Μεταβλητές όπως η τιμή, η ποιότητα, η δυνατότητα επιλογής, πληροφόρησης, εξόδου και αποζημίωσης αποτελούν σημαντικά στοιχεία της παρεχόμενης υπηρεσίας, αλλά ως δείκτες αναφοράς αδυνατούν να αποτυπώσουν και να εκφράσουν ευρύτερες επιδιώξεις, όπως η ισότητα και η κοινωνική δικαιοσύνη. Τα πλεονεκτήματα

314. Βλ. π.χ. τις προβλέψεις του Ν. 4001/2011 σχετικά με τις Υποχρεώσεις Κοινής Ωφέλειας, οι οποίες τονίζεται ότι δεν θα πρέπει να εμποδίζουν τη λειτουργία του ανταγωνισμού (άρθρ. 55).

της ανταγωνιστικής αγοράς αντιστοιχούν εν προκειμένω σε μια μόνο όψη του χαρακτήρα των κοινωφελών υπηρεσιών, τα οποία εστιάζουν κυρίως στις μικροοικονομικές μεταβλητές και συχνά αντιβαίνουν στις αρχές του δημόσιου συμφέροντος. Για παράδειγμα, η αρχή της ισότητας ενδέχεται να βρεθεί σε σύγκρουση με την επιδίωξη διαφοροποίησης των παροχών προκειμένου να διασφαλιστεί η εξατομικευμένη ανταπόκριση στις ανάγκες και τις επιθυμίες των αποδεκτών (Bauby, 1997β, σελ. 70-71˙ Warin, 1997˙ Jeannot, 1998, σελ. 22-23). Η λογική του ανταγωνισμού και της αποδοτικότητας επίσης ίσως μειώσει τη σημασία των ζητημάτων της ισότητας και της καθολικότητας της παροχής (van de Walle, 2005). Αντίστοιχο κενό ενδέχεται να προκύψει σε επίπεδο δημοκρατικής λογοδοσίας και διαχείρισης της συλλογικής διάστασης των ΥΚΩ, εξαιτίας της (συχνά υπέρμετρης) έμφασης του αγοραίου προτύπου στην ατομική δράση και ευθύνη (Ernst, 1994, σελ. 192-196).

Στο βαθμό που η κρίσιμη παράμετρος σύνθεσης και εξισορρόπησης της ιδιωτικοποίησης και του ανταγωνισμού με το δημόσιο συμφέρον και τη δημόσια υπηρεσία είναι η ποιότητα της ρυθμιστικής λειτουργίας (Hannequart, 1995, σελ. 97˙ Bauby, 1999, σελ. 55-56), καταλληλότερο (συλλογικό) μηχανισμό διασφάλισης της ανταπόκρισης του συστήματος στα κοινωνικά και πολιτικά κριτήρια παροχής των ΥΚΩ αποτελεί το κράτος. Ως εκ τούτου, η αποκατάσταση του κενού που δημιουργεί ο περιορισμός των δυνατοτήτων άμεσου κρατικού ελέγχου στους τομείς των ΥΚΩ και της ενδεχόμενης ανισορροπίας των αντίστοιχων κοινωνικών και οικονομικών παραμέτρων επαφίεται εν πολλοίς στο πεδίο των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων.

3.4.2 Οι αποδέκτες ως πελάτες/καταναλωτές και η πολιτική διάσταση

Η μεταβολή του ρόλου του κράτους και της σχέσης κράτους–πολιτών, ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης, διαμόρφωσε όπως ήδη αναλύθηκε μια νέα ισορροπία στο επίπεδο των χαρακτηριστικών και των δικαιωμάτων των αποδεκτών. Στη βάση των τριών διαστάσεων της *ιδιότητας του πολίτη* (Marshall and Bottomore, 1950), προβάλλει ενισχυμένο το *ατομικό* στοιχείο, ενώ το *πολιτικό* (ως συμμετοχή μέσω των πολιτικών διαδικασιών) και το *κοινωνικό* (παραγωγή–παροχή υπηρεσιών) βρίσκουν περιορισμένο χώρο ανάπτυξης. Η αποδιδόμενη έμφαση στο ατομικό στοιχείο και η υποχώρηση του συλλογικού χαρακτήρα των παροχών τείνει επίσης να μετατοπίζει το υφιστάμενο σχήμα προς μια *φιλελεύθερη-ατομικιστική* αντίληψη της ιδιότητας του πολίτη, σύμφωνα με την τυπολογία του Gunsteren (1994) ή/και εν γένει προς τα *φιλελεύθερα/αρνητικά* δικαιώματα (Habermas, 1994, σελ. 30-32). Κεντρική στο πλαίσιο αυτό είναι η έννοια του *πελάτη-καταναλωτή*, η οποία, παρά τον εκ πρώτης όψεως τεχνικό και απολιτικό χαρακτήρα, υποκρύπτει σαφώς πολιτικό στίγμα (Σπανού, 2000, σελ. 501-513). Το πρόβλημα

προκύπτει από την ενδεχόμενη ασυμβατότητα -ή αντιφατικότητα- των χαρακτηριστικών των αποδεκτών ως ατομικών (ορθολογικών) καταναλωτών κοινωφελών υπηρεσιών και των ιδιοτήτων που συνδέονται με την κοινωνική και πολιτική φύση των ΥΚΩ, όπως οι συλλογικές αξίες και η έννοια του ενεργού πολίτη.

Η προσέγγιση των αποδεκτών ως *πολιτών* ή *καταναλωτών* αντιστοιχεί περαιτέρω σε διαφορετικές εκδοχές του πλαισίου των σχέσεων των ατόμων με το κράτος και τους θεσμούς (Pierre, 1995˙ Lucet, 1998˙ Clarke, 2004). Η έννοια του καταναλωτή παραπέμπει σε μια αντίθετη λογική από αυτήν της δημόσιας υπηρεσίας και του *χρήστη*, καθώς η θετική παρέμβαση του κράτους αντιπαραβάλλεται με μια σχέση ανταλλαγής εντός της απελευθερωμένης αγοράς[315] (Amar, 2001). Η ιδιότητα του πολίτη ως μέλους μιας ευρύτερης κοινότητας απέχει σαφώς από την *εμπορική-αγοραία* διάσταση του πελάτη/καταναλωτή ως συμμετόχου μιας διαδικασίας (εξατομικευμένης) συναλλαγής και παροχής υπηρεσίας (Vigoda, 2002˙ Nihoul, 2006, σελ. 197). Ως εκ τούτου, η προσέγγιση των αποδεκτών ως καταναλωτών ενισχύει το ατομικό στοιχείο και αποδυναμώνει τα πολιτικά κριτήρια διασύνδεσης με το σύστημα παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ (από-πολιτικοποίηση), οδηγώντας σε επιμέρους μετατοπίσεις των συστατικών του στοιχείων (Πίνακας Π52).

Π52. ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ & ΤΑΣΕΙΣ ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΩΝ ΤΩΝ ΥΚΩ

δημόσιο	→	ιδιωτικό
κράτος	→	αγορά
δημόσιο/συλλογικό αγαθό	→	εμπόρευμα/αγοραίο αγαθό
πολίτης	→	πελάτης/καταναλωτής
κοινωνικό	→	οικονομικό
συλλογικό	→	ατομικό

Πηγές: Pierre, 1995˙ Clarke, 2004

Παρόλο που το υπόδειγμα του *καταναλωτή* παραπέμπει αναμφίβολα σε μια πιο ενεργή εκδοχή αποδέκτη από ό,τι το πρότυπο του *διοικουμένου* ή του *ψηφοφόρου*, τείνει εντούτοις να αγνοεί ορισμένες θεμελιώδεις αξίες της (συλλογικής) συμμετοχής στη δημοκρατική λειτουργία. Το σύστημα της αγοράς προσανατολίζει τη δράση των ατόμων στην επιδίωξη των ατομικών τους συμφερόντων, ενώ η πολιτική συμμετοχή, με όποιες ατέλειες εμφανίζει στην πράξη, ωθεί τα μέλη του κοινωνικού συνόλου

315. Ή αντιστοίχως, η σχέση «*εξουσίας*» του ιεραρχικού κρατικού μοντέλου μετατρέπεται σταδιακά σε σχέση «*ανταλλαγής*» στο πλαίσιο της αγοράς (Lindblom, 1977˙ Lane, 2000, σελ. 181-182).

στην πραγμάτωση του δημόσιου συμφέροντος (Twine, 1994, σελ. 91˙ Ryan, 2001, σελ. 105˙ Aberbach and Christensen, 2005). Η (οικονομική) προσέγγιση των κινήτρων και της συμπεριφοράς των δρώντων παραπέμπει συναφώς σε μια ατομικιστική αντίληψη του συμφέροντος, η οποία αδυνατεί (καθώς υπερβαίνει αντικειμενικά τη λογική της αγοράς) να προσφέρει λύση σε συλλογικά προβλήματα (Pierre and Peters, 2000, σελ. 19˙ Clarke, 2004). Σε αυτά τα δεδομένα, η απόκλιση μεταξύ *καταναλωτή* και «*ενεργού πολίτη*» (Σπανού, 2000, σελ. 501-513) και των αντίστοιχων ιδιοτήτων του *οικονομικού* και του *πολιτικού* υποκειμένου είναι εμφανής.[316]

Διαφορετική αναφορά εμφανίζουν επίσης τα κριτήρια της *συμμετοχής*, της *έκφρασης* και της *λογοδοσίας* στα δύο πεδία. Η ενεργός συμμετοχή του πολίτη στη ζωή μιας συλλογικής κοινότητας απέχει ουσιωδώς από την έκφραση προτιμήσεων, τον επηρεασμό της προσφοράς και την επιλογή του πελάτη/καταναλωτή στην αγορά (Jeannot, 1998, σελ. 92-94˙ Aberbach and Christensen, 2005). Στη δεύτερη περίπτωση, η έννοια της συμμετοχής δεν αφορά τη λειτουργία των συλλογικών (πολιτικών) θεσμών, αλλά εξειδικευμένες τεχνικές, όπως οι έρευνες αγοράς, οι δείκτες ικανοποίησης και ποιότητας και τα βαρόμετρα γνώμης και προτιμήσεων (Ryan, 2001). Η δυνατότητα *έκφρασης* στο ίδιο πλαίσιο παραπέμπει μάλλον στην ατομική εκδοχή της (διαδικασίες παραπόνων, έρευνες αγοράς) παρά στη συλλογική διάσταση (πολιτική, εκλογική διαδικασία).[317] Άλλωστε, η δυνατότητα πολιτικού ελέγχου βρίσκεται εκτός του πεδίου (και της λογικής) της καταναλωτικής δράσης, καθώς οι μέθοδοι του ιδιωτικού τομέα και της αγοράς εμφανίζουν αδύναμες αναφορές σε επίπεδο (δημόσιας) λογοδοσίας και δημοκρατικής λειτουργίας (Spanou, 2003α˙ Aberbach and Christensen, 2005).

Σε επίπεδο αρχών και αξιών, η μετάβαση από τον ιδεότυπο του *χρήστη* σε αυτόν του *καταναλωτή* οδηγεί στην ενίσχυση της ατομικής ελευθερίας έναντι της αρχής της ισότητας (Lamarche, 1998, σελ. 5). Ωστόσο, η επανιεράρχιση των δύο στοιχείων καθιστά την υπόθεση του «*κυρίαρχου καταναλωτή*» αδύναμη στην περίπτωση των ευάλωτων ομάδων (χαμηλά εισοδήματα), καθώς τα κριτήρια ισότητας και πρόσβασης που αφορούν πρωτίστως την ευημερία αυτού του υποσυνόλου διαφεύγουν των στόχων της ανταγωνιστικής αγοράς (Ernst, 1994, σελ. 184-*κ.επ.*˙ Γιαννίτσης, 1994, σελ. 39-41˙ Σπανού, 2000, σελ. 467-468). Στο βαθμό που οι όροι παροχής των υπηρεσιών προσδιορίζονται βάσει των αγοραστικών δυνατοτήτων και όχι με γνώμονα την ένταση της ανάγκης ή την κοινωνική χρησιμότητα των παρεχόμενων αγαθών (κοινωνική δικαιοσύνη), ο κίνδυνος απομόνωσης ορισμένων τμημάτων των αποδεκτών, τα οποία δεν διαθέτουν επαρκή μέσα πρόσβασης στις υπηρεσίες και δεν μπορούν να εισέλθουν στην αγορά και να τις διεκδικήσουν ως καταναλωτές, είναι ορατός[318] (Pierre, 1995˙ Humayun and Anjum, 2000,

316. Η ενδεχόμενη υποβάθμιση των πολιτικών ιδιοτήτων του αποδέκτη έχει διατυπωθεί ως κίνδυνος «*πελατικοποίησης*» του ρόλου του πολίτη (Habermas, 1994, σελ. 26-27).

317. Βλ. επίσης Ryan, 2001˙ Le Grand, 2003, σελ. 82-83.

318. Ο Τ. Γιαννίτσης επισημαίνει σχετικώς ότι «*η αποκρατικοποίηση δίνει εξαιρετικά αποτελέσματα αλλά*

σελ. 20-21). Η άρση των σταυροειδών επιδοτήσεων, ανεξαρτήτως του αν στο δημόσιο μοντέλο η επιλογή των κριτηρίων ήταν ορθολογική, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα των ευρύτερων κοινωνικο-οικονομικών συνεπειών της απελευθέρωσης, καθώς περιορίζει τη δυνατότητα άσκησης αναδιανεμητικών πολιτικών μέσω των τιμών των ΥΚΩ οι οποίες λειτουργούσαν (και) ως μηχανισμός άμβλυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων. Τέλος, το ενδεχόμενο αποκλεισμού όσων ελλείψει πόρων, ικανοτήτων και πληροφόρησης αδυνατούν να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες της αγοράς, είναι επίσης πιθανό να οδηγήσει στην εμφάνιση ανισοτήτων, προς όφελος των προνομιούχων τμημάτων των αποδεκτών, καθώς και φαινομένων επιλεκτικής στόχευσης σε επιμέρους πόρους και δραστηριότητες (περιπτώσεις «*cream skimming*», Le Grand, 2006a).

Ωστόσο, παρά τις αντιφάσεις ενός ιδεοτύπου «*καταναλωτή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας*», τα στοιχεία της αγοράς, εφόσον συνδυαστούν με τις απαιτήσεις της πολιτικής διάστασης, μπορούν να οδηγήσουν σε εκατέρωθεν ενδυνάμωση και εμπλουτισμό, εξισορροπώντας τις αδυναμίες ή τις υπερβολές κάθε μοντέλου (Σπανού, 2000, σελ. 498-500). Άλλωστε, στην πράξη τα περιγραφθέντα υποδείγματα δεν υφίστανται σε αμιγή μορφή και επιδέχονται σημαντική σχετικοποίηση. Ήδη έχουν καταδειχθεί οι στρεβλώσεις και οι αδυναμίες του δημόσιου μοντέλου παροχής (Μέρος Α΄, κεφ. 4) και αντίστοιχη αξιολόγηση επιχειρείται για τα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης στη συνέχεια της ανάλυσης (Μέρος Β΄, κεφ. 4). Η μονοδιάστατη θεώρηση του καταναλωτή ως από-πολιτικοποιημένου και ιδιοτελώς συμπεριφερόμενου δρώντα απέχει σημαντικά από τα πραγματικά δεδομένα αλλά και τις (πολύ ευρύτερες) διαθέσιμες δυνατότητες (Λυμπεράκη και Πελαγίδης, 2002, σελ. 58-60). Ειδικότερα, ο καταναλωτής των ΥΚΩ ως ορθολογικός (οικονομικός) δρών της αγοράς είναι δυνατό να προσλάβει και κοινωνική–πολιτική υπόσταση, ακριβώς μέσω της (επαν)εξισορρόπησης του ατομικού και του συλλογικού στοιχείου. Το μοντέλο του *πολίτη-καταναλωτή* προτείνει μια ανάλογη σύνθεση ιδιοτήτων στο πλαίσιο των απελευθερωμένων αγορών και της στροφής στον ιδιωτικό τομέα (Bauby and Boual, 1994, σελ. 200-201˙ Bauby, 1997α, σελ. 74). Στις πραγματικές συνθήκες βέβαια η υπέρβαση ή η σύνθεση των σημείων σύγκρουσης παραμένει εν πολλοίς ασαφής και σε σημαντικό βαθμό αμφίβολη.

για το τμήμα της κοινωνίας που διαθέτει το όπλο που ευνοούν οι νέες συνθήκες: οικονομική δύναμη» (1994, σελ. 46).

3.4.3 Αγορά και συλλογικές λειτουργίες: η ισορροπία ατομικής και κοινής ωφέλειας

Η μεταφορά σημαντικού μέρους των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα επαναστάθμισε τη βαρύτητα και τη σημασία του *ατομικού* και του *συλλογικού* στοιχείου στον προσδιορισμό του αναμενόμενου οφέλους των αποδεκτών. Επηρέασε επίσης τα κίνητρα δράσης, τις αποφάσεις και την ισορροπία μεταξύ των *ατομικών* συμφερόντων και του *γενικού* συμφέροντος. Η αλλαγή του τρόπου προσέγγισης των αποδεκτών και των σχέσεων κράτους–πολιτών οδήγησε στην ουσία στην αναθεώρηση του περιεχομένου και της διαδικασίας νοηματοδότησης του γενικού συμφέροντος, συναρτήσει των συλλογικών και των ατομικών προτεραιοτήτων (Warin, 1997˙ Amar, 2001˙ Nicinsky, 2001). Η διαφορετική αντίληψη των κριτηρίων και των διαδικασιών σύνθεσης του ατομικού και του συλλογικού στοιχείου στην περίπτωση του δημόσιου τομέα και της αγοράς αναδεικνύει (ακόμα) ένα συγκρουσιακό πεδίο των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης, ιδίως δεδομένης της αμφίβολης συμπερίληψης της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος στη δεύτερη περίπτωση (Σπανού, 2000, σελ. 495-497).

Σε επίπεδο *κινήτρων*, τα άτομα ως καταναλωτές της ανταγωνιστικής αγοράς τείνουν να επιλέγουν ορθολογικά, με κριτήριο τη μεγιστοποίηση της ατομικής ευημερίας, χωρίς (άμεση) αναφορά στο συλλογικό συμφέρον (Barnes and Prior, 1995, σελ. 54-55˙ Clarke, 2004, σελ. 3-4). Οι αποφάσεις δεν παραπέμπουν σε συλλογικές διαδικασίες, αλλά διαμορφώνονται συναρτήσει των ατομικών αξιολογήσεων (Buchanan, 1954, σελ. 122). Ως συνέπεια, η λογική του ατομικού συμφέροντος, ως κινητήριος δύναμη των επιλογών, αποσυνδέει τα κριτήρια λήψης των αποφάσεων από τη συλλογική (πολιτική) διάσταση που ενσωματώνει τη δράση των ατόμων σε ευρύτερες κοινωνικές και πολιτικές επιλογές (Suleiman, 2003, σελ. 50-54).

Αντιστοίχως, στην πλευρά της προσφοράς των ΥΚΩ, ο δημόσιος ή ιδιωτικός χαρακτήρας των μηχανισμών παραγωγής και παροχής αντανακλά ένα ουσιαστικό σημείο διαφοροποίησης, με κοινωφελείς και οικονομικές προεκτάσεις (Cook and Fabella, 2001), το οποίο τείνει να αγνοείται από τη λογική της έμφασης στο αποτέλεσμα. Παρόλο που το δημόσιο συμφέρον δεν ταυτίζεται με τη δημόσια ιδιοκτησία, είναι δύσκολο να υποστηριχθεί ότι στη βάση των κινήτρων της ιδιωτικής επιχειρηματικής δράσης υφίσταται ο συγκερασμός του δημόσιου και του ιδιωτικού οφέλους ως συνειδητή επιλογή. Στο πλαίσιο της αγοράς πρωταρχική επιδίωξη αποτελεί εν προκειμένω το ατομικό/επιχειρηματικό κέρδος, ενώ η υπαγωγή των τομέων και των επιχειρήσεων παροχής των ΥΚΩ στον έλεγχο του κράτους υπαγορεύεται κατ'αρχήν από τις προτεραιότητες της κυβέρνησης περί *γενικού συμφέροντος* (Roth, 1987, σελ. 4-5).

Διαφορετικές και εν πολλοίς ασύμβατες εμφανίζονται περαιτέρω οι ειδικότερες στοχεύσεις (ή κριτήρια) των δύο προσεγγίσεων: κοινωνική ευημερία, δικαιοσύνη, ισότητα, νομιμότητα και αλληλεγγύη στο πολιτικό μοντέλο και αποτελεσματικότητα,

αποδοτικότητα, οικονομία και ανταπόκριση στις ατομικές ανάγκες στο αγοραίο πρότυπο. Χωρίς να θεωρείται ότι η επιδίωξη κέρδους λειτουργεί εξ ορισμού αντισταθμιστικά στα κριτήρια της κοινωνικής ευημερίας, είναι σαφές ότι η κοινωνική παράμετρος δεν αποτελεί τον άμεσο και πρωτεύοντα στόχο των ιδιωτικών παρόχων των ΥΚΩ. Η πολιτική «*στόχευσης στον πελάτη*» επίσης, δεν διασφαλίζει επαρκή κοινωνικό-συλλογικό προσανατολισμό, στο βαθμό που κατευθύνεται («στοχεύει») σε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του αποδέκτη, ως μεμονωμένου καταναλωτή και όχι ως μέλους ενός κοινωνικού συνόλου (συλλογικότητα). Η διάσταση μεταξύ των δύο πεδίων αντανακλάται περαιτέρω στο κριτήριο νομιμοποίησης του συστήματος, ανταπόκριση σε ατομικές ανάγκες στην περίπτωση της αγοράς (Σπανού, 2000, σελ. 245-252), ενσωμάτωση των ατομικών αναγκών στο συλλογικό πλαίσιο διαχείρισης και ικανοποίησης των κοινωνικών αιτημάτων στην περίπτωση του δημόσιου τομέα.

Η διάσταση μεταξύ *συλλογικού* και *ατομικού* επηρεάζει παράλληλα την ποιότητα των σχέσεων εντός του συστήματος παροχής των ΥΚΩ. Στο πρότυπο της αγοράς οι κοινωνικές σχέσεις διαρθρώνονται σε εξατομικευμένη βάση (Rosanvallon, 1979) και η αναζήτηση του ατομικού κέρδους, ως κριτήριου συμπεριφοράς του ορθολογικού (οικονομικού) δρώντα, λειτουργεί συχνά αντισταθμιστικά προς τις συλλογικές αξίες και τη συνείδηση κοινωνικής υπευθυνότητας (Morgan and England, 1988˙ Τσουκαλάς, 1993˙ Bourdieu, 1998˙ Suleiman, 2003, σελ. 50-54). Αντίστοιχο κενό εντοπίζεται με αναφορά στην έννοια της κοινωνικής αλληλεγγύης, καθώς η λογική της κοινότητας, από την οποία απορρέει η δέσμευση σε ένα «*συλλογικό καλό*», αδυνατεί να ενταχθεί στη λογική μεγιστοποίησης του ατομικού οφέλους που διέπει τη δράση του καταναλωτή (Suleiman, 2003, σελ. 54). Υπό αυτήν την οπτική, στο βαθμό που μεταξύ των διαφορετικών ιδιοτήτων των ατόμων ως μελών μιας κοινωνίας ο πολιτικός ρόλος ικανοποιεί τις «*καθαρές*» (*pure*) υποθέσεις του δημόσιου συμφέροντος ως συνολικής προσέγγισης και όχι ως ατομικής θεώρησης (Downs, 1962, σελ. 29-33), η ενίσχυση των ιδιοτήτων του καταναλωτή στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης λειτουργεί μάλλον προς την αντίθετη κατεύθυνση.

Δ75. ΠΑΡΟΧΗ ΥΚΩ: ΑΤΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ

4. Βαθμός ενσωμάτωσης και η κατανομή οφέλους–κόστους της ιδιωτικοποίησης

Η αποτίμηση της πορείας υλοποίησης των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στην πράξη αναδεικνύει σημεία απόκλισης από τον αρχικό σχεδιασμό των πολιτικών και σημαντικές διαφοροποιήσεις όσον αφορά το ρυθμό, την ένταση και το βαθμό ενσωμάτωσης των αλλαγών ανά τομέα, αλλά και στα επιμέρους τμήματα εφαρμογής (κεφ. 4.1). Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης, ως εκροές των ασκούμενων πολιτικών, δημιούργησαν κόστη και οφέλη, τα οποία κατανεμήθηκαν κατά τρόπο ασύμμετρο μεταξύ των αποδεκτών των υπηρεσιών και των επιμέρους κοινωνικών και οικονομικών ομάδων (κεφ. 4.2). Η εικόνα ωστόσο δεν είναι στατική, καθώς η ισορροπία των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων επιπτώσεων απαιτεί μια πιο σύνθετη θεώρηση, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις διαφαινόμενες προοπτικές εξέλιξης και τη συνολικότερη δυναμική των υπό μελέτη τομέων (κεφ. 4.3).

4.1 Πεδίο και συνθήκες εφαρμογής των πολιτικών

Η διαδικασία μεταρρύθμισης των πολιτικοδιοικητικών θεσμών δεν συνιστά μια γραμμική, προβλέψιμη και ελεγχόμενη διαδικασία (March and Olsen, 1989). Στην ίδια λογική, η εφαρμογή των προγραμμάτων απελευθέρωσης των αγορών των ΥΚΩ και αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ αντιστοιχεί σε ένα σχήμα σταδιακής προσαρμογής, το οποίο εμφανίζει διαφορετικές ταχύτητες απόδοσης (κεφ. 4.1.1). Ο βαθμός ενσωμάτωσης των αλλαγών που επέφερε η ιδιωτικοποίηση σαφώς επηρεάστηκε από τα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος υλοποίησης, εντός του οποίου αναπτύχθηκαν δυνάμεις υποστήριξης και αντίστασης στις εφαρμοσθείσες πολιτικές (κεφ. 4.1.2).

4.1.1 Στάδια υλοποίησης και προτεραιότητες

Τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν υπό διαφορετικές συνθήκες και μεταβαλλόμενες πολιτικές–κυβερνητικές συγκυρίες. Σε γενικό πλαίσιο, η εμπειρία εφαρμογής αναδεικνύει κατ'αρχάς απόκλιση στο εύρος, το ρυθμό και τη λογική που διείπε τη διαδικασία εισαγωγής των διαδικασιών ιδιωτικοποίησης μεταξύ τριών διακριτών περιόδων και των αντίστοιχων κύριων εξελίξεων που έλαβαν χώρα:

α. 1996-2004: εκσυγχρονισμός, μετοχοποίηση και μερική αποκρατικοποίηση ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, τυπική απελευθέρωση αγορών,

β. 2004-2009: διείσδυση ανταγωνισμού, αναζήτηση στρατηγικών επενδυτών, πώληση επιπλέον ποσοστού του ΟΤΕ,

γ. 2009-2016: ευρύτερες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, μεταβίβαση συνόλου κρατικής συμμετοχής ΟΤΕ σε Deutsche Telekom, δημοσιονομική πίεση για περαιτέρω αποκρατικοποιήσεις.

Όσον αφορά τα ειδικότερα σημεία εφαρμογής των πολιτικών, στους τομείς των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας, παρότι δεν υφίστατο (άμεση) υποχρέωση, η μετοχοποίηση και αποκρατικοποίηση του ΟΤΕ (1996) και της ΔΕΗ (2000) προηγήθηκαν χρονικά της απελευθέρωσης των αντίστοιχων αγορών (2001, 2004-2007), η οποία αποτελούσε τυπική δέσμευση απέναντι στην ΕΕ. Το κίνητρο άντλησης εσόδων διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στις πρώτες αποφάσεις μετοχοποίησης και πώλησης μεριδίων της κρατικής συμμετοχής στις ΔΕΚΟ, ενώ το εισπρακτικό κριτήριο επανέρχεται με ακόμα μεγαλύτερη ένταση μετά το 2010, καθώς στο πλαίσιο των όρων των συμφωνιών εξωτερικής χρηματοδότησης (*αιρεσιμότητα*) προβλέπεται η εφαρμογή ενός εκτεταμένου προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, οι στόχοι του οποίου συνδέονται άμεσα (και) με την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Η εν λόγω παρατήρηση έχει σημασία στο βαθμό που η κρίσιμη παράμετρος για την απόδοση των αναμενόμενων θετικών αποτελεσμάτων σε όρους βελτίωσης της απόδοσης και μεγιστοποίησης του οφέλους των καταναλωτών είναι ο ανταγωνισμός και η ποιότητα της ρυθμιστικής λειτουργίας και λιγότερο η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ (Beesley and Littlechild, 1983, 1986˙ Yarrow, 1986˙ Kay *et al*., 1986˙ Vickers and Yarrow, 1991˙ Bouquillion, 2001). Όπως προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε, η λογική και η ιεράρχηση των εν λόγω μεταβλητών στην ελληνική περίπτωση συχνά εμφανίζεται αντίστροφη.

Αναφορικά με την προσαρμογή του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου, η ενσωμάτωση των μέτρων απελευθέρωσης των αγορών πραγματοποιήθηκε με αργούς ρυθμούς σε σχέση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη και συχνά η Ελλάδα έλαβε ειδική προθεσμία, η οποία υπερέβαινε τις γενικές προβλέψεις (Berglund, 2009). Η καθυστερημένη αντίδραση παρατηρείται και στους δύο υπό μελέτη τομείς και αποδίδεται τόσο σε τεχνικές δυσκολίες, όσο και σε εγγενείς δυσλειτουργίες του πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού, λόγω αντικειμενικής αδυναμίας προσαρμογής και διαχείρισης των νέων απαιτήσεων. Συγκριτικά, η εισαγωγή των αλλαγών στο πεδίο των τηλεπικοινωνιών εμφανίζεται ταχύτερη από ό,τι στον τομέα της ενέργειας, όχι μόνο λόγω της διαφοροποιημένης φύσης των υπηρεσιών και της επίδρασης εξωγενών παραγόντων, όπως οι τεχνολογικές μεταβολές (Bartle, 2005˙ Berglund, 2009), αλλά και λόγω της ιδιαίτερης δομής του ενεργειακού συστήματος στην Ελλάδα.

Η διαδικασία προσαρμογής των επιμέρους τμημάτων των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας ακολούθησε επίσης διαφορετικό ρυθμό. Η (πλήρης) απελευθέρωση της αγοράς κινητής τηλεφωνίας (1998) προηγήθηκε χρονικά της σταθερής τηλεφωνίας (2001). Η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (δυνατότητα επιλογής) υλοποιήθηκε σε δύο φάσεις, πρώτα για τους μεγάλους πελάτες (2004) και εν συνεχεία για τους οικιακούς καταναλωτές (2007). Σε επίπεδο ειδικότερων ρυθμίσεων,

με αναφορά το χαρακτήρα κοινής ωφέλειας, σημειώθηκε καθυστέρηση ενσωμάτωσης των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, για την οποία κινήθηκε η «*διαδικασία παράβασης*» (*infringement proceedings*) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Berglund, 2009, σελ. 194-199). Τέλος, η προσαρμογή των δεδομένων λειτουργίας των αγορών και των Ρυθμιστικών Αρχών κατά την πρώτη φάση απελευθέρωσης εμφάνισε αδυναμίες και περιορισμένη ικανότητα ανταπόκρισης, οδηγώντας στη σταδιακή συμπλήρωση του κανονιστικού πλαισίου και στην ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των ρυθμιστών, ιδίως στην περίπτωση της ΡΑΕ.

4.1.2 Υποστηρικτικοί παράγοντες, αντιστάσεις και επιμέρους επιδιώξεις

Οι παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν την υλοποίηση και τα αποτελέσματα των ιδιωτικοποιήσεων συνδέονται με διαφορετικές συνθήκες, οι οποίες παρεμποδίζουν ή δρουν υποστηρικτικά των εισηγούμενων αλλαγών (Savas, 1987˙ Μπήτρος, 1989˙ Pagoulatos and Wright, 2001). Στην ελληνική περίπτωση, οι εν λόγω ερμηνευτικές παράμετροι έχουν άμεση αναφορά στα ειδικότερα (θεσμικά) χαρακτηριστικά και τις παθογένειες του πολιτικοδιοικητικού συστήματος,[319] το οποίο προσδιορίζει σε σημαντικό βαθμό την ευκολία εισαγωγής και τη δυναμική διατήρησης των (δομικών) προσαρμογών των μεταρρυθμίσεων (Pagoulatos, 2000, 2001). Σε αναλογία με τη διαχρονική αδυναμία του εγχώριου διοικητικού μηχανισμού να ενσωματώσει επαρκώς ορισμένες σαφείς προδιαγραφές με αναφορά ένα συνεκτικό κανονιστικό και οργανωτικό πρότυπο (Lampropoulou and Oikonomou, 2016), η μετάβαση των τομέων των ΥΚΩ από την περιοχή της κρατικής αρμοδιότητας σε αυτήν την αγοράς προσέκρουσε σε συναφείς περιορισμούς και αποκλίσεις από τις (θεωρητικές) συνθήκες και τα αναμενόμενα αποτελέσματα των πολιτικών ιδιωτικοποίησης.

Τα εργαλεία της ιστορικής νεοθεσμικής προσέγγισης (*historical institutionalism/path dependency*) εξηγούν ως ένα βαθμό τις παρατηρούμενες δυσκολίες και την πιθανή ασυνέχεια μεταξύ των στόχων και των αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών στην ελληνική περίπτωση. Η αρένα των διαδικασιών πολιτικής διαδραματίζει επίσης σημαντικό ρόλο ως προς την παρατηρούμενη τάση αντίστασης και διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης. Η κατανομή (ή οι αντίστοιχες αναμονές) κόστους/οφέλους μεταξύ των

319. Χαμηλός βαθμός θεσμοποίησης, υπερ-πολιτικοποίηση, πελατειακές πρακτικές, έλλειψη συντονισμού, κομματικοποίηση, άτυπες διαδικασίες, *κ.α.* (βλ. ενδεικτικά Μακρυδημήτρης, 1991, 1995α˙ Spanou, 1998, 1999, 2003, 2008˙ Σπανού, 1995, 2001˙ Sotiropoulos, 1995˙ Σωτηρόπουλος, 2001˙ Πελαγίδης και Μητσόπουλος, 2006). Για μια ειδικότερη αποτίμηση του εκσυγχρονιστικού εγχειρήματος (1996-2004) και τα χαρακτηριστικά του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού που εμπόδισαν την εισαγωγή των μεταρρυθμίσεων, *βλ.* Πελαγίδης, 2005, Featherstone, 2005 και ιδίως για τη ΔΕΗ και τον ΟΤΕ Παπούλιας, 2007.

δρώντων που υφίστανται τις επιπτώσεις των ασκούμενων πολιτικών επηρεάζει σαφώς την ένταση της δραστηριοποίησης των πρώτων υπέρ ή ενάντια των εισηγούμενων αλλαγών, καθώς και τη -σχετιζόμενη με την αντίσταση ή την υποστήριξη των ισχυρότερων ομάδων- αποτελεσματικότητα εφαρμογής τους (Wilson, 1973: 331-337). Εν προκειμένω, η εικόνα της κινητοποίησης των εμπλεκόμενων δρώντων αποτυπώνει ένα αρκετά συγκρουσιακό πεδίο, το οποίο οξυνόταν πριν από κάθε απόφαση ή εξαγγελία ιδιωτικοποίησης. Σημειώνεται ότι οι αντιδράσεις ήταν εντονότερες ως προς το σκέλος της αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ, παρά της απελευθέρωσης των αγορών, για την οποία άλλωστε δεν υπήρχε δυνατότητα επιλογής λόγω των δεσμεύσεων απέναντι στην ΕΕ.

Σε επίπεδο λειτουργίας των θεσμών και του πολιτικού συστήματος, η εισαγωγή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη έντονων τάσεων διατήρησης των πρακτικών του προηγούμενου καθεστώτος, κυρίως όσον αφορά το ζήτημα του κρατικού ελέγχου. Αντίστοιχα φαινόμενα παρατηρήθηκαν σε χώρες με παραδοσιακά ισχυρή παρουσία του κράτους στην οικονομία, δημιουργώντας προσκόμματα στη διαδικασία ανάπτυξης του ανταγωνισμού στους τομείς των ΥΚΩ και στην ανεξαρτησία των Ρυθμιστικών Αρχών. Σημαντικές αντιδράσεις υπήρξαν επίσης από την πλευρά των πρώην κρατικομονοπωλιακών επιχειρήσεων (*incumbents*), οι οποίες εμφάνισαν τάσεις αναπαραγωγής της λογικής κρατικού μονοπωλίου και μικρή δεκτικότητα στην επιχειρούμενη αλλαγή νοοτροπίας.[320]

Στο πλαίσιο των διαδικασιών πολιτικής, σημαντική αντίσταση προέβαλαν οι επηρεαζόμενες ομάδες, πολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες και λοιποί συνασπισμοί συμφερόντων (Pagoulatos and Wright, 2001), οι οποίοι διέβλεπαν στην επικείμενη απελευθέρωση των αγορών αρνητική επίπτωση στα συμφέροντά τους. Οι εργαζόμενοι και εν μέρει οι διοικήσεις των επιχειρήσεων, εν όψει του περιορισμού των (ευνοϊκών) ρυθμίσεων και των αυστηρότερων κριτηρίων απόδοσης, συνήθως αντιδρούν αρνητικά (Forsyth, 1983˙ Clifford, 1993, σελ. 11-12˙ Domberger and Piggott, 1994, σελ. 56-57˙ Foster et al., 2004), φαινόμενο που παρατηρήθηκε και στην ελληνική περίπτωση. Επιπλέον, διασυνδεδεμένα συμφέροντα, όπως οι εγχώριοι προμηθευτές, στο βαθμό που διακυβεύονταν οι όροι της προνομιακής σχέσης που είχαν εγκαθιδρύσει με τις ΔΕΚΟ, επιχείρησαν, κυρίως μέσω άτυπων πιέσεων, να αναστείλουν ή/και ακυρώσουν τις προσπάθειες ιδιωτικοποίησης.[321] Σημαντικές αντιστάσεις αναπτύχθηκαν επίσης από την πλευρά του πολιτικού και κομματικού συστήματος, των συνδικαλιστικών οργανώσεων και λοιπών συμφερόντων, οι οποίες προκάλεσαν επιμέρους εμπλοκές στη διαδικασία υλοποίησης των πολιτικών[322] (Spanos and Papoulias, 2005, σελ. 22-23). Οι αντιδράσεις αυτών των

320. Προσωπικές συνεντεύξεις.

321. Προσωπικές συνεντεύξεις.

322. Έχει υποστηριχθεί ότι η καθυστερημένη προσαρμογή του τομέα των τηλεπικοινωνιών συνδέεται μεταξύ άλλων με τη διατήρηση των πρακτικών εξυπηρέτησης πολιτικών, οικονομικών και λοιπών συμφερόντων που είχαν αναπτυχθεί γύρω από τον ΟΤΕ (Constantelou, 1993˙ Pagoulatos and Zahariadis,

ομάδων λειτούργησαν παράλληλα στο επίπεδο προσαρμογής του κανονιστικού πλαισίου, επιμηκύνοντας χρονικά τις φάσεις προπαρασκευής, ενσωμάτωσης και εφαρμογής των ευρωπαϊκών Οδηγιών (Berglund, 2009).

Υπό αυτές τις συνθήκες, σημαντική ήταν η προσπάθεια ενίσχυσης του βαθμού αποδοχής της ιδιωτικοποίησης από τις ομάδες οι οποίες θα υφίσταντο τις (αρνητικές) συνέπειές της. Η επιτυχία των μεταρρυθμίσεων προϋποθέτει εν προκειμένω την κινητοποίηση των «*δυνάμεων αδράνειας*» που εμφιλοχωρούν στις δημόσιες οργανώσεις (Peters, 1999, σελ. 64), την απόσπαση της συναίνεσης των «*παικτών αρνησικυρίας*» (*veto players*) (Tsebelis, 2002) και την αποδυνάμωση των «*διανεμητικών συσπειρώσεων*» που έχουν οργανωθεί γύρω από τα αντίστοιχα πεδία πολιτικής (Πελαγίδης και Μητσόπουλος, 2006 85 *κ.επ.*). Οι αντιστάσεις των ομάδων που εκτιμάτο ότι θα ζημιωθούν αμβλύνθηκαν μέσω της κατοχύρωσης ορισμένων (επιλεκτικών) διασφαλίσεων προστασίας ως προς το ενδεχόμενο κόστος της ιδιωτικοποίησης.[323] Κρίσιμο υποστηρικτικό παράγοντα και μηχανισμό μείωσης των αντιστάσεων αποτέλεσαν περαιτέρω οι *εξωτερικές δεσμεύσεις* (ΕΕ), καθιστώντας τις αποφάσεις εν πολλοίς δεδομένες και μη διαπραγματεύσιμες (Thatcher, 1999α). Η εγχώρια πολιτική συγκυρία και η διασύνδεση της επιτυχίας των προγραμμάτων με τη γενικότερη αξιολόγηση των δεδομένων κυβερνητικών επιλογών («*εκσυγχρονισμός*»), αποδυνάμωσε παράλληλα ορισμένες φυγόκεντρες τάσεις στη διαδικασία υλοποίησης των πολιτικών, ενώ γενικώς η δυναμική ενίσχυσης της συναίνεσης απέναντι στα προγράμματα ιδιωτικοποίησης μετά το 1993 φαίνεται ότι είχε κερδίσει έδαφος (Lioukas, 1993).

4.2 Η κατανομή οφέλους και κόστους των πολιτικών

Η ιδιωτικοποίηση μετέβαλε το πλαίσιο πολιτικής και τους ειδικότερους όρους δραστηριοποίησης των διασυνδεδεμένων με τους τομείς των ΥΚΩ ομάδων και συμφερόντων. Η ισορροπία ισχύος και οι σχέσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων δρώντων προσέλαβαν πιο σύνθετο χαρακτήρα, το σχήμα αλληλεπίδρασης διευρύνθηκε και ενισχύθηκαν οι οριζόντιες διαστάσεις του πεδίου πολιτικής για τις ΥΚΩ (κεφ. 4.2.1). Το τελικό κόστος και όφελος των ασκούμενων πολιτικών, όπως και στην περίπτωση των κρατικών μονοπωλίων, κατανεμήθηκε κατά τρόπο ασύμμετρο μεταξύ των αποδεκτών, δημιουργώντας

2011, σελ. 20).

323. Παραδείγματος χάριν, η ανάληψη της υποχρέωσης χρηματοδότησης των ελλειμμάτων των Ταμείων ασφάλισης του προσωπικού της ΔΕΗ και του ΟΤΕ και του λογαριασμού εφάπαξ της ΕΥΔΑΠ από το κράτος, από ορισμένες πλευρές ερμηνεύθηκε ως «αντάλλαγμα» για την απόσπαση της συναίνεσης των εργαζομένων στη μετοχοποίηση και τη διάθεση μέρους του μετοχικού κεφαλαίου των επιχειρήσεων σε ιδιώτες. Άλλες ρυθμίσεις μετριασμού των αντιδράσεων αποτέλεσαν οι εγγυήσεις περί διατήρησης του υφιστάμενου καθεστώτος για τους «παλαιούς» υπαλλήλους, οι όροι των εθελούσιων εξόδων, η προσφορά μετοχών στους εργαζομένους των επιχειρήσεων σε χαμηλότερη τιμή, *κ.α.*

αντίστοιχα «χαμένους» και «κερδισμένους» της ιδιωτικοποίησης (κεφ. 4.2.2).

4.2.1 Πεδίο πολιτικής: δρώντες, συμφέροντα και σχέσεις ισχύος

Η μετάβαση από το κρατικομονοπωλιακό μοντέλο παροχής των ΥΚΩ στην ανταγωνιστική αγορά και η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε εισηγμένες ΑΕ επηρέασε κατ'αρχάς τη δομή και τις σχέσεις αλληλεπίδρασης του πεδίου πολιτικής, καθώς και τη θέση των δρώντων που διεκδικούν μερίδιο από το κοινωνικό και οικονομικό όφελος που παράγει το σύστημα παροχής των ΥΚΩ. Με αναφορά στα θεωρητικά υποδείγματα, το συγκεντρωτικό *κορπορατιστικού* τύπου μοντέλο σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνικών ομάδων μετασχηματίστηκε σε ένα πιο οριζόντιο σχήμα, το οποίο εμφανίζει ορισμένα χαρακτηριστικά «*δικτύου πολιτικής*» (*policy network*). Παρότι το κράτος παρέμεινε ο κεντρικός ρυθμιστής, η ισχύς του (μονομερούς) ιεραρχικού ελέγχου σταδιακά περιορίστηκε και διαχύθηκε προς άλλα σημεία του συστήματος, ιδίως στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και εν μέρει της ηλεκτρικής ενέργειας. Η αναδιάταξη των δομών προς αυτήν την κατεύθυνση θα μπορούσε να αποδοθεί και ως μετάβαση από το ιεραρχικό, κάθετο μοντέλο εντολής και άσκησης της κυβερνητικής λειτουργίας σε ένα νέο πρότυπο «*διακυβερνητικής*» λογικής (Brenac, 1997, σελ. 36˙ Pierre and Peters, 2000˙ Spanou, 2003α). Το σημείο που ενδιαφέρει στην παρούσα ανάλυση εντοπίζεται στις συνέπειες του εν λόγω μετασχηματισμού στη θέση των αποδεκτών εντός του πλαισίου των διαδικασιών πολιτικής, αυτοτελώς και σε σχέση με τις άλλες εμπλεκόμενες ομάδες, οι οποίες αναλύονται στις επόμενες ενότητες.[324]

α. Κράτος–Ρυθμιστικές Αρχές

Ο ρόλος του κράτους μετά την εισαγωγή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης, όπως ήδη αναλύθηκε, περιορίστηκε σημαντικά όσον αφορά το σκέλος της άμεσης παρέμβασης στις αγορές και στις επιχειρήσεις παροχής, με αντίστοιχη ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ τομεακών και οριζόντιων δομών (τομεακά Υπουργεία–Υπουργείο Οικονομικών) και κεντρικών και αποκεντρωμένων οργάνων (κεντρική διοίκηση–Ρυθμιστικές Αρχές). Η μεταβολή ισχύος του κράτους εντός του πεδίου των πολιτικών αντιστοιχεί σε δύο φαινομενικά αντίθετες κινήσεις: την (ποσοτική) συρρίκνωση του πεδίο της άμεσης παρέμβασης και παράλληλα την (ποιοτική) ενίσχυση του ρυθμιστικού και εποπτικού του ρόλου.[325] Η δυνατότητα άμεσης εμπλοκής των πολιτικών και κυβερνητικών παραγόντων στις ΔΕΚΟ περιορίστηκε μετά τη μετοχοποίηση και κατ'αντιστοιχία της σταδιακής μείωσης της κρατικής συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο των επιχειρήσεων

324. Η ανάλυση που ακολουθεί αφορά το εθνικό επίπεδο (για τους βασικούς δρώντες και τις σχέσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, *βλ.* Valin, 2007, σελ. 211-219).
325. Βλ. παραπάνω, κεφ. 3.1.6.β

(αποκρατικοποίηση), ιδίως στην περίπτωση του ΟΤΕ. Παράλληλα με τον περιορισμό του πεδίου παρέμβασης των τομεακών Υπουργείων στις ΔΕΚΟ, ενισχύθηκαν οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες σε επίπεδο τομέα και ο ρόλος των αντίστοιχων θεσμών (ΕΕΤΤ, ΡΑΕ).

β. Διοικήσεις, εργαζόμενοι και συνδικαλιστικές οργανώσεις

Η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ και η απελευθέρωση των αντίστοιχων τομέων δραστηριότητας μετέβαλε τους όρους εργασίας, τις σχέσεις μεταξύ των εργαζομένων και των διοικήσεων, αλλά και τη σχετική ισχύ κάθε πλευράς. Ο αριθμός του εργατικού δυναμικού των επιχειρήσεων καταγράφει σταθερά πτωτική τάση,[326] ενώ οι όροι των συμβάσεων εργασίας σταδιακά αλλάζουν και εξατομικεύονται κατά περίπτωση, έχοντας απωλέσει ορισμένα στοιχεία που προσομοίαζαν το καθεστώς των εργαζομένων στις ΔΕΚΟ σε αυτό των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα.

Παράλληλα, η τυπικά προβλεπόμενη συμμετοχή των εργαζομένων στα ΔΣ των επιχειρήσεων και η ισχύς των συνδικαλιστικών οργανώσεων τείνουν να περιορίζονται, παρότι εκτιμάται ότι ακόμα διατηρούνται περιθώρια παρέμβασης. Ανά τομέα, η διαπραγματευτική ισχύς και η δυνατότητα άσκησης επιρροής της ΟΜΕ-ΟΤΕ σε τυπικό επίπεδο σαφώς φθίνει,[327] ενώ οι σχέσεις της με τη διοίκηση του ΟΤΕ είναι συχνά συγκρουσιακές.[328] Στη ΔΕΗ, η ΓΕΝΟΠ–ΔΕΗ, η οποία αποτελεί μια από τις ισχυρότερες συνδικαλιστικές οργανώσεις της χώρας, φαίνεται να διατηρεί σε σημαντικό βαθμό την ισχυρή της θέση σε επίπεδο διαπραγμάτευσης και λόγου στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, ωστόσο ασκούνται περιοριστικές πιέσεις ενώ διαφοροποιούνται και οι μηχανισμοί διαπραγμάτευσης.[329] Ο ρόλος της ΟΜΕ-ΕΥΔΑΠ, τέλος, εκτιμάται ότι δεν επηρεάστηκε σημαντικά από τη μετοχοποίηση της εταιρείας, παρότι η εμπλοκή και η ισχύς της Ομοσπονδίας στα ζητήματα διοίκησης δεν εμφάνιζε την ένταση των αντίστοιχων οργανώσεων του ΟΤΕ και ιδίως της ΔΕΗ.[330]

γ. Μέτοχοι-επενδυτές

Η μετοχοποίηση και η εισαγωγή των ΔΕΚΟ στις χρηματαγορές οδήγησε στην αναπροσαρμογή του σχήματος λογοδοσίας, μετατοπίζοντας τον πόλο ελέγχου από το πεδίο της πολιτικής εποπτείας στους κανόνες των ΑΕ και στις αρχές της Εταιρικής Διακυβέρνησης. Η συμμετοχή ιδιωτών επενδυτών στο κεφάλαιο των επιχειρήσεων επηρέασε τη σχετική θέση των εμπλεκόμενων ομάδων, καθώς η προτεραιότητα μετακινήθηκε αντίστοιχα από την πλευρά των αποδεκτών (πελατών) και των εργαζομένων

326. Βλ. στοιχεία Παραρτήματος Π2.
327. Βλ. και Pagoulatos and Zahariadis, 2011.
328. Προσωπικές συνεντεύξεις.
329. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι η πρακτική της χρησιμοποίησης (ή απειλής) των διακοπών ηλεκτρικού ρεύματος ως μέσο πίεσης προς τις κυβερνήσεις τείνει να εκλείπει.
330. Προσωπικές συνεντεύξεις.

προς την πλευρά των μετόχων. Όσον αφορά τις επιμέρους διεκδικήσεις, οι πελάτες και οι μέτοχοι των επιχειρήσεων συνιστούν ένα συμπληρωματικό και ταυτόχρονα αντιθετικό δίπολο, τα συμφέροντα των οποίων συνήθως εμφανίζουν αντισταθμιστική σχέση (McGowan, 1995β, σελ. 79-80). Στο ειδικότερο πλαίσιο λειτουργίας των επιχειρήσεων παροχής των ΥΚΩ, το κίνητρο της (βραχυπρόθεσμης) μεγιστοποίησης της απόδοσης των κεφαλαίων των μετόχων ενδέχεται να βρεθεί σε σύγκρουση όχι μόνο με τα άμεσα συμφέροντα των αποδεκτών, αλλά και με το στόχο εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και τον κοινωφελή προσανατολισμό των επιχειρήσεων (Henry, 1999, σελ. 259-261).

Σε όρους ισχύος, η διαπραγματευτική δύναμη των αποδεκτών μάλλον υπολείπεται της αντίστοιχης των μετόχων, συγκρίνοντας τους εκατέρωθεν πόρους.[331] Ανάλογη ασυμμετρία εντοπίζεται και σε επίπεδο (τυπικά) κατοχυρωμένων δυνατοτήτων προστασίας και ελέγχου/λογοδοσίας, όπως αποτυπώνονται στις θεσμικές προβλέψεις διασφάλισης των συμφερόντων των δύο μερών. Για τους μετόχους υπάρχει ένα συγκροτημένο πλαίσιο προσδιορισμού των δικαιωμάτων, με ταυτόχρονη εξασφάλιση της λογοδοσίας της διοίκησης,[332] ενώ για τους καταναλωτές υφίστανται επιμέρους ρυθμίσεις μικρότερης τυπικής ισχύος και εν πολλοίς τεχνικού περιεχομένου,[333] χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη πρόβλεψη (άμεσης) λογοδοσίας των διοικητικών οργάνων, όπως στην περίπτωση του μετοχικού ελέγχου.

δ. Ιδιώτες παραγωγοί/πάροχοι

Η απελευθέρωση των αγορών οδήγησε στην είσοδο ιδιωτών παραγωγών και παρόχων ΥΚΩ, οι οποίοι εμφανίζουν ορισμένο βαθμό οργάνωσης σε επίπεδο κλάδου και αποτελούν πλέον σημαντικούς παίκτες του συστήματος και εν μέρει του πεδίου πολιτικής. Η σχέση παρόχων–αποδεκτών αντιστοιχεί σε ένα πλαίσιο μάλλον αντιθετικών στοχεύσεων, καθώς οι πρώτοι επιδιώκουν μεγιστοποίηση του κέρδους (πλεόνασμα παραγωγού), ενώ οι καταναλωτές χαμηλότερες τιμές και καλύτερη ποιότητα (πλεόνασμα καταναλωτή). Η εξισορρόπηση των αντίρροπων τάσεων επαφίεται στο ρυθμιστικό μηχανισμό, ο οποίος υπόκειται σε πιέσεις και από τις δύο πλευρές. Οι πιέσεις είναι μάλλον εντονότερες από την πλευρά των επιχειρήσεων, δεδομένου των μέσων και της ισχύος που διαθέτουν, αλλά και των ισχυρότερων κινήτρων εξαιτίας του κόστους και του οφέλους που διακυβεύεται από τις αποφάσεις των ρυθμιστών (πρόστιμα, κυρώσεις, *κ.λπ.*).

---

331. Το επιχείρημα της καλύτερης οργάνωσης των μετόχων αποδυναμώνεται εν μέρει από τη συχνά μεγάλη διασπορά των μετοχών σε πολλούς μικροεπενδυτές, οι οποίοι είναι αντικειμενικά δύσκολο να συντονιστούν, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται το ενδεχόμενο σύναψης άτυπων συνεργασιών μεταξύ των μετόχων με μικρά ποσοστά συμμετοχής.

332. Ν. 3016/2002 για την Εταιρική Διακυβέρνηση και λοιπές ρυθμίσεις.

333. Π.χ. Κώδικες προμήθειας, Χάρτες Υποχρεώσεων Καταναλωτών, κ.λπ.

ε. Οικονομικά συμφέροντα

Η δυνατότητα παρέμβασης και επιρροής των διασυνδεδεμένων οικονομικών συμφερόντων στις διαδικασίες προμηθειών και σε άλλες λειτουργίες των πρώην κρατικομονοπωλιακών ΔΕΚΟ φαίνεται να περιορίζεται, καθώς η ιδιωτικοποίηση επέβαλε πιο ανοικτές διαδικασίες και περισσότερο διαφανείς όρους χρηματοδότησης και προμηθειών. Σημαντική επίσης ήταν η επίπτωση των ευρωπαϊκών Κανονισμών προς την ίδια κατεύθυνση (πρότυπα, διαδικασίες προμηθειών). Ωστόσο, παρότι το δίκτυο των σχέσεων αποδυναμώθηκε, επιμέρους πιέσεις εξακολουθούν να ασκούνται και εντοπίζονται φαινόμενα ή υπόνοιες διατήρησης προνομιακών πρακτικών και διακανονισμών.[334]

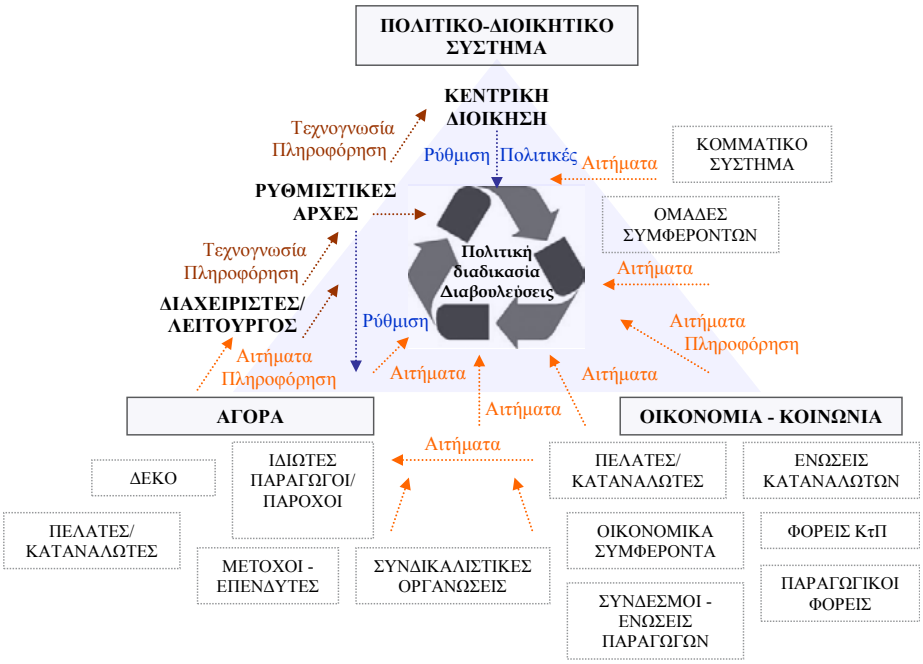
στ. Αποδέκτες–καταναλωτές

Η θέση των αποδεκτών των ΥΚΩ στις απελευθερωμένες αγορές αντιστοιχεί σε ενδυναμωμένο ρόλο σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, ωστόσο αδύναμο ακόμα συγκριτικά με τους υπόλοιπους δρώντες του πεδίου πολιτικής. Τα προβλήματα συλλογικής οργάνωσης εξακολουθούν να υφίστανται, ενώ οι δυνατότητες συμμετοχής και επιρροής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων παραπέμπουν σε ένα μάλλον περιορισμένο πλαίσιο.[335] Οι επιλογές στην αγορά προσδιορίζονται πρωτίστως από την αγοραστική δύναμη και την οικονομική ισχύ των συναλασσομένων, ωστόσο, παρότι οι αποδέκτες δεν υπόκεινται πλέον στη δεσμευτικότητα του μονοπωλιακού καθεστώτος, το μέγεθος και οι πόροι των επιχειρήσεων σαφώς υπερτερούν των αντίστοιχων των καταναλωτών, μειώνοντας τα περιθώρια αντίδρασης των τελευταίων. Η δυνατότητα πρόσβασης και ουσιαστικής επιρροής μέσω του πολιτικού συστήματος ή του ρυθμιστικού μηχανισμού (δημόσιες διαβουλεύσεις) είναι επίσης πρακτικά περιορισμένη, ενώ ήδη αναλύθηκε η αντίστοιχη ασυμμετρία ισχύος απέναντι στους μετόχους των επιχειρήσεων. Παρότι λοιπόν διαφαίνεται σχετική ενδυνάμωση, η συνολική εικόνα τοποθετεί τους αποδέκτες και σε αυτήν την περίπτωση στην αδύναμη πλευρά του συσχετισμού δυνάμεων του πεδίου πολιτικής για τις ΥΚΩ.

---

334. Προσωπικές συνεντεύξεις.
335. Βλ. παραπάνω κεφ. 3.1.5, 3.1.6.δ και 3.2.5.δ.

Δ76. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΩΝ ΥΚΩ: ΔΡΩΝΤΕΣ, ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ, ΡΟΕΣ



4.2.2 «Κερδισμένοι» και «χαμένοι» της ιδιωτικοποίησης

Η ιδιωτικοποίηση, ως δημόσια πολιτική, συνεπάγεται κόστη και οφέλη για το κοινωνικό σύνολο, τα οποία κατανέμονται ανισομερώς, δημιουργώντας «χαμένους» και «κερδισμένους» (Stigler, 1971˙ Vickers and Yarrow, 1991, σελ. 119-121˙ Clifford, 1993˙ Ernst, 1994˙ Feigenbaum and Henig, 1994˙ Birdsall and Nellis, 2002˙ Foster et al., 2004). Ο επιμερισμός των θετικών και αρνητικών αποτελεσμάτων των πολιτικών συνήθως συνοδεύεται από την ανάπτυξη αντισταθμιστικών τάσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων ομάδων (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 23-24), χωρίς ωστόσο να πρόκειται πάντα για παίγνιο μηδενικού αθροίσματος. Επιπλέον, στην περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων, οι ασκούμενες πολιτικές είναι πιθανό κατά τη διαδικασία εφαρμογής να αποκτήσουν *διανεμητικό* χαρακτήρα, υπέρ συγκεκριμένων συμφερόντων (Feigenbaum and Henig, 1994, σελ. 190-191˙ Παγουλάτος, 2000).

Λαμβάνοντας υπ'όψιν τα δεδομένα της θεωρίας και της εμπειρίας, η ιδιωτικοποίηση των ΥΚΩ προσεγγίζεται στη συνέχεια ως παίγνιο κατανομής οφέλους και κόστους μεταξύ των δραστηριοποιούμενων ομάδων. Οι επιπτώσεις των πολιτικών περιγράφονται

και αξιολογούνται με αναφορά τη διεθνή εμπειρία (α) και εν συνεχεία τα δεδομένα της ελληνικής περίπτωσης (β, γ), με κριτήρια: τους αποδέκτες (*ποιος*), το περιεχόμενο (*τι*), τη συγκέντρωση/διασπορά (*πόσο*) και τον ορίζοντα εμφάνισης και απόδοσης (*πότε*). Η περιγραφή δεν είναι εξαντλητική[336] και η κατανομή του κόστους και του οφέλους δεν αξιολογείται από μηδενική βάση αλλά συνυπολογίζονται προνόμια και επιβαρύνσεις που είχαν παγιωθεί κατά την προηγούμενη περίοδο. Σημειώνεται επίσης ότι τα αποτελέσματα δεν εμφανίζουν απόλυτη σχέση αιτιότητας με την ιδιωτικοποίηση ως προτύπου πολιτικής, καθώς επηρεάζονται από το συγκεκριμένο τρόπο εφαρμογής στα ελληνικά δεδομένα.

α. Η αναδιανεμητική επίδραση της ιδιωτικοποίησης: η διεθνής εμπειρία

Το τελικό πρόσημο των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης είναι δύσκολο να υπολογιστεί με ακρίβεια, καθώς εξαρτάται από το ευρύτερο μείγμα πολιτικής (αποκρατικοποίηση, απελευθέρωση, απορρύθμιση), αλλά και τις παραμέτρους του πεδίου εφαρμογής, όπως το ρυθμιστικό πλαίσιο, η ποιότητα λειτουργίας των θεσμών, του διοικητικού μηχανισμού και των αγορών (Parker and Kirkpatrick, 2003). Παράλληλα, επηρεάζεται από τις εκτιμήσεις και την ιεράρχηση των (οιονεί ανταγωνιστικών) στόχων, για παράδειγμα μεταξύ αποδοτικότητας και ισότητας, καθώς και τις συναφείς θεωρήσεις και αναγνώσεις της συνεπαγόμενης (ανα)κατανομής των πόρων και του εισοδήματος επί τη βάσει κοινωνικών ή οικονομικών κριτηρίων (Ramanadham, 2002˙ Birdsall and Nellis, 2005˙ Foster et al., 2005). Ως εκ τούτου, τα ευρήματα των εμπειρικών μελετών είναι σκόπιμο να ερμηνεύονται λαμβάνοντας υπ'όψιν το σύνολο των παραμέτρων που προσδιορίζουν την τελική απόδοση των πολιτικών. Οι διαθέσιμες εμπειρικές έρευνες συχνά καταλήγουν σε αντιφατικά αποτελέσματα όσον αφορά τις επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης. Ωστόσο, εντοπίζονται ορισμένες κοινές τάσεις, οι οποίες παρουσιάζονται στη συνέχεια.

Σε επίπεδο πολιτικής επιρροής, οι δυνατότητες παρέμβασης της κυβέρνησης μετά την ιδιωτικοποίηση σαφώς αποδυναμώνονται, στο βαθμό που περιορίζονται τα περιθώρια άσκησης ελέγχου στις ΔΕΚΟ (Foster et al., 2005). Αναλογικά, η μεταβίβαση μέρους ή του συνόλου των επιχειρήσεων στον ιδιωτικό τομέα συνήθως αποφέρει όφελος στους νέους ιδιοκτήτες (Birdsall and Nellis, 2002) και ευνοεί τη συγκέντρωση των μετοχικών δικαιωμάτων (Ramanadham, 2002). Παράλληλα, ενδυναμώνονται οι Ρυθμιστικές Αρχές, καθώς το πεδίο των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων τους τείνει να διευρύνεται μετά την ιδιωτικοποίηση, κυρίως συνεπεία του ανοίγματος των αγορών και των αντίστοιχων μετασχηματισμών του πεδίου παρέμβασης του κράτους (Levi-Faur and Gilad, 2004). Η

336. Η δυσκολία συνυπολογισμού όλων των παραμέτρων και της εκάστοτε βαρύτητας ήδη επισημαίνεται από αναλυτικότερες μελέτες όσον αφορά τις διανεμητικές συνέπειες της ιδιωτικοποίησης σε χώρες που προηγήθηκαν στην εφαρμογή αντίστοιχων πολιτικών (*βλ.* Galal et al., 1994˙ Birdsall and Nellis, 2002, 2003˙ Le Masne, 2003˙ Florio, 2004˙ Foster et al., 2005).

ενίσχυση του ρόλου των ρυθμιστών αφορά εν προκειμένω όχι μόνο τη λειτουργία των τομέων, αλλά σε σημαντικό βαθμό και την κατανομή των δυνητικών θετικών επιπτώσεων των ασκούμενων πολιτικών (Davies et al., 2005).

Οι εργαζόμενοι των πρώην κρατικομονοπωλιακών επιχειρήσεων αποτελούν χαρακτηριστική ομάδα η οποία συγκαταλέγεται συνήθως στους άμεσα «χαμένους» της ιδιωτικοποίησης (Haskel and Szymanski, 1992˙ Λυμπεράκη, 1994β˙ Hall, 1998˙ Bos, 1998˙ Foster et al., 2005˙ EC Horizontal evaluations of the performance of network industries providing SGEI 2001-2006). Η αυξανόμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις ΔΕΚΟ συνοδεύεται από περιορισμό της απασχόλησης, πίεση για αύξηση της παραγωγικότητας, μεγαλύτερη επισφάλεια στις εργασιακές σχέσεις, ανταγωνισμό και διαφοροποίηση των αμοιβών και περιορισμό των προνομίων των εργαζομένων (Birdsall and Nellis, 2002˙ Ramanadham, 2002, 17-19˙ McKenzie, 2003˙ Foster et al., 2005˙ Brandt and Schulten, 2008˙ Ganesh, 2008˙ Flecker and Hermann, 2011). Από την άλλη πλευρά, αντίθετα με τις γενικές μειώσεις των μισθών των εργαζομένων με σκοπό τη συμπίεση του λειτουργικού κόστους, αυξητική τάση παρουσιάζει η εξέλιξη των αμοιβών των ανώτερων στελεχών, οι οποίες καταγράφουν σημαντικές αυξήσεις μετά την ιδιωτικοποίηση (Haskel and Szymanski, 1992˙ McGowan, 1995α, σελ. 98). Σε επίπεδο κλάδου, η απελευθέρωση των αγορών και η δραστηριοποίηση ιδιωτικών εταιρειών συνήθως οδηγεί στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, επιφέροντας ευνοϊκή επίδραση στη συνολική απασχόληση (Foster et al., 2004). Ωστόσο, η ποσοτική διεύρυνση των απασχολουμένων συχνά συνοδεύεται από επιδείνωση των όρων εργασίας, όπως χαμηλότερες αμοιβές, συμβάσεις μερικής απασχόλησης και προσωρινότητα της απασχόλησης (Jefferys et al., 2009).

Στο επιχειρησιακό επίπεδο, παρότι η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ δεν οδηγεί πάντα σε αύξηση της αποδοτικότητας (Dewenter and Malatesta, 2001˙ Aussenegg and Jelic, 2007), μετά την ιδιωτικοποίηση τα οικονομικά μεγέθη και η κερδοφορία των επιχειρήσεων τείνουν εν γένει να βελτιώνονται (Megginson et al., 1994˙ Fink et al., 2002˙ Sheshinski and López-Calva, 2003˙ Marcelin and Mathur, 2015˙ Shi and Sun, 2016). Η εξέλιξη δεν αποτελεί μονοσήμαντη συνέπεια της ιδιωτικοποίησης, καθώς εξαρτάται και από άλλες μεταβλητές. Για παράδειγμα, η αύξηση της παραγωγικότητας έχει υποστηριχθεί ότι συνδέεται πρωτίστως με την αναδιοργάνωση των επιχειρήσεων ως απάντησης στις μεταβολές του ρυθμιστικού και του τεχνολογικού πλαισίου και σε μικρότερο βαθμό με την αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος ή του ανταγωνισμού (Stiel et al., 2015). Συχνά επίσης αναπτύσσονται επιμέρους αντισταθμίσεις, όπως σε περιπτώσεις όπου η αύξηση της ανταγωνιστικότητας ή η μείωση του κόστους των επιχειρήσεων ουσιαστικά επιτυχγάνεται εις βάρος των εργαζομένων (Brandt and Schulten, 2008˙ Jefferys et al., 2009˙ Flecker and Hermann, 2011).

Σε συγκριτικό πλαίσιο, η ιδιωτικοποίηση έχει υποστηριχθεί ότι τείνει να λειτουργεί περισσότερο προς όφελος των υψηλόβαθμων στελεχών και των μετόχων των επιχειρήσεων παρά των εργαζομένων (και των καταναλωτών) (McGowan, 1995α, σελ. 98˙ Hall,

1998). Άλλωστε, η θέση των πρώτων καθίσταται ισχυρότερη συγκριτικά, κατ'αναλογία του βαθμού ιδιωτικοποίησης μιας επιχείρησης και του αντίστοιχου περιορισμού της έκτασης της κρατικής παρέμβασης στη διοίκηση και το μετοχικό έλεγχο. Περαιτέρω, στο στάδιο της προετοιμασίας και των διαδικαστικών προαπαιτουμένων της αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ, στους «συνήθεις» κερδισμένους περιλαμβάνονται οι θεσμικοί επενδυτές, οι χρηματοοικονομικοί σύμβουλοι και οι εμπλεκόμενες τράπεζες και χρηματιστηριακές εταιρείες (Yarrow, 1986, σελ. 361-362˙ Παπούλιας, 1991, σελ. 58˙ Wright, 1994α, σελ. 290˙ McGowan, 1995γ, σελ. 178˙ Pagoulatos, 1997, σελ. 207-208˙ Kay, 2002).

Η ευρύτερη επίπτωση της αποκρατικοποίησης στα δημοσιονομικά μεγέθη και τις λοιπές συνδεόμενες παραμέτρους είναι δύσκολο να αποτιμηθεί, ιδίως σε μακροχρόνιο ορίζοντα. Το μέγεθος και ο βαθμός διάχυσης του οφέλους και του κόστους εξαρτάται κατ'αρχάς από την οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων και την αποτίμηση της αξίας πώλησης[337] (Yarrow, 1986, σελ. 358˙ Beesley and Littlechild, 1986, σελ. 37˙ Vickers and Yarrow, 1991, σελ. 120) και εν συνεχεία από τη διαχείριση των εισροών (Gupta, 1999˙ Davies et al., 2005). Ο άμεσος δημοσιονομικός αντίκτυπος από τα έσοδα που εισρέουν στο ταμείο του κράτους είναι θετικός, ωστόσο σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα δημιουργούνται απώλειες και το τελικό αποτέλεσμα εξαρτάται από πλήθος παραγόντων (Gupta, 1999). Για τους πολίτες ως φορολογούμενους, η αναδιανεμητική επίδραση της ιδιωτικοποίησης θα προσδιοριστεί αντίστοιχα από την τιμή πώλησης των επιχειρήσεων και την επακόλουθη χρήση των εισπραχθέντων ποσών (Ramanadham, 2002, σελ. 7-13). Σαφώς, η ειδικότερη κατανομή και η βραχυπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίδραση των συνεπειών ποικίλλει κατά περίπτωση.

Εστιάζοντας στην πλευρά των αποδεκτών, ο βαθμός κάλυψης και οι όροι πρόσβασης στις υπηρεσίες μετά την ιδιωτικοποίηση, ιδίως εν όψει του ανοίγματος των αγορών, τείνουν να βελτιώνονται (Petrazzini and Clark, 1996˙ Birdsall and Nellis, 2002˙ McKenzie, 2003). Ωστόσο, καθοριστική συνθήκη και προϋπόθεση αυτής της εξέλιξης αποτελεί η παράλληλη ανάπτυξη του ανταγωνισμού και του ρυθμιστικού περιβάλλοντος (Wallsten, 2001, 2002). Η επίπτωση στην ποιότητα και τις τιμές των υπηρεσιών συνδέεται περαιτέρω άμεσα με την εξέλιξη της τεχνολογίας στους τομείς των ΥΚΩ. Οι μεταβολές στο επίπεδο των χρεώσεων και των τιμολογίων είναι κατά κανόνα αποτέλεσμα της κατάργησης των σταυροειδών επιδοτήσεων και της ενσωμάτωσης της συνθήκης κοστοστρέφειας των τιμών (Gupta, 1999). Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, η επίπτωση της ιδιωτικοποίησης στις τιμές παραμένει μάλλον ασαφής, ενώ ισχυρότερη θεωρείται η επίδραση της

337. Εφόσον η ιδιωτικοποίηση συνεπάγεται μεταφορά περιουσιακών στοιχείων (πόρων) από τους φορολογουμένους (συλλογικοί ιδιοκτήτες) στους μετόχους (Λυμπεράκη, 1994α, σελ. 86-87), όσο πιο χαμηλή είναι η τιμή της μετοχής, τόσο περισσότερο ζημιώνονται οι πρώτοι και ωφελούνται οι δεύτεροι (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 2). Εμπειρικά, έχει αποδειχθεί συσχέτιση μεταξύ χαμηλής τιμής διάθεσης («*υποτίμηση*») και βραχυπρόθεσμων κερδών των επενδυτών που πραγματοποιούν αγοραπωλησίες μετοχών στο πρώτο στάδιο των μετοχοποιήσεων (Megginson and Netter, 2001).

τεχνολογίας και των μεταβαλλόμενων επιπέδων της ζήτησης (Bacchiocchi et al., 2011). Ασύμμετρη εμφανίζεται η αντίστοιχη επίδραση στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, συναρτήσει των πολιτικών απελευθέρωσης των αγορών (Bacchiocchi et al., 2015). Ως προς το σκέλος της αποκρατικοποίησης, οι (οικιακές) χρεώσεις της ηλεκτρικής ενέργειας εκτιμάται ότι στο καθεστώς της δημόσιας ιδιοκτησίας του παρόχου κυμαίνονταν σε χαμηλότερα επίπεδα (Fiorio et al., 2007˙ Fiorio and Florio, 2013). Παράλληλα η ιδιωτικοποίηση έχει συνδεθεί με αυξημένη πιθανότητα αδυναμίας πληρωμής των λογαριασμών από τους καταναλωτές (Poggi and Florio, 2010). Όσον αφορά τις υπηρεσίες ύδρευσης, η εμπειρία της ιδιωτικοποίησης σε αρκετές περιπτώσεις οδήγησε σε αύξηση των τιμών (Hall and Lobina, 2008), υποβάθμιση της ποιότητας του νερού και φαινόμενα διαφθοράς[338] (Gleick et al., 2002).

Σε αναδιανεμητικούς όρους μεταξύ τελικών καταναλωτών, η εμπειρία δείχνει ότι οι μεταβολές συνήθως αποβαίνουν επωφελείς για τους μεγάλους καταναλωτές (κυρίως τις επιχειρήσεις) αλλά επιδεινώνουν τη θέση σημαντικού μέρους των οικιακών καταναλωτών (CEEP, 1995, σελ. 20˙ Hall, 1998˙ Thatcher, 1999α, σελ. 5, 13, 23˙ Nicinsky, 2001, σελ. 74˙ Foster et al., 2004, σελ. 11˙ Nihoul, 2006, σελ. 205-208). Ακολούθως, οι προσαρμογές των τιμών στο κόστος και η άρση των σταυροειδών επιδοτήσεων πλήττουν κυρίως τις ομάδες των επιδοτουμένων όπως οι κατηγορίες χρήσης των αστικών κλήσεων στις τηλεπικοινωνίες (McKenzie, 2003). Στον τομέα της ενέργειας, η ιδιωτικοποίηση τείνει αντίστοιχα να αποφέρει όφελος για τους βιομηχανικούς καταναλωτές ενέργειας (Hattori and Tsutsui, 2004). Με ειδικότερη αναφορά την ευρωπαϊκή εμπειρία μεταρρυθμίσεων στους τομείς κοινής ωφέλειας, η επίπτωση της ιδιωτικοποίησης στους αποδέκτες/καταναλωτές παραμένει εν πολλοίς ασαφής και εξαρτάται από τις ειδικότερες συνθήκες εφαρμογής (Fiorio et al., 2007˙ Bacchiocchi et al., 2011˙ Ceriani and Florio, 2011˙ Florio, 2013).

Συναρτήσει των κοινωνικο-οικονομικών χαρακτηριστικών των αποδεκτών, σε αρκετές περιπτώσεις η ιδιωτικοποίηση πλήττει κυρίως τις φτωχότερες οικονομικά τάξεις και τις ευπαθείς ομάδες, ιδίως ελλείψει επαρκών εγγυήσεων από την πλευρά του κράτους (Waddams Price and Hancock, 1998˙ Bayliss, 2002˙ Sihag et al., 2004˙ ITPI, 2016). Συναφείς εκτιμήσεις δείχνουν ότι οι θετικές επιδράσεις της ιδιωτικοποίησης είναι πιο περιορισμένες για τους ευάλωτους καταναλωτές, ενώ ιδίως η (επαν)εξισορρόπηση των τιμολογίων οδηγεί σε απώλειες για τα φτωχότερα νοικοκυριά (Arocena, 2001). Τα οφέλη της ιδιωτικοποίησης είναι πιο εμφανή στις υψηλότερες εισοδηματικές τάξεις, ενώ τα χαμηλότερα εισοδήματα επωφελούνται περισσότερο από την αποτελεσματικότητα

338. Ενδεικτική της αμφίβολης απόδοσης της εκχώρησης των δραστηριοτήτων ύδρευσης σε ιδιώτες είναι η παρατηρούμενη τάση επαναφοράς των δραστηριοτήτων στη σφαίρα ελέγχου του κράτους ή και διατήρησης του δημόσιου χαρακτήρα τους , όπως η «*επαναδημοτικοποίηση*» των υπηρεσιών ύδρευσης της πόλης του Παρισιού (Le Strat, 2010) και η ανάκτηση του ελέγχου των εταιρειών ύδρευσης από τους δήμους στη Γερμανία (Βουλή των Ελλήνων, 2014, 13).

του ρυθμιστικού πλαισίου (Chisari et al., 1999). Στον ευρωπαϊκό χώρο, τα διαθέσιμα δεδομένα παρέχουν ενδείξεις ότι η ιδιωτικοποίηση των τηλεπικοινωνιών απέβη προς όφελος περισσότερο των υψηλών εισοδηματικών τάξεων από ό,τι των νοικοκυριών των χαμηλότερων εισοδημάτων.[339]

Σε επίπεδο εκτιμήσεων των αποδεκτών αναφορικά με τις συνθήκες οι οποίες έχουν διαμορφωθεί στους τομείς των ΥΚΩ μετά την εισαγωγή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης, παρατηρούνται διαφοροποιήσεις ανά τομέα. Στην αγορά της ηλεκτρικής ενέργειας, παράγοντα δυσαρέσκειας των αποδεκτών αποτελούν κατά κύριο λόγο οι τιμές των υπηρεσιών (Van Gyes et al., 2009), ενώ έχει παρατηρηθεί ότι οι καταναλωτές εμφανίζονται περισσότερο ικανοποιημένοι σε περιπτώσεις όπου υφίσταται υψηλός σχετικά βαθμός δημόσιας ιδιοκτησίας (Fiorio and Florio, 2011). Τα λιγότερο προνομιούχα στρώματα και οι ομάδες χαμηλότερου μορφωτικού επιπέδου τείνουν να αντιμετωπίζουν αρνητικά την ιδιωτικοποίηση ως προς την αναμενόμενη επίδραση στην ευημερία τους (Carrera et al., 2004˙ Checchi et al., 2009). Παράλληλα εμφανίζουν μικρότερο βαθμό ικανοποίησης από τις ΥΚΩ και περιορισμένες δυνατότητες αξιοποίησης των (αναμενόμενων) οφελών του ανταγωνισμού ως ορθολογικοί καταναλωτές, για παράδειγμα όσον αφορά τη δυνατότητα *επιλογής* (Van Gyes et al., 2009˙ Clifton et al., 2013).

β. Κατανομή οφέλους και κόστους μεταξύ τελικών αποδεκτών

Συναρτήσει των ευρημάτων της εμπειρικής διερεύνησης, όπως αποτυπώθηκαν στο κεφ. 3.3, η εικόνα των τριών υπο μελέτη περιπτώσεων εμφανίζει σαφείς διαφοροποιήσεις. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, η ιδιωτικοποίηση, σε συνδυασμό με την τεχνολογική πρόοδο, οδήγησε γενικώς σε βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το όφελος των καταναλωτών μεταφράστηκε σε όρους περισσότερων επιλογών, ποιοτικότερων υπηρεσιών και χαμηλότερων τιμών. Επίσης, η πίεση του ανταγωνισμού οδήγησε τον ΟΤΕ και τους εναλλακτικούς παρόχους στην ανάπτυξη διαφοροποιημένων προσφορών, επιταχύνοντας τη διαδικασία ενσωμάτωσης των νέων τεχνολογιών και την αναζήτηση καινοτομιών.

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, το όφελος της ιδιωτικοποίησης για τους αποδέκτες είναι μέχρι στιγμής αμφίβολο, ιδίως όσον αφορά τους οικιακούς καταναλωτές. Δυνατότητα ευρείας επιλογής ή (ουσιωδώς) διαφοροποιημένων παροχών δεν υφίσταται σε ικανοποιητικό βαθμό, καθώς ο ανταγωνισμός βρίσκεται ακόμα σε αρχικό και μάλλον ανεπαρκές στάδιο ανάπτυξης. Οι πρώτες ενδείξεις καταδεικνύουν σημαντικές αυξήσεις των τιμών, χωρίς να διαφαίνεται (άμεσα) προοπτική μελλοντικής μείωσης ή ποιοτικής βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η μετατροπή της ΔΕΗ σε ΑΕ οδήγησε εν μέρει σε αλλαγή νοοτροπίας απέναντι στους αποδέκτες, αλλά η διαδικασία κινείται με αργό ρυθμό. Τέλος, τα οφέλη της μερικής αποκρατικοποίησης της ΕΥΔΑΠ αφορούν

339. EC (2007): *Evaluation of the Performance of Network Industries providing SGIE,* 2006 Report, Annexes, σελ. 40–41.

κατά κύριο λόγο τη βελτίωση του πλαισίου επικοινωνίας και εξυπηρέτησης του κοινού και τη μεγαλύτερη διαφάνεια στη λειτουργία της Εταιρείας, ενώ στους όρους παροχής (τιμή, ποιότητα) δεν σημειώθηκαν σημαντικές μεταβολές. Και στις τρεις περιπτώσεις, σημαντική βελτίωση (όφελος) καταγράφεται σε επίπεδο ενημέρωσης-πληροφόρησης και μηχανισμών προστασίας των δικαιωμάτων των αποδεκτών.

Εξειδικεύοντας τις επιπτώσεις των γενικών τάσεων, αναδεικνύονται σημαντικές διαφοροποιήσεις και σημεία αντιστάθμισης των επιμέρους (θετικών ή αρνητικών) επιδράσεων μεταξύ των τελικών αποδεκτών. Στις υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών, η προσαρμογή των τιμών στο κόστος και η εγκατάλειψη της πρακτικής των σταυροειδών επιδοτήσεων οδήγησε πρακτικά σε σχετικές αυξήσεις των χρεώσεων των αστικών συνδιαλέξεων και σε σημαντική μείωση των υπεραστικών και των διεθνών,[340] ευνοώντας οικονομικά τους συνδρομητές της δεύτερης κατηγορίας (συνυπολογίζοντας βέβαια και τους όρους χρήσης). Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η υποχρέωση κοστοστρέφειας και «εξορθολογισμού» των τιμολογίων οδήγησε γενικώς σε υψηλότερες χρεώσεις, επιφέροντας αυξήσεις στις επιμέρους κατηγορίες σχεδόν στο σύνολο των διακριτών καταναλώσεων. Οι επιδοτήσεις μεταξύ απομακρυσμένων–αστικών περιοχών και διασυνδεδεμένου–μη διασυνδεδεμένου συστήματος διατηρούνται μέσω των ενιαίων χρεώσεων, δημιουργώντας εμμέσως αναδιανεμητικές επιδράσεις.

Σε συγκριτικό επίπεδο μεταξύ των κατηγοριών των αποδεκτών, η ιδιωτικοποίηση φαίνεται να ωφέλησε περισσότερο τους μεγάλους πελάτες, σε σύγκριση με τους οικιακούς καταναλωτές. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας σημειώθηκαν αυξήσεις των τιμολογίων της ΔΕΗ στο σύνολο των κατηγοριών χρήσης,[341] με μεγαλύτερη επιβάρυνση στην αγροτική και οικιακή κατανάλωση, ενώ οι χρεώσεις για τις υψηλές καταναλώσεις (ΜΤ) των βιομηχανικών και εμπορικών κατηγοριών από το 2013 καταγράφουν τάση μείωσης. Οι σχετικά χαμηλότερες αυξήσεις των βιομηχανικών από των οικιακών τιμολογίων σε επίπεδο τομέα παρέχει ενδείξεις ότι οι μεγάλοι πελάτες είναι πιθανό να αποκομίσουν υψηλότερο όφελος από ό,τι οι οικιακοί καταναλωτές ως σύνολο. Στην περίπτωση των τιμολογίων της ΕΥΔΑΠ, διατηρούνται οι έμμεσες επιδοτήσεις μεταξύ των κατηγοριών πελατών, ωστόσο, το φαινόμενο δεν συνδέεται άμεσα με τη μετατροπή της εταιρείας σε ΑΕ, άρα δεν μπορεί να υποστηριχθεί άμεση αναδιανεμητική επίδραση της ιδιωτικοποίησης, ενώ οι μεταβολές των τιμών κινούνται διαχρονικά σε επίπεδο οριακών (αυξητικών) προσαρμογών.

Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης διαφοροποιούνται τέλος συναρτήσει των ικανοτήτων αξιοποίησης των αποτελεσμάτων από την πλευρά των αποδεκτών. Η αντικατάσταση του συστήματος παροχής καθορισμένων υπηρεσιών ενιαίων προδιαγραφών (κρατικό μονοπώλιο) από το μοντέλο επιλογής μεταξύ εναλλακτικών παρόχων και

340. Βλ. και Ετήσια Έκθεση ΟΤΕ 2000, σελ. 32, 2001, σελ. 22-25˙ Annual Report EETT 2001, σελ. 59-6˙ EC *Evaluations of the Performance of Network Industries providing SGIE* (2004-2006).

341. Βλ. και αναλυτικά στοιχεία Παραρτήματος Π3.

διαφοροποιημένων υπηρεσιών (ανταγωνιστική αγορά), τοποθετεί τους καλύτερα ενημερωμένους καταναλωτές σε πλεονεκτική θέση έναντι όσον υπολείπονται δυνατοτήτων πρόσβασης και επεξεργασίας της πληροφορίας. Οι πρώτοι θα επωφεληθούν περισσότερο από τα πλεονεκτήματα της ανταγωνιστικής αγοράς, ενώ οι λιγότερο ενημερωμένοι και ενεργοί καταναλωτές μάλλον θα παραμείνουν στον αρχικό πάροχο ή θα προσφύγουν στον πάροχο ΚΥ, αποκομίζοντας περιορισμένο όφελος.

Π53. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΥΚΩ: ΑΜΕΣΕΣ ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΟΥΣ ΤΕΛΙΚΟΥΣ ΧΡΗΣΤΕΣ/ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ

ΠΟΛΙΤΙΚΗ	ΡΥΘΜΙΣΗ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΟΣΤΟΥΣ/ΟΦΕΛΟΥΣ
ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ			
Απελευθέρωση αγοράς Τιμολογιακή πολιτική	Κοστοστρέφεια τιμών	Άρση σταυροειδών επιδοτήσεων μεταξύ συνδρομητών-υπηρεσιών	Αύξηση χρεώσεων αστικών κλήσεων Μείωση χρεώσεων υπεραστικών και διεθνών κλήσεων Μεγαλύτερο όφελος για υψηλές εισοδηματικές τάξεις
ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ			
Απελευθέρωση αγοράς Τιμολογιακή πολιτική	Κοστοστρέφεια τιμών	(μερική) άρση σταυροειδών επιδοτήσεων μεταξύ κατηγοριών - πελατών	Γενικές αυξήσεις τιμολογίων Υψηλότερες αυξήσεις γεωργικών τιμολογίων και χαμηλών καταναλώσεων Μικρότερες αυξήσεις σε βιομηχανική χρήση
Κοινωνική πολιτική - Υποχρεώσεις ΥΚΩ	Υποχρεώσεις Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας	Διάχυτο κόστος και επιμερισμός μεταξύ κατηγοριών χρήσης	Έμμεσες επιδοτήσεις από το διασυνδεδεμένο στο μη-διασυνδεδεμένο σύστημα και στις κατηγορίες «ευάλωτων πελατών»
ΥΔΡΕΥΣΗ - ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗ			
Τιμολογιακή πολιτική	Διαφορετικές κατηγορίες χρήσης	Σταυροειδείς επιδοτήσεις μεταξύ κατηγοριών	Έμμεσες επιδοτήσεις τιμολογίων (π.χ. χαμηλότερα για δίκτυο ενίσχυσης ΟΤΑ, αλλά υψηλή μεταπώληση)

γ. Κατανομή οφέλους και κόστους μεταξύ διαφορετικών ομάδων

Η κατανομή των θετικών επιδράσεων της ιδιωτικοποίησης μεταξύ των υψηλόβαθμων στελεχών και των ιδιωτών μετόχων σε σύγκριση με τους εργαζόμενους και τους καταναλωτές, εκτιμάται ως ετεροβαρής, υπέρ των πρώτων, στα ελληνικά δεδομένα.[342] Η ιδιωτικοποίηση επηρέασε αρνητικά το καθεστώς των «*παλαιών*» υπαλλήλων, αλλά κυρίως έπληξε τους νεοπροσληφθέντες, οι οποίοι καλύπτονται από λιγότερο ευνοϊκούς όρους εργασίας.[343] Η απασχόληση στις υπό μελέτη επιχειρήσεις σημείωσε σημαντική ποσοτική

342. Προσωπικές συνεντεύξεις.

343. Ο τρόπος απόσπασης της συναίνεσης της ΟΜΕ-ΟΤΕ για την τροποποίηση του καθεστώτος των προσληφθέντων υπαλλήλων μετά το 2006 χαρακτηρίστηκε από μερίδα των συνεντευξιασθέντων ως «αμφιλεγόμενη» συμφωνία. Για τους εργαζομένους της ΔΕΗ επίσης, η απόσχιση των Γενικών Διευθύνσεων Μεταφοράς και Διανομής και η σύσταση των αντίστοιχων θυγατρικών ΑΕ συνοδεύτηκε από σαφείς και θεσμικά κατοχυρωμένες εγγυήσεις διασφάλισης του προσωπικού το οποίο υπηρετούσε σε αυτές τις

μείωση μετά τη μετοχοποίηση και τη (μερική) αποκρατικοποίησή τους.[344] Σε επίπεδο κλάδου,[345] η πρώτη δεκαετία μετά την εισαγωγή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης (1996-2005) συνοδεύτηκε από αύξηση της συνολικής απασχόλησης στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, ωστόσο η εν λόγω τάση αντιστράφηκε το επόμενο διάστημα και κινήθηκε σε επίπεδο οριακών μεταβολών έκτοτε. Στους τομείς της ενέργειας και των δραστηριοτήτων ύδρευσης, η τάση είναι σταθερά πτωτική, ωστόσο αυτή η εξέλιξη δεν συνιστά άμεσο αποτέλεσμα του ανοίγματος των αγορών ή/και του λειτουργικού διαχωρισμού των δραστηριοτήτων, αλλά σχετίζεται κυρίως με το καθεστώς μερικής αποκρατικοποίησης και εσωτερικής αναδιάρθρωσης των ΔΕΚΟ που κυριαρχούν ή μονοπωλούν τους αντίστοιχους κλάδους (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ). Αντίστοιχη πτώση καταγράφει ο δείκτης αμοιβών των εν λόγω τομέων οικονομικής δραστηριότητας τα τελευταία χρόνια,[346] η οποία σαφώς βέβαια συνδέεται πρωτίστως με την εν γένει φθίνουσα πορεία της οικονομίας.

Σε ειδικότερο επίπεδο ανάλυσης, η εισαγωγή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης συνοδεύτηκε από ένα σύνολο *ad hoc* ευνοϊκών ρυθμίσεων για τους (ήδη υπηρετούντες) εργαζομένους των επιχειρήσεων. Ορισμένες χαρακτηριστικές προβλέψεις αφορούσαν τη δέσμευση (κρατικής) χρηματοδότησης των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών και συνταξιοδοτικών ταμείων του ΟΤΕ,[347] της ΔΕΗ[348] και του ειδικού λογαριασμού εφάπαξ του προσωπικού της ΕΥΔΑΠ,[349] τη συμμετοχή στο κόστους των εθελούσιων εξόδων (ΟΤΕ) και τη διάθεση μετοχών των επιχειρήσεων στο προσωπικό σε μειωμένη τιμή.[350] Υπό μια οπτική, οι συγκεκριμένες (*διανεμητικές* στην ουσία) πολιτικές λειτούργησαν ως μέσα διαπραγμάτευσης (ή ως «*αντάλλαγμα*») για την απόσπαση της συναίνεσης

μονάδες (Ν. 4001/2011, άρθρ.102-104, 125).

344. Βλ. αναλυτικά στοιχεία Παραρτήματος Π2.

345. Βλ. αναλυτικά στοιχεία Παραρτήματος Π7.

346. Βλ. Δελτίο Τύπου Ελληνικής Στατιστικής Αρχής 1/8/2016: Βραχυχρόνιοι Δείκτες Απασχόλησης, Ωρών Εργασίας και Αμοιβών σε Βασικούς Κλάδους της Οικονομίας Α΄ τρίμηνο 2010–Α΄ τρίμηνο 2016

347. Βλ. Ν. 2843/2000, άρθρ. 26.

348. Ν. 2773/1999 και Ν. 3175/2003. Ωστόσο η περίπτωση του Ταμείου του προσωπικού της ΔΕΗ είναι ιδιάζουσα, καθώς μέχρι το 1999 το ταμείο του προσωπικού της ΔΕΗ ανήκε στην επιχείρηση και οι εισφορές των εργαζομένων χρησιμοποιούνταν για την κάλυψη του κόστους των επενδυτικών προγραμμάτων της επιχείρησης (Προσωπικές συνεντεύξεις). Για το ζήτημα του Ταμείου Ασφάλισης του προσωπικού της ΔΕΗ βλ. επίσης Tinios 2002 και σχετικά δημοσιεύματα σε *Καθημερινή*, Οικονομική 18.7.2010 και 17.10.2010).

349. Η ρύθμιση αφορούσε το προσωπικό που υπηρετούσε στην Εταιρεία μέχρι την 25.10.1999 και προέβλεπε την κάλυψη των ελλειμμάτων του λογαριασμού από το Ελληνικό Δημόσιο, μέσω συμψηφισμού των δικαιούμενων μερισμάτων.

350. Ο Ν. 2167/1993 (άρθρο δεύτερο, παρ.14) προέβλεπε τη δυνατότητα διάθεσης μετοχών του ΟΤΕ σε υπαλλήλους και συνταξιούχους με απαλλαγή φορολόγησης. Με την ΥΑ 884/1996 (άρθρ. 7, παρ.4) προβλεπόταν δυνατότητα μεταβίβασης 1% από το ποσοστό συμμετοχής του κράτους στο ΤΑΠ-ΟΤΕ δωρεάν και απαλλασσόμενο από φόρους και επιβαρύνσεις. Στην τέταρτη φάση διάθεσης μετοχών του ΟΤΕ (1999), η τιμή διάθεσης στο προσωπικό του Οργανισμού ήταν περίπου κατά 10% χαμηλότερη από την τιμή της ενδιάμεσης προσφοράς (Πεπραγμένα ΟΤΕ 1999, σελ. 39).

του προσωπικού στη μετοχοποίηση των επιχειρήσεων και την αλλαγή των εργασιακών σχέσεων.[351] Στην περίπτωση αυτή το όφελος των «κερδισμένων» ήταν εστιασμένο (συγκεντρωμένο) και μάλλον βραχυ-μεσοπρόθεσμο, ενώ το κόστος των «χαμένων» διάχυτο και μακροπρόθεσμο.

Στους μάλλον «χαμένους» της ιδιωτικοποίησης συγκαταλέγονται οι ομάδες συμφερόντων και το δίκτυο των διανεμητικών συνασπισμών που είχε αναπτυχθεί μεταξύ του πολιτικού-κομματικού και του οικονομικού συστήματος και αποσπούσε προσόδους από τη δραστηριότητα των ΔΕΚΟ. Οι εγχώριοι προμηθευτές συνήθως ζημιώνονται τόσο από την απελευθέρωση των αγορών (Smith, 2005), όσο και από τη μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 4), ιδίως στην περίπτωση εισόδου στρατηγικού επενδυτή, όπως στην περίπτωση του ΟΤΕ (Pagoulatos 1997, σελ. 204). Ως εκ τούτου, ο περιορισμός των δυνατοτήτων άσκησης επιρροής και των φαινομένων αδιαφανών διαδικασιών οδηγεί σε μείωση του οφέλους (πρόσοδοι) που αποσπούν τα εμπλεκόμενα συμφέροντα από το σύστημα παροχής των ΥΚΩ.

Όσον αφορά τις επιχειρήσεις των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας, η απελευθέρωση των αγορών θέτει κατ'αρχάς τον ΟΤΕ και τη ΔΕΗ (ως *incumbent firms*) απέναντι σε μεγαλύτερες και ισχυρότερες επιχειρήσεις του εξωτερικού. Στο επίπεδο του ευρωπαϊκού και του διεθνούς ανταγωνισμού, είναι αμφίβολο ότι οι πρώην κρατικομονοπωλιακές επιχειρήσεις θα μπορέσουν να αναπτύξουν ανταγωνιστική δραστηριότητα και να διατηρήσουν την εσωτερική ισχύ και υψηλό μερίδιο αγοράς. Ως προς τις ειδικότερες επιπτώσεις στο πλαίσιο της εγχώριας αγοράς, ο ΟΤΕ ζημιώθηκε οικονομικά από τη λειτουργία του ανταγωνισμού κατά την πρώτη φάση,[352] ωστόσο ωφελήθηκε σε επίπεδο αξιοπιστίας και φήμης. Η Deutsche Telekom (DT) αξιοποίησε τον Όμιλο για να διεισδύσει στις τηλεπικοινωνιακές αγορές των Βαλκανικών χωρών, ενώ ο ΟΤΕ θα αποκομίσει (μακροπρόθεσμο) όφελος μάλλον σε επίπεδο μεγέθους της DT, αν και γενικώς διατυπώνεται σκεπτικισμός για τη σκοπιμότητα και την απόδοση της εξαγοράς.[353]

Στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ορισμένες ιδιωτικές επιχειρήσεις, εκμεταλλευόμενες τις ελλείψεις του συστήματος και του ρυθμιστικού πλαισίου κατά τη φάση προετοιμασίας και εισαγωγής της απελευθέρωσης, αποκόμισαν κέρδος μέσω της διαδικασίας μεταπώλησης (και φθηνότερης επαναγοράς) ηλεκτρικής ενέργειας.[354] Ωστόσο, όταν τα παρεχόμενα κίνητρα περιορίστηκαν, ορισμένες νεοεισελθείσες στην αγορά εταιρείες αποχώρησαν, χωρίς να έχουν επιδείξει ενδιαφέρον για την πραγματοποίηση μακροπρόθεσμων επενδύσεων. Επιφυλάξεις για ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ συγκεκριμένων επιχειρηματικών συμφερόντων διατυπώθηκαν επίσης κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσης

351. Προσωπικές συνεντεύξεις.

352. Π.χ. ορισμένοι ιδιώτες πάροχοι αποχώρησαν από την αγορά χωρίς να καλύψουν το κόστος χρήσης δικτύου στον ΟΤΕ.

353. Προσωπικές συνεντεύξεις.

354. Προσωπικές συνεντεύξεις.

των ρυθμίσεων της τρίτης ενεργειακής δέσμης μέτρων στην ελληνική νομοθεσία.[355]

Στην (ανα)κατανομή των παραγόμενων οφελών, σημαντικό μερίδιο κατευθύνθηκε προς το δίκτυο των επενδυτών μέσω της δυνατότητας εξαγοράς κεφαλαίων των ΔΕΚΟ σε χαμηλή τιμή πώλησης, ενώ το κράτος, ως ιδιοκτήτης, είναι αμφίβολο ότι ωφελήθηκε μακροπρόθεσμα από την παραχώρηση των μετοχών που κατείχε. Ιδίως την περίοδο μετά την εκδήλωση της κρίσης χρέους, σημαντικό μέρος των εσόδων κατευθύνθηκε στην κάλυψη των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών αναγκών και όχι σε χρήσεις με μακροχρόνιο ορίζοντα απόδοσης. Παράλληλα, εμφανές κέρδος απορροφήθηκε από το δίκτυο των ειδικών, της τεχνικής βοήθειας και των συμβουλευτικών εταιρειών που ενεπλάκησαν στη διαδικασία ιδιωτικοποίησης ή/και αναδιάρθρωσης των ΔΕΚΟ.

Ασυμμετρίες παρατηρήθηκαν τέλος στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της μετοχικής σύνθεσης και επιμέρους (συγκυριακών) συσχετισμών. Η ειδικότερη περίπτωση της (επιθετικής) εξαγοράς σημαντικού μεριδίου του ΟΤΕ από όμιλο ιδιωτικών συμφερόντων (MIG) το 2011 και η ακόλουθη μεταβίβασή του σε αρκετά υψηλότερη τιμή στη Γερμανική εταιρεία Deutsche Telekom εκτιμάται ότι απέδωσε σημαντικό (συγκεντρωμένο) οικονομικό όφελος στον ιδιωτικό όμιλο και ζημίωσε τον ΟΤΕ και το κράτος (ως μέτοχο).[356] Οι μέτοχοι της μειοψηφίας επίσης θεωρήθηκε ότι ζημιώθηκαν από τον τρόπο μεταβίβασης του μεριδίου του Ελληνικού Δημοσίου στη Deutsche Telekom.[357] Αντίστοιχες επιφυλάξεις έχουν διατυπωθεί εν όψει της προγραμματιζόμενης διάθεσης μετοχών κρατικής ιδιοκτησίας της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ, δεδομένης της παρούσης (χαμηλής) χρηματιστηριακής αξίας των επιχειρήσεων.

4.2.3 Σχέση βραχυπρόθεσμων–μακροπρόθεσμων επιπτώσεων και η πολιτική διάσταση

Η ιδιωτικοποίηση των ΥΚΩ αποτελεί μια δυναμική διαδικασία, τα αποτελέσματα της οποίας διαμορφώνονται και κρίνονται σε βάθος χρόνου και σε διαφορετικά επίπεδα επιμερισμού. Όσον αφορά τη σχέση των μακροπρόθεσμων και των βραχυπρόθεσμων επιπτώσεων, η *αποκρατικοποίηση* των ΔΕΚΟ, ως δημόσια πολιτική, εμφανίζεται πιο στοχευμένη ως προς το πεδίο εφαρμογής και τα αναμενόμενα οφέλη, ενώ η *απελευθέρωση* των αγορών συνεπάγεται ευρύτερες μεταβολές και υψηλότερο χρόνο απόδοσης.

355. Πρόκειται για τη ρύθμιση του άρθρου 197 του νόμου 4001/2011, η οποία θεωρήθηκε από ορισμένες πλευρές ότι «φωτογράφιζε» την εταιρεία Αλουμίνιον ΑΕ (Όμιλος Μυτιληναίου) [Βλ. Πρακτικά Βουλής Συνεδριάσεις ΡΠΕ΄ (26/07/2011), ΡΠΣΤ΄(27/07/2011) και ΡΠΖ΄ (28/07/2011) και σχετικά δημοσιεύματα Τύπου: *Ελευθεροτυπία* 28/07/2011, 29/07/2011, 31/07/2011].

356. Προσωπικές συνεντεύξεις.

357. Στην περίπτωση αυτή θεωρήθηκε ότι υπήρξε παράβαση των όρων της Οδηγίας 2004/25/ΕΚ, εφόσον δεν υποβλήθηκε δημόσια πρόταση.

Η εικόνα των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης, όπως συνοπτικά περιγράφηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, συμπληρώνεται στη συνέχεια με ορισμένες κρίσιμες παρατηρήσεις όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των μεταβλητών του μίκρο και του μάκρο-επιπέδου εφαρμογής και των κοινωνικών και πολιτικών τους προεκτάσεων.

Πέραν των άμεσων αποτελεσμάτων, σε επίπεδο κοινωνικής, οικονομικής και γεωγραφικής κατανομής του οφέλους, έχει υποστηριχθεί ότι η τιμολογιακή διαφοροποίηση και γενικώς η λογική του κέρδους, ως μικροοικονομικό κριτήριο, ενέχει τον κίνδυνο αποκλεισμού των μη (ή λιγότερο) κερδοφόρων τμημάτων της αγοράς (*cream skimming*) (Kolderie, 1986, σελ. 287˙ Ernst, 1994˙ Thiry, 1995β, σελ. 75-76˙ Jeannot, 1998, σελ. 66-67˙ Le Masne, 2003˙ Le Grand, 2006a). Συναφές σημείο κριτικής αποτελεί η πρακτική επιλεκτικής δραστηριοποίησης σε ορισμένα τμήματα των τομέων των ΥΚΩ, η οποία επηρεάζει την κοινωνική και γεωγραφική συνοχή (Fournier *et al.,* 2003, σελ. 49) και αντιβαίνει στη λογική της ισότητας και του δημόσιου συμφέροντος (Leray, 1994, σελ. 192-193˙ McGowan, 1995γ, σελ. 182).

Τα δεδομένα της ελληνικής περίπτωσης αντανακλούν τάση συγκέντρωσης σε επιμέρους τμήματα της αγοράς, τα οποία εμφανίζουν καλύτερες οικονομικές προοπτικές. Οι ανταγωνιστές του ΟΤΕ στη σταθερή τηλεφωνία (όπου δεν υπήρχε επιδότηση) δραστηριοποιήθηκαν αρχικώς στα (κερδοφόρα) μεγάλα αστικά κέντρα και ο ΟΤΕ πλέον αντιμετωπίζει με περισσότερο σκεπτικισμό την πραγματοποίηση επενδύσεων για την εξυπηρέτηση απομακρυσμένων (ζημιογόνων) περιοχών.[358] Ομοίως, στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, οι ιδιώτες παραγωγοί προσανατολίστηκαν στα κερδοφόρα τμήματα της αγοράς και στράφηκαν κυρίως στους εμπορικούς και βιομηχανικούς πελάτες και στις υψηλότερες καταναλώσεις και σε μικρότερο βαθμό στους (υψηλότερου κόστους) οικιακούς καταναλωτές. Η εν λόγω τάση (επιλεκτικής) συγκέντρωσης του ανταγωνισμού σε υποσύνολα της αγοράς είναι πιθανό να οδηγήσει μακροπρόθεσμα σε ασύμμετρη κατανομή των οφελών μεταξύ κατηγοριών χρήσης και γεωγραφικών περιοχών, η οποία συνήθως αποβαίνει εις βάρος των μικρών (οικιακών) καταναλωτών και της (κοστοβόρου) περιφέρειας.

Η ιδιωτικοποίηση ενδέχεται επίσης να προκαλέσει μακροπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες στα συνολικά κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά μεγέθη, όπως στη μεταβολή (επιδείνωση) των όρων εργασίας, σε ενδεχόμενη απώλεια εθνικής κυριαρχίας και στην εμφάνιση ανισοτήτων στην παροχή των υπηρεσιών (Clifford, 1993, σελ. 7-9). Επιπλέον, η τάση εστίασης στις μικροοικονομικές μεταβλητές, κυρίως δε στην προσπάθεια μείωσης του κόστους και των τιμών, όπως περιγράφηκε στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης, αποτελεί ανεπαρκές κριτήριο αξιολόγησης της απόδοσης σε μακροχρόνιο ορίζοντα και ενέχει τον κίνδυνο υποβάθμισης της σημασίας των μακροοικονομικών λειτουργιών. Για παράδειγμα, σε επίπεδο ανάπτυξης υποδομών, η πολιτική των χαμηλών χρεώσεων, ενώ

358. Προσωπικές συνεντεύξεις.

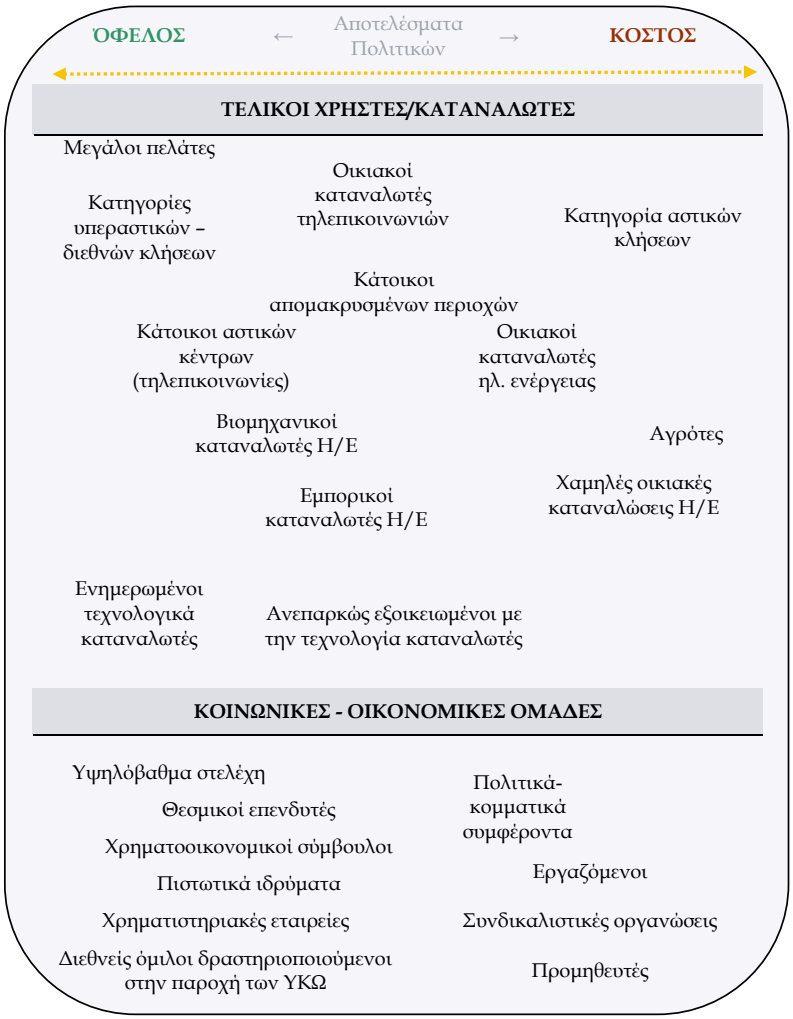
αυξάνει το πλεόνασμα του καταναλωτή, άρα λειτουργεί προς όφελος των αποδεκτών, περιορίζει τους διαθέσιμους πόρους για την πραγματοποίηση επενδύσεων και είναι πιθανό να οδηγήσει στην οικονομική συρρίκνωση των παρόχων ή στην οριακή οικονομική τους βιωσιμότητα, επιφέροντας αρνητικές μακροπρόθεσμες συνέπειες σε όρους ποιότητας, έρευνας, καινοτομίας, *κ.λπ.* Στην περίπτωση επίσης που η διασφάλιση χαμηλότερων τιμών οφείλεται στην εισαγωγή φθηνότερων υπηρεσιών από ξένες βιομηχανίες (*π.χ.* ηλεκτρική ενέργεια), το μικροοικονομικό αυτό πλεονέκτημα τίθεται υπό αμφισβήτηση, εφόσον δημιουργείται ζήτημα εξάρτησης και ασφάλειας εφοδιασμού της χώρας.

Όσον αφορά το σκέλος της αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ, η μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα δημιουργεί μακροπρόθεσμο κόστος (ως διαφυγόν όφελος) σε επίπεδο εξωτερικών επιδράσεων. Η λειτουργία των μεγάλων δημόσιων επιχειρήσεων, δεδομένων της κλίμακας της οικονομικής δραστηριότητας, της συνεισφοράς σε κρίσιμους βιομηχανικούς τομείς, του μεγέθους του πληθυσμού που συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με αυτές και λοιπών παραμέτρων, θεωρείται ως μηχανισμός παραγωγής «*θετικών εξωτερικοτήτων*» για την κοινωνία και την οικονομία, εν είδει «διάχυτου» κοινωνικού οφέλους. Το εύρος και η δυνατότητα (πολιτικής) διαχείρισης αυτών των θετικών εξωτερικών επιδράσεων περιορίζεται σημαντικά στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης και των κανόνων της αγοράς.

Τα έσοδα από την πώληση των ΔΕΚΟ συνεπάγονται βραχυπρόθεσμο δημοσιονομικό όφελος[359] και, εφόσον κατευθυνθούν προς παραγωγικές χρήσεις, δύνανται να επιφέρουν ευρύτερες θετικές επιδράσεις. Ωστόσο, αν οι εισροές χρησιμοποιηθούν κατά βάση για την κάλυψη των δημόσιων ελλειμμάτων και του χρέους (όπως ισχύει εν πολλοίς στην ελληνική περίπτωση), το άμεσο όφελος υπολείπεται της μακροπρόθεσμης απώλειας των εσόδων που θα εισέπραττε το κράτος ως ιδιοκτήτης ή μέτοχος και των αντίστοιχων δυνατοτήτων χρηματοδότησης εναλλακτικών έργων και πολιτικών. Τέλος, από τη σκοπιά της συμμετοχής ξένων επενδυτικών κεφαλαίων στις επιχειρήσεις παροχής, ιδίως στην περίπτωση στρατηγικού επενδυτή, πλέον των ζητημάτων εθνικής κυριαρχίας και ελέγχου των υποδομών, ενδέχεται να προκύψουν αντισταθμιστικές σχέσεις μεταξύ των συμφερόντων των εμπλεκόμενων χωρών.

359. Εφόσον το κράτος επιδοτούσε (άμεσα ή έμμεσα) τις ΔΕΚΟ, η ιδιωτικοποίηση μειώνει τις αντίστοιχες δαπάνες και ενδεχομένως απελευθερώνει πόρους για εναλλακτικές χρήσεις (Beesley, Littlechild 1983, σελ. 3).

Δ77. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ: «ΚΕΡΔΙΣΜΕΝΟΙ» ΚΑΙ «ΧΑΜΕΝΟΙ»



4.2.4 Εσωτερικές ιεραρχήσεις και αδυναμίες του μείγματος πολιτικής

Η περιγραφείσα κατανομή των (θετικών και αρνητικών) επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης δεν περιορίζεται σε μια διαδικασία αμιγώς τεχνικού χαρακτήρα, αλλά παράλληλα αποτελεί απόρροια συγκεκριμένων πολιτικών θεωρήσεων ως προς τη συγκριτική αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα κάθε επιλογής. Όπως και στην περίπτωση του δημόσιου καθεστώτος, το περιεχόμενο των ρυθμίσεων και ο προσδιορισμός των ομάδων των επωφελουμένων αντανακλά την εκάστοτε ιεράρχηση των (κοινωνικών/οικονομικών) αξιών και την αντίστοιχη βαρύτητα εκάστης εξ αυτών στο τελικό μείγμα πολιτικής. Ως αποτέλεσμα των εν λόγω –υποκειμενικών εν πολλοίς- αξιολογήσεων, προκύπτει η ασύμμετρη επίπτωση των θετικών και αρνητικών συνεπειών στους αποδέκτες. Στο βαθμό που οι στόχοι δεν λειτουργούν πάντα συμπληρωματικά, δημιουργώντας αντισταθμίσεις ή/και αλληλοαποκλεισμούς, σαφώς η σκοπιμότητα αλλά και η αποτελεσματικότητα των διαφοροποιήσεων υπόκειται σε σχετικοποίηση. Παράλληλα, η τελική τους επίδραση εμφανίζει πρακτικούς περιορισμούς σε όρους δυνατοτήτων εξειδικευμένης ανταπόκρισης των πολιτικών στις ομάδες στις οποίες πρωτίστως απευθύνονται.

Για παράδειγμα, η επιβάρυνση που επιβάλλεται στο σύνολο των καταναλωτών ή σε ορισμένες κατηγορίες χρήσης και εν συνεχεία (ανα)διανέμεται σε ευρεία (οικιακοί καταναλωτές) ή στοχευμένα υποσύνολα αυτών (αγρότες), αδυνατεί να ενσωματώσει και να σταθμίσει προϊούσες εσωτερικές ανισότητες, όπως τα διαφορετικά δεδομένα εισοδήματος και κατανάλωσης εντός τόσο των επωφελούμενων, όσο και των επιβαρυνόμενων ομάδων. Οι εν λόγω ρυθμίσεις εμφανίζουν τους τυπικούς περιορισμούς των μέτρων οριζόντιου χαρακτήρα ως προς τη δυνατότητα διαφοροποίησης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων κατ'αναλογία της έντασης της ανάγκης των αποδεκτών. Ωστόσο, δεδομένου του ιδιαίτερου χαρακτήρα των ΥΚΩ και των διαφορετικών (καταναλωτικών εισοδηματικών, επαγγελματικών, κ.α.) ιδιοτήτων των αποδεκτών, είναι σαφές ότι σε επίπεδο στόχευσης της δημόσιας πολιτικής, ένας ορισμένος βαθμός απόκλισης είναι αναπόφευκτος.

Συναφή ζητήματα εγείρει η επιλογή των χρησιμοποιούμενων μέσων, σε σχέση με εναλλακτικούς μηχανισμούς κατανομής του παραγόμενου κόστους και οφέλους. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η πρακτική επιδότησης των τιμών των ΥΚΩ μέσω σταυροειδών επιδοτήσεων έναντι άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων σε ομάδες πληθυσμού οι οποίες δύνανται να οριστούν βάσει πιο συγκεκριμένων κριτηρίων (π.χ. άνεργοι). Η δεδομένη επιλογή από μια σκοπιά εμφανίζει μειωμένη οικονομική αποτελεσματικότητα σε σύγκριση με τις στοχευμένες παρεμβάσεις, ωστόσο υποδηλώνει τη σχετική προτεραιότητα των καθολικών κριτηρίων και της ισότητας στην παροχή της υπηρεσίας, παρότι η σύνθεση και το επίπεδο των εισοδημάτων των καταναλωτών δεν συνιστούν ομοιογενή μεγέθη. Ο συνδυασμός ρυθμίσεων καθολικού χαρακτήρα, όπως η επιδότηση

των καταναλωτών του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος ενέργειας και στοχευμένων παρεμβάσεων, όπως το κοινωνικό τιμολόγιο για καταναλωτές χαμηλών εισοδημάτων, επιτρέπει υψηλότερο βαθμό εξειδίκευσης στο μείγμα πολιτικής και ως ένα βαθμό δύναται να βελτιώσει τις εν λόγω ελλείψεις.

Από τα παραπάνω παραδείγματα είναι εμφανές ότι τα τελικά αποτελέσματα των πολιτικών διαχείρισης των ΥΚΩ, όπως και εν γένει των δημόσιων πολιτικών, εξαρτώνται άμεσα από τον οριζόντιο ή στοχευμένο χαρακτήρα των ρυθμίσεων και το βαθμό εξειδίκευσης των κριτηρίων προσδιορισμού των επωφελούμενων ομάδων. Σαφώς, πέραν των άμεσων (ανα)διανεμητικών επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης, μια αναλυτικότερη αποτίμηση θα ήταν σκόπιμο να λαμβάνει υπ'όψιν επιπλέον παραμέτρους, όπως η συμμετρικότητα των επιδράσεων, τυχόν διαφυγόντα οφέλη και το κόστος ευκαιρίας κάθε επιλογής, οι οποίες ωστόσο υπερβαίνουν το πεδίο διερεύνησης της παρούσης μελέτης.

4.3 Προοπτικές

Οι προοπτικές εξέλιξης των αγορών των ΥΚΩ διαγράφονται διαφορετικές στους τρεις υπό μελέτη τομείς. Όσον αφορά τη δυναμική του ανταγωνισμού, η γενική εκτίμηση είναι ότι υπάρχει ένα (βέλτιστο) όριο, το οποίο αντιστοιχεί στο σχήμα ενός ρυθμιζόμενου ολιγοπωλίου. Στον τομέα της σταθερής τηλεφωνίας, η αστάθεια της πρώτης φάσης απελευθέρωσης σταδιακά εξομαλύνθηκε, δίνοντας τη θέση της σε μια πιο υγιή εικόνα αγοράς, στην οποία παρέμειναν λίγοι (σχετικώς ισχυροί) πάροχοι. Η διαφαινόμενη τάση ευνοεί περαιτέρω συγκέντρωση και ίσως αναθεώρηση της έκτασης του ανταγωνισμού στα πεδία που απαιτούν σταθερή υποδομή (χαρακτήρας φυσικού μονοπωλίου).[360] Η (υπο)αγορά σταθερής τηλεφωνίας, ως βασική υπηρεσία, πλέον δεν είναι ο κρίσιμος παράγοντας της φύσης της παροχής και το πιθανότερο είναι ότι θα υποστεί επιπλέον συρρίκνωση. Η λιανική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας εκτιμάται ότι θα ισορροπήσει αντίστοιχα σε ένα ολιγοπωλιακό σχήμα, ωστόσο ο κίνδυνος ανισορροπίας είναι ορατός, αν οι ιδιώτες πάροχοι επικεντρωθούν στην απόσπαση βραχυπρόθεσμου οφέλους, χωρίς να επενδύσουν σε τεχνογνωσία και υποδομές. Σημαντικές αλλαγές αναμένονται σε επίπεδο διάρθρωσης της αγοράς, καθώς ο ανταγωνισμός σε βάθος χρόνου εκτιμάται ότι δεν θα προσδιορίζεται τόσο από τον αριθμό των εταιρειών, αλλά από τα επιμέρους σημεία και πεδία δραστηριοποίησης (παραγωγή, παροχή), τη λειτουργική δομή των παρόχων (καθετοποιημένες επιχειρήσεις ή μεμονωμένοι παραγωγοί και προμηθευτές) και τη σύνθεση της προσφοράς (συνδυαστικές υπηρεσίες).[361]

Με κριτήριο τη φύση των υπηρεσιών, οι βασικές παροχές σταδιακά απομακρύνονται από το πλαίσιο της μεμονωμένης χρήσης και ενσωματώνονται σε συνδυαστικές

360. Προσωπικές συνεντεύξεις.
361. Προσωπικές συνεντεύξεις.

επιλογές («*πακέτα*»), οι οποίες περιλαμβάνουν υποκατάστατα και συμπληρωματικά προϊόντα. Στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η βασική υπηρεσία (σταθερή τηλεφωνία) αφορά συνήθως ένα τμήμα του προσφερόμενου «πακέτου» (*bundle*) (σταθερή, κινητή τηλεφωνία, ίντερνετ, ψηφιακή τηλεόραση, *κ.λπ.*), ενώ η ανταπόκριση στη σχετική ανάγκη είναι πλέον δυνατή (και) μέσω εναλλακτικών τρόπων. Οι τιμές και τα χαρακτηριστικά των υπηρεσιών θα διαμορφωθούν περαιτέρω συναρτήσει των ταχέως εξελισσόμενων τεχνολογικών συνθηκών και αναμένεται μεγαλύτερη διαφοροποίηση και εξειδίκευση των παροχών. Η τάση στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας κλίνει επίσης προς τη σταδιακή εξειδίκευση («*εξατομίκευση*») των συνθηκών παροχής και στην προσφορά μέσω συνδυαστικών πακέτων με άλλες υπηρεσίες και παροχές. Ωστόσο, το βασικό προϊόν στην περίπτωση της ενέργειας είναι πιο δύσκολο να υποστεί σημαντική διαφοροποίηση, καθώς εμφανίζει λιγότερο ελαστικά εμπορικά χαρακτηριστικά, ως εκ τούτου δεν αναμένεται αντίστοιχης κλίμακας μεταβολή όπως στο πεδίο των τηλεπικοινωνιών.

Εστιάζοντας στις προοπτικές των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης για τους τελικούς αποδέκτες (χρήστες/καταναλωτές), στον τομέα των τηλεπικοινωνιών οι εξελίξεις διαφαίνονται μάλλον θετικές, ενώ για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας η κυρίαρχη τάση δεν παρέχει ενδείξεις (άμεσων) θετικών μεταβολών. Δεδομένης ιδίως της σημαντικής επίδρασης της τεχνολογίας, η αγορά τηλεπικοινωνιών εμφανίζει επιπλέον δυναμική περαιτέρω ποιοτικής βελτίωσης. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, εκτιμάται ότι τα όποια θετικά αποτελέσματα για τους καταναλωτές δεν θα είναι άμεσα υπολογίσιμα ή ορατά, αλλά θα προσδιοριστούν στη βάση γενικότερων προδιαγραφών (επάρκεια ρεύματος, σταθερότητα συστήματος) και σε βάθος χρόνου. Σε αυτήν την περίπτωση, τα αναμενόμενα πιθανά οφέλη δεν εντοπίζονται τόσο σε επίπεδο τιμών, αλλά κυρίως σε όρους διαφοροποίησης της παροχής, όσον αφορά για παράδειγμα τις ώρες χρήσης ή το μείγμα της καταναλισκόμενης ενέργειας και ενδεχομένως την προσφορά συνδυαστικών πακέτων υπηρεσιών.

Στο ευρύτερο πλαίσιο των διαδικασιών σχεδιασμού και διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών, οι τάσεις της διεθνούς οικονομίας και της ευρωπαϊκής αγοράς αναμένεται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο, μετατοπίζοντας περαιτέρω τον άξονα των αποφάσεων σε εξωτερικά του εθνικού πλαισίου κέντρα και μηχανισμούς. Αντίστοιχα, τα επίπεδα που μεσολαβούν μεταξύ του εθνικού και του υπερεθνικού επιπέδου αναμένεται να διευρυνθούν. Δεδομένης της τάσης «*διεθνοποίησης*» των αγορών και των δημόσιων επιχειρήσεων (OECD, 2016), τα όρια των τομέων των ΥΚΩ είναι επίσης πιθανό να επεκταθούν προς το ευρωπαϊκό και το διεθνές πεδίο, με αμφίβολες ωστόσο προοπτικές και δυνατότητες (ανταγωνιστικής) δραστηριοποίησης του ΟΤΕ και της ΔΕΗ στην ευρωπαϊκή ή στη διεθνή αγορά.

Όσον αφορά, τέλος, το ενδεχόμενο περαιτέρω ιδιωτικοποίησης των επιχειρήσεων (ιδιοκτησιακό καθεστώς), το ήδη περιορισμένο μερίδιο του ελληνικού δημοσίου στον

ΟΤΕ πρόσφατα μεταβιβάστηκε στο ΤΑΙΠΕΔ,[362] με την προοπτική εν συνεχεία να περιέλθει στην DT, ενώ μείωση της κρατικής συμμετοχής αναμένεται και στις περιπτώσεις της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ, ωστόσο, προς το παρόν, σε μικρότερη κλίμακα. Οι σχετικές αποφάσεις θα προσδιοριστούν εν πολλοίς υπό την πίεση των δημοσιονομικών αναγκών της χώρας και τις δεσμεύσεις οι οποίες απορρέουν από τα εφαρμοζόμενα προγράμματα εξωτερικής χρηματοδότησης. Για τη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ το ζήτημα της εύρεσης στρατηγικού επενδυτή βρίσκεται μεταξύ των πιθανών σχεδίων, ενώ η προοπτική (ουσιαστικής) απελευθέρωσης των μονοπωλιακών δραστηριοτήτων ύδρευσης (υποδομές) και του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας δεν προδιαγράφεται ως πιθανό σενάριο σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα.

Στον Πίνακα Π54 συνοψίζονται ορισμένα από τα ενδεχόμενα πλεονεκτήματα και οι δυνητικοί κίνδυνοι που εμφανίζουν οι προοπτικές της εν εξελίξει διαδικασίας απελευθέρωσης των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας. Από την ενδεικτική αυτή καταγραφή προκύπτουν παράλληλα ορισμένες έμμεσες επιδράσεις στην κατανομή του οφέλους και του κόστους των πολιτικών, οι οποίες συμπληρώνουν την εικόνα των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων που περιγράφηκαν στο παρόν κεφάλαιο.

Π54. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΑΓΟΡΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ Η/Ε

ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ	ΚΙΝΔΥΝΟΙ
Δυνατότητα επιλογής Καλύτερη ποιότητα Χαμηλότερες τιμές	Επιλεκτική επίδραση ανταγωνισμού (*cream-skimming*) Κίνδυνος εμφάνισης ανισοτήτων μεταξύ αστικών (κερδοφόρων) και απομακρυσμένων περιοχών
Κοστοστρέφεια τιμών	Περιορισμός πόρων για μακροπρόθεσμες επενδύσεις
Εξειδίκευση και διαφοροποίηση υπηρεσιών Ανταπόκριση σε εξατομικευμένες ανάγκες	Προτεραιότητα στους μεγάλους πελάτες έναντι των οικιακών καταναλωτών
Εισαγωγές ΥΚΩ από χώρες χαμηλότερου κόστους	Απώλεια εθνικής κυριαρχίας - εξωτερική εξάρτηση
Μείωση τιμών για κερδοφόρες κατηγορίες και δυνατότητα διαπραγμάτευσης	Σταυροειδείς επιδοτήσεις εις βάρος των λιγότερο κερδοφόρων κατηγοριών και των ανοργάνωτων ομάδων
Βελτίωση παραγωγικότητας	Μαζικές αδειοδοτήσεις παρόχων Απώλειες οικονομιών κλίμακας
Καλύτερη επικοινωνία παρόχων – πελατών	Αδιαφάνεια τιμολόγησης και «αιχμαλωσία» ρυθμιστών
Τεχνολογία - αναζήτηση καινοτομιών	Τεχνολογικός «πληθωρισμός» Δυσκολίες κατανόησης και εξοικείωσης των αποδεκτών
Βιομηχανική αναδιάρθρωση και συνέργειες	Τάσεις συγκέντρωσης – μονοπωλίου

Πηγή: Percebois 2004 και προσωπικές απόψεις

362. Αριθ. απόφ. 260 Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΦΕΚ 3723/Β/18.11.2016).

Σύνοψη–Συμπεράσματα Β΄ μέρους

Οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ) διαμορφώθηκαν και νομιμοποιήθηκαν υπό την επίδραση διαφορετικών πιέσεων και προσδιοριστικών παραγόντων. Κεντρική θέση στη σχετική επιχειρηματολογία καταλαμβάνει η υπόθεση βελτίωσης της *απόδοσης* (*performance*) των αγορών και των επιχειρήσεων, η οποία, μεταξύ άλλων, συνδέθηκε με την προοπτική βελτίωσης της θέσης των χρηστών/καταναλωτών. Τα εφαρμοσθέντα προγράμματα ιδιωτικοποίησης μετέβαλαν σταδιακά τις δομικές και τις τεχνικές παραμέτρους του συστήματος παροχής των ΥΚΩ, ήτοι το ιδιοκτησιακό καθεστώς των ΔΕΚΟ (μετατροπή σε ΑΕ και συμμετοχή ιδιωτών μετόχων-επενδυτών), τη δομή και τους όρους λειτουργίας των αγορών (είσοδος ιδιωτικών εταιριών, ανταγωνισμός, διαχωρισμός λειτουργιών) και τη διάρθρωση των δραστηριοτήτων παραγωγής, παροχής και ρύθμισης εντός αυτών.

Παράλληλα, κυρίως ως συνέπεια των ευρωπαϊκών πολιτικών, η διαδικασία απελευθέρωσης των αγορών συνοδεύτηκε από την ποιοτική (αξιακή) αναθεώρηση των εννοιών της *κοινής ωφέλειας* και του *δημόσιου συμφέροντος*. Η έμφαση μετατοπίστηκε εν προκειμένω στη λειτουργική διάσταση και στον εμπορικό χαρακτήρα των κοινωφελών δραστηριοτήτων, οι οποίες υπήχθησαν σε ένα νέο κανονιστικό μοντέλο, τις Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κοινωνικά και πολιτικά στοιχεία των ΥΚΩ εξειδικεύτηκαν και ορίστηκαν εκ νέου υπό μια μάλλον τεχνική, μικρο-οικονομική και στοχευμένη ως προς τη συμπερίληψη μέτρων κοινωνικής πολιτικής προσέγγιση. Ως αποτέλεσμα, σε θεσμικό επίπεδο, η σχέση *κράτους–ΔΕΚΟ (αγοράς)–αποδεκτών (κοινωνίας)* απώλεσε σταδιακά το χαρακτήρα της άμεσης (πολιτικής) διαμεσολάβησης και παράλληλα διευρύνθηκε το σκέλος των εποπτικών–ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του κράτους. Σημαντική ήταν η εισαγωγή μιας ενδιάμεσης βαθμίδας ελέγχου, μέσω της συγκρότησης των Ρυθμιστικών και των Ανεξάρτητων Αρχών.

Ο τρόπος πρόσληψης των αποδεκτών στο πλαίσιο των απελευθερωμένων αγορών και των (μερικώς) αποκρατικοποιημένων ΔΕΚΟ εμφανίζει ως κεντρική αναφορά τον ιδεότυπο του *πελάτη/καταναλωτή,* αντανακλώντας την ενίσχυση των οικονομικών ιδιοτήτων και την ανάδυση νέων δικαιωμάτων, δυνατοτήτων και μηχανισμών προστασίας. Η πολιτική παροχής των ΥΚΩ διαφοροποιήθηκε σαφώς από το προηγούμενο σχήμα της ενιαίας, καθολικής και χαμηλού κόστους υπηρεσίας, ενσωματώνοντας πιο σύνθετους στόχους και εξειδικευμένες απαιτήσεις ποιότητας και ανταπόκρισης. Η απόδοση και η ένταση των αποτελεσμάτων της ιδιωτικοποίησης τεκμηριώθηκε ότι εξαρτάται εν πολλοίς από το βαθμό ανάπτυξης του ανταγωνισμού, ο οποίος διαφοροποιείται μεταξύ των τριών τομέων: σχετικά υψηλός στην αγορά σταθερής τηλεφωνίας (ολιγοπώλιο), χαμηλός στη (λιανική) αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και εξ ορισμού μονοπώλιο στις δραστηριότητες ύδρευσης. Τα εμπειρικά δεδομένα παρέχουν ενδείξεις σχετικής βελτίωσης των όρων παροχής των ΥΚΩ στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, οριακές μεταβολές στις

υπηρεσίες ύδρευσης-αποχέτευσης, ενώ η εικόνα στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας είναι μάλλον αρνητική ή τουλάχιστον ασαφής. Παράλληλα, το πεδίο πολιτικής για τις ΥΚΩ διευρύνθηκε, εισήλθαν νέοι δρώντες, ανακατανεμήθηκαν οι διαθέσιμοι πόροι και αναδιατάχθηκαν οι διαδικασίες και οι εσωτερικές σχέσεις αλληλεπίδρασης.

Η διερεύνηση της ειδικότερης κατανομής κόστους και οφέλους της ιδιωτικοποίησης ανέδειξε σημαντικές αποκλίσεις όσον αφορά τη συμμετρικότητα των αποτελεσμάτων της στους τελικούς αποδέκτες αλλά και μεταξύ διαφορετικών κοινωνικών και οικονομικών ομάδων. Η θετική επίδραση για τους πολίτες εντοπίζεται κυρίως σε επίπεδο *μίκρο-οικονομικών* μεταβλητών (επιλογή, τιμή, ποιότητα) και σε όρους δυνατοτήτων ενημέρωσης–πληροφόρησης, ενώ δεν είναι εξίσου σαφής ο τρόπος κατοχύρωσης των *κοινωνικών* και των *πολιτικών* αξιών του δημόσιου μοντέλου στο νέο πλαίσιο (*μάκρο-μεταβλητές*), αδυναμία η οποία αναδεικνύει ορισμένους σημαντικούς περιορισμούς της ιδιωτικοποίησης. Εν προκειμένω, η εξισορρόπηση των *κοινωνικών-πολιτικών* και των *οικονομικών-εμπορικών* διαστάσεων των ΥΚΩ εμφανίζεται σε σημαντικό βαθμό αμφίβολη όσον αφορά τη σύνθεση των δυνητικά συγκρουσιακών στοιχείων: δημόσιο συμφέρον–ανταγωνισμός, πολίτης–καταναλωτής και συλλογική ωφέλεια–ατομικό όφελος. Η κρίσιμη παράμετρος για την άμβλυνση των αντίρροπων τάσεων, όπως και εν γένει για την απόδοση των πολιτικών ιδιωτικοποίησης, εντοπίστηκε στην ποιότητα και την αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής λειτουργίας.

Π55. ΟΙ ΥΚΩ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΓΟΡΑ: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΟΝΤΕΛΩΝ

	ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΟΝΤΕΛΟ	ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ
ΡΟΛΟΣ ΚΡΑΤΟΥΣ	Παραγωγή-παροχή-(άμεση) ρύθμιση	Εγγύηση παροχής Γενική εποπτεία - ρύθμιση αγοράς
ΒΑΣΗ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ	Δημόσιο συμφέρον Θετική παρέμβαση κράτους Αποτυχία αγοράς	Γενικό οικονομικό συμφέρον Πλεονεκτήματα ανταγωνιστικής αγοράς Αποτυχία κράτους
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ	Κοινωνικά και πολιτικά κριτήρια Συλλογική βάση Merit goods	Οικονομικά και λειτουργικά κριτήρια Ουδέτερη - τεχνική προσέγγιση Εξειδίκευση χαρακτηριστικών ΥΚΩ Εμπορική υπηρεσία (commodity)
ΟΡΟΛΟΓΙΑ	Δημόσια Υπηρεσία Κοινή ωφέλεια Δημόσιο συμφέρον	Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος Καθολική Υπηρεσία (τηλεπικοινωνίες, Η/Ε) Υπηρεσίες «Κοινής Ωφέλειας» (Η/Ε) Υποχρεώσεις Δημόσιας Υπηρεσίας (Η/Ε)
ΔΟΜΗ & ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΜΕΩΝ	Κρατικά μονοπώλια Κάθετη ολοκλήρωση	Ανταγωνισμός Διαχωρισμός λειτουργιών
ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΠΑΡΟΧΗΣ	ΔΕΚΟ (κρατική ιδιοκτησία)	ΔΕΚΟ (μεικτό καθεστώς) Ιδιώτες πάροχοι
ΣΧΕΣΗ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ	Άμεσος έλεγχος - εποπτεία Κρατικές (δημόσιες) επιχειρήσεις	Έμμεση εποπτεία (κλάδου - αγοράς) Εισηγμένες ΑΕ
ΑΡΧΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ - ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΑΠΟΔΕΚΤΩΝ	Συλλογικές ανάγκες Καθολική πρόσβαση Ισότητα Κοινωνική δικαιοσύνη Αναδιανομή	Εξειδικευμένη ανταπόκριση Καθολική υπηρεσία Ποιότητα, Επιλογή Πληροφόρηση Διαδικασίες αποζημίωσης
ΣΤΟΙΧΟΙ - ΑΠΟΣΤΟΛΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ	Κάλυψη ζήτησης (ποσοτικό κριτήριο) Παροχή υπηρεσιών σε χαμηλές τιμές Συνδυασμός κοινωνικών - οικονομικών στόχων	Εμπορικοί στόχοι - οικονομική απόδοση Πραγματοποίηση κερδών Απόδοση κεφαλαίων (μέτοχοι)
ΙΔΕΟΤΥΠΟΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ	Χρήστης	Πελάτης/Καταναλωτής
ΣΧΕΣΗ ΠΟΛΙΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ	Μονοπωλιακή σχέση Εσωστρέφεια - «κλειστό» σύστημα Αδυναμία επιλογής και εξόδου	Προσανατολισμός στον πελάτη Εξωστρέφεια Δυνατότητα επιλογής και εξόδου
ΦΥΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	Βασική υπηρεσία Μεμονωμένη παροχή	Πακέτα υπηρεσιών (συνδυαστικές υπηρεσίες) Υποκατάστατα και συμπληρωματικά προϊόντα
ΤΙΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	Απόκλιση από το (οριακό) κόστος Σταυροειδείς επιδοτήσεις Κεντρική ρύθμιση - χαμηλές χρεώσεις	Κοστοστρέφεια (σύνδεση τιμών με κόστος υπηρεσιών) Περιορισμός έμμεσων επιδοτήσεων Διακριτές χρεώσεις
ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	Στοιχειώδεις προδιαγραφές Ομοιομορφία - ενιαίες παροχές	Δείκτες ποιότητας Εξειδίκευση - διαφοροποίηση υπηρεσιών
ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	Κράτος (κεντρική διοίκηση) Δικαστήρια	Κράτος (κεντρικές και αποκεντρωμένες δομές) Ρυθμιστικές Αρχές Ανεξάρτητες Αρχές Δικαστήρια
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	Χαμηλές τιμές Καθολική πρόσβαση Σταυροειδείς επιδοτήσεις Θετικές εξωτερικότητες	Καθολική Υπηρεσία Υπηρεσίες «Κοινής ωφέλειας» (Η/Ε) Στοχευμένα μέτρα κοινωνικού χαρακτήρα
ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ	Ανασυγκρότηση Εκδημοκρατισμός	Εκσυγχρονισμός Εξευρωπαϊσμός
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ-ΛΟΓΟΔΟΣΙΑ ΔΕΚΟ	Πολιτικός - κυβερνητικός έλεγχος Κοινωνικοποίηση	Μετοχικός έλεγχος Εταιρική Διακυβέρνηση

Γενικά συμπεράσματα

Στο επίκεντρο της ανάλυσης του παρόντος βιβλίου βρέθηκαν οι επιπτώσεις των πολιτικών ιδιωτικοποίησης στους πολίτες, με αναφορά τους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ). Εκκινώντας από τη διερεύνηση των αξιακών μετασχηματισμών της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας, ως βάσης νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών, το πεδίο μελέτης κάλυψε σε θεωρητικό και εμπειρικό επίπεδο τη διαδικασία της σταδιακής απόσπασης των κοινωφελών δραστηριοτήτων από τη σφαίρα του κράτους και της μερικής ή ολικής μεταφοράς τους στο πεδίο της αγοράς. Το αναλυτικό σχήμα εστίασε στη σχέση κράτους–αγοράς–πολιτών και οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης στους πολίτες εξειδικεύτηκαν βάσει διακριτών (μίκρο/μέσο/μάκρο) κριτηρίων προσδιορισμού των αποτελεσμάτων των πολιτικών σε κοινωνικούς και οικονομικούς όρους. Οι θεωρητικές υποθέσεις ελέγχθηκαν εμπειρικά μέσω της συγκριτικής αποτίμησης των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στους τομείς των τηλεπικοινωνιών, της ηλεκτρικής ενέργειας και των υπηρεσιών ύδρευσης.

Η προσέγγιση των ζητημάτων αναπτύχθηκε με τρόπο συμμετρικό στα δύο μέρη της ανάλυσης, αποτυπώνοντας τις ερευνητικές μεταβλητές υπό το καθεστώς των κρατικών μονοπωλίων (Μέρος Α΄) και στα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης (Μέρος Β΄). Στο Μέρος Α΄ περιγράφηκε και αναλύθηκε η εμπειρία λειτουργίας του μοντέλου δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ. Στο εν λόγω πλαίσιο η παρέμβαση του κράτους τεκμηριώθηκε και νομιμοποιήθηκε κατ᾽αρχήν στη βάση ευρύτερων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών σκοπιμοτήτων, με σημείο αναφοράς το δημόσιο συμφέρον. Η μεταπολεμική ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και των δημόσιων (κοινωφελών) επιχειρήσεων αντανακλούσε εν προκειμένω τη λογική της *θετικής* παρέμβασης του κράτους στην κοινωνική και την οικονομική σφαίρα και μια συγκεκριμένη αντίληψη για τη σχέση κράτους–κοινωνίας–αγοράς.

Συναφώς, οι δραστηριότητες κοινής ωφέλειας οργανώθηκαν σε κρατικομονοπωλιακή βάση, υπαγόμενες στον άμεσο έλεγχο του πολιτικού συστήματος. Η θέση και τα δικαιώματα των αποδεκτών, οι όροι παροχής των ΥΚΩ και η σχέση κράτους–ΔΕΚΟ–πολιτών προσδιορίστηκαν εν πολλοίς με πολιτικά και κοινωνικά κριτήρια. Η πρακτική εφαρμογή αντιστοιχούσε στην καθολική πρόσβαση του πληθυσμού σε βασικές υπηρεσίες ενιαίων προδιαγραφών και χαμηλού κόστους, χωρίς δυνατότητα *επιλογής* ή *εξόδου,* κατ᾽αναλογία της προσέγγισης των ΥΚΩ με όρους συλλογικής διαχείρισης. Ωστόσο, η εμπειρία εφαρμογής του δημόσιου μοντέλου κατέδειξε σημεία αποπροσανατολισμού από τις κανονιστικές του προδιαγραφές, καθώς συχνά η κατανομή του οφέλους και του κόστους των πολιτικών δεν ανταποκρινόταν στις αρχές της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος.

Στο Μέρος Β΄ περιγράφηκε και αναλύθηκε η διαδικασία μετασχηματισμού του πλαισίου πολιτικής για τις ΥΚΩ υπό την επίδραση των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης. Με αφετηρία τα μέσα της δεκαετίας του 1990, συναρτήσει διαφορετικών παραγόντων

και συνθηκών, κυρίαρχη τάση αποτέλεσε η (ποσοτική) υποχώρηση του κράτους και η ενίσχυση των στοιχείων της αγοράς και του ιδιωτικού τομέα. Οι υπό μελέτη ΔΕΚΟ σταδιακά μετοχοποιήθηκαν και (μερικώς) αποκρατικοποιήθηκαν, οι τομείς των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας άνοιξαν στον ανταγωνισμό, ορισμένες από τις λειτουργίες παραγωγής και παροχής διαχωρίστηκαν και παράλληλα συγκροτήθηκαν νέες δομές και θεσμοί ρύθμισης. Σημαντικές ποιοτικές μεταβολές συντελέστηκαν σε επίπεδο αρχών και κριτηρίων προσδιορισμού της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος, με κρίσιμο σημείο την τεχνικά-οικονομικά προσανατολισμένη αναδιατύπωση των αξιακών παραμέτρων και την επικέντρωση στη λειτουργική διάσταση των κοινωφελών δραστηριοτήτων.

Η αναπροσαρμογή των ορίων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα στους τομείς των ΥΚΩ μετέβαλε παράλληλα τη θέση και τα δικαιώματα των πολιτών (αποδεκτών) απέναντι στους δύο πόλους του συστήματος (κράτος-αγορά). Το κυρίαρχο υπόδειγμα δείχνει στροφή προς τα χαρακτηριστικά του οικονομικού δρώντα-καταναλωτή και συνοδεύεται από την τάση απο-πολιτικοποίησης των μηχανισμών διαχείρισης και παροχής των κοινωφελών υπηρεσιών. Οι εν λόγω μεταβολές καταδείχθηκε ότι τείνουν να δημιουργούν δυνητικές ασυμβατότητες και συχνά δυσκολία εξισορρόπησης των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών διαστάσεων του πλαισίου πολιτικής για τις ΥΚΩ. Η αποτίμηση των εμπειρικών επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης επιβεβαίωσε εν πολλοίς αυτήν την υπόθεση, εντοπίζοντας διαφορετικού τύπου ασυμμετρίες, ανισότητες και επιμέρους αποκλίσεις στην κατανομή του οφέλους και του κόστους των ασκούμενων πολιτικών, τόσο σε σχέση με το δημόσιο καθεστώς, όσο και αυτοτελώς στις συνθήκες των υφιστάμενων μεικτών σχημάτων διαχείρισης των ΥΚΩ.

Υπό το πρίσμα των κεντρικών ερωτημάτων που τέθηκαν στην εισαγωγή του βιβλίου, διατρέχοντας συνολικά την πορεία μετάβασης από τα κρατικά μονοπώλια στα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης, προέκυψαν ορισμένα κρίσιμα συγκριτικά ευρήματα που επιτρέπουν την εξαγωγή και τη διατύπωση ευρύτερων θέσεων. Κατ'αρχάς, η ιδιωτικοποίηση επέφερε σημαντικές *αξιακές* και *δομικές-λειτουργικές* αναπροσαρμογές στη συγκρότηση και τη λειτουργία του συστήματος παροχής των ΥΚΩ, στους όρους παρέμβασης του κράτους και στα αντίστοιχα κριτήρια σχεδιασμού και νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Η αλλαγή υποδείγματος αποτυπώθηκε συμβολικά στη μεταβολή του πλαισίου απόδοσης και νοηματοδότησης της κεντρικής παραμέτρου: από τη *δημόσια/κοινωφελή υπηρεσία* στην *υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος* (α). Παράλληλα, αναπροσδιορίστηκε η θέση των πολιτών ως χρηστών/καταναλωτών απέναντι στο σύστημα παροχής των ΥΚΩ και εντός του ευρύτερου πεδίου πολιτικής και των σχέσεων με το κράτος και την αγορά. Τα εμπειρικά δεδομένα κατέδειξαν ότι οι εν λόγω αναδιατάξεις οδήγησαν σε μια ασύμμετρη (ανα)κατανομή του οφέλους και του κόστους των ασκούμενων πολιτικών, ενώ παράλληλα εντοπίστηκαν ενδείξεις επιμέρους αντισταθμίσεων μεταξύ των κοινωνικών και των οικονομικών τους συνεπειών (β).

α. Από την κοινή ωφέλεια στο γενικό οικονομικό συμφέρον

Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης τεκμηριώθηκε ότι υπερβαίνουν σαφώς το όριο μιας δομικής και λειτουργικής προσαρμογής του συστήματος παροχής των ΥΚΩ και επηρεάζουν τις ευρύτερες αξιακές παραδοχές και τις παραμέτρους νομιμοποίησης των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών. Η περιγραφείσα μετάβαση από το καθεστώς των κρατικών μονοπωλίων στο υφιστάμενο σχήμα των απελευθερωμένων αγορών και των (μερικώς) αποκρατικοποιημένων ΔΕΚΟ συνοδεύτηκε από τη μεταβολή ορισμένων κρίσιμων ποιοτικών χαρακτηριστικών του πλαισίου πολιτικής. Σε επίπεδο θεωρητικών αναφορών, το (γαλλικό/λατινικό) μοντέλο της *δημόσιας υπηρεσίας* και του παρεμβατικού κράτους υποχώρησε ως αποτέλεσμα της επικράτησης των (ευρωπαϊκής προέλευσης) *υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος* και των ανταγωνιστικών αγορών. Συνυπολογιζομένων των περιορισμών των θεωρητικών μοντέλων (ως ιδεατών τύπων), τα σημεία της μετάβασης συνδέθηκαν με τις σταδιακές προσαρμογές του περιεχομένου των δημόσιων πολιτικών μέσω της επανιεράρχησης των *κοινωνικών-πολιτικών* και των *οικονομικών-εμπορικών* παραμέτρων.

Πέραν της αλλαγής της χρησιμοποιούμενης ορολογίας, η διαδικασία μετάβασης από την υπηρεσία *κοινής ωφέλειας* στην υπηρεσία *γενικού οικονομικού συμφέροντος* τεκμηριώθηκε ότι επέφερε βαθύτερες αναθεωρήσεις στο περιεχόμενο και στις αξιακές διαστάσεις των αρχών στις οποίες είχε θεμελιωθεί το μοντέλο της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ. Τα κριτήρια προσδιορισμού απέκτησαν κατά βάση λειτουργικό, ουδέτερο και τεχνικά προσανατολισμένο χαρακτήρα, εστιάζοντας στη φύση και στο περιεχόμενο των υπηρεσιών και λιγότερο στις πολιτικές και ευρύτερα κοινωνικο-οικονομικές παραμέτρους που ενέχει η διαδικασία παροχής τους. Η ρητορική των πολιτικών ιδιωτικοποίησης επενδύθηκε με μια μάλλον τεχνική ορολογία περί μεταρρύθμισης και περιορισμού του δημόσιου τομέα, ενώ ο χώρος της κρατικής παρέμβασης (ανα)οριοθετήθηκε συναρτήσει πρωτίστως των αναγκών λειτουργίας της αγοράς και λιγότερο των απαιτήσεων μιας *θετικού* τύπου παρέμβασης. Όσον αφορά τους μηχανισμούς εφαρμογής, στο νέο πλαίσιο η έμφαση μετατοπίστηκε στα τελικά αποτελέσματα του συστήματος, ιδίως στο σκέλος της ρύθμισης της αγοράς, ενώ μικρότερη προσοχή αποδίδεται στα ζητήματα ιδιοκτησίας ή (εσωτερικής) λειτουργίας των συμμετεχόντων σε αυτή.

Σε δεύτερη ανάγνωση, οι συνεπαγόμενες ποιοτικές μεταβολές στο επίπεδο διασύνδεσης του δημόσιου συμφέροντος με την έκταση της κρατικής παρέμβασης ανέδειξαν μια δέσμη κρίσιμων -και μάλλον αναγκαίων- αναθεωρήσεων: Πρώτον, άρθηκε η (εν πολλοίς απλουστευτική) ταύτιση της δημόσιας ιδιοκτησίας με την κοινωφελή λειτουργία. Δεύτερον, προσδιορίστηκαν και εξειδικεύτηκαν οι έννοιες του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας στο πλαίσιο μιας πιο στοχευμένης και ενιαίας προσέγγισης, ωστόσο συχνά με υπέρμετρη αναφορά στους κανόνες λειτουργίας της αγοράς και σημαντικές ελλείψεις που ήδη επισημάνθηκαν. Τρίτον, η μετατόπιση του συστήματος παροχής των

ΥΚΩ από το επίπεδο της κρατικομονοπωλιακής επιχείρησης σε αυτό της ανταγωνιστικής αγοράς ενίσχυσε τις απαιτήσεις ελέγχου και εποπτείας, με αποτέλεσμα η τάση (ποσοτικού) περιορισμού του άμεσου πολιτικού ελέγχου να συνοδευτεί από μια αντίρροπη απαίτηση (ποιοτικής) διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων και του πεδίου ευθύνης των ρυθμιστικών λειτουργιών, σχετικοποιώντας την υπόθεση της «υποχώρησης» του κράτους.

Ωστόσο, στο υφιστάμενο πλαίσιο των *υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος* κατεδείχθη ότι η συμπερίληψη των στοιχείων του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας αντιστοιχεί σε μια αρκετά περιορισμένη -και ενδεχομένως ανεπαρκή- εκδοχή δημόσιας υπηρεσίας. Οι διασφαλίσεις που παρέχει το σύστημα προδιαγράφονται κυρίως σε επίπεδο μικρο-μεταβλητών (πρόσβαση, τιμή, ποιότητα), ενώ συχνά τα στοιχεία που συνδέονται με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας αντιμετωπίζονται ως δυνητικοί παράγοντες στρέβλωσης του ανταγωνισμού, ο οποίος έχει μετατοπιστεί στο επίκεντρο των ρυθμιστικών στόχων και των προδιαγραφών λειτουργίας των αγορών. Αντίστοιχα, τα συλλογικά κριτήρια, οι προβλέψεις δημοκρατικής λογοδοσίας και οι δυνατότητες άσκησης (ευρείας) αναδιανομής και κοινωνικής πολιτικής μέσω των μηχανισμών παροχής των ΥΚΩ σταδιακά εκλείπουν. Στην πράξη, ο τρόπος σύνθεσης και πρακτικής εξισορρόπησης των αρχών του γενικού συμφέροντος και των κανόνων του ανταγωνισμού φάνηκε ότι εμφανίζεται μάλλον ασαφής και συχνά ασύμβατος ως προς τις εκατέρωθεν επιδιώξεις.

β. Το πρόσημο και η κατεύθυνση των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης

Οι κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις των πολιτικών για τις ΥΚΩ εμφανίζουν ασύμμετρο χαρακτήρα και διαφοροποιήσεις τόσο στα (εν εξελίξει) δεδομένα της ιδιωτικοποίησης, όσο και σε σύγκριση με το προηγούμενο καθεστώς της δημόσιας διαχείρισης. Με σημείο αναφοράς τους πολίτες, τα εμπειρικά ευρήματα δεν αντιστοιχούν σε σταθερές και συμμετρικές προσαρμογές. Τα αποτελέσματα της ιδιωτικοποίησης υπόκεινται σε σημαντική διαβάθμιση ως προς την ένταση και την κατεύθυνση των αλλαγών, ενώ ο χρόνος ενσωμάτωσης και απόδοσης των αντίστοιχων ρυθμίσεων διαφέρει. Επιπλέον, το καθαρό πρόσημο των μεταβολών συχνά διακρίνεται δύσκολα, εφόσον συνυπολογιστούν οι διαφορετικές παράμετροι που υπεισέρχονται στις διαδικασίες διαμόρφωσης των τελικών αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών.

Με αναφορά τα τρία επίπεδα του σχήματος διερεύνησης των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης στους πολίτες,[363] η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε τις ακόλουθες τάσεις: Σε επίπεδο *μίκρο-μεταβλητών* (επιλογή, τιμή, ποιότητα, ενημέρωση, εξυπηρέτηση), η γενική εκτίμηση είναι μάλλον θετική στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, ενώ στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας τα μέχρι στιγμής δεδομένα δείχνουν επιδείνωση

363. Βλ. Εισαγωγή, κεφ. γ.

ή στασιμότητα των αντίστοιχων παραμέτρων. Εν συντομία, η θέση των αποδεκτών βελτιώθηκε σε όρους δυνατοτήτων *επιλογής* και *εξόδου* στις τηλεπικοινωνίες, όπου σημειώθηκε επίσης ποιοτική βελτίωση και γενική μείωση των τιμών. Οι χρεώσεις της ηλεκτρικής ενέργειας κατέγραψαν σημαντικές αυξήσεις, ενώ οι ποιοτικές προδιαγραφές της υπηρεσίας δεν εμφάνισαν σημαντική μεταβολή. Στο τομέα των υπηρεσιών ύδρευσης δεν παρατηρήθηκαν μεγάλης κλίμακας αλλαγές αλλά, κυρίως, οριακές προσαρμογές των υφιστάμενων μεγεθών.

Σε επίπεδο *μέσο-μεταβλητών*, καθαρό όφελος υπήρξε στο πεδίο των μηχανισμών προστασίας των δικαιωμάτων και σε όρους βελτίωσης της διαφάνειας και της πληροφόρησης των πολιτών και στους τρεις υπό μελέτη τομείς. Σημαντική για αυτήν την εξέλιξη ήταν η λειτουργία των ρυθμιστικών και των ανεξάρτητων Αρχών και η διεύρυνση των δυνατοτήτων του διαδικτύου. Αντιθέτως, η επίδραση της ιδιωτικοποίησης στις μεταβλητές του *μάκρο-επιπέδου* (ισότητα, αναδιανομή, κοινωνική δικαιοσύνη, συμμετοχή) εκτιμάται μάλλον αρνητική και εμφανίζεται πιο ασαφής, καθώς δεν αφορά τόσο τις άμεσες επιπτώσεις αλλά κυρίως τον κίνδυνο μη-συμπερίληψης ή περιθωριοποίησης ορισμένων θεμελιωδών αξιών στα δεδομένα της ιδιωτικής διαχείρισης των ΥΚΩ. Οι αιτίες εντοπίστηκαν κυρίως στη συχνά ασύμβατη λογική της αγοράς και του ανταγωνισμού με τις απαιτήσεις του δημόσιου συμφέροντος. Οι τυπικές προδιαγραφές της Καθολικής Υπηρεσίας και των υποχρεώσεων «Κοινής Ωφέλειας» τεκμηριώθηκε ότι σε περιορισμένο βαθμό διασφαλίζουν τις σχετικές προϋποθέσεις, ενώ οι ενεχόμενοι κίνδυνοι καθίστανται πιο άμεσοι στην πλευρά των αδύναμων κοινωνικών ομάδων.

Η επίδραση της ιδιωτικοποίησης εμφανίστηκε διαφοροποιημένη όχι μόνο μεταξύ των εμπλεκόμενων ομάδων και δρώντων του πεδίου πολιτικής για τις ΥΚΩ, αλλά και με αναφορά το ειδικότερο κοινωνικο-οικονομικό προφίλ των τελικών αποδεκτών. Ως γενική τάση, οι θετικές συνέπειες είναι συνήθως περισσότερο άμεσες και εμφανείς για τους μεγάλους πελάτες και τις ισχυρές ομάδες. Από την άλλη πλευρά, οι ευάλωτοι χρήστες/καταναλωτές φάνηκε ότι διαθέτουν περιορισμένες δυνατότητες αξιοποίησης των πλεονεκτημάτων της ιδιωτικοποίησης και κατά κανόνα υφίστανται σημαντικό μέρος των αρνητικών της συνεπειών. Αρνητική εκτιμάται επίσης η επίπτωση της ιδιωτικοποίησης στις ομάδες των αποδεκτών οι οποίες απολάμβαναν όρους παροχής μέσω (πολιτικά προσδιορισμένης) αναδιανομής και ρυθμίσεων ευρύτερα κοινωνικού χαρακτήρα, καθώς οι δυνατότητες χρησιμοποίησης των ΔΕΚΟ ως εργαλείων άσκησης πολιτικής και εν γένει παρέμβασης στη λειτουργία των τομέων σταδιακά περιορίζονται, κατ' αναλογία του βαθμού αποκρατικοποίησης και των περιορισμών που θέτουν οι κανόνες του ανταγωνισμού.

Περαιτέρω, η ιδιωτικοποίηση φαίνεται ότι οδήγησε σε αντίρροπες μετακινήσεις του κέντρου βάρους των πολιτικών εντός των τριών επιπέδων, συναρτήσει της ισορροπίας μεταξύ των *οικονομικών-εμπορικών* και των *κοινωνικών-πολιτικών* παραμέτρων. Οι επισημανθείσες διαφοροποιήσεις ανάμεσα στις τρεις μελέτες περίπτωσης παρέχουν

σχετικές ενδείξεις: όσο ο βαθμός ενσωμάτωσης της ιδιωτικοποίησης αυξάνεται, οι *οικονομικά* προσανατολισμένες μεταβλητές τείνουν να μετακινούνται από το *μάκρο* επίπεδο (γενική ευημερία, ανάπτυξη-μεγέθυνση, ενίσχυση βιομηχανίας, αντιπληθωριστική πολιτική, πολιτική απασχόλησης) στο *μίκρο* επίπεδο (απόδοση, κερδοφορία, αποδοτικότητα, ικανοποίηση στοχευμένων κατηγοριών πελατών και μετόχων). Αντιστρόφως, ορισμένες κρίσιμες μεταβλητές που σχετίζονται με τις *κοινωνικές* διαστάσεις των ΥΚΩ μετατοπίζονται από το *μίκρο* επίπεδο (τεχνητά χαμηλές τιμές, σταυροειδείς επιδοτήσεις) στο *μάκρο* επίπεδο (κοινωνική και εδαφική συνοχή, καθολική–ισότιμη πρόσβαση), ιδίως ως συνέπεια της αλλαγής του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των αγορών υπό την πίεση εξωτερικών δεσμεύσεων (ΕΕ).

Η συγκριτική επίδραση των επιμέρους στοιχείων του μείγματος πολιτικής της ιδιωτικοποίησης, ήτοι της *μετοχοποίησης-αποκρατικοποίησης* των ΔΕΚΟ και της *απελευθέρωσης-αναδιάρθρωσης* των τομέων, στην πράξη εμφανίζει σχετική διαβάθμιση, με σαφώς ισχυρότερη την επιρροή της δεύτερης παραμέτρου. Η αποτελεσματική ρύθμιση των αγορών φάνηκε εν προκειμένω ότι αποτελεί την κρίσιμη προϋπόθεση για την απόδοση των θετικών αποτελεσμάτων της ιδιωτικοποίησης για τους πολίτες, ενώ η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ δεν συνιστά από μόνη της ικανή συνθήκη, σε αρκετές δε περιπτώσεις επιφέρει αντίθετα αποτελέσματα, εφόσον δεν συνδυαστεί με επαρκείς θεσμικές εγγυήσεις. Σε αυτό το σημείο εντοπίστηκε μια (ακόμα) απόκλιση όσον αφορά την ένταση και τη στόχευση των εσωτερικών κινήτρων σχεδιασμού και διαμόρφωσης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης, καθώς η έμφαση συχνά δόθηκε στη βραχυπρόθεσμη είσπραξη εσόδων από την πώληση μετοχών των επιχειρήσεων και σε μικρότερο βαθμό στην ικανοποίηση μακροπρόθεσμων απαιτήσεων αποτελεσματικότητας και ποιότητας λειτουργίας των τομέων. Ως προς το σκέλος της απελευθέρωσης και της προσαρμογής του ρυθμιστικού πλαισίου, σημαντική ήταν επίσης η επίδραση της αλληλοεξαρτώμενης διαδικασίας του *εξευρωπαϊσμού* στην πορεία μετασχηματισμού των πολιτικών και των όρων λειτουργίας των τομέων των ΥΚΩ, παρότι δεν αποτέλεσε αυτοτελώς αντικείμενο διερεύνησης της παρούσης μελέτης.

Στο εσωτερικό επίπεδο λειτουργίας της δημόσιας πολιτικής, ως διακριτής διαδικασίας, τα εμπειρικά δεδομένα αποτύπωσαν αποκλίσεις σε τρία (τουλάχιστον) επίπεδα μεταξύ: επίσημων και υπόρρητων στόχων, θεσμικών προδιαγραφών και πρακτικής εφαρμογής και αναμενόμενων και πραγματικών αποτελεσμάτων. Οι αδύναμοι θεσμοί, οι παρεμβάσεις του πολιτικού-κομματικού μηχανισμού και η λειτουργία των διασυνδεδεμένων ομάδων συμφερόντων κατέδειξαν ορισμένους από τους περιορισμούς εφαρμογής των πολιτικών για τις ΥΚΩ. Παράλληλα, παρείχαν μια βάση ερμηνείας της ενδεχόμενης εκτροπής από τους επίσημους στόχους και των παρατηρηθεισών ασυμμετριών στην κατανομή του παραγόμενου οφέλους και κόστους. Η ένταση των εν λόγω στρεβλώσεων εμφανίστηκε υψηλή στα δεδομένα του δημόσιου μοντέλου, ενώ στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης, παρότι δεν εκλείπουν αντίστοιχες εκδηλώσεις, οι διαφαινόμενοι κίνδυνοι και

οι παράγοντες απόκλισης σχετίζονται με ειδικότερες αδυναμίες της πολιτικής διαδικασίας και ελλείψεις ρυθμιστικής φύσης. Και στις δύο περιπτώσεις, η επιμεριστική λογική διαχείρισης του παραγόμενου οφέλους συναρτήσει πρακτικών «διανεμητικού» τύπου εντοπίστηκε και επισημάνθηκε κυρίως με αναφορά ομάδες συμφερόντων οι οποίες διατηρούν προνομιακή πρόσβαση στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα.

Παρότι η θεωρητική και εμπειρική αντιπαραβολή του καθεστώτος των κρατικών μονοπωλίων με το τρέχον πλαίσιο της (μερικής ή ολικής) ιδιωτικοποίησης ανέδειξε αμφότερα κινδύνους αποπροσανατολισμού του συστήματος παροχής των ΥΚΩ από τα κριτήρια του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας, εξαιρετικά κρίσιμη είναι η παρατήρηση ότι αυτοί εκκινούν από σαφώς διαφορετική αφετηρία. Οι διαπιστωθείσες στρεβλώσεις στο πλαίσιο του δημόσιου μοντέλου συνδέονται κυρίως με τον τρόπο λειτουργίας και παρέμβασης του πολιτικού συστήματος, παρά με τις κανονιστικές (αξιακές και τεχνικές) προδιαγραφές του μοντέλου. Αντίθετα, οι κίνδυνοι της ιδιωτικοποίησης απορρέουν πρωτίστως από τα εγγενή χαρακτηριστικά λειτουργίας του προτύπου και την ασαφή δυνατότητα ενσωμάτωσης ορισμένων ευρύτερα κοινωνικο-οικονομικών διαστάσεων των ΥΚΩ στη λογική της αγοράς. Ως εκ τούτου, κάθε μοντέλο απαιτεί διαφορετικές διασφαλίσεις και μηχανισμούς παρέμβασης προκειμένου να περιοριστούν οι ενδεχόμενες εκτροπές των ασκούμενων (κρατικών και αγοραίων) λειτουργιών από τα κριτήρια του δημόσιου συμφέροντος.

Ενδιαφέρον εύρημα αποτελεί επίσης το ότι τα δύο μοντέλα, παρότι εκκινούν από εμφανώς αποκλίνουσες τυπικές και ουσιαστικές παραδοχές, στην πράξη τείνουν να εμφανίζουν συμμετρικές αδυναμίες: από τη γραφειοκρατική εσωστρέφεια στον αυτοαναφερόμενο μηχανισμό της αγοράς,[364] από τις ελλείψεις του αντιπροσωπευτικού συστήματος στους περιορισμούς της ατομικής δράσης και από την ασφυκτική εκδοχή πολιτικού ελέγχου στην αμφίβολη αγοραία ευθύνη. Υπό αυτήν την οπτική, καθίσταται σαφές ότι η θέση και τα δικαιώματα των πολιτών διακυβεύονται τόσο από την κρατική όσο και από την αγοραία αυθαιρεσία απέναντι στη συνθήκη διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος. Ωστόσο, η κατανομή των επιπτώσεων των πολιτικών προσδιορίζεται μέσω διαφορετικών μηχανισμών και διαδικασιών στα δύο μοντέλα. Παράλληλα, το τελικώς θετικό ή αρνητικό πρόσημο των αποτελεσμάτων τους επιδέχεται συχνά διαφορετικές αναγνώσεις και συναρτάται, μεταξύ άλλων, με τις εσωτερικές ιεραρχήσεις και προτεραιότητες του μείγματος πολιτικής, τις ειδικότερες συνθήκες εφαρμογής και τον τρόπο συγκρότησης των επιμέρους κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων εντός κάθε τομέα.

364. *Βλ.* και Σπανού, 2000, σελ. 500.

γ. Κριτικές και τελικές παρατηρήσεις

Η ανάλυση των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης ανέδειξε τη συνθετότητα του ζητήματος και την ανάγκη υπέρβασης του διχοτομικού σχήματος *δημόσιο ή ιδιωτικό*. Η αντιπαραβολή των «αποτυχιών» της αγοράς και της κρατικής παρέμβασης καταλήγει μάλλον σε μια αποπροσανατολιστική αντιπαράθεση περιγραφικών σχημάτων, αφήνοντας ταυτόχρονα περιθώρια παρερμηνείας, εξαιτίας της απόστασης μεταξύ των θεωρητικών (ιδεο)τύπων και των πρακτικών εκδηλώσεών τους. Άλλωστε, οι διαχωριστικές γραμμές καθίστανται πλέον δυσκολότερα εντοπίσιμες, καθώς οι πραγματικές συνθήκες άσκησης των πολιτικών για τις ΥΚΩ παραπέμπουν σε μεικτά πρότυπα οργάνωσης των αντίστοιχων πεδίων και δραστηριοτήτων, με εκατέρωθεν αναφορές στο κράτος και την αγορά. Ωστόσο, η τάση αποδιαφοροποίησης των ορίων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα δεν σημαίνει (και) την εξάλειψη των μεταξύ τους αντιθέσεων. Αντιθέτως, καθιστά ακόμα πιο δύσκολη τη διαδικασία εξισορρόπησης των επιμέρους (εν δυνάμει αντιφατικών) λογικών και στοχεύσεων: ισότητα, κοινωνική ευημερία, δικαιοσύνη, αναδιανομή, νομιμότητα, αλληλεγγύη και συλλογικές ανάγκες στο δημόσιο μοντέλο και απόδοση, κερδοφορία, παραγωγικότητα, οικονομία, εξατομικευμένες ανάγκες στην αγορά.

Κεντρικό ζητούμενο της παρούσης ανάλυσης αποτέλεσε η ανάδειξη και η προσπάθεια υπέρβασης των απλουστευτικών διακρίσεων και ταυτίσεων του κράτους με το γενικό συμφέρον (ή αντιστρόφως με την αναποτελεσματικότητα και την κατάχρηση εξουσίας) και της αγοράς με την αποδοτικότητα και την ελεύθερη/ορθολογική δράση (ή αντιστρόφως με την ατομικιστική νοοτροπία και τα ιδιοτελή κίνητρα). Ως εκ τούτου, η διαπίστωση ότι το σύστημα της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ εμφάνισε σημαντικές δυσλειτουργίες δεν συνεπάγεται αυτόχρημα ότι η ανάθεση των σχετικών αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα θα οδηγήσει στην εξάλειψη των παρατηρούμενων στρεβλώσεων. Η αγορά, παρότι αποτελεί ένα χρήσιμο μηχανισμό (τεχνικού) επιμερισμού πόρων, είναι πιθανό να αποβεί αναποτελεσματική σε ευρύτερα κοινωνικοοικονομικούς όρους, εφόσον αντιμετωπιστεί ως μονοσήμαντη λύση στο ζήτημα της παροχής υπηρεσιών που ενσωματώνουν στοιχεία δημόσιου συμφέροντος, χαρακτηριστική κατηγορία των οποίων αποτελούν οι ΥΚΩ.

Υπό αυτήν την οπτική, ανεξαρτήτως της ειδικότερης μορφής παρέμβασης, το κράτος είναι σκόπιμο να παραμείνει ο κεντρικός ρυθμιστής του συστήματος, καθώς αποτελεί το μοναδικό και τον καταλληλότερο μηχανισμό δημοκρατικής διαχείρισης των συλλογικών ζητημάτων και διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος (Pierre and Peters, 2000). Συναφώς, η μακροπρόθεσμη επίπτωση των εφαρμοζόμενων πολιτικών θα κριθεί σε σημαντικό βαθμό στο επίπεδο της ρυθμιστικής λειτουργίας, στο οποίο τοποθετούνται πλέον τα κρίσιμα ζητούμενα της κρατικής παρέμβασης. Από τη διερεύνηση των ενδεχόμενων στρεβλώσεων και των αδυναμιών του πλαισίου σχεδιασμού και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών κατέστη σαφές ότι, ελλείψει αποτελεσματικών μηχανισμών

κατοχύρωσης και προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, η ιδιωτικοποίηση κινδυνεύει να υποβαθμιστεί σε ζήτημα απλής μετατόπισης του ισχυρού πόλου: από τον παθητικό ρόλο των πολιτών απέναντι στα κρατικά μονοπώλια στο κενό προστασίας της ελεύθερης αγοράς.

Η ανάλυση που προηγήθηκε κάλυψε ένα μέρος της προβληματικής των ιδιωτικοποιήσεων, ενώ τα ευρήματα και οι θέσεις που διατυπώθηκαν επιδέχονται περαιτέρω διερεύνηση, εμπλουτισμό και κριτική. Η εμπειρική πραγμάτευση των επιπτώσεων των ασκούμενων πολιτικών ανέδειξε τους πρακτικούς περιορισμούς στους οποίους υπόκειται ο αιτιώδης χαρακτήρας της σχέσης μεταξύ ανεξάρτητων και εξαρτημένων μεταβλητών, καθώς και τη σχετικότητα της ισχύος ορισμένων υποθέσεων στο δεδομένο μεθοδολογικό σχήμα, εφόσον συνυπολογιστεί το σύνολο των παραγόντων που επηρεάζουν και καθορίζουν τη διαμόρφωση των τελικών αποτελεσμάτων τους. Το πεδίο σαφώς παραμένει ανοικτό ερμηνειών και εμφανίζει ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα δυναμική στις συνθήκες των τρέχουσων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων. Σε κάθε περίπτωση, τα διακυβεύματα που αναδείχθηκαν στην παρούσα μελέτη παραμένουν κρίσιμα και επισημαίνουν την ανάγκη μιας πιο λειτουργικής στάθμισης των κοινωνικών και των οικονομικών κριτηρίων σχεδιασμού και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών για τις ΥΚΩ, με αναφορά τους πολίτες.

* * *

Πηγές – Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αθανασόπουλος, Κ. (1994). Δημόσιες Επιχειρήσεις: Έννοια. Μια πρώτη προσέγγιση. *Δημόσιος Τομέας,* 98, σελ. 22-24.

Αθανασόπουλος, Κ.Γ. (1990). *Θεσμικό πλαίσιο δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών.* Αθήνα: εκδόσεις «το Οικονομικό», Κ. & Π. Σμπίλιας ΑΕΒΕ.

Αλειφέρη, Π. (2007). *Το δίκτυο προστασίας καταναλωτή: Δημόσιοι φορείς και ενώσεις καταναλωτών νομού Αττικής.* Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, ΝΟΠΕ – ΠΕΔΔ, ΠΜΣ: Κράτος και Δημόσια Πολιτική.

Αναστόπουλος, Ι.Δ. (1987). *Οι Δημόσιες επιχειρήσεις (νομική – θεσμική θεώρηση).* Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας.

Βαβούρας, Γ. (1987). Ο κοινωνικός χαρακτήρας της δημόσιας επιχείρησης., Ανάτυπο από την περιοδική έκδοση του Ε.Κ.Κ.Ε. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 64, σελ. 43-55.

Βούλγαρης, Γ. (2002). *Η Ελλάδα της μεταπολίτευσης 1974-1990* (β' έκδοση). Αθήνα: Θεμέλιο.

Βούλγαρης, Γ., Διαμαντούρος, Ν., Λιάκος, Α., Παπούλιας, Δ. και Στουρνάρας, Γ. (2002). *Η προοπτική του εκσυγχρονισμού στην Ελλάδα.* Αθήνα: Καστανιώτης.

Βουλή των Ελλήνων (2014). *Τριμηνιαία Έκθεση* Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους (Ιανουάριος – Μάρτιος). Αθήνα.

Γάτσιος, Κ. (1993). Η λειτουργία της αγοράς, ο ανταγωνισμός και η κρατική παρέμβαση στην Ελλάδα. Στο Λ. Τσούκαλης (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής* (σελ. 192-203). Αθήνα: Παπαζήσης.

Γιαννίτσης, Τ. (1994). Η προβληματική της ιδιωτικοποίησης και οι σχέσεις κράτους-αγοράς ως έκφραση πολιτικών και κοινωνικών ανακατατάξεων. Στο Τ. Γιαννίτσης (επιμ.), *Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα* (σελ. 11-57). Αθήνα: Παρατηρητής.

Γιαννόπουλος, Γ.Ν. (1989). Ιδιωτικοποίηση στην Ιταλία: Επανεξέταση της μεθόδου IRI. Στο Π. Παυλόπουλος (επιμ.), *Ιδιωτικοποίηση στις αναπτυσσόμενες χώρες* (σελ. 137-158). Αθήνα: ΙΟΒΕ.

ΓΣΕΕ (2006). ΔΕΚΟ και μεταρρυθμίσεις: Οι θέσεις της ΓΣΕΕ. ΟΜΕ-ΟΤΕ: *Τηλεμηνύματα,* 28 (19).

Δαγτόγλου, Π. (1992). *Γενικό διοικητικό δίκαιο.* Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

ΔΕΗ (2001-2009). Επιχειρησιακά Δελτία (Ετήσια Δελτία–Απολογισμοί).

ΔΕΗ (2009-2014) Επιχειρησιακά Σχέδια.

Δελλής, Γ. (2008α). *Κοινή ωφέλεια και αγορά. Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών (Τόμος Α). Η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων.* Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Δελλής, Γ. (2008β). *Κοινή ωφέλεια και αγορά (Τόμος Β). Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών.* Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

ΕΕΤΤ (2000 – 2015). Εκθέσεις Πεπραγμένων.

ΕΕΤΤ (2002-2010), «*Επικοινωνίες εν Τάχει*», Ενημερωτικό Δελτίο ΕΕΤΤ, τεύχη 1-26.

ΕΕΤΤ (2007), «*Ποιότητα τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών & προστασία καταναλωτών*», πρακτικά ημερίδας, Τρίτη 11 Δεκεμβρίου 2007, Ξενοδοχείο CARAVEL.

ΕΕΤΤ (2007-2015). Επισκόπηση Αγορών.

ΕΥΔΑΠ (2000-2015). Ενημερωτικά Δελτία (Ετήσιοι Απολογισμοί και Ετήσια Δελτία).

ΕΥΔΑΠ (2010). *Εταιρική Παρουσίαση* (Απρίλιος).

Ζήκος, Σ. (1994). Απορρύθμιση και ιδιωτικοποίηση. Στο *Όρια και σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού* (σελ. 260-269). Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Ε΄ Επιστημονικό Συνέδριο, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 23-26 Νοεμβρίου.

ΙΝΕ – ΓΣΕΕ (1999-2007). Ετήσιες Εκθέσεις.

ΙΟΒΕ (2011). *Ανεξάρτητες Αρχές του οικονομικού τομέα: Σκέψεις και αποτιμήσεις.* Αθήνα.

Καζάκος, Π. (1993). Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην οικονομία. Στο Λ. Τσούκαλης (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής* (σελ. 129-171). Αθήνα: Παπαζήσης.

Καζαντζής, Χ. (1990). Παραγωγικότητα των Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας. Εξατομικευμένη ανάλυση και συμπεράσματα από τριετή έρευνα στον Ελληνικό χώρο. *Δημόσιος Τομέας,* 56, σελ. 11-16.

Κανελλόπουλος, Α. (1984). *Δημόσιες επιχειρήσεις. Μια πραγματικότητα σκεπασμένη με άγνοια, σύγχυση και αφορισμούς.* Αθήνα: Παπαζήσης.

Κάπρος, Π. (2003). Η ενδυνάμωση του ρόλου της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας». Στο Φ.Ι. Κοζύρη Φ.Ι. και Σ. Μεγγλίδου (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών. Προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού* (σελ. 87-108). Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Καράγιωργας, Δ.Π. (1979). *Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους.* Αθήνα: Παπαζήσης.

Καραμάνης, Κ. (2008). *Διαδικασίες αποκρατικοποίησης και ιδιοκτησιακής και διοικητικής αναδιοργάνωσης στον τομέα των τηλεπικοινωνιών στην Ελλάδα. Επιπτώσεις στη δομή αγοράς, στην τιμολόγηση και στην απασχόληση των επιχειρήσεων.* Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Πατρών, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων.

ΚΕΠΕ (1991). *«Ενέργεια». Εκθέσεις για το Πρόγραμμα 1988-1992.* Αθήνα: ΚΕΠΕ.

ΚΕΠΕ (2000). *Το «μέγεθος» και ο ρόλος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα: Εξελίξεις και συγκρίσεις με άλλες χώρες.* Εκθέσεις 33. Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Κιουλάφας, Κ.Ε. (1999). *Η ψηφιακοποίηση των ελληνικών τηλεπικοινωνιών.* Σάμος: Ινστιτούτο Ερευνών Ανατολικού Αιγαίου.

Κολλίντζας, Τρ. (2000). *Η αδράνεια του status quo και άλλα παθογόνα αίτια της ελληνικής οικονομίας.* Αθήνα: Επιστημονική Βιβλιοθήκη – Κριτική.

Κουλούρης, Ν. (2001). Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Στο Επ. Σπηλιωτόπουλος και

Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.). *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα* (σελ. 103-126). Αθήνα: Αντ. Ν.Σάκκουλας.

Κραβαρίτης, Α. (2004). *Στη ΔΕΗ κάποτε.* Αθήνα (ιδιωτική έκδοση).

Λαμπροπούλου, Μ. (2011). *Μετασχηματισμοί του δημόσιου τομέα: Ιδιωτικοποίηση, κοινή ωφέλεια και πολίτες.* Διδακτορική διατριβή, Αθήνα: ΕΚΠΑ.

Λαμπροπούλου, Μ. (2013). Οικονομική κρίση και πολιτικές αποκρατικοποίησης και αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας. *The Athens Jean Monnet Papers*, 3 (Μάιος), Αθήνα: Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet.

Λυμπεράκη, Α. (1994α). Ιδιωτικοποίηση. Η ιδεολογία των αγορών στην αγορά των ιδεολογιών. Στο Τ. Γιαννίτσης (επιμ.), *Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα* (σελ. 59-107). Αθήνα: Παρατηρητής.

Λυμπεράκη, Α. (1994β). Ιδιωτικοποίηση και εργασιακές σχέσεις. Στο Τ. Γιαννίτσης (επιμ.), *Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα* (σελ. 199-224). Αθήνα: Παρατηρητής.

Λυμπεράκη, Α. και Πελαγίδης, Θ. (2002). *Αποενοχοποιώντας την κατανάλωση. Ταυτότητα, επικοινωνία, συνοχή.* Αθήνα: Παπαζήσης.

Λυμπερόπουλος, Ν. (1980). *Αστική τηλεφωνία = Δικαιώματα–Υποχρεώσεις, Συνδρομητή–ΟΤΕ, Διαδικασίες.* Αθήνα.

Μακρυδημήτρης, Α. (1991). *Διοικητικές μελέτες.* Αθήνα–Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Μακρυδημήτρης, Α. (1995α). Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα. Υφιστάμενη κατάσταση και προοπτικές. Στο Γ. Παπαδημητρίου και Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης* (σελ. 47-64). Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλας.

Μακρυδημήτρης, Α. (1995β). Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας. Στο Κ. Σπανού (επιμ.), *Κοινωνικές διεκδικήσεις και κρατικές πολιτικές* (σελ. 33-61). Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Μαλινδρέτου, Β. (1998). Χρηματοδότηση των ΔΕΚΟ: Διοίκηση ολικής ποιότητας. *Τετράδια Εργασίας (19),* Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Μενγκ Παπαντώνη, Μ. (2013). *Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ταχυδρομικές υπηρεσίες, ενέργεια και δημόσιες επιβατικές μεταφορές.* Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Μουζέλης, Ν. (2005). Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις. Το κράτος και το κομματικό φούτμπολ. Στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού.* Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων (σελ. 17-36). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μουζέλης, Ν. (2001). Η συζήτηση που δεν έγινε: Ευρωκεντρισμός ή εκσυγχρονισμός?. *Το ΒΗΜΑ*, 04/02/2001.

Μουζέλης, Ν. (2002). *Από την αλλαγή στον εκσυγχρονισμό.* Αθήνα: Θεμέλιο.

Μπαμπανάσης, Σ. (1998). *Δημόσιες επιχειρήσεις. Οργάνωση και διοίκηση* (συνεργασία: Απ. Γκότσια). Αθήνα: Παπαζήσης.

Μπαμπανάσης, Σ. (1996). Οι προοπτικές του ΟΤΕ. Ανταγωνιστικές επικοινωνίες. Στο ΙΜΕΟ, *Δημόσιες επιχειρήσεις και το ζήτημα της ιδιωτικοποίησης: Η ελληνική περίπτωση* (σελ.103-132). Αθήνα: Λιβάνης.

Μπήτρος, Γ.Κ. (1989). *Δυσχέρειες και στρατηγική της ιδιωτικοποιήσεως σε χώρες όπως η Ελλάδα*. Στο Π.Γ. Παυλόπουλος (επιμ.), *Ιδιωτικοποίηση στις αναπτυσσόμενες χώρες* (σελ. 251-280). Αθήνα: ΙΟΒΕ.

ΟΤΕ (1956). *Συνοπτική έκθεσις πεπραγμένων 1949 – 1955*.

ΟΤΕ (1956-2015). Εκθέσεις Πεπραγμένων/Ετήσιες Εκθέσεις.

ΟΤΕ (1996). *Σύστημα αξιολόγησης της απόδοσης προσωπικού του ΟΤΕ: Συνδεδεμένο με το αποτέλεσμα.* ΟΤΕ–Γενική Διεύθυνση Προσωπικού και Εκπαίδευσης.

ΟΤΕ (2005-2015). Απολογισμοί Εταιρικής Υπευθυνότητας.

ΟΤΕ (1995). Επιχειρησιακό Σχέδιο 1996-2000.

ΟΤΕ (2009). Επιχειρηματικό Σχέδιο 2010-2012.

Παγουλάτος, Γ. (2000). Η ιδιωτικοποίηση ως ευρωπαϊκή ρυθμιστική (ή διανεμητική?) πολιτική: Μια προσέγγιση θεωρητικού ρεαλισμού. *Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης*, 6 (Ιούνιος), σελ. 37-65.

Παλαιολόγος, Γ. (2007). Ο ρόλος της ΕΕΤΤ στην ευημερία του καταναλωτή. *Ενημερωτικό Δελτίο της ΕΕΤΤ*, 14 (Οκτώβριος), σελ. 8-9.

Παπούλιας, Δ. (1991). *Ο Δημόσιος Τομέας σε κρίση.* Αθήνα: Γνώση.

Παπούλιας, Δ. (1994α). Αλλαγές στις τηλεπικοινωνίες. Στο Τ. Γιαννίτσης (επιμ.), *Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα* (σελ. 117-143). Αθήνα: Παρατηρητής.

Παπούλιας, Δ. (1994β). Κοινωνικοποίηση: Θεσμοί συμμετοχής στις Δημόσιες Επιχειρήσεις. Στο Τ. Γιαννίτσης (*επιμ.*), *Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα* (σελ. 225-260). Αθήνα: Παρατηρητής.

Παπούλιας, Δ. (2007α). *Χρυσάφι είναι το Δημόσιο. Ρητορεία και πραγματικότητα των μεταρρυθμίσεων*. Αθήνα: Εστία.

Παπούλιας, Δ. και Τσούκας, Χ. (1999). Μια άλλη ματιά στο πρόβλημα. *Το ΒΗΜΑ*, Νέες Εποχές: Οι δρόμοι των μεταρρυθμίσεων, 28/02/1999.

Παυλόπουλος, Π. (1991). Η έννοια της δημόσιας επιχείρησης. *Επιθεώρηση Δημόσιου και Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 175-182.

Πελαγίδης, Θ. (2005) (*επιμ.*). *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού.* Αθήνα: Παπαζήσης.

Πελαγίδης, Θ. (2005). Οι Βίκινγκς στην Ελλάδα: Προσοδοθήρες εναντίον ευρύτερου συμφέροντος, σε Θ. Πελαγίδης (*επιμ.*). *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του εκσυγχρονισμού* (σελ. 111-163). Αθήνα: Παπαζήσης.

Πελαγίδης, Θ. και Μητσόπουλος, Μ. (2006). *Ανάλυση της ελληνικής οικονομίας. Η*

προσοδοθηρία και οι μεταρρυθμίσεις. Κέντρο Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων. Αθήνα: Παπαζήσης.

Πολέμης, Μ. (2014). Ανταγωνισμός στις σχετικές αγορές ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα: Ουτοπία ή πραγματικότητα;. Στο Ν. Φαραντούρης (επιμ.), *Ενέργεια–δίκτυα & υποδομές* (σελ. 157-183). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Προβόπουλος, Γ. (1982). *Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί. Οικονομική θεωρία και ελληνική πραγματικότητα.* Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, ειδικές μελέτες (11), Αθήνα.

ΡΑΕ (2000-2015). Εκθέσεις Πεπραγμένων.

ΡΑΕ (2010). Έκθεση για την Ποιότητα Υπηρεσιών της Εταιρείας Διανομής για τα έτη 2004 – 2008.

ΡΑΕ (2015). Έκθεση για το Πρόγραμμα «Εγγυημένες Υπηρεσίες» του Διαχειριστή Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας για τα Έτη 2004-2014. Αθήνα, Νοέμβριος.

Σπανού, Κ. (1995). Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού: Οι πολιτικές προσλήψεων στο δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους. Στο Γ. Παπαδημητρίου και Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης* (σελ. 65-94). Αθήνα–Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλας.

Σπανού, Κ. (2000). *Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία.* Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση.

Σπανού, Κ. (2001). Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική. Στο Ε. Σπηλιωτόπουλος και Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα* (σελ. 169-188). Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών Αθήνα–Κομοτηνή: Αντ.Σάκκουλας.

Σπανού, Κ. (2001). Μπορεί να υπάρξει σύγχρονη δημόσια διοίκηση. *Το ΒΗΜΑ, Νέες Εποχές,* 04/02/2001.

Σπανού, Κ. (2002). *Οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.* Σημειώσεις παραδόσεων, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθήνας.

Σπανού, Κ. (2005). *Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων. Κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες.* Αθήνα: Σαββάλας.

Σπανού, Κ. (2008). Ανεξάρτητες Αρχές: Κρίση, μετεξέλιξη ή αναβάθμιση του πολιτικού συστήματος; Στο Χ.Ι. Κοντιάδης και Χ.Θ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος* (σελ. 215-256). Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Σπηλιωτόπουλος, Επ. (1963). *Η δημόσια επιχείρησις*, Αθήνα: Ζαχαρόπουλος.

Σπηλιωτόπουλος, Επ. [1990 (2001)]. Η ιδιωτικοποίηση των επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα. Στο *Δικαιοσύνη και Δίκαιο. Πνευματικό αφιέρωμα στο Μ.Δ Στασινόπουλο* (σελ. 567-577). Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας.

Στασινόπουλος, Μ. (1966). *Μαθήματα δημοσιονομικού δικαίου* (γ' έκδοση). Αθήνα.

Συνήγορος του Καταναλωτή (2009). Ειδική Έκθεση 2009.

Συνήγορος του Πολίτη, Κύκλος Σχέσεων Κράτους -Πολίτη (2010). *Ειδική Έκθεση, Σχέσεις*

ΔΕΗ Α.Ε. – καταναλωτών. Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, Ιούνιος.

Συνοδινός, Χ.Π. (2010). Προτιμησιακά τιμολόγια της ΔΕΗ και δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων. Εισήγηση σε «Κρατικές ενισχύσεις & Ανάπτυξη», Ελληνικό Ινστιτούτο Κρατικών Ενισχύσεων, Αθήνα: 6 Οκτωβρίου 2010.

Σωτηρόπουλος, Δ. (2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000.* Αθήνα: Ποταμός.

Τζεκίνης, Χρ. και Κουτρούκης, Θ. (1995). Η συμμετοχή των εργαζόμενων στη διοίκηση των δημοσίων επιχειρήσεων: Συγκριτική επισκόπηση της ελληνικής και της ιρλανδικής εμπειρίας. *Διοικητική Ενημέρωση*, 2 (Μάιος), σελ. 39-44.

Τσέκος, Θ. (2007). *Ποιότητα υπηρεσιών και δημόσιο marketing.* Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Τσέκος, Θ. *(*2008). Η διαρκής ελληνική διοικητική κρίση. Στο Χ.Ι. Κοντιάδης και Χ.Θ. Ανθόπουλος (επιμ.)*, Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος* (σελ. 271-287). Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Αθήνα: Παπαζήσης.

Τσοτσορός, Σ. (1995). *Ενέργεια και ανάπτυξη στη μεταπολεμική περίοδο. Η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού.* Αθήνα: Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών.

Τσουκαλάς, Κ. (1993). «Τζαμπατζήδες» στη χώρα των θαυμάτων. Περί Ελλήνων στην Ελλάδα. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης,* 1 (Ιανουάριος), σελ. 9-52.

Τσουκαλάς, Π. (1989). Ο ΟΤΕ να αναπτυχθεί σύμφωνα με τα συμφέροντα της ελληνικής κοινωνίας. *Δημόσιος Τομέας,* 48, σελ. 26-31.

Τσούκας, Χ. (2007). Ο εκσυγχρονισμός στην πράξη. Πρόλογος στο Δ. Παπούλιας, *Χρυσάφι είναι το Δημόσιο. Ρητορεία και πραγματικότητα των μεταρρυθμίσεων* (σελ. 15-29). Αθήνα: εκδόσεις Εστία.

Τσούκας, Χ. και Παπούλιας, Δ.Β. (2001). Η μάχη των νοημάτων και των οραμάτων. *Το ΒΗΜΑ*, 04/02/2001.

ΥΠΕΘΟ (1986). *Διαγνωστικές μελέτες για τις ΔΕΚΟ. Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ.* ΓΓ ΔΕΚΟ, Αθήνα.

ΥΠΕΘΟ (1986). *Διαγνωστικές μελέτες για τις ΔΕΚΟ. Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ.* ΓΓ ΔΕΚΟ, Αθήνα.

ΥΠΕΘΟ (1986). *Διαγνωστικές μελέτες για τις ΔΕΚΟ. Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΕΥΔΑΠ.* ΓΓ ΔΕΚΟ, Αθήνα.

ΥΠΕΘΟ (1987). Ημερίδα για την Κοινωνικοποίηση. Αθήνα: Ιούνιος 1987.

ΥΠΟΙΟ (2006-2007). Ενημερωτικά σημειώματα για την ελληνική οικονομία.

Φορτσάκης, Θ. (2001). Ο δημόσιος τομέας: Περιεχόμενο, όρια, ιδιωτικοποιήσεις. Στο Ε. Σπηλιωτόπουλος και Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα* (σελ. 145-167). Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών. Αθήνα–Κομοτηνή: Αντ.Σάκκουλας.

Χαραλάμπης, Δ. (1994). Η σχέση ιδιωτικού και δημοσίου στο ελληνικό πολιτικό σύστημα.

Στο *Όρια και σχέσεις Δημόσιου και Ιδιωτικού* (σελ. 95-99). Ε' Επιστημονικό Συνέδριο, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 23-26 Νοεμβρίου, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Χαραλάμπης, Δ. (1996). *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα* (β' έκδοση). Αθήνα: Εξάντας.

Buchanan, J.M. and Tullock, G. [1962 (1999)]. *Ο λογισμός της συναίνεσης.* Αθήνα: Παπαζήσης.

Chevallier, J. (1993). *Διοικητική Επιστήμη.* Αθήνα–Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας.

Luhmann, N. [1983 (1999)]. *Νομιμοποίηση μέσω διαδικασίας.* Αθήνα: Κριτική.

Marshall, T.H. and Bottomore, T. [1950 (1995)]. *Ιδιότητα του πολίτη και κοινωνική τάξη.* Αθήνα: Gutenberg.

Olson, M. [1965 (1991)]. *Η λογική της συλλογικής δράσης.* Αθήνα: Παπαζήσης.

Stiglitz, J. (1992). *Οικονομική του δημόσιου τομέα.* Αθήνα: Κριτική.

Wright, V. (1993). Το διοικητικό σύστημα και η ρύθμιση της αγοράς στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Εντάσσοντας την Ελληνική περίπτωση. Στο Λ. Τσούκαλης (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής* (σελ. 172-191). Αθήνα: Παπαζήσης.

Ξενόγλωσση

Aberbach, J.D. and Christensen, T. (2005). Citizens and consumers. A NPM dilemma. *Public Management Review*, 7 (2), pp.225-245.

Adams, W.J. (1999). La justification économique du service public. In J. Chevalier, Iv.Ekeland and M.Frison – Roche (eds), *L'idée du service public est-elle encore soutenable?* (pp. 177-200). Paris: Presses Universitaires de France.

Aktan, C.C. (1993). A normative analysis of privatization: which public goods should be public/private?. *DEÜ- İİBF Dergisi*, 8 (1), pp. 124-138.

Alford, J. (2002). Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective. *Public Administration Review*, 62 (3), pp. 337-346.

Amar, J. (2001). *De l'usager au consommateur de service public.* Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille.

Arocena, P. (2003). The reform of the utilities sector in Spain. In C.Ugaz and C. Waddams Price (eds), *Utility privatization and regulation: A fair deal for consumers?* (pp. 125-148). Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Arrow, J.K. (1950). A difficulty in the concept of social welfare. *Journal of Political Economy,* 58, pp. 328-346.

Arrow. J.K. (1963). *Social choice and individual values* (2nd ed.). NY-London-Sydney: John Wiley and Sons, Inc.

Aussenegg, W. and Jelic, R. (2007). The operating performance of newly privatised firms

in central European transition economies. *European Financial Management*, 13, pp. 853–879.

Bailey, E.E. (1981). Contestability and the design of regulatory and antitrust policy. *American Economic Review*, 71 (2), pp. 178-183.

Bance, Ph. (1995). Intérêt général, entreprises et mutations institutionnelles communautaires: une méso-analyse économique. In M. Debène (ed.), *Entreprise, intérêt général et marche unique* (pp. 7-17). Centre de recherches de droit des activités économiques, Université de Rouen.

Bartle, I. (2005). *Globalization and EU policy making. The neo-liberal transformation of telecommunications and electricity.* Manchester – NY: Manchester University Press.

Bacchiocchia, E., Florio, M. and Taveggiab, G. (2015). Asymmetric effects of electricity regulatory reforms in the EU15 and in the New Member States: Empirical evidence from residential prices 1990–2011. *Utilities Policy*, 35, pp. 72-90.

Baslé, M., Kemos, A., Léon, O. and Phan, D. (1997). Service Universel versus service public dans le cadre de l'Union Européenne. *Sciences de la société,* 42 (Oct.), pp. 95-115.

Bauby, P. (1997a). *Le service public.* Paris: Flammarion.

Bauby, P. (1997b). Electricité: en refondation. In Ph. Warin (ed.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes* (pp. 61-79). Paris: La Découverte.

Bauby, P. (1998). *Reconstruire l'action publique: Services publics au service de qui?*. Paris: Editions La Découverte et Syros.

Bauby, P. (1999). Public service: Forging a European conception. In G. Haibach (ed.), *Services of General Interest in the EU: Reconciling competition and social respo-nsibility developments in telecommunications and postal services* (pp. 49-62). EIPA.

Bauby, P. (2002a). L'Europe des services publics: Entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation. *Politiques et Management public*, 20 (1), pp. 15-30.

Bauby, P. (2002b). La genèse de l'Article 16 du Traite de l'Union. In: G. Henaff (ed.), *Concurrence et services publics. Enjeux et perspectives* (pp. 45-58). Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Bauby, P. (2007a). Postface. In S. Valin (ed.), *Services publics: un défi pour l'Europe. Approches nationales et enjeux communautaires* (pp. 189-201). Paris: Charles Léopold Mayer.

Bauby, P. (2007b). Quels modèles de service public dans les pays de l'OCDE ?. «Les services publics», *Cahiers français*, 339, pp. 21-25.

Bauby, P. (2007-2008). L'européanisation des services publics. *Télescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*, 14 (1), pp. 11-22.

Bauby, P. and Boual, J.C. (1994). *Pour une citoyenneté européenne, quels services publics*?. Paris: Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières.

Bauby, P. and Boual, J.C. (1997). La prise en compte de la notion de «service public» dans la construction européenne. In P. Warin (ed.), *Quelle modernisation des services*

publics? (pp. 309-332). Paris: La découverte.

Bauer, J. (1999). Universal Service in the European Union. *Government Information Quarterly,* 16, pp. 329–43.

Baumstark, L. (2002). Services publics en reseau : Perspectives de concurrence et nouvelles regulations. In G. Henaff (ed.), *Concurrence et services publics. Enjeux et perspectives* (pp. 59-80). Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Bayliss, K. (2002). Privatization and Poverty: The distributional impact of utility privatization. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73, pp. 603-625.

Bazex, M. (1996). Le concept de service public dans le droit de quelques pays européens: France. In L. Grard, J. Vandamme J. and F. van der Mensbrugghe (eds.), *Vers un service public européen* (pp. 117-132). ISUPE, Paris: ASPE *Europe*.

Beckerman, W. (1986). How large a public sector?. *Oxford Review of Economic Policy*, 2 (2), pp. 7-24.

Beesley, M. and Littlechild, S. (1983). Privatization. Principles, problems and priorities, *Lloyds Bank Review*, 149 (July), pp. 1-20.

Berglund, S. (2009). *Putting politics into perspective. A study for the implementation of EU public utilities directives.* Netherlands: Eburon.

Bergman, L., Doyle, Ch., Gual, J., Hultkrantz, L., Neven, D., Ruller, L.-H. and Waverman, L. (ed. R. Vaitilingam) (1998). *Europe's network industries: Conflicting priorities.* Monitoring European Deregulation. London: Centre for Economic Policy Research.

Birdsall, N. and Nellis, J. (2002). Winners and losers: Assessing the distributional impact of privatization. *Working Paper 6*, Center for Global Development, Washington, DC.

Birdsall, N. and Nellis, J. (2005). Privatization reality check: Distributional effects in developing countries. In N. Birdsall and J. Nellis (eds.), *Reality check: The distributional impact of privatization in developing countries* (pp. 1-30). Washington, DC: Center for Global Development.

Bishop, M. and Kay, J. (1989). Privatization in the United Kingdom: Lessons from experience. *World Development*, 17 (5), pp. 643-657.

Bishop, M., Kay, J. and Meyer, C. (1994). Introduction: Privatization in performance. In: M. Bishop, J. Kay and C. Meyer (eds.), *Privatization and economic performance* (pp. 1-14). NY: Oxford University Press.

Blandin, A. (1998). L' équilibre entre service universel et concurrence dans le regime juridique communautaire des télécommunications. In R. Kovar and D. Simon (eds), *Service public et Communauté Européenne: Entre l'intérêt générale et le marche* (pp. 103-113, tome I). Actes du colloque de Strasbourg, 17-19 Octobre 1996. Paris: La Documentation Française.

Blanquer, J.M. (1999). Leon Duguit et le lien social. In S. Decreton (ed.), *Service public et lien social* (pp. 77-92). Paris: L'Harmattan.

Boiteaux, M. (1999). Evolution technologique ou pensée unique?. In J. Chevalier, I.

Ekeland and M.-A. Frison-Roche (eds), *L'idée de service public est-elle encore soutenable?* (pp. 201-204). Paris: Presses Universitaires de France.

Bos, D. (1998). Theoretical perspectives on privatization. Some outstanding issues. In D. Parker (ed.), *Privatization in the European Union. Theory and policy perspectives* (pp. 49-122). London: Routledge.

Boual, J.C. (1997). Le débat européen sur les services publics et les réseaux. In G. Jeannot and C. Quin (eds), *Un service public pour les européens ? Diversité des tra-ditions et espaces de convergence* (pp. 85-106). Paris: La Documentation française.

Bouckaert, G. (2000). Techniques de modernisation et modernisation des techniques : Evaluer la modernisation de la gestion publique. In L. Rouban (ed.), *Le Service Public en devenir* (pp. 107-127). Paris: L'Harmattan.

Boudreau, A. (1950). Public administration and the public interest. *The Canadian Journal of Economics and Political Science,* 16 (3), pp. 371-374.

Bouquillion, Ph. (2001). Les limites et les impasses du service universel. Intervention au colloque de SUD-PTT du 11 octobre 2001. Διαθέσιμο σε www.sudptt.fr/Pdf/1472.pdf (πρόσβαση Απρίλιος 2010).

Bourdieu, P. (1998). Le néo-libéralisme, utopie d'une exploitation sans limites. In P. Bourdieu (ed.), *Contre-feux*. Paris: Liber-Raisons d'Agir.

Box, R.C. (2007). Redescribing the public interest. *The Social Science Journal*, 44 (4), pp. 585-598

Braconnier, St. (2007). La notion de services publics industriels et commerciaux, *«Les services publics», Cahiers français*, 339, pp. 8-12.

Brandt, T. and Schulten, Th. (2008). The impact of liberalisation and privatisation on labour relations. *PIQUE Policy Paper* 2, Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity. Διαθέσιμο σε http://www.boeckler.de/pdf/wsi_pj_piq_policy_paper_2.pdf (πρόσβαση Νοέμβριος 2016).

Brenac, E. (1997). Les télécommunications: l'usager aux abonnés absents. In Ph. Warin (ed.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes* (pp. 33-60). Paris: La Découverte.

Brin, H. (2004). Préface. In *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public,* France Qualité Publique (pp. 5-7). Paris: La Documentation Française.

Buchanan, J.M. (1954). Social choice, democracy and free markets. *Journal of Political Economy*, LXII, pp. 114-123.

Buchanan, J.M. and Tollison, R.D. (eds) (1972). *Theory of public choice. Political applications of economics*. U.S.A.: The University of Mitchigan.

Carrera, J., Checchi, D. and Florio, M. (2004). Privatization discontent and its determinants: evidence from Latin America. *Working Paper No 23,* Department of Economics, Business and Statistics. Milan: University of Milan.

Cartelier, L. (1998a). Existe-il un fondement économique à la notion de service public?.

Sociétés Contemporaines, 32 (Oct.), pp. 25-35.

Cartelier, L. (1998b). Quel service public pour demain?. In D. Desbois, T. Lamarche and B. Prince (eds.), *Télécoms : Réinventer le service public* (pp. 267-269). Paris: L'Harmattan,

CEEP–Centre européen des entreprises à participation publique (1995). *Europe, concurrence et service public.* Paris: Masson-Armand Colin.

CEEP (2010). *Public services in the European Union and the 27 member states.* Study commissioned in the framework of the "Mapping of the Public Services" project. Διαθέσιμο σε http://www.ceep.eu/images/stories/pdf/Mapping/CEEP_mapping%20experts%20report.pdf (πρόσβαση Φεβρουάριος 2014).

Ceriani, L., Doronzo, R. and Florio, M. (2009). Privatization, unbundling, and liberalization of network industries: A discussion of the dominant policy paradigm in the EU. *DEAS Working Paper*, 09–2009. Italy: Università degli Studi di Milano.

Ceriani, L. and Florio, M. (2011). Consumer surplus and the reform of network industries: A primer. *Journal of Economics*, 102 (2), pp. 111–122.

Chauvière, M. and Godbout, J.T. (1992). *Les usagers entre marché et citoyenneté.* Paris: L'Harmattan.

Checchi, D., Florio, M. and Carrera, J. (2009). Privatisation discontent and utility reform in Latin America. *Journal of Development Studies*, 45 (3), pp. 333-350.

Chevalier, J.M (1999). Les mutations du secteur de l'électricité. In J. Chevalier, I. Ekeland and M.-A. Frison-Roche (eds), *L' idée de service public est-elle encore soutenable?* (pp. 127-130). Paris: Presses Universitaires de France,.

Chevalier, J.M, Ekeland, I. and Frison-Roche, M.A. (1999). *L' idée de service public est-elle encore soutenable?*. Paris: Presses Universitaires de France.

Chevallier, J. (1975). L' intérêt général dans l'administration française. *R.I.S.A.,* 4 (28), pp. 325–350.

Chevallier, J. (1978). Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général. In J. Chevallier (ed.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général* (Vol.1) (pp. 11-45), Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie. Paris: Presses universitaires de France.

Chevallier, J. (1983). L'administration face au public. In J. Chevallier, R. Drai and F. Rangeon (eds), *La communication administration – administres* (pp. 9-60). Paris: Presses Universitaires de France.

Chevallier, J. (1985). Figures de l'usager In R. Draï (ed.), *Psychologie et Science administrative* (pp. 35-69). Paris: PUF, CURAPP.

Chevallier, J. (1992). Regards sur l'administré. In M. Chauvière and J. Godbout (eds), *Les usagers entre marché et citoyenneté* (pp. 25-40). Paris: L'Harmattan.

Chevallier, J. (1995) (ed.). *Public/privé.* Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie. Paris: Presses Universitaires de France.

Chevallier, J. (2000). La place du service public dans l'univers juridique contemporain.

In L. Rouban (ed.), *Le Service public en devenir* (pp. 21-34). Paris: L'Harmattan.

Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?. *Revue Française d'Administration Publique*, 105-106, pp. 203-217.

Chevallier, J. (2005). *Le service public.* Paris: Presses Universitaires de France.

Chisari, O., Estache A. and Romero, C. (1999).Winners and losers from the privatization and regulation of utilities: Lessons from a general equilibrium model of argentina. *World Bank Economic Review,* 13 (2), pp. 357–378.

Chillon, S. (2002). De l'usager au consommateur : une évolution de l'ouverture du service public à la concurrence?. In G. Henaff (ed.), *Concurrence et services publics. Enjeux et perspectives* (pp.285-306). Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Clainche, Ch. and Klein, T. (2003). L' application de la théorie des «capabilités» d' Amartya Sen à l'analyse des services publics. In J. Fournier, P. Bauby, G. Savary and B. Soulage (eds), *La gauche et les services publics. Vers un nouvel équilibre entre besoins et marché* (pp. 121-135). Les notes de la fondation Jean-Jaurès, 35 (juillet). Paris: Fondation Jean-Jaurès.

Claireau, F. and Rodriguees, S. (1994). Service public et construction européenne. In P. Bauby and J.C. Boual (eds), *Pour une citoyenneté européenne, quels services publics*? (pp. 83-110). Paris: Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières.

Clarke, J. (2004). Consumerism and the remaking of state-citizen relationships. Paper prepared for ESPAnet conference, Oxford, 9-11 September.

Clifford, V.R (1993). Implementing privatization policy in developing countries: a selected literature review. *USAID's Implementing Policy Change Project*, Working Paper No. 3, pp. 1-22.

Clifton, J. and Diaz – Fuentes, D. (2008). Evaluating EU policies on public services: a citizens' perspective, *Munich Personal RePEc Archive, Paper* 9420 (July). Διαθέσιμο σε https://mpra.ub.uni-muenchen.de/9420/1/MPRA_paper_9420.pdf (πρόσβαση Ιούλιος 2010).

Clifton, J., Diaz-Fuentes, D., Fernandez-Gutierrez, M., James, O., Jilke, S. and Van de Walle, S. (2013). *Satisfaction, voice and choice in european public services.* EC European Policybrief–Coordinating for cohesion in the public sector of the future (COCOPS), Februari.

Cohen, E. and Henry, C. (1997). Sur les bases et l' évolution récente des services publics industriels et commerciaux en France et dans l' Union Européenne. *Service public. Secteur public.* Paris: La Documentation Française.

Commission of the European Communities (1996). *Communication: Services of General Economic Interest in Europe*. COM (96) 443, Brussels.

Commission of the European Communities (2000). *Communication: Services of General Economic Interest in Europe*. COM (2000) 580, Brussels.

Commission of the European Communities (2001). *Communication: Services of General*

Economic Interest in Europe. 2001/C17/04, Brussels.
Commission of the European Communities (2003). *Green Paper on services of general interest*. COM (2003) 270, Brussels.
Commission of the European Communities (2004). *White Paper on services of general interest.* COM (2004) 374, Brussels.
Commission of the European Communities (2010). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions–Progress report on the single European electronic communications market 2009*. COM(2010) 253, Brussels.
Committee of the Regions (2007). *Opinion on the Communication from the Commission–Implementing the Community Lisbon program–Social services of general interest in the European Union*. 2007/C 57/08, Brussels.
Conseil d'Etat (1995). *Service public, services publics: Déclin ou renouveau?.* Rapport public 1994. Paris: La Documentation française.
Conseil d'Etat (1999). *Réflexions sur l'intérêt général.* Rapport public 1999. Paris: La Documentation française.
Conseil Economique et Social (2008). *Analyse sur les implications du traité de Lisbonne sur les Services d'Intérêt Général et propositions de mise en œuvre*. Document de réflexion élaboré par un groupe d'experts européens. Διαθέσιμο σε http://www.ces.public.lu/content/dam/ces/fr/publications/sig-doc-reflexion-2008.pdf (πρόσβαση Ιούλιος 2010).
Constantelou, N. (1993). Liberalizing telecommunications markets: Political externalities in the Greek case. *Telecommunications Policy*, 17 (Aug.), pp .431-445.
Cook, P. and Fabella, R. (2001). The welfare and political economy dimensions of private vs state enterprise. *Centre on Regulation and Competition (CRC) Working papers 30647*, University of Manchester, Institute for Development Policy and Management (IDPM).
Coombes, D.L. (1971). *State enterprise: business or politics?.* London: George Allen and Unwin.
Cox, H. (1995). Les entreprises publiques en tant qu'un instrument de la politique industrielle. In B. Thiry and J. Vandamme J. (eds), *Les entreprises publiques dans l'Union européenne: entre concurrence et intérêt général* (pp.137-154). CIRIEC-TEPSA. Paris: Editions A. Pedone.
Craven, J. (1992). *Social choice: a framework for collective decisions and individual judgments.* Cambridge: Cambridge University Press.
Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon.* Chicago: University of Chicago Press.
Croissant, Y. (2003). Etat, marche et concurrence. Les motifs de l'intervention publique. *Concurrence et régulation des marches*, *Cahiers français,* 313, pp. 3-8.
Dahl, R.A. and Lindblom, Ch. (1953). *Politics, economics, and welfare: planning and politico-economic systems resolved into basic social processes.* New York: Harper and Row.
Davies, L., Wright, K. and Waddams Price, C. (2005). Experience of Privatisation,

Regulation and Competition: Lessons for Governments. *Working Papers 05-5*, Centre for Competition Policy, University of East Anglia.

De Alessi, L. (2003). Public Enterprise. In C.K. Rowley and F. Schneider (eds), *The Encyclopedia of Public Choice* (Part 2) [pp. 450-453 (775-778)]. NY: Springer.

Debène, M. (1995). Entreprise publique, intérêt général et marche unique. In M. Debène (ed.), *Entreprise, intérêt général et marche unique* (pp. 63-77). Rouen: Centre de recherches de droit des activités économiques, Université de Rouen.

Debouy, Ch. (1996). L'usager du service public: approche juridique. In Ch. Horellou-Lafarge (ed.), *Consommateur, usager, citoyen: Quel modèle de socialisation?* (pp. 51-79). Paris: L'Harmattan.

Decreton, S. (ed.) (1999). *Service public et lien social.* Paris: L'Harmattan.

Del Bo, Ch. and Florio, M. (2012). Public enterprises, planning and policy adoption: three welfare propositions. *Journal of Economic Policy Reform,* 15 (4), pp. 263-279.

Delors, J. (1995). Pour un service public européen entre l'économique et le social, In Ch. Stoffaës (ed.), *L'Europe a l'épreuve de l'intérêt general* (pp. 509-516). Paris: ASPEeurope.

Dewenter, K. and Malatesta, P. (2001). State-owned and privately-owned firms: An empirical analysis of profitability, leverage and labour intensity. *The American Economic Review*, 91 (1), pp. 320-334.

Dion, F. (ed.) (1995). *Les privatisations en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie*. Paris : La documentation française.

Domberger, S. and Piggott, J. (1994). Privatization policies and public enterprise. In M. Bishop, J. Kay and C. Meyer (eds), *Privatization and economic performance* (pp. 32-61). Oxford: Oxford University Press.

Downing, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, XLIII, pp. 136–58.

Downs, A. (1962). The public interest: Its meaning in a democracy. *Social Research,* 29, pp. 1-36.

Downs, A. (1998). *Political theory and public choice.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Drai, R. (1983). Le dialogue administrative. In J. Chevallier, R. Drai and F. Rangeon (eds), *La communication administration – administres* (pp. 95-161). Paris: Presses Universitaires de France.

Dubois, J. (1999). The European Commission's approach to liberalization and Universal Service obligations. In G. Haibach (ed.), *Services of General Interest in the EU: Reconciling competition and social responsibility developments in telecommunications and postal services* (pp. 5-15). Maastricht: EIPA.

Duguit, L. (1928). *Traité de droit constitutionnel* (t.2-3, La théorie générale de l'Etat). Paris: Boccard.

Dye, T.R. (2013). *Understanding public policy* (14th ed.). Boston: Pearson.

Dyrberg, T.B. (1992). The politics of the individual and public interests. *Essex papers in*

politics and government, 91, Essex.
Easton, D. (1965). *A framework for political analysis.* Englewood Cliffs, N.J.: Pentice Hall.
Easton, D. [1967 (1965)]. *A systems analysis of political life.* New York: John Wiley.
Edel, F. (1997). Le service universel dans les télécommunications. *Sciences de la société,* 42 (Oct.), pp. 131-149.
Edwards, G. (2000). Clarifying the status of policy. *Australian Journal of Public Administration*, 59 (2), pp. 109–114.
Eliassen, K.A. and From, J. (2009). Deregulation, privatisation and public service delivery: Universal service in telecommunications in Europe. *Policy & Society: Journal of Public, Foreign and Global Policy,* 27 (3), pp. 239-248.
Emaer, P. (1994). Consommateurs et services publics. In P. Bauby P.and J.C. Boual (eds), *Pour une citoyenneté européenne, quels services publics*? (pp. 311-337). Paris: Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières.
Ernst, J. (1994). *Whose utility*? *The social impact of public utility privatization and regulation in Britain.* Buckingham: Open University Press.
Esping-Andersen, C. (1990). *The three worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
ETUC and CEEP (2007). Joint Statement on a European Framework for Services of General Interest. Brussels, 06.03.2007.
European Commission (2016). State-owned enterprises in the EU: Lessons learnt and ways forward in a post-crisis context. *Institutional Paper 031*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
European Parliament (1996). *Public undertakings and public service activities in the European Union*. European Parliament, Directorate-General for Research, Economic Affairs series W-21 (May).
European Institute of Public Administration (1996). *Managing Universal Service obligations in public utilities in the European Union*. Colloquium, Maastricht: 28-29 November.
Featherstone, K. (2005). 'Modernisation' and the structural constraints of Greek Politics. *West European Politics*, 28 (2), pp. 223-241.
Feigenbaum, H. (1982). Public enterprise in comparative perspective. *Comparative Politics*, 15 (1), pp. 101-122.
Feigenbaum, H. and Henig, J. (1994). The political underpinnings of privatization. A typology. *World Politics*, 46 (2), pp. 185-208.
Feigenbaum, H., Henig, J. and Hamnet, Ch. (1999). *Shrinking the state: the political underpinnings of privatization.* Cambridge: Cambridge University Press.
Fijalkow, Yg. (2006). *Usagers ou consommateurs ? France Télécom ou la dérégulation du service public*. Toulouse: Presses universitaires du Mirail.
Fink, C., Mattoo, A. and Rathindran, R. (2002). An assessment of telecommunications

reform in developing countries. *World Bank Policy Research Working Paper 2909*, World Bank, Washington D.C.

Fiorio, C.V. and Florio, M. (2011). Would you say that the price you pay for electricity is fair? Consumers' satisfaction and utility reforms in the EU15. *Energy Economics*, 33 (2), pp. 178-187.

Fiorio, C.V. and Florio, M. (2013). Electricity prices and public ownership: Evidence from the EU15 over thirty years. *Energy Economics*, 39, pp. 222-232.

Fiorio, C.V., Florio, M., Salini, S. and Ferrari, P.A. (2007). Consumers' attitudes on Services of General Interest in the EU: Accessibility, price and quality 2000-2004. *FEEM Working Paper* No. 2. Διαθέσιμο σε https://ssrn.com/abstract=958939 (πρόσβαση Δεκέμβριος 2016).

Flecker, J. and Hermann, Ch. (2011). The liberalization of public services: Company reactions and consequences for employment and working conditions. *Economic and Industrial Democracy,* 32, pp. 523-544.

Florio, M. (2004). *The great divestiture: evaluating the welfare impact of the British privatizations 1979-1997.* Cambridge and London: MIT Press.

Florio, M. (2013). *Network Industries and Social Welfare: The experiment that reshuffled European utilities.* Oxford: Oxford University Press.

Florio, M. (2014). Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance. *Journal of Economic Policy Reform*, 17 (3), pp. 201-208.

Forsyth, M. (1983). *The myths of privatization*. London: Adam Smith Institute.

Foster, C.D. (1972). *Politics, finance and the role of economics. An essay on the control of public enterprise.* London: Allen & Unwin.

Foster, C.D. and Plowden, F.J. (1996). *The State under stress.* Buckingham: Open University Press.

Foster, V., Tiongson, E.R. and Ruggeri Laderchi, C. (2004). *Poverty and social impact analysis: Key issues in utility reform.* Washington, D.C.: World Bank.

Foster, V., Tiongson, E.R. and Ruggeri Laderchi, C. (2005). Utility reforms. In A. Coudouel and S. Paternostro (eds), *Analyzing the distributional impact of reforms* (pp. 73-143). Washington, D.C.: The World Bank.

Foucauld (de), J.B. (1995). Avant – propos. In Ch. Stoffaës, *Services publics–Questions d'avenir,* Rapport de la commission du commissariat général du Plan présidé par Christian Stoffaës. France: Odile Jacob, La documentation française.

Fournier, J., Bauby, P., Savary, G. and Soulage, B. (2003). *La gauche et les services publics. Vers un nouvel équilibre entre besoins et marché.* Les notes de la fondation Jean-Jaurès, 35 (juillet). Paris: Fondation Jean-Jaurès.

France Qualité Publique (2004). *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public.* Paris: La Documentation Française.

Fumagalli, E., Garrone P. and Grilli, L. (2007). Service quality in the electricity industry:

The role of privatization and managerial behavior. *Energy Policy*, 35 (12), pp. 6212–6224.

Furubotn, E.G. and Richter, R. (1998). *Institutions and economic theory: The contribution of the New Institutional Economics* (2nd Edition). Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Galal, A., Jones, L., Tandon, P. and Vogelsang, I. (1994). *Welfare consequences of selling public enterprises. An empirical analysis.* New York: Oxford University Press.

Ganesh, G. (2008). *Privatization and labour restructuring.* New Delhi: Academic Foundation.

Garceries, S. (1998). Service public et droit communautaire. Une nouvelle «crise» de la notion de service public en droit administrative français?. *Service public et service universel, Sociétés Contemporaines*, 32 (Oct.), L'Harmattan, pp. 37-56.

Gasmi, F. and Virto, L. (2010). The determinants and impact of telecommunications reforms in developing countries. *Journal of Development Economics*, 93 (2), pp. 275–286.

Georgakopoulos, T., Prodromidis, K. and Loizides, J. (1987). Public enterprises in Greece. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 58 (4), pp. 351–367.

Glachant, J. (1995). Repères pour l'analyse économique du service public européen. In CEEP, *Europe, concurrence et service public* (pp. 79-85). Paris: Masson.

Grande, E. (1994). The new role of the state in telecommunications: An international comparison. In W.C. Müller and V. Wright (eds), *The state in Western Europe. Retreat or redefinition?* (pp. 138-156). GB: Frank Cass.

Grard, L., Vandamme, J. and van der Mensbrugghe, F. (1996) (ed.). *Vers un service public européen*. Paris: ISUPE–ASPE*europe*.

Grout, P. (1994). Popular capitalism. In M. Bishop, J. Kay and C. Meyer (eds). *Privatization and economic performance* (pp. 299-312). NY: Oxford University Press.

Guislain, P. (1997). *The privatization challenge: A strategic, legal, and institutional analysis of international experience.* Washington, DC: World Bank.

Gunsteren (van), H. (1994). Four conceptions of citizenship. In B. (van) Steenbergen (ed.), *The condition of citizenship* (pp. 36-48). London: Sage Publications.

Gupta, S., Schiller, Ch. and Ma, H. (1999). Privatization, social impact, and social safety nets. *IMF Working Paper* 99/68, pp. 1-27.

Habermas, J. [1993 (1997)]. *Legitimation crisis.* London: Heinemann.

Habermas, J. (1994). Citizenship and national identity. B. (van) Steenbergen (ed.), *The condition of citizenship* (pp. 20-35). London: Sage Publications.

Habermas, J. (2001). *The postnational constellation: Political essays.* Cambridge, MA: The MIT Press.

Haibach, G. (ed.) (1999). *Services of General Economic Interest in the EU: Reconciling competition and social responsibility*, Maastricht: European Institute of Public Administration.

Hall, D. (1998). Restructuring and privatisation in the public utilities – Europe. In L. de Luca (ed.), *Labour and social dimensions of privatisation and restructuring – public utilities (water, gas, electricity)*. Geneva: ILO.

Hall, D. and Lobina, E. (2008). Water Privatisation. *PSIRU Reports* (April), Public Services International Public Services International Research Unit. Διαθέσιμο σε http://gala.gre.ac.uk/1704/1/PSIRU_Report_(9820)_-_2008-04-W-over.pdf (πρόσβαση Σεπτέμβριος 2016).

Hall, P.A. and Taylor, C.R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies,* 44 (5), pp. 936-957.

Hancher, L. and Moran. M. (1989). Regulation and deregulation. *European Journal of Political Research*, 17, pp. 129-136.

Handler, J.F. (1996). *Down from bureaucracy. The ambiguity of privatization and empowerment*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Hannequart, A. (1995). Les fonctions des entreprises publiques et l'ordre juridique communautaire. In B. Thiry and J. Vandamme (eds), *Les entreprises publiques dans l'Union européenne: entre concurrence et intérêt général* (pp. 85-98). CIRIEC-TEPSA. Paris: Editions A. Pedone.

Hardin, R. (1997). Economic theories of the state. In D.C. Mueller (ed.), *Perspectives on public choice. A handbook* (pp. 21-34). US: Cambridge University Press.

Haritakis, N. and Pitelis, Ch. (1998). Privatization in Greece. In D. Parker (ed.), *Privatization in the European Union. Theory and policy perspectives* (pp. 123-135). London: Routledge.

Haskel, J. and Szymanski, S. (1992). Privatization and the labour market: Facts, theory and evidence. In M. Bishop, J. Kay, C. Meyer and D. Thompson (eds), *Privatization and regulation: The UK experience* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Hattori, T. and Tsutsui, M. (2004). Economic impact of regulatory reforms in the electricity supply industry: A panel data analysis for OECD countries. *Energy Policy*, 32, pp. 823-832.

Hayek, F.A. [1973, 1976, 1979 (1982)]. *Law, legislation and liberty. A new statement of the liberal principles of justice and political economy* (3 Volumes: 1973, 1976, 1979). UK: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Heath, J. (1990). *The public enterprises at the crossroads.* Routledge, London.

Held, V. (1970). *The public interest and individual interests.* New York/London: Basic Books.

Henaff, G. (2002) (ed.). *Concurrence et services publics. Enjeux et perspectives.* France: Presses Universitaires de Rennes.

Henry, C. (1999). Services publics : Passions et arguments. In J. Chevalier, I. Ekeland and M.A. Frison-Roche (eds), *L'idée de service public est-elle encore soutenable?* (pp. 253-261). Paris: Presses Universitaires de France.

Henry, C. (2003). Enjeux et formes de la régulation des services publics dans l'Union

Européenne. In C. Henry and E. Quinet (eds), *Concurrence et service public* (pp. 45-73). Paris: L'Harmattan.

Héritier, A. (2001). The politics of public service in European regulation. *Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe, Pecht der Gemeinschaftsguter*, No 1. Διαθέσιμο σε: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=269314 (πρόσβαση Φεβρουάριος 2010).

Héritier, A. (2002). Public-interest services revisited. *Journal of European Public Policy*, 9 (6), pp. 995-1019.

Hill, M. (1997). *The policy process. A reader* (2nd ed.). London: Harvester Wheatsheaf.

Hills, J. (1989). Univrsal Service. Liberalization and privatization of telecommunications. *Telecommunications Policy*, pp. 129-144.

Hirschman, A.O. (1970*). Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hirschman, A.O. (1980). Exit, voice, and loyalty: Further reflections and a survey of recent contributions. *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*, 58 (3), pp. 430-453.

Hirschman, A.O. (1982). *Bonheur privé, action publique*. Paris : Fayard (trad. Fr. 1983).

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons?. *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.

Hulsink, W. (1999). *Privatisation and liberalisation in European telecommunications: Comparing Britain, the Netherlands and France*. London: Routledge.

Humayun, A.S. and Anjum, T. (2000). *Privatisation of public utilities: A consumer perspective*. Report published by Consumer Rights Commission
of Pakistan in collaboration with Liberal Forum Pakistan, Islamabad.

Hutt, W. (1940). The concept of consumers' sovereignty. *Economic Journal*, 50 (March), pp. 66-77.

ITPI (2016). *How Privatization Increases Inequality*, In The Public Interest Org., September 2016. Διαθέσιμο σε: https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/InthePublicInterest_InequalityReport_Sept2016.pdf (πρόσβαση Οκτώβριος 2016).

Jeannot, G. (1997a). Le service public des autres. In G. Jeannot and C. Quin (eds), *Un service public pour les européens? Diversité des traditions et espaces de convergence* (pp. 7-18). Paris: La Documentation française.

Jeannot, G. (1997b). Lexique de débat européen sur le service public. In G. Jeannot and C. Quin (eds), *Un service public pour les européens? Diversité des traditions et espaces de convergence* (pp. 271-279). Paris: La Documentation française.

Jeannot, G. (1998). *Les usagers du service public.* Paris: PUF.

Jeannot, G. (2007). Les services publics face aux mutations économiques et sociales. La situation des particuliers à l'égard des services publics. *«Les services publics», Cahiers français*, 339, pp. 38-42.

Jefferys, S., Pond, R., Kilicaslan, Y., Tasiran, A.C., Kozek, W., Radzka, B. and Hermann,

Ch. (2009). Privatisation of public services and the impact on employment and productivity. In Ch. Hermann and J. Flecker (eds), *Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity* (pp. 48-72). PIQUE–Summary Report Vienna Deliverable 21. Vienna.

Jèze, G. (1930). *Les principes généraux du droit administratif.* Paris: Marcel Giard.

Jobert, B. (1992). Usagers et agents du service public: Proposition pour l'approche d'un système complexe. In M. Chauvière M. and J.T. Godbout (eds), *Les usagers entre marché et citoyenneté* (pp. 41-59). Paris: L'Harmattan.

Jobert, B. (ed.) (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe.* Paris: L'Harmattan.

Jordana, J. and Levi–Faur, D. (2004). The politics of regulation in the age of governance. In J. Jordana J. and D. Levi-Faur (eds), *The politics of regulation. Institutions and regulatory reforms for the age of governance* (pp. 1-15). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Joumard, I. and Mylonas, P. (1999). Reforming Greece's public enterprises. *OECD Observer*, April, p. 10.

Kaidatzis, A. (2007). A typology of the constitutional limitations on privatization. Paper submitted to the VII World Congress of Constitutional Law "Rethinking the Boundaries of Constitutional Law", Athens, June 11th-15th.

Kay, J. (1994). Regulating networks. In M.E. Beesley (ed.), *Regulating utilities: The way forward* (pp. 77-88). London: Institute of Economic Affairs.

Kay, J. (2002). Twenty years of privatization. *Prospect* (1 June). Διαθέσιμο σε http://www.johnkay.com/2002/06/01/twenty-years-of-privatisation, (πρόσβαση Μάιος 2010)]

Kay, J., Meyer, C. and Thompson, D. (eds) (1986). *Privatisation and regulation: The UK Experience.* Oxford: Clarendon Press.

Kenis, P. and Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In B. Martin and R. Mayntz (eds), *Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25-59). Frankfurt: Campus Verlag, West View Press.

Kessedjian, C. and Dion, F. (1995). Introduction. In F. Dion (ed.), *Les privatisations en France, en Allemagne, en Grande Bretagne et en Italie* (pp. 7-14). Paris: La documentation française.

Kolderie, T. (1986). The two different concepts of privatization. *Public Administration Review*. 46 (4), pp. 285-291.

Kovar, R. and Simon, D. (eds) (1998). *Service public et Communauté Européenne: entre l'intérêt générale et le marche*. Actes du colloque de Strasbourg, 17-19 Octobre 1996. Paris: La Documentation Française.

Lamarche, T. (1998). Le service public en crise face au primat de la logique marchande. In D. Desbois, T. Lamarche and B. Prince *(*eds*), Télécoms: Réinventer le service public?* (pp. 3-8)*,* Paris: L'Harmattan.

Lampropoulou, M. (2010a). (Re)defining the public interest: Political traditions and the

reform of public utilities in the EU. Paper presented at the *Political Studies Association Post-Graduate Conference* (PSA), 29 March–1 April, Edinburgh, UK.

Lampropoulou, M. and Oikonomou G. (2016). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Review of Administrative Sciences* (published online March 2016).

Lane, J.E. (2000). *The public sector. Concepts, models and approaches* (3rd edition). London: Sage publications.

Laroque, P. (1933). *Les usagers des services publics industriels. Transports, eau, gaz, électricité*. Paris: Sirey.

Lasswell, H. (1936). *Politics: Who gets what, when, and how*, New York: McGraw-Hill.

Le Grand, J. (1997). Knights, knaves or pawns? Human behaviour and social policy. *Journal of Social Policy,* 26 (2), pp. 149-169.

Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency and public policy. Of knights & knaves, pawns & queens*. Oxford – NY: Oxford University Press.

Le Grand, J. (2006a). Equality and choice in public services. *Social Research,* 73 (2), pp. 695-710.

Le Grand, J. and Bartlett, W. (1993). The theory of quasi-markets. In J. Le Grand and W. Bartlett (eds), *Quasi-Markets and social policy* (pp. 13-34). London: Macmillan Press.

Le Masne, P. (2003). Privatisations et affaiblissement des services publics : nouvelle régulation et conséquences sociales. In F. Carluer, D. Mansanti, A. Euzeby, S. Chapon and C. Offredi (eds), *Mondialisation et régulation sociale* (t. 1) (pp. 421-434). Paris: L'Harmattan.

Le Strat, A. (2010). Paris: Comment une Collectivité Peut Reprendre en Main la Gestion de l'Eau. In O. Hoedeman and D. Kishimoto (eds), *L'Eau, un bien public. Alternatives democratiques a la privatisation de l'eau dans le monde entier* (pp. 117-126). Paris: Editions Charles Léopold Mayer.

Lemaire, C. (2006). Services d'intérêt économique général et énergie. In J.V. Louis and S. Rodrigues (eds*), Les services d'intérêt économique général et l'Union Européenne* (pp. 214-301), Bruxelles: Bruylant.

Leray, A. (1994). *Les télécoms en questions. Privatisation ou service public*?. Paris: Editions de l'Atelier/Editions ouvrières.

Letwin, O. (1998). *Privatizing the world. A study of international privatization in theory and practice.* UK: Cassell.

Lévêque, Fr. (2004). *Economie de la réglementation* (2ème édition). Collection Repères. Paris: Editions La Découverte.

Levi-Faur, D. (1998). The competition state as a neomercantilist state: Understanding the restructuring of national and global telecommunications. *Journal of Socio-Economics*, 27 (6), pp. 665-685.

Levi-Faur, D. (2000). The rise of the competition State: The dynamics of British &

American telecom and electricity regimes. *Current Politics and Economics of Europe*, 9 (4), pp. 427-454.

Levi-Faur, D. (2003). The politics of liberalization: Privatization and regulation-for-competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity industries. *European Journal of Political Research,* 42 (5), pp. 705-740.

Levi-Faur, D. and Gilad, Sh. (2004). The Rise of the British regulatory state: Transcending the privatization debate. *Comparative Politics*, 37 (1), pp. 105-124.

Levine, Ch. and Fisher, G. (1984). Citizenship and service delivery: the promise of coproduction. *Public Administration Review,* 44, pp. 178-189.

L'Hériteau, M.F. (1972). *Pourquoi des entreprises publiques?.* Coll. «Dossiers Thémis». Paris: Presses Universitaires de France.

Lindblom, C. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19 (2), pp. 79-88.

Lindblom, C. (1977). *Politics and markets: the world's political-economic systems.* New York: Basic Books.

Lioukas, S. (1993). Privatization in Greece. In V. Ramanadham (ed.), *Privatization: a global perspective* (pp. 29-50). London: Routledge.

Lioukas, S.K. and Papoulias, D.B. (1990). The effectiveness of public enterprises in Greece. In J.H. Heath (ed.), *Public enterprise at the crossroads* (pp. 174-206). London & NY: Routledge.

Littlechild, S. (2005). Beyond regulation. IEA/LBS Beesley Lectures on Regulation series XV. 4 October. London: Institute of Economic Affairs.

Louis, J.V. and Rodrigues, S. (eds) (2006). *Les services d'intérêt économique général et l'Union Européenne.* Brussels: Bruylant.

Lowi, Th.J. (1964). American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, 16, pp. 677-715.

Lowi, Th.J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32 (4), pp. 298-310.

Lucet, Ph. (1998). La place du citoyen face à l'évolution des télécommunications. In D. Desbois, T. Lamarche and B. Prince *(*eds*), Télécoms: Réinventer le service public?* (pp. 29-48). Paris: L'Harmattan.

Majone, G. (1993). Deregulation or re-regulation? Policy-making in the European Community since the Single Act. European University Institute, *Working Paper SPS* No.93/2, Florence.

Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state. In W.C. Müller and V. Wright (eds), *The state in Western Europe. Retreat or redefinition?* (pp. 77-101). GB: Frank Cass.

Majone, G. (1996). Regulatory legitimacy. In G. Majone (ed.), *Regulating Europe.* London: Routledge.

Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European*

Politics, 22 (1), pp. 1-24.

Majone, G. (2005). Strategy and structure: The political economy of agency independence and accountability. In OECD, *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation*, Proceedings of an expert meeting in London, UK, 10-11 January.

Marcelin, I. and Mathur, I. (2015). Privatization, financial development, property rights and growth. *Journal of Banking & Finance*, 50 (C), pp. 528-546.

March., J.G. and Olsen, J. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review,* 78 (3), pp. 734-749.

March, J.G. and Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.

Marsh, D. and Rhodes, R.A.W. (1992). Policy communities and issue networks: Beyond typology. In D. March and R.A.W. Rhodes (eds), *Policy Networks in British Government* (pp. 249-268). Oxford: Clarendon.

Marsh, D. and Smith, M. (2000). Understanding policy networks: Towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48 (1), pp. 4-21.

March, J.G. and Olsen, J. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 9 (3), pp. 247-64.

March, J.G. and Olsen, J. (2005). Elaborating the "new institutionalism". Working Paper No.11, Centre for European Studies, University of Oslo.

Marshall, T.H. and Bottomore, T. [1992 (1950)]. *Citizenship and social class.* London: Pluto Press.

McGowan, F. (1995a). La réforme des entreprises d'utilité publique au Royaume-Uni. L'impact sur les services publics. In CEEP, *Europe, concurrence et service public* (pp. 94-101). Paris: Masson.

McGowan, F. (1995b). Le modèle britannique. In Ch. Stoffaës (ed.), *L'Europe a l'épreuve de l'intérêt général* (pp. 71-85). Paris: ASPEeurope.

McGowan, F. (1995c). Utility reform in the UK: The role of regulation and the impact on public service. *Annals of Public and Cooperative Economics,* 662, pp. 169-184.

McKenzie, D. and Mookherjee, D. (2003). The distributive impact of privatization in Latin America: Evidence from four countries. *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association,* 3 (2), pp. 161-218.

Megginson, W.L., Nash, R.C. and Van Randenborgh, M. (1994). The financial and operating performance of newly privatized firms: An international empirical analysis. *The Journal of Finance*, 49, pp. 403-452.

Megginson, W.L. and Netter, J.M. (2001). From state to market: A survey of empirical studies on privatization. *Journal of Economic Literature*, 39 (2), pp. 321-389.

Mensbrugghe (van der), M.F. (1996). Synthèse des rapports nationaux. In L. Grard, J. Vandamme and F. van der Mensbrugghe (eds), *Vers un service public européen* (pp.

223-229). Paris: ASPE *europe*.

Merrien, F.X. (1999). Les figures de l'Etat-Providence. L'Etat-Providence entre marché et service public (pp. 143-165). In S. Decreton (ed.). *Service public et lien social*. Paris: L'Harmattan.

Migué, J.L. and Bélanger, G. (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public Choice,* XVII (Spring), pp.27-43.

Mitsopoulos, M. and Pelagidis, Th. (2009). Vikings in Greece: Kleptocratic interest groups in a closed, rent-seeking economy. *Cato Journal*, 29 (2), pp. 389-406.

Moderne, F. (1995). Analyse comparative des notions de service public dans les états membres In Ch. Stoffaës (ed.), *L'Europe a l'épreuve de l'intérêt général* (pp. 55-69). Paris: ASPEeurope.

Moderne, F. (1999). Les missions d'intérêt général en droit comparé. In S. Decreton (ed.), *Service public et lien social* (pp. 115-142). Paris: L'Harmattan.

Moe, T. (1990). Political institutions: The neglected side of the story. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, pp. 213-253.

Monnier, L. (1995). Services publics et Union européenne. Eléments d'analyse prospective. In CEEP, *Europe, concurrence et service public* (pp. 102-106). Paris: Masson.

Montagner, B. (1994). L'avenir des services publics dans l'Union Européenne. In P. Bauby and J.C. Boual (eds), *Pour une citoyenneté européenne, quels services publics*? (pp. 43-54). Paris: Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières.

Moran, M. (1988). Crises of the welfare state. *British Journal of Political Science,* 18 (3), pp. 397-414.

Moran, M. and Prosser, T. (1994). Introduction: politics, privatization and constitutions. In M. Moran and T. Prosser (eds)*, Privatization and regulatory change in Europe* (pp. 1-13). Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Morgan, D.R. and England, R.E. (1988). The two feces of privatization. *Public Administration Review*, 48 (6), pp. 979-987.

Mouzelis, N. and Pagoulatos, G. (2005). Civil society and citizenship in postwar Greece. In F. Birtek and Th. Dragona (eds), *Citizenship and the Nation State in Greece and Turkey* (pp. 87-103). Abington and New York: Routledge.

Mueller, D.C. (1976). Public Choice: A survey. *Journal of Economic Literature*, 14 (2), pp. 395-433.

Mueller, D.C. (1993). *The public choice approach to politics.* Brookfield, VT: Edward Elgar.

Mueller, D.C. (1997). *Perspectives on public choice. A handbook.* US: Cambridge University Press.

Mueller, D.C. (ed.) (2001). *The economics of politics* (Vol. II.). UK-USA: Edward Elgar.

Mueller, D.C. (2003). *Public Choice III.* Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Müller, M.M. (2001). Reconstructing the new regulatory state in Germany: Telecommunications, broadcasting and banking. *German Politics*, 10 (3), pp. 37-64.

Muller, P. (1990). *Les politiques publiques.* Paris: Presses Universitaires de France.

Müller, W.C. (1994). Political traditions and the role of the state. In W.C. Müller and V. Wright (eds), *The state in Western Europe. Retreat or redefinition?* (pp. 32-51). GB: Frank Cass.

Müller, W.C. and Wright, V. (eds) (1994). *The state in western Europe. Retreat or redefinition?*. GB: Frank Cass.

Muller, P. and Surel, Yv. (1998). *L'analyse des politiques publiques.* Paris: Montchrestien.

Newbery, D. (2004). Privatising network industries. *CESIFO Working Paper* 1132, Category 9: Industrial Organisation.

Nicinsky, S. (2001). *L'usager du service public industriel et commercial.* Paris: L'Harmattan (coll. Logique juridique).

Nihoul, P. (2006). Droit européen, consommateurs et services d'intérêt économique général. In J.V. Louis and S. Rodrigues (eds), *Les services d'intérêt économique général et l'Union Européenne* (pp. 163-212). Bruxelles: Bruylant.

Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government.* Chicago: Aldine-Atherton.

Niskanen, W.A. (1998). *Policy analysis and public choice: selected papers by William A. Niskanen*. The Locke institute. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

North, D.C. (1989). A transaction cost approach to the historical development of polities and economies. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 145 (4), pp. 661-668.

North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

OECD (1992). *Regulatory reform, privatisation and competition policy.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2001). *Restructuring public utilities for competition.* Paris: OECD Publishing.

OECD (1995, 2001, 2007, 2009). *Communications outlook* 1995, 2001, 2007, 2009. Paris: OECD Publishing.

OECD (2015). *OECD Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises* (2015 edition). Paris: OECD Publishing.

OECD (2016). *State-Owned enterprises as global competitors. A challenge or an opportunity?*. Paris: OECD Publishing.

Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state* (ed. J. Keane). London: Hutchinson.

Olson, M. (1965). *The logic of collective action.* Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations. Economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven and London: Yale University Press.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Reading, MA: Addison Wesley.

Pagoulatos, G. (1997). *Institutions and public policy making: The politics of Greek banking deregulation and privatization.* Dissertation. Oxford.

Pagoulatos, G. (2000). The six syndromes of structural adjustment or what Greek privatization can teach. In A. Mitsos and E. Mossialos (eds), *Contemporary Greece and Europe* (pp. 223-242). Aldershot, Sidney, Singapore and Brookfield USA: Ashgate.

Pagoulatos, G. (2001). The enemy within: Intragovernmental politics and organizational failure in Greek privatization. *Public Administration*, 79 (1), pp. 125-146.

Pagoulatos, G. (2005). The politics of privatization: Redrawing the public-private boundary. *West European Politics*, 28 (2), pp. 358-380.

Pagoulatos, G. and Wright, V. (2001). The politics of industrial privatization: Spain, Portugal and Greece in a European perspective. In H.D. Gibson (ed.), *Economic transformation, democratization and integration into the European Union. Southern Europe in comparative perspective* (pp. 231-273). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pagoulatos, G. and Zahariadis, N. (2011). Politics, labor, regulation and performance: lessons from the privatization of OTE. *GreeSE Paper no 46*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, LSE.

Papoulias, D.B. and Lioukas, S.K. (1995). Participation in the management of public enterprises: experience from Greek utilities. *Annals of Public and Cooperative Economics,* 66, pp. 174-189.

Paradeise, C. (1992). Usagers et marché. In M. Chauvière and J.T. Godbout (eds), *Les usagers entre marché et citoyenneté* (pp. 191-205). Paris: L'Harmattan.

Parker, D. (1998). Privatization in the European Union. An overview. In D. Parker (ed.), *Privatization in the European Union. Theory and policy perspectives* (pp. 10-48). London: Routledge.

Parker, D. and Kirkpatrick, C. (2003). Privatisation in developing countries: A review of the evidence and the policy lessons. *Working Paper Series* Paper No. 55, Centre on Regulation and Competition. Διαθέσιμο σε: http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/30623/1/cr030055.pdf (πρόσβαση Σεπτέμβριος 2008).

Parsons, S. (2005). *Rational choice and politics. A critical introduction*. London: Continuum International Publishing Group.

Pathirane, L. and Blades, D.W. (1982). Defining and measuring the public sector: Some international comparisons. *Review of Income and Wealth*, 28, pp. 261–289.

Persky, J. (1993). Retrospectives: Consumer sovereignty. *The Journal of Economic Perspectives*, 7 (1), pp. 183-191.

Peters, G. (1996). Political institutions, old and new. In R.E. Goodin and H.D. Klingemann (eds), *A new handbook of political science* (pp. 205-220). Oxford: Oxford University Press.

Peters, G. (1999). *Institutional theory in political science. The 'New Institutionalism'*. London-New York: Continuum.

Peters, G. (2000). Institutional theory: Problems and prospects. *Political Science Series, Institute for Advanced Studies*, Vienna.

Peters, B.G. and Wright, V. (1996). Public policy and administration: old and new. In R.E. Goodin and H.D. Klingemann (eds), *A new handbook of political science* (pp. 629-641). Oxford: Oxford University Press.

Peters, B.G. (2015). *Advanced introduction to public policy.* Elgar advanced introductions series. Northampton, MA: Edward Elgar.

Petrazzini, B.A. and Clark, Th.K. (1996). Cost and benefits of telecommunications liberalization in developing countries. *Paper presented at the conference Liberalizing Telecommunications*, Institute for International Economics, Washington, D.C.

Pierre, J. (1995). La commercialisation de l'Etat: citoyens, consommateurs et émergence du marché public. In B.G. Peters and D.J. Savoie (eds), *Les nouveaux défis de la gouvernance* (pp. 49-70). Québec: Les Presses de l'Université de Laval.

Pierre, J. and Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and the state.* London: Macmillan.

Poggi, A. and Florio, M. (2010). Energy deprivation dynamics and regulatory reforms in Europe: Evidence from household panel data. *Energy Policy*, 38, pp. 253-264.

Potter, J. (1988). Consumerism and the public sector: How well does the coat fit?. *Public Administration,* 66 (2), pp. 149-164.

Poullet, M. and Mensbrugghe (van der), M.F. (1996). Service universel ou public dans la politique européenne. In L. Grard, J. Vandamme J. and F. van der Mensbrugghe (eds), *Vers un service public européen* (pp. 333-414). Paris: ASPE *europe*.

Powell, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, pp. 295-336.

Powell, W. and DiMaggio, P.J. (1991) (eds). *The new institutionalism in organizational analysis.* Chicago: University of Chicago Press.

Quin, C. (1997). Assujetti, client ou partenaire: que devient l'usager du service public? In Ph. Warin (ed.), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes* (pp. 333-349), Paris: La Découverte.

Quin, C. and Jeannot, G. (1997) (eds). *Un service public pour les européens? Diversité des traditions et espaces de convergence*. Paris: La Documentation Française.

Radaelli, C.M. (2001). The domestic impact of European union public policy notes on concepts, methods and the challenge of empirical research. *Politique européenne*, 2002/01, n° 5, pp. 105-136.

Ramanadham, V. (2002). The impacts of privatization on distributional equity. In V. Ramanadham (ed.), *Privatization and Equity* (1st edition: 1995) (pp. 1-34). London: Routledge.

Ramsey, I. (2006). Consumer law, regulatory capitalism and the 'new learning' in regulation. *Sydney Law Review*, 28 (9), pp. 9-35.

Rangeon, F. (1986). *L'idéologie de l'intérêt general.* Paris: Economica.

Rapanos, V. (2000). Corporate governance of state-controlled companies in Greece: The case of the Hellenic Telecommunications Organization. Paper presented at the OECD Conference: *Corporate governance of state-owned enterprises in China*, Beijing: January 18-19.

Rapport Martinand (1995). *La régulation des services publics. Concilier équité et efficacité*, Rapports Officiels. Paris: ASPE*europe*.

Rees, R. (1984). *Public enterprise economics* (2nd ed.). New York: St Martin's Press.

Richardson, J. (1994). Doing less by doing more: British government 1979-1993. In W.C. Müller and V. Wright (eds), *The state in Western Europe. Retreat or redefinition?* (pp. 178-197). GB: Frank Cass.

Rodrigues, St. (2000). *La nouvelle régulation des services publics en Europe. Energie, postes, télécommunications et transports.* Paris: Tec & Doc.

Rodrigues, St. (2008). La régulation communautaire des industries de réseaux. In J. Ziller (ed.), *L'Union Européenne. Edition Traité de Lisbonne* (pp. 104-115). Les Notices. Paris: La Documentation Francaise.

Rosanvallon, P. (1979). *Le libéralisme économique. Histoire De L'idée De Marché.* Paris: Le Seuil (coll. Sociologie politique).

Rosanvallon, P. [1981 (1992)]. *La crise de l'Etat-providence.* Paris: Editions du seuil.

Rose, R. (1987). Giving direction to permanent officials: Signals from the electorate, the market, laws and expertise. In J.E. Lane (ed.), *Bureaucracy and public choice* (pp. 210-229). London: Sage Publications.

Roth, G. (1987). *The private provision of public services in developing countries*. USA: Oxford University Press.

Rothstein, B. (1996). Political Institutions: An overview. In R. Goodin and H.D. Klingemann (ed.), *A new handbook of political science* (pp. 133-167). Oxford: Oxford University Press.

Rouban, L. (2000). Le service public en devenir: La mondialisation, l'Europe et les ruptures socials. In L. Rouban (ed.), *Le service public en devenir* (pp. 9-19). Paris: L'Harmattan.

Rowley, C.K. (1994). Foreword. In W.A. Niskanen (ed.), *Bureaucracy and public economics* (pp. vii-ix). UK: Edward Elgar.

Stilpon, N. and Mahboobi, L. (2000). Privatisation of public utilities: The OECD experience. In OECD, *Privatisation Competition and Regulation.* Paris: OECD.

Ryan, N. (2001). Reconstructing citizens as consumers: Implications for new modes of governance. *Australian Journal of Public Administration*, 60, pp. 104-109.

Sappington, D.E.M. and Stiglitz, J.E. (1987). Privatization, information and incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4), pp. 567-582.

Savas, E.S. (1978). On equity in providing public services. *Management Science*, 24 (8), pp. 800-808.

Savas, E.S. (1987). *Privatisation: The key to better government*. Chatham, New Jersey:

Chatham House Publishers.
Schaub, A. (1999). Libéralisation et respect de l'intérêt général. In Conseil d'Etat, *Rapport Public 1999: L'intérêt général* (pp. 409-419).
Schneider, F. (2003). Privatisation in OECD countries: Theoretical reasons and results obtained. *CESifo DICE Report,* 3 (August).
Sen, A. (1979). Utilitarianism and welfarism. *The journal of philosophy,* LXXVI (9), pp. 463-489.
Sen, A. (1995). Rationality and social choice. *American Economic Review*, 85 (1), pp. 1-24.
Shapiro, I., Skowronek, S. and Galvin, N. (eds.) (2006). *Rethinking political institutions. The art of the State.* NY-London: New York University Press.
Shapiro, C. and Willig, R.D. (1990). Economic rationales for the scope of privatization. In N.Suleiman Ezra and J. Waterbury (eds), *The political economy of public sector reform and privatization* (pp. 55-87). Boulder, Co.: Westview Press.
Shepsle, K.A. and Bonchek, M. (1997). *Analyzing politics. Rationality, behavior and institutions.* New York/London: W.W. Norton & Company.
Sheshinski, E. and López-Calva, L.F. (2003). Privatization and its benefits: Theory and evidence. *CESifo Economic Studies,* 49 (3), pp. 429-459.
Shi, W. and Sun, J. (2016). The impact of privatization on efficiency and profitability. *Econ Transit*, 24, pp. 393–420.
Sihag, A.R., Misra, N. and Sharma, V. (2004). Impact of power sector reform on the poor: Case-studies of South and South-East Asia. *Energy for Sustainable Development*, 8 (4), pp. 54-73.
Skovgaard Ølykke, G. and Møllgaard, P. (2016). What is a service of general economic interest?. *European Journal of Law and Economics*, 41 (1), pp. 205-241.
Smith, M. (1997). Policy networks. In M. Hill (ed.), *The policy process: A reader* (2nd ed.) (pp. 76-86). London: Prentice Hall.
Smith, M.P. (2005). *States of liberalization. Redefining the public sector in integrated Europe. Albany*: State University of New York Press.
Sørensen, E. (1999). Democratic governance and the changing role of users of public services. *Institut for Samfundsvidenskab og Erhversøkonomi Research Paper,* 3/99, Denmark: Rosklilde University.
Sotiropoulos, D. (1995). The remainings of authoritarianism: Bureaucracy and civil society in post-authoritarian Greece. *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde turco-iranien, no20 (Juillet-Decembre).*
Sotiropoulos, D. (2004). Two Faces of the Politicization of the Civil Service: The case of contemporary Greece. In B.G. Peters and J. Pierre (eds), *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control* (pp. 257-282), London: Routledge.
Spanos, L.J. and Papoulias, D.B. (2005). Corporate governance as an instrument of change state owned companies: The case of the Hellenic Telecommunications Organization.

Working Paper, University of Athens–Department of Economics, May.

Spanou, C. (1996). Penelope's suitors: Administrative modernization and party competition in Greece. *West European Politics,* 19 (1), pp. 97-124.

Spanou, C. (1998). European integration in administrative terms: A framework for analysis and the Greek case. *Journal of European Policy*, 5 (3), pp. 467-484.

Spanou, C. (2001). (Re)shaping the politics-administration nexus in Greece: the decline of a symbiotic relationship? In B.G. Peters and J. Pierre (eds), *Politicians, bureaucrats and administrative reform* (pp. 106-15). London: Routledge.

Spanou, C. (2003a). Abandonner ou renforcer l'état webérien?. *Revue Française d'administration publique,* 105-106, pp. 109-120.

Spanou, C. (2003b). L'administration grecque en mutation: Le double défi de la démocratisation et de l'européanisation. *Pole Sud*, 18, pp. 51-62.

Spanou, C. (2008). State reform in Greece: Responding to old and new challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), pp. 150-173.

Steenbergen (van), B. (ed.) (1994). *The condition of citizenship.* London: Sage Publications.

Steinmo, S. (2001a). Institutionalism. In N. Polsby (ed.), *International encyclopedia of the social and behavioral sciences.* London: Elsevier Science.

Steinmo, S. (2001b). The new institutionalism. In B. Clark anf J. Foweraker (eds). *The encyclopedia of democratic thought.* London: Routlege.

Stiel, C., Cullmann, A. and Nieswand, M. (2015). Productivity in electricity retail after market liberalization. Analysing the effects of ownership and firm's governance structure. *DIW Berlin Discussion, Papers* 1531, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Stigler, J.G. (1971). The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1), pp. 3-21.

Stirn, B. (1995). L' évolution juridique de la notion de service public industriel et commercial. In Ch. Stoffaës (ed.), *L'Europe a l'épreuve de l'intérêt général* (pp. 27-42). Paris: ASPEeurope.

Stoffaës, Ch. (1994). Libéralisme et services publics. In P. Bauby and J.C. Boual (eds), *Pour une citoyenneté européenne, quels services publics*? (pp. 55-60). Paris: Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières.

Stoffaës, Ch. (1995a). L'Europe sous influence anglo-saxonne?. In Ch. Stoffaës (ed.), *L'Europe a l'épreuve de l'intérêt général* (pp.213-268), Paris: ASPEeurope.

Stoffaës, Ch. (1995b). Introduction: Réseaux et intérêt général a l'heure de l'économie ouverte. In Ch. Stoffaës (ed.), *Services publics, question d'avenir* (pp. 13-38). Paris: Odile Jacob.

Stoffaës, Ch. (1995c). *Services publics, question d'avenir*. Paris: Odile Jacob.

Stoffaës, Ch. (1996). Avant-Propos . In L. Grard, J. Vandamme, F. van der Mensbrugghe, *Vers un service public européen* (pp. 9-17). Paris: ASPE*europe*.

Stoffaës, Ch. (1999). Electricité: le service public en perspective historique. In J. Chevalier J. I. Ekeland and M.A. Frison – Roche (eds), *L'idée du service public est-elle encore soutenable?* (pp. 131-176). Paris: Presses Universitaires de France.

Streeck, W. and Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. In W. Streeck and Thelen K. (eds), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* (pp. 3-39). Oxford: Oxford University Press.

Suleiman, E. (1999). Le service public: Changement du concept? In J. Chevalier J. I. Ekeland and M.A. Frison – Roche (eds), *L'idée du service public est-elle encore soutenable?* (pp. 47-53). Paris: Presses Universitaires de France.

Suleiman, E. (2003). *Dismantling democratic states.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Swann, D. (1988). *The retreat of the state: Deregulation and privatization in the UK and US.* Ann Arbor, MI: University of Michigan press.

Thatcher, M. (1995). Les réseaux de politique publique: Bilan d'un sceptique. In P. Le Galès and M. Thatcher (eds), *Les Réseaux de Politique Publique* (pp. 229-248). Paris: L'Harmattan.

Thatcher, M. (1999a). The europeanization of regulation. The case of telecommunications. *European University Institute Working Paper RSC* no.99/22, Florence.

Thatcher, M. (1999b). *The politics of telecommunications: national institutions, convergence and change.* Oxford: Oxford University Press.

Thatcher, M. (2002). Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation. *West European Politics*, 25 (1), pp. 125-147.

Thatcher, M. and Sweet, S.A. (2003). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. In M. Thatcher and S.A. Sweet (eds), *The politics of delegation* (pp. 1-23). London – Portland, Or: Frank Cass.

Thirion, N. (2002). *Les privatisations d'entreprises publiques dans une économie social de marchée: aspects juridiques.* Bruxelles: Bruylant, Paris: LGDJ.

Thiry, B. (1995a). Introduction. In B. Thiry and J. Vandamme J. (eds), *Les entreprises publiques dans l'Union européenne: Entre concurrence et intérêt général* (pp. 9-17). CIRIEC-TEPSA. Paris: Editions A. Pedone.

Thiry, B. (1995b). Services publics: Conceptions et réalités. In CEEP, *Europe, concurrence et service public* (pp. 73-78). Paris: Masson.

Thiry, B. (1999). Les conception de l'intérêt général dans l'Union Européenne. In Conseil d'Etat, *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public 1999 (pp. 397-407). Paris: La Documentation française.

Thiry, B. and Vandamme, J. (eds) (1995). *Les entreprises publiques dans l'Union européenne: Entre concurrence et intérêt général.* CIRIEC-TEPSA. Paris: Editions A. Pedone.

Timsit, G. (ed.) (1987). *Les entreprises du secteur public dans les pays de la Communauté Européenne*. Bruylant – Bruxelles: Institut Européen d'Administration Public.

Tinios, P. (2002). Disentangling the roles of the state: Pension provision in public enterprises. OECD Conference on privatisation, employment and employees, 10-11 October, Instabul, Turkey.

Tollison, R.D. (1997). Rent seeking. In D.C. Mueller (ed.), *Perspectives on public choice. A handbook* (pp. 506-525). US: Cambridge University Press.

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work.* New York: Russell Sage New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.

Tsoukas, H. and Papoulias, D.B. (1996). Understanding social reforms: A conceptual analysis. *The Journal of the Operational Research Society*, 47 (7), pp. 853-863.

Tsoukas, H. and Papoulias, D.B. (2004). Managing third-order change: The case of the Public Power Corporation in Greece. *Long Range Planning*, 38, pp. 79-95.

Tullock, G. (1993). *Rent seeking.* The Shaftesbury papers, 2. England: Edward Elgar.

Twine, F. (1994). *Citizenship and social rights. The interdependence of self and society.* London: Sage Publications.

Valin, S. (2007). *Services publics: Un défi pour l'Europe. Approches nationales et enjeux communautaires.* Paris: Charles Léopold Mayer.

Van de Walle, S. (2005). The impact of public service values on services of general interest reform debates. Paper for the *Ninth International Research Symposium on Public Management*–IRSPM IX, Bocconi School of Management, 6-8 April.

Van Gyes. G., Vael. Th. and Vandekerckhove, S. (2009). Liberalising services of general economic interest: The citizen-user perspective in six EU countries. In Ch. Hermann and J. Flecker (eds), *Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity* (pp. 71-86). PIQUE – Summary Report Vienna Deliverable 21, Vienna.

Van Raepenbusch, S. (2006). Les services sociaux en droit communautaire ou la recherché d'un juste équilibre entre l'économie et le social. In J.V. Louis and S. Rodrigues (eds), *Les services d'intérêt économique général et l'Union Européenne* (pp. 99-161). Brussels: Bruylant.

Vandamme, J. (1996). Les différentes conceptions des entreprises et services publics en Europe. In European Institute of Public Administration, *Managing Universal Service obligations in public utilities in the European Union* (pp. 27-38). Colloquium, Maastricht: 28-29 November.

Verhoest, P. (2000). The myth of universal service: Hermeneutic considerations and political recommendations. *Media, Culture and Society*, 22 (5), pp. 595-610.

Vernon, R. (1984). Linking managers with ministers: Dilemmas of the state-owned enterprise. *Journal of Policy Analysis and Management*, 4 (1), pp. 39-55.

Vickers, J. and Wright, V. (1989). The politics of industrial privatization in Western Europe: An overview,. In J. Vickers and V. Wright (eds), *The politics of privatization in Western Europe* (pp. 1-30). London: Frank Cass.

Vickers, J. and Wright, V. (1989). *The politics of privatization in Western Europe.* London:

Frank Cass.
Vickers, J. and Yarrow, G. (1988). *Privatization: An economic analysis*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
Vickers, J. and Yarrow, G. (1991). Economic perspectives on privatization. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), pp. 111-132.
Vienney, C. (1996). L'usager consommateur dans les théories économiques et les organisations de l'économie sociale au XIXe siècle. In Ch. Horellou-Lafarge (ed.), *Consommateur, usager, citoyin: Quel modèle de socialisation?* (pp. 155-168). Paris: L'Harmattan.
Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62 (5), pp. 527-540.
Vining, A.R. and Weimer, D.L. (1990). Government supply and government production failure: A framework based on contestability. *Journal of Public Policy,* 10 (1), pp. 1-22.
Waddams Price, C. and Hancock, R. (1998). Distributional effects of liberalising UK residential utility markets. *Fiscal Studies*, 19 (3), pp. 295–319.
Wallsten, S. (2001). An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America. *The Journal of Industrial Economics,* 49 (1), pp. 1–20.
Wallsten, S. (2002). Does sequencing matter? Regulation and privatization in telecommunications reforms. *Policy Research Working Paper* 2817, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth, World Bank. Διαθέσιμο σε: http://documents.worldbank.org/curated/en/284041468766823267/pdf/multi0page.pdf (πρόσβαση Σεπτέμβριος 2016).
Walsh, V.C. (1964). The status of welfare comparisons. *Philosophy of Science*, 31 (2), pp. 149-155.
Warin, Ph. (1997). *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes*. Paris: La Découverte
Weber, M. [1997 (1947)]. *Rational-legal authority and bureaucracy.* In P. Hall (ed.), *The policy process. A reader* (2nd ed.) (pp. 323-327). UK: Pentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
Weingast, B.R (1996). Political institutions: Rational choice perspectives. In R. Goodin and H.D. Klingemann (eds), *A new handbook of political science* (pp. 167-190). Oxford: Oxford University Press.
Wilson, G.K. (1984). Social regulation and explanations of regulatory failure. *Political Studies,* 32 (2), pp. 203-225.
Wilson, J.Q. (1973). *Political Organizations.* NY: Basic Books.
Wintrobe, R. (1997). Modern bureaucratic theory. In D.C. Mueller (ed.), *Perspectives on public choice. A handbook* (pp. 429-454). US: Cambridge University Press.

Winward, J. (1994). Privatization and domestic consumers. In M. Bishop, J. Kay and C. Meyer (eds), *Privatization and economic performance* (pp. 251-264). NY: Oxford University Press.

World Bank (1995). *Bureaucrats in business: The economics and politics of government ownership*. World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

Wright, V. (1994a). Industrial privatization in Western Europe. Pressures, problems and paradoxes. In V. Wright (ed.), *Privatizations in Western Europe. Pressures, problems and paradoxes* (pp. 1-43). London: Pinter Publishers.

Wright, V. (1994b) (ed.). *Privatizations in Western Europe. Pressures, problems and paradoxes* (pp. 1-43). London: Pinter Publishers.

Wright, V. (1994c). Reshaping the state: The implications for public administration (pp. 102-137). In W.C. Müller and V. Wright (eds), *The state in Western Europe. Retreat or redefinition?*. GB: Frank Cass.

Yarrow, G. (1986). Privatization in theory and practice. *Economic Policy*, 2 (Apr.), pp. 324-377.

Εκθέσεις, Οδηγιες, Θεσμικα Κείμενα

Commission of the European Communities (1996). Communication from the Commission, Services of General Interest in Europe. Brussels, 11.9.1996.

Commission of the European Communities (2000). Communication from the Commission, Services of General Interest in Europe. Brussels, 20.9.2000.

Commission of the European Communities (2001). Report to the Laeken European Council. Services of General Interest. Brussels, 17.10.2001.

Commission of the European Communities (2004). Horizontal Evaluation of the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interest, 2004 Report. Commission Staff Working Document. Brussels, 23.6.2004.

Commission of the European Communities (2005). Evaluation of the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interest. Commission Staff Working Document. Brussels, 20.12.2005.

Commission of the European Communities (2006). Communication from the Commission, Services of General Interest in Europe. Brussels, 26.4.2006.

Commission of the European Communities (2007). Evaluation of the Performance of Network Industries Providing Services of General Economic Interest. Brussels, 12.07.2007.

Council Directive 80/778/EEC of 15 July 1980 relating to the quality of water intended for human consumption. Official Journal EU: L 229, 30.08.1980.

Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption. Official Journal EU: L 330, 05.12.1998.

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy.

Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights (Universal Service Directive).

Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC.

Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC.

Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC.

Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.

European Commission (2000). Eurobarometer 53: Les Européens et les services d´intérêt généraux.

European Commission (2001). Annex to the report on the functioning of product and capital markets: Market performance of network industries providing services of general interest: a first horizontal assessment, Working document by the services of Commissioners Bolkestein and Solbes, Brussels, 7/12/2001.

European Commission (2001). Status Report on European Union Electronic Communications Policy, Brussels, 22.12.1999.

European Commission (2002). Etude sur les services d´interet economique general aupres des citoyens des 15 pays.

European Commission (2002). Eurobarometer 58: Consumers´ opinions about Services of General Interest.

European Commission (2003). Flash Eurobarometer 150: La qualité des services.

European Commission (2004a). EU Competition Policy and the Consumer, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2004b). Special Eurobarometer 219, «Consumers opinions on Services of General Interest».

European Commission (2005). DG Internal Market, Market Opening in Network Industries (Part I & II), September 2005.

European Commission (2006b). Special Eurobarometer 252. Consumer protection in the Internal Market, Fieldwork: February – March 2006, Publication: September 2006.

European Commission (2007). Special Eurobarometer 260, "Services of general interest", Fieldwork: May – June 2006, Publication: July 2007.

European Commission (2009). Consumer associations & networks: Greece, DG Health and Consumer.

European Commission (2009). Flash Eurobarometer 243, Consumers' view on switching service providers (Analytical report), Fieldwork: June – July 2008, Report: January 2009.

European Commission (2009). The Consumer Markets Scoreboard and the Market Watch Process, MEMO/09/44, Brussels: February 2009.

European Commission (2010). Flash Eurobarometer No 282, Cross-border sales and consumer protection, Fieldwork: July 2009, Publication: March 2010.

European Commission (2010). The consumer markets scoreboard. Making markets work for consumers, 4th edition, Brussels: October 2010.

EC–INRA (1997). Eurobaromètre 47.0: L'Europe des consommateurs: les citoyens face a l'ouverture a la concurrence des monopoles de services publics.

EC–OPTEM (2003). Qualitative study: European Consumers and Services of General Interest, European Commission, Directorate General Health and Consumer Protection, December 2003.

EC–OPTEM (2007). L'opinion des Consommateurs Européens, sur Certains Services d'Intérêt Général, Etude Qualitative dans les 25 Etats-Membres.

Eurostat (2001), Consumers in Europe. Facts and Figures (Data 1996-2000), European Communities, Luxemburg.

Eurostat (2005), Consumers in Europe. Facts and Figures (Data 1999-2004), European Communities, Luxemburg.

IPSOS–INRA (2007), Consumer Satisfaction Survey (final report), May 2007, for the European Commission, Health & Consumer Protection Directorate – General.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003), Πράσινο Βιβλίο για τις Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας, Βρυξέλλες, 21.5.2003.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2004), Λευκό βιβλίο σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, Βρυξέλλες, 12.5.2004.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2006), Εφαρμογή του προγράμματος της

Λισσαβώνας: Κοινωνικές Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας στην ευρωπαϊκή Ένωση, Βρυξέλλες,

Πηγές: Εκθέσεις Πεπραγμένων ΟΤΕ ετών 1964-1996˙ Υπ.Εθ.Ο. (1986), Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ: 12˙ ΟΤΕ: Στατιστική Επετηρίδα των τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος (1974, 1984, 1994, 1996)˙ I.T.U. Yearbook of Statistics, Telecommunication services: 1986-1995 (Κιουλάφας 1999: 100, 434)˙ Μπαμπανάσης 1996: 111˙ ΚΕΠΕ 2000: 203 (Εθνικοί Λογαριασμοί και ΟΤΕ)

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Δ1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ 21
Δ2. ΤΥΠΟΙ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ 27
Δ3. ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΕΚΟ 53
Δ4. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΧΡΗΣΤΩΝ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΟΝΤΕΛΟ 66
Δ5. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΜΗΝΙΑΙΩΝ ΤΕΛΩΝ ΚΥΡΙΑΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΟΤΕ (1981 – 1998)(δρχ.) 70
Δ6. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΕΛΩΝ ΟΤΕ (1949-1970) ΑΣΤΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ 70
Δ7. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΕΛΩΝ ΟΤΕ (1971-1998) ΑΣΤΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ 70
Δ8. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΣΩΝ ΤΙΜΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΟΥ ΡΕΥΜΑΤΟΣ (1954-1984) (δρχ/KWh) 73
Δ9. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΣΩΝ ΤΙΜΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΟΥ ΡΕΥΜΑΤΟΣ (1985-2000) (€/MWh) 73
Δ10. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΩΝ ΥΚΩ ΚΑΙ ΔΤΚ (1979-1985) 75
Δ11. ΣΧΕΣΗ ΚΡΑΤΟΥΣ–ΔΕΚΟ–ΠΟΛΙΤΩΝ (ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΥΚΩ) 86
Δ12. ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗ ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ (1964-1996) 96
Δ13. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΛΑΒΩΝ ΑΣΤΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ (1981-1996) 96
Δ14. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΝΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΗΣ ΖΗΤΗΣΗΣ (ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ ΑΙΤΗΣΕΙΣ) (1964-1996) 96
Δ15. ΕΞΕΛΙΞΗ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΠΙΠΕΔΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ (1994-2005) 98
Δ16. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ (1994-2005) 98
Δ17. ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΔΕΗ (1996-2004) 99
Δ18. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΩΝ ΥΚΩ: ΔΡΩΝΤΕΣ, ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ, ΡΟΕΣ 105
Δ19. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΥΚΩ: «ΚΕΡΔΙΣΜΕΝΟΙ» ΚΑΙ «ΧΑΜΕΝΟΙ» 110
Δ20. ΟΙ ΔΕΚΟ ΩΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ: ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΤΥΠΟΥ ΜΕ ΑΝΑΦΟΡΑ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΕΣ 112
Δ21. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ 124
Δ22. ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΟΤΕ (31.12.2015) 128
Δ23. ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΔΕΗ (31.12.2015) 128
Δ24. ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΕΥΔΑΠ (31.12.2015) 129
Δ25. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΡΙΔΙΟΥ ΑΓΟΡΑΣ ΟΤΕ 2006-2014 (ΒΑΣΕΙ ΕΞΕΡΧΟΜΕΝΗΣ ΚΙΝΗΣΗΣ) 132
Δ26. ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΩΝ

ΠΑΡΟΧΩΝ 2006-2014 (ΒΑΣΕΙ ΚΙΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΤΥΠΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ) 132
Δ27. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΡΙΔΙΩΝ ΑΓΟΡΑΣ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΚΑΙ ΚΙΝΗΤΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 2005-2014 133
Δ28. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ (ΔΙΑΣΥΝΔΕΔΕΜΕΝΟΥ) ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ 134
Δ29. ΜΕΡΙΔΙΟ ΑΓΟΡΑΣ ΔΕΗ 1999-2014 135
Δ30. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΑΓΟΡΑΣ Η/Ε 2013 (ΠΑΡΑΓΩΓΗ) 136
Δ31. ΜΕΡΙΔΙΑ ΠΑΡΑΓΩΓΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ Η/Ε 136
Δ32. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΟΜΕΩΝ ΥΚΩ: ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΜΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ 137
Δ33. ΔΙΑΒΑΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ 138
Δ34. ΠΟΙΟΤΙΚΟΙ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ 167
Δ35. ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΑΓΟΡΑΣ-ΠΟΛΙΤΩΝ 171
Δ36. ΘΕΣΜΟΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ 188
Δ37. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΜΕΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΕΕΤΤ 200
Δ38. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΠΑΡΟΧΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 2004-2014 205
Δ39. ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ ΑΝΑ ΠΑΡΟΧΟ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΑΣΗΣ Η/Ε (2016) 205
Δ40. ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 207
Δ41. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΤΙΜΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ 207
Δ42. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΟΥ ΠΑΡΟΧΟΥ 208
Δ43. ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ Η/Ε 209
Δ44. ΕΥΚΟΛΙΑ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ Η/Ε 209
Δ45. ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΠΑΡΟΧΟΥ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ 210
Δ46. ΕΞΕΛΙΞΗ ΧΡΕΩΣΕΩΝ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ (1998-2008) 212
Δ47. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΕΛΟΥΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΚΛΗΣΗΣ ΕΕ 1998–2008 (ΣΤΑΘΜΙΣΜΕΝΟΣ ΜΟ ΕΕ–27) 213
Δ48. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΩΝ ΤΕΛΟΥΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΚΑΙ ΜΗΝΙΑΙΟΥ ΠΑΓΙΟΥ ΟΤΕ (1995-2010) 214

Δ49. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΗΣ ΜΟΝΑΔΑΣ ΧΡΕΩΣΗΣ, ΑΣΤΙΚΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ, ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΟΤΕ (1995-2010) 214
Δ50. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ ΚΑΙ ΥΠΟΔΕΙΚΤΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ (2000-2014) 215
Δ51. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2000-2015) 216
Δ52. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΔΕΗ (2000-2015) 217
Δ53. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΤΙΜΟΛΟΓΙΑ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (ευρώ/kWh) 218
Δ54. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1999-2016 (ΟΙΚΙΑΚΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ ΕΥΔΑΠ) 220
Δ55. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ 1999-2016 220
Δ56. ΚΟΣΤΟΣ ΝΕΡΟΥ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΕΣ (2011) 222
Δ57. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ (1996-2006) 223
Δ58. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΑΠΟ ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ 2010-2013 224
Δ59. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2007) 225
Δ60. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2013) 225
Δ61. ΣΥΧΝΟΤΗΤΑ ΒΛΑΒΩΝ ΑΝΑ ΕΥΡΥΖΩΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΗ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ 226
Δ62. ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΠΟΤΥΧΙΑΣ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ 227
Δ63. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ 2010-2013 228
Δ64. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2007) 228
Δ65. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2013) 229
Δ66. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 2010-2013 230
Δ67. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2007) 230
Δ68. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2013) 231
Δ69. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΥΚΩ (2000-2007) 232
Δ70. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΚΩ: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΟΜΕΩΝ (2000-2007) 233
Δ71. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΥΚΩ (2010-2013) 234
Δ72. ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΚΩ: ΣΥΓΚΡΙΣΗ

ΜΕΤΑΞΥ ΤΟΜΕΩΝ (2010-2013) 234
Δ73. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ (2000-2006) 235
Δ74. ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ (2007) 236
Δ75. ΠΑΡΟΧΗ ΥΚΩ: ΑΤΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ 250
Δ76. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΩΝ ΥΚΩ: ΔΡΩΝΤΕΣ, ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ, ΡΟΕΣ 260
Δ77. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ: «ΚΕΡΔΙΣΜΕΝΟΙ» ΚΑΙ «ΧΑΜΕΝΟΙ» 273

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

Π1. Η ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ 30
Π2. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΔΕΚΟ: ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗ ΜΕΛΩΝ ΑΣΚΕ 52
Π3. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1982-1992 74
Π4. ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΑΓΙΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1988-1992 75
Π5. ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ (ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ) (1950-1981) 77
Π6. ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΕΤΡΗΣΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ (1983-1985) 77
Π7. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ 77
(ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ) (1995) 77
Π8. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ 78
Π9. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΕΗ 78
Π10. ΓΕΝΙΚΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ 97
Π11. ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΥΚΩ: ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΟΦΕΛΟΥΣ ΚΑΙ ΚΟΣΤΟΥΣ ΤΕΛΙΚΩΝ ΧΡΗΣΤΩΝ 108
Π12. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΟΝ ΟΤΕ (1996-2016) 127
Π13. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΗ ΔΕΗ (2001-2016) 128
Π14. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΔΑΠ (1999-2016) 128
Π15. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΡΙΔΙΟΥ ΑΓΟΡΑΣ ΔΕΗ 1999-2014 135
(ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ) 135
Π16. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ (ΕΕ) 141
Π17. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ (SGI) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ (SGEI) 142
Π18. Η ΚΑΘΟΛΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ 144
Π19. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ/«ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ» 146
Π20. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΑΘΟΛΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ 150
Π21. ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ 161
Π22. ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΩΝ ΤΟΜΕΩΝ ΥΚΩ 162
Π23. ΓΕΝΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΧΥΚ 173
Π24. ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΕΛΙΚΩΝ ΧΡΗΣΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ 182
Π25. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΧΑΡΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΕΕ) 184
Π26. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΟΤΕ (1995 – 1996) 193
Π27. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ (1999-2015) 193

Π28. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ Η/Ε (2001-2016) 196
Π29. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΕΥΔΑΠ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 2016 198
Π30. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΤΕΛΙΚΩΝ ΧΡΗΣΤΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ (2010-2016) 200
Π31. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΜΕΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ (ΤΕΚ) ΕΕΤΤ 200
Π32. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ Η/Ε 201
Π33. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΕΥΔΑΠ (ΓΡΑΠΤΑ ΑΙΤΗΜΑΤΑ–ΠΑΡΑΠΟΝΑ) 202
Π34. «ΕΠΙΛΟΓΗ»: ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ 211
Π35. ΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ (1998-2008) 211
Π36. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΚΛΗΣΗΣ 2000-2010 212
Π37. ΤΙΜΟΛΟΓΙΑ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2000-2015) 216
Π38. ΕΞΕΛΙΞΗ ΟΙΚΙΑΚΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1999-2016 219
Π39. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ 1999-2016 220
Π40. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1998-2009 221
Π41. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (1992-2006) 223
Π42. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ (2010-2013) 224
Π43. ΕΠΙΔΟΣΗ ΠΑΡΟΧΟΥ ΚΥ (ΟΤΕ) (2003-2015) 226
Π44. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2010-2013) 227
Π45. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ (2010-2013) 229
Π46. ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΥΚΩ (1996) 231
Π47. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΚΩ (2000-2007) 232
Π48. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΏΝ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΥΚΩ (2010-2013) 233
Π49. ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ (2007) 235
Π50. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΜΙΚΡΟ-ΜΕΤΑΒΛΗΤΩΝ 237
Π51. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΚΑΙ ΧΡΕΩΣΕΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ Η/Ε 240

Π52. ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ & ΤΑΣΕΙΣ ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΩΝ ΤΩΝ ΥΚΩ 245
Π53. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΥΚΩ: ΑΜΕΣΕΣ ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΟΥΣ ΤΕΛΙΚΟΥΣ ΧΡΗΣΤΕΣ/ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ 267
Π54. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΑΓΟΡΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ Η/Ε 277
Π55. ΟΙ ΥΚΩ ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΓΟΡΑ: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΟΝΤΕΛΩΝ 281

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Π1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ-ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ (1949-2016) 337
Π2. ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΔΕΚΟ (1949 - 2015) 338
Π3. ΤΙΜΟΛΟΓΙΑ ΔΕΚΟ (1950-2015) 342
Π4. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ 354
Π5. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ 355
Π6. ΕΞΕΛΙΞΗ ΕΤΗΣΙΩΝ ΜΕΤΑΒΟΛΩΝ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ (1959-2015) 356
Π7. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΑΝΑ ΚΛΑΔΟ (1995-2015) 358

Π1. ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ-ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ (1949-2016)
(ΤΟΜΕΑΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ)

ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ - ΟΤΕ			ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ - ΔΕΗ			ΕΥΔΑΠ		
	ΕΠΟΠΤΕΥΩΝ ΦΟΡΕΑΣ	**ΠΕΔΙΟ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ**		**ΕΠΟΠΤΕΥΩΝ ΦΟΡΕΑΣ**	**ΠΕΔΙΟ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ**		**ΕΠΟΠΤΕΥΩΝ ΦΟΡΕΑΣ**	**ΠΕΔΙΟ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ**
1949	Υπ. ΤΤΤ	τομέας & ΟΤΕ	**1950**	Υπ. Συντονισμού	ΔΕΗ	**1950**	Υπ. Δημοσίων Έργων	ΟΑΠ
1951 **1968**	Υπ. Συγκοινωνιών	ΟΤΕ	**1951**	Υπ. Βιομηχανίας	ΔΕΗ	**1979**	Υπ. Δημοσίων Έργων	ΕΕΥ
1973	Υπ. Εθν. Οικονομίας Υπ. Ναυτιλίας, Μεταφορών και Επικοινωνιών	ΟΤΕ	**1954** **1957**	Υπ. Βιομηχανίας	ΔΕΗ	**1980**	Υπ. Εσωτερικών και Δημ. Έργων (ΠΕΧΩΔΕ)	ΕΥΔΑΠ
1985	Υπ. Εθν. Οικονομίας Υπ. Συγκοινωνιών	ΟΤΕ	**1967**	Υπ. Συντονισμού Υπ. Βιομηχανίας	ΔΕΗ	**1987**	Υπ. Εσωτερικών ΥΠΕΘΟ Υπ. ΠΕΧΩΔΕ	ΕΥΔΑΠ
1991	Υπ. Μεταφορών και Επικοινωνιών	ΟΤΕ	**1985**	Υπ. Εθν. Οικονομίας Υπ. Ενέργειας και Φυσικών πόρων	ΔΕΗ	**1999**	Υπ. ΠΕΧΩΔΕ	ΕΥΔΑΠ
1994	Υπ. Μεταφορών και Επικοινωνιών	(επιχειρηματικές) τηλεπικοινωνιακές δραστηριότητες	**1999**	Υπουργός Ανάπτυξης	τομέας ενέργειας	**2006**	Υπ. ΠΕΧΩΔΕ	ΕΥΔΑΠ
	Ε.Ε.Τ.	τηλεπικοινωνιακή αγορά	**2010**	ΥΠΕΚΑ ΡΑΕ	ενεργειακή πολιτική αγορά ενέργειας	**2010**	Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων	ΕΥΔΑΠ
2016	Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων ΕΕΤΤ	πολιτική ηλ. επικοινωνιών αγορά ηλ. επικοινωνιών	**2016**	Υπ. Ενέργειας και Περιβάλλοντος ΡΑΕ	ενεργειακή πολιτική αγορά ενέργειας	**2016**	Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων	ΕΥΔΑΠ

Πηγή: Νομοθεσία και Εκδόσεις ΔΕΚΟ

Π2. ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ ΔΕΚΟ (1949 - 2015)

ΟΤΕ				
	ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ	ΑΠΟΛΥΣΕΙΣ	ΣΥΝΟΛΟ	
			ΜΟΝΙΜΟΙ	ΕΚΤΑΚΤΟΙ /ΕΠΙ ΣΥΜΒΑΣΕΙ
1949	-	-	5.140	
1958	780	265	5.881 (+677 δόκιμ.)	158
1959	1.087	297	7.061	445
1960	998	328	7.570	606
1961	1.355	492	8.011	1.028
1962	1.157	251	8.596	1.349
1963	-	-	-	
1964	1.492	271	12.264	
1965	2.224	299	14.189	
1966	-	-	-	-
1967	-	-	16.483	
1968	931	638	14.919	1.857
1969	1.359	507	15.800	1.828
1970	1.428	497	16.734	1.825
1971	1.521	419	17.587	2.074
1972	-	-	21.577	
1973	1.777	469	21.015	1.879
1974	-	-	23.138	
1975	1.325	528	23.445	1.490
1976	2.307	472	25.477	1.293
1977	2.272	444	27.001	1.597
1978	605	456	27.138	1.609
1979	554	483	27.365	1.453
1980	2.046 (+μονιμοποίηση)	628	29.359	877
1981	2.155	710	29.749	1.887
1982	219	752	29.330	1.818
1983	355	598	28.822	2.083
1984	660	963	28.418	2.184
1985	809	840	28.546	2.025
1986	323	1.299	27.916	1.679
1987	841	992	27.742	1.702
1988	1.771 (μετατροπή συμβάσεων Ο.Χ. σε Α.Χ. για 922 άτομα)	888	28.915	706
1989	453 (μετατροπή συμβάσεων Ο.Χ. σε Α.Χ. για 61 άτομα)	1.126	28.840	814
1990	78 (μετατροπή συμβάσεων Ο.Χ. σε Α.Χ. για 5 άτομα)	1.646	27.404	682
1991	384	877	27.476	117
1992	338	1.215	26.619	97
1993	437	804	26.056	293
1994	595	804	25.537	603
1995	396	1.955	24.016	565

1996	85	(858 σύστημα παροχ. κινήτρων για πρόωρη αποχώρηση)	23.663	145
1997	254	1.339	22.741	
1998	294	1.110 (859 σύστημα παροχ. κινήτρων για πρόωρη αποχώρηση)	21.925	
1999	200	537	21.588	
2000	267	2.251 (1.952 πρόγραμμα εθελ. εξόδ)	19.604	
2001	-	1.216 (1.071 πρόγραμμα εθελ. εξόδ)	18.545	
2002	-	856 (699 πρόγραμμα εθελ. εξόδ)	17.628	82
2003	-	944 (766 πρόγραμμα εθελ. εξόδου)	17.169 μόνιμοι	80 + 1.564 έκτακτοι
2004	-	-	16.302	96 + 438 έκτακτοι
2005	-	(699 πρόγραμμα εθελ. εξόδου)	14.741	23 + 615 έκτακτοι
2006	1.235	(4.060 πρόγραμμα εθελ. εξόδου)	11.755	-
2007	241	648 (487 πρόγραμμα εθελ. αποχώρησης με κίνητρα)	11.348	-
2008	-	(230 πρόγραμμα πρόωρης αποχώρησης)	12.056	-
2009	-	-	11.400	-
2010	-	-	10.925	-
2011	-	-	10.569	-
2012	-	-	8.750	-
2013	-	-	6.878	-
2014	-	-	6.924	-
2015	-	-	8.496	-

Πηγή: Ετήσιες Εκθέσεις, Εκθέσεις Πεπραγμένων, Απολογισμοί ΟΤΕ (1958-2015)

ΔΕΗ				
1953	6.408		**1985**	27.292
1954	5.438		**1986**	30.173
1955	3.270		**1987**	30.514
1956	3.214		**1988**	31.157
1957	3.881		**1989**	30.901
1958	4.895		**1990**	29.251
1959	5.924		**1991**	28.999
1960	6.849		**1992**	28.992
1961	7.719		**1993**	36.670
1962	8.346		**1994**	35.581
1963*	12.740		**1995**	34.681
1964	13.123		**1996**	34.476
1965	14.795		**1997**	33.999
1966	15.632		**1998**	33.505
1967	15.844		**1999**	32.888
1968	16.132		**2000**	31.645
1969	17.027		**2001**	29.453
1970			**2002**	28.795
1971	18.032		**2003**	28.100
1972	19.597		**2004**	28.019
1973	20.550		**2005**	27.278
1974	21.635		**2006**	26.208
1975**	25.378		**2007**	24.602
1976	26.221		**2008**	23.561
1977	26.369		**2009**	22.582
1978	25.803		**2010**	21.845
1979	25.481		**2011**	20.821
1980	26.355		**2012**	19.998
1981	27.547		**2013**	19.093
1982	26.657		**2014**	18.356
1983	26.162		**2015**	18.572
1984	27.092			

** αλλάζει ο τρόπος υπολογισμού (συμπεριλαμβάνεται το προσωπικό της ΠΑΠ).*

***συγχώνευση προσωπικού (3.743) Ανωνύμου Ελληνικής Μεταλλευτικής και Βιομηχανικής Εταιρείας Λιγνιτωρυχείων Πτολεμαΐδας (ΛΙΠΤΟΛ).*

Πηγές: Ισολογισμοί και Εκθέσεις Πεπραγμένων ΔΕΗ (έτη 1953-1982)
Εκθέσεις Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης ΔΕΗ (έτη 1950-1975)
Ετήσια Δελτία και Απολογισμοί ΔΕΗ 1985-2015
ΓΕΝΟΠ - ΔΕΗ

ΕΥΔΑΠ			
	ΣΥΝΟΛΟ	**ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ**	**ΑΠΟΧΩΡΗΣΕΙΣ**
1981	4.247	-	-
1982	4.268	-	-
1983	4.526	-	-
1984	4.584	-	-
1985	4.757	-	-
1986	4.652	-	-
1987	4.491	-	-
1996	4.804	215	228
1997	4.745	118	177
1998	4.617	21	149
1999	4.493	6	130
2000	4.411	40	122
2001	4.262	6	155
2002	4.245	119	136
2003	4.390	320	175
2004	4.240	23	173
2005	4.043	8	205
2006	3.841	5	207
2007	3.680	11	172
2008	3.482	-	-
2009	3.320	-	-
2010	2.911	-	-
2011	2.671	-	-
2012	2.512	-	-
2013	2.477	-	-
2014	2.350	-	-
2015	2.338	-	-

Πηγή: Ετήσια Δελτία ΕΥΔΑΠ 2000-2015
ΥπΕθΟ (1986). Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΕΥΔΑΠ: 57

Π3. ΤΙΜΟΛΟΓΙΑ ΔΕΚΟ (1950-2015)

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΕΛΩΝ ΟΤΕ (1949-1970) ΑΣΤΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ				
ΕΤΟΣ	**ΕΝΑΡΞΗ ΙΣΧΥΟΣ**	**Κέντρα χωρητικότητας < 15.000 συνδρομητών**	**Κέντρα χωρητικότητας >15.000 συνδρομητών**	**Κέντρα συγκροτήματος Αθηνών**
		Τιμή μονάδας (δρχ.)		
1949	16.11.1949	0,10	0,10	0,20
1950	16.10.1950	0,13	0,13	0,20
1951		0,13	0,13	0,20
1952	1.4.1952	0,21	0,21	0,32
1953	1.7.1953	0,24	0,24	0,37
1954	1.7.1954	0,25	0,25	0,40
1955	1.7.1955	0,35	0,35	0,45
1956	1.7.1956	0,40	0,40	0,52
1957		0,40	0,40	0,52
1958		0,40	0,40	0,52
1959	1.6.1959	0,45	0,50	0,60
1960		0,45	0,50	0,60
1961		0,45	0,50	0,60
1962		0,45	0,50	0,60
1963		0,45	0,50	0,60
1964		0,45	0,50	0,60
1965		0,45	0,50	0,60
1966		0,45	0,50	0,60
1967		0,45	0,50	0,60
1968		0,45	0,50	0,60
1969		0,45	0,50	0,60
1970		0,45	0,50	0,60

Πηγή: ΟΤΕ

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΕΛΩΝ ΟΤΕ (1971-1998) ΑΣΤΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ						
ΕΤΟΣ	**ΕΝΑΡΞΗ ΙΣΧΥΟΣ**	**Κέντρα ενταγμένα στο Αυτόματο δίκτυο**	**Κέντρα μη ενταγμένα στο Αυτόματο δίκτυο**	**Πρώτες 150 Μονάδες Χρέωσης**	**Λοιπές Μονάδες Χρέωσης**	
		Δραχμές				
1971	17.7.1963	0,60	0,45			
1972		0,60	0,45			
1973		0,60	0,45			
1974		0,60	0,45			
1975	30.1.1975	1,00				*Κατάργηση διάκρισης σε ενταγμένα ή μη κέντρα
1976		1,00				
1977		1,00				
1978		1,00				
1979		1,00				
1980		1,00				
1981		1,00				
1982	1.1.1982			1,60	2,00	
1983	1.2.1983			1,90	2,20	
1984	1.11.1984			1,90	2,30	
1985	24.12.1985			2,30	2,80	
1986	15.8.1986			2,60	3,30	
1987	27.4.1987			2,90	3,60	
1988	1.6.1988			3,10	4,00	Ελάχιστη χρέωση σε τηλέφωνα με ακινησία 25 ΜΧ
1989	15.12.1989			ατελώς	4,50	*Κατάργηση ελάχιστης χρέωσης
1990				ατελώς	4,50	
1991	12.4.1991			ατελώς	5,20	
1992	7.2.1992			ατελώς	5,60	
1993	1.1.1993			ατελώς	5,60	
1993	1.3.1993			7,00		*Εναρξη χρονοχρέωσης 09.00-22.00: 1 ΜΧ/5 πρώτα λεπτά 22.00-09.00: 1 ΜΧ/8 πρώτα λεπτά.
1993	1.10.199¯3					*Κατάργηση χορήγησης δωρεάν μονάδων
1994				7,00		
1995	1.1.1995			9,00		08.00-23.00: 1 ΜΧ/3 πρώτα λεπτά 23.00-08.00: 1 ΜΧ/5 πρώτα λεπτά.
1996	1.1.1996			10,20		
1997	1.1.1997			11,50		
1998	1.1.1998			13,00		

Πηγή: ΟΤΕ

ΒΑΣΙΚΑ ΜΗΝΙΑΙΑ ΤΕΛΗ ΚΥΡΙΑΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΟΤΕ (1959 – 1980) (δρχ.)

ΤΟΣ	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
ΣΥΝΔΕΣΗ							1/2/1965				1/1/1969						1/1/1975					
ΚΕΝΤΡΑ ΧΩΡΗΤ/ΤΑΣ > 15000 ΠΑΡΟΧΕΣ	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	75	75	75	75	75	75
ΚΕΝΤΡΑ ΧΩΡΗΤ/ΤΑΣ 5001-15000 ΠΑΡΟΧΕΣ	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	60	60	60	60	60	60
ΚΕΝΤΡΑ ΧΩΡΗΤ/ΤΑΣ 1001-5000 ΠΑΡΟΧΕΣ	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35												
ΚΕΝΤΡΑ ΧΩΡΗΤ/ΤΑΣ 501–1000 ΠΑΡΟΧΕΣ	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30												
ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΤΗΛΕΦΩΝΑ, ΠΡΑΚΤΟΡΕΙΑ, ΤΗΛΕΦΩΝΕΙΑ ΚΕΝΤΡΩΝ 301-500 ΠΑΡΟΧΩΝ							25	25	25	25												
ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΤΗΛΕΦΩΝΑ, ΠΡΑΚΤΟΡΕΙΑ, ΤΗΛΕΦΩΝΕΙΑ ΚΕΝΤΡΩΝ <300 ΠΑΡΟΧΩΝ							20	20	20	20												

Πηγή: ΟΤΕ

ΒΑΣΙΚΑ ΜΗΝΙΑΙΑ ΤΕΛΗ ΚΥΡΙΑΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΟΤΕ (1981 – 1998) (δρχ.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ΣΥΝΔΕΣΗ	30/12				14/12	15/8	27/4	1/1	15/12		14/4	1/1	1/1–1/3		1/1	1/1	1/1	1/1
1η	150	150	150	150	200	250	280	322	850	850	1.050	1.075	1.075	1.075	1.450	1.650	1.850	2.050
2η ΟΙΚΙΑΚΗ	500	500	500	500	550	600	1.000	1.100	1.800	1.800	2.000	2.000	2.000	2.000				
3η ΟΙΚΙΑΚΗ (ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ)	1000	1000	1000	1000	1100	1200	2.000	2.200	3.000	3.000	2.000	3.000	3.000	3.000				

Πηγή: ΟΤΕ

ΧΡΕΩΣΕΙΣ ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΩΝ ΣΥΝΔΙΑΛΕΞΕΩΝ (SEC/ΜΟΝΑΔΑ) (1986-1998)																										
ΕΤΟΣ	**1986**		**1987**		**1988**		**1989**		**1990**		**1991**		**1992**		**1993**		**1994**		**1995**		**1996**		**1997**		**1998**	
ΜΟΝΑΔΑ	2,6	3,3	2,9	3,6	2,6	3,3	2,6	3,3	4,5		5,2		5,6		7		7		9		10,2		11,5		13	
Κλιμάκιο απόστασης	(2,6 <150) (3,3 >150) 15.8.86		(2,9 <150) (3,6 >150) 27.4.87		(2,6 <150) (3,3 >150) 1.6.88		(2,6 <150) (3,3 >150)		4,5 δρχ 15/12/89		5,2 δρχ 14/4/91		5,6 δρχ 1/1/92		7 δρχ 1/3/93		7 δρχ 1/1/94		9 δρχ 1/1/95		10,2 δρχ 1/1/96		11,5 δρχ 1/1/97		13 δρχ 1/1/98	
	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ	ακέρ	μειωμ
< 20 χιλ																										
20-30	30	30	18	30																						
30-45	18	24	12	18	18	30	18	30	18	30	18	30	18	30	18	30	18	30	21,6	32,4	23,04	34,56	18,9	31,5	25,92	31,50
45-80	9	12	7,5	12	7,5	12	7,5	12	7,5	12	7,5	12	7,5	12	7,5	12	7,5	12	8,64	12,96	9	14,04	9,84	16,92	12,96	16,20
80-160	6,48	9	5,4	9	5,4	9	5,4	9	5,4	9	5,4	9	5,4	9	5,4	9	5,4	9	6	10,8	6,48	11,7	7	12	8,64	11,88
160-240	5,4	7,5	4,5	6,48	4,5	6,48	4,5	6,48	4,5	6,48	4,5	6,48	4,5	6,48	4,5	6,48	4,5	6,48	5,4	8	6	9				
>240	4,5	6,48																								
ΧΡΕΩΣΕΙΣ ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΩΝ ΣΥΝΔΙΑΛΕΞΕΩΝ (ΔΡΑΧΜΕΣ/ ΛΕΠΤΟ)																										
20-30	6,6	6,6	12,0	7,2																						
30-45	11,0	8,3	18,0	12,0	11,0	6,6	11,0	6,6	15,0	9,0	17,3	10,4	18,7	11,2	23,3	14,0	23,3	14,0	25,0	16,7	26,6	17,7	36,5	21,9	30,1	24,8
45-80	22,0	16,5	28,8	18,0	26,4	16,5	26,4	16,5	36,0	22,5	41,6	26,0	44,8	28,0	56,0	35,0	56,0	35,0	62,5	41,7	68,0	43,6	70,1	40,8	60,2	48,1
80-160	30,6	22,0	40,0	24,0	36,7	22,0	36,7	22,0	50,0	30,0	57,8	34,7	62,2	37,3	77,8	46,7	77,8	46,7	90,0	50,0	94,4	52,3	98,6	57,5	90,3	65,7
160-240	36,7	26,4	48,0	33,3	44,0	30,6	44,0	30,6	60,0	41,7	69,3	48,1	74,7	51,9	93,3	64,8	93,3	64,8	100,0	67,5	102,0	68,0				
>240	44,0	30,6																								

Πηγή: ΟΤΕ

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΗΣ ΤΕΛΟΥΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ
1995–2010

Έτος	1995	1996	1997	1998	1999		2000		2001	2002	2003	2004	2005	2006 -2010
					1.3.99	22.11.99	1.2.00	12.8.00	4.3.01	27.1.02	31.12.03	31.12.04	1.8.05	3.4.06
Τιμή (€)	211.3	146.74	117.39	88.04	44.02	29.35	29.35	29.35	29.35	29,34	29,34	29,34	29,34	29,34
μεταβολή	-	-30,6%	-20,0%	-25,0%	-50,0%	-33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

**ευρώ/€*

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΗΣ ΒΑΣΙΚΟΥ ΜΗΝΙΑΙΟΥ ΤΕΛΟΥΣ (ΠΑΓΙΟ)
1995–2010

Έτος	1995	1996	1997	1998	1999		2000		2001	2002	2003	2004	2005	2006 -2010
					1.3.99	22.11.99	1.2.00	12.8.00	4.3.01	27.1.02	31.12.03	31.12.04	1.8.05	3.4.06
Τιμή (€)	4,26	4,84	5,43	6,02	6,75	6,75	6,75	7,04	8,22	9,98	10,49	11,40	11,90	12,40
μεταβολή	-	13,8%	12,1%	10,8%	12,2%	0,0%	0,0%	4,3%	16,7%	21,4%	5,1%	8,7%	4,4%	4,2%

**ευρώ/€*

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΗΣ ΜΟΝΑΔΑΣ ΧΡΕΩΣΗΣ
1995–2010

Έτος	1995	1996	1997	1998	1999		2000		2001	2002	2003	2004	2005	2006 -2010
					1.3.99	22.11.99	1.2.00	12.8.00	4.3.01	27.1.02	31.12.03	31.12.04	1.8.05	3.4.06
Τιμή (€)	0,026	0,030	0,034	0,038	0,018	0,021	0,021	0,026	0,031	0,026	0,026	0,026	0,026	0,026
μεταβολή	-	13,3%	12,7%	13,0%	-53,8%	16,7%	0,0%	28,6%	17,4%	-16,1%	0%	0%	0%	0%

**ευρώ/€*

ΕΞΕΛΙΞΗ ΧΡΕΩΣΕΩΝ ΑΣΤΙΚΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 1995–2010 (ΑΚΕΡΑΙΟ ΤΙΜΟΛΟΓΙΟ) (€/60 sec)										
Έτος	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**		**2000**		**2001**	**2002**
					1.3.99	22.11.99	1.2.00	12.8.00	4.3.01	27.1.02
Τιμή (€)	0,009	0,010	0,011	0,013	0,018	0,021	0,021	0,026	0,031	0,026
μεταβολή	-	13,3%	12,7%	13,0%	38,5%	16,7%	0,0%	28,6%	17,4%	-14,8%

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΟΤΕ

2003-2010			
Δευτέρα–Παρασκευή	8.00-20.00	<120 sec	0,026/60 sec
		>120 sec	0,000433/sec
	20.00-8.00	<120 sec	0,026/60 sec
		>120 sec	0,000417/sec
Σάββατο		<120 sec	0,026/60 sec
		>120 sec	0,000417/sec
Κυριακή		<120 sec	0,026/60 sec
		>120 sec	0,000400/sec

2003-2010			
Δευτέρα–Παρασκευή	8.00-20.00	<25 sec	0,026/60 sec
		>25 sec	0,00103/sec
	20.00-8.00	<28 sec	0,026/60 sec
		>28 sec	0,000917/sec
Σάββατο		<28 sec	0,026/60 sec
		>28 sec	0,000917/sec
Κυριακή		<120 sec	0,026/60 sec
		>120 sec	0,000400/sec

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΟΤΕ

ΕΞΕΛΙΞΗ ΧΡΕΩΣΕΩΝ ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 1995–2010 (ΑΚΕΡΑΙΟ ΤΙΜΟΛΟΓΙΟ – ΜΟ ΖΩΝΩΝ) (€/60 sec)										
Έτος	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**		**2000**		**2001**	**2002**
					1.3.99	22.11.99	1.2.00	12.8.00	4.3.01	27.1.02
Τιμή (€)	0,204	0,214	0,201	0,177	0,134	0,112	0,104	0,072	0,056	0,045
μεταβολή	-	4,9%	-6,0%	-12,0%	-24,1%	-16,8%	-7,0%	-30,7%	-21,6%	-21,1%

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΟΤΕ

ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΣΩΝ ΤΙΜΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΟΥ ΡΕΥΜΑΤΟΣ* (1954-1984) (ΔΕΗ)					
ΕΤΟΣ	**ΟΙΚΙΑΚΗ ΧΡΗΣΗ**	**ΜΕΤΑΒΟΛΗ (%)**	**ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΧΡΗΣΗ**	**ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΧΡΗΣΗ**	**ΓΕΩΡΓΙΚΗ ΧΡΗΣΗ**
1954-55	3,21	-	2,06	0,504	-
1955-56	2,80	-12,77	2,63	0,550	0,795
1957	1,575	-43,75	1,420	0,620	0,834
1958	1,575	0,00	1,436	0,608	0,821
1959	1,543	-2,03	1,424	0,622	0,812
1960	1,518	-1,62	1,415	0,618	0,804
1961	1,176	-22,53	1,501	0,604	0,789
1962	1,192	1,36	1,484	0,613	0,679
1963	1,151	-3,44	1,451	0,605	0,677
1964	1,154	0,26	1,441	0,607	0,610
1965	1,148	-0,52	1,424	0,606	0,626
1966	1,138	-0,87	1,417	0,598	0,651
1967	1,147	0,79	1,410	0,627	0,631
1968	1,213	5,75	1,445	0,644	0,669
1969	1,184	-2,39	1,222	0,614	0,640
1970	1,177	-0,59	1,226	0,600	0,646
1971	1,149	-2,38	1,165	0,611	0,562
1972	1,155	0,52	1,222	0,614	0,580
1973	1,237	7,10	1,198	0,681	0,674
1974	1,627	31,53	1,620	0,945	0,981
1975	1,776	9,16	1.818	1,065	1,115
1976	1,885	6,14	1,964	1,191	1,262
1977	2,068	9,71	2,075	1,282	1,310
1978	2,111	2,08	2,359	1,473	1,576
1979	2,303	9,10	3.033	1,895	2,084
1980	2,918	26,70	3,945	2,660	2,942
1981	4,509	54,52	5,094	3,487	3,080
1982	5,213	15,61	6,003	4,668	2,518
1983	5,810	11,45	7,178	5,702	2,873
1984	6,633	14,17	8,393	6,530	3,272

** μέση τιμή σε δρχ. ανά πωλούμενη κιλοβατώρα*

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων Ισολογισμών & Εκθέσεων Πεπραγμένων ΔΕΗ 1953-1984

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ (ΒΑΣΙΚΩΝ) ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΔΕΗ (ΔΕΚΑΕΤΙΑ 1970)			
ΓΕΝΙΚΑ		**ΑΘΗΝΩΝ – ΠΕΙΡΑΙΩΣ**	
Οικιακής χρήσης	Τ9	Γενικό Τιμολόγιο φωτισμού	Τ1
Γενικής χρήσης	Τ19	Τιμολόγιο οικιακής χρήσης*	Τ3
Μεγάλης ισχύος	Τ23	Τιμολόγιο κοινόχρηστων χώρων πολυκατοικιών*	Τ4
Άρδευσης	Τ33	Τιμολόγιο κίνησης*	Κ2
Φωτισμού οδών	Τ49	Αγροτικό τιμολόγιο*	Κ3
		Τιμολόγιο μέσης τάσης	Α1, Α2, ..
		Τιμολόγιο καταναλωτών υψηλής τάσης (1966)	Α150
		Τιμολόγια χαμηλής τάσης Σύνολο χώρας	
Τιμολόγιο οικιακής χρήσης απλής εγγραφής (1.1974)			Γ1
Τιμολόγιο οικιακής χρήσης διπλής εγγραφής** (8.1974)			Γ1Ν
Τιμολόγιο οικιακής χρήσης διπλής εγγραφής** (12.1978)			Γ23
Τιμολόγια Γενικής Χρήσης			
Τιμολόγιο γενικής χρήσης (7.1978)			Γ21, Γ22

*προαιρετικό
** «νυχτερινό»

Πηγή: Τσοτσορός 1995: 202-203

ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΣΩΝ ΤΙΜΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΟΥ ΡΕΥΜΑΤΟΣ (1985-2015)

	ΜΕΣΗ ΤΙΜΗ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗ ΜΕΣΗ ΤΑΣΗ (€/MWh)						ΜΕΣΗ ΤΙΜΗ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗ ΧΑΜΗΛΗ ΤΑΣΗ (€/MWh)						
	ΒΙΟΜ/ΚΗ	ΕΜΠ/ΚΗ	ΓΕΩΡ/ΚΗ	ΔΗΜΟΣ.	ΕΛΞΗ		ΟΙΚ/ΚΗ	ΒΙΟΜ/ΚΗ	ΕΜΠ/ΚΗ	ΓΕΩΡ/ΚΗ	ΦΟΠ	ΔΗΜΟΣ.
1985	20,80	19,45	9,70	18,56	20,04	**1985**	22,66	31,11	31,91	11,30	22,74	28,53
1986	25,39	24,39	12,04	24,06	25,91	**1986**	28,89	37,76	39,50	14,09	28,29	35,52
1987	27,75	29,24	14,34	28,11	30,27	**1987**	32,26	42,31	45,87	16,91	31,19	40,00
1988	28,85	32,34	14,46	32,29	34,11	**1988**	34,91	43,62	49,05	16,77	33,17	44,11
1989	29,92	34,67	14,47	35,23	37,14	**1989**	36,47	45,30	50,80	17,00	31,87	46,30
1990	36,46	42,68	18,20	42,67	45,39	**1990**	44,21	55,36	62,33	21,04	38,73	55,41
1991	42,01	49,41	21,13	49,56	52,05	**1991**	50,79	63,42	72,57	25,01	43,87	64,47
1992	46,04	54,36	23,53	54,61	54,81	**1992**	57,89	69,44	81,04	27,13	47,87	72,18
1993	45,92	54,75	25,53	54,47	58,74	**1993**	58,25	69,46	80,74	27,03	49,34	72,00
1994	46,27	55,81	24,71	56,62	60,01	**1994**	60,30	70,15	83,34	28,40	51,08	74,00
1995	48,06	59,68	26,28	61,18	64,22	**1995**	65,21	75,59	89,65	31,03	54,93	79,85
1996	49,50	62,84	26,68	63,15	67,17	**1996**	68,54	76,37	92,39	31,25	57,42	83,31
1997	50,20	63,36	27,30	63,99	68,27	**1997**	69,80	77,98	87,04	32,54	58,36	83,50
1998	52,21	65,51	28,41	66,31	71,50	**1998**	72,33	79,98	90,01	33,73	59,92	85,59
1999	52,98	66,57	28,87	67,60	73,02	**1999**	74,46	81,75	92,03	34,15	61,14	87,44
2000	53,28	66,96	28,79	68,84	73,72	**2000**	70,10	81,89	95,79	34,90	64,41	89,07
2001	55,47	69,23	30,21	71,37	76,14	**2001**	72,59	83,43	98,66	35,57	66,62	91,38
2002	57,43	73,49	30,77	74,32	78,64	**2002**	75,51	86,11	102,06	37,52	69,07	95,83
2003	59,31	75,92	31,29	76,44	81,28	**2003**	78,56	88,51	105,08	37,65	71,59	98,66
2004	60,51	77,50	32,06	78,02	83,10	**2004**	80,33	90,39	107,27	39,26	73,43	100,64
2005	62,41	79,83	33,72	79,91	84,81	**2005**	84,01	93,43	110,50	38,81	76,03	103,63
2006	64,73	83,48	34,17	83,59	88,31	**2006**	86,77	96,91	115,08	41,18	79,41	108,01
2007	68,11	85,76	35,00	86,19	91,97	**2007**	91,46	102,95	120,32	41,87	84,42	113,02
2008	78,44	95,57	39,62	97,31	102,83	**2008**	101,11	117,38	133,75	45,98	94,47	126,27
2009	83,34	99,91	40,57	101,33	106,81	**2009**	105,03	123,67	138,76	48,45	98,58	130,19
2010	83,11	100,86	40,80	101,54	107,42	**2010**	104,95	123,70	139,70	46,88	99,22	130,55
2011	88,45	90,72	52,15	92,5	96,43	**2011**	106,75	127,37	131,54	59,59	95,09	123,11
2012	99,75	106,12	67,15	108,22	111,87	**2012**	118,36	137,77	138,40	65,62	108,43	132,27
2013	102,32	108,89	70,94	111,98	116,24	**2013**	127,53	147,98	149,59	73,75	120,24	142,56
2014	92,87	106,62	70,17	109,57	113,37	**2014**	128,53	151,78	150,13	77,01	122,78	143,60
2015	93,22	103,43	70,18	106,81	110,02	**2015**	130,11	146,41	146,32	73,28	123,98	141,47

Πηγή: ΔΕΗ (ΓΔ Εμπορίας)

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1999-2016										
	[Αξία Κατανάλωσης (ευρώ/m^3)]									
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	**1998**	**1999**	**7/2000-2001**	**4/2002**	**4/2003**	**12/2004-2005**	**2006**	**2007**	**10/2008–2009**	**12/2013-2016**
ΚΟΙΝΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ										
0-5M^3		0,34	0,36	0,38	0,38	0,39	0,39	0,402	0,414	0,35
5-20M^3		0,52	0,55	0,57	0,59	0,61	0,61	0,628	0,647	0,64
20-27M^3		1,51	1,58	1,66	1,70	1,75	1,75	1,803	1,857	1,83
27-35M^3		2,11	2,21	2,32	2,38	2,45	2,45	2,524	2,60	2,56
35M^3 -		2,64	2,76	2,90	2,97	3,05	3,05	3,142	3,24	3,20
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΑ – ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΑ										
0-1000M^3		0,67	0,71	0,74	0,77	0,79	0,79	0,814	0,838	0,83
1000M^3 -		0,79	0,83	0,87	0,90	0.93	0,93	0,958	0,987	0,98
ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΤΙΡΙΑ, ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ		0,81	0,84	0,88	0,91	0,94	0,94	0,968	0,997	0,98
ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΟΙ ΚΡΟΥΝΟΙ–ΟΛΠ		0,56	0,59	0,61	0,64	0,66	0,66	0,680	0,7	
ΦΙΛΑΝΘΡΩΠΙΚΑ		0,23	0,24	0,25	0,26	0,27	0,27	0,278	0,286	0,23
ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΙΚΤΥΟΥ ΟΤΑ–ΥΔΡΟΔΟΤΗΣΗ ΝΗΣΩΝ		0,19	0,26	0,31	0,45	0,46	0,46	0,474	0,489	0,488
ΕΦΟΔΙΑΣΜΟΣ ΠΛΟΙΩΝ		1,97	2,07	2,17	2,24	2,30	2,3	2,37	2,44	2,40
ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΕΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ		8,89	9,31	9,76	10,10	10,38	10,38	10,69	11,01	11,01
ΑΔΥΪΛΙΣΤΟ ΝΕΡΟ		0,15	0,16	0,17	0,17	0,17	0,17	0,175	0,18	0,1804

Πηγή: στοιχεία Ετήσιων Εκθέσεων ΕΥΔΑΠ, Υπουργικές Αποφάσεις

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1998-2009												
ΜΕΣΗ ΤΙΜΗ ΝΕΡΟΥ* [Πάγιο και Αξία Κατανάλωσης (ευρώ/ m^3)]												
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ΚΟΙΝΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ	0,62	0,63	0,66	0,67	0,69	0,73	0,74	0,76	0,76	0,78	0,81	0,80
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΑ – ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΑ	0,74	0,75	0,77	0,78	0,81	0,85	0,87	0,88	0,88	0,90	0,91	0,93
ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΤΙΡΙΑ ΔΗΜΟΙ– ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	0,81	0,81	0,83	0,85	0,88	0,92	0,93	0,95	0,95	0,98	0,99	1,02
ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΙΚΤΥΟΥ ΟΤΑ	0,20	0,19	0,23	0,26	0,30	0,42	0,45	0,46	0,46	0,47	0,49	0,50
ΛΟΙΠΟΙ	1,34	1,31	1,29	0,89	0,93	0,96	0,95	1,10	1,04	1,19	1,37	1,35
ΑΔΥΪΛΙΣΤΟ ΝΕΡΟ	0,18	0,16	0,16	0,16	0,17	0,18	0,20	0,19	0,18	0,18	0,18	0,18
ΜΕΣΗ ΤΙΜΗ ΝΕΡΟΥ	0,58	0,57	0,60	0,60	0,63	0,68	0,70	0,72	0,72	0,73	0,74	0,74

*βάσει εσόδων πωλήσεων ΕΥΔΑΠ Πηγή: στοιχεία Ετήσιων Ενημερωτικών Δελτίων ΕΥΔΑΠ

ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ 1999-2016											
% επί της αξίας της κατανάλωσης ύδατος											
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	2000	7/2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2/2007	10/2008	3/2009	2013-2016
ΚΟΙΝΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ (ΑΝΑ Κ.Μ.)	40%	48%	52%	56%	60%	60%	60%	65%	70%	75%	75%
ΠΕΡΑΝ ΤΩΝ 200ΤΜ ΚΗΠΩΝ	28%	33,6%	36,4%	39,2%	42%	42%	42%	45%	49%	52,5%	52,5%
ΔΗΜΟΣΙΑ– ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ	20%	24%	26%	28%	30%	30%	30%	60%	70%	75%	75%
ΦΙΛΑΝΘΡΩΠΙΚΑ	28%	33,6%	36,4%	39,2%	42%	42%	42%	60%	70%	75%	75%
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΑ	28%	33,6%	36,4%	39,2%	42%	42%	42%	60%	70%	75%	75%
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΕΣ ΠΟΤΟΠΟΙΙΑΣ, ΠΑΓΟΠΟΙΙΑΣ, ΧΑΡΤΟΠΟΙΑΣ, ΤΕΧΝΗΤΗΣ ΜΕΤΑΞΗΣ	20%	24%	26%	28%	30%	30%	30%	33%	35%	37,5%	37,5%

Πηγή: στοιχεία Ετήσιων Εκθέσεων ΕΥΔΑΠ, ΥΑ

ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1982-1992									
	Αξία Κατανάλωσης (δρχ/ m^3)								
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ		1982	1986-1987		1988		10/1989	5/1990	1992
ΚΟΙΝΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ (ΟΙΚΙΑΚΟΙ)	0-4m^3	15	20	0-6m3	20	0-5m^3	29	60	102
	4-15m^3	25	30	6-20m3	35	5-20m^3	29	90	154
	15-m^3	40	45	20-m3	55	20-27m^3	67	200	428
						27-35m^3	80	280	60
						35m^3 -	80	350	750
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΑ – ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΑ	0-500m^3 500-1000m^3	25 20	30 25	0-1000m3	30		40	120	192
	1000m^3 -	15	20	1000m3 -	35		47	140	225
ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΤΙΡΙΑ, ΔΗΜΟΙ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	0-4m^3 4m^3 -	15 25	30		30 (1985)		35	100	228
ΚΟΙΝΟΧΡΗΣΤΟΙ ΚΡΟΥΝΟΙ–ΟΛΠ	0-4m^3 4m^3 -	15 25	35		100		42	150	160
ΦΙΛΑΝΘΡΩΠΙΚΑ	0-4m^3 4m^3 -	15 25	35		35 (1985)		42	60	64
ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΙΚΤΥΟΥ ΟΤΑ		15	20		20 (1985)		24	100	54
ΕΦΟΔΙΑΣΜΟΣ ΠΛΟΙΩΝ		35	50		50 (1985)		120	350	560
ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΕΣ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ		500 1000	2000		2000 (1985)		2.360	-	2.525
ΑΔΥΪΛΙΣΤΟ ΝΕΡΟ		10	-		(1985)		12	40	43

Πηγή: Νόμοι και Υπουργικές αποφάσεις περιόδου 1982-1992

Π4. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ

ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ (1964-1996)

ΕΤΗ	ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗ ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ (/100 ΚΑΤΟΙΚΟΥΣ)		ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΝΕΩΝ ΣΥΝΔΕΣΕΩΝ (ΑΝΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΗ ΖΗΤΗΣΗ)	% ΕΚΚΡ. ΑΙΤΗΣΕΩΝ /ΠΛΗΘΟΣ ΤΗΛΕΦΩΝΩΝ	ΧΡΟΝΟΣ ΑΝΑΜΟΝΗΣ ΝΕΑΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ (ΜΟ στο σύνολο της χώρας)	ΠΛΗΘΟΣ ΒΛΑΒΩΝ ΑΣΤΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ (/100 ΣΥΝΔΡΟΜΗΤΕΣ)
	Τηλέφωνα	Συνδέσεις/ συνδρομητές				
1964	5,05	4,58	112.053	30,02		
1965	5,93	5,37	137.421	30,99		
1966	6,69	6,12	173.456	34,53		
1967	7,53	6,55	175.453	28,67		
1968	8,63	7,34	192.719	26,19		
1969	9,96	8,03	191.596	21,37		
1970	11,97	9,97	175.801	16,85		
1971	14,00	11,96	149.316	12,40		
1972	16,31	14,06	134.092	9,60		
1973	18,67	16,78	178.587	11,50		
1974	20,71	18,38	251.074	14,35		
1975	22,12	18,37	279.980	13,94		
1976	23,83	19,54	423.493	19,42		
1977	25,07	20,41	588.166	25,35		
1978	26,55	21,45	678.955	27,29	5,37 έτη	
1979	28,10	22,58	740.032	27,78	5,34 έτη	
1980	28,89	23,03	796.555	28,48	6,65 έτη	
1981	30,23	24,41	873.151	29,53	6,32 έτη	63
1982	31,7	25,68	901.659	28,96	6,39 έτη	54,8
1983	33,6	27,38	901.055	27,20	4,78 έτη	56,8
1984	35,54	29,39	933.560	26,45	3,68 έτη	57,7
1985	37,40	31,26	970.256	26,07	4,14 έτη	64,9
1986	39, 3	32,99	1.015.309	25,90		62,5
1987	41, 3	34,63	1.051.160	25,48		61
1988	43,05	36,17	1.053.118	24,47	~5 έτη	59,3
1989	45,18	37,82	1.089.863	24,10		
1990	40,6	38,50	1.091.233	23,22	~7 έτη	~35
1991	48,3	40,63	917.461	18,42		50
1992	50,93	43,29	658.626	12,45	780 ημέρες	53,7
1993	53,33	45,41	406.733	7,30	330 ημέρες	-
1994	55,48	47,34	217.923	3,74	>200 ημέρες	51,3
1995	59,71	49,44	131.973	2,12	30 ημέρες	43,4
1996	61,66	50,92	78.637	1,22	17 ημέρες	36

Πηγές: Εκθέσεις Πεπραγμένων ΟΤΕ ετών 1964-1996΄ Υπ.Εθ.Ο. (1986), Κατευθύνσεις για την εξυγίανση του ΟΤΕ: 12΄ ΟΤΕ: Στατιστική Επετηρίδα των τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος (1974, 1984, 1994, 1996)΄ I.T.U. Yearbook of Statistics, Telecommunication services: 1986-1995 (Κιουλάφας 1999: 100, 434)΄ Μπαμπανάσης 1996: 111΄ ΚΕΠΕ 2000: 203 (Εθνικοί Λογαριασμοί και ΟΤΕ)

ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ (1994-1997)						
	δείκτης απαντημένων κλήσεων (% ανά σύνολο κλήσεων)	**στόχος επόμενου έτους**	**δείκτης σήματος κατειλημμένου εξαιτίας του δικτύου (%)**	**στόχος επόμενου έτους**	**δείκτης συν. αποτυχιών εξαιτίας του δικτύου (%)**	**στόχος επόμενου έτους**
1994	49	-	0,62	-	1,4	-
1995	54,3	57	0,55	0,5	1,3	1,2
1996	55,8	60	0,4	0,4	1	1
1997	58	63	0,4	0,4	1	1

Πηγή: Εκθέσεις Πεπραγμένων ΟΤΕ

Π5. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

ΠΑΡΑΠΟΝΑ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ 1996-2004			
ΈΤΗ	**ΠΛΗΘΟΣ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ**	**ΠΛΗΘΟΣ ΠΕΛΑΤΩΝ**	**% ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΩΝ ΠΕΛΑΤΩΝ**
1994 (β΄ εξ.)	834	5.994.220	1,39%
1995	1.193	6.108.833	1,95%
1996	1.096	6.233.489	1,76%
1997	1.356	6.327.200	2,14%
1998	1.335	6.433.008	2,08%
1999	1.239	6.541.568	1,89%
2000	1.280	6.412.871	2,00%
2001	1.475	6.528.748	2,26%
2002	1.454	6.721.023	2,16%
2003	1.519	6.829.509	2,22%
2004	1.790	6.968.866	2,57%

Πηγή: Στατιστική Παρακολούθηση Παραπόνων Πελατών1994-2004
Δ/νση Εμπορίας ΔΕΗ

Π6. ΕΞΕΛΙΞΗ ΕΤΗΣΙΩΝ ΜΕΤΑΒΟΛΩΝ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ (1959-2015)

(Έτος βάσης: 2009=100,0)

Έτος	Σύγκριση δείκτη Δεκεμβρίου κάθε έτους με τον αντίστοιχο δείκτη του προηγούμενου έτους		Σύγκριση μέσου ετήσιου δείκτη κάθε έτους με τον αντίστοιχο δείκτη του προηγούμενου έτους	
	Δείκτης Δεκ.	Μεταβολή %	Μέσος ετήσιος δείκτης	Μεταβολή %
1959	1,163	—	1,155	—
1960	1,204	3,5	1,175	1,7
1961	1,195	-0,8	1,196	1,8
1962	1,215	1,7	1,192	-0,3
1963	1,231	1,3	1,228	3,0
1964	1,249	1,5	1,238	0,9
1965	1,311	4,9	1,276	3,0
1966	1,372	4,7	1,339	4,9
1967	1,354	-1,3	1,362	1,7
1968	1,390	2,7	1,367	0,3
1969	1,420	2,1	1,400	2,5
1970	1,472	3,7	1,442	3,0
1971	1,515	2,9	1,486	3,0
1972	1,615	6,6	1,550	4,3
1973	2,110	30,7	1,790	15,5
1974	2,394	13,5	2,271	26,9
1975	2,769	15,7	2,575	13,4
1976	3,094	11,7	2,918	13,3
1977	3,489	12,8	3,273	12,2
1978	3,891	11,5	3,683	12,5
1979	4,854	24,8	4,385	19,0
1980	6,127	26,2	5,476	24,9
1981	7,505	22,5	6,815	24,5
1982	8,935	19,0	8,255	21,1
1983	10,735	20,2	9,921	20,2
1984	12,673	18,0	11,752	18,5
1985	15,818	24,8	14,021	19,3

1986	18,508	17,0	17,248	23,0
1987	21,425	15,8	20,077	16,4
1988	24,418	14,0	22,791	13,5
1989	28,043	14,8	25,913	13,7
1990	34,460	22,9	31,209	20,4
1991	40,669	18,0	37,280	19,5
1992	46,526	14,4	43,199	15,9
1993	52,116	12,0	49,425	14,4
1994	57,675	10,7	54,799	10,9
1995	62,244	7,9	59,696	8,9
1996	66,782	7,3	64,587	8,2
1997	69,930	4,7	68,163	5,5
1998	72,636	3,9	71,412	4,8
1999	74,630	2,7	73,294	2,6
2000	77,544	3,9	75,604	3,2
2001	79,906	3,0	78,155	3,4
2002	82,612	3,4	80,991	3,6
2003	85,153	3,1	83,851	3,5
2004	87,786	3,1	86,282	2,9
2005	90,966	3,6	89,341	3,5
2006	93,612	2,9	92,196	3,2
2007	97,247	3,9	94,865	2,9
2008	99,159	2,0	98,804	4,2
2009	101,778	2,6	100,000	1,2
2010	107,044	5,2	104,713	4,7
2011	109,629	2,4	108,200	3,3
2012	110,510	0,8	109,824	1,5
2013	108,621	-1,7	108,813	-0,9
2014	105,789	-2,6	107,385	-1,3
2015	105,612	-0,2	105,521	-1,7

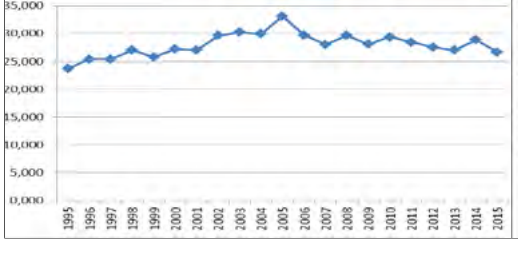
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

Π7. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΑΝΑ ΚΛΑΔΟ (1995-2015)

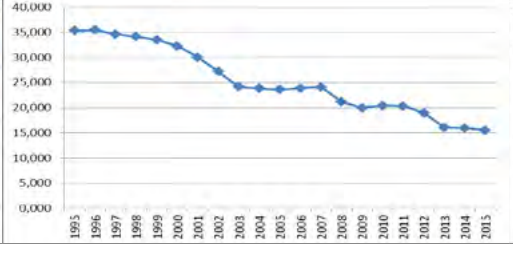
Κλάδος	Σύνολο Απασχολούμενων (χιλ.)																				
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Τηλεπικοινωνίες	23,697	25,380	25,426	27,036	25,818	27,196	27,026	29,681	30,231	29,949	33,122	29,688	28,025	29,673	28,093	29,430	28,439	27,534	27,018	28,857	26,656
Παροχή ηλ. ρεύματος, φυσ. αερίου, ατμού και κλιματισμού	35,358	35,463	34,629	34,142	33,526	32,265	30,020	27,168	24,188	23,808	23,631	23,868	24,096	21,132	19,995	20,435	20,288	18,950	16,066	15,938	15,513
Συλλογή, επεξεργασία και παροχή νερού	7,878	9,481	10,145	10,412	10,946	10,555	11,133	10,192	10,042	10,745	10,274	10,556	10,032	10,595	9,561	8,737	9,028	9,156	9,244	8,630	8,037

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

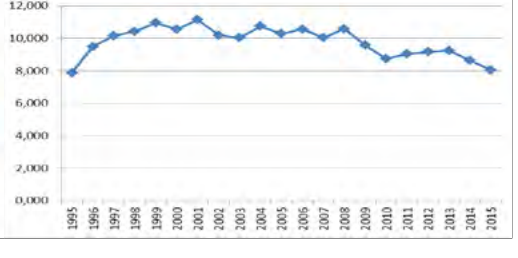
Τηλεπικοινωνίες



Ενέργεια



Ύδρευση



Η δημόσια πολιτική για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας τείνει να μετακινείται σταδιακά από την κρατικοποίηση προς την ιδιωτικοποίηση, σηματοδοτώντας μια κρίσιμη αλλαγή παραδείγματος σε όρους καταμερισμού λειτουργιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και αγοράς. Παρότι η δημόσια συζήτηση συχνά εξαντλείται στο ζήτημα του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ και του δημοσιονομικού αντίκτυπου των ιδιωτικοποιήσεων, το παρόν βιβλίο (επανα)τοποθετεί στο επίκεντρο τις κοινωνικο-οικονομικές προεκτάσεις των ασκούμενων πολιτικών. Άξονα αναφοράς αποτελεί η διερεύνηση των μετασχηματισμών της σχέσης μεταξύ κράτους (πολιτικής/διοίκησης), δημόσιων επιχειρήσεων (αγοράς/οικονομίας) και πολιτών (κοινωνίας). Η ανάλυση καλύπτει την πορεία εξέλιξης των τομέων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην Ελλάδα, από τη μεταπολεμική περίοδο των κρατικών μονοπωλίων μέχρι τα υφιστάμενα μεικτά ή ιδιωτικά σχήματα ιδιοκτησίας και διαχείρισης, επιχειρώντας να απαντήσει στα εξής ερωτήματα: Βάσει ποιων παραδοχών νομιμοποιείται η παρέμβαση (ή η αποχή) του κράτους; Πώς συγκροτούνται και οργανώνονται οι θεσμοί, τα εργαλεία και οι λειτουργίες παραγωγής, παροχής και ρύθμισης; Πώς μεταβάλλονται τα χαρακτηριστικά και οι σχέσεις των δρώντων του πεδίου πολιτικής και η θέση των πολιτών εντός αυτού; Ποια είναι η (ανα)διανομή του κόστους και του οφέλους των εφαρμοζόμενων πολιτικών;