

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/κοινωνικών 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 πολιτικο-διοικητικού συστήματος, αλλά και την κρατούσα αξιακή αντίληψη αναφορικά με τον προσανατολισμό και το ρόλο του κράτους. Ωστόσο, οι δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργήσαν 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 αντανάκλασε 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 Πρωτεύουσας (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 *κοινωνική* 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 παρέλεμπαν 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' Hériveau, 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/κοινοφελών επιχειρήσεων συνιστά κομβικό σημείο της διαδικασίας προσδιορισμού των αρχών λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ και στη διερεύνηση των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης. Συγκεκριμένα, συναρτηθεί 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 του 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 συμφέροντος²² 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 (Γιαννίσης, 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 (Verbon, 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 απόδοση²⁴ (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 Γιαννίσης, 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 αντανάκλωνε 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 κατάτασσονταν τυπικά στην κατηγορία των δημόσιων *κοινοφελών* 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 κοινοφελούς 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 εξυπηρέτηση 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 ανέλαμβανε 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 Έκθεση Πεπραγμένων 1949-1955 (1956), σελ.46, Έκθεση επί του Ισολογισμού & των πεπραγμένων του ΟΤΕ ΑΕ έτους 1958 (1960), σελ.41.

35. ΟΤΕ: Συνοπτική Έκθεση 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 «δημόσιας 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 ωφελείας

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 ομοιάζε 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 ενσωμάτων 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 καθεστώ, συνδεόταν με συγκεκριμένους όρους λειτουργίας και ελέγχου. Ειδικότερα, η εκλογή της πλειοψηφίας των μελών του ΔΣ από την κυβέρνηση και όχι από κάποιο σώμα εμπειρογνομόνων 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 αντανάκλωνε 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 (Γιαννίσης, 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 (Σπανού, 2008, σελ. 158). Με σκοπό τη διασφάλιση μιας λειτουργικής ισορροπίας μεταξύ της προβλεπόμενης αυτοτέλειας και του αναγκαίου ελέγχου, κατά κανόνα εφαρμόζονταν 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 διενεργείται 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 (Ραουιλίας, Λιουκάς 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· Σραπου, 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.

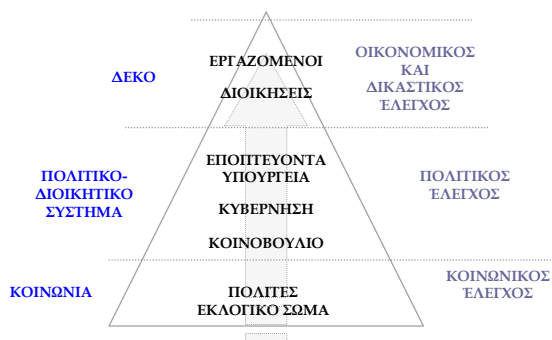
Π2. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΔΕΚΟ: ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΕΠΙΛΟΓΗ ΜΕΛΩΝ ΑΣΚΕ			
ΣΥΝΘΕΣΗ			
	ΦΟΡΕΑΣ	ΜΕΛΗ	ΕΠΙΛΟΓΗ
ΟΤΕ (ΠΔ. 58/1985)	Κράτος	9	Υπ. Εθνικής Οικονομίας & Συγκοινωνιών
	Εργαζόμενοι	9	Εργαζόμενοι ΟΤΕ
	Τοπική Αυτοδιοίκηση	1	ΚΕΔΚΕ
	Κοινωνικοί φορείς & οργανώσεις	8 (1/φορέα)	ΓΣΕΕ, ΤΕΕ, Οικονομικό Επιμελητήριο, ΕΕΒΕΕ, 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 ισχύο 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 υπονόμισαν την αποτελεσματικότητά της (ΥπΕΘΟ, 1987· Ραρούλιας and Λιούκας, 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 (δικαστική) 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), αναπαράγονταν 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. Τσοούκας 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 συνδεδεμένων 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.