

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 συμμετοχοί 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 (Nicsinsky, 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 παρέπεμπε 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 νόμο⁶⁰ 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 ρυθμιζόνταν ειδικότερα οι σχέσεις του Οργανισμού με το κοινό,⁶² οι πελάτες του ΟΤΕ αναφέρονταν

60. ΝΔ 1049/1949.

61. Βλ. Συνοπτική Έκθεση 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, αντανakλούσαν 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.

Υδρευση

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) Έκθέσεις 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 αντιμετώπισης 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 ρυθμιζόνταν 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 συνδεδετικό 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 σχετικών 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 αυτόχρονα 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), διασφαλιζόνταν 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	Ενιαίοι όροι παροχής	●
		Μη - διάκριση		
		Καθολική πρόσβαση	Κάλυψη συνόλου επικρατείας	●
		Κοινωνική – εδαφική συνοχή	Ενιαίες χρεώσεις	●
		Συνέχεια	Περιορισμοί δικαιώματος απεργίας	●
		Αλληλεγγύη	Σταυροειδείς επιδοτήσεις	●
		Αναδιανομή		
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 προσδιοριζόταν 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 ομοιάζε 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 Έκθεση 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 τιμαριθμοί των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών όπως προκύπτει από τα στοιχεία των ετησίων εκθέσεων του Οργανισμού υπολείπονταν σημαντικά τόσο των γενικών τιμαριθμών (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 αντανάκλασαν 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 αμβλύθηκε ο (τεχνικά) ανορθολογικός χαρακτήρας αυτής της πρακτικής. Από το 1982, τα τιμολόγια σημείωσαν αυξήσεις κατ'έτος⁸³ 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 Τύπου⁸⁷ 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 Εκθεση 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).

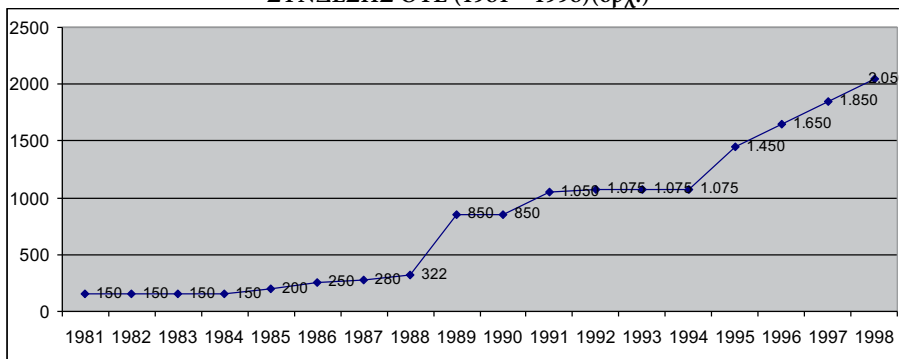
85. Τηλεφωνικός Κανονισμός (ΦΕΚ 820/Β/1969), άρθ.20, παρ.2στ, Τηλεφωνικός Κανονισμός ΟΤΕ, άρθρ. 7 (ΦΕΚ 678/Β/1984), άρθ. 20, παρ.2γ.

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

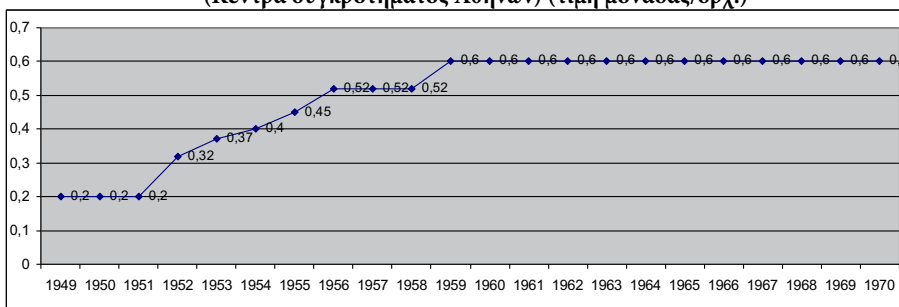
87. Τηλεφωνικός Κανονισμός (ΦΕΚ 820/Β/1969), άρθρ. 73, 97.

88. Κρατικές συνδιαλέξεις, συνδιαλέξεις κινδύνου, επείγουσες ιδιωτικές συνδιαλέξεις, συνδιαλέξεις μετά προειδοποιήσεων ή προσκλήσεων, πληρωτές 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).

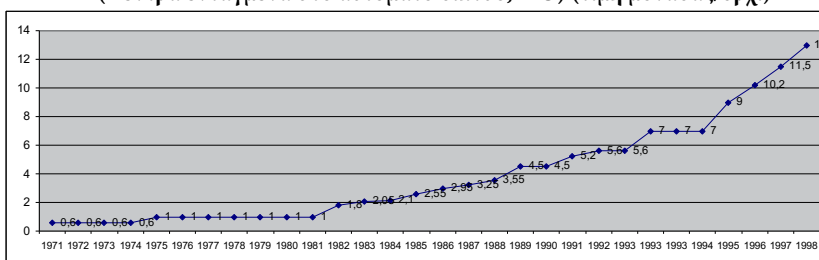
Δ5. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΜΗΝΙΑΙΩΝ ΤΕΛΩΝ ΚΥΡΙΑΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΟΤΕ (1981 - 1998)(δρχ.)



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 πολιτικής⁹⁰ (*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 συναρτήσκει 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 υποτιμολόγηση⁹⁴

89. Ν. 1468/1950, άρθρ.1, παρ. 3' ΒΔ της 28 Ιαν.1951, άρθρ. 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. Τσοτσορό, 1995, σελ. 202-218.

93. Βλ. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ* Τσοτσορό, 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. Τσοτσορό, 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 οδήγησε 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 ΔTK– 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).

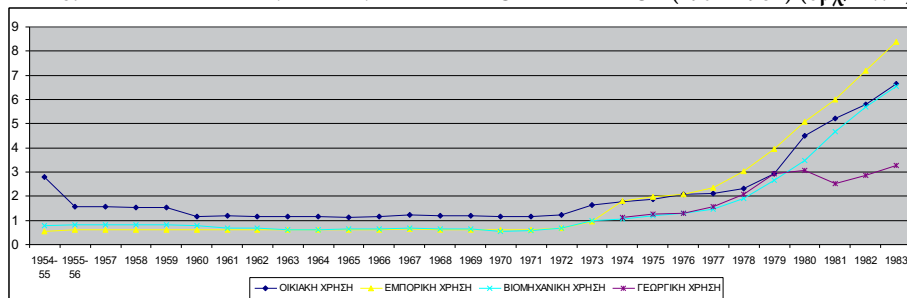
96. Π.χ. η ΔΕΗ, σε πολλές περιπτώσεις στην ουσία επιδοτούσε τις υψηλού κόστους επαρχιακές εκμεταλλεύσεις, προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι ανάγκες διανομής και να εφαρμοστεί το ενιαίο («ευεργετικό») χαμηλό τιμολόγιο (Συμπληρωματική Έκθεση Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης ΔΕΗ 1958, σελ. 2, 1960, σελ. 5). Επίσης, 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). Εξάιρεση 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].

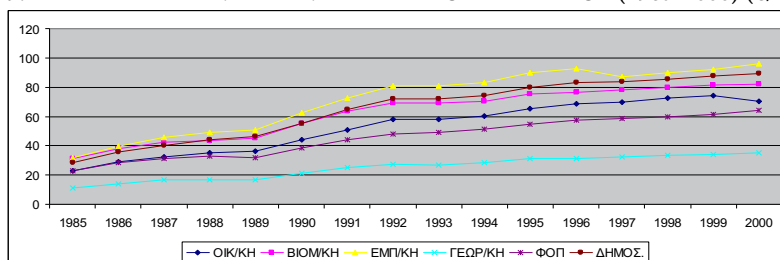
98. Εκθέσεις Αντιπροσωπευτικής Συνέλευσης ΔΕΗ 1950-1975· Ισολογισμοί και Εκθέσεις Πεπραγμένων ΔΕΗ 1953-1980.

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)



Υδρευση

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 (αριθμ.απόφ.126/20.3.1984), οι οποίες ωστόσο δεν υιοθετήθηκαν από την πολιτική ηγεσία (Τσοτσόρος, 1995, σελ. 209-210).

100. Βλ. Υπ.Εθ.Ο. (1986), *Κατευθύνσεις για την εξυγίανση της ΔΕΗ*, σελ.102-104' Τσοτσόρος, 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 χρηστών¹⁰³ και για πολύτεκνες οικογένειες.¹⁰⁴

Π3. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ* 1982-1992									
		Αξία Κατανάλωσης (δρχ/ m ³)							
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ		1982	1986- 1987		1988		10/1989	5/1990	1992
	0-4m ³	15	20	0-6m ³	20	0-5m ³	29	60	102
ΚΟΙΝΟΙ	4-15m ³	25	30	6-20m ³	35	5-20m ³	29	90	154
ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ (ΟΙΚΙΑΚΟΙ)	15-m ³	40	45	20-m ³	55	20-27m ³	67	200	428
						27-35m ³	80	280	60
						35m ³ -	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.

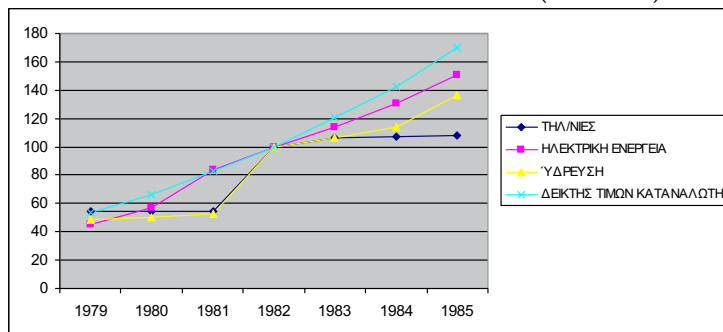
103. Το ΠΔ 85/1984 προέβλεπε έκπτωση 50% στις κατηγορίες ακινήτων που χρησιμοποιούνταν α) για δημόσια και δημοτικά καταστήματα, β) για βιομηχανίες και βιοτεχνίες ποτοποιίας, παγοποιίας, παραγωγής τεχνητής μετάξης και χαρτοποιίας, γ) σε υδρομετρητές που χρησιμοποιούνταν σε οικοδομικά έργα και έκπτωση 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
	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, ελλείπει 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

Κέντρο πληροφοριών
Εκκρεμείς αιτήσεις
νέων συνδέσεων
Τηλεφωνικοί κατάλογοι
Παράπονα συνδρομητών

**ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΗ – ΔΙΕΘΝΗΣ
ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ**

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	Ποσοστό ανεπιτυχών κλήσεων
Εκκρεμείς αιτήσεις μεταφορών	Πλήθος βλαβών
Χρόνος αναμονής χειροκίν. συνδιάλεξης	Χρόνος αποκατάστασης βλαβών
Πλήθος 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 Μπαμπανιάς, 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).

Υδρευση

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 παθολογίες) 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 ραδιοηλεκτρονικά 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, ελλείπει 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 Τσοτσόρος, 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 εκπροσωπούσαν ή διασφαλιζόνταν μέσω της συμμετοχής των εργαζομένων¹²⁴ 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'Héritau, 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 μεγάλο μέγεθος 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 μακρο-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, συμμετοχοί 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 συναρτάνταν 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)

