

3. Το σύστημα παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

Το άνοιγμα των κρατικών μονοπωλίων στον ανταγωνισμό και η διαδικασία αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ επέφεραν σημαντικές μεταβολές στο πλαίσιο λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ, όχι μόνο σε τεχνικούς και ποιοτικούς όρους, αλλά και σε επίπεδο πολιτικής εποπτείας και μηχανισμών ρύθμισης, ελέγχου και προστασίας των αποδεκτών. Η ιδιωτικοποίηση, πέραν μιας ποσοτικής-τεχνικής ανάγνωσης, στη λογική του «λιγότερου κράτους», σηματοδότησε την ευρύτερη αναθεώρηση του ρόλου του κρατικού μηχανισμού στη διαδικασία ικανοποίησης ορισμένων βασικών αναγκών, αναδιατάσσοντας τις σχέσεις μεταξύ των τριών πόλων της διαδικασίας παροχής των ΥΚΩ: των πολιτών (χρηστών/καταναλωτών), των παραγωγών (ΔΕΚΟ) και του παρόχου (ή εγγυητή) (κράτος) (Savas, 1987, σελ. 3, 60).

Η επίπτωση αυτών των μεταβολών προσεγγίζεται στη συνέχεια συναρτήσει του μετασχηματισμού του τριμερούς σχήματος κράτος-πολίτες-ΔΕΚΟ, διακρίνοντας και διερευνώντας τις επιμέρους σχέσεις *κράτους-επιχειρήσεων-αγορών* (κεφ. 3.1) και *αποδεκτών-επιχειρήσεων* (κεφ. 3.2). Η ανάλυση εστιάζει ειδικότερα στην καταγραφή των εμπειρικών δεδομένων σε επίπεδο άμεσων επιπτώσεων πολιτικής, με σκοπό την εκτίμηση των αποτελεσμάτων της ιδιωτικοποίησης σε όρους κόστους και οφέλους για τους αποδέκτες (κεφ. 3.3). Η προβληματική του κεφαλαίου ολοκληρώνεται με τη διατύπωση ορισμένων κριτικών παρατηρήσεων σχετικά με το ζήτημα της σύνθεσης της λογικής της αγοράς και του δημόσιου συμφέροντος στο υφιστάμενο πλαίσιο παροχής των ΥΚΩ, υπό τη σκοπιά των ευρύτερων κοινωνικών συνεπειών της ιδιωτικοποίησης (κεφ. 3.4).

3.1 Σχέση κράτους – επιχειρήσεων – αγορών: εποπτεία και ρύθμιση

Η ιδιωτικοποίηση των ΔΕΚΟ συνεπάγεται την αναδιάταξη των οργάνων και των μηχανισμών πολιτικού ελέγχου και εποπτείας των επιχειρήσεων (Sappington and Stiglitz, 1987⁷ Feigenbaum and Henig, 1994, σελ. 201). Η εμπλοκή των τομεακών Υπουργείων νοείται πλέον σε όρους γενικής-έμμεσης εποπτείας του τομέα (κεφ. 3.1.1), ενώ ο άμεσος έλεγχος αφορά κατά βάση το (οικονομικό) σκέλος της ιδιότητας του κράτους ως μετόχου (κεφ. 3.1.2). Παράλληλα, η ιδιωτικοποίηση οδηγεί στον περιορισμό του πεδίου αρμοδιότητας των πολιτικών θεσμών ελέγχου της ιεραρχικής διοικητικής εποπτείας (αρμόδιοι Υπουργοί) και των κοινοβουλευτικών διαδικασιών (κεφ. 3.1.3). Οι λειτουργίες του κράτους στο πεδίο των ΥΚΩ υπέστησαν μια σημαντική ευρύτερη ποιοτική μεταβολή, καθώς η παρέμβαση απώλεσε σταδιακά την αμεσότητά της και πλέον διαμεσολαβείται σε σημαντικό βαθμό από το επίπεδο των ρυθμιστικών αρχών (κεφ. 3.1.4). Αλλαγές παρατηρήθηκαν επίσης στο πλαίσιο του κοινωνικού ελέγχου και της λογοδοσίας των

επιχειρήσεων, παράμετρος που τείνει να υποχωρεί σε σημασία, αντισταθμιζόμενη από την αντίστοιχη ενδυνάμωση του πεδίου του εταιρικού–μετοχικού ελέγχου (κεφ. 3.1.5). Ωστόσο, η φαινομενική ποσοτική υποχώρηση του κράτους αποτελεί τη μια όψη της διαδικασίας, καθώς η ιδιωτικοποίηση οδήγησε ταυτόχρονα στην ανάγκη ενίσχυσης των λειτουργιών ρύθμισης και εποπτείας, διευρύνοντας αντίστοιχα το πεδίο ευθύνης της κρατικής αρμοδιότητας (κεφ. 3.1.6).

3.1.1 Τα τομεακά Υπουργεία: πολιτική εποπτεία

Στο πλαίσιο των απελευθερωμένων αγορών και των (μερικώς) αποκρατικοποιημένων επιχειρήσεων, ο καταμερισμός εργασίας των λειτουργιών σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών μεταξύ των κυβερνήσεων και των διοικήσεων των ΔΕΚΟ (Foster, 1972) σταδιακά δίνει τη θέση του σε μια πιο έμμεση σχέση «γενικής» κρατικής εποπτείας σε επίπεδο τομέα. Η αρμοδιότητα των τομεακών Υπουργείων τείνει προς την ενίσχυση της ρυθμιστικής παρέμβασης και της αντίστοιχης αποδυνάμωσης του άμεσου πολιτικού ελέγχου. Εμφανής είναι επίσης ο προσανατολισμός στη λειτουργική διάσταση της εποπτείας, η οποία εστιάζει στη δραστηριότητα παροχής της υπηρεσίας και λιγότερο στην άμεση παραγωγή της. Το περιεχόμενο του κρατικού ελέγχου πλέον προσανατολίζεται σε ένα περισσότερο στρατηγικό και τεχνοκρατικό μοντέλο διαχείρισης, παρότι ο ρόλος των τομεακών Υπουργείων παραμένει σημαντικός σε επίπεδο τελικών αποφάσεων, ιδίως στους τομείς της ενέργειας και της ύδρευσης.

Ανά τομέα, η εικόνα διαφοροποιείται συναρτήσει του βαθμού ιδιωτικοποίησης. Στον ΟΤΕ πλέον δεν ασκείται άμεση κρατική εποπτεία, καθώς η αρμοδιότητα του καθ' ύλην Υπουργείου (Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων) δεν αφορά μεμονωμένα την επιχείρηση, αλλά το σύνολο του τομέα και των τηλεπικοινωνιακών δραστηριοτήτων. Τα άμεσα δικαιώματα του κράτους περιορίστηκαν στο πλαίσιο της ιδιότητας του μετόχου (Υπ. Οικονομικών), ενώ σημαντικό μέρος των εποπτικών αρμοδιοτήτων εκχωρήθηκαν στην ΕΕΤΤ. Στην περίπτωση της ΔΕΗ, η παρέμβαση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου (ΥΠΕΝ) συνίσταται τυπικά στο μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της ενεργειακής πολιτικής και η δυνατότητα άμεσης εμπλοκής σταδιακά αποδυναμώνεται. Η διαμεσολάβηση της ΡΑΕ, οι αρμοδιότητες της οποίας διευρύνθηκαν και ενισχύθηκαν σημαντικά από το 2011 (Ν. 4001) καλύπτει τις κατ'εξοχήν ρυθμιστικές-εποπτικές λειτουργίες. Ωστόσο, η εμπλοκή των κυβερνητικών οργάνων είναι σημαντική όσον αφορά σειρά κρίσιμων αποφάσεων, ιδίως σε επίπεδο άτυπων παρεμβάσεων. Όσον αφορά την ΕΥΔΑΠ, το εύρος εποπτείας του τομεακού Υπουργείου (Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων) τυπικά περιορίστηκε με τη μετατροπή της εταιρείας σε ΑΕ, χωρίς να επιφέρει στην πράξη σημαντικές μεταβολές των όρων πολιτικού ελέγχου.

Σε επίπεδο δομών οριζόντιας αρμοδιότητας, η εικόνα είναι πιο σύνθετη. Εν

συντομία, η ΓΓ ΔΕΚΟ καταργήθηκε το 1993 και μετετράπη σε Διεύθυνση Επιχειρησιακού Σχεδιασμού ΔΕΚΟ. Πέντε χρόνια αργότερα (1998) ανασυστάθηκε ως Γενική Διεύθυνση ΔΕΚΟ, το 2000 περιορίστηκε ξανά σε Διεύθυνση ΔΕΚΟ και το 2005 συγκροτήθηκε η Ειδική Γραμματεία ΔΕΚΟ (Παπούλιας 2007α, σελ. 89-90) και η Διυπουργική Επιτροπή ΔΕΚΟ (Ν. 3429/2005). Η αρμοδιότητα εφαρμογής των αποφάσεων ιδιωτικοποίησης δόθηκε στην Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων²¹⁵ (ΔΕΑ) και στην Ειδική Γραμματεία Αποκρατικοποιήσεων του Υπουργείου Οικονομικών, ο ρόλος των οποίων ενισχύθηκε το 2010 και μετονομάστηκαν αντίστοιχα σε Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων και Ειδική Γραμματεία Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων, διευρύνοντας επίσης τις διοικητικές δομές με τη σύσταση Διεύθυνσης Υποστήριξης και Αυτοτελούς Γραφείου του Ειδικού Γραμματέα Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων.²¹⁶ Κρίσιμη εξέλιξη αποτέλεσε η ίδρυση του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου²¹⁷ (ΤΑΙΠΕΔ) το 2011, στο οποίο περιήλθε τμήμα του μεριδίου που κατείχε το ελληνικό δημόσιο στις υπό μελέτη επιχειρήσεις και στο οποίο ανετέθη η περαιτέρω αποκρατικοποίησή τους. Τον Μάιο του 2016 το ΤΑΙΠΕΔ, καθώς και το σχετικό εταιρικό χαρτοφυλάκιο, μεταφέρθηκαν στη νεοσύστατη Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΠ Α.Ε.),²¹⁸ ενώ λίγους μήνες αργότερα η ΔΕΗ και η ΕΥΔΑΠ μεταβιβάστηκαν στη θυγατρική της ΕΕΣΠ Εταιρεία Δημόσιων Συμμετοχών²¹⁹ (ΕΔΗΣ ΑΕ).

3.1.2 Το κράτος ως μέτοχος: από τον πολιτικό στον οικονομικό έλεγχο

Η μετοχοποίηση των ΔΕΚΟ και η υπαγωγή τους στους κανόνες λειτουργίας των ΑΕ μετατόπισε τον άξονα του άμεσου κρατικού ελέγχου, από το πεδίο της γενικής (οριζόντιας) και τομεακής (καθ' ύλην) αρμοδιότητας των κυβερνητικών οργάνων στην σφαίρα ευθύνης του Υπουργείου Οικονομικών ως (βασικού) μετόχου των επιχειρήσεων. Η μεταβολή των ελεγκτικών μηχανισμών επηρέασε δευτερευόντως το περιεχόμενο του ασκούμενου ελέγχου, ενισχύοντας το οικονομικό έναντι του πολιτικού στοιχείου. Η έκταση των δικαιωμάτων και των δυνατοτήτων παρέμβασης του κράτους ως μετόχου διαμορφώθηκαν συναρτήσει του (μειούμενου) μεριδίου συμμετοχής στο κεφάλαιο των επιχειρήσεων. Οι προβλέψεις περί ελάχιστου ποσοστού συμμετοχής του Ελληνικού Δημοσίου στις επιχειρήσεις και οι σχετικοί περιορισμοί ή *ad hoc* ρυθμίσεις περί των δικαιωμάτων ψήφου

215. ΠΥΣ 54/31.05.1990 και τροποποιήσεις.

216. Ν. 3965/2011, άρθ.23 και 48.

217. Ν. 3986/2011.

218. Ν. 4389/2016, μέρος τέταρτο.

219. Ν. 4425/2016, άρθ.2. (Ν.4389/2016, Παράρτημα Ε).

των υπόλοιπων μετόχων σταδιακά καταργήθηκαν.

Η σταδιακή αποδυνάμωση των δυνατοτήτων άμεσης εποπτείας και η αντίστοιχη προσαρμογή του πλαισίου παρέμβασης του κράτους στις ΔΕΚΟ από τη θέση του μετόχου υπονοεί ως ένα βαθμό την αναοριοθέτηση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων ελέγχου, από το πολιτικό στο οικονομικό-επιχειρησιακό επίπεδο. Στην ουσία, πρόκειται για μια διαφορετική θεώρηση των σχέσεων των επιχειρήσεων με την κυβέρνηση, καθώς το ελληνικό δημόσιο ως μέτοχος έχει διαφορετικά δικαιώματα από ό,τι μια εποπτεύουσα πολιτική δομή γενικής ή ειδικής αρμοδιότητας. Εν προκειμένω, η περιοχή παρέμβασης αφορά πρωτίστως το καθεστώς του οικονομικού (εταιρικού) ελέγχου, χωρίς να υφίσταται σαφής διασύνδεση της δράσης των ΔΕΚΟ με τους ευρύτερους στόχους της κυβερνητικής πολιτικής. Η σχέση των κυβερνήσεων με τις ΔΕΚΟ κατέστη ακόμα πιο έμμεση με τη δημιουργία του ΤΑΙΠΕΔ (2011) και εν συνεχεία της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας και της Εταιρείας Δημόσιων Συμμετοχών (2016), μέσω αντίστοιχης μεταβίβασης κρατικών μεριδίων και συναφών αρμοδιοτήτων υλοποίησης του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, προσθέτοντας μια επιπλέον ενδιάμεση βαθμίδα μεταξύ των επιχειρήσεων και της κεντρικής διοίκησης.

3.1.3 Η νέα παράμετρος: οι ρυθμιστικές λειτουργίες

Η εφαρμογή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης στους τομείς των ΥΚΩ σηματοδότησε την απομάκρυνση του πεδίου παρέμβασης του κράτους από το επίπεδο της άμεσης παραγωγής-παροχής και την ενίσχυση των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων. Με αναφορά στην τυπολογία του Lowi (1964, 1972), το κέντρο βάρους των δημόσιων πολιτικών μετατοπίστηκε από το πεδίο της *αναδιανομής* σε αυτό της *ρύθμισης*, χωρίς ωστόσο η κρατική παρέμβαση να απεμπολεί πλήρως (ακόμα) τον αναδιανεμητικό της χαρακτήρα. Εκτός από τον τύπο των πολιτικών, μεταβλήθηκαν παράλληλα οι μηχανισμοί, το περιεχόμενο και τα μέσα άσκησης της ρυθμιστικής λειτουργίας. Κυρίαρχη τάση αποτελεί εν προκειμένω η εκχώρηση αρμοδιοτήτων ρυθμιστικής – εποπτικής φύσης σε ανεξάρτητες από την κεντρική διοίκηση αρχές, ενώ παράλληλα σημαντικές αρμοδιότητες σχεδιασμού των πολιτικών ασκούνται πλέον σε επίπεδο Ε.Ε.

α. Ρύθμιση και δημόσιο συμφέρον

Η ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους συνιστά θεωρητικά τον εξισορροπητικό παράγοντα μεταξύ της αγοράς και του δημόσιου συμφέροντος (Henry 2003). Η σχετική τεκμηρίωση απορρέει από το γεγονός ότι η ανταγωνιστική αγορά, σε αντίθεση με το κρατικομονοπωλιακό καθεστώς παροχής, αποτελεί ένα συγκρουσιακό πεδίο, η ομαλή λειτουργία του οποίου προϋποθέτει μηχανισμούς αντιμετώπισης των (εγγενών) στρεβλώσεων (Ernst, 1994, σελ. 37). Η σκοπιμότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης νομομοποιείται

(και) σε αυτήν την περίπτωση στη βάση εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος (Bauby, 1998, σελ. 134 κ.επ. · Δελλής, 2008 α, σελ. 240), ωστόσο η προσέγγιση διαφέρει από τη λογική του δημόσιου μοντέλου. Η αλλαγή υποδείγματος συνίσταται εν προκειμένω στη μετάβαση από την *πολιτική* ρύθμιση στη ρύθμιση που είναι προσανατολισμένη στην αγορά και τον ανταγωνισμό (Brenac, 1997, σελ. 34-35). Σε επίπεδο πρακτικής τεκμηρίωσης, η διατήρηση του ελέγχου των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων από το κράτος συναρτάται με τον κοινωφελή/δημόσιο χαρακτήρα των προσφερόμενων αγαθών και λειτουργιών.²²⁰ Ως εκ τούτου, δεδομένου του περιοριζόμενου χώρου της άμεσης κρατικής εμπλοκής στις διαδικασίες παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ, η διασφάλιση του *δημόσιου συμφέροντος* και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των υπηρεσιών εξαρτάται άμεσα από την ποιότητα της ρυθμιστικής λειτουργίας.

β. Το περιεχόμενο της ρύθμισης

Το περιεχόμενο των ρυθμιστικών πολιτικών υπόκειται σε μια σημαντική διάκριση όσον αφορά τις *οικονομικές* και τις *κοινωνικές* πτυχές (Wilson, 1984 · Swann, 1988, σελ. 16-21 · Müller, 2001 · Bartle, 2005, σελ. 64-66, Δελλής, 2008β, σελ. 221 κ.επ.). Η *οικονομική* διάσταση της ρύθμισης αναφέρεται στο ρόλο των επιχειρήσεων παροχής ΥΚΩ στην οικονομία²²¹ και στην προστασία των καταναλωτών από τις μονοπωλιακές πρακτικές. Η *κοινωνική* ρύθμιση άπτεται της περιοχής των άμεσων σχέσεων των καταναλωτών με τις επιχειρήσεις (πληροφόρηση, προδιαγραφές ποιότητας, δικαιώματα αποζημίωσης, υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας) και ζητημάτων ασφάλειας, κοινωνικής και περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι δύο αυτές λειτουργίες είναι σαφώς αλληλεξαρτώμενες (Müller, 2001, σελ. 44-45). Ωστόσο, έχει υποστηριχθεί ότι η ιδιωτικοποίηση ενισχύει την τάση «*αποσυγχρονισμού*» της οικονομικής από την κοινωνική ρύθμιση (Le Masne, 2003), υπόθεση που επηρεάζει αντίστοιχα τα αποτελέσματα των πολιτικών και ελέγχεται στη συνέχεια της ανάλυσης.

γ. Συγκρότηση και αρμοδιότητες των Ρυθμιστικών Αρχών

Οι λόγοι που οδήγησαν στη δημιουργία των ρυθμιστικών Αρχών, καθώς και εν γένει στην εκχώρηση εξουσιών σε ανεξάρτητους φορείς, εκτός από τις συμβατικές υποχρεώσεις που επέβαλαν οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ), συνδέονται με παράγοντες πολιτικής, οικονομικής και τεχνικής φύσης. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η έλλειψη τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού, η μειωμένη αποτελεσματικότητα των κεντρικών (ιεραρχικών) δομών εντολής και ελέγχου, η ανάγκη μείωσης του κόστους και του χρόνου λήψης των αποφάσεων, μεγαλύτερης ευελιξίας και εξειδίκευσης, η

220. Βλ., π.χ., Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4001/2011.

221. Π.χ. έλεγχος μονοπωλιακών τάσεων, εμποδίων εισόδου-πρόσβασης στις υποδομές, χορήγηση αδειών, δομή ανταγωνισμού, συγκεντρώσεις, συμπράξεις, εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης, οικονομική μεγέθυνση, βαθμός απόδοσης (rate of return), έλεγχος τιμών, παραγωγική αποδοτικότητα, κ.λπ.

σκοπιμότητα μετατόπισης της ευθύνης και του πολιτικού κόστους, η διασφάλιση της αξιοπιστίας των πολιτικών, η αποφυγή βραχυπρόθεσμων προσεγγίσεων και οι απαιτήσεις καλύτερης πληροφόρησης του κοινού (Majone, 1993, 1999· Thatcher, 2002· IOBE, 2011). Οι εν λόγω μηχανισμοί διακρίνονται από ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, εν προκειμένω συνιστούν οργανωτικά διακριτές δομές από τα (εποπτεύοντα) Υπουργεία, διαθέτουν συγκεκριμένες εξουσίες και αρμοδιότητες και απολαμβάνουν ορισμένο βαθμό αυτονομίας από τον άμεσο έλεγχο των εκλεγμένων οργάνων (διακριτική ευχέρεια) (Thatcher, 2002).

Συναρτήσει των ασκούμενων λειτουργιών και του πεδίου (συν)αρμοδιότητας, οι Αρχές που εμπλέκονται στο εθνικό πλαίσιο των τομέων ΥΚΩ μπορούν να διακριθούν σε *τομεακές*,²²² *οριζόντιας αρμοδιότητας*²²³ και *προστασίας δικαιωμάτων*.²²⁴ Επιγραμματικά, οι αρμοδιότητες των Ρυθμιστικών Αρχών αφορούν κανονιστικές, αδειοδοτικές, κυρωτικές, ελεγκτικές και διαιτητικές λειτουργίες (Κουλούρης, 2001· Δελλής, 2008β, σελ. 78 κ.επ.). Συγκεκριμένα, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) είναι αρμόδια για τον έλεγχο και τη ρύθμιση του τομέα των τηλεπικοινωνιών και την εποπτεία της τηλεπικοινωνιακής αγοράς. Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) έχει την ευθύνη παρακολούθησης και εποπτείας της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και, ενώ κατά την πρώτη περίοδο λειτουργίας της Αρχής ο ρόλος της ήταν κυρίως γνωμοδοτικός, από το 2011 οι αρμοδιότητές της ενισχύθηκαν. Στον τομέα της ύδρευσης, εφόσον η αγορά παραμένει κρατικό μονοπώλιο, δεν υφίσταται αντίστοιχος μηχανισμός ρύθμισης και η σχετική αρμοδιότητα ασκείται από το καθ' ύλην εποπτεύον Υπουργείο.

Ο έλεγχος των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας βάσει των νόμων περί ανταγωνισμού ανήκει επίσης στη γενική (οριζόντια) αρμοδιότητα της Επιτροπής Ανταγωνισμού (ΕΑ), η οποία αποφασίζει για τις υποθέσεις που παραπέμπουν σε αυτήν η ΡΑΕ και η ΕΕΤΤ. Η σύνθεση, ο τρόπος εκλογής και οι βασικές αρμοδιότητες των ρυθμιστικών αρχών συνοψίζονται στον Πίνακα Π21. Τέλος, σημαντικούς μηχανισμούς προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών στις απελευθερωμένες αγορές αποτελούν οι Ανεξάρτητες Αρχές, όπως η Συνήγορος του Πολίτη, η ΑΔΑΕ και η ΑΠΔΠΧ, η αρμοδιότητα των οποίων ωστόσο δεν αφορά τη λειτουργία των αγορών συνολικά, αλλά ένα τμήμα των επιπτώσεών τους στους καταναλωτές.

222. Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας.

223. Επιτροπή Ανταγωνισμού (γενική αρμοδιότητα ρύθμισης αγορών).

224. Συνήγορος του Πολίτη (προστασία δικαιωμάτων χρηστών-καταναλωτών έναντι ΔΕΚΟ), Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου των Επικοινωνιών (απόρρητο των επικοινωνιών), Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (χρήση των προσωπικών δεδομένων), Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.

Π21. ΣΥΝΘΕΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

ΣΥΝΘΕΣΗ	ΕΚΛΟΓΗ	ΘΗΤΕΙΑ	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ
ΕΕΤΤ (Ν.4070/2012)			
9 μέλη	<p>Πρόεδρος - Αντιπρόεδρος: Υπουργικό Συμβούλιο (πρόταση Υπ. Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής)</p> <p>Λοιπά μέλη: Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων</p>	4 έτη	<p><u>Έλεγχος - ρύθμιση - εποπτεία αγοράς</u> Αποφάσεις (ατομικές - κανονιστικές) Έκδοση Κωδίκων Δεοντολογίας Εισηγήσεις - Γνωμοδοτήσεις για έκδοση κανονιστικών πράξεων Επιβολή προστίμων - διοικ.κυρώσεων Επίλυση διαφορών - διατηρησία Διενέργεια διαβουλεύσεων Οδηγίες - Συστάσεις Τήρηση Μητρώων κ.α.</p>
ΡΑΕ (Ν.4001/2011)			
7 μέλη	<p>Απόφαση Υπ Περιβάλλοντος και Ενέργειας, μετά από (θετική) γνωμοδότηση επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας ΒτΕ</p>	5 έτη	<p><u>Παρακολούθηση - εποπτεία αγοράς</u> Ασφάλεια εφοδιασμού Χορήγηση αδειών Ανάπτυξη υποδομών - παρακολούθηση προγράμματος ανάπτυξης Τιμολογια μη-ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων Προστασία καταναλωτών κ.α.</p>
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ (Ν. 3959/2011)			
8 μέλη	<p>Πρόεδρος - Αντιπρόεδρος: Υπ.Συμβούλιο, μετά από γνώμη επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας ΒτΕ (θεσμική πρόβλεψη: Διάσκεψη Προέδρων ΒτΕ)</p> <p>Λοιπά μέλη και εισηγητές: Υπ. Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, μετά από γνώμη επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας ΒτΕ)</p>	5 έτη	<p>Αποφασιστική αρμοδιότητα σε ζητήματα παράβασης του γενικού δικαίου του ανταγωνισμού (υποθέσεις που παραπέμπονται από ΡΑΕ, ΕΕΤΤ) Γνωμοδοτήσεις (πολιτική ανταγωνισμού)</p>

δ. Μέσα ρύθμισης

Η αναδιάρθρωση των ρυθμιστικών λειτουργιών μέσω της δημιουργίας ανεξάρτητων δομών οδήγησε στον εμπλουτισμό και στη μερική αντικατάσταση των κλασικών μεθόδων «επιβολής» από «ηπιότερα» («soft») εργαλεία ελέγχου (Pierre and Peters, 2000, σελ. 194-197). Η ιδιωτικοποίηση, κυρίως όσον αφορά το σκέλος της απελευθέρωσης των αγορών, συνοδεύτηκε από μια σημαντική μεταβολή στον τύπο και τα εργαλεία ρύθμισης, ενισχύοντας τα μέσα «δευτερογενούς» νομοθεσίας, όπως οι Κανονισμοί και οι Κώδικες. Οι κανόνες αυτοί θεωρείται ότι προσδίδουν ευελιξία στο σύστημα και επιτρέπουν την καλύτερη εξειδίκευση των ρυθμίσεων (Κάπρος, 2003, σελ. 103-104). Ωστόσο, η στροφή σε πρακτικές «ήπιες ρύθμισης» («soft regulation»), προσδίδει σχετική ασάφεια

στο ζήτημα των άμεσων (νομικών) κυρώσεων σε περίπτωση μη-συμμόρφωσης (Müller, 2001, σελ. 52· Δελλής, 2008β, σελ. 91-97). Ως προς τη διαδικασία, τα σχετικά κείμενα κυρώνονται κατά κανόνα από τον εποπτευόμεντα Υπουργό (ΥΑ) και όχι από το νομοθετικό σώμα (Βουλή). Τα εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα και τα μέσα ρύθμισης και εφαρμογής των πολιτικών συνοψίζονται στον Πίνακα Π22.

Π22. ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΩΝ ΤΟΜΕΩΝ ΥΚΩ

ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ		ΕΕ		ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ	
Όργανα	Μέσα ρύθμισης	Όργανα	Μέσα ρύθμισης	Όργανα	Μέσα ρύθμισης
Κυβέρνηση Βουλή Διοίκηση	Νόμοι, ΠΔ, Υπ.Αποφάσεις	Ευρωπαϊκή Επιτροπή Συμβούλιο Κοινοβούλιο	Συνθήκες Κανονισμοί Οδηγίες Αποφάσεις Συστάσεις	Διεθνείς οργανισμοί, Διεθνής Ένωση Τηλεπ/ών Διεθνής	Συμβάσεις Συμφωνίες Κανονισμοί Συστάσεις Πρωτόκολλα κ.λπ.
(Ανεξάρτητες) Ρυθμιστικές αρχές	Κανονιστικές αποφάσεις Κανονισμοί Κώδικες	Επιτροπή Επικοινωνιών (COCOM) Σώμα Εορ. Ρυθμιστών Ηλεκτρον. Επικοινωνιών (BEREC) Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (ACER)	Ανακοινώσεις	Αντιπροσωπεία Ενέργειας (IEA)	

ε. Σχέση με πολιτικο-διοικητικό μηχανισμό

Η εξουσία και οι αρμοδιότητες των Ρυθμιστικών Αρχών δεν είναι πάντα σαφώς οριοθετημένες έναντι της κεντρικής διοίκησης και της κυβέρνησης. Ο *ανεξάρτητος* χαρακτήρας προσδιορίζεται τυπικά από το στοιχείο της προβλεπόμενης διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Η ανεξαρτησία νοείται κατ'αρχάς απέναντι στο κράτος (κυρίως απέναντι στην εκτελεστική εξουσία), ανάγοντας τη σχέση των Ρυθμιστικών Αρχών με το πολιτικο-διοικητικό σύστημα στο τυπικό σχήμα εκχώρησης αρμοδιοτήτων «εντολέα-εντολοδόχου» (*principal-agent*) (Thatcher, 2002· Thatcher and Sweet, 2003). Η ανεξαρτησία των Ρυθμιστικών Αρχών, ωστόσο, δεδομένου του τρόπου εκλογής των διοικητικών οργάνων αλλά και της σημαντικής εμπλοκής των εποπτευόμενων Υπουργείων στις τελικές αποφάσεις, είναι σχετική.

Ανά τομέα, η εικόνα διαφέρει. Η ΕΕΤΤ εμφανίζει αυξημένο βαθμό ανεξαρτησίας από το πολιτικό σύστημα και διαθέτει σημαντική (αποφασιστική) δύναμη. Οι αρμοδιότητες της ΡΑΕ, παρότι μέχρι πρόσφατα ήταν κυρίως γνωμοδοτικού χαρακτήρα, από την ψήφιση του Ν. 4001/2011 ενισχύθηκαν με ουσιαστικές και αποφασιστικές εξουσίες. Ωστόσο, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο οι εποπτευόμενοι Υπουργοί να προβαίνουν στη λήψη μέτρων πολιτικής χωρίς να έχει προηγηθεί σχετικός τεχνικός και οικονομικός έλεγχος από τις Ρυθμιστικές Αρχές, ή ακόμα να χρησιμοποιούν τις Αρχές αναλόγως της πολιτικής συγκυρίας, μεταθέτοντας την ευθύνη, ιδίως σε περιπτώσεις που οι αποφάσεις

ενέχουν πολιτικό κόστος.²²⁵

Πέραν της σκοπιμότητας ανεξαρτησίας των Ρυθμιστικών Αρχών, η αποσύνδεση από το πολιτικοδιοικητικό σύστημα θέτει σαφώς ζήτημα λογοδοσίας και νομιμοποίησης της δράσης τους (Majone, 1996, 1999, 2005· Κουλούρης, 2001· Thatcher, 2002· Thatcher and Sweet, 2003· Σπανού, 2008). Η ισορροπία αυτονομίας-ελέγχου φαίνεται εν προκειμένω να αντιστοιχεί σε μια (οιονεί) αντισταθμιστική σχέση μεταξύ της αποτελεσματικότητας και της νομιμοποίησης των Αρχών, ζήτημα που ωστόσο υπερβαίνει τους σκοπούς της παρούσης μελέτης. Η υπαγωγή στον (δημοκρατικό) πολιτικό έλεγχο θεωρείται ότι διασφαλίζεται εν μέρει μέσω των προβλέψεων υποχρέωσης υποβολής των Εκθέσεων Πεπραγμένων στους εποπτεύοντες Υπουργούς και στον Πρόεδρο της Βουλής, της δυνατότητας κλήσης σε ακρόαση από τις Επιτροπές της Βουλής και λοιπών ειδικότερων ρυθμίσεων.

στ. Σχέση με πολίτες και προστασία καταναλωτών

Οι σχέσεις των Ρυθμιστικών Αρχών με τους αποδέκτες/καταναλωτές αναπτύσσονται σε δύο επίπεδα, στο *έμμεσο* επίπεδο της (γενικής αρμοδιότητας) ρύθμισης των αγορών και στο *άμεσο* επίπεδο διαχείρισης των (ατομικών) προσφυγών και καταγγελιών. Όσον αφορά τη διάσταση της αγοράς, οι Αρχές, μέσω της ρύθμισης του ανταγωνισμού, θεωρητικώς προστατεύουν και προάγουν την ευημερία των καταναλωτών ως συνόλου (Παλαιολόγος, 2007). Σε επίπεδο άμεσων σχέσεων, οι Ρυθμιστικές Αρχές επιλαμβάνονται των καθημερινών ζητημάτων και των διαφορών που προκύπτουν μεταξύ καταναλωτών και παρόχων, στο πλαίσιο των συμβατικών σχέσεων (παράπονα, καταγγελίες, κ.λπ.). Η έμφαση από την πλευρά της ΕΕΤΤ και της ΡΑΕ φαίνεται να αποδίδεται κυρίως στο πρώτο σκέλος (ζητήματα ρυθμιστικής εποπτείας) και στο θέμα της ενημέρωσης και της πληροφόρησης των αποδεκτών. Παράλληλα, η διεξαγωγή δημόσιων διαβουλεύσεων βελτιώνει -θεωρητικώς τουλάχιστον- τους όρους διαφάνειας και συμμετοχής στις αποφάσεις.

Ωστόσο, το πεδίο και τα μέσα παρέμβασης των Ρυθμιστικών Αρχών αντιστοιχούν σε ένα προδιαγεγραμμένο πλαίσιο, από το οποίο απουσιάζουν σημαντικές αρμοδιότητες. Ενδεικτικά, ανά τομέα, η ΕΕΤΤ δεν έχει τη νομική δυνατότητα να επιβάλει επιστροφή χρημάτων στους καταναλωτές σε περίπτωση οικονομικών διαφορών με τους παρόχους (αρμοδιότητα πολιτικών δικαστηρίων), δεν εξετάζει διαφορές σχετικά με καταχρηστικούς όρους των συμβάσεων και δεν διαθέτει αρμοδιότητα εποπτείας ή υποβοήθησης των διαδικασιών εξώδικης επίλυσης των διαφορών μεταξύ των δύο μερών (αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Καταναλωτή) ή επίλυσης ζητημάτων αθέμιτου ανταγωνισμού και αθέμιτων εμπορικών πρακτικών (αρμοδιότητα πολιτικών δικαστηρίων).²²⁶ Η ΡΑΕ επίσης δεν είναι αρμόδια για ατομικές υποθέσεις καταναλωτών (διαφορές αστικής ή εμπορικής φύσης), παρότι χειρίζεται σχετικές περιπτώσεις σε συνεργασία με το Συνήγορο του

225. Προσωπικές συνεντεύξεις.

226. Βλ. ιστοσελίδα ΕΕΤΤ (www.eett.gr).

Καταναλωτή, και δεν δύναται να υποχρεώσει τον πάροχο σε αποζημίωση ή αποκατάσταση της βλάβης των αποδεκτών.²²⁷

3.1.4 Ο ρόλος του Κοινοβουλίου

Η ιδιωτικοποίηση, εκτός από το σκέλος του κυβερνητικού ελέγχου, επηρέασε τις δυνατότητες ελέγχου του συστήματος παροχής των ΥΚΩ μέσω των κοινοβουλευτικών διαδικασιών. Οι εξελίξεις στη νομική μορφή και στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των ΔΕΚΟ έθεσαν τυπικά κάποιες εξ αυτών στον ιδιωτικό τομέα (ΟΤΕ), επιβάλλοντας διαφορετικές προϋποθέσεις ελέγχου, οι οποίες αποκλείουν εκ των πραγμάτων την ανάμιξη των οργάνων της Βουλής στις εσωτερικές λειτουργίες. Πέραν της αμφίβολης πρακτικά αξίας των προβλέψεων εμπλοκής της Βουλής στη λειτουργία των ΔΕΚΟ, η ανάγνωση των υφιστάμενων ρυθμίσεων επιβεβαιώνει την προτεινόμενη τάση υποχώρησης των μηχανισμών πολιτικού ελέγχου και δημοκρατικής λογοδοσίας.

Η διαδικασία αποσύνδεσης των επιχειρήσεων από την αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου ήταν σταδιακή. Ο Ν. 414/1996 (*Εκσυγχρονισμός των ΔΕΚΟ*) προέβλεπε την κατάθεση των Επιχειρησιακών και των Στρατηγικών Σχεδίων, του Συμβολαίου Διαχείρισης και της Έκθεσης Πεπραγμένων στην *Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων, Τραπεζών και Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας*, η οποία διατύπωνε γνώμη για την πορεία, τη διαχείριση και την καταλληλότητα των διοικητικών οργάνων των ΔΕΚΟ και μπορούσε να καλεί τα μέλη τους σε ακρόαση. Προφορικές ή έγγραφες πληροφορίες για τις δημόσιες επιχειρήσεις δύνατο επίσης να ζητήσουν οι αρμόδιες Εξεταστικές Επιτροπές από τους εποπτεύοντες Υπουργούς.²²⁸ Ο Ν. 3429/2005 περιόρισε τις εν λόγω αρμοδιότητες, καθώς δεν περιέλαβε αντίστοιχη ρύθμιση και κατήργησε τις διατάξεις του Ν. 2414 σχετικά με τη συμμετοχή της Επιτροπής της Βουλής στις διαδικασίες επιλογής και ανανέωσης της θητείας των μελών των οργάνων διοίκησης.²²⁹ Στην πράξη, η υποχρέωση ενημέρωσης για το πραγματοποιηθέν έργο τυπικά αναφέρεται πρωτίστως στη Γενική Συνέλευση των μετόχων, στην οποία λογοδοτούν (άμεσα) τα διοικητικά όργανα των επιχειρήσεων.

227. Ν. 4001/2008, άρθρ. 24. Η ΠΑΕ έχει τη δυνατότητα επιβολής προστίμου μόνο σε περίπτωση παραβίασης των όρων του θεσμικού πλαισίου, όχι σε μεμονωμένες περιπτώσεις αντιδικίας μεταξύ καταναλωτών και επιχειρήσεων.

228. Βλ. Έκθεση Τμήματος νομοτεχνικής επεξεργασίας σχεδίων και προτάσεων νόμων Βουλής των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «Για τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ» (Ν.2414/1996), σελ.7.

229. Άρθρ. 20, παρ. 5, περ. α.

3.1.5 Κοινωνικός και μετοχικός έλεγχος: από την κοινωνικοποίηση στην εταιρική διακυβέρνηση

Η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ προκάλεσε αναδιατάξεις των ορίων και του πλαισίου άσκησης του κοινωνικού και του εταιρικού ελέγχου. Η τυπική απεμπλοκή του κράτους από την επιλογή και τον έλεγχο των διοικήσεων και η μεταβίβαση των σχετικών δικαιωμάτων στη Γενική Συνέλευση των μετόχων συνεπάγεται κατ'αρχάς τη μετατόπιση του άξονα λογοδοσίας από την κυβέρνηση (και εμμέσως τους πολίτες) προς τους μετόχους (Yarrow, 1986, σελ. 329-330· Pagoulatos, 2005, σελ. 366). Ο αποφασιστικός πόλος μετακινήθηκε εν προκειμένω από το πολιτικό σύστημα (συλλογική λειτουργία) στο επιχειρησιακό επίπεδο λήψης αποφάσεων (ΓΣ μετόχων). Στην ίδια κατεύθυνση, παρατηρείται σταδιακός περιορισμός της άμεσης συμμετοχής των παραγωγικών και των κοινωνικών φορέων στις ΔΕΚΟ και αντίστοιχη ενίσχυση της πλευράς του μετοχικού ελέγχου. Η Γενική Συνέλευση αποτελεί το ανώτατο αποφασιστικό όργανο, στο οποίο υποβάλλονται οι Εκθέσεις Διαχείρισης, Πεπραγμένων, κ.λπ., προκειμένου να αξιολογηθεί και να εγκριθεί η δράση των επιχειρήσεων.

Όσον αφορά το ποιοτικό σκέλος της μεταβολής, οι έννοιες της *εταιρικής* και της *πολιτικής-κοινωνικής* λογοδοσίας αντιστοιχούν σε διαφορετικά κριτήρια ευθύνης και αξιολόγησης. Η Γενική Συνέλευση των μετόχων εμφανίζει περιορισμένες δυνατότητες ως προς το εύρος των συμφερόντων που δύναται να εκπροσωπήσει, αλλά και σημαντική διαφοροποίηση ως προς τη φύση των εκπροσωπούμενων αιτημάτων, τα οποία συνδέονται κυρίως με συγκεκριμένες (μικροοικονομικές) επιδιώξεις, όπως η αύξηση της κερδοφορίας και των διανεμόμενων μερισμάτων. Δεδομένων των περιθωρίων επίτευξης απαρτίας, της πλειοψηφικής διαδικασίας λήψης των αποφάσεων και της άνιση κατανομής και διασποράς των μετοχών, η αντιπροσωπευτικότητα του οργάνου εμφανίζεται στην πράξη ακόμα πιο περιορισμένη. Η πολιτική του «*λαϊκού καπιταλισμού*», η οποία εφαρμόστηκε σε άλλες χώρες²³⁰ και από μια άποψη θα μπορούσε να αντισταθμίσει εν μέρει το έλλειμμα κοινωνικού ελέγχου και δημοκρατικής συμμετοχής (Vickers and Wright, 1989, σελ. 5-6), στην ελληνική περίπτωση δεν είχε απήχηση και εφαρμογή (Καζάκος, 1993). Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο λειτουργίας των ιδιωτικοποιημένων ΔΕΚΟ, η υπόθεση άσκησης ουσιαστικού κοινωνικού ελέγχου και δημοκρατικής λογοδοσίας είναι σαφώς αδύναμη.

230. Βλ. για παράδειγμα τα αντίστοιχα προγράμματα ιδιωτικοποίησης στη Γαλλία και τη Μ.Βρετανία (Grout, 1994· Feigenbaum et al., 1999, σελ. 161-162).

3.1.6 Απεμπλοκή ή ενίσχυση του κράτους; Τυπικές, ουσιαστικές και αφανείς λειτουργίες

Η κεντρική λογική της ιδιωτικοποίησης παραπέμπει στην προσπάθεια απεμπλοκής του κράτους από το πεδίο άμεσου ελέγχου ορισμένων δραστηριοτήτων και της μετακίνησής τους στη σφαίρα της αγοράς. Σε επίπεδο τυπικών προβλέψεων λειτουργίας των τομέων και των επιχειρήσεων παροχής των ΥΚΩ, ο στόχος επιτεύχθηκε σε σημαντικό βαθμό μέσω της εφαρμογής των προγραμμάτων απελευθέρωσης και αποκρατικοποίησης (α). Ωστόσο, η «ποσοτική» υποχώρηση του κράτους συνοδεύτηκε από μια αντίρροπη «ποιοτική» τάση διεύρυνσης του παρεμβατικού (ρυθμιστικού–εποπτικού) του ρόλου (β). Η σχετικοποίηση των ορίων αρμοδιότητας μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα μετέβαλαν σε δεύτερο επίπεδο τα χαρακτηριστικά της τριμερούς σχέσης (*κράτος–πολίτες–ΔΕΚΟ*), καθιστώντας τον εντοπισμό της πολιτικής ευθύνης στη διαχείριση των επιμέρους ζητημάτων συχνά ασαφή (γ).

α. Οι τυπικές αναδιατάξεις

Το πεδίο παρέμβασης του κράτους στη λειτουργία των (απελευθερωμένων) τομέων των ΥΚΩ βάσει πολιτικών κριτηρίων κατοχυρώνεται σε όρους προστασίας και εγγύησης της κοινής ωφέλειας (εποπτεία – ρύθμιση). Ο τρόπος εξειδίκευσης αυτής της πρόβλεψης στην πράξη, όπως έχει ήδη αναλυθεί, ανταποκρίνεται στο σχήμα της κρατικής παρέμβασης εν είδει χάραξης της γενικής πολιτικής, έμμεσης εποπτείας ή αρμοδιότητας τελικής έγκρισης ορισμένων αποφάσεων. Σε αυτά τα δεδομένα, η αντιμετώπιση των ΔΕΚΟ ως μηχανισμών άσκησης δημόσιων (κοινωνικών και οικονομικών) πολιτικών μεταβλήθηκε, καθώς κυρίαρχη είναι πλέον η αντίληψη του ρόλου των επιχειρήσεων και της σχέσης με το κράτος σε επίπεδο αποτελεσματικότητας επιχειρηματικής μονάδας και λειτουργίας της αγοράς. Η σταδιακή απεμπλοκή του πολιτικο-διοικητικού συστήματος από το πεδίο του άμεσου ελέγχου των επιχειρήσεων και των αγορών συνοδεύτηκε επίσης από τη μερική εκχώρηση και την ανακατανομή των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων εντός του κρατικού μηχανισμού, εμπλουτίζοντας το σχήμα εποπτείας με παράλληλες δομές και ενδιάμεσους μηχανισμούς ελέγχου, ιδίως στον τομέα της ενέργειας (ρυθμιστικές αρχές, διαχειριστές δικτύου διανομής και συστήματος μεταφοράς, λειτουργός αγοράς κ.λπ.).

β. Διεύρυνση των ποιοτικών διαστάσεων της παρέμβασης

Πέραν της τεχνικής διάστασης του περιορισμού της παρουσίας του κράτους στη λειτουργία των αγορών και στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων, οι τομείς των ΥΚΩ παραμένουν κρίσιμα πεδία άσκησης δημόσιας πολιτικής (Ernst 1994, σελ. 53), συνθήκη που προϋποθέτει την κρατική εμπλοκή, ως κεντρικό σημείο ρύθμισης του συστήματος. Υπό αυτήν την οπτική, παρά τη φαινομενική τάση υποχώρησης, η πολιτική ευθύνη όχι μόνο δεν αποδυναμώνεται αλλά εμφανίζεται διευρυμένη και επιτακτικότερη, εν όψει

των δυνητικών κινδύνων που εγκυμονεί το καθεστώς της αγοράς για τα συμφέροντα των αποδεκτών και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 27-28· Sullivan, 1987, σελ. 461· Letwin, 1998, σελ. 43-44· Ramsey, 2006). Η εμπειρία αποδεικνύει εν πολλοίς ότι η κρατική επιρροή στους τομείς των ΥΚΩ παρέμεινε σημαντική μετά την εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης (Vickers and Wright, 1989, σελ. 26-28· Grande, 1994· Wright, 1994α, σελ. 37-40), ενώ ιδίως κατά τα πρώτα στάδια εφαρμογής των προγραμμάτων, παρατηρήθηκε διεύρυνση του πεδίου (διαδικαστικής) παρέμβασης, φαινόμενο που έχει χαρακτηριστεί ως «*παράδοξο της ιδιωτικοποίησης*» (Παγουλάτος, 2000).

Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης, παράλληλα με την ποσοτική υποχώρηση του δημόσιου τομέα, επηρέασαν την ποιοτική υπόσταση των λειτουργιών του. Εν προκειμένω, η φαινομενική «*συρρίκνωση*» του κράτους στην πράξη οδήγησε όχι σε καθαρή υποχώρηση, αλλά μάλλον στη μετατροπή του ρόλου και των μέσων παρέμβασης (Pierre and Peters, 2000· Lemaire, 2006). Επιγραμματικά, οι ποιοτικοί μετασχηματισμοί αφορούν μια δέσμη παράλληλων διαδικασιών μετάβασης από: την *ιδιοκτησία στη ρύθμιση* (Majone, 1993, 1994· Müller and Wright, 1994· Levi-Faur, 1998· Newbery, 2004), την *παραγωγή στην παροχή* (Jeannot 1998), την *κυβέρνηση στη διακυβέρνηση* (Richardson, 1994, σελ. 193), την *(άμεση) παροχή υπηρεσιών στον ανταγωνισμό* (Levi-Faur, 2000) και το «*κορπορατιστικό*» στο «*πλουραλιστικό*» μοντέλο λήψης των αποφάσεων (Majone, 1993, σελ. 29) (Διάγραμμα Δ34).

Σε αυτά τα δεδομένα, ο (ιδεο)τύπος του «*ρυθμιστικού κράτους*» αποδίδει τη νέα ισορροπία στις σχέσεις κράτους και κοινωνίας/αγοράς (Majone, 1994, 1999· Müller, 2001). Σε επίπεδο αγοράς, ο όρος *επαναρρύθμιση (re-regulation)* αποτυπώνει αντίστοιχα το πλαίσιο της ποιοτικής αναθεώρησης των λειτουργιών, παρά ο συνήθως χρησιμοποιούμενος όρος *απορρύθμιση (deregulation)* (Majone, 1993, 1994· Wright, 1993, σελ. 182 κ.επ.· Héritier, 2001). Υπό αυτήν την οπτική, η ευθύνη του κράτους στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης δεν περιορίστηκε, αλλά μετασχηματίστηκε και ενσωματώθηκε σε διαφορετικές πολιτικές και μηχανισμούς παρέμβασης.

Δ34. ΠΟΙΟΤΙΚΟΙ ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ιδιοκτησία	→	ρύθμιση
παραγωγή	→	παροχή
παροχή υπηρεσιών	→	ανταγωνισμός
κυβέρνηση	→	διακυβέρνηση
ρύθμιση	→	επαναρύθμιση
κορπορατισμός	→	πλουραλισμός

γ. Αφανείς λειτουργίες και η αναπαραγωγή των άτυπων πρακτικών

Ανεξαρτήτως των τυπικών προβλέψεων του πλαισίου λειτουργίας των αγορών και των επιχειρήσεων παροχής των ΥΚΩ, τα περιθώρια παρέμβασης του πολιτικού συστήματος (κυρίως των κυβερνήσεων) παραμένουν ακόμα σημαντικά. Το ενδεχόμενο ανάπτυξης ισχυρών άτυπων δικτύων άσκησης ελέγχου, παρά τη φαινομενική απεμπλοκή των εποπτευόντων Υπουργών (Foster and Plowden, 1996, σελ. 100-101) είναι υπαρκτό στην ελληνική περίπτωση. Το κράτος, μέσω τυπικών ή αφανών διαδικασιών, συνεχίζει να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, χρησιμοποιώντας τις επιχειρήσεις για την εξυπηρέτηση όχι μόνο των επίσημων στόχων πολιτικής αλλά και άλλων σκοπιμοτήτων. Από μια πλευρά, εκτιμάται μάλιστα ότι το μεικτό καθεστώς ιδιοκτησίας οδήγησε στη στρέβλωση οι επιχειρήσεις να αντιμετωπίζονται από τις κυβερνήσεις κατά περίπτωση ως δημόσιες ή ιδιωτικές, αναλόγως της συγκυρίας και των συμφερόντων που επιδιώκεται κάθε φορά να εξυπηρετηθούν.²³¹

Ανά τομέα, ο βαθμός παρέμβασης των πολιτικών και κυβερνητικών οργάνων διαφέρει. Στον ΟΤΕ σημειώθηκε σημαντική ενίσχυση της ανεξαρτησίας των διοικήσεων έναντι των πολιτικών τους προϊσταμένων, με ορόσημο την εισαγωγή της Deutsche Telekom στο ιδιοκτησιακό και διοικητικό σχήμα και τη σταδιακή απόκτηση του πλειοψηφικού μεριδίου του κεφαλαίου της εταιρείας. Στη ΔΕΗ, εκτιμάται ότι ακόμα η άποψη της κυβέρνησης στα εσωτερικά θέματα είναι σημαντική και η εμπλοκή του κράτους, παρότι σταδιακά αποδυναμώνεται, παραμένει έντονη και καθοριστική.²³² Η ΕΥΔΑΠ σε ακόμα μεγαλύτερο βαθμό θεωρείται συνδεδεμένη με την κυβέρνηση, διατηρώντας εν πολλοίς τον (ιεραρχικό) χαρακτήρα «κρατικής» επιχείρησης.²³³ Πέραν των τυπικών προβλέψεων, γενική διαπίστωση παραμένει η διατήρηση στοιχείων του παρεμβατικού κράτους και του προϋπάρχοντος «κομματισμού», τα οποία διαδραματίζουν ακόμα σημαντικό –αν και ενδεχομένως όχι τόσο πρόδηλο πλέον– ρόλο, ιδίως στις περιπτώσεις της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ. Παράλληλα με τη δυσκολία αποβολής της νοοτροπίας χρησιμοποίησης των επιχειρήσεων από το πολιτικό σύστημα ως «προέκτασης» του κρατικού μηχανισμού, συναφής αντίσταση εκχώρησης αρμοδιοτήτων και διατήρησης του ελέγχου παρατηρείται (και) στο επίπεδο λειτουργίας των Ρυθμιστικών Αρχών.²³⁴

δ. Α(πο)πολιτικοποίηση και ζητήματα λογοδοσίας–νομιμοποίησης

Ο αναπροσδιορισμός του εύρους και του περιεχομένου της κρατικής παρουσίας στους τομείς των ΥΚΩ μετέβαλε όχι μόνο τα τεχνικά μέσα και το περιεχόμενο της παρέμβασης, αλλά και τις διαδικασίες λήψης των πολιτικών αποφάσεων, τους μηχανισμούς υλοποίησης και τα κριτήρια λογοδοσίας και ελέγχου. Όσον αφορά κατ' αρχάς το επίπεδο

231. Προσωπικές συνεντεύξεις.

232. Προσωπικές συνεντεύξεις.

233. Προσωπικές συνεντεύξεις.

234. Προσωπικές συνεντεύξεις.

των πολιτικών αποφάσεων, η διάχυση των αρμοδιοτήτων τόσο καθέτως (ΕΕ) όσο και οριζοντίως (Ρυθμιστικές Αρχές, ΔΕΔΔΗΕ, ΑΔΜΗΕ, ΛΑΓΗΕ) κατέστησε πιο σύνθετο και εν μέρει ασαφή τον καταμερισμό μεταξύ των κέντρων σχεδιασμού της πολιτικής και αντιστοίχως τον εντοπισμό της πολιτικής ευθύνης. Το σχήμα λογοδοσίας εντολέα-εντολοδόχου από το κράτος στις επιχειρήσεις εμπλουτίστηκε από ενδιάμεσα επίπεδα (ΕΕ, Ρυθμιστικές Αρχές) και παράλληλους πόλους λογοδοσίας (μέτοχοι), αυξάνοντας τη συνθετότητα του δικτύου των σχέσεων και της ροής του ελέγχου.

Με κριτήριο τη φύση των μηχανισμών διαχείρισης, η δημιουργία των Ρυθμιστικών Αρχών οδήγησε στην «αναδιανομή» της εξουσίας στο εσωτερικό του κράτους, από τους εκλεγμένους πολιτικούς στους «ειδικούς» (Thatcher, 1999α, σελ. 24). Η εξουσία εν προκειμένω (ανα)κατευθύνθηκε από το πεδίο της πολιτικής σε αυτό της εξειδικευμένης/τεχνικής γνώσης, από-πολιτικοποιώντας ως ένα βαθμό τις σχετικές λειτουργίες. Ωστόσο, η εκχώρηση ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων σε μηχανισμούς και δομές που δεν υπόκεινται με άμεσο τρόπο στον έλεγχο των δημοκρατικά εκλεγμένων (αντιπροσωπευτικών) οργάνων δημιουργεί προβλήματα νομιμοποίησης και λογοδοσίας και εκθέτει το σύστημα στα προβλήματα και τις πιθανές στρεβλώσεις του σχήματος εντολέα-εντολοδόχου (Majone, 1999· Thatcher, 2002· Thatcher and Sweet, 2003). Το κενό αυτό έχει υποστηριχθεί ότι καλύπτεται (εν μέρει) μέσω της αποτελεσματικότητας της δράσης των αρχών («νομιμοποίηση μέσω του αποτελέσματος») και της υπαγωγής των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων σε συγκεκριμένο πλαίσιο κανόνων και ελέγχων («διαδικαστική νομιμοποίηση») (Thatcher and Sweet, 2003, σελ. 18-19). Σε κάθε περίπτωση όμως, ανεξαρτήτως της εγκυρότητας αυτής της άποψης, οι εν λόγω διαδικασίες πόρρω απέχουν από τους πολιτικούς μηχανισμούς ελέγχου και δημοκρατικής νομιμοποίησης των πολιτικών αποφάσεων.

Όσον αφορά την πλευρά των επιχειρήσεων, η ευθύνη των διοικητικών οργάνων πλέον νοείται πρωτίστως απέναντι στους μετόχους, καθώς το κέντρο βάρους τείνει να μετατοπίζεται από το εξωτερικό (πολιτικό) στο εσωτερικό (επιχειρησιακό) επίπεδο. Αντίστοιχη τάση παρατηρείται στο πεδίο των σχέσεων με τους αποδέκτες, παρότι έχει υποστηριχθεί, κυρίως στο πλαίσιο του *Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ*, ότι η λογοδοσία είναι δυνατό να διασφαλιστεί και μέσω άλλων μηχανισμών, όπως της «επιλογής» των καταναλωτών και του ελέγχου των μετόχων («*stakeholderism*») (Pierre and Peters, 2000, σελ. 67). Ωστόσο, η διαφορά στον τρόπο προσέγγισης της (πολιτικής) λογοδοσίας ως διαδικασίας υπαγωγής των πράξεων των αποφασίζοντων στον έλεγχο των πολιτών και της (αγοραίας) ανταπόκρισης ως προσαρμογής στη ζήτηση και τις εξατομικευμένες ανάγκες (Jeannot, 1998, σελ. 94), δίνει ένα μέτρο της απόκλισης του εύρους και της λογικής των δύο μηχανισμών.

Στο επίπεδο των άτυπων παρεμβάσεων, η αναζήτηση της πολιτικής ευθύνης και οι προϋποθέσεις λογοδοσίας είναι σαφώς πιο δύσκολο να αναπτυχθούν σε συγκεκριμένη βάση. Η (μερική) αποσύνδεση της πολιτικής και της οικονομικής διάστασης της κρατικής

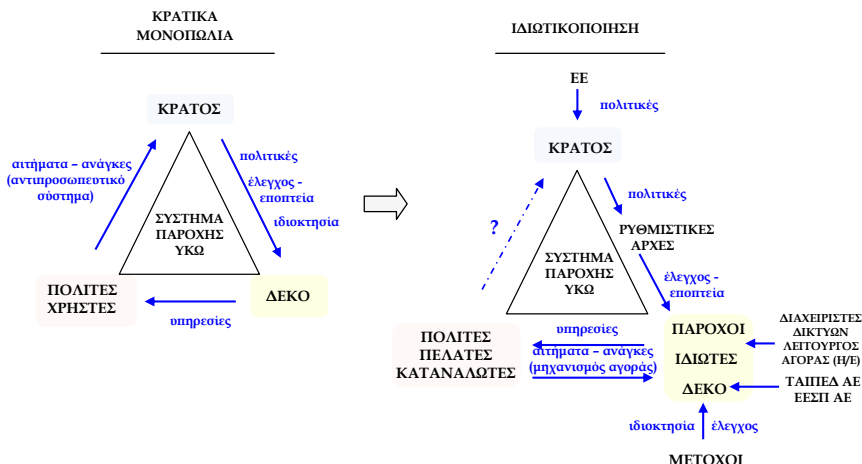
παρέμβασης περιπλέκει τους όρους και τη φύση των αντίστοιχων λειτουργιών και σε δεύτερο επίπεδο τον εντοπισμό της ευθύνης των αποφάσεων των οργάνων και των μηχανισμών που μεσολαβούν από το κεντρικό κυβερνητικό επίπεδο μέχρι την αγορά. Στο βαθμό ιδίως που οι πολιτικοί συντηρούν και εν πολλοίς ενισχύουν τις δυνατότητες εμπλοκής στη λειτουργία των αγορών και των επιχειρήσεων εκτός του επίσημου πλαισίου, η επικαλούμενη «υποχώρηση του κράτους» κινδυνεύει να νοείται επιλεκτικά, μάλλον ως προς το σκέλος της ευθύνης. Στο πλαίσιο αυτό, το ζήτημα ελέγχου των άτυπων πολιτικών/κομματικών παρεμβάσεων επανέρχεται οξυμμένο, τόσο σε επίπεδο ανεξαρτησίας των ρυθμιστικών θεσμών όσο και στο πεδίο των ενδοεπιχειρησιακών λειτουργιών. Ο έλεγχος εν προκειμένω ενδέχεται να ασκείται κατ'ουσίαν από την πολιτική ηγεσία, χωρίς όμως να υφίσταται αντίστοιχη πρόβλεψη ή αξίωση απόδοσης ευθυνών, παρά μόνο για το πεδίο του τυπικού ελέγχου, το οποίο συρρικνώνεται.

Η τάση α(πο)πολιτικοποίησης διαφαίνεται τέλος σε επίπεδο ορολογίας και συμβολισμών, καθώς τα πολιτικά ή ιδεολογικά στοιχεία, τα οποία εμφανίστηκαν με ιδιαίτερη ένταση στο πολιτικοποιημένο περιβάλλον της δεκαετίας του 1980 (π.χ. οι αναφορές στον «εκδημοκρατισμό» του δημόσιου τομέα, στην κοινωνική ιδιοκτησία, στο δημοκρατικό έλεγχο, στην κοινωνικοποίηση των μέσων παραγωγής, κ.λπ.), σταδιακά εκλείπουν και αντικαθίστανται από μάλλον τεχνικούς (ουδέτερους) όρους, όπως ο εκσυγχρονισμός και η αποδοτικότητα. Ως εκ τούτου, οι πολιτικές διαστάσεις τόσο του ρόλου του κράτους, όσο και της κοινωνικής και οικονομικής λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ αποδυναμώνονται και συνδέονται με διαφορετικές αξιακές αναφορές.

Εν συνόψει, η υπόθεση της *απο-πολιτικοποίησης* φαίνεται ότι δεν αφορά τόσο το πεδίο και το εύρος της κρατικής παρέμβασης, αλλά κυρίως τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των λειτουργιών και τα κριτήρια των αποφάσεων. Οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες ασκούνται πλέον με έμμεσο τρόπο και εμφανίζουν περισσότερο τεχνικό και οικονομικό χαρακτήρα. Η δυνατότητα (τυπικής ή άτυπης) πολιτικής εμπλοκής σε γενικό επίπεδο παραμένει σημαντική, δεν αντιστοιχεί όμως πάντα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο ευθύνης και λογοδοσίας. Επίσης, σε αντίθεση με το δημόσιο καθεστώς, τα κριτήρια παροχής των ΥΚΩ αφορούν πρωτίστως τις τεχνικές παραμέτρους αποδοτικότητας και λιγότερο τις προτεραιότητες κοινωνικής-πολιτικής φύσης.

Η σχέση *αποδεκτών-επιχειρήσεων* στο πλαίσιο αυτό αναπροσδιορίζεται συναρτήσει των μεταβολών του ρόλου, της λειτουργίας και των αναμονών έναντι του διαμεσολαβητικού θεσμού (κράτος). Συναφώς, η κοινωνική κριτική δεν απευθύνεται τόσο στις κυβερνητικές αποφάσεις αλλά κυρίως στη λειτουργία της αγοράς (Twine, 1994, σελ. 90), για την οποία υπεύθυνες είναι πρωτίστως οι (ενδιάμεσες) Ρυθμιστικές Αρχές. Σε αντιπαράθεση με το καθεστώς των κρατικών μονοπωλίων, οι πολιτικοί δεσμοί των αποδεκτών με τις επιχειρήσεις μέσω του ελέγχου του πολιτικού συστήματος αποδυναμώνονται, μεταβάλλοντας αντίστοιχα τις ροές και τους πόλους του σχήματος αλληλεπίδρασης μεταξύ κράτους-αγοράς-πολιτών (Διάγραμμα Δ35).

Δ35. ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΚΡΑΤΟΥΣ-ΑΓΟΡΑΣ-ΠΟΛΙΤΩΝ



3.2 Σχέσεις αποδεκτών – επιχειρήσεων: αγορά και καταναλωτές

Εστιάζοντας στο μικρο-επίπεδο της σχέσης ΔΕΚΟ-πολιτών, η ιδιωτικοποίηση είχε ως αποτέλεσμα τον αναπροσδιορισμό του ρόλου των αποδεκτών εντός του συστήματος παροχής των ΥΚΩ και του πλαισίου της άμεσης συναλλαγής με τους μηχανισμούς παροχής. Η ενίσχυση των οικονομικών-εμπορικών στοιχείων της σχέσης και η επίδραση του ανταγωνισμού θεωρήθηκαν παράγοντες «ενδυνάμωσης» των αποδεκτών ως πελατών/καταναλωτών, σε σχέση με τον (περισσότερο παθητικό) ρόλο στο κρατικομονοπωλικό καθεστώς (κεφ. 3.2.1). Η νέα αντίληψη ενσωματώθηκε χαρακτηριστικά στον τρόπο αντιμετώπισης του κοινού από τις ΔΕΚΟ ως πολιτική «στροφής στον πελάτη» (κεφ. 3.2.2). Οι αποδέκτες, υπό την ιδιότητα των πελατών/καταναλωτών, προσέλαβαν νέα χαρακτηριστικά (κεφ. 3.2.3), ενώ αναπροσδιορίστηκε αναλόγως το πλαίσιο των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των δύο πλευρών (κεφ. 3.2.4) και οι όροι παροχής των υπηρεσιών (κεφ. 3.2.5).

3.2.1 «Κυρίαρχοι» καταναλωτές και η υπόθεση της «ενδυνάμωσης»

Η επιχειρηματολογία και τα αναμενόμενα οφέλη της ιδιωτικοποίησης συνδέθηκαν, μεταξύ άλλων, με την αναβάθμιση του ρόλου των αποδεκτών των ΥΚΩ, υπόθεση η οποία εκφράστηκε ως ενδυνάμωση και κυριαρχία του καταναλωτή στην ανταγωνιστική αγορά. Η έννοια της «κυριαρχίας του καταναλωτή» (Hutt, 1940), παρότι εμφανίζει

μερικώς συνάφεια με αυτήν του «κυρίαρχου ψηφοφόρου» (πλουραλιστικό μοντέλο καθολικής ψηφοφορίας), στην προσέγγιση της αγοράς παραπέμπει σε μια ενδυναμωμένη (συγκριτικά) εκδοχή του υποκειμένου (Hirschman, 1982, σελ. 183-184). Η «κυριαρχία» του καταναλωτή απορρέει εν προκειμένω από την υπόθεση καθορισμού της παραγωγής βάσει της ζήτησης και όχι μέσω κεντρικού σχεδιασμού από το κράτος (Lindblom, 1977, σελ. 106· Σπανού, 2000, σελ. 453-457). Σε αντιδιαστολή με τον αποδυναμωμένο ρόλο των αποδεκτών στο σύστημα του μονομερούς (*εκ των άνω*) προσδιορισμού της προσφοράς των υπηρεσιών (κρατικό μονοπώλιο), στην ανταγωνιστική αγορά οι καταναλωτές θεωρείται ότι κατευθύνουν ελεύθερα τις λειτουργίες της ζήτησης, αναλόγως των ατομικών τους προτιμήσεων. Με αυτόν τον τρόπο, επιχειρείται να αμβλυνηθεί η ασυμμετρία ισχύος μεταξύ παρόχων-καταναλωτών, οδηγώντας στην *ενδυνάμωση* των τελευταίων, εκπεφρασμένη ως: επιλογή, αυτονομία, ατομικότητα, καλύτερη ανταπόκριση, λογοδοσία, βελτιωμένη ποιότητα, δυνατότητα «εξόδου», συμμετοχή, «έκφραση», διαπραγματεύση, πληροφόρηση, αναγνώριση της υποκειμενικότητας των αναγκών και δικαίωμα αποζημίωσης (Potter, 1988· Handler, 1996· Σπανού, 2000, σελ. 458 κ.επ.).

Στο πλαίσιο των δημόσιων πολιτικών, η ενδυνάμωση των χρηστών νοείται ως δυνατότητα επιρροής («*δύναμη*») επί της φύσης της υπηρεσίας, της ποσότητας και του προμηθευτή, προσεγγίζοντας τα άτομα ως ενεργούς παράγοντες των διαδικασιών διαμόρφωσης των αποφάσεων («*βασίλισσες*») και όχι ως παθητικούς αποδέκτες («*πιόνια*») (Le Grand, 2003, σελ. 74-75). Η εξισορρόπηση της (ανισοβαρούς) σχέσης ισχύος μεταξύ χρηστών και προμηθευτών περνάει μέσω δύο βασικών μηχανισμών: τη δυνατότητα (ατομικής ή συλλογικής) *έκφρασης* και τη δυνατότητα *εξόδου* (στο ίδιο, σελ. 82-84). Στο βαθμό που η δυνατότητα *εξόδου* θεωρείται ισχυρότερο μέσο από αυτήν της *έκφρασης* (Lane, 2000, σελ. 181-182), η ανταγωνιστική αγορά υπονοεί περισσότερη δύναμη για τα υποκείμενα του αντίστοιχου δικαιώματος από ό,τι η δημόσια διαχείριση (κρατικό μονοπώλιο).

Παράλληλα με την ελευθερία *εξόδου*, σημαντική είναι η έννοια της *επιλογής* μεταξύ εναλλακτικών υπηρεσιών και παρόχων (Le Grand and Bartlett, 1993, σελ. 15-18). Το περιγραφόμενο σχήμα έχει σαφή αναφορά σε οικονομικά φιλελεύθερες σχολές σκέψης, προβάλλοντας ως κεντρικό επιχείρημα ενδυνάμωσης του καταναλωτή την ελευθερία *επιλογής* και τη βελτίωση των τιμών και της ποιότητας των υπηρεσιών μέσω της λειτουργίας του ανταγωνισμού (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 23-24· Handler, 1996, σελ. 78). Στη βάση αυτών των υποθέσεων, η ιδιωτικοποίηση των ΥΚΩ, στο βαθμό που ενισχύει το στοιχείο του ανταγωνισμού, εμφανίζεται ως μηχανισμός ενδυνάμωσης των αποδεκτών.

3.2.2 Αγορά και αλλαγή νοοτροπίας στις ΔΕΚΟ: η «στροφή στον πελάτη»

Η απελευθέρωση των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας και η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ οδήγησε σε σημαντικές μεταβολές στον τρόπο προσέγγισης και αντιμετώπισης των αποδεκτών. Σε θεσμικό επίπεδο, σημείο αναφοράς αποτέλεσε ο Ν. 2414/1996, ο οποίος εισήγαγε μια νέα αντίληψη για τη σχέση των ΔΕΚΟ με τους καταναλωτές και το πολιτικό σύστημα (Σραπου 2008, σελ. 157). Με το νόμο αυτό καθιερώθηκαν οι *Χάρτες Υποχρέωσεων προς τους Καταναλωτές (ΧΥΚ)* και η κατάρτιση *δεικτών μέτρησης της ποιότητας* των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθιστώντας τις επιχειρήσεις υπεύθυνες απέναντι στο κοινό και συνδέοντας για πρώτη φορά με τρόπο σαφή τα δικαιώματα των αποδεκτών με συγκεκριμένες υποχρεώσεις και διαδικασίες διασφάλισης. Οι ΧΥΚ προέβλεπαν καθορισμένες δεσμεύσεις των ΔΕΚΟ έναντι των αποδεκτών και υποχρέωση αποζημίωσης σε περίπτωση μη-τήρησής τους. Την ίδια περίοδο, αντίστοιχες ενδείξεις αλλαγής νοοτροπίας εντοπίζονται στην πλευρά των επιχειρήσεων, οι οποίες θα μπορούσαν γενικώς να αποδοθούν ως πολιτική «στροφής στον πελάτη».

Π23. ΓΕΝΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΧΥΚ

1. Περιγραφή των τεχνικών χαρακτηριστικών της παρεχόμενης υπηρεσίας ή προϊόντος και των χρονικών ορίων εντός των οποίων παρέχονται.
2. Προσδιορισμός των χρονικών ορίων εντός των οποίων πρέπει να παρέχεται η υπηρεσία μετά την σχετική αίτηση του καταναλωτή και πρόβλεψη αποζημίωσης για την ενδεχομένη μη εμπρόθεσμη παροχή της υπηρεσίας.
3. Προσδιορισμός επαρκούς χρονικού ορίου εντός του οποίου ο καταναλωτής υποχρεούται να εκπληρώσει τις οικονομικές υποχρεώσεις προς την ΔΕΚΟ (λογαριασμοί), εφόσον πρόκειται για παροχή γενικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.
4. Περιγραφή των διαδικασιών πρόσβασης των καταναλωτών στις πληροφορίες που αφορούν την παρεχόμενη υπηρεσία.
5. Απλούστευση, στο μέτρο του δυνατού, των διοικητικών διαδικασιών.
6. Καθιέρωση, όπου δεν υπάρχουν, και ορθολογικοποίηση των υφιστάμενων διαδικασιών Επίλυσης Διαφορών μεταξύ ΔΕΚΟ και καταναλωτών.
7. Μέριμνα για τη διευκόλυνση εκπλήρωσης οικονομικών υποχρεώσεων σε οικονομικά αδύναμες ομάδες καταναλωτών με ιδιαίτερη έμφαση στους ηλικιωμένους, πολυτέκνους, άτομα με ειδικές ανάγκες κ. ο. κ.
8. Μέριμνα για τη συντήρηση και τον διαρκή εκσυγχρονισμό του εξοπλισμού και των μέσων με τα οποία παρέχονται οι υπηρεσίες.
9. Πρόβλεψη προτύπων ελέγχων και ενημέρωση μέσω ειδικών εντύπων για τα αποτελέσματα των τακτικών ελέγχων (π.χ. πληροφορίες για την συντήρηση του δικτύου ύδρευσης, των μέσων μαζικής μεταφοράς κ. ο. κ.).
10. Ειδική μέριμνα για την πρόσβαση στις παρεχόμενες υπηρεσίες όλων των ατόμων που έχουν ειδικές ανάγκες και εξαιτίας αυτών δυσκολεύονται στην πρόσβαση.

Τηλεπικοινωνίες

Ο στόχος της «*στροφής προς τον πελάτη*» αποτελούσε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 σημαντικό σημείο της στρατηγικής του ΟΤΕ,²³⁵ σηματοδοτώντας την υιοθέτηση ενός περισσότερο πελατοκεντρικού προσανατολισμού και την αλλαγή της εσωστρεφούς νοοτροπίας που διείπε τη μέχρι τότε λειτουργία του. Το 1993 θεσπίστηκαν για πρώτη φορά σε οργανωμένο πλαίσιο ρυθμίσεις οι οποίες αφορούσαν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, τη μέτρηση των αποτελεσμάτων και εν γένει τις σχέσεις του Οργανισμού με τους καταναλωτές, όπως οι δείκτες εξυπηρέτησης και αποτελεσματικότητας και οι εκθέσεις ποιότητας υπηρεσιών. Σχεδιάστηκαν επίσης προγράμματα ενημέρωσης των υπαλλήλων, συστήματα μέτρησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και στόχοι βελτίωσης (1995).²³⁶ Παρότι η προσέγγιση στο πλαίσιο αυτών των πρωτοβουλιών παρέπεμπε σε έναν τεχνικό κατά βάση προσδιορισμό της ποιότητας, η αλλαγή είναι σημαντική, δεδομένου ότι προηγήθηκε της (επικείμενης) ιδιωτικοποίησης. Ιδιαίτερη σημασία έχουν επίσης δύο ρυθμίσεις, οι οποίες εξειδίκευσαν και συστηματοποίησαν τις σχέσεις του Οργανισμού με τους αποδέκτες: ο *Χάρτης Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές* (1994) και ο *Κώδικας Δεοντολογίας Άσκησης Τηλεπικοινωνιακών Δραστηριοτήτων* (1995).

Η μετοχοποίηση του ΟΤΕ (1996) και η πλήρης απελευθέρωση της τηλεπικοινωνιακής αγοράς (2001) διέδρυναν και ενίσχυσαν τις δράσεις *στροφής στον πελάτη*. Η πρώτη διάθεση μετοχών στο Χρηματιστήριο (1996) συνοδεύτηκε από αναφορές στη μετατροπή του χαρακτήρα του ΟΤΕ σε «...*εμπορικό Οργανισμό, με κύριο στόχο την ικανοποίηση του πελάτη*»²³⁷ και δύο χρόνια αργότερα τέθηκε σε εφαρμογή μια «*επιθετική εκστρατεία μάρκετινγκ*» προς το κοινό.²³⁸ Η εστίαση στον πελάτη μέσω διαφοροποιημένων και βελτιωμένων ποιοτικά προϊόντων αποτελεί έκτοτε (και εντείνεται από το 2001 που απελευθερώνεται η αγορά) κρίσιμο πεδίο της στρατηγικής του Οργανισμού, ο οποίος προσανατολίζεται σε προσπάθειες ανάκτησης και ενίσχυσης της εμπιστοσύνης και της εκτίμησης των πελατών. Συναρτήσει των εισαγωγικών παρατηρήσεων περί «*ενδυνάμωσης*» των καταναλωτών, στο πλαίσιο της ανταγωνιστικής αγοράς των τηλεπικοινωνιών, εντοπίζεται ο συναφής όρος της «*ισχυροποίησης*» της θέσης των αποδεκτών.²³⁹

Ηλεκτρική ενέργεια

Η μετατροπή της ΔΕΗ σε ΑΕ και η εισαγωγή της στο ΧΑ τοποθέτησε μεταξύ άλλων το στόχο του «*προσανατολισμού στον πελάτη*» στο επίκεντρο των οργανωτικών

235. Βλ. π.χ. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «*Οργάνωση και Λειτουργία του ΟΤΕ*» (Ν.2257/1994) Πεπραγμένα 1994, σελ. 5-6, 41· ΟΤΕ (1995), Επιχειρησιακό Σχέδιο 1996-2000.

236. ΟΤΕ (1995), *Σχέδιο οργανωτικού και διοικητικού εκσυγχρονισμού*, ΟΤΕ ΑΕ, Δ/ση Οργάνωσης.

237. Πεπραγμένα ΟΤΕ 1996, σελ. 5.

238. Πεπραγμένα ΟΤΕ 1998, σελ. 23· Προσωπικές συνεντεύξεις.

239. Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2003, σελ. 7· Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2004, σελ. 188.

αναπροσαρμογών. Η ανάγκη διατήρησης και προσέλκυσης πελατείας εν όψει της απελευθέρωσης της αγοράς έθεσε το ζήτημα της βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών και της ποιότητας και κυρίως κατέστησε σαφή την ανάγκη αλλαγής του τρόπου αντιμετώπισης των αποδεκτών. Ο βαθμός ανάπτυξης και διείσδυσης αντίστοιχων πρωτοβουλιών παραμένει σχετικά χαμηλός, ιδίως ως προς το σκέλος των οικιακών καταναλωτών, απέναντι στους οποίους η σχέση παραμένει εν πολλοίς μονοπωλιακή και σαφώς ασύμμετρη σε όρους ισχύος των δύο μερών. Ωστόσο, η τρέχουσα τάση δείχνει τη σταδιακή μεταστροφή του εσωστρεφούς χαρακτήρα της επιχείρησης και τη δυναμική απόδοσης μεγαλύτερης έμφασης στους αποδέκτες των υπηρεσιών, στους οποίους αρχίζουν σταδιακά να δίνονται κίνητρα για την παραμονή στην εταιρεία.

Υδρευση

Η «πελατοκεντρική στροφή» της ΕΥΔΑΠ από την εισαγωγή της Εταιρείας στο ΧΑ (2001) διαφέρει από τα αντίστοιχα δεδομένα του ΟΤΕ και της ΔΕΗ, καθώς δεν υφίστατο η εξωτερική πίεση της απελευθέρωσης της αγοράς. Η προσέγγιση δεν είχε επιθετικό χαρακτήρα, αλλά η έμφαση δόθηκε κυρίως σε θέματα ενημέρωσης και εξυπηρέτησης των πελατών.²⁴⁰ Σε επίπεδο τυπικών (εταιρικών) ανακοινώσεων, η ΕΥΔΑΠ συνέδεσε την «πελατοκεντρική αντίληψη», με την προσπάθεια «αναβάθμισης και βελτίωσης της ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών για την μεγιστοποίηση του βαθμού ικανοποίησης των πελατών και καταναλωτών».²⁴¹ Ο κυρίαρχος στόχος αυτής της αντίληψης συνοψίστηκε στο τρίπτυχο *εξυπηρέτηση, ικανοποίηση, πιστότητα*.²⁴² Οι σχετικές δράσεις αφορούσαν ενδεικτικά την αναδιοργάνωση των (11) περιφερειακών κέντρων και τη μετατροπή τους σε καταστήματα μιας στάσης (*one stop shops*), την παροχή δυνατοτήτων ηλεκτρονικής ενημέρωσης και εξυπηρέτησης, την αναβάθμιση του τηλεφωνικού κέντρου εξυπηρέτησης (1022), την κατάρτιση του Εγχειριδίου Εξυπηρέτησης των καταναλωτών, κ.ά.

3.2.3 Χαρακτηριστικά των αποδεκτών

Η απομάκρυνση από το κρατικομονοπωλιακό μοντέλο οργάνωσης των ΥΚΩ και η ενίσχυση του στοιχείου της αγοράς οδήγησε στην αναθεώρηση του χαρακτήρα της συναλλαγής μεταξύ ΔΕΚΟ και πολιτών και στην εξειδίκευση των όρων παροχής των υπηρεσιών. Στο νέο πλαίσιο, οι αποδέκτες απομακρύνονται από το (θεωρητικό) μοντέλο του «χρήστη» και ενσωματώνουν σταδιακά τα χαρακτηριστικά του «πελάτη/καταναλωτή» (α). Ωστόσο, η αντιπαραβολή των στοιχείων του ιδεοτύπου με τα δεδομένα των

240. Προσωπικές συνεντεύξεις.

241. Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο ΕΥΔΑΠ 2001 (κεφ. 9, 9), Επιστολή Προέδρου ΔΣ και Διευθύνοντος Συμβούλου ΕΥΔΑΠ σε Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο ΕΥΔΑΠ 2001.

242. Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο ΕΥΔΑΠ 2004, σελ. 36.

υπό μελέτη τομέων καταδεικνύει αποκλίσεις από τις προδιαγραφές του θεωρητικού υποδείγματος (β).

α. Το θεωρητικό υπόδειγμα: οι αποδέκτες ως «πελάτες/καταναλωτές»

Οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης στους τομείς των ΥΚΩ και η στροφή στην αγορά και τον ανταγωνισμό σηματοδοτούν μια σημαντική αλλαγή όσον αφορά τον τρόπο προσέγγισης των αποδεκτών και της σχέσης κράτους – πολιτών (Pierre, 1995· Debouy, 1996· Jeannot, 1997α· Warin, 1997· Amar, 2001). Συνεπεία των συντελούμενων μετασηματισμών μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, οι αποδέκτες των ΥΚΩ νοούνται πλέον κυρίως ως *πελάτες/καταναλωτές* (οικονομική/εμπορική σχέση) παρά ως *χρήστες* (πολιτική σχέση) (Levine and Fisher, 1984, σελ. 180· Ernst, 1994, Wright, 1994α, σελ. 5-6· Kessedjian and Dion, 1995· Jeannot, 1998· Nicinsky, 2001). Η μεταβολή του υποδείγματος αναφοράς υποδηλώνει αντίστοιχες αναπροσαρμογές σε επίπεδο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, δυνατοτήτων δράσης (επιλογή, έξοδος, έκφραση), απαιτήσεων ποιότητας υπηρεσιών, ανταπόκρισης και επικοινωνίας.

Η έννοια του «πελάτη», παραπέμπει σε ένα μοντέλο σχέσεων που το απρόσωπο στοιχείο φαίνεται να υποχωρεί, καθώς η έμφαση αποδίδεται στην εξατομικευμένη ανταπόκριση και στην ποιότητα των υπηρεσιών (Quin, 1997· Σπανού, 2000, σελ. 445 κ.επ.· Nicinsky, 2001, σελ. 54-61). Η πελατειακή σχέση τοποθετεί εν προκειμένω την επικοινωνία των δύο μερών (αποδέκτες-πάροχοι) σε πιο άμεση βάση και ενισχύει τα αγοραία-εμπορικά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών και των όρων παροχής (Jeannot 1998). Υπό αυτήν την οπτική, η ιδιωτικοποίηση φαίνεται ότι οδηγεί στην αναθεώρηση του ρόλου του αποδέκτη ως οικονομικού δρώντα και, μέσω της εστίασης στη βελτίωση της ποιότητας και της (εξατομικευμένης) ανταπόκρισης, στην ενίσχυση του στοιχείου της «ατομικότητας» (Jeannot, 1998· Σπανού, 2000, σελ. 453 κ.επ.). Η δυνατότητα της *επιλογής* αποτελεί κεντρικό σημείο της προσέγγισης των αποδεκτών ως πελατών (Jeannot, 1998· Σπανού, 2000, σελ. 458-463) και προϋπόθεση διασφάλισης της προσαρμογής της προσφοράς στις ανάγκες και τις προτιμήσεις των τελευταίων.

Στην ίδια κατεύθυνση, η θεώρηση των αποδεκτών ως «καταναλωτών», διεύρυνε και εξειδίκευσε την αλλαγή υποδείγματος, ενισχύοντας παράλληλα την ιδέα της προστασίας των ατόμων απέναντι στους παρόχους (Jeannot, 2007, σελ. 38). Στο πλαίσιο αυτό, το σχήμα της μονομερούς υπαγωγής των αποδεκτών στα προκαθορισμένα χαρακτηριστικά των υπηρεσιών και των όρων παροχής αποδυναμώνεται, καθώς ο καταναλωτής θεωρείται ότι μετακινείται στον αποφασιστικό πόλο, προσαρμόζοντας τη δράση των παρόχων στις αναμονές και τις επιθυμίες του (Amar, 2001, σελ. 79, 95 κ.επ.). Ως εκ τούτου, η έμφαση μετατίθεται από την πλευρά της προσφοράς στην πλευρά της ζήτησης, η οποία δεν διαμορφώνεται πλέον μέσω συλλογικών (πολιτικών) διαδικασιών σε κεντρικό επίπεδο, αλλά τα ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών προκύπτουν μέσω της χρήσης εξειδικευμένων τεχνικών του ιδιωτικού τομέα (Σπανού, 2000,

σελ. 453-457· Nicinsky, 2001, σελ. 57).

Εν κατακλείδι, το μοντέλο του *πελάτη/καταναλωτή* τείνει να προβάλλει συνολικά μια ενδυναμωμένη, περισσότερο ενεργή και εξατομικευμένη εκδοχή αποδέκτη σε σχέση με το υπόδειγμα του *χρήστη*. Ωστόσο, πέραν των εγγενών ασαφειών και αντιφάσεων (Σπανού, 2000, σελ. 476 κ.επ.), η εφαρμογή του στο ειδικότερο πλαίσιο των τομέων κοινής ωφέλειας εγείρει ζήτημα συμβατότητας με τη λογική και τις προδιαγραφές των κοινωφελών υπηρεσιών, ζήτημα στο οποίο γίνεται ειδικότερη αναφορά στη συνέχεια.

β. Πλαίσιο εφαρμογής: ορολογία και νοηματοδότηση

Οι κανονιστικές προδιαγραφές του *πελάτη/καταναλωτή* προσλαμβάνουν διαφορετική απόδοση και περιεχόμενο στα επιμέρους επίπεδα σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών για τις ΥΚΩ. Η νοηματοδότηση των αποδεκτών στα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης ποικίλλει περαιτέρω μεταξύ των εμπλεκόμενων θεσμών καθώς επίσης αναλόγως των εργαλείων και μηχανισμών εφαρμογής.

Ευρωπαϊκό επίπεδο (ΥΓΟΣ)

Ο *καταναλωτής* αποτελεί το κυρίαρχο υπόδειγμα αναφοράς στο ευρωπαϊκό επίπεδο των ΥΓΟΣ (Claireau and Rodrigues, 1994, σελ. 103-104· Jeannot, 1998· Nicinsky, 2001). Ωστόσο, η χρήση των διατυπώσεων στα επίσημα κείμενα αντανάκλα σχετική έλλειψη ενιαίου προσανατολισμού. Τα κείμενα Επικοινωνίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (1996, 2000, 2006) και η Πράσινη και η Λευκή Βίβλος για τις ΥΓΟΣ (2003, 2004), αναφέρονται γενικώς στους «*ευρωπαίους πολίτες*» και στο «*κοινό*» (*public*), κυρίως δε σε «*χρήστες*» και «*καταναλωτές*». Στο πλαίσιο των ερευνών σφυγμομέτρησης της ικανοποίησης των αποδεκτών των ΥΓΟΣ, η ορολογία μεταβαίνει από τον αμήχανο συνδυασμό «*πολιτών – καταναλωτών*» (Eurobaromètre 47, 1997) στο γενικότερο τίτλο των «*Ευρωπαίων*» (Eurobaromètre 53, 2000) και τελικώς στους «*καταναλωτές*», όρος που τείνει να καθιερωθεί και υιοθετείται στις τρεις επόμενες εκθέσεις του Ευρωβαρομέτρου (Eurobarometer 58, 2002· Special Eurobarometer 219, 2004· Special Eurobarometer 252, 2006) και στα πιο πρόσφατα Consumer Scoreboards (2010-2013). Στο ενσωματωμένο πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισαβόνας για τις ΥΓΟΣ (2007) επιλέγεται ο όρος «*χρήστες*» (*users*), ενώ στις Οδηγίες ανά τομέα²⁴³ εμφανίζονται παράλληλα και σε σχετικώς ίδια έκταση οι όροι «*χρήστες*» και «*καταναλωτές*».

Τηλεπικοινωνίες

Σε επίπεδο ΕΕ παρατηρείται σχετική αμφισημία και παράλληλη, συχνά χωρίς εμφανή κριτήρια διάκρισης, χρήση διαφορετικών όρων: *καταναλωτές*, *τελικοί καταναλωτές*, *χρήστες*, *συνδρομητές*, *κοινό*, *πολίτες* (Nihoul, 2006, σελ. 186-199). Στο εθνικό πλαίσιο,

243. 2002/22/EC, 2003/54/EC, 2009/136/EC.

οι αποδέκτες αναφέρονται ως «(τελικοί) χρήστες», «συνδρομητές», «(οικιακοί/τελικοί) πελάτες», «καταναλωτές» και «κοινό».²⁴⁴ Το κριτήριο διάκρισης διαφοροποιείται αναλόγως του τρόπου χρήσης των παρεχόμενων υπηρεσιών και του φορέα έκδοσης των ρυθμίσεων. Σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πλαίσιο, ο «χρήστης» αποτελεί ευρύτερη του «καταναλωτή» έννοια.²⁴⁵ Η πρώτη αντιστοιχεί σε οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο χρησιμοποιεί ή αιτείται την παροχή των σχετικών υπηρεσιών, ενώ η δεύτερη σε φυσικά μόνο πρόσωπα εκτός εμπορικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Ο «συνδρομητής» αποτυπώνει την τεχνική πλευρά της σχέσης, καθώς αναφέρεται σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει συνάψει σύμβαση παροχής τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών με αντίστοιχο φορέα. «Τελικός χρήστης» είναι ο χρήστης που δεν παρέχει δίκτυα ή υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών στο κοινό. Το «κοινό» (*public*), τέλος, αναφέρεται στα πρόσωπα που ανήκουν σε μια δεδομένη γεωγραφική περιφέρεια.²⁴⁶

Στο εγχώριο πλαίσιο, η πορεία μεταβολής των χαρακτηριστικών των αποδεκτών αποτυπώνεται κατ'αρχάς στις Ετήσιες Εκθέσεις και στα Επιχειρησιακά Σχέδια του ΟΤΕ. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, ο επικρατών όρος «συνδρομητής» αντικαταστάθηκε από αυτόν του «πελάτη» και από το 2006 χρησιμοποιείται παράλληλα ο όρος «καταναλωτής». Η μετατροπή του *συνδρομητή* σε *πελάτη* έλαβε χώρα εντός του Οργανισμού εν είδει «καμπάνιας» και θεωρήθηκε σημαντική αλλαγή.²⁴⁷ Σε επίπεδο θεσμών προστασίας, η υπαγωγή της αρμοδιότητας διαμεσολάβησης μεταξύ του ΟΤΕ και των πελατών του στο Συνήγορο του Καταναλωτή (μέχρι το 2004 τις υποθέσεις διαχειριζόταν ο Συνήγορος του Πολίτη), αντανακλά επίσης την προτεινόμενη -όχι μόνο σημειολογική- αλλαγή υποδείγματος όσον αφορά τα χαρακτηριστικά των αποδεκτών. Ως «καταναλωτές» προσεγγίζει τέλος τους αποδέκτες και η εθνική Ρυθμιστική Αρχή²⁴⁸ (ΕΕΤΤ).

Ηλεκτρική Ενέργεια

Στις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας, οι αποδέκτες αντιμετωπίζονται ως «πελάτες», (οικιακοί/τελικοί), «χρήστες»/«πελάτες» και «καταναλωτές».²⁴⁹ Από την πλευρά της ΔΕΗ, η συνήθης αναφορά απευθύνεται κατά κανόνα σε *πελάτες* και ως κατηγορία χρήσης σε «οικιακούς καταναλωτές». Σε επίπεδο ρυθμιστικής λειτουργίας, οι αποδέκτες νοούνται

244. Αναλυτικά για τις πηγές και την κατανομή των όρων στα θεσμικά και ρυθμιστικά κείμενα, βλ. Λαμπροπούλου 2011: μέρος Β', κεφ. 3.2.3.2. (με συμπληρώσεις Ν.4070/2012).

245. Βλ. άρθρ. 2, Οδηγία 2002/21/ΕΚ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (7.3.2002) (Οδηγία πλαίσιο).

246. Βλ. και Νιηού, 2006, σελ. 194-195.

247. Προσωπικές συνεντεύξεις.

248. Βλ. π.χ. Κώδικα δεοντολογίας για την παροχή ηλεκτρονικών επικοινωνιών στους καταναλωτές, ανακοινώσεις ΕΕΤΤ, ιστοσελίδα ΕΕΤΤ, κ.λπ.

249. Αναλυτικά για τις πηγές και την κατανομή των όρων στα θεσμικά και ρυθμιστικά κείμενα, βλ. Λαμπροπούλου, 2011 *ό.π.*

ως «καταναλωτές» στο πλαίσιο της αγοράς,²⁵⁰ αλλά και ως «πολίτες» στο πλαίσιο των σχέσεων με τη Ρυθμιστική Αρχή²⁵¹ (ΡΑΕ). Το δικαίωμα επιλογής προμηθευτή εξειδικεύει την πρώτη έννοια σε «επιλέγοντες/επιλέξιμους πελάτες», ενώ ο όρος «χρήστης» φαίνεται να εστιάζει κυρίως στους όρους πρόσβασης και χρήσης του δικτύου (παραγωγοί-πάροχοι ηλεκτρικής ενέργειας) και όχι τόσο στους τελικούς καταναλωτές.²⁵²

Υδρευση

Στον τομέα των υπηρεσιών ύδρευσης, το νομικό πλαίσιο και τα Ενημερωτικά Δελτία της ΕΥΔΑΠ αναφέρονται στους αποδέκτες κυρίως ως «καταναλωτές» ή «πελάτες» και σε μικρότερη έκταση ως «χρήστες». Με κριτήριο τα τεχνικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας παροχής των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης, ο αποδέκτης αναφέρεται αντιστοίχως ως «υδρευόμενος»²⁵³ ή «υδρευόμενος – καταναλωτής»²⁵⁴ στην πρώτη περίπτωση και ως «κύριος ακινήτου»²⁵⁵ στη δεύτερη.

3.2.4 Βασικές αρχές, δικαιώματα και υποχρεώσεις

Η απελευθέρωση των τομέων των ΥΚΩ και ο επακόλουθος αναπροσδιορισμός των αρμοδιοτήτων του κράτους και της αγοράς εντός αυτών οδήγησε στην αναθεώρηση των δικαιωμάτων των αποδεκτών και των αντίστοιχων υποχρεώσεων των παρόχων. Παράλληλα, η επίδραση εξωγενών παραγόντων (τεχνολογία, οικονομική ανάπτυξη, εισοδηματικές ανακατατάξεις), ιδίως στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, μετέβαλε το πλαίσιο των αναγκών στις οποίες ανταποκρίνονται τα σχετικά δικαιώματα. Το νέο πρότυπο χαρακτηρίζεται από την ενίσχυση των χαρακτηριστικών του *οικονομικού δρώντα-καταναλωτή* και των δικαιωμάτων που απορρέουν από τη λειτουργία της ανταγωνιστικής αγοράς.

Υπό αυτήν την οπτική, η ιδιωτικοποίηση οδήγησε στην επαναστάθμιση των τριών στοιχείων της ιδιότητας του πολίτη (Marshall and Bottomore, 1950), υπέρ της ατομικής διάστασης και ειδικότερα μιας οικονομικά προσανατολισμένης εκδοχής της. Ο *κοινωνικός και πολιτικός* χαρακτήρας των δικαιωμάτων των αποδεκτών διατηρήθηκε σε επίπεδο γενικών προβλέψεων «γενικού/δημόσιου συμφέροντος», ενώ η εξέλιξη των τεχνολογικών μέσων συνοδεύτηκε από την ανάδυση νέων αξιώσεων, όπως τα *δικαιώματα νέας/*

250. Βλ. την αντίστοιχη δομή της ΡΑΕ (Μονάδα Προστασίας Καταναλωτών και Περιβάλλοντος), ΠΔ 139/2001.

251. ΠΔ 139/2001, άρθ. 10, παρ. 3β.

252. Οδηγίες 2003/54/ΕΚ 2009/73/ΕΚ N.3426/2005 N.4001/2011.

253. ΥΑ Δ6/1300/2001 (Κανονισμός λειτουργίας του δικτύου ύδρευσης της ΕΥΔΑΠ ΑΕ).

254. ΥΑ Δ6/1300/2001 (Κανονισμός λειτουργίας του δικτύου ύδρευσης της ΕΥΔΑΠ ΑΕ, άρθρ. 1.5).

255. ΥΑ Δ16γ/010/178/Γ/2009 (Κανονισμός λειτουργίας Δικτύου Αποχέτευσης της ΕΥΔΑΠ ΑΕ).

*τέταρτη γενιά*²⁵⁶. Οι εν λόγω μεταβολές είχαν ως αποτέλεσμα τον εμπλουτισμό και τη μερική αναθεώρηση των δικαιωμάτων των αποδεκτών των ΥΚΩ (α), ενώ παράλληλα οδήγησαν στη διεύρυνση και στην ποιοτική διαφοροποίηση των αντίστοιχων θεσμών κατοχύρωσης και προστασίας (β).

α. Τυπικές προβλέψεις

Το πλαίσιο των δικαιωμάτων των αποδεκτών και των αντίστοιχων υποχρεώσεων των παρόχων συνδυάζει ρυθμίσεις με νομική, πολιτικοδιοικητική και οικονομική αναφορά. Η νομική αποτύπωση των ρυθμίσεων αποτελεί την αφητηρία διαμόρφωσης και προσδιορισμού των τυπικών και των ουσιαστικών κανόνων της σχέσης των δύο μερών. Ωστόσο, η θεώρηση του ζητήματος δεν εξαντλείται στη νομική του διάσταση. Οι *κοινωνικές* και *πολιτικές* πτυχές της σχέσης καταναλωτών-επιχειρήσεων αποτελούν μια σημαντική πλευρά των σχετικών προεκτάσεων, με διαφορετική όμως (και ενδεχομένως λιγότερο σαφή) βάση κατοχύρωσης. Οι *οικονομικές* πτυχές προσθέτουν επίσης στη δέσμη των νομικών ρυθμίσεων ορισμένα στοιχεία που ενώ δεν διασφαλίζονται σε τυπικό επίπεδο, υφίστανται εντούτοις σε ένα ευρύτερο πλαίσιο «δυναμικής αξιοποίησης», όπως η δυνατότητα επιλογής και αλλαγής/αποχώρησης. Στο βαθμό ωστόσο που, με έμμεσο τρόπο, αναγνωρίζονται από τα επίσημα όργανα προστασίας, κρίνεται σκόπιμο να περιληφθούν στο παρόν κεφάλαιο, αποδίδοντας στην έννοια των δικαιωμάτων ευρύτερο περιεχόμενο, ως παράλληλα συμφέροντα και δυνατότητες.

Στη βάση αυτής της διάκρισης, το ζήτημα των δικαιωμάτων των αποδεκτών αναπτύσσεται στη συνέχεια κατά τρόπο συνδυαστικό, με αναφορά τις διαφορετικές διαστάσεις των αποδεκτών ως καταναλωτών, οικονομικών δρώντων, χρηστών κοινωφελών υπηρεσιών και μελών της πολιτικής κοινωνίας και των επιχειρήσεων ως μονάδων της ανταγωνιστικής αγοράς, παραγωγικών μηχανισμών και παρόχων ΥΚΩ. Ο προτεινόμενος διαχωρισμός προσεγγίζει τα δικαιώματα συναρτήσει της κοινωνικής-πολιτικής τους διάστασης (*καθολική πρόσβαση, ισότητα, κοινωνική δικαιοσύνη, συμμετοχή-διαβούλευση, κ.λπ.*) και της (μικρο)οικονομικής-αγοραίας διάστασης (*επιλογή, τιμή, ποιότητα, πληροφόρηση, εξυπηρέτηση, αποζημίωση, κ.λπ.*), κατ' αναλογία με το μεθοδολογικό σχήμα που διέπει την προβληματική του παρόντος βιβλίου (βλ. Εισαγωγή).

Θεσμικό πλαίσιο

Στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, οι ΥΚΩ δεν αντιστοιχούν σε κάποια ειδική κατηγορία, όπως οι Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος στο επίπεδο της ΕΕ. Παρότι ωστόσο δεν προβλέπονται ρητώς ειδικά δικαιώματα ή προϋποθέσεις προστασίας των αποδεκτών των ΥΚΩ ως διακριτού συνόλου, προκύπτει εμμέσως μια δέσμη ρυθμίσεων, οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα γενικό πλαίσιο «δικαιωμάτων υπέρ

256. Η κατηγορία αυτή αφορά κυρίως τα δικαιώματα του *απορρήτου των επικοινωνιών* και της *προστασίας των προσωπικών δεδομένων*.

του αποδέκτη της κοινής ωφέλειας» τα οποία αφορούν (Δελλής, 2008β, σελ. 290 κ.επ.): την ποιότητα των υπηρεσιών, τη διαφάνεια, την ισότιμη μεταχείριση, την προσιτότητα των τιμών, τη συμμετοχή, την πληροφόρηση, τους όρους αποζημίωσης, την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ωστόσο, η εξειδίκευση και η κατοχύρωση των εν λόγω αρχών στην πράξη παραμένει μάλλον ασαφής.

Σε επίπεδο θεσμικών προβλέψεων, η πρώτη οργανωμένη προσπάθεια ολοκληρωμένης και ενιαίας προσέγγισης των δικαιωμάτων των αποδεκτών των ΥΚΩ έγινε μέσω του Ν.2414/1996, ο οποίος, μεταξύ άλλων, καθιέρωσε τους *Χάρτες Υποχρέωσεων προς τους Καταναλωτές* (ΧΥΚ). Το 2005 ωστόσο, δεν περιλήφθηκε αντίστοιχη ρύθμιση στο Ν. 3429, ο οποίος αντικατέστησε το Ν. 2414, παρά μόνο ως προς την υποχρέωση κατάρτισης των ΧΥΚ, αποδυναμώνοντας την προοπτική διαμόρφωσης ενός ευρύτερου πλαισίου δικαιωμάτων αναφοράς για τις ΥΚΩ. Μια πιο συγκροτημένη εικόνα εμφανίζεται στο επίπεδο των διατάξεων περί προστασίας των καταναλωτών, στις οποίες υπάγονται οι αποδέκτες των ΥΚΩ. Ωστόσο, οι σχετικές ρυθμίσεις αφορούν το σύνολο των εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών και όχι συγκεκριμένα τις ΥΚΩ, οι οποίες εμφανίζουν σημαντικές ιδιαιτερότητες σε σύγκριση με τα αμιγώς αγοραία (εμπορικά) προϊόντα. Τέλος, σε επίπεδο κανόνων λειτουργίας και διαδικαστικών δικαιωμάτων, η έξοδος των ΔΕΚΟ από το δημόσιο τομέα αποσυνέδεσε τις αρχές λειτουργίας των επιχειρήσεων από ορισμένους (διοικητικούς) κανόνες που συνεπαγόταν η κρατική ιδιοκτησία και στους οποίους υπόκειται υποχρεωτικά η δράση των δημόσιων φορέων.

Εξειδίκευση: Δικαιώματα, συμφέροντα και δυνατότητες

Τηλεπικοινωνίες

Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, οι γενικές προβλέψεις περιλαμβάνουν μια δέσμη *αντικειμενικών, διαφανών, αμερόληπτων* και *αναλογικών* αρχών ρύθμισης, όπως η κανονιστική σταθερότητα, η μη-διάκριση, η διασφάλιση ανταγωνιστικών συνθηκών προς όφελος των καταναλωτών, η προώθηση επενδύσεων και καινοτομιών και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών.²⁵⁷ Σε επίπεδο αρχών παροχής, προβλέπονται ειδικότερα η *προστασία* του καταναλωτή, η *διαφάνεια* και η *αμεροληψία*.²⁵⁸ Τα βασικά δικαιώματα απορρέουν κυρίως από το πλαίσιο της Καθολικής Υπηρεσίας, η οποία ήδη έχει περιγραφεί, και από ειδικότερες ρυθμίσεις ως προς τους όρους ενημέρωσης και πληροφόρησης των καταναλωτών, την ποιότητα της υπηρεσίας, τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ παρόχων και υπηρεσιών, προεπιλογής φορέα, προσωπικού αριθμού, την υποχρέωση των επιχειρήσεων για την παροχή συγκεκριμένης ανάλυσης των χρεώσεων στους λογαριασμούς των καταναλωτών, το δικαίωμα φορητότητας αριθμού κ.α.²⁵⁹

257. Ν. 4070/2012, άρθ. 3, παρ. 2.

258. Βλ. άρθρ. 3 Κώδικα δεοντολογίας για την παροχή ηλεκτρονικών επικοινωνιών στους καταναλωτές (ΦΕΚ1505/Β/30.07.2008).

259. 2002/22/ EC και 2009/136/EC (Παραρτήματα) EETT – Κώδικας Δεοντολογίας για την παροχή υπη-

**Π24. ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΕΛΙΚΩΝ
ΧΡΗΣΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ**

Σύμβαση

Διαφάνεια και δημοσίευση πληροφοριών

Ποιότητα υπηρεσιών

Διαθεσιμότητα υπηρεσιών (ακεραιότητα δικτύου)

Εξασφάλιση ισοτιμίας στην πρόσβαση και τις επιλογές για τελικούς χρήστες με αναπηρία

Υπηρεσίες πληροφοριών τηλεφωνικού καταλόγου

Υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης-ενιαίος ευρωπαϊκός αριθμός κλήσης έκτακτης ανάγκης

Ευρωπαϊκοί τηλεφωνικοί κωδικοί πρόσβασης

Εναρμονισμένοι αριθμοί για εναρμονισμένες υπηρεσίες κοινωνικού ενδιαφέροντος, (+ ανοικτή τηλεφωνική γραμμή για αγνοούμενα παιδιά)

Πρόσβαση σε αριθμούς και υπηρεσίες

Πρόσθετες ευκολίες

Διευκόλυνση αλλαγής παρόχου (φορητότητα αριθμού)

Υποχρεώσεις «μεταφοράς σήματος»

*Πηγή: Οδηγίες 2002/22/ EC, 2009/136/EC
Κώδικας Δεοντολογίας EETT*

Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των τελικών χρηστών προσεγγίζονται σε ενιαίο πλαίσιο, συναρτήσκει των προδιαγραφών των υπηρεσιών και των διαδικασιών παροχής.²⁶⁰ Οι όροι ρύθμισης των σχέσεων και των συναλλαγών μεταξύ επιχειρήσεων και αποδεκτών συμπληρώνονται σε υψηλότερο βαθμό εξειδίκευσης μέσω των Κωδίκων Δεοντολογίας, του Τηλεφωνικού Κανονισμού και των (ατομικών) συμβάσεων και διέπονται τυπικά από τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Τέλος, εκτός των δικαιωμάτων τα οποία συνδέονται με την υπηρεσία αυτή καθ'εαυτήν, στην πρώτη φάση της απελευθέρωσης προβλέφθηκαν μια δέσμη επιμέρους δικαιωμάτων κατά βάση διαδικαστικής ή τεχνικής φύσης,²⁶¹ προϋποθέσεις διακοπής

ρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών στους καταναλωτές (2008).

260. Αυτά αφορούν επιγραμματικά τα εξής στοιχεία: τις συμβάσεις, τη διαφάνεια-δημοσίευση των πληροφοριών, την ποιότητα και διαθεσιμότητα των υπηρεσιών, τη διευκόλυνση αλλαγής παρόχου, τις υπηρεσίες πληροφοριών καταλόγου, τον ευρωπαϊκό αριθμό κλήσης έκτακτης ανάγκης και τους κωδικούς πρόσβασης, την πρόσβαση σε μη γεωγραφικούς αριθμούς, τη μεταφορά σήματος και την παροχή πρόσθετων ευκολιών (τονική επιλογή/DTMF, αναγνώριση καλούσας γραμμής) (βλ. Οδηγία 2002/22/ΕΚ, κεφ. IV' Οδηγία 2009/136/EC' N. 3431/2006, άρθρ. 56-59 και Παράρτημα IV' N. 4070/2012, άρθρ.65-73).

261. Αυτά αφορούν αναλυτικά: α.) το δικαίωμα σύνδεσης με τα δημόσια τηλεπικοινωνιακά δίκτυα σε εύλογο χρονικό, β.) το δικαίωμα ακώλυτης και ποιοτικής χρήσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, γ.) το δι-

της παροχής των υπηρεσιών και υποχρεώσεις αποζημίωσης των καταναλωτών.²⁶²

Ηλεκτρική ενέργεια

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, οι επιχειρήσεις οφείλουν κατ'αρχήν να τηρούν τις αρχές της *ίσης μεταχείρισης* και της *μη-διάκρισης* (καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων), καθώς επίσης τις υποχρεώσεις που σχετίζονται με τις δραστηριότητες παροχής των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας».²⁶³ Από την ενσωμάτωση της 3ης δέσμης μέτρων για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (Ν. 4001/2011), το κέντρο βάρους μετατοπίστηκε σαφώς στην πλευρά της ζήτησης, καθώς ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στη διασφάλιση του δικαιώματος ελεύθερης επιλογής προμηθευτή και στους όρους πληροφόρησης και ενημέρωσης των καταναλωτών (διαφάνεια). Η προσέγγιση των αποδεκτών γίνεται με «στοχευμένο» τρόπο,²⁶⁴ λαμβάνοντας μέριμνα για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (δυνατότητα ένταξης στην κατηγορία των ευάλωτων πελατών), την πρόσβαση στην Υπηρεσία Τελευταίου Καταφυγίου και την παροχή Καθολικής Υπηρεσίας.²⁶⁵ Τα δικαιώματα και το πλαίσιο προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών αφορούν επιγραμματικά τις τιμές, τους όρους προμήθειας, τη δυνατότητα αλλαγής προμηθευτή, την ασφάλεια εφοδιασμού, την τακτική παροχή, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την πρόσβαση σε πληροφορίες και τις διαδικασίες υποβολής και διαχείρισης των αιτημάτων και παραπόνων.²⁶⁶

Ο ισχύων Κώδικας Προμήθειας (2013) προβλέπει συγκεκριμένες αρχές όσον αφορά τις συμβάσεις προμήθειας, τη διαφάνεια και εχεμύθεια και τους όρους επικοινωνίας και εξυπηρέτησης των πολιτών, καθώς και ειδικές ρυθμίσεις προστασίας των μικρών και ευάλωτων πελατών.²⁶⁷ Συναφείς ενιαίους κανόνες θέτει η ευρωπαϊκή Χάρτα Δικαιωμάτων των καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας, η οποία συνοψίζει το πλαίσιο των δικαιωμάτων των αποδεκτών (Πίνακας Π25).

καίωμα σύνδεσης σε τερματικό σημείο του σταθερού δημόσιου τηλεπικοινωνιακού δικτύου και χρήσης τερματικού εξοπλισμού ελεύθερης επιλογής του χρήστη δ.) το δικαίωμα λήψης αναλυτικών λογαριασμών χρέωσης με επαρκείς λεπτομέρειες, ώστε να καθίσταται δυνατή η επαλήθευση και ο έλεγχος των τελών, ε.) το δικαίωμα του εμπιστευτικού και απόρρητου χαρακτήρα των επικοινωνιών, στ.) το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης από τις τηλεπικοινωνιακές επιχειρήσεις σε θέματα τιμολόγησης, ζ.) το δικαίωμα χρήσης της ελληνικής γλώσσας για οποιαδήποτε παρεχόμενη υπηρεσία (βλ. Ν. 2867/2000, άρθ.9, παρ.1' Ν. 3431/2006, Παραρτήματα III και IV).

262. Ν. 2867/2000, άρθ. 9, παρ. 2-5.

263. Ν. 2773/1999, άρθ. 3, παρ. 3' Ν. 4001/2011, άρθ. 47-54.

264. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4001/2011, σελ. 3.

265. Ν. 4001/2011, άρθ. 47-58.

266. Ν. 2773/1999, άρθ. 3, παρ. 4α' Ν. 4001/2011, άρθ. 47-51.

267. Απόφαση ΥΠΕΚΑ ΦΕΚ Β' /832/9 Απριλίου 2013.

Π25. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (ΧΑΡΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΕΕ)	
Πρόσβαση στην προμήθεια η/ε	<p>Πρόσβαση σε αδιάλειπτη παροχή υπηρεσιών ηλεκτρισμού χωρίς διακρίσεις και ανεξαρτήτως γεωγραφικής τοποθεσίας.</p> <p>Δυνατότητα επιλογής και εύκολης αλλαγής προμηθευτή χωρίς οικονομική επιβάρυνση*</p> <p>Πρόσβαση σε υπηρεσίες εξυπηρέτησης πελατών και υπηρεσίες συντήρησης σε περίπτωση διακοπής τροφοδοσίας ή άλλου προβλήματος στην παροχή ηλεκτρικής ενέργειας</p> <p>Εναλλακτικές δυνατότητες πληρωμής των λογαριασμών</p>
Πληροφόρηση στην επιλογή/αλλαγή προμηθευτή	<p>Παροχή πληροφοριών πριν την υπογραφή της σύμβασης (στοιχεία προμηθευτή, ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, όροι χρέωσης)</p> <p>Δικαίωμα πληροφόρησης σε σχέση με θεμελιώδεις, κατ' ελάχιστον προσδιορισμένους συμβατικούς όρους (π.χ. διάρκεια σύμβασης, ανανέωση ή λήξη σύμβασης, δικαίωμα υπαναχώρησης, διαδικασίες αποζημίωσης και διευθέτησης διαφορών).</p>
Προστασία των συμφερόντων του καταναλωτή	<p>Προστασία έναντι αθέμιτων ή παραπλανητικών εμπορικών πρακτικών</p> <p>Πρόσβαση σε μηχανισμούς επίλυσης διαφορών και δυνατότητα ταχείας ικανοποίησης αξιώσεων αποζημίωσης-επιστροφής χρημάτων</p>

* Στην Ελλάδα, το δικαίωμα (ή η δυνατότητα) επιλογής προμηθευτή ηλεκτρικής ενέργειας για τους οικιακούς καταναλωτές κατοχυρώθηκε τυπικά με σχετική καθυστέρηση (1.7.2007), ενώ είχε προηγηθεί η κατοχύρωση του αντίστοιχου δικαιώματος για τους εμπορικούς καταναλωτές.

Πηγή: ΡΑΕ

Υπηρεσίες ύδρευσης

Στον τομέα των υπηρεσιών ύδρευσης δεν παρατηρήθηκε ανάλογη μεταβολή στο τυπικό πλαίσιο των δικαιωμάτων των αποδεκτών, όπως στις απελευθερωμένες αγορές των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας. Οι ήδη ισχύουσες γενικές προβλέψεις περί

καθολικής και χωρίς διακρίσεις παροχής των υπηρεσιών, κατοχυρώνουν την αρχή της *ισότητας* και την *ισότιμη* μεταχείριση των αποδεκτών. Κεντρική αναφορά παραμένει ο Χάρτης Υποχρεώσεων Καταναλωτή,²⁶⁸ ενώ οι ειδικότερες (τεχνικές) ρυθμίσεις απορρέουν από τους εκάστοτε όρους των (ατομικών) συμβάσεων.

β. Μηχανισμοί κατοχύρωσης και προστασίας

Το περιεχόμενο της προστασίας των αποδεκτών σε επίπεδο πολιτικής και θεσμών μπορεί να προσδιοριστεί συναρτήσει των διαστάσεων των υποκειμένων ως άμεσων (τελικών) *χρηστών/καταναλωτών* και ως *πολιτών*. Βάσει αυτής της διάκρισης, παρακάτω εξετάζονται α.) η πρακτική κατοχύρωση και β.) οι συγκεκριμένοι θεσμοί και μηχανισμοί προστασίας των προβλεπόμενων δικαιωμάτων.

Κατοχύρωση δικαιωμάτων

Η απουσία σαφούς νομικής κατοχύρωσης ενός γενικού δικαιώματος στην κοινή ωφέλεια (ή το γενικό συμφέρον) αντανακλά κατ'αρχάς μια σημαντική έλλειψη του συστήματος όσον αφορά τη θεσμική διασφάλιση ορισμένων κοινών προδιαγραφών για τις ΥΚΩ. Σε επίπεδο βασικών αρχών, οι υποχρεώσεις των επιχειρήσεων απέναντι στους αποδέκτες κατοχυρώθηκαν μέσω των Χαρτών Υποχρεώσεων Καταναλωτών (ΧΥΚ). Ωστόσο, παρότι η θέσπιση των ΧΥΚ αποτέλεσε σαφώς ένα θετικό βήμα για την προστασία των αποδεκτών, η πρακτική σημασία τους είναι μάλλον περιορισμένη. Οι δεσμεύσεις οι οποίες περιλήφθηκαν στους ΧΥΚ του ΟΤΕ, της ΔΕΗ²⁶⁹ και της ΕΥΔΑΠ, αφορούσαν κατά βάση διαδικαστικές προϋποθέσεις παροχής των υπηρεσιών και άπτονταν μεμονωμένων περιπτώσεων και όχι του συνόλου των λειτουργιών, ενώ οι προβλεπόμενες αποζημιώσεις ήταν χαμηλές και μάλλον συμβολικού χαρακτήρα. Επίσης, σε όρους δυνατότητας *έκφρασης*, οι ΧΥΚ λειτούργησαν κυρίως ως μια μονομερής (αυτο)δέσμευση των επιχειρήσεων απέναντι στους αποδέκτες, η γνώμη των οποίων δεν είχε ουσιαστική βαρύτητα στη διαδικασία προσδιορισμού των σχετικών όρων.

Όσον αφορά τις αρχές της *ισότητας* και της *κοινωνικής και εδαφικής συνοχής*, τα σχετικά δικαιώματα διασφαλίζονται στους τρεις τομείς μέσω της εφαρμογής ενιαίων όρων παροχής και της καθολικής πρόσβασης στις υπηρεσίες. Στις απελευθερωμένες αγορές, οι σχετικές προβλέψεις αποτυπώθηκαν στο πλαίσιο της Καθολικής Υπηρεσίας και των υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας. Ωστόσο, η σταδιακή εγκατάλειψη των σταυροειδών επιδοτήσεων και η υποχρέωση κοστοστρέφειας των τιμολογίων ερμηνεύει την

268. Οι προβλεπόμενες υποχρεώσεις περιλαμβάνουν τις εξής περιπτώσεις: διακοπή-επαναφορά υδροληψίας, αποκατάσταση βλαβών-ζημιών-εμφράξεων, χορήγηση, μεταφορά, μετατροπή παροχής, επέκταση δικτύου, έλεγχος ποιότητας νερού εντός 24 ωρών, διαδικασία αποζημίωσης-αποκατάστασης ζημιών, απάντηση σε αιτήματα-παράπονα, κ.λπ. [Βλ. ΧΥΚ ΕΥΔΑΠ ΑΕ (Απόφαση Διοικητικού Συμβουλίου 15858/4-4-2007)].

269. Από το 2011 ΧΥΚ ΔΕΔΔΗΕ («Εγγυημένες Υπηρεσίες»).

ισότητα μάλλον υπό μια «τομεακή» εκδοχή (ίδιες κατηγορίες κατανάλωσης) και όχι ως αναδιανεμητική δικαιοσύνη, όπως εκλαμβάνόταν στο δημόσιο μοντέλο. Σε ειδικότερο επίπεδο, η ισότιμη πρόσβαση (απαγόρευση διακρίσεων) και ο μη-αποκλεισμός των καταναλωτών, ιδίως των αδύναμων κοινωνικών και εισοδηματικών ομάδων, κατοχυρώνονται μέσω της πρόβλεψης οικονομικά προσιτών τιμολογίων (Καθολική Υπηρεσία, υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας, Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο, Έκτακτο Ειδικό Τιμολόγιο) και της δυνατότητας λήψης πρόσθετων μέτρων στήριξης για «μειονεκτούντες» χρήστες και «ευάλωτους» πελάτες.²⁷⁰

Το δικαίωμα συμμετοχής των αποδεκτών σε θέματα που άπτονται των δικαιωμάτων τους ως τελικών χρηστών/καταναλωτών διασφαλίζεται θεσμικά μέσω των διαδικασιών διαβούλευσης. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η αντίστοιχη ρύθμιση αποδίδει ιδιαίτερη έμφαση στους χρήστες με ειδικές ανάγκες.²⁷¹ Στο εθνικό πλαίσιο προβλέπεται η (υποχρεωτική) προηγούμενη δημόσια διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών πριν τη λήψη μέτρων που επηρεάζουν τις αγορές τηλεπικοινωνιών²⁷² και ηλεκτρικής ενέργειας.²⁷³ Ωστόσο, δεδομένης της μη δεσμευτικότητας για την ενσωμάτωση των απόψεων των διαβουλευομένων στις τελικές αποφάσεις, είναι αμφίβολο ότι η πρακτική εφαρμογή της εν λόγω ρύθμισης διασφαλίζει την ουσιαστική συμμετοχή των χρηστών (δηλαδή τη συμπερίληψη των απόψεών τους), καθώς μάλλον λειτουργεί ως μέσο (ή προαπαιτούμενο) διαδικαστικής νομιμοποίησης των αποφάσεων.

Το δικαίωμα πληροφόρησης και ενημέρωσης των αποδεκτών κατοχυρώνεται στην πράξη μέσω των προβλέψεων διαφάνειας και δημοσιότητας. Η ανταπόκριση στην απαίτηση βελτίωσης των όρων ενημέρωσης θα μπορούσε να τεκμηριωθεί στη βάση της υποχρέωσης κατάρτισης και γνωστοποίησης δεικτών ποιότητας, της μεγαλύτερης διαφάνειας της δράσης των επιχειρήσεων, ως συνέπειας της υπαγωγής τους στους κανόνες της Εταιρικής Διακυβέρνησης, και της λειτουργίας των ιστοσελίδων των επιχειρήσεων και των Ρυθμιστικών Αρχών, οι οποίες εμφανίζουν υψηλό βαθμό (ποσοτικής και ποιοτικής) επάρκειας δημοσιευόμενων στοιχείων. Ιδίως οι Ρυθμιστικές Αρχές αποδίδουν ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα της ενημέρωσης των καταναλωτών και έχουν συμβάλει στη σημαντική βελτίωση των όρων πληροφόρησης και διαφάνειας των πολιτών.

Τέλος, η αποζημίωση των αποδεκτών σε περίπτωση παραβίασης των δικαιωμάτων τους διασφαλίζεται μέσω των προβλέψεων αποκατάστασης των προκληθεισών ζημιών και της ύπαρξης απλών και μη δαπανηρών διαδικασιών επίλυσης των διαφορών. Οι εναλλακτικές δυνατότητες υποβολής των καταγγελιών (τηλεφωνικά, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, επιστολής, κ.λπ.) και ο δωρεάν χαρακτήρας της προσφυγής στους

270. Ν. 3431/2006, άρθρ. 51-52· Ν.4001/2011, άρθρ. 52-58· Κώδικες Προμήθειας.

271. Οδηγία 2002/22/ΕΚ, άρθρ. 33, παρ. 1.

272. Ν. 3431/2006, άρθρ.17, άρθρ. 54, παρ. 4· Απόφ. ΕΕΤΤ 480/017/2008, άρθρ. 15 (δείκτες ποιότητας)· Ν. 4070/2012, άρθρ. 17.

273. Ν. 4001/2011, άρθρ. 29, 96, 108, 120, 128, 130, 138.

(εξωδικαστικούς) μηχανισμούς επίλυσης των διαφορών (ΡΑΕ, ΕΕΤΤ, Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος του Καταναλωτή), καθιστά τη σχετική διαδικασία εύκολα προσβάσιμη και οικονομικώς προσιτή για τους αποδέκτες. Όσον αφορά τέλος το τρίπτυχο *επιλογή-τιμή-ποιότητα*, στα επόμενα κεφάλαια (κεφ. 3.3) αναλύονται εκτενώς οι μηχανισμοί και ο βαθμός διασφάλισης των αντίστοιχων δυνατοτήτων βάσει των εμπειρικών δεδομένων λειτουργίας των τριών τομέων.

Σε συγκριτικό πλαίσιο, η καταγραφή των δικαιωμάτων των αποδεκτών και των υποχρεώσεων των παρόχων ΥΚΩ στις απελευθερωμένες αγορές ανέδειξε σημεία βελτίωσης από το καθεστώς της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ. Στα δεδομένα της (μερικής ή ολικής) ιδιωτικοποίησης, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις συγκεκριμενοποιήθηκαν, εξειδικεύτηκαν και κατοχυρώθηκαν σε ένα λεπτομερές σύνολο κανόνων ποικίλων νομικών τύπων, σε αντίθεση με τις γενικές αναφορές που περιλαμβάνονταν σε πιο περιορισμένη έκταση και λεπτομέρεια στις ρυθμίσεις του κρατικομονοπωλιακού μοντέλου. Το πλαίσιο των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων στους τομείς των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας εμφανίζει δυναμικό χαρακτήρα, ενώ παρατηρείται ευθεία σχέση μεταξύ του βαθμού διείσδυσης της ιδιωτικοποίησης (ιδίως συναρτήσει της ανάπτυξης του ανταγωνισμού) και του βαθμού ανάπτυξης και κατοχύρωσης των (ατομικών) δικαιωμάτων των αποδεκτών. Ωστόσο, οι εν λόγω αλλαγές δεν θα πρέπει να αποδίδονται μονοσήμαντα στην επίδραση της ιδιωτικοποίησης, καθώς κατά την ίδια περίοδο μεσολάβησαν παράλληλες μεταβολές και βελτιώσεις σε σημαντικές θεσμικές λειτουργίες, οι οποίες είχαν ευρύτερη θετική επίδραση στην απόδοση των ασκούμενων πολιτικών.

Θεσμοί και μηχανισμοί προστασίας

Η ιδιωτικοποίηση, κυρίως όσον αφορά το σκέλος της απελευθέρωσης των αγορών, οδήγησε στη διεύρυνση των δυνατοτήτων και των μηχανισμών προστασίας των αποδεκτών. Οι μηχανισμοί προστασίας διαφέρουν ως προς τη θεσμική υπόσταση, τη λειτουργία, το εύρος των αρμοδιοτήτων και τον τύπο των εκδιδόμενων αποφάσεων. Εκτός των τομεακών Ρυθμιστικών Αρχών (ΕΕΤΤ, ΡΑΕ), των οποίων ο ρόλος έχει ήδη αναλυθεί (κεφ. 3.1.3), οι αποδέκτες έχουν τη δυνατότητα προσφυγής (και) σε άλλες δομές για τη συμβιβαστική επίλυση των διαφορών τους με τις επιχειρήσεις παροχής των ΥΚΩ. Το σχήμα προστασίας τείνει να μετατοπίζεται από τον κεντρικό κρατικό μηχανισμό σε αποκεντρωμένες ή ανεξάρτητες διοικητικές δομές, αλλά και σε εθελοντικές οργανώσεις και ενώσεις του κοινωνικού τομέα. Ιδίως η ανάδυση των νέων μηχανισμών εξωδικαστικής διαμεσολάβησης κάλυψε εν προκειμένω μια σημαντική αδυναμία του προηγούμενου συστήματος.

Όσον αφορά τις θεσμικές προβλέψεις, το 1994 (Ν. 2251) συνεστήθη η Επιτροπή Προστασίας των Καταναλωτών των Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, με αποστολή τη διατύπωση προτάσεων και υποδείξεων προς τις δημόσιες επιχειρήσεις για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των καταναλωτών. Με τον ίδιο νόμο συγκροτήθηκε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο προστασίας των

δικαιωμάτων των καταναλωτών («Προστασία των καταναλωτών»), θεσμοθετώντας τις Ενώσεις Καταναλωτών, τις Επιτροπές Φιλικού Διακανονισμού Καταναλωτικών Διαφορών στις ΝΑ και το Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτών (από το 2007 Εθνικό Συμβούλιο Καταναλωτή και Αγοράς).²⁷⁴ Η δημιουργία των (τομεακών και οριζόντων) ρυθμιστικών Αρχών και των ανεξάρτητων Αρχών προστασίας των δικαιωμάτων προσέθεσε επίσης από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 μια ενδιάμεση βαθμίδα (εξωδικαστικής) διαμεσολάβησης και προστασίας. Παράλληλα, εξακολουθούν να υφίστανται οι δυνατότητες δικαστικής επίλυσης των διαφορών και οι μηχανισμοί διακανονισμού, διαχείρισης παραπόνων και προβλημάτων εντός των επιχειρήσεων και αντίστοιχα ενισχύθηκαν τα τμήματα σχέσεων με πολίτες-καταναλωτές.

Δ36. ΘΕΣΜΟΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ



Εν συνόψει, το πλαίσιο που διαμορφώθηκε στους τομείς των ΥΚΩ μετά την εισαγωγή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης προσφέρει σαφώς περισσότερες και βελτιωμένες δυνατότητες προστασίας των αποδεκτών. Ωστόσο, παρά την ποσοτική διεύρυνση, η αποτελεσματικότητα των θεσμών προστασίας στην πράξη εμφανίζει ορισμένους περιορισμούς. Ενδεικτικά, η Επιτροπή Προστασίας των καταναλωτών ΔΕΚΟ, το μόνο όργανο οριζόντιας αρμοδιότητας ειδικώς για τις ΥΚΩ, καταργήθηκε το 2007,²⁷⁵ χωρίς να έχει καταγράψει αξιολογική δραστηριότητα. Η λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτή και Αγοράς επίσης δεν απέδωσε τα αναμενόμενα, ενώ έχει υποστηριχθεί ότι σταδιακά μετετράπη σε μέσο εξυπηρέτησης των δραστηριοποιούμενων στην αγορά (Αλειφέρη, 2007). Η εκτιμώμενη ποιότητα προστασίας των δικαιωμάτων των αποδεκτών αναλύεται σε επόμενο κεφάλαιο (κεφ. 3.3.1.δ), ωστόσο αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι η αδυναμία υποχρέωσης των παρόχων σε αποζημίωση ή αποκατάσταση

274. ΥΑ Ζ1-1620/2007 (ΦΕΚ 539/18.12.2007) και ΥΑ 99792/2015 (ΦΕΚ 748/21.10.2015).

275. Βλ. άρθρ. 16, Ν. 3587/2007.

των καταναλωτών συνιστά μια σημαντική έλλειψη του συστήματος όσον αφορά τις ρυθμιστικές Αρχές (ΡΑΕ, ΕΕΤΤ). Το ίδιο ισχύει για τις Αρχές προστασίας των δικαιωμάτων, καθώς τόσο ο Συνήγορος του Πολίτη, όσο και ο Συνήγορος του Καταναλωτή δεν διαθέτουν κυρωτικές αρμοδιότητες, αλλά λειτουργούν μέσω της διαπραγμάτευσης και του συμβιβασμού.

3.2.5 Όροι παροχής των υπηρεσιών

Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης των ΥΚΩ στους αποδέκτες διερευνώνται στη συνέχεια στο επίπεδο των ειδικότερων όρων και προδιαγραφών της άμεσης (εμπορικής) σχέσης εντός του συστήματος παροχής. Τα εμπειρικά δεδομένα εστιάζουν στις βασικές παραμέτρους της διαδικασίας παροχής της υπηρεσίας, ήτοι: την τιμολογιακή πολιτική (α), την ποιότητα των υπηρεσιών (β), τους όρους πληροφόρησης, επικοινωνίας και εξυπηρέτησης (γ) και τις δυνατότητες συμμετοχής (δ).

α. Τιμολογιακή πολιτική

Στις απελευθερωμένες αγορές τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας οι όροι τιμολόγησης των ΥΚΩ μεταβλήθηκαν, με πρωτεύον κριτήριο την υποχρέωση κοστοστρέφειας, δηλαδή τη συνθήκη οι τιμές των υπηρεσιών να αντανακλούν το κόστος παραγωγής και παροχής. Προς αυτήν την κατεύθυνση, τα τιμολόγια αναπροσαρμόστηκαν σταδιακά προς μια πιο αναλογική έκφραση του πραγματικού κόστους των υπηρεσιών, αντικαθιστώντας εν μέρει τη λειτουργία (κοινωνικής-οικονομικής) αναδιανομής με την επιδίωξη εξισορρόπησης του κόστους. Επιπλέον, η στόχευση των μέτρων κοινωνικού χαρακτήρα κατέστη πιο συγκεκριμένη σε σύγκριση με το προηγούμενο καθεστώς καθολικής εφαρμογής. Η πρακτική των σταυροειδών επιδοτήσεων και των ενιαίων (χαμηλών) χρεώσεων, ως εργαλείο ενσωμάτωσης κοινωνικών και πολιτικών προτεραιοτήτων, εγκαταλείφθηκε και αντικαταστάθηκε από στοχευμένα μέτρα, υπό τη μορφή διαφοροποιημένων τιμών για ειδικές (ευάλωτες) κοινωνικές ομάδες (Cartelier, 1998a, σελ. 33, 1998b).

Τηλεπικοινωνίες

Η διαδικασία τιμολόγησης των υπηρεσιών τηλεφωνίας αναθεωρήθηκε αρχικώς προς την κατεύθυνση της κοστοστρέφειας το 1993, προβλέποντας τον προσδιορισμό των τιμολογίων βάσει της άδειας του ΟΤΕ και συγκεκριμένων ορίων επί των αναπροσαρμογών του ΔΤΚ.²⁷⁶ Σταδιακά, οι τιμές άρχισαν να προσεγγίζουν το πραγματικό κόστος των υπηρεσιών και να αμβλύνονται οι αποκλίσεις των σταυροειδών επιδοτήσεων, καθιστώντας παράλληλα τους σχετικούς υπολογισμούς πιο διαφανείς και συγκεκριμένους.

276. Βλ. Ν. 2167/1993, άρθρο δεύτερο' Ν. 2257/1994, άρθρο δεύτερο' 2167/1993' 2257/1994. Η διαδικασία υπέκειτο σε (τεχνικό) έλεγχο από την ΕΕΤ.

Σημαντική μεταβολή στο πλαίσιο του εξορθολογισμού των τιμολογίων αποτέλεσε η καθιέρωση αστικών χρεώσεων στο εσωτερικό των Νομών (1999), με την οποία εξισορροπήθηκαν οι στρεβλώσεις στο κόστος των αστικών και των υπεραστικών κλήσεων. Η υποχρέωση κοστοστρέφειας των τιμολογίων υιοθετείται και τυπικά στον Κανονισμό που θεσπίστηκε τα επόμενα χρόνια (2003). Στο πλαίσιο αυτό, οι γενικές χρεώσεις είναι πλέον συνδεδεμένες με το πραγματικό κόστος των υπηρεσιών (πλην των προβλεπόμενων εξαιρέσεων, όπως για παράδειγμα οι ειδικές κοινωνικές ομάδες) και πρακτικά ισχύουν αφού υποβληθούν σε κοστολογικό έλεγχο και έγκριση από την ΕΕΤΤ.

Η άρση των σταυροειδών επιδοτήσεων, προσεγγιζόμενη σε κοινωνικούς όρους, σηματοδότησε την αλλαγή των στόχων και του εύρους των αποτελεσμάτων των ασκούμενων πολιτικών. Στο δημόσιο καθεστώς, όπως ήδη έχει αναλυθεί, η εν λόγω πρακτική λειτουργούσε ως μέσο αναδιανομής υπό μια λογική κοινωνικής αλληλεγγύης και κάλυπτε επιμέρους κατηγορίες από το σύνολο των διακριτών χρήσεων και υπηρεσιών. Διαφορετική είναι η λογική των εξαιρέσεων που υφίστανται στο τρέχον πλαίσιο, καθώς στην περίπτωση της Καθολικής Υπηρεσίας και των ειδικότερων ρυθμίσεων για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες η προσέγγιση είναι στοχευμένη και περιλαμβάνει ένα μέρος των υπηρεσιών και του κόστους. Το κανονιστικό πλαίσιο προβλέπει εν προκειμένω τη δυνατότητα ειδικών μέτρων για άτομα με αναπηρία ή άτομα με ειδικές κοινωνικές ανάγκες, κυρίως στο πλαίσιο των υποχρεώσεων Καθολικής Υπηρεσίας.²⁷⁷ Παράλληλα, ο ΟΤΕ παρέχει σε ειδικές κατηγορίες (ΑμεΑ)²⁷⁸ εκπτώσεις στη χρήση και την κίνηση των τηλεφωνικών συνδέσεων, οι οποίες αντιστοιχούν σε απόλυτες μειώσεις και όχι σε διακριτική (αναλογική) τιμολόγηση του συνόλου των υπηρεσιών.

Ηλεκτρική ενέργεια

Τα τιμολόγια της ηλεκτρικής ενέργειας παραμένουν ακόμα σε σημαντικό βαθμό ρυθμιζόμενα, ενώ ο προσδιορισμός τους ακολουθεί μια σύνθετη μεθοδολογία, η οποία διαφοροποιείται μεταξύ των υποτομέων της ενεργειακής αγοράς. Ως γενικός κανόνας έχει οριστεί η υποχρέωση αντανάκλασης (ανάκτησης) του πραγματικού κόστους και η μη ύπαρξη σταυροειδών επιδοτήσεων μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών καταναλωτών. Ωστόσο, οι εν λόγω προβλέψεις δεν έχουν ενσωματωθεί πλήρως στη λειτουργία της αγοράς. Σε διαδικαστικούς όρους, τα τιμολόγια προμήθειας στη λιανική αγορά εγκρίνονται από τη ΡΑΕ, μετά από εισήγηση των εταιρειών παροχής. Στον έλεγχο της ΡΑΕ υπόκεινται επίσης οι τιμές και οι χρεώσεις, ενώ υπάρχει πρόβλεψη για την επιβολή ανώτατων ορίων.

277. ΥΑ 44035/1626/2007. Ενδεικτικά, οι κατηγορίες ατόμων με ειδικές κοινωνικές ανάγκες αφορούν τους ηλικιωμένους, καρδιοπαθείς, νεφροπαθείς, μεταμοσχευθέντες, κ.λπ.

278. Κινητικά ανάπηρους, τυφλούς, μερικούς τυφλούς με αναπηρία (>67%), νεφροπαθείς, άτομα με αναπηρία (>67%).

Τα τιμολόγια είναι ενιαία ανά κατηγορία καταναλωτών²⁷⁹ σε ολόκληρη τη χώρα. Μια σημαντική μεταβολή, συνεπεία της απελευθέρωσης της αγοράς, αφορά την καταγραφή διακριτών χρεώσεων.²⁸⁰ Η δομή των τιμολογίων της ΔΕΗ περιλαμβάνει, εκτός από το πάγιο και την αξία του καταναλισκόμενου ρεύματος, επιπλέον χρεώσεις οι οποίες δεν συνδέονται πάντα με την υπηρεσία παροχής του ηλεκτρικού ρεύματος, όπως τα τέλη για τους Δήμους και την ΕΡΤ. Ειδικές τιμές και ρυθμίσεις ισχύουν για ευάλωτες ομάδες καταναλωτών (*ευάλωτοι πελάτες*)²⁸¹ και φορείς ειδικότερου σκοπού²⁸² (*Τιμολόγιο Υπηρεσιών Αλληλεγγύης*), βάσει κοινωνικών κριτηρίων. Οι όροι παροχής και επιμερισμού του κόστους χρηματοδότησης των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας» προσδιορίζονται από το επιβλέπον Υπουργείο (ΥΠΕΝ) και στην πράξη κατανέμονται μεταξύ των κατηγοριών πελατών στο σύνολο της επικράτειας.²⁸³

Υδρευση

Τα τιμολόγια της ΕΥΔΑΠ προσδιορίζονται άμεσα από το κράτος, κατά κανόνα συναρτήσει των μεταβολών του ΔΤΚ και στο γενικό πλαίσιο της κυβερνητικής πολιτικής. Τυπικά προβλέπεται απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας, η οποία εγκρίνεται από τους συναρμόδιους Υπουργούς.²⁸⁴ Η δομή των τιμολογίων, τα οποία έχουν κλιμακωτή μορφή (ανά κυβικό μέτρο), περιλαμβάνει τα πάγια τέλη και την αξία της κατανάλωσης. Η χρέωση των υπηρεσιών ύδρευσης υπολογίζεται βάσει της κατανάλωσης, ενώ η εισφορά του δικαιώματος χρήσης των υπονόμων (αποχέτευση) καθορίζεται ως ποσοστό επί της αξίας της κατανάλωσης ύδατος.

Το ύψος των χρεώσεων της ΕΥΔΑΠ είναι σχετικά χαμηλό σε σύγκριση με το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η απόφαση είναι κατά βάση πολιτική²⁸⁵ και εν μέρει αντανακλά ορισμένες επιδιώξεις κοινωνικής δικαιοσύνης και αναδιανομής. Οι χρεώσεις για

279. Βασικές κατηγορίες ανά επίπεδο τάσης (2016): Οικιακά τιμολόγια και ειδικές κατηγορίες (Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο, Τιμολόγιο Υπηρεσιών Αλληλεγγύης, Πολυτεχνικό, πρόγραμμα Ακραίας Φτώχειας), τιμολόγια εμπορικής χρήσης, τιμολόγια βιομηχανικής χρήσης, τιμολόγιο φωτισμού οδών και πλατειών, αγροτικό τιμολόγιο – διακοπτόμενο.

280. Αφορούν τις δραστηριότητες παραγωγής, το κόστος των υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας, κ.λπ. και καταγράφονται αναλυτικά στο λογαριασμό του ρεύματος.

281. Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο (ΚΟΤ) άτομα χαμηλού εισοδήματος, γονείς με τρία προστατευόμενα τέκνα, μακροχρόνια άνεργοι, ΑΜΕΑ, άτομα που χρήζουν μηχανικής υποστήριξης, υπερήλικες, πολυτεχνικό (οικογένειες με περισσότερα από τέσσερα τέκνα) και ατόμων που διαβιών σε συνθήκες ακραίας φτώχειας (Ν. 4320/2015, άρθ.1).

282. ΝΠΔΔ προνοιακού χαρακτήρα, εκκλησιαστικά – φιλανθρωπικά ιδρύματα και ειδικά πιστοποιημένους φορείς ιδιωτικού δικαίου μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας (Αποφάσεις του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής Δ5/ΗΛ/Β/Φ.1.21/οικ.23824/23.12.2013 και ΑΠΕΗΛ/Γ/Φ1.21/441/οικ.23609/19.12.2014).

283. Ν. 4001/2011 άρθ. 55· Ν. 4067/2012, άρθ. 36. Αναλυτικά βλ. παρακάτω κεφ. 3.3.3.

284. Ετήσια Ενημερωτικά Δελτία ΕΥΔΑΠ 2001 (κεφ. 3), 2004, σελ. 32-33.

285. Προσωπικές συνεντεύξεις.

τις περισσότερες κατηγορίες²⁸⁶ αντανακλούν μερικώς το κόστος των υπηρεσιών ύδρευσης, ενώ υπολείπονται σημαντικά του κόστους των υπηρεσιών αποχέτευσης, το οποίο, ιδίως ως προς το σκέλος της επεξεργασίας των λυμάτων, είναι πολύ υψηλό. Ειδικά (μειωμένα) τιμολόγια προβλέπονται για «ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες» όπως πολύτεκνες οικογένειες, φιλανθρωπικά ιδρύματα, νοσοκομεία, επαγγελματικούς χώρους²⁸⁷ και δικαιούχους του Έκτακτου Ειδικού Τιμολογίου.²⁸⁸

β. Ποιότητα παροχής και υπηρεσίας

Κρίσιμη προσδιοριστική παράμετρο της ποιότητας των ΥΚΩ αποτελούν οι προδιαγραφές των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τόσο τα ποιοτικά χαρακτηριστικά όσο και τα συστήματα μέτρησης της ποιότητας εξελίχθηκαν και εμπλουτίστηκαν σε σημαντικό βαθμό ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης, αλλά και εξαιτίας των ευρύτερων μεταβολών του τεχνολογικού περιβάλλοντος. Οι υφιστάμενοι δείκτες μέτρησης της ποιότητας παρουσιάζονται στη συνέχεια ανά τομέα και περιλαμβάνουν κατ'αρχάς τις προδιαγραφές των υπηρεσιών και δευτερευόντως τις διαδικαστικές πτυχές της παροχής (ποιότητα εξυπηρέτησης, επικοινωνίας, αποκατάστασης βλαβών, κ.λπ.).

Τηλεπικοινωνίες

Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ο ΟΤΕ οργάνωσε και ενίσχυσε το σύστημα καταγραφής και μέτρησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ως γενική τάση, παρατηρείται μετατόπιση του κέντρου βάρους από την κάλυψη του ποσοτικού κριτηρίου²⁸⁹ (κάλυψη ζήτησης) στη βελτίωση των ποιοτικών χαρακτηριστικών της προσφοράς. Παρότι τα μετρούμενα μεγέθη αφορούσαν κυρίως τεχνικές και διαδικαστικές πλευρές των υπηρεσιών, οι δείκτες αποτέλεσαν σημαντικό θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της ποιοτικής αναβάθμισης των επικοινωνιών και εν γένει της αλλαγής νοοτροπίας του ΟΤΕ απέναντι στους πελάτες του. Η ανάπτυξη υπηρεσιών που θα ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες εξειδικευμένες ανάγκες και απαιτήσεις του κοινού αποτέλεσε στο πλαίσιο αυτό κεντρικό στόχο.²⁹⁰

286. Κατηγορίες χρήσης (2016): Οικιακή χρήση, Βιομηχανικά – Επαγγελματικά τιμολόγια, Δημόσια–Δημοτικά–ΝΠΔΔ, Κοινόχρηστοι κρουνοί–ΟΛΠ, Φιλανθρωπικά, Ενίσχυση δικτύου ΟΤΑ–Υδροδότηση νήσων, Εφοδιασμός πλοίων, Πυροσβεστικές εγκαταστάσεις, Αδιύλιστο νερό.

287. Βλ. Ετήσιο Ενημερωτικό Δελτίο ΕΥΔΑΠ 2014, σελ. 29.

288. Άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας (Ν. 4320/2015).

289. Βλ. π.χ. τους δείκτες της προηγούμενης περιόδου, οι οποίοι αφορούσαν κυρίως την τηλεφωνική πυκνότητα (κάλυψη) και τις εκκρεμείς αιτήσεις (Μέρος Α, κεφ. 3.1.3.β).

290. Βλ. π.χ. ΟΤΕ: Δελτίο 2002, σελ. 10-12, 16 Έτήσιος Απολογισμός 2006, σελ. 66-67 Έτήσιος Απολογισμός 2008, σελ. 34.

**Π26. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΟΤΕ
(1995 – 1996)**

ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Δείκτης απαντημένων κλήσεων

Δείκτης σήματος κατειλημμένου εξαιτίας δικτύου

Δείκτης συνολικών αποτυχιών εξαιτίας του δικτύου

Ποσοστό παραπόνων για κλήσεις από το εξωτερικό

ΔΙΚΤΥΟ

Βλάβες ανά 100 συνδέσεις

Αποκατάσταση βλαβών εντός 24ώρου

Πηγή: Πεπραγμένα ΟΤΕ 1995-1996

Την περίοδο εκκίνησης της διαδικασίας μετοχοποίησης και αποκρατικοποίησης της ΟΤΕ, οι δείκτες ποιότητας ήταν αρκετά περιορισμένοι και αφορούσαν αμιγώς τις τεχνικές διαστάσεις της υπηρεσίας (Πίνακας Π26). Η (επικείμενη) απελευθέρωση της τηλεπικοινωνιακής αγοράς έθεσε το ζήτημα της ποιότητας σε πιο συγκεκριμένη βάση, επιβάλλοντας την ανάγκη θέσπισης συνολικών προδιαγραφών σε επίπεδο τομέα. Το νέο πλαίσιο αντιστοιχεί σε διάκριση της ποιότητας των υποδομών (δίκτυο) και της παρεχόμενης υπηρεσίας, ενώ ορίζονται επίσης ορισμένες (ελάχιστες) προδιαγραφές ως τιμές-δείκτες («στόχοι επιδόσεων») (Πίνακας Π27).

Π27. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ (1999-2015)

**ΔΕΙΚΤΕΣ ΧΡΟΝΟΥ ΠΑΡΟΧΗΣ
ΚΑΙ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΛΕΠ/ΚΩΝ
ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (1999)**

Χρόνος παροχής για αρχική σύνδεση
Συχνότητα βλαβών/σύνδεση
Χρόνος αποκατάστασης βλαβών
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων
Χρόνος αποκατάστασης κλήσης
Χρόνος αποκατάστασης (υπηρεσίες καταλόγου)
Ποσοστό κοινόχρηστων τηλεφώνων (λειτουργ.)
Ορθότητα χρέωσης

Πηγή: ΠΔ 181/20.8.1999

**ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΙ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ
ΤΗΛΕΠ/ΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (2006)**

Χρόνος παροχής για αρχική σύνδεση
Ποσοστό βλαβών/γραμμή πρόσβασης
Χρόνος επισκευής βλαβών
Αναλογία ανεπιτυχών κλήσεων
Χρόνος αποκατάστασης κλήσης
Χρόνος απόκρισης υπηρεσιών τηλεφωνητή
Χρόνος απόκρισης υπηρεσιών πληροφοριών καταλόγου
Αναλογία λειτουργ. κοινόχρηστων τηλεφώνων
Καταγγελίες για λάθη σε λογαριασμούς

Πηγή: Ν.3431/2006

ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΔΙΚΤΥΟΥ 2006 (ΟΤΕ)
Συχνότητα βλαβών ανά 100 συνδέσεις
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων
Ποσοστό αποκατάστασης βλαβών εντός 24 ωρών
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες τηλεφωνητή
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες καταλόγου
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης
Ποσοστό κοινόχρηστων τηλεφώνων
Παράπονα για λάθη σε λογαριασμούς

Πηγή: Ετήσιος Απολογισμός ΟΤΕ 2006

ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΔΙΚΤΥΟΥ 2008 (ΕΕΤΤ)
Συχνότητα βλαβών ανά 100 συνδέσεις
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες τηλεφωνητή
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες καταλόγου
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης

Πηγή: ΕΕΤΤ

ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΤΕΛΙΚΩΝ ΧΡΗΣΤΩΝ (ΠΕΛΑΤΩΝ) 2015 (ΟΤΕ)
Διαθεσιμότητα και χρέωση υπηρεσιών εξυπηρέτησης τελικών χρηστών
Ποσοστό αναπάντητων κλήσεων ανά τηλεφωνική γραμμή εξυπηρέτησης τελικών χρηστών
Μέσος χρόνος απόκρισης γραμμών υπηρεσιών εξυπηρέτησης τελικών χρηστών
Ποσοστό εξυπηρέτησης παραπόνων τελικών χρηστών
Ποσοστό παραπόνων ορθότητας λογαριασμού

Πηγή: Ιστοσελίδα ΟΤΕ (Μάιος 2016)

ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 2008-2015
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων
Ποσοστό κοινοχρήστων τηλεφώνων σε κατάσταση λειτουργίας
Ποιότητα σύνδεσης για ομιλία
Χρόνος παροχής για αρχική σύνδεση
Συχνότητα αναφορών βλάβης ανά σύνδεση
Χρόνος αποκατάστασης βλαβών

Πηγή: Ιστοσελίδα ΟΤΕ και ΕΕΤΤ*

* Απόφ. ΕΕΤΤ 480/017/2008, άρθρ.5 και 8, «Δείκτες Ποιότητας Υπηρεσιών Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών», Ενημερωτικό Δελτίο ΕΕΤΤ, τεύχος 17 - Ιούλιος 2008, σελ.11.

ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΙ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ (2012)
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης
Ποσοστό βλαβών ανά γραμμή πρόσβασης
Χρόνος επισκευής βλαβών
Χρόνος αποκατάστασης κλήσης
Χρόνος απόκρισης για υπηρεσίες πληροφοριών καταλόγου
Αναλογία εν λειτουργία κοινόχρηστων τηλεφώνων με κερματοδέκτη ή κάρτα
Καταγγελίες για λάθη σε λογαριασμούς
Αναλογία ανεπιτυχών κλήσεων

Πηγή: Ν.4970/2012

ΤΙΜΕΣ - ΣΤΟΧΟΙ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΚΥ

Δείκτης	Τιμή - στόχος (2002)	Τιμή - στόχος (2008)
Συχνότητα βλαβών ανά 100 συνδέσεις	13,5/έτος	13,5/έτος
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων	2%	2%
Χρόνος αποκατάστασης βλαβών	85% σε 24 ώρες	70% σε 36 ώρες 85% σε 72 ώρες 95% σε 144 ώρες
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες τηλεφωνητή	20''	20''
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες καταλόγου	15''	15''
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης	1 εβδομάδα για το 95% των αιτήσεων	1 εβδομάδα (80% αιτ.) 4 εβδομάδες (95% αιτ.) 4 εβδομάδες (99% αιτ.)
Ποσοστό κοινόχρηστων τηλεφώνων	93%	93%
Παράπονα για λάθη σε λογαριασμούς	0,2%	0,2%

Πηγές: Έκθεση Πεπραγμένων ΕΕΤΤ 2002 · Απόφ. ΕΕΤΤ 472/170/2008

Ηλεκτρική ενέργεια

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας οι προδιαγραφές ποιότητας βρίσκονται ακόμα σε διαδικασία ανάπτυξης. Οι υφιστάμενοι δείκτες συνδέονται ως επί το πλείστον με την απόδοση του δικτύου (από τη λειτουργία του οποίου εξαρτάται η ποιότητα της τελικής υπηρεσίας) και τους όρους προμήθειας («*προδιαγραφές προμήθειας*»). Ως *ποιότητα ενέργειας* νοείται κυρίως η ποιότητα τάσης και η συνέχεια της τροφοδότησης (απουσία διακοπών της παροχής ηλεκτρικής ενέργειας). Στον Κώδικα Προμήθειας σε πελάτες, το έλλειμμα σε επίπεδο ποιοτικών προδιαγραφών εντοπίστηκε και επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί με τη θέσπιση συγκεκριμένων και αναλυτικότερων δεικτών ποιότητας (Πίνακας Π28).

Π28. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ Η/Ε (2001-2016)

ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ Η/Ε (2001)	ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ & ΤΙΜΕΣ-ΣΤΟΧΟΙ (2010)
<p>Ανώτατη προθεσμία εξέτασης αιτήσεων σύνδεσης και προμήθειας</p> <p>Διαδικασίες και ανώτατη προθεσμία εξέτασης ενστάσεων σχετικά με τις επιβαλλόμενες χρεώσεις</p> <p>Ελάχιστο ύψος και διαδικασία προσδιορισμού αποζημιώσεων</p> <p>Διαδικασίες και κριτήρια εξέτασης των παραπόνων των καταναλωτών και ανώτατη προθεσμία απάντησης</p>	<p>Συνέχεια τροφοδότησης</p> <p>α. Μέση διάρκεια μη προγραμματισμένων διακοπών ανά πελάτη για το σύνολο του Δικτύου: 188 λεπτά (2009)</p> <p>β. Μέση διάρκεια μη προγραμματισμένων διακοπών ανά πελάτη για το σύνολο του Δικτύου: 90 λεπτά (2014)</p> <p>Ποιότητα τάσης</p> <p>Ποιότητα εξυπηρέτησης</p> <p>α. Μέσος χρόνος ολοκλήρωσης νέας απλής παροχής: 19 ημέρες (2009)</p> <p>β. Μέσος χρόνος ολοκλήρωσης νέας παροχής με δίκτυο: 48 ημέρες (2009)</p> <p>γ. Τηλεφωνικά κέντρα, καταστήματα εξυπηρέτησης πληροφόρηση, κλπ</p>

Πηγή: Κώδικας Προμήθειας σε πελάτες
(μη επιλεγόντες πελάτες) (2001)*

Πηγή: ΡΑΕ 2010

* Απόφ. Υπ. Ανάπτυξης αριθ. Δ.5/Β/Φ1/οικ.17770 (ΦΕΚ Β'/1423/22.10.2001).

ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΠΑΡΟΧΗΣ & «ΕΓΓΥΗΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ» ΣΕ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ (ΔΕΔΔΗΕ) 2014-2016	
ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΤΙΜΗ-ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. εργάσιμες ημέρες)
A. ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΔΙΑΚΟΠΩΝ, ΕΠΑΝΑΣΥΝΔΕΣΕΩΝ-ΜΕΤΡΗΤΕΣ	
Επανασύνδεση αποκομμένης παροχής κατόπιν αιτήματος Καταναλωτή	3
Επανασύνδεση αποκομμένης παροχής μετά από διακοπή λόγω χρέους	2
Διακοπή παροχής κατόπιν αιτήματος Καταναλωτή	3
Έλεγχος μετρητή μετά από έγγραφο αίτημα Καταναλωτή	20
B. ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΝΕΩΝ ΣΥΝΔΕΣΕΩΝ	
Τοποθέτηση-Σύνδεση μετρητή σε κατασκευασθείσα παροχή	4
Κατάρτιση προσφοράς για νέα απλή παροχή, χωρίς επέκταση δικτύου	15
Κατάρτιση προσφοράς για νέα παροχή που απαιτεί κατασκευή επέκτασης δικτύου	20
Κατασκευή νέας απλής παροχής, χωρίς επέκταση δικτύου	20
Κατασκευή νέας παροχής που απαιτεί συνήθη επέκταση δικτύου	40
Γ. ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΕ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥΣ ΠΕΛΑΤΕΣ	
Επέμβαση σε περίπτωση τήξης ασφάλειας ή πτώσης μικροαυτόματου μετρητή	4
Απάντηση σε έγγραφα παράπονα Καταναλωτή σχετικά με την ποιότητα τάσης	30
Αποκατάσταση τροφοδότησης Καταναλωτή Μέσης Τάσης μετά από διακοπή λόγω βλάβης δικτύου ή προγραμματισμένων εργασιών	12

Πηγή: ΡΑΕ 2015

Υδρευση

Οι ποιοτικές προδιαγραφές στον τομέα της ύδρευσης αφορούν πρωτίστως την ποιότητα του πόσιμου νερού, ενώ οι χρησιμοποιούμενοι δείκτες εστιάζουν κυρίως στη χημική σύνθεση του νερού²⁹¹ και αποτυπώνονται βάσει χημικών αναλύσεων και μικροβιολογικών παραμέτρων. Για τις υπηρεσίες αποχέτευσης, οι προβλέψεις ποιότητας αφορούν κατά

291. ΚΥΑ Υ2/2600/2001 («Ποιότητα του νερού ανθρώπινης κατανάλωσης»).

βάση τις προδιαγραφές των χρησιμοποιούμενων υλικών και της υποδομής του δικτύου.²⁹² Στον ισχύοντα Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον καταναλωτή, περιλαμβάνονται επίσης δείκτες που μετρούν ειδικότερα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των λειτουργιών παροχής της υπηρεσίας (Πίνακας Π29).

Π29. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΕΥΔΑΠ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 2016

ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΤΙΜΗ-ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. ημέρες)
Χορήγηση νέας παροχής, μεταφορά παλαιάς παροχής, μετατροπή παλαιάς παροχής και επέκταση δικτύου ύδρευσης	
α. Αποστολή στον πελάτη γραπτού ειδοποιητηρίου	30
β. Εκτέλεση εργασίας μετά την καταβολή της ανάλογης δαπάνης	90
Διακοπή Υδροληψίας	
α. Έκτακτη διακοπή υδροληψίας μετά από αίτηση πελάτη ή τρίτου λόγω απώλειας νερού	1
β. Διακοπή υδροληψίας μετά από Αίτηση του ιδιοκτήτη του ακινήτου	2
Επαναφορά Υδροληψίας	
α. Μετά από διακοπή λόγω οφειλών (εφόσον τακτοποιηθεί η οφειλή)	1
β. Μετά από αίτημα πελάτη (διακοπής και επαναφοράς)	1
Επέμβαση και αποκατάσταση βλάβης παροχών λόγω διαρροής	1
α. Αντικατάσταση-επισκευή φρεατίου παροχής	5
β. Αντικατάσταση καλύμματος φρεατίου	1
γ. Ανύψωση-καταβίβαση παροχής	20
Επέμβαση συνεργείου σε περίπτωση έμφραξης Αποχετευτικού Αγωγού ή διακλάδωσης νόμιμα συνδεδεμένου ακινήτου	6 (ώρες)
Λήψη δείγματος για έλεγχο της ποιότητας του πόσιμου νερού	1
Αποζημίωση πελάτη λόγω ζημιών στο ακίνητό του από υπαιτιότητα της ΕΥΔΑΠ	90
Αποκατάσταση πεζοδρομίου ή οδοστρώματος λόγω έργων ΕΥΔΑΠ	5

Πηγή: ΧΥΚ ΕΥΔΑΠ (2016)

292. ΥΑ Δ16γ/010/178/Γ/2009, άρθρ.16.

γ. Πληροφόρηση και όροι ανταπόκρισης-επικοινωνίας

Οι όροι *πληροφόρησης* και *ανταπόκρισης* στα αιτήματα των αποδεκτών, παρότι παραπέμπουν σε μια μάλλον διαδικαστική πτυχή της διαδικασίας παροχής των ΥΚΩ, αποτελούν ωστόσο ουσιαστικό στοιχείο της συνολικής ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Όσον αφορά την πρώτη παράμετρο, τόσο η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ, όσο και η απελευθέρωση των αγορών μέσω της ανταγωνιστικής λειτουργίας, οδήγησαν σε σημαντική βελτίωση της διαφάνειας, της ποιότητας, της ποσότητας και των όρων πρόσβασης και απόκτησης των πληροφοριών. Καθοριστική στο πλαίσιο αυτό υπήρξε η συμβολή των Ρυθμιστικών και Ανεξάρτητων Αρχών (ΕΕΤΤ, ΡΑΕ, Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος του Καταναλωτή), στις ιστοσελίδες των οποίων αναρτώνται και δημοσιεύονται οι σχετικές αποφάσεις, αλλά και ειδικά ενημερωτικά κείμενα για τα δικαιώματα και τις δυνατότητες των καταναλωτών. Παράλληλα, αναβαθμίστηκαν και εμπλουτίστηκαν οι ιστοσελίδες των παρόχων των ΥΚΩ, με αντίστοιχη θετική επίδραση στην παρεχόμενη πληροφόρηση. Σε τομεακό επίπεδο, η θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών ενημέρωσης (όπως για παράδειγμα οι Κώδικες Δεοντολογίας) συνέβαλε επίσης στη βελτίωση των όρων πρόσβασης στην πληροφορία και των δυνατοτήτων ενημέρωσης του κοινού.

Τηλεπικοινωνίες

Αναφορικά με την παράμετρο της *εξυπηρέτησης* των αποδεκτών, στον τομέα των τηλεπικοινωνιών ο ΟΤΕ το 1995 έθεσε σε εφαρμογή μια πολιτική ευρείας αναδιοργάνωσης των περιφερειακών λειτουργιών και του δικτύου καταστημάτων και τη διεξαγωγή εκπαιδευτικών προγραμμάτων του προσωπικού, με στόχο την αναβάθμιση της διαδικασίας συναλλαγής και εξυπηρέτησης. Η επικέντρωση στον πελάτη σηματοδότησε την ανάπτυξη μιας περισσότερο εξωστρεφούς («εταιρικής»/«εμπορικής») κουλτούρας,²⁹³ η οποία αποτυπώθηκε σε συναφή τεχνικά εργαλεία όπως οι έρευνες αγοράς, εκστρατείες ενημέρωσης και νέες δομές επικοινωνίας και μάρκετινγκ. Η ποιοτική εξυπηρέτηση αποτελεί πλέον τυπική υποχρέωση των επιχειρήσεων, για την ικανοποίηση της οποίας έχουν θεσπιστεί ειδικοί δείκτες, ενώ αντίστοιχοι δείκτες καταγράφουν την ποιότητα εξυπηρέτησης των πολιτών από την αρμόδια μονάδα της ΕΕΤΤ (Πίνακες 30 και 31).

293. Βλ. ΟΤΕ (1995), Επιχειρησιακό Σχέδιο 1996-2000, σελ. 6' Ετήσιος Απολογισμός 2008, σελ. 34-39.

Π30. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΤΕΛΙΚΩΝ ΧΡΗΣΤΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ (2010-2016)

H01 : Διαθεσιμότητα υπηρεσίας εξυπηρέτησης

H02 : Χρέωση υπηρεσιών εξυπηρέτησης

H03 : Ποσοστό αναπάντητων κλήσεων ανά τηλεφωνική γραμμή εξυπηρέτησης

H04 : Μέσος χρόνος απόκρισης γραμμών υπηρεσιών εξυπηρέτησης

H05 : Ποσοστό εξυπηρέτησης παραπόνων

H06 : Ποσοστό παραπόνων ορθότητας λογαριασμού

Πηγή: ιστοσελίδα EETT

Π31. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΜΕΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ (ΤΕΚ) EETT

KPI1 : Ποσοστό ικανοποίησης καταναλωτών από ΤΕΚ

KPI2 : Χρόνος διαχείρισης εγγράφων καταγγελιών

KPI3 : Ποσοστό καταγγελιών που απαντήθηκαν προς όφελος του καταναλωτή

Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων EETT 2014

Δ37. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΜΕΑ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ EETT



Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων EETT 2015

Ηλεκτρική ενέργεια

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η ποιότητα εξυπηρέτησης των αποδεκτών δεν έχει αναπτυχθεί σε αντίστοιχο βαθμό όπως στις τηλεπικοινωνίες, ωστόσο σημειώνεται σχετική βελτίωση σε σύγκριση με το προηγούμενο καθεστώς. Σημαντικές δράσεις αποτέλεσαν η αναβάθμιση των υπηρεσιών επικοινωνίας της ΔΕΗ, των Καταστημάτων Εξυπηρέτησης Πελατών και η διευκόλυνση των όρων συναλλαγής μέσω της δυνατότητας χρήσης των ηλεκτρονικών εφαρμογών.²⁹⁴ Παράλληλα, σε επίπεδο εσωτερικής αναδιοργάνωσης, παρατηρήθηκε ενίσχυση των δομών και των μονάδων διαχείρισης των σχέσεων με τους καταναλωτές. Εντούτοις, η «κλειστή» νοοτροπία του μονοπωλίου

294. E-bill, ηλεκτρονικές αιτήσεις, κέντρο πληροφόρησης και επικοινωνίας, κ.ά.

εκτιμάται ότι συντηρείται ακόμα σε σημαντικό βαθμό, ιδιαίτερα στις χαμηλότερες βαθμίδες του προσωπικού και στις υπηρεσίες επαφής με το κοινό.²⁹⁵ Σε επίπεδο τομέα, ο Κώδικας Προμήθειας δίνει ιδιαίτερη έμφαση σε ζητήματα διασφάλισης της ενημέρωσης των καταναλωτών και των όρων επικοινωνίας με τους παρόχους, καθώς επίσης προβλέπει συγκεκριμένες αρχές διαχείρισης των αιτημάτων των πρώτων²⁹⁶ (Κώδικες Διαχείρισης Αιτημάτων και Παραπόνων Πελατών).

Π32. ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ Η/Ε

ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ & ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΠΕΛΑΤΩΝ Η/Ε	
ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΤΙΜΗ-ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. εργάσιμες ημέρες)
Απάντηση σε έγγραφο αίτημα (παράπονο ή πληροφορίες) χωρίς ανάγκη επιτόπιας μετάβασης	15
Απάντηση σε έγγραφο αίτημα (παράπονο ή πληροφορίες) με ανάγκη επιτόπιας μετάβασης	20

Πηγή: «Εγγυημένες Υπηρεσίες σε Καταναλωτές» (ΔΕΔΔΗΕ) (2016)

ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΑΙΤΗΜΑΤΩΝ & ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ ΠΕΛΑΤΩΝ ΔΕΗ	
ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΤΙΜΗ-ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. εργάσιμες ημέρες)
Απλά αιτήματα-παράπονα	άμεση επίλυση
Απάντηση σε έγγραφα αιτήματα/παράπονα εκτός αυτών που αφορούν λογαριασμούς κατανάλωσης ή χρεώσεις	10
Απάντηση σε έγγραφα αιτήματα/παράπονα λογαριασμών κατανάλωσης ή χρεώσεων	10

Πηγή: ΔΕΗ-Κώδικας Διαχείρισης Αιτημάτων και Παραπόνων Πελατών (2016)

Υδρευση

Η ΕΥΔΑΠ, παρότι δεν αντιμετώπισε την πίεση του ανταγωνισμού, απέδωσε σημαντική βαρύτητα στο ζήτημα της επικοινωνίας με τους πελάτες τα τελευταία χρόνια, πεδίο στο οποίο είχαν εντοπιστεί σημαντικές ελλείψεις. Η ανάπτυξη των όρων εξυπηρέτησης και επικοινωνίας εξειδικεύτηκε σε συγκεκριμένες δράσεις: μετατροπή των περιφερειακών μονάδων σε *one-stop-shops*, αναβάθμιση του τηλεφωνικού κέντρου, δυνατότητα ενημέρωσης και συναλλαγής μέσω του διαδικτύου, επιμόρφωση του προσωπικού, αναδιοργάνωση

295. Προσωπικές συνεντεύξεις.

296. Βλ. Παράρτημα 3 του Κώδικα Προμήθειας.

των υπηρεσιακών δομών και του συστήματος διαχείρισης των σχέσεων με τους πελάτες, θέσπιση δεικτών μέτρησης του βαθμού ικανοποίησης των πελατών, θεσμοθέτηση εντύπων επικοινωνίας, συνεργασία με τα ΚΕΠ, κ.α.²⁹⁷ Ωστόσο, η εσωστρεφής νοοτροπία των κρατικών επιχειρήσεων εκτιμάται ότι ακόμα συντηρείται σε αισθητό βαθμό,²⁹⁸ ιδίως δεδομένου της διατήρησης του μονοπωλιακού χαρακτήρα της παροχής.

Π33. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΕΥΔΑΠ (ΓΡΑΠΤΑ ΑΙΤΗΜΑΤΑ-ΠΑΡΑΠΟΝΑ)	
ΥΠΗΡΕΣΙΑ	ΤΙΜΗ-ΣΤΟΧΟΣ (μεγ. ημέρες)
Όταν δεν απαιτείται έρευνα/αυτοψία	15
Όταν απαιτείται έρευνα/αυτοψία	20
Όταν εμπλέκονται περισσότερες της μίας Υπηρεσίες	30

Πηγή: ΧΥΚ ΕΥΔΑΠ (2016)

δ. Συμμετοχή και δυνατότητες επιρροής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων

Οι δυνατότητες συμμετοχής των αποδεκτών στο σύστημα διαμόρφωσης των αποφάσεων τυπικά διευρύνθηκαν με την απελευθέρωση των αγορών. Οι σχέσεις οργανώθηκαν με πιο οριζόντιο τρόπο, με επιμέρους αναλογίες στο μοντέλο των δικτύων πολιτικής²⁹⁹ (*policy networks*), απομακρύνοντας το σύστημα από το συγκεντρωτικό-ιεραρχικό πρότυπο και τείνοντας σε μια «πολυκεντρική» προσέγγιση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων εντός αυτού. Συγκεκριμένα, οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων στο πλαίσιο λειτουργίας των Ρυθμιστικών Αρχών προβλέπουν προηγούμενη δημόσια διαβούλευση και διάλογο με τους κοινωνικούς και οικονομικούς φορείς, διευρύνοντας (τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο) τα σημεία πρόσβασης των πολιτών στο σύστημα. Ωστόσο, η μη δεσμευτικότητα των απόψεων για τις τελικές εισηγήσεις των Αρχών και η αναγκαία έγκριση από το εποπτεύον Υπουργείο για τα σημαντικά ζητήματα, καθιστά αυτή τη δυνατότητα μάλλον ανάλογη της (απλής) διατύπωσης γνώμης.

Παράλληλα, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης από μια άποψη διεύρυνε τις

297. Βλ. Ετήσια Ενημερωτικά Δελτία ΕΥΔΑΠ.

298. Προσωπικές συνεντεύξεις.

299. Η θεωρία των δικτύων πολιτικής προτείνει ένα σχήμα ερμηνείας της αλληλεπίδρασης των δρώντων στη διαδικασίες λήψης των αποφάσεων και διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών, το οποίο επιγραμματικά διακρίνεται από: τον οριζόντιο, λιγότερο ιεραρχικό και συχνά ανεπίσημο χαρακτήρα των συναλλαγών μεταξύ των δρώντων, την «ανοικτή» λειτουργία και το συνδυασμό πολιτικών και τεχνικών μέσων (Muller, 1990, σελ. 48). Αναλυτικά, βλ. Powell, 1990' Kenis and Schneider, 1991' Marsh and Rhodes, 1992' Downing, 1995' Smith, 1997' Marsh and Smith, 2000.

εναλλακτικές μορφές έκφρασης και συμμετοχής των αποδεκτών, μέσω της αποτελεσματικότερης και πιο οργανωμένης δραστηριοποίησης υπερεθνικών αντιπροσωπευτικών τομεακών οργανώσεων. Ωστόσο, υπό μια διαφορετική ανάγνωση, η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων πολιτικής στο ευρωπαϊκό επίπεδο οδήγησε αντιστρόφως στην αποδυνάμωση των δυνατοτήτων επικοινωνίας και συμμετοχής μέσω του εθνικού πολιτικού συστήματος, καθώς μεγάλωσε την απόσταση των πολιτών από τα κέντρα των αποφάσεων.

Από την πλευρά των αποδεκτών, τα προβλήματα οργάνωσης και συντονισμού της συλλογικής δράσης που ήδη έχουν επισημανθεί (Μέρος Α', κεφ. 3.1.3.δ) εξακολουθούν να υφίστανται, τοποθετώντας τους καταναλωτές στην αδύναμη πλευρά των εκπροσωπούμενων συμφερόντων. Παρότι οι προϋποθέσεις διαφάνειας και αξιολόγησης, κυρίως υπό την επίδραση των ευρωπαϊκών οδηγιών, θεωρητικά συμβάλλουν στην (σχετική) «εξισορρόπηση» των σχέσεων μεταξύ πολιτών και παρόχων (Rodrigues, 2008, σελ. 111), η διασφάλιση των αντίστοιχων όρων δεν αποτελεί από μόνη της ικανή συνθήκη κατοχύρωσης ουσιαστικής συμμετοχής. Όπως θα αναλυθεί παρακάτω, οι διαδικασίες συμμετοχής τείνουν και σε αυτήν την περίπτωση να ευνοούν τις ισχυρές και καλύτερα οργανωμένες ομάδες και όχι τους τελικούς καταναλωτές (βλ. κεφ. 4.2.1).

3.3 Εμπειρική διερεύνηση: οφέλη και κόστη της ιδιωτικοποίησης

Η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε το πλαίσιο των μεταβολών σε επίπεδο δικαιωμάτων και δυνατοτήτων των αποδεκτών των ΥΚΩ ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης, καλύπτοντας τις θεσμικές διαστάσεις, το αξιακό πλαίσιο και παράλληλα τις ειδικότερες τεχνικές παραμέτρους των όρων παροχής. Στο παρόν κεφάλαιο ελέγχεται σε εμπειρικό πλαίσιο η υπόθεση της «ενδυνάμωσης» των αποδεκτών, με αναφορά την επιχειρηματολογία νομιμοποίησης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης βάσει των υποθέσεων της ανταγωνιστικής αγοράς. Η σχετική αξιολόγηση περιλαμβάνει την αποτύπωση των τριών βασικών (μικρο)μεταβλητών, με άξονα το τρίπτυχο *επιλογή-τιμή-ποιότητα*, και την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος *προστασίας* των δικαιωμάτων των αποδεκτών (κεφ. 3.3.1). Τα εμπειρικά ευρήματα αντιπαραβάλλονται και συγκρίνονται εν συνεχεία με τα αντίστοιχα δεδομένα του καθεστώτος της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ (κεφ. 3.3.2). Σημαντική επιμέρους πτυχή της λειτουργίας του συστήματος αποτελεί η αλλαγή στον τρόπο χρηματοδότησης των πολιτικών που αφορούν στην κοινωνική και κοινωφελή διάσταση των υπηρεσιών (κεφ. 3.3.3). Τέλος, διερευνώνται ορισμένες ειδικότερες, αφανείς εκ πρώτης όψεως, πτυχές της σχέσης κόστους-οφέλους, οι οποίες λειτουργούν αντισταθμιστικά στις θετικές επιδράσεις των εφαρμοζόμενων πολιτικών (κεφ. 3.3.4).

3.3.1 Τα αποτελέσματα του ανταγωνισμού

Ο ανταγωνισμός δεν αποτελεί συνθήκη αυτόματης διασφάλισης των αναμενόμενων οφελών από την ιδιωτικοποίηση, καθώς ενδέχεται να οδηγήσει σε αντιφατικά αποτελέσματα (Henry, 1999). Στη συνέχεια παρουσιάζεται μέρος των διαθέσιμων ευρωπαϊκών ερευνών, οι οποίες ήταν δυνατό να συστηματοποιηθούν και να συγκροτήσουν μια ενιαία βάση αξιολόγησης και σύγκρισης των αντίστοιχων επιπτώσεων για την Ελληνική περίπτωση. Παρόλο που η μεθοδολογία, τα κριτήρια και η σύνθεση του δείγματος ποικίλλουν κατά περίπτωση, τα αποτελέσματα αντανακλούν ορισμένες γενικές τάσεις. Η επεξεργασία των ευρημάτων αποσκοπεί στο να παράσχει μια εμπειρική (ποιοτική και ποσοτική) ένδειξη στο ερώτημα της μεταβολής της θέσης των αποδεκτών των ΥΚΩ στο μικρο-επίπεδο της σχέσης τους με το σύστημα παροχής των υπηρεσιών.

α. Επιλογή

Η δυνατότητα *επιλογής* συνδέεται με την ύπαρξη ορισμένων ουσιαστικών και διαδικαστικών συνθηκών όσον αφορά τον αριθμό των εναλλακτικών παρόχων, τη διάθεση (ικανοποιητικών) υπηρεσιών και την επάρκεια της πληροφόρησης και των διαδικασιών άσκησης των αντίστοιχων δικαιωμάτων (π.χ. χρόνος και κόστος αλλαγής παρόχου). Ο βαθμός ικανοποίησης των εν λόγω παραμέτρων διερευνάται στη συνέχεια αυτοτελώς στους τρεις υπό μελέτη τομείς και σε συγκριτικό επίπεδο.

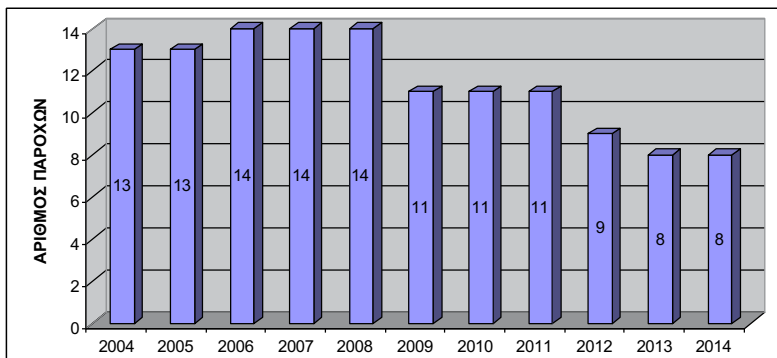
Επιλογή παρόχου

Στην αγορά των τηλεπικοινωνιών (σταθερή τηλεφωνία), μετά την απελευθέρωση δραστηριοποιήθηκαν εναλλακτικοί πάροχοι, οι οποίοι προσέφεραν διαφοροποιημένες ή/και παρεμφερείς υπηρεσίες.³⁰⁰ Ο αριθμός των αδειοδοτημένων παρόχων βαίνει αυξανόμενος διαχρονικά, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών και το επίπεδο ανάπτυξης των υποδομών.³⁰¹ Ωστόσο, σημειώνεται ότι η κατοχή άδειας από μια εταιρεία δεν συνεπάγεται κατ'ανάγκη και δραστηριοποίηση στην αγορά, ενώ η δυνατότητα επιλογής μεταξύ των εναλλακτικών παρόχων εμφανίζει διαφοροποιήσεις και περιορισμούς όσον αφορά για παράδειγμα τη χρησιμοποιούμενη τεχνολογία, τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών και τη γεωγραφική έκταση κάλυψης.

300. Βλ. παραπάνω, κεφ. 2.2.2.

301. Για το έτος 2014, αντίστοιχα 193 και 57 (στοιχεία από ΕΕΤΤ–Επισκόπηση Αγορών 2014).

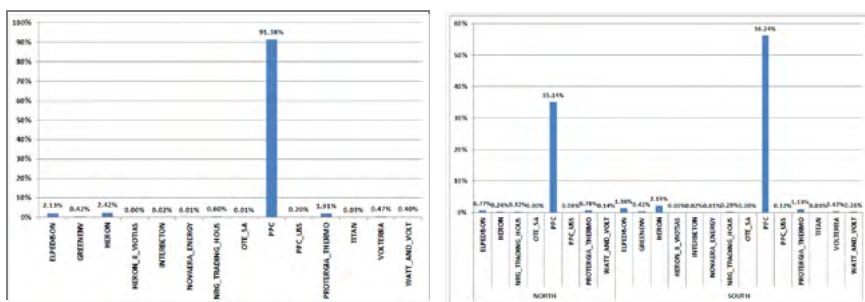
Δ38. ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΠΑΡΟΧΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ 2004-2014



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ΕΕΤΤ (Επισκόπηση Αγορών 2014)

Στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, οι οικιακοί καταναλωτές έχουν περιορισμένες δυνατότητες επιλογής παρόχου. Παρότι υπάρχει μικρός αριθμός εναλλακτικών προμηθευτών στη λιανική αγορά, οι διαφορές στις τιμές που προσφέρουν οι ιδιωτικές εταιρείες δεν εμφανίζουν μέχρι στιγμής σημαντικές αποκλίσεις από τις αντίστοιχες της ΔΕΗ. Οι οικιακοί καταναλωτές τείνουν να θεωρούνται μη συμφέρουσα (κοστοβόρα) επένδυση, με αποτέλεσμα οι πάροχοι να προσανατολίζουν τη δραστηριότητά τους σε άλλα τμήματα της αγοράς, κυρίως τους εμπορικούς και βιομηχανικούς πελάτες.³⁰² Στην παρούσα φάση, παρότι οι αδειοδοτημένοι πάροχοι αντιστοιχούν σε επαρκή σχετικά αριθμό για την ανάπτυξη ανταγωνισμού,³⁰³ οι εναλλακτικοί πάροχοι που δραστηριοποιούνται στην αγορά συγκεντρώνουν μικρό ποσοστό, ιδίως στη λιανική αγορά.

Δ39. ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ ΑΝΑ ΠΑΡΟΧΟ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΑΣΗΣ Η/Ε (2016)



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

302. Προσωπικές συνεντεύξεις.

303. 27 βάσει Αρχείου Αδειών Προμήθειας (ΡΑΕ) και αντίστοιχα 21 προμηθευτές, 23 έμποροι και 7 παραγωγί στο Μητρώο Συμμετεχόντων (ΛΑΓΗΕ) (στοιχεία ιστοσελίδων, Μάιος 2016).

Επιλογή μεταξύ υπηρεσιών

Η δυνατότητα *επιλογής* στις απελευθερωμένες αγορές των ΥΚΩ δεν αφορά μόνο τις ομοειδείς βασικές υπηρεσίες τηλεφωνίας και ηλεκτρικής ενέργειας, αλλά και τις νέες εναλλακτικές, οι οποίες βρίσκονται σε σχέση υποκατάστασης ή/και συμπληρωματικότητας με τις πρώτες (π.χ. η κινητή τηλεφωνία, το διαδίκτυο, το φυσικό αέριο, οι ΑΠΕ, κ.λπ.). Στις υπηρεσίες τηλεφωνίας παρέχεται ευρεία δυνατότητα επιλογής μέσω της παροχής διαφοροποιημένων πακέτων και υπηρεσιών τηλεφωνίας. Η ευχέρεια επιλογής υφίσταται σε επίπεδο προσφορών, υπηρεσιών και παρόχων και παράλληλα ως «*συνδυαστική επιλογή*» μεταξύ των δύο πρώτων. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η βασική υπηρεσία παραμένει αδιαφοροποίητη και ομοιογενής ποιοτικά, ενώ η χρήση του φυσικού αερίου εισήγαγε, για τις περιοχές και για τις χρήσεις για τις οποίες είναι διαθέσιμη, μια επιπλέον υπολογίσιμη εναλλακτική σε επίπεδο τιμής και υπηρεσίας.

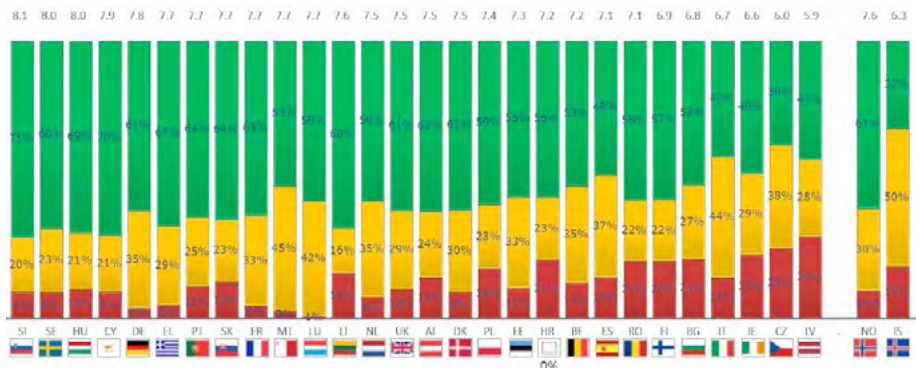
Ποιότητα ενημέρωσης και διαδικασίες αξιοποίησης

Η διαδικασία επιλογής προϋποθέτει την ύπαρξη επαρκούς, προσβάσιμης και κατανοητής πληροφόρησης, προκειμένου οι αποδέκτες να δύνανται να συγκρίνουν τις διαθέσιμες εναλλακτικές. Οι υφιστάμενες προβλέψεις υποχρεωτικής δημοσίευσης δεικτών ποιότητας, διαφάνειας και πρόσβασης των καταναλωτών σε συγκρίσιμες και ενημερωμένες πληροφορίες σχετικά με το κόστος και τα χαρακτηριστικά των προσφερόμενων υπηρεσιών διασφαλίζονται με σχετική επάρκεια στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και αναπτύσσονται σταδιακά στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας.

Τηλεπικοινωνίες

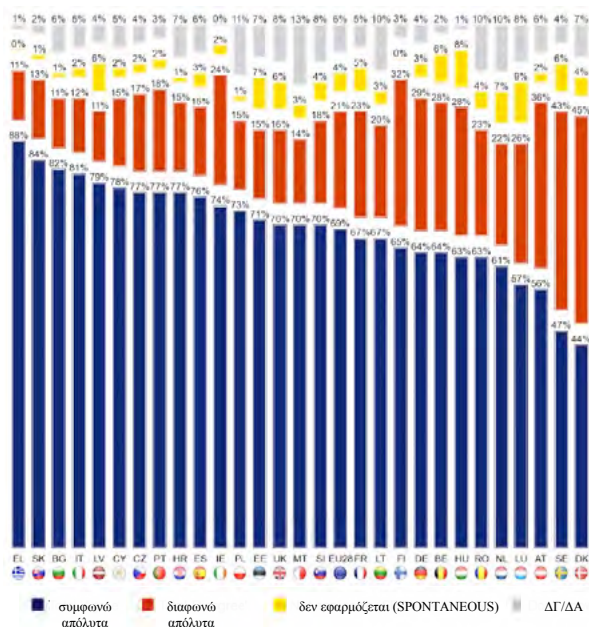
Τα στοιχεία των εμπειρικών ερευνών δείχνουν ότι στην Ελλάδα οι διαθέσιμες επιλογές των αποδεκτών μεταξύ των εναλλακτικών παρόχων τηλεφωνίας εκτιμώνται σε υψηλό ποσοστό επαρκείς και η ευκολία σύγκρισης των προσφορών των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών εμφανίζεται υψηλή (88%), καταγράφοντας μάλιστα το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ (Διαγράμματα Δ40 και Δ41).

Δ40. ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ*



* «Στην κλίμακα 1-10 εκτιμάτε ότι υπάρχουν αρκετοί διαφορετικοί πάροχοι/προμηθευτές από τους οποίους μπορείτε να επιλέξετε?»
 Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2013

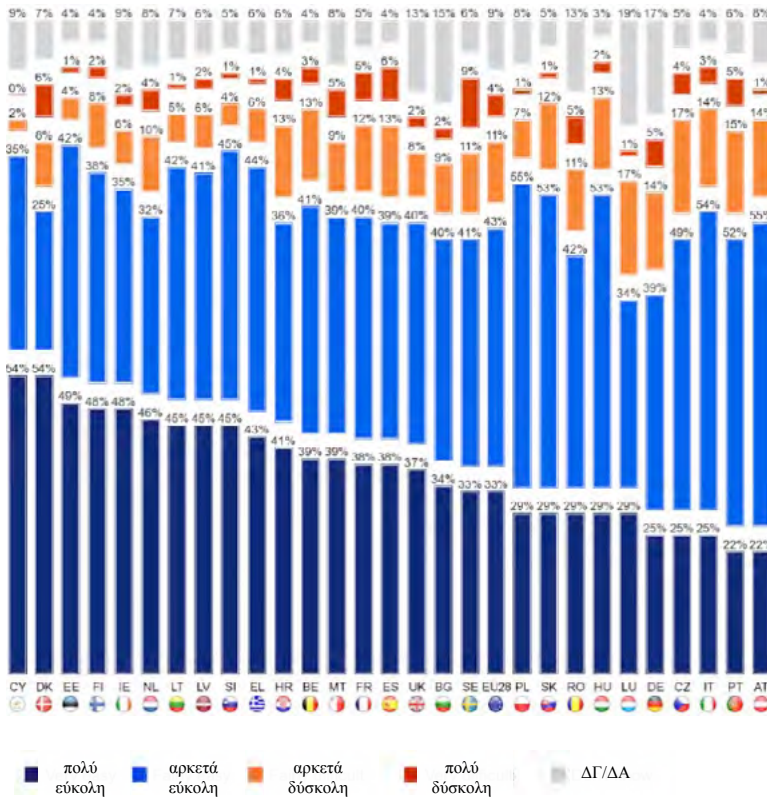
Δ41. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΤΙΜΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ*



* «Μπορείτε εύκολα να συγκρίνετε τις τιμές και τις υπηρεσίες του τηλεπικοινωνιακού σας πακέτου με άλλα προσφερόμενα πακέτα»
 Πηγή: EC Special Eurobarometer 414 (2014)

Όσον αφορά το διαδικαστικό σκέλος της πρακτικής εφαρμογής των δυνατοτήτων επιλογής μεταξύ εναλλακτικών παρόχων, από τα διαθέσιμα δεδομένα προκύπτει ότι η αλλαγή παρόχου/προμηθευτή εκτιμάται στην πλειοψηφία του δείγματος ως σχετικά εύκολη (Διάγραμμα Δ42).

Δ42. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΟΥ ΠΑΡΟΧΟΥ*



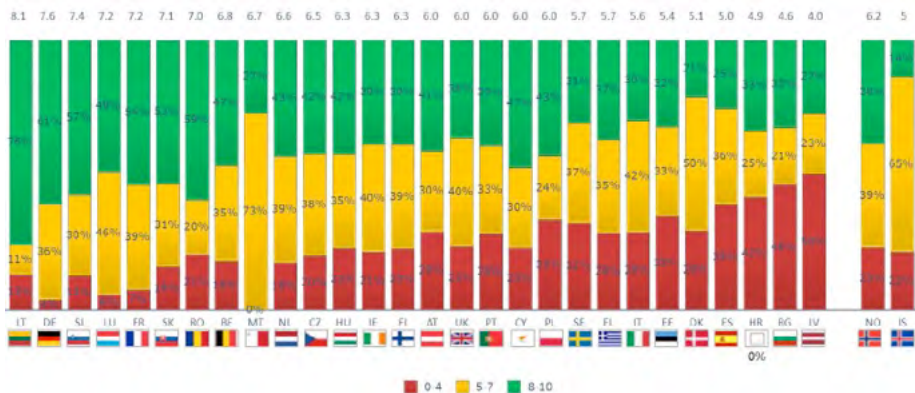
* «Πόσο εύκολη ήταν η τελευταία αλλαγή προμηθευτή υπηρεσίας ή πακέτου τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών?»

Πηγή: EC Special Eurobarometer 414 (2014)

Ηλεκτρική ενέργεια

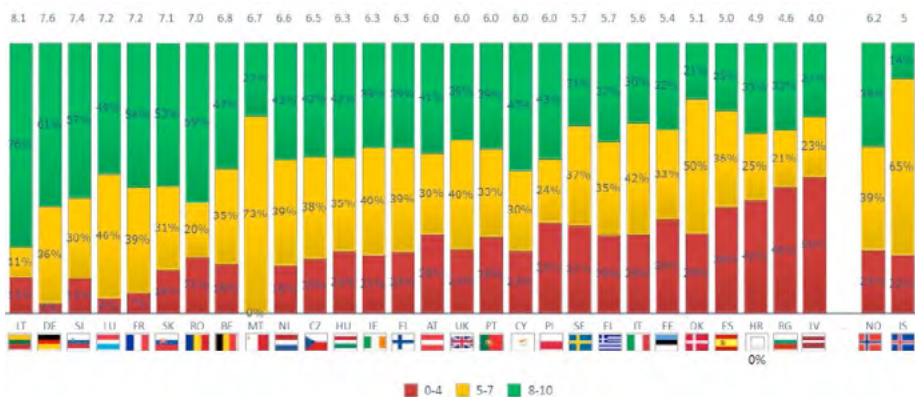
Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η ελληνική αγορά εμφανίζει μέχρι στιγμής γενικώς μέτριες επιδόσεις όσον αφορά τόσο την επάρκεια των διαθέσιμων επιλογών (Διάγραμμα Δ43), όσο και το επίπεδο ευκολίας ή δυσκολίας στη σύγκριση των εναλλακτικών παρόχων (Διάγραμμα Δ44). Τα στοιχεία αποτυπώνουν και εμπειρικά τις συνέπειες των αδυναμιών και των στρεβλώσεων που εμφανίζει η αγορά, όπως αναλύθηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια.

Δ43. ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΜΕΤΑΥ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ Η/Ε*



* «Στην κλίμακα 1-10 εκτιμάτε ότι υπάρχουν αρκετοί διαφορετικοί πάροχοι/προμηθευτές από τους οποίους μπορείτε να επιλέξετε?»
 Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2011

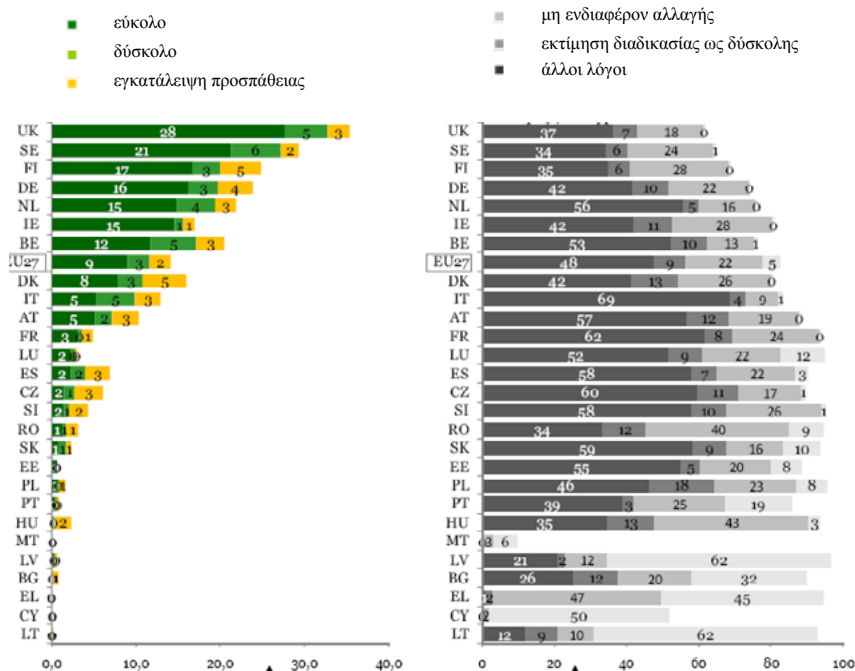
Δ44. ΕΥΚΟΛΙΑ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ Η/Ε*



* «Στην κλίμακα 1-10 πόσο εύκολο ήταν να συγκρίνετε τις υπηρεσίες/προϊόντα που πωλούνται από διαφορετικούς προμηθευτές?»
 Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2013

Σε επίπεδο πρακτικής αξιοποίησης, η εμπειρία αλλαγής προμηθευτή εκτιμάται αρκετά περιορισμένη (Διάγραμμα Δ45), γεγονός που συνδέεται άμεσα (και) με την υψηλή συγκέντρωση που εμφανίζει η λιανική αγορά της ηλεκτρικής ενέργειας.

Δ45. ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΑΛΛΑΓΗΣ ΠΑΡΟΧΟΥ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ*



* «Επιχειρήσατε να αλλάξετε πάροχο ηλεκτρικής ενέργειας τα τελευταία δύο χρόνια?»

Πηγή: EC Flash EB No 282 (2010)

Συνοψίζοντας τα ευρήματα των εμπειρικών ερευνών, η συνολική εικόνα των απελευθερωμένων αγορών ΥΚΩ αντιστοιχεί σε διαφορετικό βαθμό ικανοποίησης των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων της δυνατότητας επιλογής. Σε συγκριτικό πλαίσιο, στην αγορά τηλεπικοινωνιών εκτιμάται ότι τα αντίστοιχα κριτήρια πληρούνται με σχετική επάρκεια, ενώ στον τομέα της ενέργειας διαπιστώνονται ακόμα σημαντικές ελλείψεις (Πίνακας Π34).

Π34. «ΕΠΙΛΟΓΗ»: ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΩΝ					
	ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ	ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΔΙΑΘΕΣΙΜΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΠΑΡΟΧΩΝ	ΕΠΑΡΚΕΙΑ ΔΙΑΘΕΣΙΜΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	ΒΑΘΜΟΣ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΕΠΙΛΟΓΩΝ	ΒΑΘΜΟΣ ΕΥΚΟΛΙΑΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΠΑΡΟΧΟΥ
ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	●	●	●	●	●
ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	○	○	○	○	⊙
	● : υψηλός	○ : μέτριος	⊙ : χαμηλός		

β. Τιμές και χρεώσεις

Η υπόθεση της μείωσης των τιμών στις απελευθερωμένες αγορές των ΥΚΩ ελέγχεται στη συνέχεια με αναφορά στην εξέλιξη του επιπέδου των τιμών και των χρεώσεων, σε εθνικό επίπεδο και συγκριτικά με τα αντίστοιχα δεδομένα στην ΕΕ. Αναλυτικά στοιχεία παρατίθενται στο Παράρτημα Π3, από τα οποία προκύπτουν τα Διαγράμματα που ενσωματώνονται στις ακόλουθες ενότητες.

Τηλεπικοινωνίες

Στην αγορά των τηλεπικοινωνιών, στην οποία παρατηρείται σχετικά ικανοποιητικός βαθμός διείσδυσης του ανταγωνισμού, η γενική τάση αντανακλά διαχρονικά μείωση των τιμών των υπηρεσιών. Στο σύνολο του τομέα, μετά τη μετοχοποίηση και αποκρατικοποίηση του ΟΤΕ και κατά την πρώτη δεκαετία απελευθέρωσης της αγοράς, οι χρεώσεις (τιμολόγια οικιακής χρήσης) των αστικών κλήσεων παρέμειναν σε γενικές γραμμές σταθερές (με εξαίρεση την περίοδο 1999-2000), ενώ των υπεραστικών και των κλήσεων προς κινητά μειώθηκαν (Διάγραμμα Δ46).

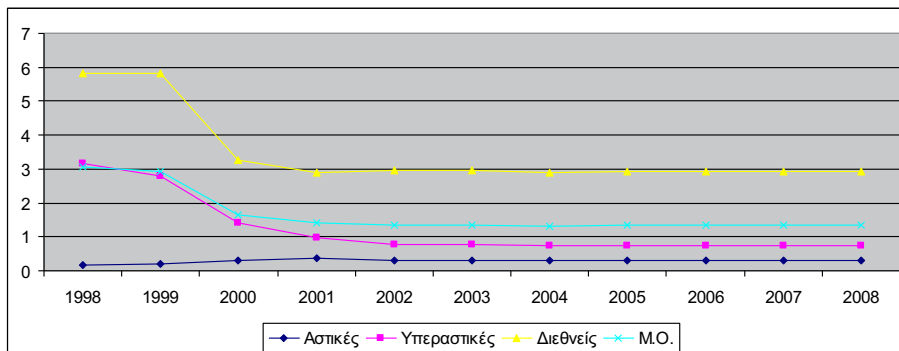
Α. ΕΠΙΠΕΔΟ ΑΓΟΡΑΣ

Π35. ΧΡΕΩΣΕΙΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ* (1998-2008) [σύνολο τομέα τηλεπικοινωνιών (σύνολο παρόχων)]											
Κατηγορίες κλήσεων	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Αστικές	0,18	0,21	0,31	0,36	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31
Υπεραστικές	3,15	2,78	1,4	0,98	0,77	0,77	0,73	0,74	0,74	0,74	0,74
Διεθνείς	5,82	5,82	3,26	2,91	2,95	2,95	2,91	2,93	2,93	2,93	2,93
Μ.Ο.	3,05	2,94	1,66	1,42	1,34	1,34	1,32	1,33	1,33	1,33	1,33

*ευρώ/10λεπτο

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων Eurostat

Δ46. ΕΞΕΛΙΞΗ ΧΡΕΩΣΕΩΝ ΤΗΛΕΦΩΝΙΚΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ (1998-2008)



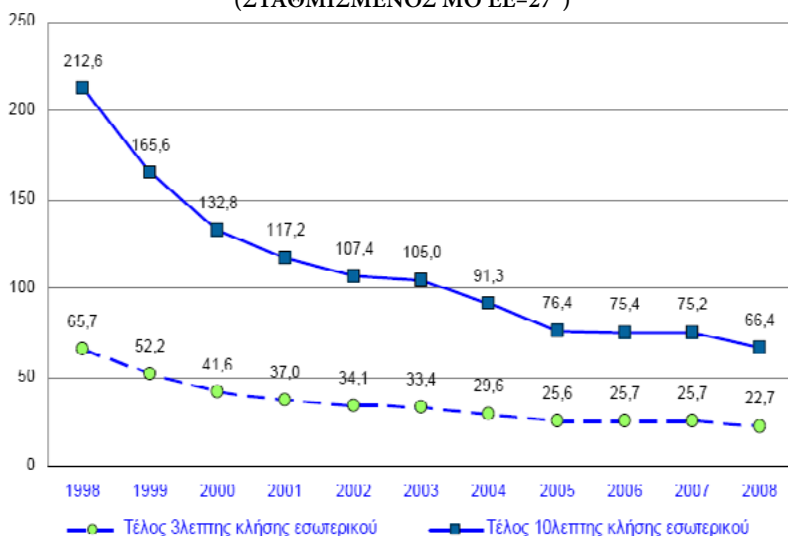
Όπως προκύπτει από τα διαθέσιμα συγκριτικά δεδομένα, οι εθνικές χρεώσεις των υπηρεσιών επικοινωνίας βρίσκονται χαμηλότερα από τον αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ όσον αφορά τις αστικές κλήσεις, σε οριακά υψηλότερα επίπεδα στις κατηγορίες των υπεραστικών συνδιαλέξεων και αρκετά υψηλότερα στις διεθνείς κλήσεις (Πίνακας Π36). Η γενικώς πτωτική τάση των τιμών της βασικής υπηρεσίας αντανακλάται περαιτέρω στο τέλος εθνικής κλήσης (εσωτερικού και εξωτερικού), το οποίο στο σύνολο της ΕΕ τείνει να μειώνεται (Διάγραμμα Δ47).

Π36. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΚΛΗΣΗΣ 2000-2010

	ΤΟΠΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ			ΕΘΝΙΚΕΣ ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΕΣ ΚΛΗΣΕΙΣ			ΚΛΗΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΗΛΙΑ		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
ΕΕ 27	-	0.35	0.41	1.31	0.76	0.72	-	2.10	1.71
Belgium	0.49	0.57	0.63	1.74	0.57	0.63	5.95	1.98	2.17
Bulgaria	0.05	0.16	0.16	1.41	0.68	0.50	11.29	1.84	0.92
Czech Republic	0.55	0.64	0.65	1.66	1.30	0.65	-	2.36	2.34
Denmark	0.41	0.37	0.13	0.54	0.37	0.13	4.72	2.38	2.72
Germany	0.43	0.39	0.29	1.24	0.49	0.29	2.45	1.23	0.29
Estonia	0.14	0.25	0.25	0.71	0.25	0.25	10.26	2.56	2.31
Ireland	0.51	0.49	0.58	0.94	0.82	0.92	2.92	1.90	1.95
Greece	0.31	0.31	0.32	1.40	0.74	0.76	3.26	2.93	3.03
Spain	0.28	0.28	0.30	1.85	0.84	0.97	4.25	1.53	1.66
France	0.42	-	0.33	0.36	1.19	0.83	0.77	2.97	2.27
Croatia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italy	0.26	0.22	0.22	1.72	1.15	1.15	2.79	2.12	2.12
Cyprus	0.08	0.21	0.18	0.61	0.21	0.18	3.73	0.65	0.65
Latvia	0.35	0.35	0.36	1.01	1.01	1.04	5.81	5.83	5.98
Lithuania	0.26	0.39	0.39	1.07	0.79	0.79	11.96	4.06	4.12
Luxembourg	0.37	0.31	0.31	-	-	-	2.06	1.37	1.37
Hungary	0.34	0.41	0.46	1.22	1.07	1.12	4.24	2.93	2.40
Malta	-	0.25	0.25	-	-	-	-	1.76	1.90
Netherlands	0.30	0.33	0.60	0.42	0.49	0.60	0.79	0.85	1.82
Austria	0.69	0.49	0.54	2.30	0.59	0.54	4.32	1.90	2.20
Poland	0.36	0.36	0.51	1.49	1.30	1.02	10.72	3.79	1.24
Portugal	0.23	0.37	0.37	1.28	0.65	0.38	3.68	3.11	3.11
Romania	0.23	0.35	0.24	1.37	0.64	0.24	6.91	2.62	1.19
Slovenia	0.17	0.26	0.29	0.17	0.26	0.29	-	1.40	1.40
Slovakia	0.40	0.75	0.75	1.93	1.54	1.15	11.18	3.79	0.75
Finland	0.22	0.24	0.34	0.87	0.94	1.01	5.68	4.80	4.80
Sweden	0.30	0.30	0.29	0.30	0.30	0.29	1.12	1.08	0.89
United Kingdom	0.47	0.36	0.77	0.95	0.36	0.77	2.83	1.67	2.19
Japan	0.41	0.35	0.33	3.07	1.43	1.37	6.14	6.14	5.86
United States	0.09	0.00	0.00	0.43	1.02	0.67	-	-	-

*Οι τιμές αντιπροσωπεύουν το κόστος σε ευρώ μιας κλήσης διάρκειας 10 λεπτών στις 11.π.μ. καθημερινής
Πηγή: Eurostat Τέλεπιν

Δ47. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΕΛΟΥΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΚΛΗΣΗΣ ΕΕ 1998-2008
(ΣΤΑΘΜΙΣΜΕΝΟΣ ΜΟ ΕΕ-27*)

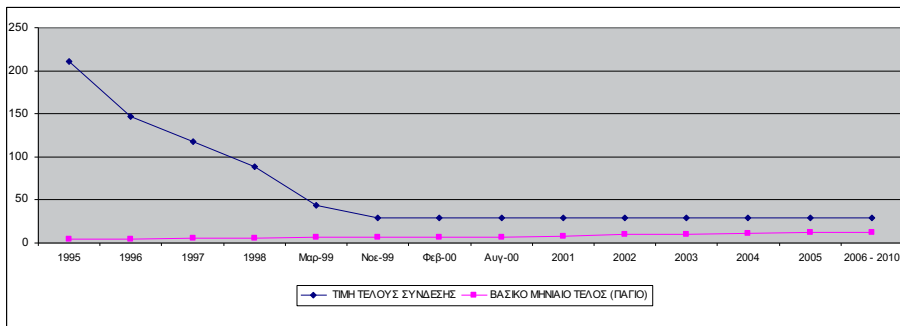


* λεπτά ευρώ + ΦΠΑ

Πηγή: EC 14th Report on the Single European Electronic Communications Market 2008 [COM(2009) 140]

Όσον αφορά ειδικότερα την εξέλιξη των χρεώσεων και των τιμολογίων του ΟΤΕ, την περίοδο 1995-2010 σημαντική μείωση κατεγράφη στην τιμή των τελών σύνδεσης και κυρίως στις χρεώσεις των υπεραστικών κλήσεων. Οι χρεώσεις αστικής τηλεφωνίας και το μηνιαίο πάγιο τέλος σημείωσαν μικρή αύξηση και παρέμειναν γενικώς σε σταθερά επίπεδα, όπως φαίνεται και από τη διαγραμματική απεικόνιση των σχετικών δεδομένων (Διαγράμματα Δ48 και Δ49). Ωστόσο, ιδίως την τελευταία πενταετία το μείγμα των υπηρεσιών αντιστοιχεί σε διαφοροποιημένα προϊόντα (προσφορά πακέτων και συνδυαστικών υπηρεσιών), ως εκ τούτου, η αναφορά στην μονάδα χρέωσης ανά είδος κλήσης δεν αποτελεί πλέον ενδεικτική μονάδα αποτύπωσης της εξέλιξης των τιμών, καθώς το συνολικό κόστος εξειδικεύεται στο πλαίσιο ευρύτερων (δύσκολα συγκρίσιμων) προγραμμάτων παροχής.

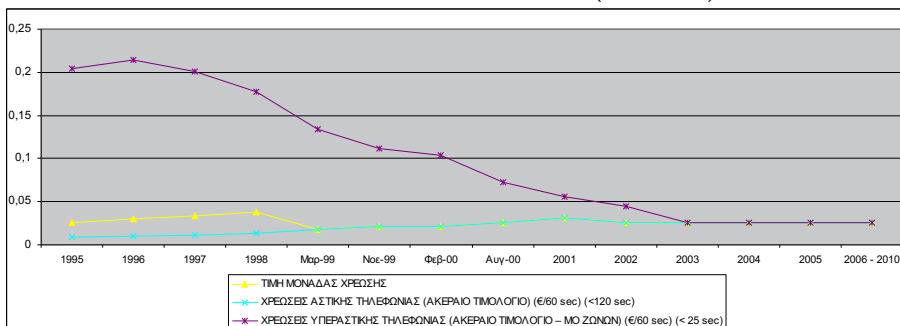
Δ48. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΩΝ ΤΕΛΟΥΣ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΚΑΙ ΜΗΝΙΑΙΟΥ ΠΑΓΙΟΥ ΟΤΕ (1995-2010)



* ευρώ

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΟΤΕ

Δ49. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΗΣ ΜΟΝΑΔΑΣ ΧΡΕΩΣΗΣ, ΑΣΤΙΚΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ, ΥΠΕΡΑΣΤΙΚΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΟΤΕ (1995-2010)



Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΟΤΕ

Σε επίπεδο αγοράς, ο υποδείκτης των τηλεπικοινωνιών, την περίοδο 2000-2014 ακολουθούσε γενικώς πτωτική πορεία και ιδίως την τελευταία πενταετία οι μεταβολές του υπολείπονται των αντίστοιχων μεταβολών του γενικού ΔΤΚ.

**Δ50. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ ΚΑΙ ΥΠΟΔΕΙΚΤΗ
ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ
(2000-2014)**



Πηγή: ΕΕΤΤ, Επισκόπηση Αγορών 2014 (βάσει στοιχείων ΕΛΣΤΑΤ)

Ηλεκτρική ενέργεια

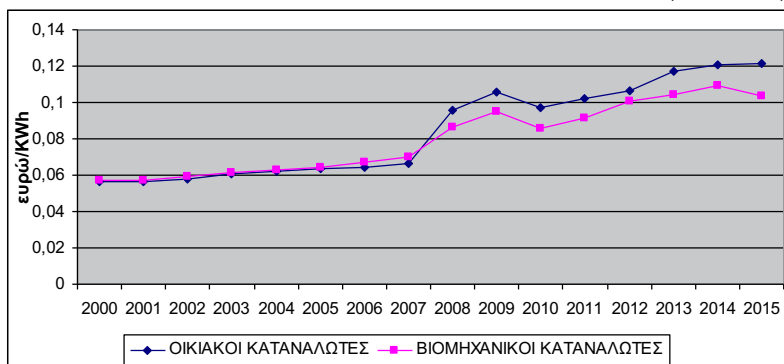
Στις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας η απελευθέρωση φαίνεται ότι οδήγησε σε αντίθετα αποτελέσματα καθώς τόσο σε επίπεδο ΕΕ, όσο και στο πλαίσιο της ελληνικής αγοράς, οι τιμές ακολουθούν αυξητική πορεία. Όσον αφορά τη γενική εξέλιξη των χρεώσεων, μέχρι το 2007 τα τιμολόγια των οικιακών καταναλωτών δεν σημείωσαν σημαντικές μεταβολές. Οι προσαρμογές ήταν οριακές και ακολουθούσαν μάλλον την πορεία του ΔΤΚ και τους γενικότερους στόχους της οικονομικής πολιτικής. Ωστόσο, από το 2008 παρατηρούνται σημαντικές αυξήσεις, οριακά υψηλότερες για τις οικιακές καταναλώσεις από τις αντίστοιχες της βιομηχανικής χρήσης (Διάγραμμα Δ51). Αντίστοιχες αυξήσεις σημειώνονται και στα τιμολόγια της ΔΕΗ, ιδίως στην κατηγορία της γεωργικής χρήσης μετά το 2010 (Διάγραμμα Δ52). Αναλυτικά στοιχεία για την εξέλιξη των τιμών και των χρεώσεων του ηλεκτρικού ρεύματος συνολικά για την περίοδο μελέτης που καλύπτει το βιβλίο (1950-2015) παρατίθενται στο Παράρτημα Π3.

Π37. ΤΙΜΟΛΟΓΙΑ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2000-2015)																
[Σύνολο Τομέα]																
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ΟΙΚΙΑΚΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ	0,0564	0,0564	0,058	0,0606	0,0621	0,0637	0,0643	0,0661	0,0957	0,1055	0,0975	0,1025	0,1065	0,1170	0,1204	0,1211
μεταβολή (%)	-	0,000	0,028	0,045	0,025	0,026	0,009	0,028	0,448	0,102	-0,076	0,051	0,039	0,099	0,029	0,006
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ	0,0571	0,0571	0,059	0,0614	0,063	0,0645	0,0668	0,0698	0,0861	0,0948	0,0855	0,0917	0,1006	0,1040	0,1090	0,1037
μεταβολή (%)	-	0,000	0,033	0,041	0,026	0,024	0,036	0,045	0,234	0,101	-0,098	0,073	0,097	0,034	0,048	-0,049

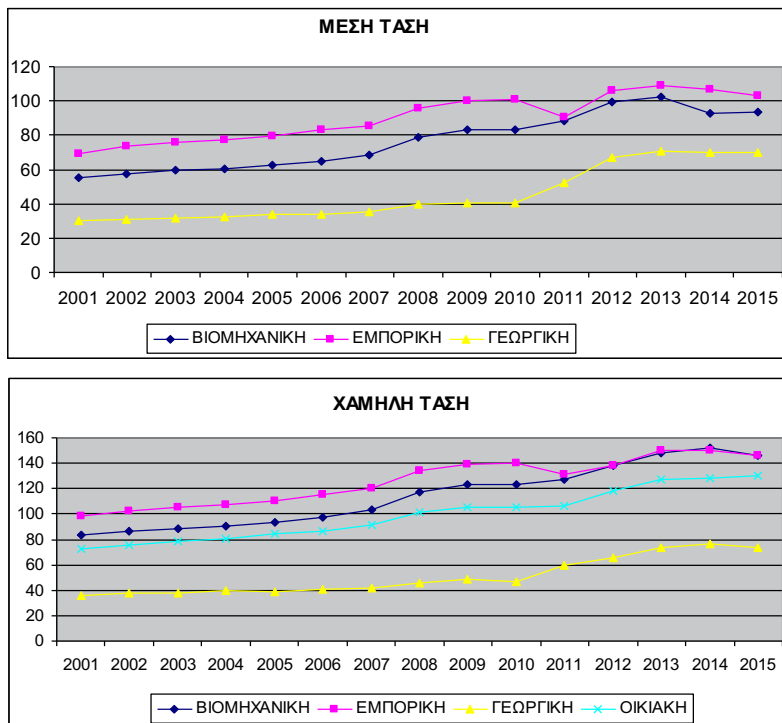
*ευρώ/KWh

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων Eurostat

Δ51. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2000-2015)



Δ52. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΔΕΗ (2000-2015)



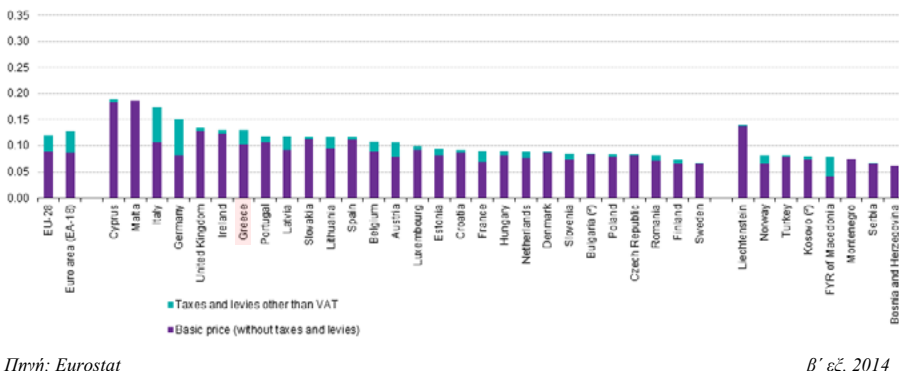
Σε συγκριτικό επίπεδο, τα τιμολόγια της οικιακής χρήσης ηλεκτρικού ρεύματος στην Ελλάδα βρίσκονται κάτω από το μέσο όρο της Ε.Ε., ενώ της βιομηχανικής είναι οριακά υψηλότερα (Διαγράμμα Δ53).

Δ53. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΤΙΜΟΛΟΓΙΑ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (ευρώ/kWh)

A. Οικιακοί Καταναλωτές



B. Βιομηχανικοί Καταναλωτές



Τα εμπειρικά δεδομένα του τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας οδηγούν σε μια εν πολλοίς αντιφατική διαπίστωση σχετικά με τις προϋποθέσεις και τα (μικρο-οικονομικά) οφέλη του ανταγωνισμού. Εν προκειμένω, παρατηρείται το φαινόμενο καθ'όλη την περίοδο εφαρμογής της ιδιωτικοποίησης οι τιμές να αυξάνονται, γεγονός το οποίο σε σημαντικό βαθμό οφείλεται στην υποχρέωση κοστοστρέφειας και στην πολιτική παροχής κινήτρων εισόδου για τη δραστηριοποίηση ανταγωνιστικών παρόχων στην αγορά. Η εν λόγω εξέλιξη εμφανίζει εν μέρει αντιφατικό χαρακτήρα, στο βαθμό που θεωρητικώς η αύξηση των τιμών αναμένεται να δημιουργήσει ανταγωνιστικές συνθήκες, οι οποίες με τη σειρά τους θα οδηγούσαν σε μείωση των τιμών, δηλαδή υπό μία έννοια στο σημείο αφετηρίας πριν την εισαγωγή των πολιτικών, όπου οι τιμές ήταν εν

γένει χαμηλές. Είναι σκόπιμο βέβαια να σημειωθεί ότι η τελική επίδραση των αλλαγών θα είναι αισθητή σε βάθος χρόνου και προς το παρόν είναι δύσκολο να εκτιμηθεί αν μακροχρόνια η απελευθέρωση της αγοράς θα οδηγήσει σε μείωση ή αύξηση των τιμών, λαμβάνοντας επίσης υπ' όψιν ότι υπεισέρχονται και άλλες παράμετροι στον προσδιορισμό των τελικών αποτελεσμάτων.

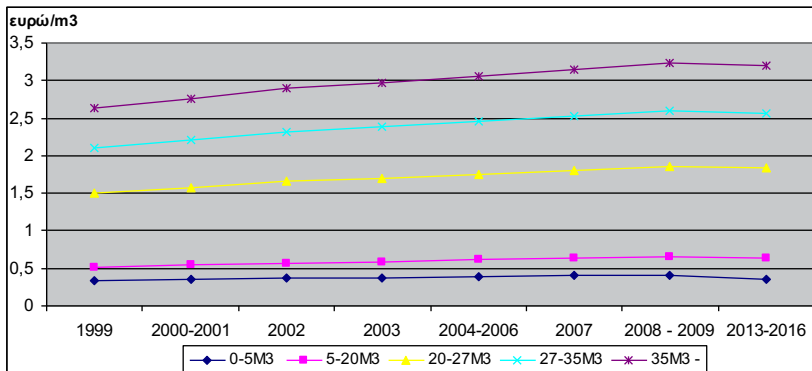
Υδρευση

Η εξέλιξη των τιμών ύδρευσης για τους οικιακούς καταναλωτές την περίοδο 1999-2016 αντιστοιχεί σε περιορισμένες (οριακές) αυξήσεις, ενώ οι χρεώσεις των υπηρεσιών αποχέτευσης (συντελεστές), με εξαίρεση την περίοδο 2004-2006, σημείωσαν μεγαλύτερη αυξητική μεταβολή (Διαγράμματα Δ54 και Δ55). Μικρές αυξήσεις καταγράφουν εν γένει και οι μεταβολές συνολικά των τιμολογίων ύδρευσης μεταξύ κατηγοριών χρήσης και η μέση τιμή του νερού μετά την μετοχοποίηση και την μερική αποκρατικοποίηση της εταιρείας, χωρίς ωστόσο προσαρμογές μεγάλου μεγέθους.

Π38. ΕΞΕΛΙΞΗ ΟΙΚΙΑΚΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1999-2016								
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΟΙΚΙΑΚΗ ΧΡΗΣΗ	Αξία Κατανάλωσης (ευρώ/m ³)							
	1999	2000-2001	2002	2003	2004-2006	2007	2008-2009	2013-2016
0-5M ³	0,34	0,36	0,38	0,38	0,39	0,402	0,414	0,35
5-20M ³	0,52	0,55	0,57	0,59	0,61	0,628	0,647	0,64
20-27M ³	1,51	1,58	1,66	1,70	1,75	1,803	1,857	1,83
27-35M ³	2,11	2,21	2,32	2,38	2,45	2,524	2,60	2,56
35M ³ -	2,64	2,76	2,90	2,97	3,05	3,142	3,24	3,2
ΜΟ	1,44	1,49	1,56	1,60	1,65	1,70	1,75	1,72

Πηγή: στοιχεία Ετήσιων Εκθέσεων ΕΥΔΑΠ, Υπ.Αποφάσεις

**Δ54. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1999-2016
(ΟΙΚΙΑΚΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ ΕΥΔΑΠ)**



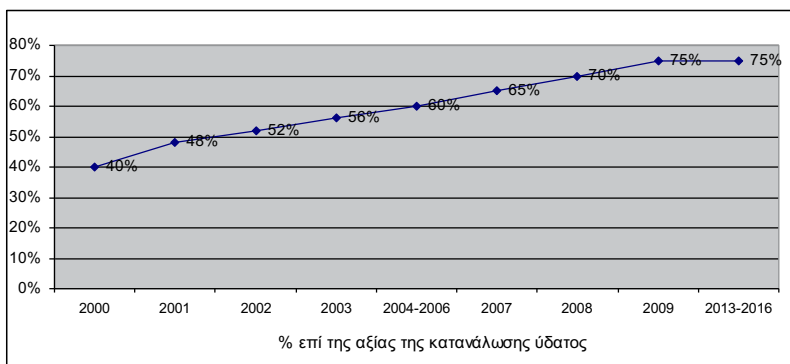
Π39. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ 1999-2016

% επί της αξίας της κατανάλωσης ύδατος

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	2000	2001	2002	2003	2004-2006	2007	2008	2009	2013-2016
ΚΟΙΝΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ (ΑΝΑ Κ.Μ.)	40%	48%	52%	56%	60%	65%	70%	75%	75%

Πηγή: στοιχεία Ετήσιων Εκθέσεων ΕΥΔΑΠ, ΥΑ

Δ55. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΩΝ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗΣ 1999-2016



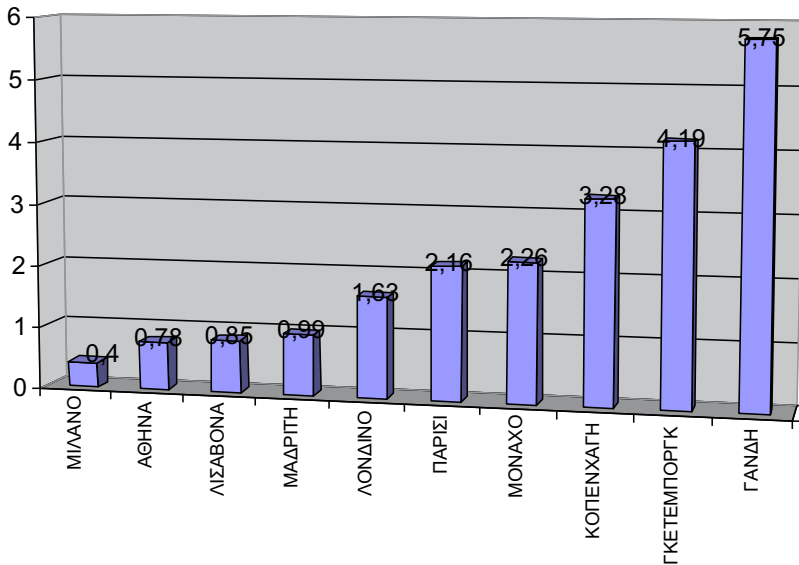
ΠΙ40. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΙΜΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 1998-2009											
ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ	ΜΕΣΗ ΤΙΜΗ ΝΕΡΟΥ* [Πάγιο και Αξία Κατανάλωσης (ευρώ/m ³)]										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ΟΙΚΙΑΚΗ ΧΡΗΣΗ	0,63	0,66	0,67	0,69	0,73	0,74	0,76	0,76	0,78	0,81	0,80
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΑ – ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΑ	0,75	0,77	0,78	0,81	0,85	0,87	0,88	0,88	0,90	0,91	0,93
ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΤΙΡΙΑ ΔΗΜΟΙ - ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	0,81	0,83	0,85	0,88	0,92	0,93	0,95	0,95	0,98	0,99	1,02
ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΔΙΚΤΥΟΥ ΟΤΑ	0,19	0,23	0,26	0,30	0,42	0,45	0,46	0,46	0,47	0,49	0,50
ΛΟΙΠΟΙ	1,31	1,29	0,89	0,93	0,96	0,95	1,10	1,04	1,19	1,37	1,35
ΑΔΙΥΛΙΣΤΟ ΝΕΡΟ	0,16	0,16	0,16	0,17	0,18	0,20	0,19	0,18	0,18	0,18	0,18
ΜΕΣΗ ΤΙΜΗ ΝΕΡΟΥ	0,57	0,60	0,60	0,63	0,68	0,70	0,72	0,72	0,73	0,74	0,74

*βάσει εσόδων πωλήσεων ΕΥΔΑΠ

Πηγή: στοιχεία Ετήσιων Ενημερωτικών Δελτίων ΕΥΔΑΠ

Σε σύγκριση με τα αντίστοιχα δεδομένα άλλων ευρωπαϊκών πόλεων, οι χρεώσεις των υπηρεσιών ύδρευσης στην περιοχή αρμοδιότητας της ΕΥΔΑΠ αντιστοιχούν σε σχετικά χαμηλότερο κόστος για τους αποδέκτες (Διάγραμμα Δ56).

Δ56. ΚΟΣΤΟΣ ΝΕΡΟΥ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΕΣ* (2011)



* ευρώ/1000 λίτρα

Πηγή: στοιχεία από Global Water Intelligence Tariff Survey 2011

γ. Ποιότητα υπηρεσιών και ικανοποίηση αποδεκτών

Η ποιότητα των ΥΚΩ αποτυπώνεται στη συνέχεια σε εμπειρικό επίπεδο βάσει των επιδόσεων των παρόχων και των εκτιμήσεων των αποδεκτών όσον αφορά την ικανοποίηση και το βαθμό ανταπόκρισης στις ανάγκες/προσδοκίες τους.

Προδιαγραφές και δείκτες ποιότητας

Τηλεπικοινωνίες

Οι χρησιμοποιούμενοι δείκτες στον τομέα των τηλεπικοινωνιών αφορούν διαφορετικές διαστάσεις της ποιότητας των υπηρεσιών και της διαδικασίας παροχής. Η θέσπιση και η εφαρμογή των δεικτών ποιότητας δεν συνιστούν άμεσο αποτέλεσμα της ιδιωτικοποίησης, καθώς, με εξαίρεση την ποιότητα επικοινωνίας και επιμέρους δείκτες απόδοσης, αντίστοιχες μετρήσεις διενεργούνταν ήδη από τον ΟΤΕ από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Η διαφορά έγκειται μάλλον στον τρόπο οργάνωσης, προσδιορισμού και αρμοδιότητας της διαδικασίας καταγραφής και αποτύπωσης των ποιοτικών μεταβλητών. Οι δείκτες καθορίζονται εν προκειμένω από την ΕΕΤΤ στο πλαίσιο που έχει οριστεί από την ΕΕ, η οποία έχει και την ευθύνη συγκέντρωσης, συστηματοποίησης και δημοσίευσης των στοιχείων που παρέχονται από τους τηλεπικοινωνιακούς

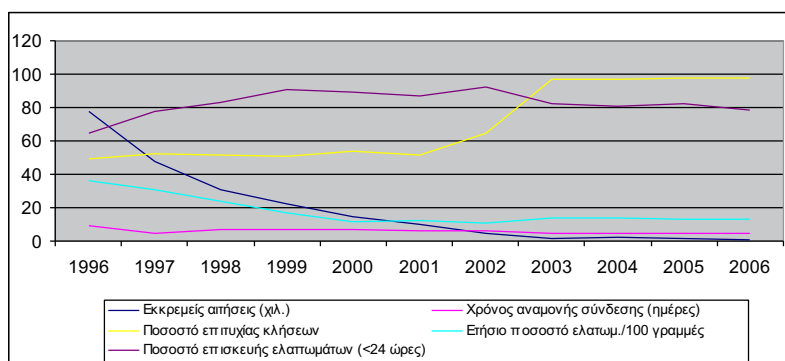
παρόχους. Ωστόσο, τα δεδομένα παρουσιάζονται αυτοτελώς (ανά πάροχο) και όχι σε συγκριτικό πλαίσιο, ενώ δεν υπάρχει σαφής πρόβλεψη ως προς τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων ή διορθωτικών ενεργειών σε περίπτωση απόκλισης των επιδόσεων από ένα δεδομένο (ελάχιστο) επίπεδο ποιότητας.

Τα εμπειρικά στοιχεία της πρώτης δεκαετίας μετά τη μετοχοποίηση και τη μερική αποκρατικοποίηση του ΟΤΕ αντανακλούν γενική βελτίωση των ποιοτικών παραμέτρων (Διάγραμμα Δ57).

Π41. ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (1992-2006)											
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Εκκρεμείς αιτήσεις (χιλ.)	78	48	31	22	-	-	-	1,5	2,1	1,8	1
Χρόνος αναμονής σύνδεσης (ημέρες)	9	5	7	7	7	6,4	6,4	5	5	5	5
Ποσοστό επιτυχίας κλήσεων	49,1	52,2	51,8	50,4	54,1	51,6	64,3	97,2	96,8	97,7	97,4
Ετήσιο ποσοστό ελαττωμ./100 γραμμές	36	31	24	17	11,3	12,1	11	13,6	13,8	12,8	13
Ποσοστό επισκευής ελαττωμάτων (<24 ώρες)	64,6	77,4	83	90,5	89,6	86,9	92,3	82,1	80,8	82,3	78,6

Πηγή: στοιχεία από Καραμάνης, 2008, σελ. 161
(*1996-2002: ΟΤΕ, 2003-2005: ΕΕΤΤ)

Δ57. ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΩΝ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΟΤΕ (1996-2006)

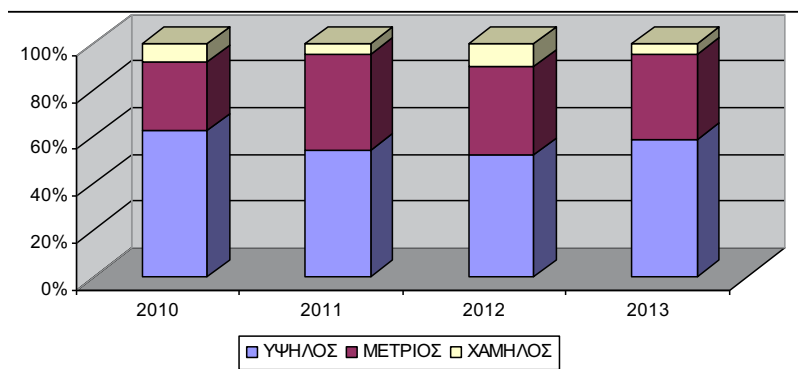


Όσον αφορά την ευρύτερη επίπτωση της ιδιωτικοποίησης σε επίπεδο τομέα, η ικανοποίηση των καταναλωτών, εκπεφρασμένη συναρτήσει του βαθμού ανταπόκρισης των υπηρεσιών στις προτιμήσεις/αναμονές τους, από το 2010 που η αγορά έχει σταθεροποιηθεί, καταγράφει σχετικά θετικά ποσοστά, ωστόσο μέχρι το 2012 εμφανίζεται οριακά φθίνουσα.

Π42. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ (2010-2013)				
	2010	2011	2012	2013
ΥΨΗΛΟΣ (8-10)	67%	55%	53%	59%
ΜΕΤΡΙΟΣ (5-7)	26%	41%	38%	36%
ΧΑΜΗΛΟΣ (0-4)	7%	5%	10%	5%
Μ.Ο.	7.8	7.4	7.1	7.5

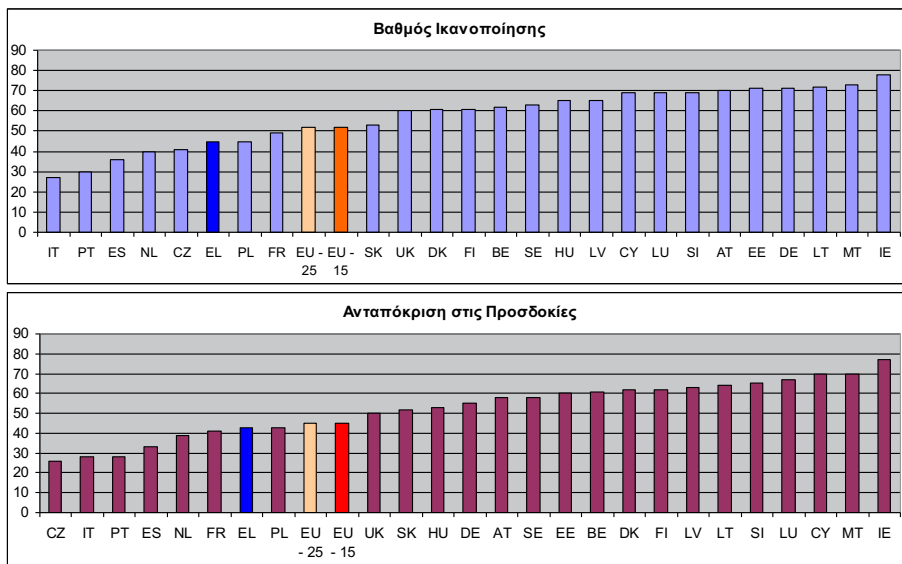
Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από EC Consumer Market Monitoring Surveys 2010-2013: Interactive dashboards

Δ58. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΑΠΟ ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ 2010-2013



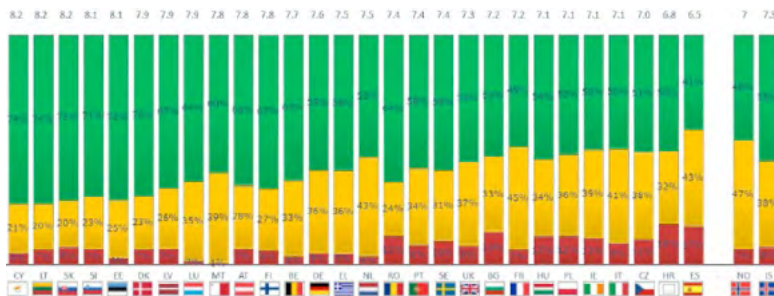
Η συγκριτική θέση της Ελλάδας βρίσκεται κοντά στο μέσο όρο των αντίστοιχων επιδόσεων των κρατών μελών της ΕΕ, ενώ η σχετική της απόδοση σημείωσε οριακή βελτίωση από το 2007 (Διάγραμμα Δ59) στο 2013 (Διάγραμμα Δ60).

Δ59. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2007)



Πηγή: IPSOS-INRA, Consumer Satisfaction Survey (May 2007)

Δ60. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΑΘΕΡΗΣ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2013)



Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2013

Όσον αφορά το βαθμό ανταπόκρισης στις προδιαγραφές ποιότητας της ΚΥ, η επίδοση του ορισθέντος παρόχου (ΟΤΕ) αντιστοιχεί σε ικανοποιητικά επίπεδα, με επιμέρους αποκλίσεις από τις τιμές-στόχους που είχε θέσει η ΕΕΤΤ (κίτρινη σκίαση, Πίνακας Π43).

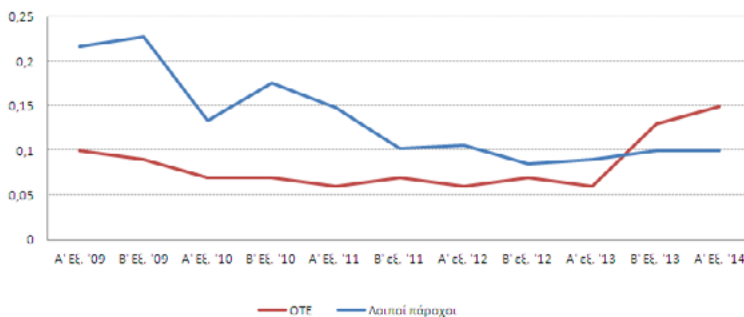
Π43. ΕΠΙΔΟΣΗ ΠΑΡΟΧΟΥ ΚΥ (ΟΤΕ) (2003-2015)

	Τιμή - στόχος	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2015	
Συχνότητα βλαβών ανά 100 συνδέσεις	13,5/έτος	13,6	13,8	12,8	13	12,4	11	13,7	
Ποσοστό αποτυχίας κλήσεων	2%	2,8%	3,2%	2,3%	2,6%	2,56%	1,5%	0,43%	
Χρόνος αποκατάστασης βλαβών	70% σε 36 ώρες 85% σε 72 ώρες 95% σε 144 ώρες	85% την επόμενη ημέρα	82,1%	80,8%	82,3%	78,6%	85,4%	-	61% 79% 91%
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες τηλεφωνητή	20''	20	-	15	15	25	-	51	
Χρόνος απόκρισης για τις υπηρεσίες καταλόγου	15''	20	-	12	15	20	-	3,4	
Χρόνος παροχής αρχικής σύνδεσης	1 εβδομάδα (80% αιτ.) 4 εβδομάδες (95% αιτ.) 4 εβδομάδες (99% αιτ.)	-	-	-	-	-	-	70,4%	95,5% 99,13%
Ποσοστό κοινόχρηστων τηλεφώνων	93%	-	-	-	-	-	-	93%	
Παράπονα για λάθη σε λογαριασμούς	0,2%	-	-	0,044%	0,087%	0,077%	-	0,2%	

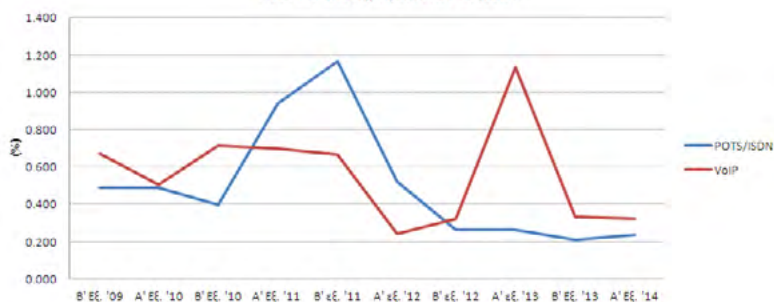
Πηγή: στοιχεία EETT και ΟΤΕ

Τα εμπειρικά στοιχεία ως προς τους τεχνικούς δείκτες της συχνότητας βλαβών και του ποσοστού αποτυχίας (εθνικών) κλήσεων δεν αντιστοιχούν σε σαφή εικόνα βελτίωσης ή επιδείνωσης των σχετικών μεγεθών την τελευταία πενταετία (Διαγράμματα Δ61 και Δ62).

Δ61. ΣΥΧΝΟΤΗΤΑ ΒΛΑΒΩΝ ΑΝΑ ΕΥΡΥΖΩΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΗ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ



Δ62. ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΠΟΤΥΧΙΑΣ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΛΗΣΕΩΝ



Πηγή: ιστοσελίδα EETT

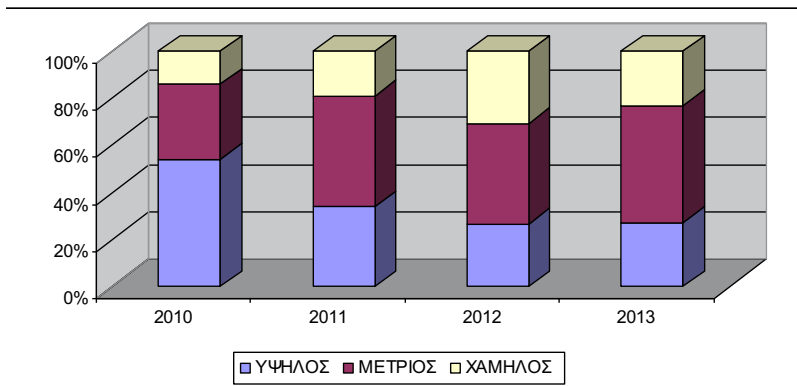
Ηλεκτρική ενέργεια

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, παρότι διενεργούνται έλεγχοι από τη ΡΑΕ και τη ΔΕΗ, μέχρι στιγμής οι υφιστάμενοι δείκτες ποιότητας δεν καταγράφονται ή παρακολουθούνται με συστηματικό τρόπο. Άλλωστε, η ποιότητα των υπηρεσιών ενέργειας είναι σε γενικές γραμμές δεδομένη όσον αφορά την παρεχόμενη υπηρεσία και το περιεχόμενο των ποιοτικών παραμέτρων αφορά μάλλον τους όρους και τη διαδικασία προμήθειας. Ο βαθμός ικανοποίησης των καταναλωτών εμφανίζεται φθίνων και σε γενικώς χαμηλά επίπεδα, με εξαίρεση το 2013, όπου σημειώνεται μικρή (οριακή) βελτίωση (Διάγραμμα Δ63).

Π44. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ (2010-2013)				
	2010	2011	2012	2013
ΥΨΗΛΟΣ (8-10)	54%	34%	27%	27%
ΜΕΤΡΙΟΣ (5-7)	32%	47%	43%	50%
ΧΑΜΗΛΟΣ (0-4)	14	19%	31%	23%
Μ.Ο.	7.1	6.3	5.3	5.8

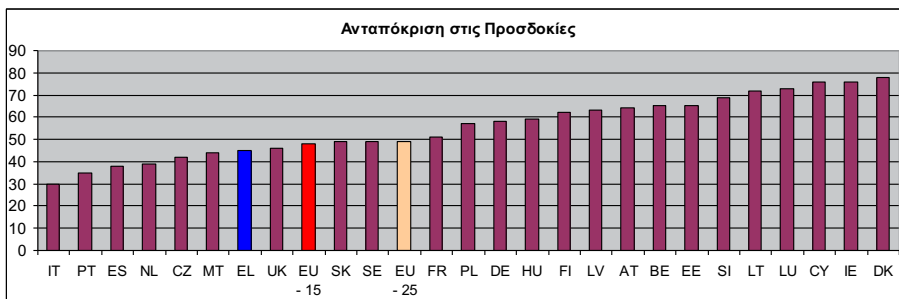
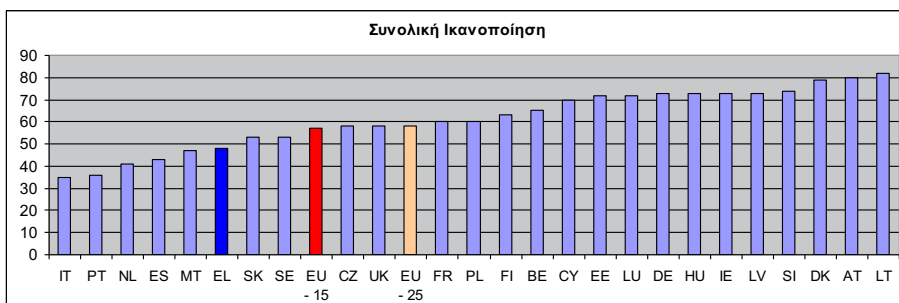
Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από EC Consumer Market Monitoring Surveys 2010-2013: Interactive dashboards

Δ63. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ 2010-2013



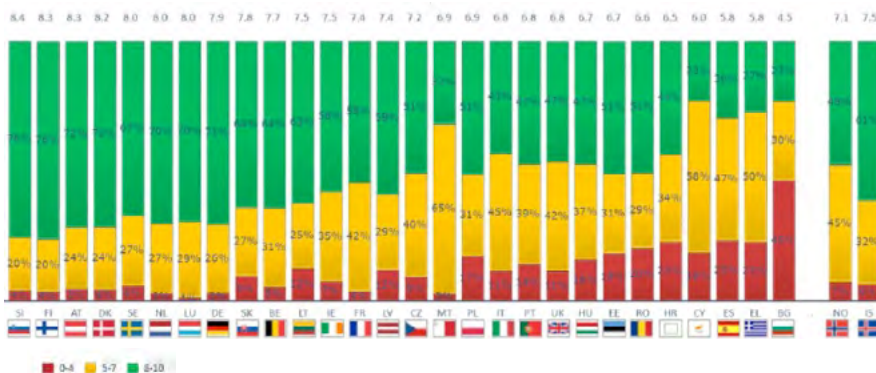
Στο συγκριτικό πλαίσιο των ευρωπαϊκών δεδομένων, ο βαθμός ικανοποίησης των Ελλήνων καταναλωτών ηλεκτρικής ενέργειας υπολείπεται των αντίστοιχων μεγεθών των λοιπών κρατών μελών της ΕΕ και η Ελλάδα βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις της σχετικής κατάταξης (Διαγράμματα Δ64 και Δ65).

Δ64. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2007)



Πηγή: IPSOS-INRA, Consumer Satisfaction Survey (May 2007)

Δ65. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΙΚΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2013)



Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2013

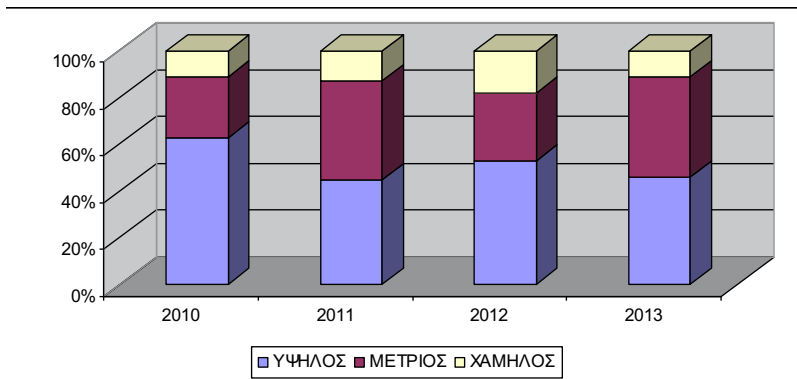
Υδρευση

Στις υπηρεσίες ύδρευσης, οι μετρήσεις της ποιότητας αφορούν κατά βάση τα χαρακτηριστικά του πόσιμου νερού. Ο βασικός πάροχος (ΕΥΔΑΠ) δεν δημοσιοποιεί σε συστηματική βάση αντίστοιχα στοιχεία, ενώ δεν εντοπίζονται σχετικές διαθέσιμες καταγραφές. Τα δεδομένα των ευρωπαϊκών ερευνών αγοράς, τα οποία αφορούν το σύνολο των καταναλωτών της επικράτειας, δείχνουν σχετική επιδείνωση του βαθμού ανταπόκρισης από το 2010, ενώ η συνολική ικανοποίηση κινείται σε μέτρια επίπεδα (Διάγραμμα Δ66).

Π45. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ (ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ (2010-2013)				
	2010	2011	2012	2013
ΥΨΗΛΟΣ (8-10)	62%	45%	47%	46%
ΜΕΤΡΙΟΣ (5-7)	26%	42%	26%	43%
ΧΑΜΗΛΟΣ (0-4)	11%	13%	16%	11%
Μ.Ο.	7.5	6.9	6.7	6.9

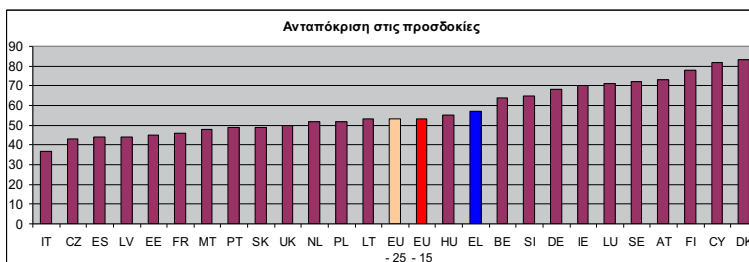
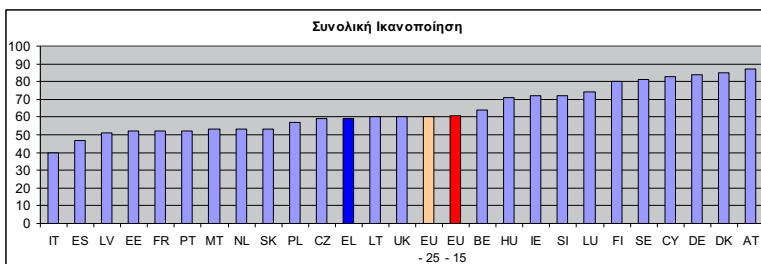
Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από EC Consumer Market Monitoring Surveys 2010-2013: Interactive dashboards

Δ66. ΕΞΕΛΙΞΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ 2010-2013



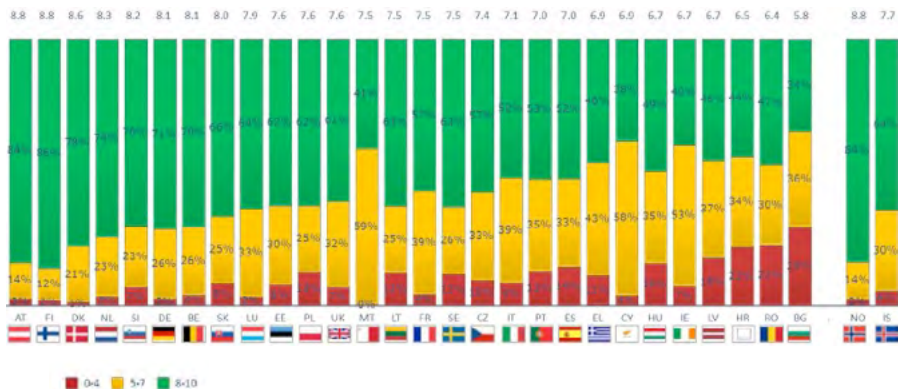
Σε σύγκριση με τις αντίστοιχες επιδόσεις των κρατών μελών της ΕΕ, η Ελλάδα εμφανίζει διαχρονικά μέτριες επιδόσεις, ενώ στην πρόσφατη καταγραφή (2013) ο βαθμός ικανοποίησης των αποδεκτών από τις υπηρεσίες ύδρευσης βρίσκεται χαμηλότερα από τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό μέσο όρο (Διαγράμματα Δ67 και Δ68).

Δ67. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2007)



Πηγή: IPSOS-INRA, Consumer Satisfaction Survey (May 2007)

Δ68. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ (2013)



Πηγή: EC Consumer Market Monitoring Survey 2013

Διαχρονική και συγκριτική οριζόντια ανάλυση

Με σημείο εκκίνησης το 1996,³⁰⁴ τα δεδομένα των ευρωπαϊκών ερευνών για τις ΥΓΟΣ³⁰⁵ αντανακλούν χαμηλό βαθμό ικανοποίησης όσον αφορά την εκτιμώμενη ποιότητα των υπηρεσιών πριν την εισαγωγή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και της ύδρευσης επικρατούν οι αρνητικές αξιολογήσεις, καθώς το μεγαλύτερο ποσοστό του δείγματος χαρακτήριζε τις υπηρεσίες ως «κακής ποιότητας».

Π46. ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗ ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΥΚΩ (1996)		
% ΚΑΛΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ*		
ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ	ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΥΔΡΕΥΣΗ
34,3	54,7	39,5

«Για ποιες από τις υπηρεσίες εκτιμάτε ότι η ποιότητά τους είναι καλή, κακή ή ούτε καλή ούτε κακή?».

Πηγή: INRA 1997, Eurobarometer 47.0

304. Σημείο όπου τυπικά εκκινεί η διαδικασία μεταρρύθμισης των ΔΕΚΟ με την ψήφιση του Ν. 2414/1996 για τον «Εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ» και την εισαγωγή του ΟΤΕ στο Χρηματιστήριο.

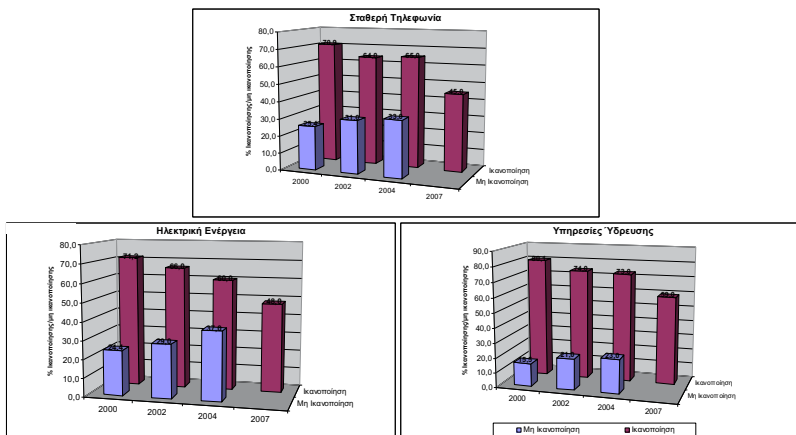
305. Πρόκειται κυρίως για τις ειδικές εκδόσεις του Ευρωβαρομέτρου, οι μετρήσεις των οποίων χρησιμοποιούν ως δείκτες: την τιμή των υπηρεσιών, την ποιότητα, την παρεχόμενη πληροφόρηση, τους όρους των συμβολαίων, τον αριθμό και τον τρόπο χειρισμού των παραπόνων και την εξυπηρέτηση των πελατών. Ανταποκρίνονται ως εκ τούτου στις αντίστοιχες μικρο-μεταβλητές αξιολόγησης που τέθηκαν στην αρχή της παρούσης ανάλυσης (ανεξάρτητες μεταβλητές).

Όσον αφορά στην εξέλιξη των μεγεθών μετά το 2000,³⁰⁶ η ικανοποίηση των αποδεκτών/καταναλωτών από τις υπηρεσίες των τηλεπικοινωνιών, της ενέργειας και της ύδρευσης στην πρώτη φάση της ιδιωτικοποίησης ακολουθεί γενικώς πτωτική πορεία (Διάγραμμα Δ69). Σε (οριζόντια) συγκριτική βάση, οι καταναλωτές εμφανίζονται περισσότερο ικανοποιημένοι με τις υπηρεσίες ύδρευσης και λιγότερο με τις αντίστοιχες παροχές στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας (Διάγραμμα Δ70).

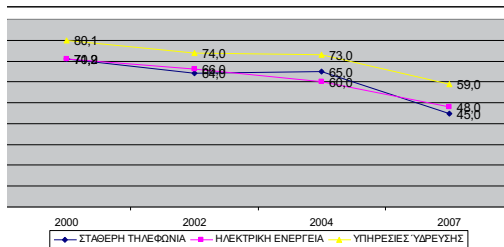
Π47. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΚΩ (2000-2007)						
ΕΤΗ	ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ		ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ		ΥΔΡΕΥΣΗ	
	Μη Ικανοποίηση	Μη Ικανοποίηση	Μη Ικανοποίηση	Μη Ικανοποίηση	Μη Ικανοποίηση	Μη Ικανοποίηση
2000	70,9	25,4	71,2	24,4	80,1	15,5
2002	64,0	31,0	66,0	29,0	74,0	21,0
2004	65,0	33,0	60,0	37,0	73,0	23,0
2006	45,0	-	48,0	-	59,0	-
ΜΟ	61,2	29,8	61,3	30,1	71,5	19,8

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων EC Eurobarometer 53, 58, 219, 226, 260, IPSOS 2007

Δ69. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΥΚΩ (2000-2007)



306. Εισαγωγή ΔΕΗ και ΕΥΔΑΠ σε ΧΑ, απελευθέρωση τηλεπικοινωνιών (σταθερή τηλεφωνία).

**Δ70. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΚΩ:
ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΟΜΕΩΝ (2000-2007)**


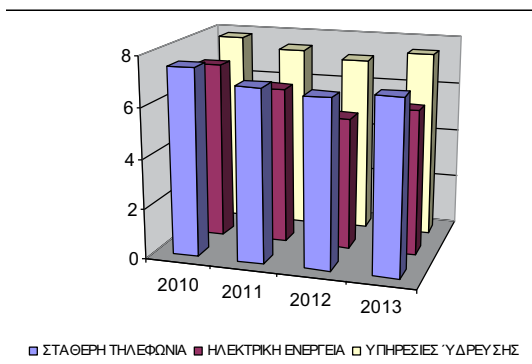
Κατά την επόμενη φάση (μερικής) ενσωμάτωσης των πολιτικών απελευθέρωσης των αγορών και αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ, ο γενικός βαθμός ικανοποίησης από τις υπηρεσίες ύδρευσης παραμένει υψηλότερος από τους αντίστοιχους δείκτες για την ηλεκτρική ενέργεια και τη σταθερή τηλεφωνία, ενώ ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας σημειώνει σταθερά τη χαμηλότερη απόδοση (Διάγραμμα Δ71). Οριακή βελτίωση καταγράφεται και στους τρεις τομείς το 2013 (Διάγραμμα Δ72).

**Π48. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ
(ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ) ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΥΚΩ (2010-2013)**

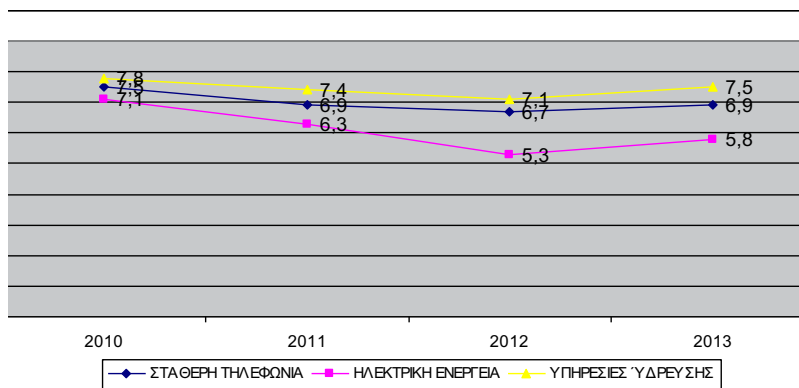
	ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ	ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΎΔΡΕΥΣΗΣ
2010	7,5	7,1	7,8
2011	6,9	6,3	7,4
2012	6,7	5,3	7,1
2013	6,9	5,8	7,5

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από EC Consumer Market Monitoring Surveys 2010-2013: Interactive dashboards

Δ71. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΒΑΘΜΟΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ ΣΤΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΤΩΝ ΥΚΩ (2010-2013)



Δ72. ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΤΙΣ ΥΚΩ: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΤΟΜΕΩΝ (2010-2013)

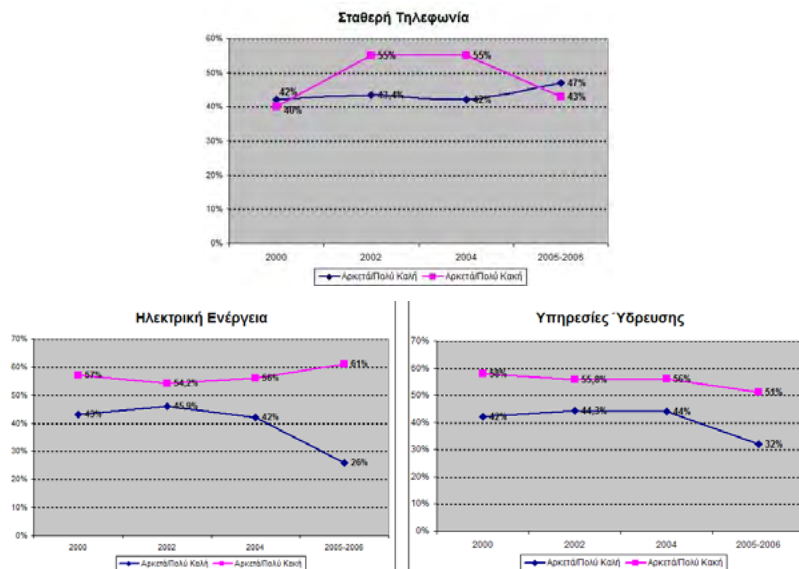


δ. Διαδικαστικές πτυχές: η ποιότητα διαμεσολάβησης και προστασίας των δικαιωμάτων

Οι μηχανισμοί διαχείρισης των παραπόνων συνιστούν μια σημαντική διαδικαστική παράμετρο της ποιότητας λειτουργίας του συστήματος παροχής των ΥΚΩ, καθώς αντανακλούν την ικανότητα ανταπόκρισης και διόρθωσης σε περίπτωση δυσλειτουργίας. Η ποιοτική απόδοση των μηχανισμών επίλυσης των διαφορών και προστασίας των δικαιωμάτων των αποδεκτών ελέγχεται στη συνέχεια βάσει του τρόπου διαχείρισης των παραπόνων και της εκτιμώμενης ποιότητας της παρεχόμενης προστασίας. Όσον αφορά την πρώτη παράμετρο, την περίοδο 2000-2006, καταγράφεται σταθερή τάση αρνητικής αξιολόγησης και στους τρεις τομείς, με μικρότερες ή μεγαλύτερες κατά περίπτωση

αποκλίσεις στο βαθμό ικανοποίησης (Διάγραμμα Δ73).

Δ73. ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΠΑΡΑΠΟΝΩΝ* (2000-2006)



*Αφορά τις απαντήσεις στο ερώτημα: «πόσο καλά θεωρείτε ότι αντιμετωπίστηκε το παράπονό σας?»

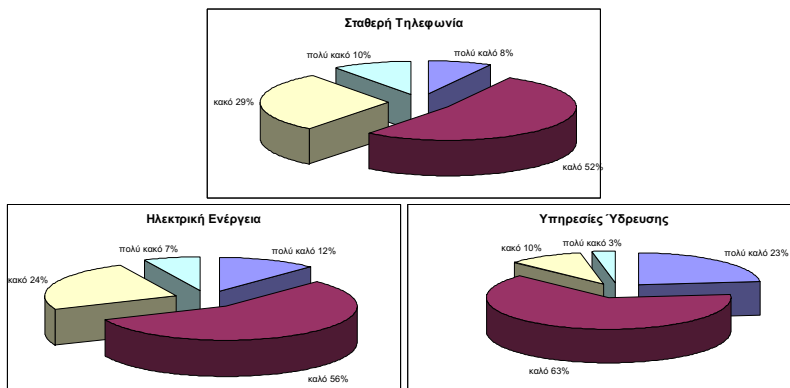
Πηγή: επεξεργασία στοιχείων EC Eurobarometer 53, 58, 219, 226, 260, IPSOS 2007

Από την πλευρά των απόψεων των αποδεκτών ως προς τον εκτιμώμενο βαθμό προστασίας στις αντίστοιχες αγορές, κατά την πρώτη φάση της ιδιωτικοποίησης οι εκτιμήσεις των καταναλωτών αντιστοιχούσαν σε γενικώς επαρκές επίπεδο και στους τρεις τομείς, ενώ το υψηλότερο συνολικό ποσοστό θετικών εκτιμήσεων καταγράφεται στις υπηρεσίες ύδρευσης (86%) (Διάγραμμα Δ74).

Π49. ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ (2007)			
	ΣΤΑΘΕΡΗ ΤΗΛΕΦΩΝΙΑ	ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΎΔΡΕΥΣΗ
ΠΟΛΥ ΚΑΛΟ	8%	12%	23%
ΚΑΛΟ	52%	56%	63%
ΚΑΚΟ	29%	24%	10%
ΠΟΛΥ ΚΑΚΟ	10%	7%	3%

Πηγή: European Commission (2007), Special Eurobarometer 260

Δ74. ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΩΝ (2007)



3.3.2 Σύνοψη ευρημάτων και ορισμένες παρατηρήσεις

Η δυνατότητα σύγκρισης των δεδομένων της περιόδου λειτουργίας των τομέων των ΥΚΩ υπό συνθήκες κρατικού μονοπωλίου και των αντίστοιχων μεγεθών μετά την εισαγωγή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης είναι σαφώς περιορισμένη, εξαιτίας της ανομοιογένειας των συνθηκών, των μετρήσεων και κυρίως της παράλληλης μεταβολής των ευρύτερων κοινωνικών, οικονομικών και τεχνολογικών συνθηκών. Ως εκ τούτου, τα ευρήματα της εμπειρικής έρευνας αποτελούν ενδείξεις των φαινομένων που αποτυπώνουν. Με αναφορά τα εμπειρικά δεδομένα, οι παρατηρηθείσες τάσεις δείχνουν πτώση των τιμών στις υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών, σχετική αύξηση στις υπηρεσίες ύδρευσης και σημαντική αύξηση στις υπηρεσίες ηλεκτρικής ενέργειας. Η αναμενόμενη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών δεν αντανακλάται ευθέως στα στατιστικά στοιχεία όσον αφορά τις καταγεγραμμένες εκτιμήσεις ικανοποίησης των καταναλωτών, παρότι αντικειμενικά υπήρξε θετική μεταβολή, κυρίως στον τομέα των τηλεπικοινωνιών. Επίσης, ενώ οι μηχανισμοί διαμεσολάβησης και προστασίας φάνηκε ότι ενισχύθηκαν θεσμικά και παράλληλα διευρύνθηκαν οι δυνατότητες εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών μεταξύ παρόχων και αποδεκτών, ο εκτιμώμενος βαθμός προστασίας από την πλευρά των αποδεκτών δεν αντιστοιχεί (εμπειρικά) σε ικανοποιητικό επίπεδο.

Π50. ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ
ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΜΙΚΡΟ-ΜΕΤΑΒΛΗΤΩΝ

ΚΡΙΤΗΡΙΟ	ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ	ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΔΡΕΥΣΗΣ
ΕΠΙΛΟΓΗ	●	●	⊙
ΤΙΜΗ	●	⊙	⊙
ΠΟΙΟΤΗΤΑ	●	⊙	●
ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ - ΠΑΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ	●	●	●
ΘΕΣΜΟΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	●	●	●

●: υψηλός ●: μέτριος ⊙: χαμηλός

Πέραν των αντικειμενικών περιορισμών της υπόθεσης *ceteris paribus* στη διαδικασία συσχέτισης των ανεξάρτητων με τις εξαρτημένες μεταβλητές της παρούσης ανάλυσης, είναι σκόπιμο να γίνουν ορισμένες ευρύτερες επισημάνσεις όσον αφορά την ερμηνευτική ικανότητα των στατιστικών δεδομένων που παρατέθηκαν παραπάνω:

- *Πρώτον*, σημαντικό ρόλο στις παρατηρούμενες μεταβολές διαδραμάτισε η ενδιάμεση εξέλιξη της τεχνολογίας, η οποία οδήγησε σε φθηνότερες και ποιοτικότερες υπηρεσίες, ιδίως στην αγορά των τηλεπικοινωνιών, σχετικοποιώντας ως ένα βαθμό την αιτιώδη σχέση ιδιωτικοποίησης και οφέλους των καταναλωτών σε όρους μείωσης του κόστους και βελτίωσης της ποιότητας. Οι αλλαγές εμφανίζονται σαφώς πιο έντονες στους τομείς που απελευθερώθηκαν (τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια), ενώ η μετατροπή της ΕΥΔΑΠ σε ΑΕ και η μερική αποκρατικοποίησή της δεν μετέβαλε σημαντικά την απόδοσή της ως προς τα υπό μελέτη μεγέθη.
- *Δεύτερον*, η βάση σύγκρισης και αξιολόγησης διαφοροποιείται αναλόγως του σταδίου εξέλιξης έκαστου τομέα. Κατά τις πρώτες δεκαετίες λειτουργίας των ΔΕΚΟ προτεραιότητα αποτελούσε η (ποσοτική) ανταπόκριση σε όρους κάλυψης της αυξανόμενης ζήτησης και η ανάπτυξη των υποδομών, διαδικασία η οποία απορροφούσε σχεδόν το σύνολο των πόρων των επιχειρήσεων, περιορίζοντας τα περιθώρια ποιοτικών βελτιώσεων. Στην παρούσα φάση, η καθολική πρόσβαση είναι πλέον δεδομένη και οι συνθήκες επιτρέπουν τη μεγαλύτερη εστίαση στην ποιοτική αναβάθμιση και διαφοροποίηση των υπηρεσιών.
- *Τρίτον*, στην πορεία ανάπτυξης των υποδομών, επί των οποίων καλείται να αναπτυχθεί και να λειτουργήσει σήμερα ο ανταγωνισμός, ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας διαδραμάτισαν σαφώς διαφορετικό ρόλο. Οι ΔΕΚΟ, εν μέρει και με τη συμμετοχή δημόσιων κονδυλίων, διεκπεραίωσαν και χρηματοδότησαν τα έργα κατασκευής, επέκτασης και εκσυγχρονισμού των δικτύων κοινής ωφέλειας, ενώ οι ιδιωτικές εταιρείες εισήλθαν στην αγορά αναπτύσσοντας τη δραστηριότητά τους στα ήδη διαμορφωμένα δίκτυα, χωρίς μέτρο σύγκρισης του κόστους των απαιτούμενων

επενδύσεων στις δύο περιπτώσεις. Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών επομένως, ιδίως για τις επιχειρήσεις που δεν διαθέτουν δικό τους δίκτυο, εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από την ποιότητα λειτουργίας των (δημόσιων) δικτύων, τα οποία κατασκευάστηκαν στο πλαίσιο του δημόσιου μοντέλου των ΥΚΩ.

- *Τέταρτον*, η αντίληψη των καταναλωτών για το εκτιμώμενο επίπεδο ικανοποίησης δεν αποτελεί μονοσήμαντη αντανάκλαση των χαρακτηριστικών των υπηρεσιών, αλλά παράλληλα ενσωματώνει συναφείς μεταβολές των ατομικών κριτηρίων αξιολόγησης. Ενδεχόμενη επιδείνωση της καταγραφόμενης ικανοποίησης είναι πιθανό να είναι αποτέλεσμα πιο αυστηρών αξιολογήσεων από την πλευρά των αποδεκτών και όχι πραγματικής ποιοτικής υποβάθμισης.

Εν κατακλείδι, τα δεδομένα της παρούσης ενότητας αποτελούν μια ένδειξη σε επίπεδο εμπειρικής εφαρμογής της ιδιωτικοποίησης, αλλά η πρακτική τους χρησιμότητα περιορίζεται σε μια στατι(στι)κή –και εν πολλοίς αποσπασματική– αποτύπωση της πραγματικότητας, η οποία είναι σαφώς πιο σύνθετη και απαιτεί επιπλέον μεταβλητές αξιολόγησης πέραν των αμιγώς μικροοικονομικών στοιχείων.

3.3.3 Το κόστος της Καθολικής Υπηρεσίας και των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας»

Ο τρόπος κάλυψης και επιμερισμού του κόστους της Καθολικής Υπηρεσίας και των υποχρεώσεων Κοινής Ωφέλειας/Δημόσιας Υπηρεσίας, όπως και στο καθεστώς των κρατικών μονοπωλίων,³⁰⁷ αναδεικνύει μια σημαντική αδυναμία του συστήματος (ουσιαστικά του κράτους) ως προς την ικανότητα αποτελεσματικής διαχείρισης του ζητήματος της χρηματοδότησης της κοινωνικής πολιτικής στους τομείς των ΥΚΩ. Στο τομέα των τηλεπικοινωνιών, το θεσμικό πλαίσιο προβλέπει ότι για την αποζημίωση του καθαρού κόστους που αφορά την Καθολική Υπηρεσία, εφόσον είναι ζημιογόνα για τους παρόχους, συνεισφέρουν μέσω μηχανισμού επιμερισμού οι πάροχοι των ηλεκτρονικών υπηρεσιών.³⁰⁸ Ο ΟΤΕ αποτελεί μέχρι στιγμής το μοναδικό πάροχο ΚΥ, ο οποίος επωμίζεται το σύνολο του κόστους των σχετικών υπηρεσιών, ενώ παρατηρείται απόκλιση μεταξύ των αξιώσεων αποζημίωσης του Οργανισμού και των εκτιμήσεων της ΕΕΤΤ.³⁰⁹

Όσον αφορά το κόστος των υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας στην ηλεκτρική ενέργεια, στην Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλες χώρες της ΕΕ,³¹⁰ δεν υπάρχει πρόβλεψη συμμετοχής στην κάλυψη της σχετικής δαπάνης από το κράτος. Οι χρεώσεις προβλέπεται ότι εισπράττονται μέσω των λογαριασμών ρεύματος από τους προμηθευτές, αποδίδονται

307. Βλ. Μέρος Α, κεφ. 4.1.5.

308. Ν. 4070/2012, άρθ. 64 και Παράρτημα VI.

309. Βλ., π.χ., Απόφαση ΕΕΤΤ ΑΠ. 687/271/11-4-2013.

310. Π.χ. στην περίπτωση της EDF στη Γαλλία.

σε ειδικό λογαριασμό του ΑΔΜΗΕ και στη συνέχεια στους δικαιούχους³¹¹ (πρακτικά στη ΔΕΗ, ως ορισμένου παρόχου του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος). Το κόστος των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας» επιμερίζεται μεταξύ των καταναλωτών, ενώ η υψηλότερη αναλογικά επιβάρυνση (τιμές μοναδιαίας χρέωσης) αντιστοιχεί στους οικιακούς καταναλωτές.

Η προβλεπόμενη διαδικασία πρακτικά συνεπάγεται την έμμεση επιδότηση των καταναλωτών του διασυνδεδεμένου προς τους καταναλωτές του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος (ιδίως των απομακρυσμένων νησιών) και τις πολύτεχνες οικογένειες, βάσει του ύψους της κατανάλωσης των πρώτων. Σαφώς, το κριτήριο αυτό λειτουργεί ως έμμεσος (άρα «τυφλός») φόρος, χωρίς να λαμβάνει υπ' όψιν την ιδιαίτερη κατάσταση κάθε καταναλωτή, καθώς η διασφάλιση ίσων όρων πρόσβασης για το μη-διασυνδεδεμένο σύστημα και τις αδύναμες κοινωνικές ομάδες (στοχευμένη κοινωνική πολιτική) παράγει διάχυτο κόστος όσον αφορά τον επιμερισμό των αντίστοιχων χρεώσεων στο σύνολο των καταναλωτών (καθολική ρύθμιση). Το ίδιο ισχύει για το κόστος του Κοινωνικού Οικιακού Τιμολογίου, το οποίο συμπεριλαμβάνεται στις υπηρεσίες «Κοινής Ωφέλειας».

Διαχρονικά, οι μοναδιαίες χρεώσεις για την αγροτική χρήση και την υψηλή τάση μειώνονται, οι χρεώσεις γενικής χρήσης αυξάνονται (στην τελευταία προσαρμογή), η εμπορική χρήση μέση τάσης μειώνεται, ενώ τα τιμολόγια οικιακής χρήσης αυξάνονται στις υψηλότερες καταναλώσεις και μειώνονται στα πιο χαμηλά κλιμάκια κατανάλωσης (Πίνακας Π51). Οι εν λόγω διακυμάνσεις αποτυπώνουν περαιτέρω την αναλογία επιμερισμού του κόστους της κοινωνικής πολιτικής, η οποία ασκείται μέσω των υποχρεώσεων των υπηρεσιών «Κοινής Ωφέλειας», μεταξύ των αποδεκτών-καταναλωτών της ηλεκτρικής ενέργειας. Εν προκειμένω, οι υψηλότεροι συντελεστές εντοπίζονται σταθερά στις υψηλές οικιακές καταναλώσεις και στα τιμολόγια Γενικής Χρήσης, ενώ η χαμηλότερη επιβάρυνση καταγράφεται στην Αγροτική Χρήση και τις (πολύ) χαμηλές οικιακές καταναλώσεις.

311. Ν. 4067/2012, άρθ. 36, παρ. 2.

Π51. ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΚΑΙ ΧΡΕΩΣΕΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ Η/Ε						
ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΠΑΡΟΧΗΣ (2009-2012)			ΧΡΕΩΣΕΙΣ (2009-2012)			
Κατηγορία Πελατών	Συντελεστής επιμερισμού		Κατηγορία Πελατών	Μοναδιαία χρέωση (ευρώ/MWh)		
	2009	2012		2009	2010	2012
Χαμηλή Τάση			Χαμηλή Τάση			
0-1600		0,186	0- 800	0,0	0,0	0,20
1601-2000		0,047	801- 1600	10,1	8,7	5,28
Οικιακής χρήσης ΧΤ	2001-3000	0,331	1601- 2000	10,8	9,3	11,37
	3001-	0,028	2001- 3000	19,2	16,6	31,57
			3001-	26,6	22,2	36,8
Αγροτικής χρήσης ΧΤ	0,022	0,019	Αγροτικής χρήσης ΧΤ	4,41	3,70	1,15
Γενικής χρήσης ΧΤ	0,312	0,314	Γενικής χρήσης ΧΤ	12,80	11,51	14,37
Βιομηχανικής χρήσης ΧΤ	0,030	0,025	Βιομηχανικής χρήσης ΧΤ	12,08	10,34	13,22
Χρήσης για φωτισμό οδών και πλατειών ΧΤ	0,015	0,016	Χρήσης για φωτισμό οδών και πλατειών ΧΤ	8,47	7,65	2,32
Μέση Τάση			Μέση Τάση			
Αγροτικής χρήσης ΜΤ	0,003	0,003	Αγροτικής χρήσης ΜΤ	3,80	3,24	0,95
Γενικής χρήσης ΜΤ	0,103	0,114	Γενικής χρήσης ΜΤ	9,64	8,35	11,41
Βιομηχανικής χρήσης ΜΤ	0,083	0,080	Βιομηχανικής χρήσης ΜΤ	7,75	6,58	5,87
Υψηλή τάση	0,102	0,087	Υψηλή τάση	6,29	4,21	3,88
			Κατανάλωση Αυτοπαραγωγής	6,29	4,21	-

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από νόμους, ΥΑ, αποφάσεις ΡΑΕ

3.3.4 Αφανείς παράμετροι της σχέσης κόστους–οφέλους

Η ιδιωτικοποίηση, εκτός των άμεσων και υπολογίσιμων συνεπειών, υπό μια ευρύτερη θεώρηση προκάλεσε παράλληλες αντισταθμιστικές επιπτώσεις σε όρους κόστους και οφέλους των ασκούμενων πολιτικών. Η απελευθέρωση των αγορών δημιούργησε κατ' αρχάς σημαντικά οργανωτικά, λειτουργικά και ρυθμιστικά κόστη, τα οποία εν πολλοίς μετακυλίστηκαν στις τιμές των τελικών εκροών (προϊόντα-υπηρεσίες), επιβαρύνοντας κυρίως τους τελικούς αποδέκτες των ΥΚΩ. Μια σημαντική επιβάρυνση αφορά περαιτέρω το κόστος ρύθμισης και ελέγχου από το κράτος, ο ρόλος του οποίου καθίσταται πιο απαιτητικός, εφόσον δεν υφίσταται η (άμεση) ιδιοκτησιακή σχέση με τις επιχειρήσεις (Shapiro and Willig, 1990). Σημαντικοί είναι επίσης οι πόροι που απαιτούνται για τη λειτουργία των Ρυθμιστικών Αρχών και των εταιρειών διαχείρισης των δικτύων, οι προϋπολογισμοί των οποίων καλύπτονται από τέλη και εισφορές, χρηματοδοτούνται δηλαδή εμμέσως από τις αγορές των επικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας.

Σε επιχειρησιακό επίπεδο, η απελευθέρωση, ιδίως στον τομέα της ενέργειας, επέβαλε την αναδιάρθρωση της ΔΕΗ («απο-καθετοποίηση») και των βασικών λειτουργιών μέσω της απόσχισης των μονάδων διανομής και μεταφοράς, καθώς επίσης τη δημιουργία νέων φορέων και δομών ρύθμισης, εποπτείας και διαχείρισης των αντίστοιχων δικτύων. Οι μετατροπές αυτές συνδέονται με σημαντικά κόστη πρόσβασης στις υποδομές και λοιπές απαιτήσεις σε όρους ελέγχου, συντονισμού, διαδικασιών, διοικητικής οργάνωσης και διαπραγμάτευσης, η αντιστάθμιση των οποίων καταλήγει επίσης στο πεδίο των τελικών αποδεκτών των εκροών του συστήματος.³¹²

Μια λιγότερο εμφανής όψη των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης συνδέεται με το διάχυτο κοινωνικό κόστος των ρυθμίσεων. Η αδυναμία υπολογισμού συγκεκριμένων αποτελεσμάτων ως προς τις κοινωνικές συνέπειες αντανακλάται εν πρώτοις σε επίπεδο αξιολόγησης των (διαρθρωτικών) αλλαγών, οι οποίες επικεντρώνονται κυρίως στα βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα οικονομικά μεγέθη των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, όπως η ανταγωνιστικότητα των αγορών και η οικονομική απόδοση επιχειρήσεων και λιγότερο στις μακροπρόθεσμες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες, όπως για παράδειγμα η αλλαγή των εργασιακών σχέσεων και ο αντίκτυπος στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Το ίδιο ισχύει στο επίπεδο της σύγκρισης μεταξύ του άμεσου και του ευρύτερου κοινωνικού και οικονομικού κόστους, δηλαδή μεταξύ μικρο και μακρο-μεταβλητών, όπως έχουν διατυπωθεί στο αναλυτικό σχήμα που έχει υιοθετηθεί στην παρούσα μελέτη. Στο μικρο-επίπεδο, μια επιπλέον σημαντική πτυχή του (αφανούς) κόστους αφορά την επιβάρυνση που συνεπάγεται η διαδικασία αναζήτησης, απαιτούμενης επεξεργασίας, ενδεχόμενης διαπραγμάτευσης και κατανόησης των πληροφοριών από την πλευρά

312. Προσωπικές συνεντεύξεις. Βλ. επίσης σχετικές παρατηρήσεις σε: Ειδική Έκθεση Συνηγόρου του Πολίτη 2010, σελ. 27 και σε Πρακτικά Βουλής: Συνεδριάσεις ΡΠΕ' (26/07/2011), ΡΠΣΤ' (27/07/2011) και ΡΠΖ' (28/07/2011).

των καταναλωτών (*διαδικαστικά κόστη*) (Ernst, 1994, σελ. 184-185· Kessedjian and Dion, 1995, σελ. 11).

Προφανώς, η εξαντλητική θεώρηση του ζητήματος του «ισοζυγίου» κόστους-οφέλους της ιδιωτικοποίησης είναι δύσκολη και οι ανωτέρω αναφορές είναι ενδεικτικές, προκειμένου να καταδειχθούν ορισμένες διαστάσεις οι οποίες δεν είναι άμεσα ορατές και οι οποίες καθιστούν πιο ολοκληρωμένη την ανάγνωση των ευρημάτων της στατιστικής έρευνας. Μια συνολικότερη και πιο αναλυτική προσέγγιση των ευρύτερων κοινωνικών και οικονομικών συνεπειών της ιδιωτικοποίησης στους πολίτες, καταγεγραμμένων και αφανών, επιχειρείται στα κεφ. 4.2.2 και 4.2.3.

3.4 Αδυναμίες του μοντέλου: αγορά και κοινή ωφέλεια

Η προσαρμογή του συστήματος παροχής των ΥΚΩ στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης έχει ήδη καταστεί σαφές ότι υπερβαίνει τα όρια μιας αμιγώς τεχνικής ή δομικής μεταβολής. Η έννοια της αγοράς άλλωστε δεν περιορίζεται στην «τεχνική» λειτουργία της οικονομίας, αλλά υπονοεί ευρύτερους διακανονισμούς σε όρους κοινωνικής και πολιτικής ρύθμισης (Rosanvallon, 1979). Υπό αυτήν την οπτική, η αναδιάταξη του δημόσιου και του ιδιωτικού στοιχείου στο πλαίσιο των μετασχηματισμών του συστήματος παροχής των ΥΚΩ υποστηρίζεται ότι οδήγησε στην επαναστάθμιση τριών θεμελιωδών και εν δυνάμει αντιθετικών διπόλων: *ανταγωνισμού και κοινής ωφέλειας* (κεφ. 3.4.1), *καταναλωτή και πολίτη* (κεφ. 3.4.2) και *ατομικής και συλλογικής ωφέλειας* (κεφ. 3.4.3).

3.4.1 Ανταγωνισμός και δημόσιο συμφέρον: αντίθεση ή σύνθεση?

Το ενδεχόμενο εμφάνισης συγκρουσιακών τάσεων μεταξύ των κανόνων του ανταγωνισμού και της λογικής της δημόσιας υπηρεσίας ή του γενικού συμφέροντος αποτελεί κεντρικό σημείο του δημόσιου διαλόγου σχετικά με την απελευθέρωση των ευρωπαϊκών αγορών των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.³¹³ Η ανάγκη συμβιβασμού των αγοραίων (εμπορικών) προδιαγραφών και των αρχών δημόσιας υπηρεσίας αντανακλά εν προκειμένω την αναζήτηση μιας λειτουργικής ισορροπίας μεταξύ των *κοινωνικών* και των *οικονομικών* στοιχείων των ΥΚΩ/ΥΓΟΣ (Delors, 1995· Van Raepenbusch, 2006). Η (οιονεί) αντιθετική σχέση κλίνει σε επίπεδο ευρωπαϊκών πολιτικών υπέρ της αγοράς, καθώς ως κυρίαρχη λογική προβάλλει ο ανταγωνισμός (Edel, 1997· Garceries, 1998· Héritier, 2001· Valin, 2007). Τα στοιχεία της κοινωφελούς υπηρεσίας, όπως εξειδικεύονται μέσω των

313. Βλ. CEEP, 1995· Debène, 1995· Rapport Martinand, 1995· Thiry and Vandamme, 1995· Bauby and Boual, 1997· Kovar and Simon, 1998· Dubois, 1999· Haibach-EIPA, 1999· CEEP-CIRIEC, 2000· Héritier, 2001· Bauby, 2002α, 2002β· Baumstark, 2002· Chillon, 2002· Rodrigues, 2006· Valin, 2007.

υποχρεώσεων της ΚΥ και των υποχρεώσεων «Κοινής Ωφέλειας», εμφανίζονται ως «εξαιρέσεις» ή συμπληρωματικές μεταβλητές στον πρωτεύοντα στόχο του ανταγωνισμού³¹⁴ (Bauby and Boual, 1994, 1997· Bauer, 1999· Fournier *et al.*, 2003), υποδηλώνοντας τη σχετική βαρύτητα των εκατέρωθεν επιδιώξεων. Στην πράξη, είναι σαφές ότι η σύνθεση και η λειτουργία των δύο πεδίων δεν είναι πάντα αρμονική και το ενδεχόμενο εμφάνισης αντισταθμιστικών δυνάμεων είναι ισχυρό.

Τα πιθανά σημεία αντίθεσης εντοπίζονται σε διακριτά επίπεδα. Η πολιτική και η οικονομική σφαίρα παραπέμπουν κατ'αρχάς σε διαφορετικά κριτήρια ερμηνείας και εξισορρόπησης των συλλογικών και των ατομικών αξιών (Rosanvallon, 1979· Bourdieu, 1998). Επίσης, διαθέτουν διαφορετικούς μηχανισμούς αναγνώρισης και ικανοποίησης των αναγκών, πολιτική (συλλογική) διαδικασία και αναδιανομή στην πρώτη περίπτωση, ατομική προσέγγιση και εμπορική συναλλαγή στη δεύτερη (Paradeise, 1992). Η στόχευση και η λογική του ανταγωνισμού αφορά κατά βάση λειτουργίες μικροοικονομικής φύσης, εκφράζοντας το συλλογικό όφελος σε όρους βέλτιστης κατανομής πόρων, κυρίως μέσω του μηχανισμού ισορροπίας της ζήτησης και της προσφοράς. Η αγορά τείνει επίσης να «αγνοεί» σημαντικές διαστάσεις των δημόσιων (κοινωνικών και οικονομικών) πολιτικών, όπως ο μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, η αναγκαιότητα πραγματοποίησης κοστοβόρων επενδύσεων (κοινωνική απόδοση), η διατήρηση ορισμένων σπάνιων ή πολύτιμων αγαθών, οι εξωτερικές επιδράσεις (π.χ. περιβαλλοντικές επιπτώσεις) και ο χωρικός σχεδιασμός (Bauby and Boual, 1997, σελ. 318-319· European Parliament, 1996, σελ. 187).

Η διαφορετική προσέγγιση των δύο πεδίων αντανακλάται χαρακτηριστικά στον τρόπο προσδιορισμού της *αποδοτικότητας* και της *αποτελεσματικότητας*, ως κριτηρίων αξιολόγησης και αποδοχής-νομιμότητας του συστήματος (Offe, 1984, σελ. 134-139): Για την ιδιωτική επιχείρηση το πλαίσιο είναι σαφώς προσδιορισμένο και αφορά την οικονομική κερδοφορία, ενώ η απόδοση των κυβερνητικών δραστηριοτήτων άπτεται γενικότερων σταθμίσεων μεταξύ του κοινωνικού και του οικονομικού κόστους, των εσωτερικών και των εξωτερικών επιδράσεων, των βραχυπρόθεσμων και των μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων κ.λπ. Στο πλαίσιο αυτό, η ιδιωτικοποίηση των ΥΚΩ είναι πιθανό να οδηγήσει σε σύγκρουση μεταξύ των κοινωνικών-πολιτικών και των τεχνικών-οικονομικών κριτηρίων απόδοσης, τόσο των τομέων, όσο και των μηχανισμών παροχής των υπηρεσιών.

Η απόκλιση της λογικής του ανταγωνισμού και του δημόσιου συμφέροντος αναπαράγεται περαιτέρω στο επίπεδο των δικαιωμάτων και των δυνατοτήτων των πολιτών/καταναλωτών. Μεταβλητές όπως η τιμή, η ποιότητα, η δυνατότητα επιλογής, πληροφόρησης, εξόδου και αποζημίωσης αποτελούν σημαντικά στοιχεία της παρεχόμενης υπηρεσίας, αλλά ως δείκτες αναφοράς αδυνατούν να αποτυπώσουν και να εκφράσουν ευρύτερες επιδιώξεις, όπως η ισότητα και η κοινωνική δικαιοσύνη. Τα πλεονεκτήματα

314. Βλ. π.χ. τις προβλέψεις του Ν. 4001/2011 σχετικά με τις Υποχρεώσεις Κοινής Ωφέλειας, οι οποίες τονίζεται ότι δεν θα πρέπει να εμποδίζουν τη λειτουργία του ανταγωνισμού (άρθρ. 55).

της ανταγωνιστικής αγοράς αντιστοιχούν εν προκειμένω σε μια μόνο όψη του χαρακτήρα των κοινωφελών υπηρεσιών, τα οποία εστιάζουν κυρίως στις μικροοικονομικές μεταβλητές και συχνά αντιβαίνουν στις αρχές του δημόσιου συμφέροντος. Για παράδειγμα, η αρχή της ισότητας ενδέχεται να βρεθεί σε σύγκρουση με την επιδίωξη διαφοροποίησης των παροχών προκειμένου να διασφαλιστεί η εξατομικευμένη ανταπόκριση στις ανάγκες και τις επιθυμίες των αποδεκτών (Bauby, 1997β, σελ. 70-71· Warin, 1997· Jeannot, 1998, σελ. 22-23). Η λογική του ανταγωνισμού και της αποδοτικότητας επίσης ίσως μειώσει τη σημασία των ζητημάτων της ισότητας και της καθολικότητας της παροχής (van de Walle, 2005). Αντίστοιχο κενό ενδέχεται να προκύψει σε επίπεδο δημοκρατικής λογοδοσίας και διαχείρισης της συλλογικής διάστασης των ΥΚΩ, εξαιτίας της (συχνά υπέρμετρης) έμφασης του αγοραίου προτύπου στην ατομική δράση και ευθύνη (Ernst, 1994, σελ. 192-196).

Στο βαθμό που η κρίσιμη παράμετρος σύνθεσης και εξισορρόπησης της ιδιωτικοποίησης και του ανταγωνισμού με το δημόσιο συμφέρον και τη δημόσια υπηρεσία είναι η ποιότητα της ρυθμιστικής λειτουργίας (Hannequart, 1995, σελ. 97· Bauby, 1999, σελ. 55-56), καταλληλότερο (συλλογικό) μηχανισμό διασφάλισης της ανταπόκρισης του συστήματος στα κοινωνικά και πολιτικά κριτήρια παροχής των ΥΚΩ αποτελεί το κράτος. Ως εκ τούτου, η αποκατάσταση του κενού που δημιουργεί ο περιορισμός των δυνατοτήτων άμεσου κρατικού ελέγχου στους τομείς των ΥΚΩ και της ενδεχόμενης ανισορροπίας των αντίστοιχων κοινωνικών και οικονομικών παραμέτρων επαφίεται εν πολλοίς στο πεδίο των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων.

3.4.2 Οι αποδέκτες ως πελάτες/καταναλωτές και η πολιτική διάσταση

Η μεταβολή του ρόλου του κράτους και της σχέσης κράτους-πολιτών, ως συνέπεια της ιδιωτικοποίησης, διαμόρφωσε όπως ήδη αναλύθηκε μια νέα ισορροπία στο επίπεδο των χαρακτηριστικών και των δικαιωμάτων των αποδεκτών. Στη βάση των τριών διαστάσεων της *ιδιότητας του πολίτη* (Marshall and Bottomore, 1950), προβάλλει ενισχυμένο το *ατομικό* στοιχείο, ενώ το *πολιτικό* (ως συμμετοχή μέσω των πολιτικών διαδικασιών) και το *κοινωνικό* (παραγωγή-παροχή υπηρεσιών) βρίσκουν περιορισμένο χώρο ανάπτυξης. Η αποδιδόμενη έμφαση στο ατομικό στοιχείο και η υποχώρηση του συλλογικού χαρακτήρα των παροχών τείνει επίσης να μετατοπίζει το υφιστάμενο σχήμα προς μια *φιλελεύθερη-ατομικιστική* αντίληψη της ιδιότητας του πολίτη, σύμφωνα με την τυπολογία του Gunsteren (1994) ή/και εν γένει προς τα *φιλελεύθερα/αρνητικά* δικαιώματα (Habermas, 1994, σελ. 30-32). Κεντρική στο πλαίσιο αυτό είναι η έννοια του *πελάτη-καταναλωτή*, η οποία, παρά τον εκ πρώτης όψεως τεχνικό και απολιτικό χαρακτήρα, υποκρύπτει σαφώς πολιτικό στίγμα (Σπανού, 2000, σελ. 501-513). Το πρόβλημα

προκύπτει από την ενδεχόμενη ασυμβατότητα -ή αντιφατικότητα- των χαρακτηριστικών των αποδεκτών ως ατομικών (ορθολογικών) καταναλωτών κοινωφελών υπηρεσιών και των ιδιοτήτων που συνδέονται με την κοινωνική και πολιτική φύση των ΥΚΩ, όπως οι συλλογικές αξίες και η έννοια του ενεργού πολίτη.

Η προσέγγιση των αποδεκτών ως *πολιτών* ή *καταναλωτών* αντιστοιχεί περαιτέρω σε διαφορετικές εκδοχές του πλαισίου των σχέσεων των ατόμων με το κράτος και τους θεσμούς (Pierre, 1995· Lucet, 1998· Clarke, 2004). Η έννοια του καταναλωτή παραπέμπει σε μια αντίθετη λογική από αυτήν της δημόσιας υπηρεσίας και του *χρήστη*, καθώς η θετική παρέμβαση του κράτους αντιπαραβάλλεται με μια σχέση ανταλλαγής εντός της απελευθερωμένης αγοράς³¹⁵ (Amar, 2001). Η ιδιότητα του πολίτη ως μέλους μιας ευρύτερης κοινότητας απέχει σαφώς από την *εμπορική-αγοραία* διάσταση του πελάτη/καταναλωτή ως συμμετόχου μιας διαδικασίας (εξατομικευμένης) συναλλαγής και παροχής υπηρεσίας (Vigoda, 2002· Nihoul, 2006, σελ. 197). Ως εκ τούτου, η προσέγγιση των αποδεκτών ως καταναλωτών ενισχύει το ατομικό στοιχείο και αποδυναμώνει τα πολιτικά κριτήρια διασύνδεσης με το σύστημα παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ (από-πολιτικοποίηση), οδηγώντας σε επιμέρους μετατοπίσεις των συστατικών του στοιχείων (Πίνακας Π52).

Π52. ΑΠΟΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ & ΤΑΣΕΙΣ ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΩΝ ΤΩΝ ΥΚΩ			
	δημόσιο	→	ιδιωτικό
	κράτος	→	αγορά
δημόσιο/συλλογικό αγαθό		→	εμπόρευμα/αγοραίο αγαθό
	πολίτης	→	πελάτης/καταναλωτής
	κοινωνικό	→	οικονομικό
	συλλογικό	→	ατομικό

Πηγές: Pierre, 1995· Clarke, 2004

Παρόλο που το υπόδειγμα του *καταναλωτή* παραπέμπει αναμφίβολα σε μια πιο ενεργή εκδοχή αποδέκτη από ό,τι το πρότυπο του *διοικουμένου* ή του *ψηφοφόρου*, τείνει εντούτοις να αγνοεί ορισμένες θεμελιώδεις αξίες της (συλλογικής) συμμετοχής στη δημοκρατική λειτουργία. Το σύστημα της αγοράς προσανατολίζει τη δράση των ατόμων στην επιδίωξη των ατομικών τους συμφερόντων, ενώ η πολιτική συμμετοχή, με όποιες ατέλειες εμφανίζει στην πράξη, ωθεί τα μέλη του κοινωνικού συνόλου

315. Ή αντιστοίχως, η σχέση «εξουσίας» του ιεραρχικού κρατικού μοντέλου μετατρέπεται σταδιακά σε σχέση «ανταλλαγής» στο πλαίσιο της αγοράς (Lindblom, 1977· Lane, 2000, σελ. 181-182).

στην πραγμάτωση του δημόσιου συμφέροντος (Twine, 1994, σελ. 91· Ryan, 2001, σελ. 105· Aberbach and Christensen, 2005). Η (οικονομική) προσέγγιση των κινήτρων και της συμπεριφοράς των δρώντων παραπέμπει συναφώς σε μια ατομικιστική αντίληψη του συμφέροντος, η οποία αδυνατεί (καθώς υπερβαίνει αντικειμενικά τη λογική της αγοράς) να προσφέρει λύση σε συλλογικά προβλήματα (Pierre and Peters, 2000, σελ. 19· Clarke, 2004). Σε αυτά τα δεδομένα, η απόκλιση μεταξύ *καταναλωτή* και «ενεργού πολίτη» (Σπανού, 2000, σελ. 501-513) και των αντίστοιχων ιδιοτήτων του *οικονομικού* και του *πολιτικού* υποκειμένου είναι εμφανής.³¹⁶

Διαφορετική αναφορά εμφανίζουν επίσης τα κριτήρια της *συμμετοχής*, της *έκφρασης* και της *λογοδοσίας* στα δύο πεδία. Η ενεργός συμμετοχή του πολίτη στη ζωή μιας συλλογικής κοινότητας απέχει ουσιωδώς από την έκφραση προτιμήσεων, τον επηρεασμό της προσφοράς και την επιλογή του πελάτη/καταναλωτή στην αγορά (Jeannot, 1998, σελ. 92-94· Aberbach and Christensen, 2005). Στη δεύτερη περίπτωση, η έννοια της συμμετοχής δεν αφορά τη λειτουργία των συλλογικών (πολιτικών) θεσμών, αλλά εξειδικευμένες τεχνικές, όπως οι έρευνες αγοράς, οι δείκτες ικανοποίησης και ποιότητας και τα βαρόμετρα γνώμης και προτιμήσεων (Ryan, 2001). Η δυνατότητα *έκφρασης* στο ίδιο πλαίσιο παραπέμπει μάλλον στην ατομική εκδοχή της (διαδικασίες παραπόρων, έρευνες αγοράς) παρά στη συλλογική διάσταση (πολιτική, εκλογική διαδικασία).³¹⁷ Άλλωστε, η δυνατότητα πολιτικού ελέγχου βρίσκεται εκτός του πεδίου (και της λογικής) της καταναλωτικής δράσης, καθώς οι μέθοδοι του ιδιωτικού τομέα και της αγοράς εμφανίζουν αδύναμες αναφορές σε επίπεδο (δημόσιας) λογοδοσίας και δημοκρατικής λειτουργίας (Spanou, 2003α· Aberbach and Christensen, 2005).

Σε επίπεδο αρχών και αξιών, η μετάβαση από τον ιδεότυπο του *χρήστη* σε αυτόν του *καταναλωτή* οδηγεί στην ενίσχυση της ατομικής ελευθερίας έναντι της αρχής της ισότητας (Lamarche, 1998, σελ. 5). Ωστόσο, η επανιεράρχηση των δύο στοιχείων καθιστά την υπόθεση του «*κυρίαρχου καταναλωτή*» αδύναμη στην περίπτωση των ευάλωτων ομάδων (χαμηλά εισοδήματα), καθώς τα κριτήρια ισότητας και πρόσβασης που αφορούν πρωτίστως την ευημερία αυτού του υποσυνόλου διαφεύγουν των στόχων της ανταγωνιστικής αγοράς (Ernst, 1994, σελ. 184-κ.επ.· Γιαννίσης, 1994, σελ. 39-41· Σπανού, 2000, σελ. 467-468). Στο βαθμό που οι όροι παροχής των υπηρεσιών προσδιορίζονται βάσει των αγοραστικών δυνατοτήτων και όχι με γνώμονα την ένταση της ανάγκης ή την κοινωνική χρησιμότητα των παρεχόμενων αγαθών (κοινωνική δικαιοσύνη), ο κίνδυνος απομόνωσης ορισμένων τμημάτων των αποδεκτών, τα οποία δεν διαθέτουν επαρκή μέσα πρόσβασης στις υπηρεσίες και δεν μπορούν να εισέλθουν στην αγορά και να τις διεκδικήσουν ως καταναλωτές, είναι ορατός³¹⁸ (Pierre, 1995· Humayun and Anjum, 2000,

316. Η ενδεχόμενη υποβάθμιση των πολιτικών ιδιοτήτων του αποδέκτη έχει διατυπωθεί ως κίνδυνος «*πελατικοποίησης*» του ρόλου του πολίτη (Habermas, 1994, σελ. 26-27).

317. Βλ. επίσης Ryan, 2001· Le Grand, 2003, σελ. 82-83.

318. Ο Τ. Γιαννίσης επισημαίνει σχετικώς ότι «*η αποκρατικοποίηση δίνει εξαιρετικά αποτελέσματα αλλά*

σελ. 20-21). Η άρση των σταυροειδών επιδοτήσεων, ανεξαρτήτως του αν στο δημόσιο μοντέλο η επιλογή των κριτηρίων ήταν ορθολογική, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα των ευρύτερων κοινωνικο-οικονομικών συνεπειών της απελευθέρωσης, καθώς περιορίζει τη δυνατότητα άσκησης αναδιανεμητικών πολιτικών μέσω των τιμών των ΥΚΩ οι οποίες λειτουργούσαν (και) ως μηχανισμός άμβλυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων. Τέλος, το ενδεχόμενο αποκλεισμού όσων ελλείψει πόρων, ικανοτήτων και πληροφόρησης αδυνατούν να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες της αγοράς, είναι επίσης πιθανό να οδηγήσει στην εμφάνιση ανισοτήτων, προς όφελος των προνομιούχων τμημάτων των αποδεκτών, καθώς και φαινομένων επιλεκτικής στόχευσης σε επιμέρους πόρους και δραστηριότητες (περιπτώσεις «*cream skimming*», Le Grand, 2006a).

Ωστόσο, παρά τις αντιφάσεις ενός ιδεοτύπου «καταναλωτή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας», τα στοιχεία της αγοράς, εφόσον συνδυαστούν με τις απαιτήσεις της πολιτικής διάστασης, μπορούν να οδηγήσουν σε εκατέρωθεν ενδυνάμωση και εμπλουτισμό, εξισορροπώντας τις αδυναμίες ή τις υπερβολές κάθε μοντέλου (Σπανού, 2000, σελ. 498-500). Άλλωστε, στην πράξη τα περιγραφθέντα υποδείγματα δεν υφίστανται σε αμιγή μορφή και επιδέχονται σημαντική σχετικοποίηση. Ήδη έχουν καταδειχθεί οι στρεβλώσεις και οι αδυναμίες του δημόσιου μοντέλου παροχής (Μέρος Α', κεφ. 4) και αντίστοιχη αξιολόγηση επιχειρείται για τα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης στη συνέχεια της ανάλυσης (Μέρος Β', κεφ. 4). Η μονοδιάστατη θεώρηση του καταναλωτή ως από-πολιτικοποιημένου και ιδιοτελώς συμπεριφερόμενου δρώντα απέχει σημαντικά από τα πραγματικά δεδομένα αλλά και τις (πολύ ευρύτερες) διαθέσιμες δυνατότητες (Λυμπεράκη και Πελαγίδης, 2002, σελ. 58-60). Ειδικότερα, ο καταναλωτής των ΥΚΩ ως ορθολογικός (οικονομικός) δρών της αγοράς είναι δυνατό να προσλάβει και κοινωνική-πολιτική υπόσταση, ακριβώς μέσω της (επαν)εξισορρόπησης του ατομικού και του συλλογικού στοιχείου. Το μοντέλο του *πολίτη-καταναλωτή* προτείνει μια ανάλογη σύνθεση ιδιοτήτων στο πλαίσιο των απελευθερωμένων αγορών και της στροφής στον ιδιωτικό τομέα (Bauby and Boual, 1994, σελ. 200-201· Bauby, 1997a, σελ. 74). Στις πραγματικές συνθήκες βέβαια η υπέρβαση ή η σύνθεση των σημείων σύγκρουσης παραμένει εν πολλοίς ασαφής και σε σημαντικό βαθμό αμφίβολη.

για το τμήμα της κοινωνίας που διαθέτει το όπλο που ευνοούν οι νέες συνθήκες: οικονομική δύναμη» (1994, σελ. 46).

3.4.3 Αγορά και συλλογικές λειτουργίες: η ισορροπία ατομικής και κοινής ωφέλειας

Η μεταφορά σημαντικού μέρους των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα επαναστάθμισε τη βαρύτητα και τη σημασία του *ατομικού* και του *συλλογικού* στοιχείου στον προσδιορισμό του αναμενόμενου οφέλους των αποδεκτών. Επηρέασε επίσης τα κίνητρα δράσης, τις αποφάσεις και την ισορροπία μεταξύ των *ατομικών* συμφερόντων και του *γενικού* συμφέροντος. Η αλλαγή του τρόπου προσέγγισης των αποδεκτών και των σχέσεων κράτους–πολιτών οδήγησε στην ουσία στην αναθεώρηση του περιεχομένου και της διαδικασίας νοηματοδότησης του γενικού συμφέροντος, συναρτήσκει των συλλογικών και των ατομικών προτεραιοτήτων (Warin, 1997· Amar, 2001· Nicinsky, 2001). Η διαφορετική αντίληψη των κριτηρίων και των διαδικασιών σύνθεσης του ατομικού και του συλλογικού στοιχείου στην περίπτωση του δημόσιου τομέα και της αγοράς αναδεικνύει (ακόμα) ένα συγκρουσιακό πεδίο των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης, ιδίως δεδομένης της αμφίβολης συμπερίληψης της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος στη δεύτερη περίπτωση (Σπανού, 2000, σελ. 495-497).

Σε επίπεδο *κινήτρων*, τα άτομα ως καταναλωτές της ανταγωνιστικής αγοράς τείνουν να επιλέγουν ορθολογικά, με κριτήριο τη μεγιστοποίηση της ατομικής ευημερίας, χωρίς (άμεση) αναφορά στο συλλογικό συμφέρον (Barnes and Prior, 1995, σελ. 54-55· Clarke, 2004, σελ. 3-4). Οι αποφάσεις δεν παραπέμπουν σε συλλογικές διαδικασίες, αλλά διαμορφώνονται συναρτήσκει των ατομικών αξιολογήσεων (Buchanan, 1954, σελ. 122). Ως συνέπεια, η λογική του ατομικού συμφέροντος, ως κινήτριος δύναμη των επιλογών, αποσυνδέει τα κριτήρια λήψης των αποφάσεων από τη συλλογική (πολιτική) διάσταση που ενσωματώνει τη δράση των ατόμων σε ευρύτερες κοινωνικές και πολιτικές επιλογές (Suleiman, 2003, σελ. 50-54).

Αντιστοίχως, στην πλευρά της προσφοράς των ΥΚΩ, ο δημόσιος ή ιδιωτικός χαρακτήρας των μηχανισμών παραγωγής και παροχής αντανακλά ένα ουσιαστικό σημείο διαφοροποίησης, με κοινωφελείς και οικονομικές προεκτάσεις (Cook and Fabella, 2001), το οποίο τείνει να αγνοείται από τη λογική της έμφασης στο αποτέλεσμα. Παρόλο που το δημόσιο συμφέρον δεν ταυτίζεται με τη δημόσια ιδιοκτησία, είναι δύσκολο να υποστηριχθεί ότι στη βάση των κινήτρων της ιδιωτικής επιχειρηματικής δράσης υφίσταται ο συγκερασμός του δημόσιου και του ιδιωτικού οφέλους ως συνειδητή επιλογή. Στο πλαίσιο της αγοράς πρωταρχική επιδίωξη αποτελεί εν προκειμένω το ατομικό/επιχειρηματικό κέρδος, ενώ η υπαγωγή των τομέων και των επιχειρήσεων παροχής των ΥΚΩ στον έλεγχο του κράτους υπαγορεύεται κατ'αρχήν από τις προτεραιότητες της κυβέρνησης περί *γενικού συμφέροντος* (Roth, 1987, σελ. 4-5).

Διαφορετικές και εν πολλοίς ασύμβατες εμφανίζονται περαιτέρω οι ειδικότερες στοχεύσεις (ή κριτήρια) των δύο προσεγγίσεων: κοινωνική ευημερία, δικαιοσύνη, ισότητα, νομιμότητα και αλληλεγγύη στο πολιτικό μοντέλο και αποτελεσματικότητα,

αποδοτικότητα, οικονομία και ανταπόκριση στις ατομικές ανάγκες στο αγοραίο πρότυπο. Χωρίς να θεωρείται ότι η επιδίωξη κέρδους λειτουργεί εξ ορισμού αντισταθμιστικά στα κριτήρια της κοινωνικής ευημερίας, είναι σαφές ότι η κοινωνική παράμετρος δεν αποτελεί τον άμεσο και πρωτεύοντα στόχο των ιδιωτικών παρόχων των ΥΚΩ. Η πολιτική «στόχευσης στον πελάτη» επίσης, δεν διασφαλίζει επαρκή κοινωνικό-συλλογικό προσανατολισμό, στο βαθμό που κατευθύνεται («στοχεύει») σε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του αποδέκτη, ως μεμονωμένου καταναλωτή και όχι ως μέλους ενός κοινωνικού συνόλου (συλλογικότητα). Η διάσταση μεταξύ των δύο πεδίων αντανakλάται περαιτέρω στο κριτήριο νομιμοποίησης του συστήματος, ανταπόκριση σε ατομικές ανάγκες στην περίπτωση της αγοράς (Σπανού, 2000, σελ. 245-252), ενσωμάτωση των ατομικών αναγκών στο συλλογικό πλαίσιο διαχείρισης και ικανοποίησης των κοινωνικών αιτημάτων στην περίπτωση του δημόσιου τομέα.

Η διάσταση μεταξύ *συλλογικού* και *ατομικού* επηρεάζει παράλληλα την ποιότητα των σχέσεων εντός του συστήματος παροχής των ΥΚΩ. Στο πρότυπο της αγοράς οι κοινωνικές σχέσεις διαρθρώνονται σε εξατομικευμένη βάση (Rosanvallon, 1979) και η αναζήτηση του ατομικού κέρδους, ως κριτήριο συμπεριφοράς του ορθολογικού (οικονομικού) δρώντα, λειτουργεί συχνά αντισταθμιστικά προς τις συλλογικές αξίες και τη συνείδηση κοινωνικής υπευθυνότητας (Morgan and England, 1988· Τσουκαλάς, 1993· Bourdieu, 1998· Suleiman, 2003, σελ. 50-54). Αντίστοιχο κενό εντοπίζεται με αναφορά στην έννοια της κοινωνικής αλληλεγγύης, καθώς η λογική της κοινότητας, από την οποία απορρέει η δέσμευση σε ένα «*συλλογικό καλό*», αδυνατεί να ενταχθεί στη λογική μεγιστοποίησης του ατομικού οφέλους που διέπει τη δράση του καταναλωτή (Suleiman, 2003, σελ. 54). Υπό αυτήν την οπτική, στο βαθμό που μεταξύ των διαφορετικών ιδιοτήτων των ατόμων ως μελών μιας κοινωνίας ο πολιτικός ρόλος ικανοποιεί τις «*καθαρές*» (*pure*) υποθέσεις του δημόσιου συμφέροντος ως συνολικής προσέγγισης και όχι ως ατομικής θεώρησης (Downs, 1962, σελ. 29-33), η ενίσχυση των ιδιοτήτων του καταναλωτή στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης λειτουργεί μάλλον προς την αντίθετη κατεύθυνση.

Δ75. ΠΑΡΟΧΗ ΥΚΩ: ΑΤΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΟΦΕΛΟΥΣ

