

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

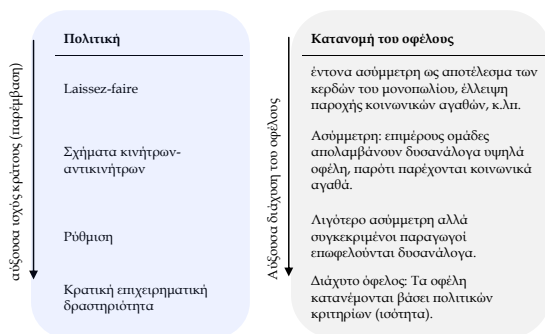
8. Η *οικονομική της ευημερίας* αναζητεί ένα πρότυπο λήψης των συλλογικών αποφάσεων συναρτήσει των ατομικών επιθυμιών (Arrow, 1963, σελ. 3), στη βάση της αποτυχίας της αγοράς να διασφαλίσει το στόχο μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας με αποτελεσματικό τρόπο (βλ. Pigou, 1920· Arrow, 1950).

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 *ωφελιμοσμού*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 βάση πρωτίτως 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 επίτευξη ορισμένων βασικών συλλογικών λειτουργιών και τη διασφάλιση των συνθηκών μεγιστοποίησης του συλλογικού οφέλους (L'Héritau, 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'Héritau, 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.

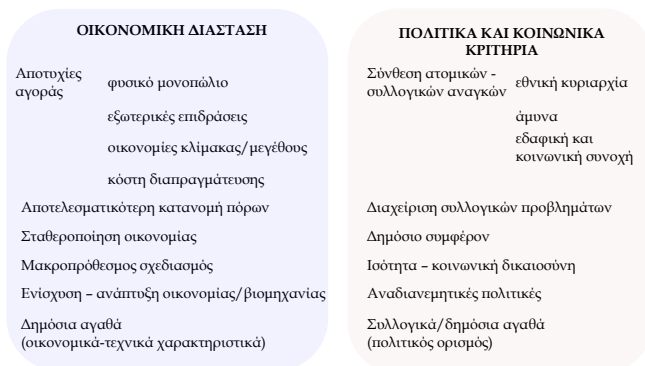
1.1.3 Η αρνητική ανάγνωση: το κράτος ως απάντηση στην αποτυχία της αγοράς

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'Héritiau, 1972, σελ. 12-18· Rees, 1984· Cartelier, 1998a· Adams, 1999· Verhoest, 2000· Croissant, 2003· Lénéque, 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'Héritiau, 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 δεδομένα¹¹ (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 ερμηνείες¹² (Held, 1970· Chevallier, 1975· Rangeon, 1986· Dyrberg, 1992· European Parliament, 1996). Παρότι το δημόσιο συμφέρον αποτελεί μια μάλλον αφηρημένη αναφορά (Downs 1962· Quin 1997· Vox 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 σημαίνόμενο» (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. Χάρην 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 χειράς 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 «*διαπερότητα*» 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· Conseil 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, 1997a). 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 εκρών 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 «*επιλεκτών 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 «*επιλεκτά*» 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.