

2. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποίησης: πολιτική και τεχνική ανάγνωση

Τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης εμφανίζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά όσον αφορά τις μεθόδους, το βηματισμό και τα (αναμενόμενα και πραγματικά) αποτελέσματα, καθώς επίσης η ίδια η έννοια της ιδιωτικοποίησης επιδέχεται διακριτούς ορισμούς και τεχνικές εφαρμογής (κεφ. 2.1). Σε επίπεδο αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών, η ιδιωτικοποίηση επέφερε σημαντικές μεταβολές στο σύστημα παροχής των ΥΚΩ όσον αφορά δύο κρίσιμες μεταβλητές: πρώτον, τη δομή, οργάνωση και λειτουργία των αγορών και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (τεχνική-δομική μεταβολή) (κεφ. 2.2) και δεύτερον, το περιεχόμενο των εννοιών της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος (ποιοτική-αξιακή μεταβολή) (κεφ. 2.3).

2.1 Η έννοια της ιδιωτικοποίησης

Ο όρος *ιδιωτικοποίηση* αναφέρεται σε γενικό πλαίσιο στις πολιτικές οι οποίες αποσκοπούν στη μείωση του εύρους, στον περιορισμό των λειτουργιών και εν γένει στην αποδυνάμωση της επιρροής του δημόσιου τομέα (Wright, 1994α, σελ. 7). Υπό αυτήν την οπτική, η ιδιωτικοποίηση μεταφράζεται κατ'αρχήν ως μετατόπιση των ορίων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα (Vickers and Wright, 1989, σελ. 3). Η έννοια είναι ευρεία και μπορεί να αφορά στο επιχειρησιακό πεδίο, σε επίπεδο τομέα οικονομικής δραστηριότητας ή στο σύνολο της οικονομίας μιας χώρας (Guislain, 1997, σελ. 10-12). Αναλόγως της σκοπιάς προσέγγισης (πολιτική, οικονομική, νομική) και των κριτηρίων προσδιορισμού (οργανικό, λειτουργικό) (βλ. Kaidatzis, 2007), η ιδιωτικοποίηση παραπέμπει σε διαφορετικές πολιτικές, τεχνικές και μεθόδους εφαρμογής.¹⁷⁰ Με αφετηρία την ισορροπία της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού, ένας ευρύς ορισμός προσδιορίζει την ιδιωτικοποίηση ως:

«...(τη) διαδικασία περιορισμού του ρόλου της κυβέρνησης ή της επέκτασης του ρόλου του ιδιωτικού τομέα σε μια δραστηριότητα ή στο καθεστώς ιδιοκτησίας περιουσιακών στοιχείων» (Savas, 1987, σελ. 3, 88-89).

Στο πλαίσιο της παρούσης ανάλυσης, δεδομένων των χαρακτηριστικών του υπό μελέτη πεδίου, ενδιαφέρει ειδικότερα ο τύπος της *βιομηχανικής ιδιωτικοποίησης* (*industrial privatization*) (Wright, 1994α, σελ. 8-10). Το περιεχόμενο των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών στο πεδίο των ΥΚΩ προσεγγίζεται συγκεκριμένα συναρτήσει δύο

170. Βλ. σχετ. Savas, 1987· Bishop and Kay, 1989, σελ. 643-647· Vickers and Wright, 1989, σελ. 3-4· Clifford, 1993, σελ. 3-4· Domberger and Piggott, 1994, σελ. 48-53· Wright, 1994α, σελ. 7-8· Feigenbaum et al., 1999, σελ. 7-8· Megginson and Netter, 2001, σελ. 17-20· Σπηλιωτόπουλος, 1990, σελ. 574-575.

διακριτών αλλά συμπληρωματικών διαδικασιών: της *μετοχοποίησης/αποκρατικοποίησης* των δημόσιων επιχειρήσεων και της *απελευθέρωσης/αναδιάρθρωσης* των αντίστοιχων τομέων δραστηριότητας.

2.2 Πολιτικές και προγράμματα υλοποίησης

Στην Ελλάδα, η πορεία υλοποίησης των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης χαρακτηρίζεται από «*ανξητικό*» (Lindblom, 1959) ρυθμό εφαρμογής, επιφέροντας οριακές αλλαγές και σταδιακή αναπροσαρμογή του συστήματος παροχής των ΥΚΩ. Οι βασικές πτυχές της διαδικασίας αφορούν τη μετατροπή του λειτουργικού και ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ (*εκσυγχρονισμός-μετοχοποίηση-αποκρατικοποίηση*) (κεφ. 2.2.1) και τη μεταβολή των όρων λειτουργίας και ρύθμισης των τομέων ΥΚΩ (*απελευθέρωση αγορών – ρυθμιστικό πλαίσιο-διαχωρισμός δραστηριοτήτων*) (κεφ. 2.2.2).

2.2.1 Εκσυγχρονισμός, μετοχοποίηση και αποκρατικοποίηση ΔΕΚΟ

Η λογική και τα προγράμματα του *εκσυγχρονισμού* αντανάκλυσαν μια νέα αντίληψη όσον αφορά τη σχέση του κράτους με την οικονομία και την κοινωνία. Ειδικότερα, η πολιτική *εκσυγχρονισμού* των ΔΕΚΟ εκφράστηκε θεσμικά με το Ν.2414/1996 και οδήγησε στην αναθεώρηση του ρόλου και του πλαισίου λειτουργίας των κοινωφελών επιχειρήσεων. Κεντρικό σημείο αποτέλεσε η προσπάθεια αναδιοργάνωσης, προγραμματισμού και βελτίωσης της (οικονομικής) αποτελεσματικότητας, με αναφορά τις μεθόδους του ιδιωτικού τομέα (Μαλινδρέτου, 1998, σελ. 26-27· ΚΕΠΕ, 2000, σελ. 91). Η έννοια της *μεταρρύθμισης* των ΔΕΚΟ στο πλαίσιο της κυβερνητικής πολιτικής των μέσων της δεκαετίας του 1990 αναφερόταν εν προκειμένω στην:

«...πολιτική προσπάθεια μετασχηματισμού και αλλαγών που συνάδουν με τις εξελίξεις στην ΕΕ, ώστε οι επιχειρήσεις να δημιουργούν σαφώς καλύτερα παραγωγικά και οικονομικά αποτελέσματα, να αναδεικνύουν αξιοκρατικές διαδικασίες επιλογής και εξέλιξης του προσωπικού, να προσφέρουν ικανοποιητικές υπηρεσίες στους πελάτες σε ανταγωνιστικές τιμές και γενικά να λειτουργούν με τους σύγχρονους κανόνες του μανάτζμεντ» (Παπούλιας, 2007α, σελ. 239).

Το περιεχόμενο της πολιτικής εξειδικεύτηκε μέσω των προγραμμάτων *μετοχοποίησης* και (μερικής) *αποκρατικοποίησης*, επηρεάζοντας κατ'αρχάς τις κρίσιμες παραμέτρους λειτουργίας των επιχειρήσεων: το καθεστώς ιδιοκτησίας και τη νομική μορφή (α), τη θεσμικά προβλεπόμενη αποστολή (β), τα όργανα διοίκησης (γ) και το προσωπικό (δ).

α. Ιδιοκτησιακό καθεστώς

Η διαδικασία μετατροπής του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ από δημόσιες σε μεικτού ή ιδιωτικού τύπου επιχειρήσεις ήταν σταδιακή. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 (1991-1992), οι υπό μελέτη ΔΕΚΟ εξαιρέθηκαν από το δημόσιο τομέα, ενώ το 1996 (Ν.2414) προβλέφθηκε η μετατροπή τους σε ΑΕ (ΟΤΕ: 1996, ΕΥΔΑΠ: 1999, ΔΕΗ: 1999) και σταδιακά το μερίδιο του κράτους περιορίστηκε σε μικρότερα ποσοστά συμμετοχής. Η προοδευτική ανασύνθεση του μετοχικού κεφαλαίου και η αυξανόμενη συμμετοχή των ιδιωτών επενδυτών μετέβαλε το νομικό τύπο των επιχειρήσεων, υπάγοντας τον ΟΤΕ στο μεγαλύτερο ποσοστό υπό ιδιωτικό έλεγχο, ενώ τη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ στις υπό στενή έννοια «εταιρείες μεικτής οικονομίας».¹⁷¹ Μετά την ίδρυση του ΤΑΙΠΕΔ (2011), μερίδιο της κρατικής συμμετοχής στις τρεις επιχειρήσεις μεταφέρθηκε σταδιακά (ολικώς ή μερικώς) στο ταμείο, το οποίο ανέλαβε τις διαδικασίες περαιτέρω αποκρατικοποίησής τους, ενώ πρόσφατα, μερίδια της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ μεταβιβάστηκαν στην νεοσυσταθείσα Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών (ΕΔΗΣ).¹⁷²

Π12. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΟΝ ΟΤΕ (1996-2016)		
		% ΕΔ*
1996		92,4
1997		81,32
1998	Ιαν.	75,1
	Νοε.	65,1
1999		51,15
2000		52,4
2001		41,765
2002		33,765
2004	Ιουλ.	34,64
	Αύγ.	48,6
2005		38,7
2008		28,0
2009		25,0
2010		20,0
2011-2015		10,0**

* περιλαμβάνεται διαχρονικά έμμεση συμμετοχή
ΤΑΠ-ΟΤΕ (4%), ΔΕΚΟ ΑΕ (3,7%), ΙΚΑ-TEAM (4%)

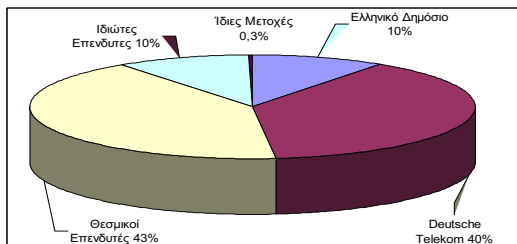
** από 11.2016: 5% ΤΑΙΠΕΔ

Πηγή: ΟΤΕ, Τμ. σχέσεων με μετόχους, Ετήσιες Εκθέσεις

171. Η εταιρεία μεικτής οικονομίας (υπό στενή έννοια) αποτελεί εταιρεία που το μετοχικό της κεφάλαιο ελέγχεται κατά πλειοψηφία από το Δημόσιο και άλλους δημόσιους φορείς, ενώ συμμετέχουν με μειοψηφικά ποσοστά και ιδιώτες επενδυτές (Αναστόπουλος, 1987, σελ. 69).

172. Σεπτέμβριος 2016 (Ν. 4425/2016).

Δ22. ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΟΤΕ (31.12.2015)

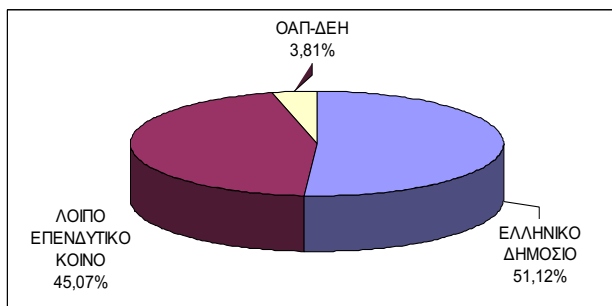


Π13. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΗ ΔΕΗ (2001-2016)

	2001	2002	2003	% ΕΔ 2016
ΔΙΑΘΕΣΗ ΜΕΤΟΧΩΝ	15,31%	13,2%	15,73%	51,12*

* ΕΔ 34,12%, ΤΑΙΠΕΔ 17%
 Πηγή: Ετήσια Δελτία και Απολογισμοί ΔΕΗ

Δ23. ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΔΕΗ (31.12.2015)



Π14. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΥΔΑΠ (1999-2016)

	1999	2000	2001	2010-2016
% ΕΔ	61%	62%	61,03%	61,03%*

* 2016: ΕΔ 34,03%, ΤΑΙΠΕΔ 27,30%
 Πηγή: Ετήσια Δελτία και στοιχεία ΕΥΔΑΠ

Δ24. ΜΕΤΟΧΙΚΗ ΣΥΝΘΕΣΗ ΕΥΔΑΠ (31.12.2015)



β. Όργανα διοίκησης

Η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε (εισηγμένες) ΑΕ οδήγησε σε σημαντικές αναπροσαρμογές του πλαισίου οργάνωσης και διοίκησης των επιχειρήσεων. Σημείο εκκίνησης αποτέλεσε ο Ν.2414/1996, με τον οποίο επιχειρήθηκε η εισαγωγή μιας περισσότερο διαχειριστολογικής-τεχνοκρατικής (*managerial*) κουλτούρας στις ΔΕΚΟ και η απεμπλοκή των διοικήσεων από τις πολιτικές παρεμβάσεις. Η διαδικασία αποσύνδεσης των επιχειρήσεων από τον κυβερνητικό έλεγχο αντανακλάται πρωτίστως στη σύνθεση και στον τρόπο επιλογής των διοικητικών οργάνων. Σταδιακά, η ρήτρα της άμεσης συμμετοχής εκπροσώπων του δημοσίου στο ΔΣ απαλείφθηκε από τις σχετικές διατάξεις και περιλήφθηκε ως έμμεση πρόβλεψη μέσω της συμμετοχής των μετόχων,¹⁷³ σύμφωνα με το νόμο περί Ανωνύμων Εταιρειών και των κανόνων της εταιρικής διακυβέρνησης.

Η υπεροχή του κράτους στο διοικητικό σχήμα σταδιακά περιορίστηκε, κατ'αναλογία της μειούμενης συμμετοχής του Ελληνικού Δημοσίου στο μετοχικό κεφάλαιο των επιχειρήσεων. Το ανώτατο όργανο αποτελεί πλέον η Γενική Συνέλευση των μετόχων, η οποία εκλέγει το σύνολο (ΟΤΕ) ή την πλειοψηφία (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ) των μελών του ΔΣ.¹⁷⁴ Ωστόσο, εξαιτίας της μεγάλης διασποράς των υπόλοιπων μετόχων, παρά τη φαινομενική απεμπλοκή, το κράτος διατηρεί ακόμα αποφασιστικό ρόλο στη λειτουργία των επιχειρήσεων, ιδίως στη ΔΕΗ και στην ΕΥΔΑΠ, ενώ στον ΟΤΕ οι εν λόγω δυνατότητες έχουν αποδυναμωθεί σημαντικά από τη στιγμή που πλειοψηφών μέτοχος έγινε η Deutsche Telekom (2011).

173. Βλ. Ν.2733/1999, άρθ. 21 και Ν. 3429/2005, άρθ.20.

174. Στη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ υφίστανται ακόμα προβλέψεις εκλογής (2) μελών του ΔΣ από τους εργαζομένους των επιχειρήσεων και για τη ΔΕΗ επιπλέον ενός εκπροσώπου της ΟΚΕ.

γ. Πόροι – χρηματοδότηση

Η εισαγωγή των ΔΕΚΟ στις χρηματιστηριακές αγορές και η δυνατότητα διάθεσης μετοχών σε ιδιώτες επενδυτές οδήγησε σε αλλαγές στον τρόπο και τους όρους χρηματοδότησης των επιχειρήσεων. Οι υπό μελέτη επιχειρήσεις στηρίζονται κατά βάση σε ίδιους πόρους (άλλωστε η κρατική χρηματοδότηση ακόμα και στο δημόσιο καθεστώς ήταν εξαιρετικά περιορισμένη), ενώ οι προβλέψεις επιδότησης για τον ΟΤΕ και τη ΔΕΗ αφορούν κυρίως το ενδεχόμενο κάλυψης μέρους του κόστους των επενδύσεων και των υποδομών μέσω ευρωπαϊκών/συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Η δυνατότητα κρατικής χρηματοδότησης στις απελευθερωμένες αγορές τίθεται σταδιακά υπό αυστηρότερους περιορισμούς, υπό το βάρος των επιταγών της ΕΕ για τον ανταγωνισμό και τους όρους των κρατικών ενισχύσεων. Στην περίπτωση της ΕΥΔΑΠ, προβλέπεται τυπικά οικονομική συμμετοχή του κράτους στα επενδυτικά προγράμματα, μέσω επιχορηγήσεων από το ΠΔΕ και των ευρωπαϊκών κονδυλίων (Ταμείο Συνοχής, Περιφερειακά Προγράμματα), αλλά και σε αυτήν την περίπτωση οι άμεσες επιδοτήσεις τείνουν να περιορίζονται.

2.2.2 Απελευθέρωση κρατικών μονοπωλίων και διαχωρισμός λειτουργιών

Η απελευθέρωση των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας προκάλεσε σημαντικές μεταβολές στους όρους λειτουργίας και ρύθμισης των αντίστοιχων τομέων. Οι δραστηριότητες διαχωρίστηκαν αναλόγως του ανταγωνιστικού ή μη-ανταγωνιστικού χαρακτήρα και η οργάνωση των επιχειρησιακών λειτουργιών εξειδικεύτηκε με σκοπό την εγκατάλειψη του μοντέλου της κάθετης συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων («απο-καθετοποίηση»). Η γενική τάση αντιστοιχεί στη σταδιακή προσαρμογή σε ένα σχήμα *κάθετης τμηματοποίησης*, μέσω του διαχωρισμού των λειτουργιών παραγωγής/παροχής/εμπορίας, οι οποίες ανοίγουν στον ανταγωνισμό, και πρόσβασης/διανομής/μεταφοράς, οι οποίες παραμένουν στη σφαίρα των κρατικά ελεγχόμενων δραστηριοτήτων που συνδέονται με στοιχεία φυσικού μονοπωλίου.¹⁷⁵

Οι τρεις υπό μελέτη τομείς εμφανίζουν σημαντικές διαφορές όσον αφορά το βαθμό ανάπτυξης του ανταγωνισμού και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της απελευθέρωσης. Κρίσιμο σημείο αποτελεί η διάρθρωση των δραστηριοτήτων, καθώς παρατηρείται διαφοροποίηση σε όρους (κάθετης) λειτουργικής ολοκλήρωσης ή επιλεκτικής δραστηριοποίησης σε τμήμα της αγοράς¹⁷⁶ (μεμονωμένοι παραγωγοί, πάροχοι) και σε επίπεδο

175. Το σχήμα παραπέμπει στον κανόνα μιας «βασικής διευκόλυνσης» («essential facility») (European Commission, 2001, σελ. 10, 36).

176. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών δεν υφίσταται (και δεν προβλέπεται) διαχωρισμός των λειτουργιών εκμετάλλευσης του δικτύου μεταφοράς και παροχής-εμπορίας υπηρεσιών, ενώ στον τομέα της ηλε-

ανάπτυξης υποδομών (χρήση δικτύου ΟΤΕ, ΔΕΗ, δημόσιου δικτύου ή κατασκευή ιδιωτικών υποδομών). Οι επιπτώσεις της αναδιάρθρωσης και της απελευθέρωσης των αγορών εξετάζονται στη συνέχεια ανά τομέα, συναρτήσει του βαθμού διείσδυσης του ανταγωνισμού και της ικανοποίησης της συνθήκης προσαρμογής των τιμολογίων στο κόστος.

Τηλεπικοινωνίες

Το μονοπώλιο του ΟΤΕ στον τομέα των τηλεπικοινωνιών ήρθη τυπικά την 1.1.2001¹⁷⁷ και η αγορά εισήλθε στη διαδικασία της πλήρους απελευθέρωσης. Η δραστηριοποίηση ιδιωτικών εταιρειών στην αγορά σταθερής τηλεφωνίας στην πράξη αναπτύχθηκε μετά το 2003, δύο χρόνια δηλαδή μετά το τυπικό άνοιγμα του κλάδου στον ανταγωνισμό. Οι νεοεισελθείσες εταιρείες χρησιμοποιούσαν αρχικώς την υποδομή του ΟΤΕ (δημόσιο δίκτυο) για την πώληση ή τη μεταπώληση των υπηρεσιών τους, ενώ μικρός αριθμός προχώρησε στην κατασκευή και στην επέκταση ιδιωτικών δικτύων μέχρι τα αστικά κέντρα του ΟΤΕ ή μέχρι τους τελικούς καταναλωτές. Κατά την πρώτη φάση της απελευθέρωσης (προεπιλογή/επιλογή φορέα) δημιουργήθηκε ένα «τεχνητό» περιθώριο κέρδους, ως κίνητρο για την είσοδο νέων επιχειρήσεων στην αγορά, ενώ στη συνέχεια υπήρξε μερική στροφή (και) προς την ανάπτυξη νέων υποδομών. Ο αριθμός και η γεωγραφική κάλυψη των ιδιωτικών δικτύων ποικίλλει, εμφανίζοντας τάση υψηλότερης συγκέντρωσης στα αστικά κέντρα.

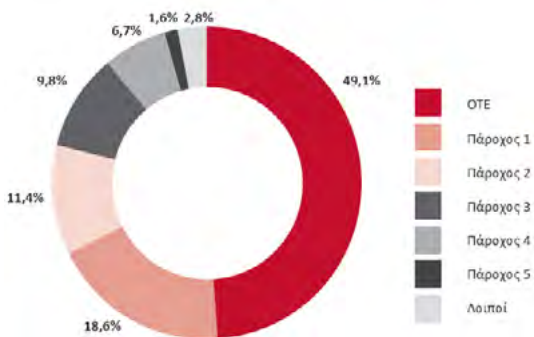
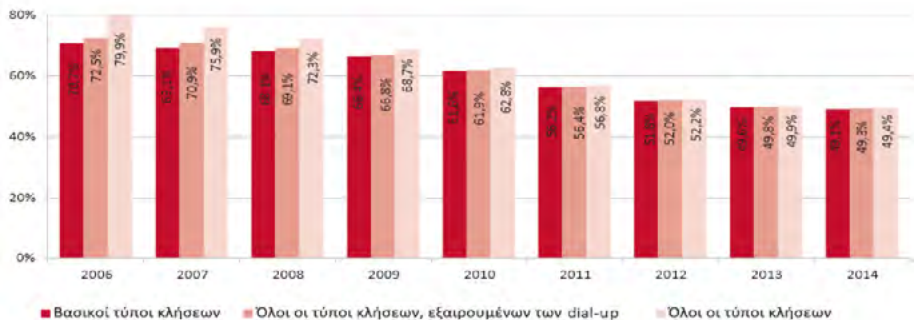
Όσον αφορά τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της αγοράς και των παρεχόμενων υπηρεσιών, κατά την πρώτη φάση ο ανταγωνισμός επικεντρώθηκε σε επίπεδο τιμής/κλήση, ενώ στη συνέχεια εντάθηκε και διευρύνθηκε με την παροχή οικονομικών *πακέτων* υπηρεσιών και τη συνεχή εμφάνιση και αναπροσαρμογή προσφορών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων. Η ΕΕΤΤ έχει χορηγήσει σημαντικό αριθμό αδειών, ωστόσο η κατοχή άδειας δεν σημαίνει κατ'ανάγκη και δραστηριοποίηση, καθώς παρατηρείται σημαντική απόκλιση μεταξύ αδειοδοτημένων και εν ενεργεία παρόχων.¹⁷⁸ Η εικόνα της αγοράς αντιστοιχεί στα δεδομένα ολιγοπωλίου, ενώ ακόμα παρατηρείται σημαντική συγκέντρωση υπέρ του ΟΤΕ, ο οποίος κατέχει κυρίαρχη θέση, με σημαντικά υψηλότερο ποσοστό από ό,τι οι εναλλακτικοί πάροχοι. Σημαντικό σημείο διαφοροποίησης σε σχέση με την περίοδο της κρατικομονοπωλιακής οργάνωσης του τομέα των τηλεπικοινωνιών αποτελεί η υποχώρηση της βασικής υπηρεσίας (σταθερή τηλεφωνία) και η αντίστοιχη ενίσχυση της κινητής επικοινωνίας και των συναφών δικτυακών υπηρεσιών.

κτρικής ενέργειας ο λειτουργικός διαχωρισμός είναι υποχρεωτικός (Δελλής, 2008B, σελ. 264-269).

177. Ν. 2867/2000, άρθ.13, παρ.1.

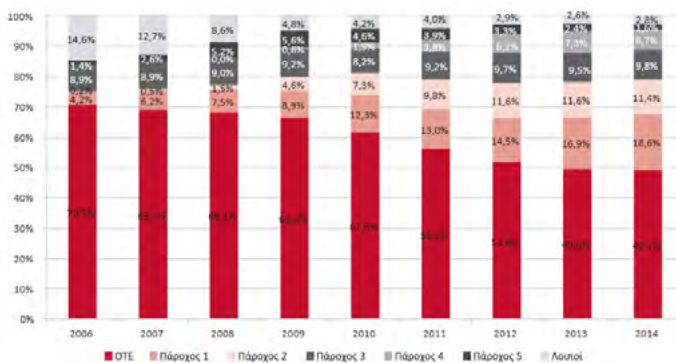
178. Βλ. στοιχεία ετήσιων ενημερωτικών δελτίων ΕΕΤΤ (Επισκόπηση Αγορών).

Δ25. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΡΙΔΙΟΥ ΑΓΟΡΑΣ ΟΤΕ 2006-2014 (ΒΑΣΕΙ ΕΞΕΡΧΟΜΕΝΗΣ ΚΙΝΗΣΗΣ)



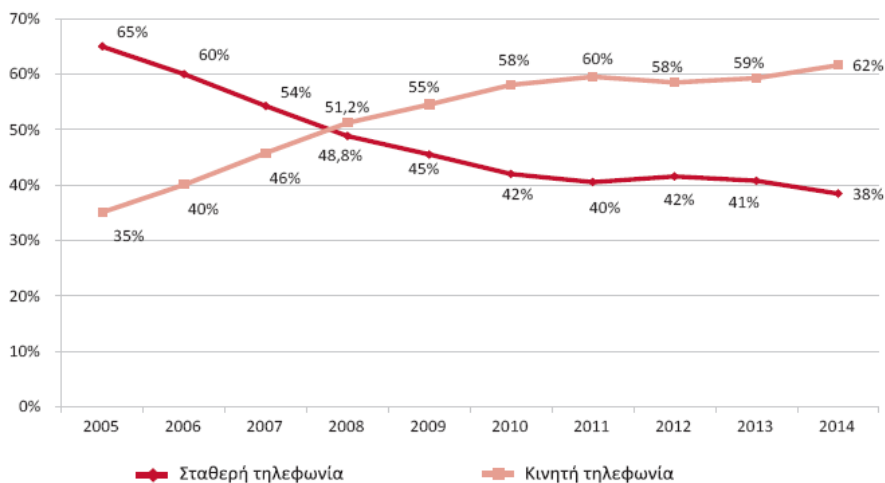
Πηγή: Επισκόπηση Αγορών ΕΕΤΤ 2014

Δ26. ΜΕΡΙΔΙΑ ΑΓΟΡΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ 2006-2014 (ΒΑΣΕΙ ΚΙΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΤΥΠΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ)



Πηγή: Επισκόπηση Αγορών ΕΕΤΤ 2014

Δ27. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΡΙΔΙΩΝ ΑΓΟΡΑΣ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΚΑΙ ΚΙΝΗΤΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 2005-2014



Πηγή: EETT Επισκόπηση αγορών 2014

Όσον αφορά το δεύτερο κριτήριο προσδιορισμού της αγοράς (μηχανισμός διαμόρφωσης των τιμών), οι κανόνες του ανταγωνισμού και της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ) επέβαλαν την προσαρμογή των τιμών στο κόστος των υπηρεσιών (κοστοστρέφεια), την εξειδίκευση του κόστους ανά υπηρεσία, τη διαφάνεια και τη σταδιακή εγκατάλειψη της πρακτικής των σταυροειδών επιδοτήσεων. Η διαδικασία αναπροσαρμογής των χρεώσεων και της κατάργησης των έμμεσων επιδοτήσεων ολοκληρώθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 2000.¹⁷⁹ Για τον πάροχο Καθολικής Υπηρεσίας (ΟΤΕ) προβλέφθηκε ειδικότερα η προηγούμενη έγκριση των τιμολογίων από την ΕΕΤΤ, προκειμένου να εξασφαλίζεται η οικονομική προσιτότητα των υπηρεσιών.¹⁸⁰

Ηλεκτρική ενέργεια

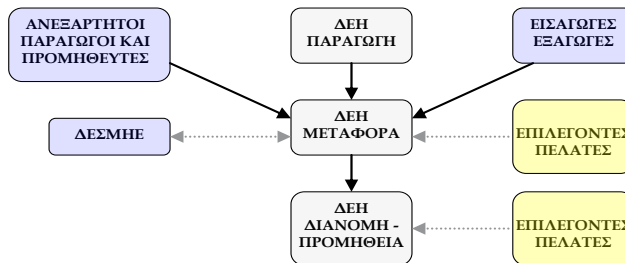
Η εικόνα της λιανικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας εμφανίζεται πιο σύνθετη και διακρίνεται από χαμηλότερο βαθμό διείσδυσης του ανταγωνισμού. Οι ανταγωνιστικές λειτουργίες στην πράξη αφορούν τις δραστηριότητες παραγωγής και παροχής/εμπορίας, στις οποίες προβλέπεται η δυνατότητα εισόδου ιδιωτών παραγωγών. Οι βασικές λειτουργίες (παραγωγή, μεταφορά, διανομή, εμπορία) πλέον δεν αντιστοιχούν στο κατοπινημένο σχήμα της προηγούμενης περιόδου, αλλά έχουν διαχωριστεί και ανατεθεί σε ανεξάρτητες δομές. Η διακίνηση (μεταφορά-διανομή) διατηρεί το μονοπωλιακό χαρακτήρα εξαιτίας της φύσης των απαιτούμενων υποδομών και η αρμοδιότητα διαχείρισης

179. Ετήσια Έκθεση ΟΤΕ 2001, σελ. 23.

180. Απόφ. ΕΕΤΤ 255/83 (2002), άρθρ. 9, παρ.2.

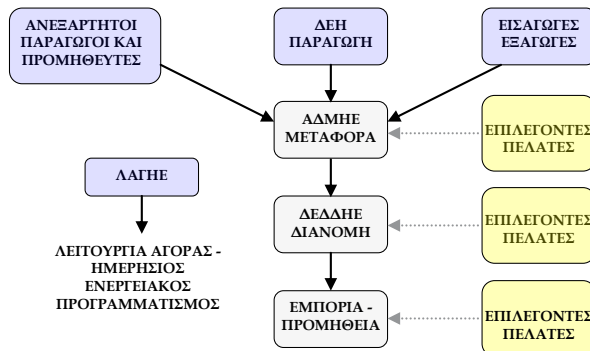
ανήκει από το 2011 (Ν.4001) σε ανώνυμες θυγατρικές εταιρείες της ΔΕΗ (ΑΔΜΗΕ, ΔΕΔΔΗΕ). Η κυριότητα των παγίων του συστήματος μεταφοράς στο οποίο έχουν ρυθμιζόμενη πρόσβαση όλοι οι δραστηριοποιούμενοι μεταβιβάστηκε από τη ΔΕΗ στον ΑΔΜΗΕ, ενώ η (αποκλειστική) κυριότητα του δικτύου διανομής ηλεκτρικής ενέργειας ανήκει στη ΔΕΗ.¹⁸¹ Οι αρμοδιότητες της λειτουργίας της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας ασκούνται από το Λειτουργό Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΛΑΓΗΕ ΑΕ), ο οποίος αντικατέστησε το ΔΕΣΜΗΕ.

Δ28. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ (ΔΙΑΣΥΝΔΕΔΕΜΕΝΟΥ) ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ 1η ΦΑΣΗ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ (2004-2011)



Πηγή: ΔΕΗ: Ετήσιο Δελτίο και Απολογισμός 2004, σελ. 32

2η ΦΑΣΗ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ (2011-2015)



Όσον αφορά τους όρους του ανταγωνισμού στα απελευθερωμένα τμήματα και τις δραστηριότητες της αγοράς, η ΔΕΗ ουσιαστικά κατέχει θέση μονοπωλητή, καθώς το

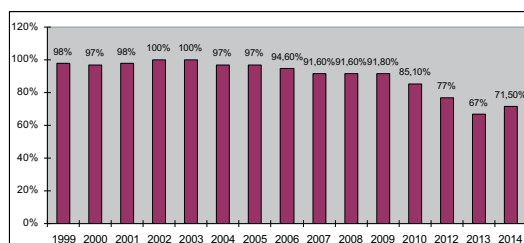
181. Ν. 4001/2011, άρθρ.122, παρ.1.

μερίδιό της καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος της αγοράς, ιδίως στις υπηρεσίες λιανικής. Η τυπική πρόβλεψη περί ελευθερίας εισόδου ιδιωτών παρόχων δεν συνοδεύτηκε από ουσιαστική διασφάλιση ανταγωνιστικών συνθηκών, καθώς η αγορά εμφανίζει σημαντικές αδυναμίες και στρεβλώσεις εξαιτίας των κρατικών παρεμβάσεων (ρυθμιζόμενα τιμολόγια), της ανομοιογένειας της παραγωγής, του καθεστώτος πρόσβασης στο λιγνίτη, της μη διασύνδεσης των τιμών λιανικής και χονδρικής, κ.α. Ωστόσο, διαφαίνεται δυναμική σταδιακή ανάπτυξη, η οποία από το 2011 συνοδεύεται από σχετική κινητικότητα όσον αφορά την είσοδο και τη δραστηριοποίηση ιδιωτών. Ο ανταγωνισμός είναι λιγότερο ανεπτυγμένος στο πεδίο των οικιακών καταναλωτών (λιανική αγορά), καθώς οι ιδιωτικές εταιρείες προσανατολίζονται κυρίως στους μεγάλους (εμπορικούς-επαγγελματικούς) καταναλωτές ή σε οικιακούς καταναλωτές με υψηλές καταναλώσεις. Το μερίδιο αγοράς της ΔΕΗ παραμένει αρκετά υψηλό, ιδίως στη λιανική αγορά, αν και με πτωτικές τάσεις.¹⁸²

Π15. ΕΞΕΛΙΞΗ ΜΕΡΙΔΙΟΥ ΑΓΟΡΑΣ ΔΕΗ* 1999-2014 (ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ)															
ΜΕΡΙΔΙΟ ΑΓΟΡΑΣ (%)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014
	98	97	98	100	100	97	97	94,6	91,6	91,6	91,8	85,1	77	67	71,5

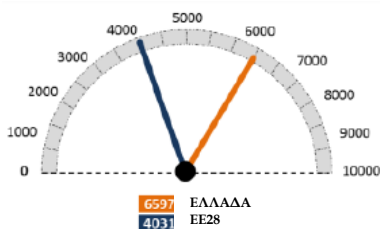
*ποσοστό της συνολικής παραγωγής Πηγή: στοιχεία Eurostat

Δ29. ΜΕΡΙΔΙΟ ΑΓΟΡΑΣ ΔΕΗ 1999-2014



182. Στοιχεία ΛΑΓΗΕ ΑΕ.

Δ30. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΗ ΑΓΟΡΑΣ Η/Ε 2013 (ΠΑΡΑΓΩΓΗ)

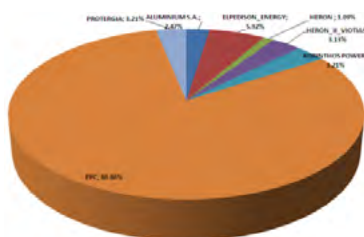


Πηγή: European Commission (Commission Staff Working Document 226, State of the Energy Union, Country Factsheet Greece), βάσει στοιχείων ELSTAT, CEER and Platts Power Vision.

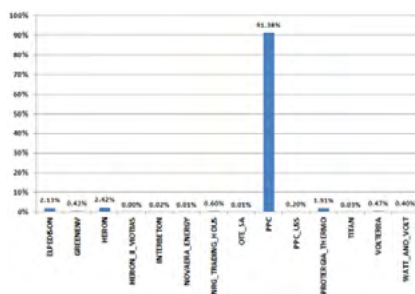
Δ31. ΜΕΡΙΔΙΑ ΠΑΡΑΓΩΓΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ Η/Ε

ΠΟΣΟΣΤΟ ΙΣΧΥΟΣ ΑΝΑ ΠΑΡΑΓΩΓΟ (2016)

(σύνολο εγκατεστημένης ισχύος)



ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ (2016)



Πηγή: ΛΑΓΗΕ-Μηνιαίο Δελτίο Συστήματος Συναλλαγών ΗΕΠ (Απρίλιος 2016)

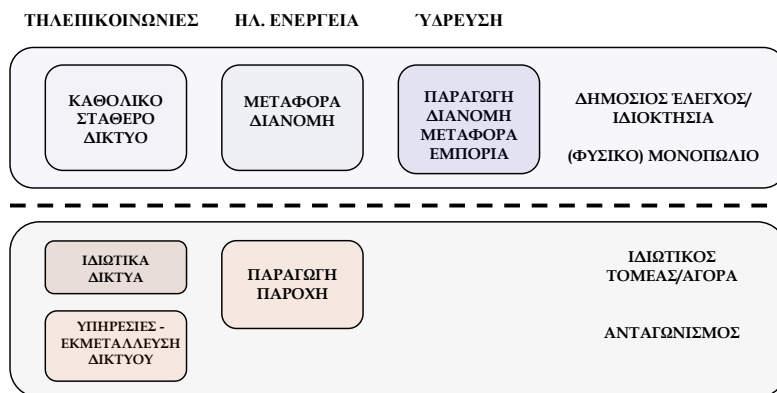
Ως προς το δεύτερο στοιχείο της αγοράς, το μηχανισμό προσδιορισμού των τιμών, στα τιμολόγια παροχής ηλεκτρικού ρεύματος δεν υφίσταται ακριβής αντιστοιχία μεταξύ κόστους και χρεώσεων (κοστοστρέφεια). Στην πράξη, τα τιμολόγια της ενέργειας παραμένουν σε σημαντικό βαθμό ρυθμιζόμενα και εν μέρει εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται προς εξυπηρέτηση ευρύτερων στόχων πολιτικής. Ωστόσο, ιδίως μετά το 3ο ενεργειακό πακέτο, η διαδικασία ανάπτυξης συνθηκών ανταγωνισμού και προσαρμογής των τιμών έχει επιταχυνθεί. Στις παρούσες συνθήκες, εκτός από τη ΔΕΗ, δραστηριοποιούνται επτά εναλλακτικοί πάροχοι¹⁸³ και η αγορά συνιστά ολιγοπώλιο, με περιορισμένο ωστόσο ανταγωνισμό.

183. ELPEDISON ENERGY S.A., ΗΡΩΝ ΘΕΡΜΟΗΛΕΚΤΡΙΚΗ Α.Ε., GREEN ENVIRONMENTAL & ENERGY NETWORK A.E., VOLTERRA A.E., PROTERGIA A.E. NRG A.E, WATT + VOLT A.E.

Υδρευση

Οι υπηρεσίες ύδρευσης, σε αντίθεση με τους τομείς των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας, διατηρούν το χαρακτήρα κρατικού μονοπωλίου, αναγνωρίζονται ειδικότερα ως φυσικό μονοπώλιο και ρυθμίζονται άμεσα από το κράτος μέσω του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου. Σε επίπεδο ΕΕ, δεν υπάρχει μέχρι στιγμής πολιτική (ή διαφανιόμενη πρόθεση) απελευθέρωσης της αντίστοιχης αγοράς, ενώ οι σχετικές ρυθμίσεις αφορούν κατά βάση ζητήματα δημόσιας υγείας (ποιότητα νερού) και προστασίας του περιβάλλοντος (Valin, 2007, σελ. 69-72). Η ΕΥΔΑΠ κατέχει το αποκλειστικό δικαίωμα διαχείρισης και εκμετάλλευσης των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης και την αρμοδιότητα παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών στην περιοχή της Πρωτεύουσας. Τα κυριότερα πάγια της ΕΥΔΑΠ (ταμειυτήρες, κ.λπ.) μεταβιβάστηκαν το 1999 στην Εταιρεία Παγίων¹⁸⁴ (ΕΠ ΕΥΔΑΠ), εν όψει της εισαγωγής της εταιρείας στο ΧΑ. Η ΕΥΔΑΠ, μέσω σύμβασης με το Ελληνικό Δημόσιο, εξακολουθεί να ασκεί τη λειτουργία των έργων για λογαριασμό της ΕΠ. Τα τιμολόγια των υπηρεσιών ύδρευσης – αποχέτευσης καθορίζονται με απόφαση των (συν)αρμόδιων Υπουργών μετά από πρόταση του ΔΣ της εταιρείας.¹⁸⁵

Δ32. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΟΜΕΩΝ ΥΚΩ: ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΜΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ



Ανακεφαλαιώνοντας τις περιγραφείσες αλλαγές στους τρεις τομείς, συνάγεται ότι η πολιτική απελευθέρωσης των αγορών ΥΚΩ δεν αντιστοιχεί σε πλήρη απελευθέρωση αλλά σε μια ολιγοπωλιακή και ρυθμιζόμενη εκδοχή ανταγωνισμού (Διαγράμματα Δ32 και Δ33). Μέχρι στιγμής, μόνο στον τομέα των τηλεπικοινωνιών παρατηρείται σημαντική

184. ΝΠΔΔ ιδιοκτησίας Ελληνικού δημοσίου.

185. Ν. 2744/1999, άρθρ. 3, παρ.1.

δραστηριοποίηση ιδιωτικών εταιρειών. Στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, παρότι ως ένα βαθμό θα μπορούσε να θεωρηθεί (τυπικά) αν ανταγωνιστική, τουλάχιστον *διεκδικήσιμη* (*contestable*), στην πράξη η ΔΕΗ κατέχει δεσπόζουσα θέση και μονοπωλεί τον κλάδο, ιδίως σε επίπεδο λιανικής. Ωστόσο, διαφαίνονται σταδιακά τάσεις ενίσχυσης της παρουσίας εναλλακτικών παρόχων. Όσον αφορά τις υπηρεσίες ύδρευσης, η μετοχοποίηση της ΕΥΔΑΠ δεν είχε ουσιαστική επίδραση στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του τομέα, ο οποίος παραμένει μονοπωλιακά διαρθρωμένος και η άσκηση των δραστηριοτήτων ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της εταιρείας.

Διαφορετική ήταν επίσης η πορεία ανάπτυξης του ανταγωνισμού. Στο πεδίο των τηλεπικοινωνιών (σταθερή τηλεφωνία), κατά την πρώτη φάση απελευθέρωσης εμφανίστηκαν σημαντικά προβλήματα προσαρμογής και ανάπτυξης του ανταγωνισμού, ενώ η επόμενη περίοδος αντιστοιχεί σε πιο ομαλές συνθήκες και αντανάκλα σχετική σταθερότητα και υψηλότερη συγκέντρωση μεγεθών. Ωστόσο, οι όροι ανταγωνισμού και δραστηριοποίησης στην αγορά εμφανίζουν σχετική ανομοιογένεια. Τα δεδομένα του τομέα ηλεκτρικής ενέργειας αντιστοιχούν σε μια πιο σύνθετη (τεχνικά) και λιγότερο ανεπτυγμένη αγορά. Παρά τη σαφή κατοχύρωση της δυνατότητας εισόδου ιδιωτών παραγωγών και του αριθμού των αδειοδοτημένων παρόχων, ενδείξεις αντίστοιχης δραστηριοποίησης παρατηρούνται μέχρι στιγμής κυρίως στο σκέλος της χονδρικής και σε μικρό ποσοστό στη λιανική αγορά. Τα οικονομικά κίνητρα που δόθηκαν κατά περίπτωση για τη δραστηριοποίηση ιδιωτών λειτούργησαν κυρίως βραχυπρόθεσμα, ενώ φαίνεται ότι είχαν περιορισμένη απόδοση στη δημιουργία μακροπρόθεσμων εγγυήσεων. Αρνητικό χαρακτηριστικό αποτελεί η σημαντική υστέρηση ανταγωνιστικότητας, η οποία διαπιστώνεται και σε σχέση με τις επιδόσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

Δ33. ΔΙΑΒΑΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ



2.3 Πολιτικές και αξιακές διαστάσεις: από την κοινή ωφέλεια στο γενικό οικονομικό συμφέρον

Η ασκούμενη κριτική στο δημόσιο μοντέλο διαχείρισης των ΥΚΩ και η τεκμηρίωση της ανάγκης μεταρρύθμισης ή αντικατάστασής του εστιάζουν κυρίως στην τεχνική και οικονομική απόδοση του μηχανισμού εφαρμογής, χωρίς να αποδίδουν αντίστοιχη έμφαση στα αξιακά-ποιοτικά στοιχεία της λειτουργίας και της σκοπιμότητας ύπαρξής του. Ωστόσο, η επίδραση της ιδιωτικοποίησης δεν περιορίζεται στη μεταβολή των τεχνικών χαρακτηριστικών του συστήματος, αλλά επηρεάζει άμεσα (και) τις αξιακές παραδοχές στις οποίες στηρίχθηκε η πολιτική της δημόσιας παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ. Υπό αυτήν την οπτική, στο παρόν κεφάλαιο αναλύεται η υπόθεση του αναπροσδιορισμού των εννοιών της *κοινής ωφέλειας* και του *δημόσιου συμφέροντος*, ως συνέπειας της ιδιωτικοποίησης.

Η προτεινόμενη αλλαγή υποδείγματος εντοπίζεται κατ'αρχάς σε όρους απόδοσης και ορολογίας στο ευρωπαϊκό επίπεδο, από τη *δημόσια/κοινοφελή υπηρεσία* στην *υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος* (κεφ. 2.3.1). Η διαδικασία ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς υπαγόρευσε παράλληλα τη σύγκλιση των πολιτικών των κρατών-μελών στους τομείς των ΥΚΩ (τηλεπικοινωνίες και ηλεκτρική ενέργεια) με κεντρική αναφορά τους κανόνες του ανταγωνισμού, επιφέροντας αντίστοιχες μεταβολές στο εθνικό πλαίσιο (κεφ. 2.3.2). Η επακόλουθη αναθεώρηση των ποιοτικών παραμέτρων λειτούργησε προς μια μάλλον τεχνική, από-ιδεολογικοποιημένη και εξειδικευμένη προσέγγιση των εννοιών της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος, οδηγώντας τελικώς στον αναπροσδιορισμό του αξιακού πλαισίου του συστήματος παροχής των ΥΚΩ (κεφ. 2.3.3).

2.3.1 Η ευρωπαϊκή διάσταση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

Οι ΥΚΩ δεν αποτελούσαν πεδίο αυτοτελούς ενδιαφέροντος για την Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι τις αρχές του 1990, καθώς ο βασικός στόχος ήταν η ολοκλήρωση σε οικονομικούς όρους (Bauby and Boual, 1994, 1997· European Parliament, 1996· Bauby, 1999). Σημαντική δυσκολία άλλωστε αποτελούσε η ανομοιογένεια στην πρόσληψη και την απόδοση των εννοιών, καθώς και τα διαφορετικά μοντέλα οργάνωσης των κοινοφελών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο των εθνικών πολιτικών συστημάτων (Montagner, 1994· Bauby and Boual, 1997· Vandamme, 1996· Eliassen and From, 2009). Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αναστροφή αυτής της τάσης, μέσω της προσπάθειας ανάπτυξης ενός ενιαίου πλαισίου αναφοράς για τις δημόσιες/κοινοφελείς υπηρεσίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Laudal, 2004· Conseil Economique et Social, 2008· Μενγκ Παπαντώνη, 2013).

Με κοινό παρονομαστή το δημόσιο («γενικό») συμφέρον, η έννοια της δημόσιας/κοινοφελούς υπηρεσίας αναπροσδιορίστηκε και εξειδικεύτηκε σταδιακά από τα ευρωπαϊκά

όργανα, οδηγώντας στην εμφάνιση νέων όρων: *υπηρεσίες γενικού (οικονομικού) συμφέροντος* (ΥΓΟΣ), *καθολική υπηρεσία* (ΚΥ) και *υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας* (ΥΔΥ). Πέραν της μεταβολής σε επίπεδο ορολογίας, οι πολιτικές απελευθέρωσης και αποκρατικοποίησης είχαν ως συνέπεια την αναθεώρηση και τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου, του περιεχομένου και των ουσιαστικών στοιχείων των ΥΚΩ (Bance, 1995· Rodriguez, 2000· Fournier *et al.*, 2003). Οι δημόσιες/κοινοφελείς υπηρεσίες βρέθηκαν υπό μια έννοια σε διαδικασία «εξευρωπαϊσμού»¹⁸⁶ (Bauby, 2007-2008, 2007a, σελ. 191-194· CEEP, 2010), η οποία καθοδηγήθηκε από μια μάλλον *λειτουργική* προσέγγιση των ΥΚΩ, σε αντίθεση με την προηγούμενη έμφαση στο ιδιοκτησιακό καθεστώς (European Parliament, 1996· Schaub, 1999).

Παρότι οι σχετικές προβλέψεις εμφανίζονται προς το παρόν ως «εξαιρέσεις» στην κυρίαρχη λογική της αγοράς και του ανταγωνισμού (CEEP, 1995, σελ. 21-25· European Parliament, 1996, 1997· Garceries, 1998· Bauer, 1999· Bauby, 2007-2008), ο ρόλος των ΥΓΟΣ παραμένει κρίσιμος υπό μια κοινωνική και πολιτική θεώρηση της ιδιωτικοποίησης, ως πτυχής της διαδικασίας της ευρωπαϊκής (οικονομικής) ολοκλήρωσης. Σε αντίθεση με το μεταπολεμικό υπόδειγμα, ο τρόπος προσέγγισης των κοινοφελών υπηρεσιών στην ΕΕ εμφανίζει μάλλον *τεχνικό/τεχνοκρατικό* προσανατολισμό, δίνοντας προτεραιότητα στο *λειτουργικό* κριτήριο των παροχών. Επιπλέον, οι ΥΚΩ στο πλαίσιο της ΕΕ δεν παραπέμπουν σε κάποια συγκροτημένη (γενική) θεωρία, όπως η (γαλλική) *δημόσια υπηρεσία*, αλλά αποτελούν μάλλον *ad hoc* σχήματα έκφρασης ορισμένων κρίσιμων προϋποθέσεων γενικού συμφέροντος, δεδομένων των πιθανών στρεβλώσεων της ανταγωνιστικής αγοράς. Επισημαίνεται ότι η παράλληλη και συχνά αδιαφοροποίητη χρήση των όρων τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθιστά σε ορισμένες περιπτώσεις ασαφή τα όρια και τη διαχωριστική γραμμή (Rodrigues, 2000, σελ. 177-179), ενώ η τελική ευθύνη προσδιορισμού και εξειδίκευσης ανήκει στα κράτη-μέλη.

α. Η Δημόσια υπηρεσία και το γενικό (οικονομικό) συμφέρον

Οι έννοιες του *γενικού συμφέροντος* και του *γενικού οικονομικού συμφέροντος* δεν προσδιορίζονται με άμεσο τρόπο στα επίσημα ευρωπαϊκά κείμενα. Μέσω της νομολογίας των δικαστηρίων και των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκύπτει ότι το *γενικό* (οικονομικό) συμφέρον, σε αντίθεση με το *ιδιωτικό/εμπορικό*, αναφέρεται στην ικανοποίηση μιας γενικής (καθολικής) ανάγκης της συλλογικότητας, προσδιοριζόμενο κατά περίπτωση συναρτήσει των κριτηρίων παροχής των υπηρεσιών και της σχέσης των

186. Με αναφορά στις δημόσιες πολιτικές, ο όρος αναφέρεται στη διαδικασία «...(α) κατασκευής, (β) διάχυσης και (γ) θεσμοποίησης των επίσημων (*formal*) και ανεπίσημων (*informal*) κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, στυλ, τρόπων δράσης και κοινών πεποιθήσεων και νομών που σε πρώτο επίπεδο ορίζονται και συγκροτούνται στη διαδικασία διαμόρφωσης της δημόσιας πολιτικής (*policy*) και των πολιτικών διαδικασιών (*politics*) της ΕΕ και εν συνεχεία ενσωματώνονται στη λογική των εθνικών πλαισίων διαλόγου (*discourse*), ταυτοτήτων, πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών» (Radaelli, 2001, σελ. 108).

παρόχων των υπηρεσιών με το κράτος («ειδική αποστολή») (Rodrigues, 2000, σελ. 108 κ.επ.). Τα ειδικότερα στοιχεία της δημόσιας υπηρεσίας ανά αγορά και (υπο)τομέα ρύθμισης, συνοψίζονται στον Πίνακα Π16.

Π16. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ (ΕΕ)

ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΤΙΜΗ	ΤΟΜΕΙΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ		
		ΠΡΟΣΒΑΣΗ	ΠΟΙΟΤΗΤΑ	ΆΛΛΟΙ ΣΤΟΧΟΙ
ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	Οικονομικά προσιτή τιμή ΚΥ	Καθολική πρόσβαση σε υπηρεσία συγκεκριμένης ποιότητας και οικονομικά προσιτής (affordable) τιμής	Χρόνος σύνδεσης Χρόνος επιδιόρθωσης βλαβών % βλαβών/σύνδεση % ανεπιτυχών κλήσεων Χρόνος κλήσης	Ειδικές συνθήκες για ΑμεΑ Όροι αποσύνδεσης Κοινωνικές προϋποθέσεις
	Ειδικές ρυθμίσεις για μειονεκτούντες χρήστες	Τηλεφωνικοί κατάλογοι Δημόσια τηλέφωνα	Χρόνος απόκρισης υπηρεσιών % λειτουργ. δημ. τηλεφώνων Παράπονα ορθότητας λογ/μών	Προστασία καταναλωτή
ΠΑΡΑΓΩΓΗ		Πηγή καυσίμου για ασφάλεια εφοδιασμού	Αοράλεια εφοδιασμού	Περιβαλλοντικές επιπτώσεις Μακροπρόθεσμος σχεδιασμός
ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΔΙΑΝΟΜΗ			Εγγυημένη σύνδεση στο δίκτυο σε λογικές συνθήκες Ελάχιστα κριτήρια υπηρεσίας (π.χ. μέγ. χρόνος επιδιόρθωσης)	Περιβαλλοντικές επιπτώσεις Διαχείριση αιχμής - συμφόρησης
ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	Ρυθμιζόμενες/εγγεκριμ. ενιαίες τιμές για όμοιες κατηγορίες καταναλωτών	Καθολική Υπηρεσία: πρόσβαση σε υπηρεσία συγκεκριμένης ποιότητας και οικονομικά προσιτής (affordable) τιμής	Προστασία διακοπής	Διαφανής πληροφόρηση
ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ	Ειδικές τιμές για ευαίσθητες ομάδες Ειδικές τιμές για χαμηλά εισοδήματα		Δικαιώμα αποζημίωσης σε περίπτωση διακοπής Ελάχιστη ποιότητα	Διαδικασίες διαχείρισης παραπόνων

Πηγή: Στοιχεία από EC Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general interest 2001

β. Οι υπηρεσίες γενικού (οικονομικού) συμφέροντος

Ο όρος *Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος* (ΥΓΟΣ/SGEI) εμφανίζεται στα επίσημα κείμενα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το 1957.¹⁸⁷ Ωστόσο, ένα συγκροτημένο πλαίσιο αρχίζει να διαμορφώνεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1990.¹⁸⁸ Οι ΥΓΟΣ αποτελούν (το οικονομικό) υποσύνολο των Υπηρεσιών Γενικού Συμφέροντος (ΥΓΣ/SGI)¹⁸⁹ και παραπέμπουν σε υπηρεσίες κατά βάση οικονομικής φύσης («οικονομικές δημόσιες υπηρεσίες»), οι οποίες ωστόσο κινούνται στο όριο της οικονομικής και τη μη-οικονομικής λογικής (European Parliament 1996, σελ. 183). Ορίζονται συγκεκριμένα ως:

187. Συνθήκη της Ρώμης, άρθρ.90, παρ.2΄ Συνθήκη ΕΚ, άρθρ.86, παρ.2΄ Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, άρθρ.106.

188. Βλ. EC 1996, 2000, 2004΄ Nihoul 2006΄ Skovgaard Ølykke, Møllgaard 2016.

189. Οι ΥΓΣ ορίζονται ως «...οι υπηρεσίες, οικονομικής και μη-οικονομικής φύσης, τις οποίες οι δημόσιες αρχές κατατάσσουν ως γενικού συμφέροντος και υπόκεινται σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας» [COM (2007) 725]. Ο διαχωρισμός ΥΓΟΣ και ΥΓΣ αντιστοιχεί στην κατηγοριοποίηση των δραστηριοτήτων σε εμπορικές/μη εμπορικές και κατ'επέκταση οικονομικές/μη οικονομικές (Rodrigues, 2008, σελ. 114).

«...εμπορικές (αγοραίες) δραστηριότητες υπαγόμενες σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, δυνάμει ενός κριτηρίου γενικού συμφέροντος» (European Commission, 2001, 2004).

Τα χαρακτηριστικά τα οποία καθιστούν τις ΥΓΟΣ ειδική κατηγορία αφορούν αφενός τις απαιτούμενες (υψηλού κόστους) υποδομές και τη φύση των παροχών (βασικές ανάγκες) (Nihoul, 2006) και αφετέρου τις προϋποθέσεις καθορισμού του κοινωφελούς χαρακτήρα («*πράξη του κράτους*»), την οικονομική διάσταση και τις υποχρεώσεις δημόσιας/καθολικής υπηρεσίας που ενέχουν οι όροι παροχής τους (Δελλής, 2008α, σελ. 156 κ.επ.). Η νομική κατοχύρωση των εννοιών παραμένει ακόμα σχετικά ασαφής και μάλλον ανεπαρκής (τυπικά) σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Skovgaard Ølykke and Møllgaard, 2016), ενώ οι υφιστάμενες ρυθμίσεις θεσπίζουν ορισμένες γενικές αρχές και υποχρεώσεις, οι οποίες συνοψίζονται στον Πίνακα Π17.

Π17. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ (SGI) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ (SGEI)	
ΓΕΝΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ	ΑΡΧΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ
Κοινωνική-εδαφική συνοχή	Αντικειμενικότητα
Προσιτή τιμή	Ισότητα
Ποιότητα	Διαφάνεια
Πρόσβαση	Μη-διάκριση
Καθολική υπηρεσία	Αναλογικότητα
Συνέχεια	Διαφοροποίηση υπηρεσιών-συνθηκών
Προστασία χρηστών/καταναλωτών	Προσαρμοστικότητα
Ασφάλεια	Παρακολούθηση-αξιολόγηση
Διασύνδεση (Interconnectivity)	απόδοσης

Πηγή: Treaty on the Functioning of the European Union–Protocol No 26· White Paper on SGI (2004)· European Parliament 1996

γ. Η Καθολική Υπηρεσία

Ο όρος *Καθολική Υπηρεσία* (KY/Universal Service–US) πρωτοεμφανίστηκε στο πλαίσιο ρύθμισης των τηλεπικοινωνιών στις ΗΠΑ, αλλά το περιεχόμενό της διαφέρει από την ευρωπαϊκή εκδοχή της (Hills, 1989· Pouillet and Mensbrugghé, 1996· Baslé *et al.*, 1997· Edel, 1997). Η πρώτη γενική αναφορά σε επίπεδο ΕΕ εντοπίζεται στην *Πράσινη Βίβλο για τις Τηλεπικοινωνίες* (1987). Έκτοτε, το περιεχόμενο της ΚΥ διαμορφώθηκε σταδιακά, συναρτήσκει της διαδικασίας απελευθέρωσης των αγορών, μέχρι τη σημερινή του μορφή. Με κοινή αναφορά το δημόσιο συμφέρον, κεντρική ιδέα αποτελεί το δικαίωμα σε ορισμένες (βασικές) υπηρεσίες καθορισμένης ποιότητας, προσιτής τιμής και καθολικής

πρόσβασης¹⁹⁰ (Eliassen and From, 2009):

«Ο προσδιορισμός και η εγγύηση της Καθολικής Υπηρεσίας διασφαλίζει τη συνεχή πρόσβαση και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών για όλους τους χρήστες και τους καταναλωτές, κατά τη διαδικασία μετάβασης από τη μονοπωλιακή παροχή στις ανοικτές ανταγωνιστικές αγορές. Η Καθολική Υπηρεσία στο πλαίσιο της απελευθερωμένης αγοράς τηλεπικοινωνιών ορίζεται ως ένα ελάχιστο σύνολο υπηρεσιών συγκεκριμένης ποιότητας, στις οποίες έχουν πρόσβαση όλοι οι καταναλωτές υπό τις δεδομένες εθνικές συνθήκες, σε οικονομικά προσιτές τιμές» (European Commission, 2001).¹⁹¹

Η ΚΥ αφορά τις υπηρεσίες των τηλεπικοινωνιών-ταχυδρομείων και σε πιο εστιασμένο πλαίσιο τις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας. Οι προβλεπόμενες υποχρεώσεις είναι «μη-εμπορικού» χαρακτήρα (Foster and Plowden, 1996, σελ. 90-91) και αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες ελάχιστες προδιαγραφές παροχής (Eliassen and From, 2009). Η οικονομική διάσταση της ΚΥ περιλαμβάνει ειδικότερα τα κριτήρια αποτελεσματικότητας και αναδιανομής της κοινωνικής ευημερίας (προσβασιμότητα, προσιτή τιμή, ποιότητα), ενώ οι κοινωνικές παράμετροι άπτονται ζητημάτων γενικής ευημερίας και δικαιωμάτων πρόσβασης των πολιτών στα μέσα επικοινωνίας (Verhoest 2000). Από μια άποψη, οι εν λόγω ρυθμίσεις αποτελούν στοιχείο της ευρύτερης πολιτικής «κοινωνικής συνοχής», συνιστώντας ένα «δίχτυ προστασίας» για τους πιο αδύναμους καταναλωτές (Bergman *et al.*, 1998, σελ. 116· Eliassen and From, 2009, σελ. 247). Ωστόσο, η ευρωπαϊκή προσέγγιση της ΚΥ είναι κατά βάση οικονομική (Baslé *et al.*, 1997· Bauer, 1999) και μάλλον *πραγματιστική* στη λογική της (Moderne, 1999, σελ. 133-134), ενώ δεν φαίνεται να διέπεται από κάποιο σαφές ιδεολογικό πλαίσιο.

Η εξειδίκευση ή/και διεύρυνση του περιεχομένου της ΚΥ επαφίεται στην ευχέρεια των κρατών – μελών και σημαντικές διαφοροποιήσεις εντοπίζονται σε επίπεδο ερμηνείας και μέτρων εφαρμογής των πολιτικών. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, κοινές αρχές αποτελούν η *αντικειμενικότητα*, η *διαφάνεια*, η *αμεροληψία* και η *αναλογικότητα*, ενώ επιμέρους στοιχεία της ΚΥ αφορούν την παροχή πρόσβασης σε σταθερές θέσεις, υπηρεσιών πληροφοριών καταλόγου και καταλόγων, κοινόχρηστων τηλεφώνων, σε ειδικά μέτρα για μειονεκτούντες χρήστες, στην προσιτότητα των τιμολογίων, στη δυνατότητα ελέγχου των δαπανών (αναλυτικοί λογαριασμοί, επιλεκτική φραγή κλήσεων, συστήματα προπληρωμής, σταδιακή αποπληρωμή τελών σύνδεσης, μέτρα μη εξόφλησης λογαριασμών) και στην ποιότητα των υπηρεσιών (Πίνακας Π18α). Στις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας, η ΚΥ συμπεριλαμβάνεται στις Υποχρεώσεις Δημόσιας Υπηρεσίας (Public Service Obligations) και αναφέρεται στο δικαίωμα των καταναλωτών

190. Οδηγίες 2002/22/ΕΚ, 2003/54/ΕΚ.

191. Annex II, Communication from the Commission, *Services of general interest in Europe* (2001/C 17/04).

να προμηθεύονται ποιοτικές υπηρεσίες σε λογικές, συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές, οι οποίες δεν εισάγουν διακρίσεις (Πίνακας Π18β).

Π18. Η ΚΑΘΟΛΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΑΘΟΛΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ α. Δίκτυα και υπηρεσίες Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών	
ΓΕΝΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ	Διαθεσιμότητα (<i>availability</i>)–Πρόσβαση Προσιτή τιμή Ποιότητα Διαφάνεια–Πληροφόρηση
ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΥ & ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	Υπηρεσίες καταλόγου Δημόσιοι τηλεφωνικοί θάλαμοι – σημεία πρόσβασης στην κοινόχρηστη φωνητική τηλεφωνία Ειδικά μέτρα για ΑμεΑ και ειδικές κοινωνικές ομάδες Αριθμοί κλήσης εκτάκτου ανάγκης Φορητότητα αριθμών

Πηγή: Οδηγία 2002/22/ΕΚ

ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΑΘΟΛΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ β. Ηλεκτρική Ενέργεια	
ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ - ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	Ποιότητα Πρόσβαση Λογικές, συγκρίσιμες και διαφανείς τιμές Ισότητα (τιμολόγηση χωρίς διακρίσεις)
ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ	Ευάλωτοι καταναλωτές–μικροί πελάτες Δυνατότητα καθορισμού Προμηθευτή Τελευταίου Καταφυγίου

Πηγή: Οδηγία 2009/72/ΕΚ

Όσον αφορά τη σχέση της ΚΥ με το θεωρητικό υπόδειγμα της δημόσιας υπηρεσίας, έχει υποστηριχθεί ότι η προσέγγισή της στο πλαίσιο της ΕΕ και των ΥΓΟΣ παραπέμπει σε μια μάλλον «περιοριστική» εκδοχή των υποχρεώσεων και των αρχών της δημόσιας υπηρεσίας (Baslé *et al.*, 1997· Bouquillion, 2001· Chevallier, 2005, σελ. 100-101).

δ. Οι υποχρεώσεις «δημόσιας υπηρεσίας»

Ο όρος *υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας* (ΥΔΥ) εμφανίστηκε κατ'αρχάς στον τομέα των μεταφορών (1969) και εν συνεχεία στους τομείς της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου (Conseil Economique et Social, 2008, σελ. 7-8). Η ευρωπαϊκή εκδοχή *δημόσιας υπηρεσίας* στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας νοείται ως:

«...μια οικονομική δραστηριότητα γενικού συμφέροντος, η οποία ορίζεται, δημιουργείται και ελέγχεται από τις δημόσιες αρχές και υπόκειται, σε διαφορετικό βαθμό, σε ειδικό νομικό καθεστώς, ανεξάρτητα από το αν στην πράξη υλοποιείται από δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα» (European Parliament, 1996, σελ. 23).

Με αναφορά τις ΥΓΟΣ, η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας διακρίνεται από σχετική αμφισημία, καθώς συναρτήσει του οργανικού (νομικό-ιδιοκτησιακό καθεστώς) και του λειτουργικού κριτηρίου (σκοπός-αποστολή) μπορεί να αναφέρεται:

«...στο όργανο παροχής της υπηρεσίας ή στην αποστολή (ρόλο) γενικού συμφέροντος με την οποία είναι επιφορτισμένο το εν λόγω όργανο. Οι υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας επιβάλλονται από τις δημόσιες αρχές στον πάροχο της υπηρεσίας με σκοπό την προαγωγή ή τη διευκόλυνση του γενικού συμφέροντος» [European Commission, 2001, σελ. 23 (2001/C 17/04)].

Θεμελιώδεις αρχές των δημόσιων υπηρεσιών αποτελούν η *ισότητα ή καθολικότητα*, η *συνέχεια* και η *προσαρμοστικότητα* (European Parliament, 1996, σελ. 25-26). Το ειδικότερο περιεχόμενο ανά τομέα και οι συναφείς υποχρεώσεις αφορούν συγκεκριμένες παραμέτρους της υπηρεσίας (ασφάλεια εφοδιασμού, συνέχεια, τιμή, ποιότητα), ευρύτερες επιδιώξεις (προστασία περιβάλλοντος, αποδοτική χρήση ενέργειας, κ.α.) και γενικές προδιαγραφές παροχής (σαφής προσδιορισμός, διαφάνεια, αποφυγή διακρίσεων, επαληθευστικότητα και ισότητα πρόσβασης).¹⁹²

Οι υποχρεώσεις παροχής υπηρεσιών «κοινής ωφέλειας» στον τομέα της ενέργειας (*Public Service Obligations*) αναφέρονταν κατ'αρχάς στη διασφάλιση ορισμένων συνθηκών τις οποίες δεν μπορεί να εγγυηθεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός, όπως η ασφάλεια εφοδιασμού, η προστασία των καταναλωτών και η προστασία του περιβάλλοντος.¹⁹³ Η επιβολή τους συνδέεται παράλληλα με το γενικότερο οικονομικό συμφέρον και την προστασία της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής. Η αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου (2009) εξειδίκευσε τις αρχικές προβλέψεις σε συγκεκριμένα μέτρα (ως ελάχιστες προδιαγραφές), τα οποία συνοψίζονται στον Πίνακα Π19.

192. Οδηγίες 2003/54/ΕΚ, 2003/55/ΕΚ, 2009/72/ΕΚ.

193. Οδηγία 92/96/ΕΚ (13)].

Π19. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ/«ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ» (ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ – ΦΥΣΙΚΟ ΑΕΡΙΟ)	
ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	Ασφάλεια (εφοδιασμού, παροχής, τεχνική) Κανονικότητα (<i>regularity</i>)–συνέχεια Ποιότητα Τιμή
ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ	Κοινωνική και οικονομική συνοχή Προστασία περιβάλλοντος Αποφυγή διακρίσεων Διαφάνεια – πληροφόρηση Καθολική υπηρεσία Ισότητα πρόσβασης Δικαίωμα επιλογής – αλλαγής προμηθευτή Προστασία καταναλωτή – διαδικασίες αποζημίωσης Προστασία αδύναμων κοινωνικών ομάδων

Πηγή: Directive 2009/72/EC

ε. Προδιαγραφές ποιότητας στις υπηρεσίες ύδρευσης

Οι υπηρεσίες ύδρευσης θεωρείται ότι περιλαμβάνονται στις ΥΓΟΣ, ωστόσο εξαιτίας του κλειστού/μονοπωλιακού χαρακτήρα των αγορών και των δομικών ιδιαιτεροτήτων του δικτύου δεν υπόκεινται σε λεπτομερείς ρυθμίσεις, όπως στην περίπτωση των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, ούτε διέπονται από αντίστοιχο καθεστώς ΚΥ ή ΥΔΥ, εφόσον δεν υφίσταται προοπτική απελευθέρωσης. Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, το ενδιαφέρον εστιάζεται σε ζητήματα ποιότητας του νερού και προστασίας του περιβάλλοντος,¹⁹⁴ χωρίς ωστόσο να μπορεί να υποστηριχθεί ότι υφίσταται ένα ολοκληρωμένο (ευρωπαϊκό) πλαίσιο για τις υπηρεσίες αυτές (Valin, 2007, σελ. 71).

2.3.2 Το εθνικό πλαίσιο: η υπηρεσία κοινής ωφέλειας υπό αναθεώρηση

Το ζήτημα του κοινωφελούς χαρακτήρα των δραστηριοτήτων παροχής των ΥΚΩ καθίσταται ολοένα πιο σύνθετο, όσο εξελίσσονται οι διαδικασίες απελευθέρωσης των αγορών και μετατροπής των ΔΕΚΟ σε ιδιωτικές εταιρείες. Οι ερμηνείες του Συμβουλίου της Επικρατείας με αναφορά τις πρώτες προσπάθειες αποκρατικοποίησης,¹⁹⁵ βασίστηκαν

194. Βλ. Οδηγίες 80/778/ΕΟΚ/15.7.1980, 98/83/ΕΚ, 2000/60/ΕΚ.

195. Ν.1914/1990 (κεφ. Γ) και Ν.2000/1991.

όχι τόσο στη νομική μορφή, αλλά κυρίως στη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών, ως «ζωτικής σημασίας αγαθών», προκειμένου να τεκμηριώσουν την υπαγωγή των επιχειρήσεων στους κανόνες και στις αρχές λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών.¹⁹⁶ Ο δημόσιος σκοπός (*δημόσια υπηρεσία υπό λειτουργική έννοια*) και η κρίσιμη φύση των παροχών υπαγόρευαν εν προκειμένω κατά τις σχετικές γνωμοδοτήσεις τη δέσμευση των επιχειρήσεων όσον αφορά την τήρηση των προδιαγραφών της δημόσιας υπηρεσίας. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης δεν κατοχυρώνεται ρητώς η έννοια της κοινής ωφέλειας ή αντίστοιχο δικαίωμα των πολιτών (Δελλής, 2008α, σελ. 290-294), ενώ η πρώτη αναφορά στην έννοια των ΥΓΟΣ εμφανίζεται ως (αυτοτελής) παράμετρος των πολιτικών στη νομοθεσία με σημαντική καθυστέρηση σε σχέση με την πορεία διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού πλαισίου.¹⁹⁷

α. Ο κοινωφελής και κοινωνικός χαρακτήρας των επιχειρήσεων

Η αρχική προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των ΔΕΚΟ (Ν. 2414/1996) δεν επηρέασε τυπικά το χαρακτήρα των επιχειρήσεων ως «εταιρειών που ασκούν δραστηριότητα κοινής ωφέλειας».¹⁹⁸ Ωστόσο, σταδιακά τα στοιχεία του κοινωφελούς χαρακτήρα υποχώρησαν σε σημασία, καθώς η έμφαση μετατοπίστηκε στο λειτουργικό κριτήριο («φύση παρεχόμενων υπηρεσιών») και παράλληλα στην ανάγκη ανταπόκρισης στους εμπορικούς σκοπούς των ΑΕ¹⁹⁹ (Ν. 3429/2005). Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ο κοινωνικός και κοινωφελής χαρακτήρας αποδυναμώθηκε σε τυπικό και ουσιαστικό επίπεδο και προτεραιότητα κατέστη η οικονομική-εμπορική απόδοση των επιχειρήσεων. Παράλληλα, παρατηρήθηκε η ανάδυση και η σταδιακή ενίσχυση των δράσεων *Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης/Εταιρικής Υπευθυνότητας*, το περιεχόμενο και οι στόχοι των οποίων, ωστόσο, επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των επιχειρήσεων και δεν απορρέουν από κάποια οργανωμένη ή πάγια δέσμευση άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Ανά τομέα, οι αναφορές στον κοινωφελή χαρακτήρα του ΟΤΕ σταδιακά εξαλείφθηκαν από την εθνική νομοθεσία, αλλά και από τα στοιχεία που παρέχει ο Οργανισμός στο πλαίσιο της εταιρικής παρουσίας. Στο ισχύον Καταστατικό δεν περιλαμβάνεται αντίστοιχη (επίσημη) αναφορά, ενώ η κοινωνική/κοινωφελής διάσταση εντοπίζεται κατά βάση στην παροχή της Καθολικής Υπηρεσίας και στις δράσεις του προγράμματος

196. Βλ. γνωμοδότηση ΣτΕ 159/1992 Πρακτικά ΣτΕ 385/1995 και 32, 33, 34, 38/1998 Φορτσάκης 2001, σελ. 157-161.

197. Ν. 4389/2016, άρθ.197, παρ.2. Μεμονωμένες αναφορές, χωρίς ωστόσο αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο, εντοπίζονται π.χ. στην ιστοσελίδα της Γ.Γ. Καταναλωτή ως υπηρεσίες «γενικού – κοινωνικού ενδιαφέροντος» [<http://www.efpolis.gr/el/diasfalisi-oikonomikon-symefronton-katanaloton/ypiresies-genikou-endiaferontos.html>] (ανάκτηση 29.5.2016)].

198. Ν. 2414/1996, άρθ.2, παρ.3 ΎΑ.884/1996, άρθρο πρώτο.

199. Βλ. Έκθεση Δ/σης επιστημονικών μελετών Βουλής των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «Για τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ» (Ν. 2414/1996), σελ. 4 Έκθεση Δ/σης επιστημονικών μελετών Βουλής των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί» (Ν. 3419/2005), σελ.3.

Εταιρικής Υπευθυνότητας. Τα στελέχη του Οργανισμού εκτιμούν ότι ο ΟΤΕ σήμερα διατηρεί πέραν των τυπικών υποχρεώσεων τον κοινωφελή χαρακτήρα κυρίως ως διαχρονική «*κουλτούρα*»,²⁰⁰ είναι ωστόσο ασαφές το πώς η γενική αυτή αντίληψη ενσωματώνεται σε συγκεκριμένες δράσεις.

Στην περίπτωση της ΔΕΗ, οι επίσημες αναφορές στον κοινωφελή χαρακτήρα επίσης εκλείπουν σταδιακά. Από το Καταστατικό που ακολούθησε τη μετατροπή της επιχείρησης σε ΑΕ και τις μέχρι σήμερα τροποποιήσεις του απουσιάζουν οι έννοιες του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας από τους σκοπούς και την περιγραφή της επιχείρησης. Η διάσταση της κοινής ωφέλειας αφορά κατά βάση τις υποχρεώσεις Κοινής Ωφέλειας και Καθολικής Υπηρεσίας, το Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο και τις δράσεις Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης, ενώ ο κοινωφελής χαρακτήρας εκτιμάται και σε αυτήν την περίπτωση ότι διατηρείται άτυπα σε επίπεδο νοοτροπίας του προσωπικού.²⁰¹

Για την ΕΥΔΑΠ, εκτός του ιδρυτικού νόμου, οι αναφορές στο δημόσιο συμφέρον και την κοινή ωφέλεια δεν περιλήφθηκαν στα κείμενα που ακολούθησαν, ωστόσο στο Καταστατικό το οποίο εξεδόθη εν όψει της εισαγωγής της εταιρείας στο ΧΑ (1999), προβλεπόταν ότι ο χαρακτήρας της ως εταιρείας ασκώντας «*δραστηριότητες κοινής ωφέλειας*» δεν μεταβάλλεται στο πλαίσιο λειτουργίας των κανόνων της ιδιωτικής οικονομίας,²⁰² διάταξη η οποία περιλήφθηκε και στις επόμενες τροποποιητικές πράξεις. Παρότι στο ισχύον καταστατικό της Εταιρείας δεν εντοπίζεται αντίστοιχη αναφορά, ο χαρακτήρας κοινής ωφέλειας αναφέρεται ως συστατικό στοιχείο σε άλλα κείμενα²⁰³ και, όπως και στις περιπτώσεις του ΟΤΕ και της ΔΕΗ, θεωρείται ότι διατηρείται σε επίπεδο αντιλήψεων του προσωπικού.²⁰⁴ Ο κοινωνικός χαρακτήρας ενσωματώνεται πρακτικά στα ειδικά τιμολόγια (πολύτεκνοι, φιλανθρωπικά ιδρύματα, κ.λπ.), στην ενίσχυση των δικτύων των ΟΤΑ, στη δυνατότητα οικονομικών διακανονισμών σε περιπτώσεις ασθένειας ή αδυναμίας πληρωμής και στο πλαίσιο των δράσεων *Εταιρικής Υπευθυνότητας*.

β. Κοινή ωφέλεια και δημόσιο συμφέρον

Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, το θεσμικό πλαίσιο προβλέπει ότι η διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος επιτυγχάνεται, μεταξύ άλλων, μέσω της μεγιστοποίησης του οφέλους που αποκομίζουν οι χρήστες (ιδίως οι μειονεκτούντες) σε όρους επιλογής, τιμής και ποιότητας και στη διασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού.²⁰⁵ Το πρώτο κριτήριο επιβεβαιώνει την προτεινόμενη στο πλαίσιο της παρούσης μελέτης στροφή προς μια μικρο-προσέγγιση του δημόσιου συμφέροντος, τα στοιχεία του οποίου φαίνεται να

200. Προσωπικές συνεντεύξεις.

201. Προσωπικές συνεντεύξεις.

202. ΥΑ.43018/ΔΕΚΟ1852/1999, άρθρ.1, παρ.3.

203. Βλ. π.χ. Ενημερωτικά τεύχη Υδρώ και Πηγή Ενημέρωση.

204. Προσωπικές συνεντεύξεις.

205. Ν.4070/2012, άρθ ρ.3, παρ.δ.

ανταποκρίνονται σε μια ερμηνεία του οφέλους εγγύτερα στα κριτήρια του ατομικού συμφέροντος του καταναλωτή. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, οι δραστηριότητες παραγωγής, προμήθειας, αγοράς, μεταφοράς και διανομής χαρακτηρίζονται ως «κοινής ωφέλειας»,²⁰⁶ επιβεβαιώνοντας τη σχετική υπόθεση περί μετατόπισης από το οργανικό-ιδιοκτησιακό στο λειτουργικό κριτήριο. Στις υπηρεσίες ύδρευσης-αποχέτευσης, ο προσδιορισμός της ΕΥΔΑΠ ως επιχείρησης «*λειτουργούσας χάριν του δημοσίου συμφέροντος*»²⁰⁷ τυπικά διατηρείται σε ισχύ, παρότι δεν εμφανίζεται στα πρόσφατα κείμενα. Το δημόσιο συμφέρον θεωρείται ακόμα συστατικό στοιχείο της αποστολής της Εταιρείας.²⁰⁸

γ. Η Καθολική Υπηρεσία

Ο όρος Καθολική Υπηρεσία (ΚΥ) εμφανίστηκε στο εθνικό δίκαιο μέσω της διαδικασίας ενσωμάτωσης των σχετικών Οδηγιών της ΕΕ.²⁰⁹ Η ΚΥ στις τηλεπικοινωνίες αφορά στην παροχή ενός ελάχιστου συνόλου υπηρεσιών και συνιστά ένα «*δίχτυ ασφαλείας*», κυρίως για τους χρήστες που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση. Το ειδικότερο περιεχόμενο της ΚΥ και τα κριτήρια επιλογής των παρόχων της καθορίστηκαν από τον Υπουργό Μεταφορών και Επικοινωνιών, μετά από εισήγηση της ΕΕΤΤ. Οι προβλεπόμενες υποχρεώσεις μεταφέρθηκαν συνολικά από το ευρωπαϊκό πλαίσιο, ενώ ειδικότερες ρυθμίσεις προβλέφθηκαν για τους χρήστες που είναι άτομα με ειδικές ή ειδικές κοινωνικές ανάγκες. Οι βασικές υποχρεώσεις αφορούν τη σταθερή σύνδεση, τα καρτοτηλέφωνα, τους τηλεφωνικούς καταλόγους και τις παροχές για τα ΑμεΑ. Υπόχρεος παροχής της ΚΥ για το σύνολο της Ελληνικής επικράτειας ορίστηκε (διαδοχικά) ο ΟΤΕ. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η ΚΥ αναφέρεται στους οικιακούς πελάτες και στις μικρές επιχειρήσεις και καλύπτει την περίπτωση που οι εν λόγω κατηγορίες αδυνατούν ή έχουν αδρανήσει ως προς τη δυνατότητα εξεύρεσης και επιλογή προμηθευτή στην ανταγωνιστική αγορά, διασφαλίζοντας την παροχή της υπηρεσίας σε εύλογες, διαφανείς και άμεσα συγκρίσιμες τιμές.²¹⁰ Ως προμηθευτής της ΚΥ έχει οριστεί η ΔΕΗ.

206. Ν. 4001/2011, άρθρ.1.

207. Ν. 1068/1980.

208. Βλ. π.χ. εταιρικά έντυπα (Πηγή Ενημέρωσης, Υδρώ) και Ανακοινώσεις.

209. 2003/54/EC, art.3 (3) Ν.4070/2012 Ν.2246/1994 (Άρθρ.4 της οδηγίας 97/33/ΕΚ) ΠΔ 165/1999.

210. Ν. 4001/2011, άρθρ.58.

Π20. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΚΑΘΟΛΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	
ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	
2002	2007, 2012
Δυνατότητα σύνδεσης στο σταθερό τηλεφωνικό δίκτυο	Παροχή πρόσβασης σε σταθερές θέσεις και παροχή τηλεφωνικών υπηρεσιών
Υπηρεσία πληροφοριών τηλεφωνικού καταλόγου-τηλεφωνικός κατάλογος	Παροχή υπηρεσιών πληροφοριών καταλόγου και καταλόγων συνδρομητών
Εγκατάσταση κοινόχρηστων τηλεφώνων	Παροχή κοινόχρηστων τηλεφώνων
Παροχές σε ΑμΕΑ	Ειδικά μέτρα για μειονεκτούντες χρήστες
Υπηρεσίες τηλεφωνητή	Εξασφάλιση προσιτών τιμολογίων
Δωρεάν πρόσβαση σε αριθμούς έκτακτης ανάγκης (112)	Ποιότητα υπηρεσιών Έλεγχος δαπανών Διαφάνεια, μη-διάκριση, αναλογικότητα

ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ
2011
Τιμές εύλογες, διαφανείς, εύκολα και άμεσα συγκρίσιμες Αρχή της μη-διάκρισης Διακριτές χρεώσεις Ενημέρωση για τα δικαιώματα των καταναλωτών Δυνατότητα αλλαγής προμηθευτή

Πηγή: Υπουργικές Αποφάσεις: Αποφάσεις ΕΕΤΤ, ΡΑΕ, Ν.4001/2011, Ν.4070/2012

δ. Οι υπηρεσίες «Κοινής Ωφέλειας»

Στο πλαίσιο της απελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, οι υπηρεσίες και οι δραστηριότητες παραγωγής, μεταφοράς, διανομής και προμήθειας ορίζονται ως «κοινής ωφέλειας».²¹¹ Ωστόσο, το περιεχόμενο των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας» στην πράξη αντιστοιχεί σε ένα σχετικά περιορισμένο πλαίσιο, το οποίο συνιστά μάλλον μια δέσμη ελάχιστων εγγυήσεων, σε περίπτωση δυσλειτουργίας του ανταγωνισμού. Οι ρυθμίσεις της πρώτης φάσης περιελάμβαναν την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας στους καταναλωτές των μη διασυνδεδεμένων νησιών και των απομονωμένων μικροδικτύων (πρόβλεψη ίδιων τιμολογήσεων με αυτές του διασυνδεδεμένου συστήματος) και τα ειδικά τιμολόγια των πολυτέκνων.²¹² Παρότι η λογική των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας» τεκμηριώθηκε

211. Ν.4001/2011, άρθρ.1.

212. ΥΑ ΠΔ5/ΗΛ/Β/Φ1Β/12924/2007, άρθρ.1.

στη βάση της κοινωνικής συνοχής και της διασφάλισης του βιοτικού επιπέδου συγκριμένων κοινωνικών ομάδων με αυξημένες ανάγκες κατανάλωσης, στην πράξη, το μεγαλύτερο μέρος των αντίστοιχων παροχών (ποσοστό άνω του 90%) αντιστοιχούσε στο κόστος του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος.²¹³

Μετά την ενσωμάτωση του τρίτου ενεργειακού πακέτου, οι υποχρεώσεις «Κοινής Ωφέλειας» περιλαμβάνουν επιπλέον τις υποχρεώσεις προμηθευτή Τελευταίου Καταφυγίου και Καθολικής Υπηρεσίας. Η έννοια της κοινής ωφέλειας στο πλαίσιο αυτό γίνεται αντιληπτή με έναν μάλλον περιοριστικό τρόπο, καθώς στην ουσία τα σχετικά μέτρα διασφαλίζουν ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις προστασίας των καταναλωτών από πιθανές στρεβλώσεις ή ελλείψεις της αγοράς. Το κόστος των αντίστοιχων δαπανών επιμερίζεται μεταξύ των κατηγοριών καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας βάσει συντελεστών, οι οποίοι εγκρίνονται από το εποπτεύον Υπουργείο (βλ. παρακάτω, κεφ. 3.3.3).

2.3.3 Προς νέο υπόδειγμα ΥΚΩ: εξειδίκευση και έμφαση στα τεχνικά-οικονομικά στοιχεία

Η διαδικασία αναπροσαρμογής του συστήματος παροχής των ΥΚΩ υπό την επίδραση των ευρωπαϊκών πολιτικών οδήγησαν στον (ποιοτικό) αναπροσδιορισμό του περιεχομένου, των αξιών και των κριτηρίων προσδιορισμού των εννοιών της *κοινής ωφέλειας* και του *δημόσιου συμφέροντος*. Γενική διαπίστωση αποτελεί η τάση άμβλυνσης των αξιακών-ιδεολογικών στοιχείων της δημόσιας υπηρεσίας, όπως εκδηλώνεται κυρίως μέσω της επιχειρούμενης «ουδετεροποίησης» της έννοιας στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου (Rodrigues, 2000, σελ. 181). Ο «πραγματισμός» της ευρωπαϊκής προσέγγισης (Conseil d'Etat, 1999, σελ. 354-355· Moderne, 1999, σελ. 133-134· Schaub, 1999) αντανάκλαται στην επικράτηση της «λειτουργικής» διάστασης των ΥΚΩ (Thirion, 2002, σελ. 299-300· Chevallier, 2005, σελ. 77) και μιας μάλλον *τεχνικοοικονομικής* και *τεχνοκρατικής* λογικής προσδιορισμού τους (Bauby and Boual, 1994, σελ. 19· Blandin, 1998, σελ. 105-106). Στο πλαίσιο των ΥΓΟΣ δεν ενδιαφέρει τόσο το καθεστώς (οργανικό κριτήριο) αλλά η αποστολή δημόσιου συμφέροντος (Pouillet and Mensbrugge 1996, σελ. 343-346· Valin, 2007, σελ. 26-28). Σε αντίθεση με τη θεωρία της *δημόσιας υπηρεσίας*, το δημόσιο συμφέρον τείνει να γίνεται αντιληπτό μάλλον ως «αποτέλεσμα» παρά ως «στόχος» (Monnier, 1995), ενώ *πραγματιστική* είναι και η λογική του προτεινόμενου σχήματος (συν)άρθρωσης της αγοράς και του γενικού συμφέροντος (Conseil d'Etat, 1999, σελ. 354-355).

Όσον αφορά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ΥΚΩ, η ευρωπαϊκή προσέγγιση επέβαλε τη συγκεκριμενοποίηση της έννοιας και την αναγωγή της σε πιο *ακριβή* και *διαφανή* κριτήρια προσδιορισμού (Chevalier, 1999). Συναρτήσει του πεδίου εφαρμογής, τα

213. Προσωπικές συνεντεύξεις.

στοιχεία της δημόσιας υπηρεσίας αφορούν ένα τμήμα των υπηρεσιών και των δικτύων (υποδομές, καθολική υπηρεσία) και όχι το σύνολο των δραστηριοτήτων. Οι ΥΚΩ στο πλαίσιο των απελευθερωμένων αγορών αντιμετωπίζονται ως «απόκλιση» από τον κανόνα του ανταγωνισμού, καθώς η παροχή νοείται πρωτίστως ως εμπορική δραστηριότητα, υποκείμενη κατά περίπτωση σε εξαιρέσεις κοινωφελούς χαρακτήρα. Ανάλογη (ανα)οριοθέτηση παρατηρείται στο επίπεδο των μηχανισμών παροχής, καθώς η διάσταση της κοινής ωφέλειας, η οποία πριν την ιδιωτικοποίηση προσδιόριζε συνολικά τον τύπο και την ιδιαίτερη φύση των ΔΕΚΟ (*δημόσιες κοινωφελείς επιχειρήσεις*), αφορά πλέον μια (εξειδικευμένη) περιοχή της δραστηριότητάς τους, χωρίς να αναφέρεται ως θεμελιώδεις συστατικό της υπόστασης ή του χαρακτήρα των επιχειρήσεων. Οι δραστηριότητες κοινής ωφέλειας υπό αυτήν έννοια υπέστησαν αποσύνθεση και εκ νέου ορισμό, απομονώνοντας τις λειτουργίες και επαναξιολογώντας τα επιμέρους στοιχεία, μέρος των οποίων υπήχθησαν επιλεκτικώς στο πεδίο της δημόσιας υπηρεσίας, ενώ τα υπόλοιπα αφέθηκαν στο πεδίο της αγοράς. Η κοινή ωφέλεια στο πλαίσιο αυτό δεν αφορά πλέον το σύνολο της υπηρεσίας ή της δραστηριότητας, αλλά «στοχευμένα» μέρη τους.

Σε επίπεδο ορολογίας, η προσθήκη του οικονομικού προσδιορισμού ως κριτηρίου εξειδίκευσης του γενικού συμφέροντος στο πεδίο των ΥΓΟΣ αντανάκλα την τάση προσέγγισης των υπηρεσιών σε οικονομική-εμπορική βάση. Το δημόσιο συμφέρον νοείται πρωτίστως συναρτήσει της οικονομικής διάστασης των δραστηριοτήτων, η οποία αποτελεί και το σημείο αναφοράς των σχετικών (κοινωνικών και οικονομικών) προδιαγραφών λειτουργίας και παροχής των ΥΚΩ. Υπό αυτήν την οπτική, η απελευθέρωση των αγορών ενίσχυσε την τάση αποδιαφοροποίησης των κοινωφελών υπηρεσιών από τα αντίστοιχα (αγοραία) αγαθά και τις υπηρεσίες εμπορικού χαρακτήρα (*«εμπορευματοποίηση»* των ΥΚΩ) (Ernst, 1994· Clifton and Diaz-Fuentes, 2008, σελ. 12). Χαρακτηριστική είναι συναφώς η αλλαγή υποδείγματος στο επίπεδο προσδιορισμού των αποτελεσμάτων του συστήματος, από τη *συλλογική ευημερία/γενικό συμφέρον* στο *γενικό οικονομικό συμφέρον* και από την ευρύτερη έννοια της *ωφέλειας* στο συνήθως οικονομικά ή ατομικά προσδιορισμένο *όφελος*.

Όσον αφορά ειδικότερα τον τρόπο πρόσληψης και απόδοσης των εννοιών της *κοινής ωφέλειας* και του *δημόσιου συμφέροντος* στο εθνικό πλαίσιο, η γενική εικόνα αντιστοιχεί σε μια σαφώς πιο συγκροτημένη προσέγγιση των ΥΚΩ σε σχέση με το κρατικομονοπωλιακό μοντέλο και σε μια νέα ισορροπία μεταξύ των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών συνιστωσών. Υπό την επίδραση των ευρωπαϊκών πολιτικών, το μάλλον ασαφές και αποσπασματικό πλαίσιο των ΥΚΩ οργανώθηκε σε ενιαία και πιο περιεκτική βάση, ενισχύοντας και συγκεκριμενοποιώντας τις αρχές και τα κριτήρια προσδιορισμού τους. Σε επίπεδο λειτουργίας τομέων και κανονιστικών ρυθμίσεων, οι μεταβολές κινούνται στο πνεύμα της περιγραφείσας κυρίαρχης τάσης (τεχνικός προσανατολισμός, εξειδίκευση, λειτουργικά κριτήρια, κ.λπ.), αποδίδοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στο ζήτημα της προτεραιότητας της ανάπτυξης του ανταγωνισμού στην αγορά, η οποία δεν

θα πρέπει να εμποδίζεται ή να περιορίζεται από τις επιβαλλόμενες υποχρεώσεις κοινωνικού/κοινωνικού χαρακτήρα.

Παρατηρείται επίσης το -εν μέρει παράδοξο- φαινόμενο το ευρωπαϊκό πλαίσιο να ενισχύεται σταδιακά σε αξιακό-ιδεολογικό επίπεδο, ενώ το εθνικό να καθίσταται ολοένα πιο τεχνικά προσανατολισμένο. Με αναφορά τις επιχειρήσεις παραγωγής, ο καταμερισμός μεταξύ κοινωνικών στόχων και οικονομικής απόδοσης κλίνει μάλλον υπέρ του δεύτερου στοιχείου, καθώς η κοινωφελής λειτουργία υπό την πίεση της ιδιωτικοποίησης περιορίστηκε σε σημασία και συνδέθηκε με τα κριτήρια της οικονομικής-τεχνικής διαχείρισης των ΔΕΚΟ. Στο σημείο αυτό επανέρχεται η προβληματική της σύνθεσης και της ενδεχόμενης σύγκρουσης μεταξύ των κοινωνικών-πολιτικών και των οικονομικών-αγοραίων παραμέτρων οι οποίες αναλύθηκαν στο πλαίσιο της πραγμάτευσης της διττής φύσης ΔΕΚΟ (Μέρος Α', κεφ. 2.2.3).

Τέλος, μια σημαντική ποιοτική μεταβολή αφορά την ίδια τη φύση των ΥΚΩ και των αναγκών τις οποίες καλύπτουν, οι οποίες, λόγω αντικειμενικών και τεχνολογικών εξελίξεων (κυρίως στον τομέα των τηλεπικοινωνιών), οδήγησαν στην αναθεώρηση των τεχνικών και των ποιοτικών χαρακτηριστικών των παροχών. Παραδείγματος χάριν, η έννοια της επικοινωνίας τείνει να απομακρύνεται από το πλαίσιο της βασικής παροχής (σταθερή τηλεφωνία) και να ενσωματώνει νέες σύνθετες και διευρυμένες υπηρεσίες, πακέτα «συνδυαστικών προϊόντων» (*bundles*),²¹⁴ «υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας», κ.ά. Στην ίδια κατεύθυνση, πλέον υφίστανται σημαντικά υποκατάστατα των βασικών παροχών στους εν λόγω τομείς, όπως η κινητή τηλεφωνία, η δυνατότητα ομιλίας-επικοινωνίας μέσω διαδικτύου, η προμήθεια ενέργειας μέσω φυσικού αερίου, ΑΠΕ, κ.λπ.

214. Π.χ. υπηρεσίες ευρυζωνικού internet, φωνής, κινητής τηλεφωνίας, τηλεόρασης, κ.ά.