

1. Ρητορική και νομιμοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων

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

1.1. Πλαίσιο εφαρμογής και προσδιοριστικοί παράγοντες

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

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

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

1.1.1 Αντικειμενικοί παράγοντες και εξωτερικές πιέσεις

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

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

1.1.2 Πολιτικές, οικονομικές και ιδεολογικές παράμετροι

α. Οικονομικά επιχειρήματα

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

δ. Πιέσεις από τη βάση

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

δ. Υπόρρητοι λόγοι: δημοσιονομικές πιέσεις και πολιτικές σκοπιμότητες

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

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

1.1.3 Το εγχώριο πλαίσιο

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

α. Ρητορική

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

β. Πολιτικές κατευθύνσεις: εκσυγχρονισμός και εξευρωπαϊσμός

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

164. ΠΔ 361/1991 (ΟΤΕ), ΠΔ 360/1991 (ΔΕΗ) και ΠΔ 139/1992 (ΕΥΔΑΠ).

165. Ν. 2374/1996 (ΟΤΕ).

166. ΠΔ 333/2000 (ΔΕΗ).

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

γ. Δυσλειτουργίες ΔΕΚΟ και πιέσεις α(πο)πολιτικοποίησης

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

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

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

δ. Κίνητρα δημοσιονομικού χαρακτήρα και η κρίση χρέους

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

ε. Ειδικότεροι και συγκυριακοί παράγοντες

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

1.3 Εξειδίκευση των επιχειρημάτων με επίκεντρο τους αποδέκτες

Σημαντική πτυχή και κρίσιμη νομιμοποιητική αναφορά των προγραμμάτων

168. Προσωπικές συνεντεύξεις.

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

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

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

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

Δ21. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ

