

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

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

### **4.1 Δυσλειτουργίες και παράγοντες απονομιμοποίησης**

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

---

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

#### 4.1.1 (Υπερ)πολιτικοποίηση, παρεμβάσεις και διανεμητικοί συνασπισμοί

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

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

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

εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος ήταν υπαρκτός.

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

#### 4.1.2 Απόδοση και οικονομική διαχείριση

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

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

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

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

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

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

130. Βλ. παραπάνω, κεφ. 2.2.3.

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

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

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

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

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

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

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

### 4.1.3 Γραφειοκρατικοποίηση και προβλήματα ευελιξίας

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

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

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

136. Luhmann, 1995.

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

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

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

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

#### 4.1.4 Η θέση των πολιτών

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

##### α. Επιλογή και ανταπόκριση

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

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

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

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

### **β. Ποιότητα υπηρεσιών και ικανοποίηση αποδεκτών**

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

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

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

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

142. Έκθεση Πεπραγμένων ΟΤΕ 1989, σελ. 8.

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

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



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

#### *Τηλεπικοινωνίες*

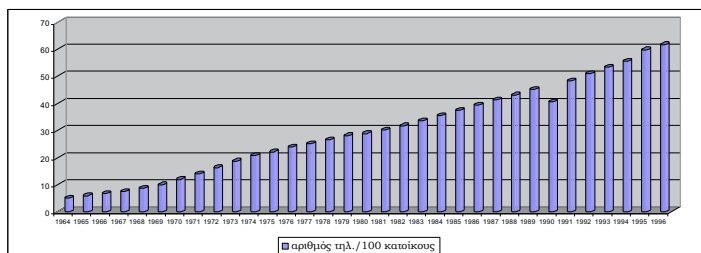
Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, ο ΟΤΕ ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του είχε καταρτίσει δείκτες μέτρησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Από το 1968 εξέδιδε ειδικά δελτία, τα οποία αποστέλλονταν στους συνδρομητές, προκειμένου να εκτιμηθεί η ποιότητα των υπηρεσιών, ενώ ένα χρόνο μετά συνεστήθη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

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

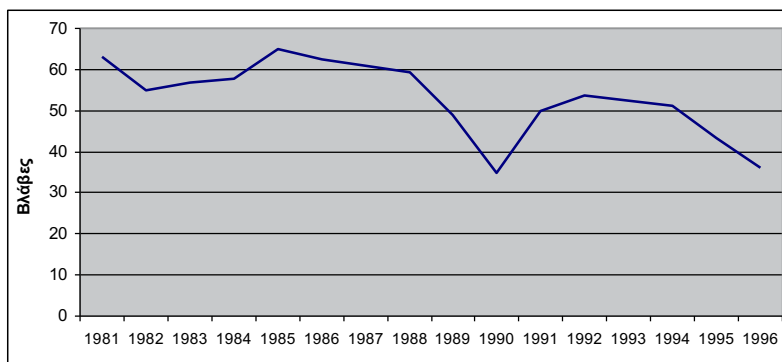
145. Για τις υπηρεσίες ύδρευσης δεν εντοπίστηκαν διαθέσιμα δεδομένα όσον αφορά την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, ενώ ούτε στην ΕΥΔΑΠ υπήρχαν σχετικά στοιχεία.

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

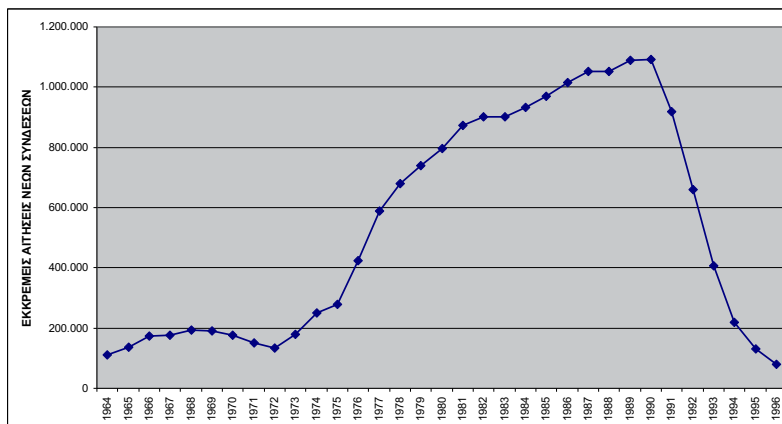
Δ12. ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΗ ΠΥΚΝΟΤΗΤΑ (1964-1996)



Δ13. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΛΑΒΩΝ ΑΣΤΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ (1981-1996)



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

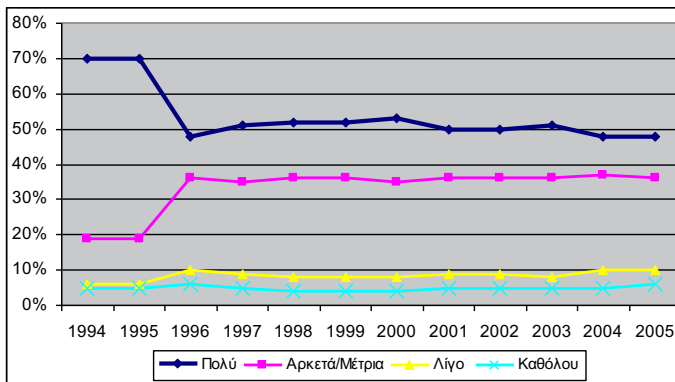


*Ηλεκτρική ενέργεια*

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

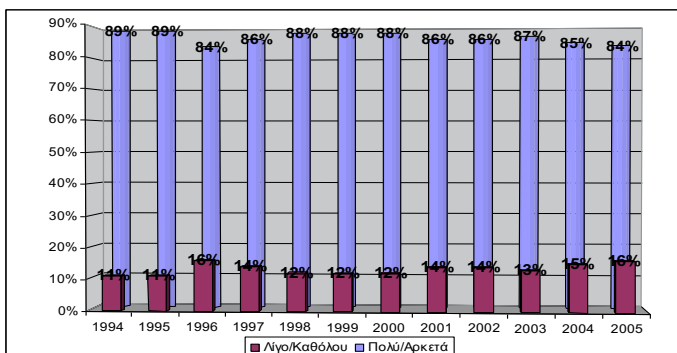
<b>Π10. ΓΕΝΙΚΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ</b>				
<b>Γενικό Επίπεδο Ικανοποίησης</b>				
	<b>Πολύ</b>	<b>Αρκετά/ Μέτρια</b>	<b>Λίγο</b>	<b>Καθόλου</b>
<b>1994</b>	70%	19%	6%	5%
<b>1995</b>	70%	19%	6%	5%
<b>1996</b>	48%	36%	10%	6%
<b>1997</b>	51%	35%	9%	5%
<b>1998</b>	52%	36%	8%	4%
<b>1999</b>	52%	36%	8%	4%
<b>2000</b>	53%	35%	8%	4%
<b>2001</b>	50%	36%	9%	5%
<b>2002</b>	50%	36%	9%	5%
<b>2003</b>	51%	36%	8%	5%
<b>2004</b>	48%	37%	10%	5%
<b>2005</b>	48%	36%	10%	6%

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



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

**Δ16. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ (1994-2005)**

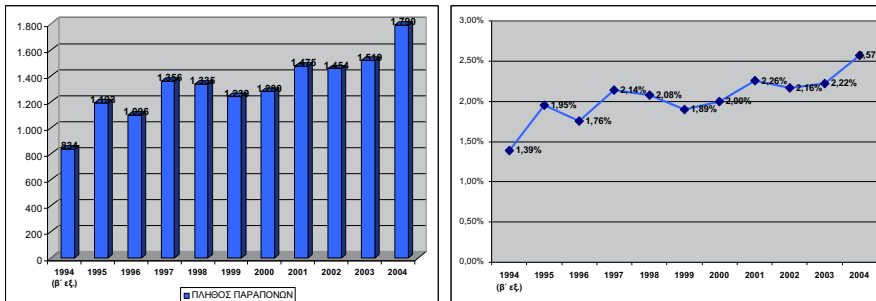


Όσον αφορά το πλήθος των υποβληθέντων *παραπόνων*, την περίοδο 1994-2004 παρατηρείται γενικώς αυξητική τάση, με επιμέρους (μικρής κλίμακας) μειώσεις, παρόλο που οι σχετικές μετρήσεις αντιστοιχούν σε μικρό τμήμα του συνόλου των πελατών της ΔΕΗ (βλ. αναλυτικά στοιχεία Παραρτήματος Π15).

## Δ17. ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΔΕΗ (1996-2004)

ΠΛΗΘΟΣ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ

ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΑΝΑΓΩΓΗ



#### 4.1.5 Μια ασαφής πτυχή: ο επιμερισμός του κόστους κοινωνικής πολιτικής

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

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

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

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

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

## 4.2 Το δημόσιο μοντέλο υπό αμφισβήτηση

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

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

148. Βλ. και Δελλής, 2008Α, σελ. 81.

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

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

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

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

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

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

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

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

Το σχήμα της κρατικομονοπωλιακής παροχής των ΥΚΩ προσδιόριζε το πεδίο

149. Βλ. σχετική τυπολογία σε Lowi, 1964, 1972.

150. Βλ. και Rees, 1984, σελ. 25-26.

151. Βλ. και Γιαννόπουλος, 1989, σελ. 143-148.



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

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

#### **α. Διοικήσεις και εργαζόμενοι**

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

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

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

### **β. Οικονομικά συμφέροντα**

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

### **γ. Αποδέκτες-χρήστες**

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

152. Βλ. επίσης Τσουκαλάς, 1989, σελ. 27-28.

153. Προσωπικές συνεντεύξεις.

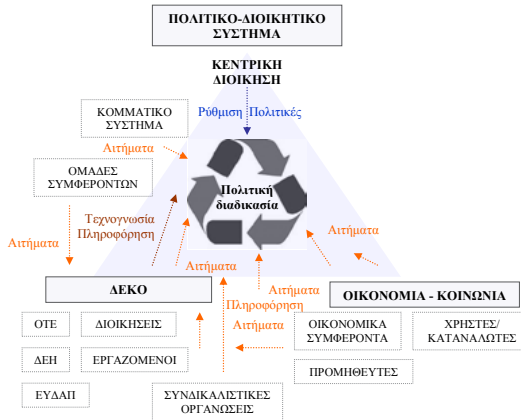
154. Αλουμίνιον Ελλάδος και ΛΑΡΚΟ (βλ. και Κραβαρίτης, 2004, σελ. 210-217).

155. Βλ. και Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2003, σελ.179-180.

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

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

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



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

### 4.2.3 «Κερδισμένοι» και «χαμένοι» του δημόσιου μοντέλου

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

#### α. Κατανομή οφέλους και κόστους μεταξύ τελικών αποδεκτών

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

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

156. Προσωπικές συνεντεύξεις.

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

158. Προσωπικές συνεντεύξεις.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **β. Κατανομή οφέλους και κόστους μεταξύ διαφορετικών ομάδων**

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

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

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

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

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

να υπολογιστεί σε ακριβείς όρους κόστους/οφέλους.

### γ. Βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιπτώσεις

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

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

