

4. Βαθμός ενσωμάτωσης και η κατανομή οφέλους-κόστους της ιδιωτικοποίησης

Η αποτίμηση της πορείας υλοποίησης των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στην πράξη αναδεικνύει σημεία απόκλισης από τον αρχικό σχεδιασμό των πολιτικών και σημαντικές διαφοροποιήσεις όσον αφορά το ρυθμό, την ένταση και το βαθμό ενσωμάτωσης των αλλαγών ανά τομέα, αλλά και στα επιμέρους τμήματα εφαρμογής (κεφ. 4.1). Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης, ως εκροές των ασκούμενων πολιτικών, δημιούργησαν κόστη και οφέλη, τα οποία κατανεμήθηκαν κατά τρόπο ασύμμετρο μεταξύ των αποδεκτών των υπηρεσιών και των επιμέρους κοινωνικών και οικονομικών ομάδων (κεφ. 4.2). Η εικόνα ωστόσο δεν είναι στατική, καθώς η ισορροπία των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων επιπτώσεων απαιτεί μια πιο σύνθετη θεώρηση, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις διαφαινόμενες προοπτικές εξέλιξης και τη συνολικότερη δυναμική των υπό μελέτη τομέων (κεφ. 4.3).

4.1 Πεδίο και συνθήκες εφαρμογής των πολιτικών

Η διαδικασία μεταρρύθμισης των πολιτικοδιοικητικών θεσμών δεν συνιστά μια γραμμική, προβλέψιμη και ελεγχόμενη διαδικασία (March and Olsen, 1989). Στην ίδια λογική, η εφαρμογή των προγραμμάτων απελευθέρωσης των αγορών των ΥΚΩ και αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ αντιστοιχεί σε ένα σχήμα σταδιακής προσαρμογής, το οποίο εμφανίζει διαφορετικές ταχύτητες απόδοσης (κεφ. 4.1.1). Ο βαθμός ενσωμάτωσης των αλλαγών που επέφερε η ιδιωτικοποίηση σαφώς επηρεάστηκε από τα χαρακτηριστικά του περιβάλλοντος υλοποίησης, εντός του οποίου αναπτύχθηκαν δυνάμεις υποστήριξης και αντίστασης στις εφαρμοσθείσες πολιτικές (κεφ. 4.1.2).

4.1.1 Στάδια υλοποίησης και προτεραιότητες

Τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν υπό διαφορετικές συνθήκες και μεταβαλλόμενες πολιτικές-κυβερνητικές συγκυρίες. Σε γενικό πλαίσιο, η εμπειρία εφαρμογής αναδεικνύει κατ' αρχάς απόκλιση στο εύρος, το ρυθμό και τη λογική που διέπει τη διαδικασία εισαγωγής των διαδικασιών ιδιωτικοποίησης μεταξύ τριών διακριτών περιόδων και των αντίστοιχων κύριων εξελίξεων που έλαβαν χώρα:

α. 1996-2004: εκσυγχρονισμός, μετοχοποίηση και μερική αποκρατικοποίηση ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, τυπική απελευθέρωση αγορών,

β. 2004-2009: διείσδυση ανταγωνισμού, αναζήτηση στρατηγικών επενδυτών, πώληση επιπλέον ποσοστού του ΟΤΕ,

γ. 2009-2016: ευρύτερες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, μεταβίβαση συνόλου κρατικής συμμετοχής ΟΤΕ σε Deutsche Telekom, δημοσιονομική πίεση για περαιτέρω αποκρατικοποιήσεις.

Όσον αφορά τα ειδικότερα σημεία εφαρμογής των πολιτικών, στους τομείς των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας, παρότι δεν υφίστατο (άμεση) υποχρέωση, η μετοχοποίηση και αποκρατικοποίηση του ΟΤΕ (1996) και της ΔΕΗ (2000) προηγήθηκαν χρονικά της απελευθέρωσης των αντίστοιχων αγορών (2001, 2004-2007), η οποία αποτελούσε τυπική δέσμευση απέναντι στην ΕΕ. Το κίνητρο άντλησης εσόδων διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στις πρώτες αποφάσεις μετοχοποίησης και πώλησης μεριδίων της κρατικής συμμετοχής στις ΔΕΚΟ, ενώ το εισπρακτικό κριτήριο επανέρχεται με ακόμα μεγαλύτερη ένταση μετά το 2010, καθώς στο πλαίσιο των όρων των συμφωνιών εξωτερικής χρηματοδότησης (*αιρεσιμότητα*) προβλέπεται η εφαρμογή ενός εκτεταμένου προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, οι στόχοι του οποίου συνδέονται άμεσα (και) με την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Η εν λόγω παρατήρηση έχει σημασία στο βαθμό που η κρίσιμη παράμετρος για την απόδοση των αναμενόμενων θετικών αποτελεσμάτων σε όρους βελτίωσης της απόδοσης και μεγιστοποίησης του οφέλους των καταναλωτών είναι ο ανταγωνισμός και η ποιότητα της ρυθμιστικής λειτουργίας και λιγότερο η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ (Beesley and Littlechild, 1983, 1986· Yarrow, 1986· Kay *et al.*, 1986· Vickers and Yarrow, 1991· Bouquillion, 2001). Όπως προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε, η λογική και η ιεράρχηση των εν λόγω μεταβλητών στην ελληνική περίπτωση συχνά εμφανίζεται αντίστροφη.

Αναφορικά με την προσαρμογή του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου, η ενσωμάτωση των μέτρων απελευθέρωσης των αγορών πραγματοποιήθηκε με αργούς ρυθμούς σε σχέση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη και συχνά η Ελλάδα έλαβε ειδική προθεσμία, η οποία υπερέβαινε τις γενικές προβλέψεις (Berglund, 2009). Η καθυστερημένη αντίδραση παρατηρείται και στους δύο υπό μελέτη τομείς και αποδίδεται τόσο σε τεχνικές δυσκολίες, όσο και σε εγγενείς δυσλειτουργίες του πολιτικοδιοικητικού μηχανισμού, λόγω αντικειμενικής αδυναμίας προσαρμογής και διαχείρισης των νέων απαιτήσεων. Συγκριτικά, η εισαγωγή των αλλαγών στο πεδίο των τηλεπικοινωνιών εμφανίζεται ταχύτερη από ό,τι στον τομέα της ενέργειας, όχι μόνο λόγω της διαφοροποιημένης φύσης των υπηρεσιών και της επίδρασης εξωγενών παραγόντων, όπως οι τεχνολογικές μεταβολές (Bartle, 2005· Berglund, 2009), αλλά και λόγω της ιδιαίτερης δομής του ενεργειακού συστήματος στην Ελλάδα.

Η διαδικασία προσαρμογής των επιμέρους τμημάτων των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας ακολούθησε επίσης διαφορετικό ρυθμό. Η (πλήρης) απελευθέρωση της αγοράς κινητής τηλεφωνίας (1998) προηγήθηκε χρονικά της σταθερής τηλεφωνίας (2001). Η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (δυνατότητα επιλογής) υλοποιήθηκε σε δύο φάσεις, πρώτα για τους μεγάλους πελάτες (2004) και εν συνεχεία για τους οικιακούς καταναλωτές (2007). Σε επίπεδο ειδικότερων ρυθμίσεων,

με αναφορά το χαρακτήρα κοινής ωφέλειας, σημειώθηκε καθυστέρηση ενσωμάτωσης των υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, για την οποία κινήθηκε η «διαδικασία παράβασης» (*infringement proceedings*) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Berglund, 2009, σελ. 194-199). Τέλος, η προσαρμογή των δεδομένων λειτουργίας των αγορών και των Ρυθμιστικών Αρχών κατά την πρώτη φάση απελευθέρωσης εμφάνισε αδυναμίες και περιορισμένη ικανότητα ανταπόκρισης, οδηγώντας στη σταδιακή συμπλήρωση του κανονιστικού πλαισίου και στην ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των ρυθμιστών, ιδίως στην περίπτωση της ΡΑΕ.

4.1.2 Υποστηρικτικοί παράγοντες, αντιστάσεις και επιμέρους επιδιώξεις

Οι παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν την υλοποίηση και τα αποτελέσματα των ιδιωτικοποιήσεων συνδέονται με διαφορετικές συνθήκες, οι οποίες παρεμποδίζουν ή δρουν υποστηρικτικά των εισηγούμενων αλλαγών (Savas, 1987· Μπήτρος, 1989· Pagoulatos and Wright, 2001). Στην ελληνική περίπτωση, οι εν λόγω ερμηνευτικές παράμετροι έχουν άμεση αναφορά στα ειδικότερα (θεσμικά) χαρακτηριστικά και τις παθογένειες του πολιτικοδιοικητικού συστήματος,³¹⁹ το οποίο προσδιορίζει σε σημαντικό βαθμό την ευκολία εισαγωγής και τη δυναμική διατήρησης των (δομικών) προσαρμογών των μεταρρυθμίσεων (Pagoulatos, 2000, 2001). Σε αναλογία με τη διαχρονική αδυναμία του εγχώριου διοικητικού μηχανισμού να ενσωματώσει επαρκώς ορισμένες σαφείς προδιαγραφές με αναφορά ένα συνεκτικό κανονιστικό και οργανωτικό πρότυπο (Lampropoulou and Oikonomou, 2016), η μετάβαση των τομέων των ΥΚΩ από την περιοχή της κρατικής αρμοδιότητας σε αυτήν την αγοράς προσέκρουσε σε συναφείς περιορισμούς και αποκλίσεις από τις (θεωρητικές) συνθήκες και τα αναμενόμενα αποτελέσματα των πολιτικών ιδιωτικοποίησης.

Τα εργαλεία της ιστορικής νεοθεσμικής προσέγγισης (*historical institutionalism/path dependency*) εξηγούν ως ένα βαθμό τις παρατηρούμενες δυσκολίες και την πιθανή ασυνέχεια μεταξύ των στόχων και των αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών στην ελληνική περίπτωση. Η αρένα των διαδικασιών πολιτικής διαδραματίζει επίσης σημαντικό ρόλο ως προς την παρατηρούμενη τάση αντίστασης και διατήρησης της υφιστάμενης κατάστασης. Η κατανομή (ή οι αντίστοιχες αναμονές) κόστους/οφέλους μεταξύ των

319. Χαμηλός βαθμός θεσμοποίησης, υπερ-πολιτικοποίηση, πελατειακές πρακτικές, έλλειψη συντονισμού, κομματικοποίηση, άτυπες διαδικασίες, κ.α. (βλ. ενδεικτικά Μακρυνδημήτρης, 1991, 1995α· Σραπου, 1998, 1999, 2003, 2008· Σπανού, 1995, 2001· Sotiropoulos, 1995· Σωτηρόπουλος, 2001· Πελαγίδης και Μητσόπουλος, 2006). Για μια ειδικότερη αποτίμηση του εκσυγχρονιστικού εγχειρήματος (1996-2004) και τα χαρακτηριστικά του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού που εμπόδισαν την εισαγωγή των μεταρρυθμίσεων, βλ. Πελαγίδης, 2005, Featherstone, 2005 και ιδίως για τη ΔΕΗ και τον ΟΤΕ Παπούλιας, 2007.

δρώντων που υφίστανται τις επιπτώσεις των ασκούμενων πολιτικών επηρεάζει σαφώς την ένταση της δραστηριοποίησης των πρώτων υπέρ ή ενάντια των εισηγούμενων αλλαγών, καθώς και τη -σχετιζόμενη με την αντίσταση ή την υποστήριξη των ισχυρότερων ομάδων- αποτελεσματικότητα εφαρμογής τους (Wilson, 1973: 331-337). Εν προκειμένω, η εικόνα της κινητοποίησης των εμπλεκόμενων δρώντων αποτυπώνει ένα αρκετά συγκρουσιακό πεδίο, το οποίο οξυνόταν πριν από κάθε απόφαση ή εξαγγελία ιδιωτικοποίησης. Σημειώνεται ότι οι αντιδράσεις ήταν εντονότερες ως προς το σκέλος της αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ, παρά της απελευθέρωσης των αγορών, για την οποία άλλωστε δεν υπήρχε δυνατότητα επιλογής λόγω των δεσμεύσεων απέναντι στην ΕΕ.

Σε επίπεδο λειτουργίας των θεσμών και του πολιτικού συστήματος, η εισαγωγή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης συνοδεύτηκε από την ανάπτυξη έντονων τάσεων διατήρησης των πρακτικών του προηγούμενου καθεστώτος, κυρίως όσον αφορά το ζήτημα του κρατικού ελέγχου. Αντίστοιχα φαινόμενα παρατηρήθηκαν σε χώρες με παραδοσιακά ισχυρή παρουσία του κράτους στην οικονομία, δημιουργώντας προσκόμματα στη διαδικασία ανάπτυξης του ανταγωνισμού στους τομείς των ΥΚΩ και στην ανεξαρτησία των Ρυθμιστικών Αρχών. Σημαντικές αντιδράσεις υπήρξαν επίσης από την πλευρά των πρώην κρατικομονοπωλιακών επιχειρήσεων (*incumbents*), οι οποίες εμφάνισαν τάσεις αναπαραγωγής της λογικής κρατικού μονοπωλίου και μικρή δεκτικότητα στην επιχειρούμενη αλλαγή νοοτροπίας.³²⁰

Στο πλαίσιο των διαδικασιών πολιτικής, σημαντική αντίσταση προέβλεπαν οι επηρεαζόμενες ομάδες, πολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες και λοιποί συνασπισμοί συμφερόντων (Pagoulatos and Wright, 2001), οι οποίοι διέβλεπαν στην επικείμενη απελευθέρωση των αγορών αρνητική επίπτωση στα συμφέροντά τους. Οι εργαζόμενοι και εν μέρει οι διοικήσεις των επιχειρήσεων, εν όψει του περιορισμού των (ευνοϊκών) ρυθμίσεων και των αυστηρότερων κριτηρίων απόδοσης, συνήθως αντιδρούν αρνητικά (Forsyth, 1983· Clifford, 1993, σελ. 11-12· Domberger and Piggott, 1994, σελ. 56-57· Foster et al., 2004), φαινόμενο που παρατηρήθηκε και στην ελληνική περίπτωση. Επιπλέον, διασυνδεδεμένα συμφέροντα, όπως οι εγχώριοι προμηθευτές, στο βαθμό που διακυβευόνταν οι όροι της προνομιακής σχέσης που είχαν εγκαθιδρύσει με τις ΔΕΚΟ, επιχείρησαν, κυρίως μέσω άτυπων πιέσεων, να αναστείλουν ή/και ακυρώσουν τις προσπάθειες ιδιωτικοποίησης.³²¹ Σημαντικές αντιστάσεις αναπτύχθηκαν επίσης από την πλευρά του πολιτικού και κομματικού συστήματος, των συνδικαλιστικών οργανώσεων και λοιπών συμφερόντων, οι οποίες προκάλεσαν επιμέρους εμπλοκές στη διαδικασία υλοποίησης των πολιτικών³²² (Spanos and Papoulias, 2005, σελ. 22-23). Οι αντιδράσεις αυτών των

320. Προσωπικές συνεντεύξεις.

321. Προσωπικές συνεντεύξεις.

322. Έχει υποστηριχθεί ότι η καθυστερημένη προσαρμογή του τομέα των τηλεπικοινωνιών συνδέεται μεταξύ άλλων με τη διατήρηση των πρακτικών εξυπηρέτησης πολιτικών, οικονομικών και λοιπών συμφερόντων που είχαν αναπτυχθεί γύρω από τον ΟΤΕ (Constantelou, 1993· Pagoulatos and Zahariadis,

ομάδων λειτούργησαν παράλληλα στο επίπεδο προσαρμογής του κανονιστικού πλαισίου, επιμηκύνοντας χρονικά τις φάσεις προπαρασκευής, ενσωμάτωσης και εφαρμογής των ευρωπαϊκών Οδηγιών (Berglund, 2009).

Υπό αυτές τις συνθήκες, σημαντική ήταν η προσπάθεια ενίσχυσης του βαθμού αποδοχής της ιδιωτικοποίησης από τις ομάδες οι οποίες θα υφίσταντο τις (αρνητικές) συνέπειές της. Η επιτυχία των μεταρρυθμίσεων προϋποθέτει εν προκειμένω την κινητοποίηση των «*δυνάμεων αδράνειας*» που εμφιλοχωρούν στις δημόσιες οργανώσεις (Peters, 1999, σελ. 64), την απόσπαση της συναίνεσης των «*παικτών αρνησικυρίας*» (*veto players*) (Tsebelis, 2002) και την αποδυνάμωση των «*διανεμητικών συσπειρώσεων*» που έχουν οργανωθεί γύρω από τα αντίστοιχα πεδία πολιτικής (Πελαγίδης και Μητσόπουλος, 2006 85 κ.επ.). Οι αντιστάσεις των ομάδων που εκτιμάτο ότι θα ζημιωθούν αμβλύθηκαν μέσω της κατοχύρωσης ορισμένων (επιλεκτικών) διασφαλίσεων προστασίας ως προς το ενδεχόμενο κόστος της ιδιωτικοποίησης.³²³ Κρίσιμο υποστηρικτικό παράγοντα και μηχανισμό μείωσης των αντιστάσεων αποτέλεσαν περαιτέρω οι *εξωτερικές δεσμεύσεις* (ΕΕ), καθιστώντας τις αποφάσεις εν πολλοίς δεδομένες και μη διαπραγματεύσιμες (Thatcher, 1999α). Η εγγώρια πολιτική συγκυρία και η διασύνδεση της επιτυχίας των προγραμμάτων με τη γενικότερη αξιολόγηση των δεδομένων κυβερνητικών επιλογών («*εκσυγχρονισμός*»), αποδυνάμωσε παράλληλα ορισμένες φυγόκεντρες τάσεις στη διαδικασία υλοποίησης των πολιτικών, ενώ γενικώς η δυναμική ενίσχυσης της συναίνεσης απέναντι στα προγράμματα ιδιωτικοποίησης μετά το 1993 φαίνεται ότι είχε κερδίσει έδαφος (Lioukas, 1993).

4.2 Η κατανομή οφέλους και κόστους των πολιτικών

Η ιδιωτικοποίηση μετέβαλε το πλαίσιο πολιτικής και τους ειδικότερους όρους δραστηριοποίησης των διασυνδεδεμένων με τους τομείς των ΥΚΩ ομάδων και συμφερόντων. Η ισορροπία ισχύος και οι σχέσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων δρώντων προσέλαβαν πιο σύνθετο χαρακτήρα, το σχήμα αλληλεπίδρασης διευρύνθηκε και ενισχύθηκαν οι οριζόντιες διαστάσεις του πεδίου πολιτικής για τις ΥΚΩ (κεφ. 4.2.1). Το τελικό κόστος και όφελος των ασκούμενων πολιτικών, όπως και στην περίπτωση των κρατικών μονοπωλίων, κατανεμήθηκε κατά τρόπο ασύμμετρο μεταξύ των αποδεκτών, δημιουργώντας

2011, σελ. 20).

323. Παραδείγματος χάριν, η ανάληψη της υποχρέωσης χρηματοδότησης των ελλειμμάτων των Ταμείων ασφάλισης του προσωπικού της ΔΕΗ και του ΟΤΕ και του λογαριασμού εφάπαξ της ΕΥΔΑΠ από το κράτος, από ορισμένες πλευρές ερμηνεύθηκε ως «αντάλλαγμα» για την απόσπαση της συναίνεσης των εργαζομένων στη μετοχοποίηση και τη διάθεση μέρους του μετοχικού κεφαλαίου των επιχειρήσεων σε ιδιώτες. Άλλες ρυθμίσεις μετριασμού των αντιδράσεων αποτέλεσαν οι εγγυήσεις περί διατήρησης του υφιστάμενου καθεστώτος για τους «παλαιούς» υπαλλήλους, οι όροι των εθελούσιων εξόδων, η προσφορά μετοχών στους εργαζομένους των επιχειρήσεων σε χαμηλότερη τιμή, κ.α.

αντίστοιχα «χαμένους» και «κερδισμένους» της ιδιωτικοποίησης (κεφ. 4.2.2).

4.2.1 Πεδίο πολιτικής: δρώντες, συμφέροντα και σχέσεις ισχύος

Η μετάβαση από το κρατικομονοπωλιακό μοντέλο παροχής των ΥΚΩ στην ανταγωνιστική αγορά και η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε εισηγμένες ΑΕ επηρέασε κατ'αρχάς τη δομή και τις σχέσεις αλληλεπίδρασης του πεδίου πολιτικής, καθώς και τη θέση των δρώντων που διεκδικούν μερίδιο από το κοινωνικό και οικονομικό όφελος που παράγει το σύστημα παροχής των ΥΚΩ. Με αναφορά στα θεωρητικά υποδείγματα, το συγκεντρωτικό *κορπορατιστικού* τύπου μοντέλο σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνικών ομάδων μετασχηματίστηκε σε ένα πιο οριζόντιο σχήμα, το οποίο εμφανίζει ορισμένα χαρακτηριστικά «δικτύου πολιτικής» (*policy network*). Παρότι το κράτος παρέμεινε ο κεντρικός ρυθμιστής, η ισχύς του (μονομερούς) ιεραρχικού ελέγχου σταδιακά περιορίστηκε και διαχύθηκε προς άλλα σημεία του συστήματος, ιδίως στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και εν μέρει της ηλεκτρικής ενέργειας. Η αναδιάταξη των δομών προς αυτήν την κατεύθυνση θα μπορούσε να αποδοθεί και ως μετάβαση από το ιεραρχικό, κάθετο μοντέλο εντολής και άσκησης της κυβερνητικής λειτουργίας σε ένα νέο πρότυπο «*διακυβερνητικής*» λογικής (Brenac, 1997, σελ. 36· Pierre and Peters, 2000· Σπανου, 2003α). Το σημείο που ενδιαφέρει στην παρούσα ανάλυση εντοπίζεται στις συνέπειες του εν λόγω μετασχηματισμού στη θέση των αποδεκτών εντός του πλαισίου των διαδικασιών πολιτικής, αυτοτελώς και σε σχέση με τις άλλες εμπλεκόμενες ομάδες, οι οποίες αναλύονται στις επόμενες ενότητες.³²⁴

α. Κράτος–Ρυθμιστικές Αρχές

Ο ρόλος του κράτους μετά την εισαγωγή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης, όπως ήδη αναλύθηκε, περιορίστηκε σημαντικά όσον αφορά το σκέλος της άμεσης παρέμβασης στις αγορές και στις επιχειρήσεις παροχής, με αντίστοιχη ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ τομεακών και οριζόντιων δομών (τομεακά Υπουργεία–Υπουργείο Οικονομικών) και κεντρικών και αποκεντρωμένων οργάνων (κεντρική διοίκηση–Ρυθμιστικές Αρχές). Η μεταβολή ισχύος του κράτους εντός του πεδίου των πολιτικών αντιστοιχεί σε δύο φαινομενικά αντίθετες κινήσεις: την (ποσοτική) συρρίκνωση του πεδίου της άμεσης παρέμβασης και παράλληλα την (ποιοτική) ενίσχυση του ρυθμιστικού και εποπτικού του ρόλου.³²⁵ Η δυνατότητα άμεσης εμπλοκής των πολιτικών και κυβερνητικών παραγόντων στις ΔΕΚΟ περιορίστηκε μετά τη μετοχοποίηση και κατ'αντιστοιχία της σταδιακής μείωσης της κρατικής συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο των επιχειρήσεων

324. Η ανάλυση που ακολουθεί αφορά το εθνικό επίπεδο (για τους βασικούς δρώντες και τις σχέσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, βλ. Valin, 2007, σελ. 211-219).

325. Βλ. παραπάνω, κεφ. 3.1.6.β

(αποκρατικοποίηση), ιδίως στην περίπτωση του ΟΤΕ. Παράλληλα με τον περιορισμό του πεδίου παρέμβασης των τομεακών Υπουργείων στις ΔΕΚΟ, ενισχύθηκαν οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες σε επίπεδο τομέα και ο ρόλος των αντίστοιχων θεσμών (ΕΕΤΤ, ΡΑΕ).

β. Διοικήσεις, εργαζόμενοι και συνδικαλιστικές οργανώσεις

Η μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ και η απελευθέρωση των αντίστοιχων τομέων δραστηριότητας μετέβαλε τους όρους εργασίας, τις σχέσεις μεταξύ των εργαζομένων και των διοικήσεων, αλλά και τη σχετική ισχύ κάθε πλευράς. Ο αριθμός του εργατικού δυναμικού των επιχειρήσεων καταγράφει σταθερά πτωτική τάση,³²⁶ ενώ οι όροι των συμβάσεων εργασίας σταδιακά αλλάζουν και εξατομικεύονται κατά περίπτωση, έχοντας απωλέσει ορισμένα στοιχεία που προσομοίαζαν το καθεστώς των εργαζομένων στις ΔΕΚΟ σε αυτό των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα.

Παράλληλα, η τυπικά προβλεπόμενη συμμετοχή των εργαζομένων στα ΔΣ των επιχειρήσεων και η ισχύς των συνδικαλιστικών οργανώσεων τείνουν να περιορίζονται, παρότι εκτιμάται ότι ακόμα διατηρούνται περιθώρια παρέμβασης. Ανά τομέα, η διαπραγματευτική ισχύς και η δυνατότητα άσκησης επιρροής της ΟΜΕ-ΟΤΕ σε τυπικό επίπεδο σαφώς φθίνει,³²⁷ ενώ οι σχέσεις της με τη διοίκηση του ΟΤΕ είναι συχνά συγκρουσιακές.³²⁸ Στη ΔΕΗ, η ΓΕΝΟΠ-ΔΕΗ, η οποία αποτελεί μια από τις ισχυρότερες συνδικαλιστικές οργανώσεις της χώρας, φαίνεται να διατηρεί σε σημαντικό βαθμό την ισχυρή της θέση σε επίπεδο διαπραγμάτευσης και λόγου στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, ωστόσο ασκούνται περιοριστικές πιέσεις ενώ διαφοροποιούνται και οι μηχανισμοί διαπραγμάτευσης.³²⁹ Ο ρόλος της ΟΜΕ-ΕΥΔΑΠ, τέλος, εκτιμάται ότι δεν επηρεάστηκε σημαντικά από τη μετοχοποίηση της εταιρείας, παρότι η εμπλοκή και η ισχύς της Ομοσπονδίας στα ζητήματα διοίκησης δεν εμφάνιζε την ένταση των αντίστοιχων οργανώσεων του ΟΤΕ και ιδίως της ΔΕΗ.³³⁰

γ. Μέτοχοι-επενδυτές

Η μετοχοποίηση και η εισαγωγή των ΔΕΚΟ στις χρηματαγορές οδήγησε στην αναπροσαρμογή του σχήματος λογοδοσίας, μετατοπίζοντας τον πόλο ελέγχου από το πεδίο της πολιτικής εποπτείας στους κανόνες των ΑΕ και στις αρχές της Εταιρικής Διακυβέρνησης. Η συμμετοχή ιδιωτών επενδυτών στο κεφάλαιο των επιχειρήσεων επηρέασε τη σχετική θέση των εμπλεκόμενων ομάδων, καθώς η προτεραιότητα μετακινήθηκε αντίστοιχα από την πλευρά των αποδεκτών (πελατών) και των εργαζομένων

326. Βλ. στοιχεία Παραρτήματος Π2.

327. Βλ. και Pagoulatos and Zahariadis, 2011.

328. Προσωπικές συνεντεύξεις.

329. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι η πρακτική της χρησιμοποίησης (ή απειλής) των διακοπών ηλεκτρικού ρεύματος ως μέσο πίεσης προς τις κυβερνήσεις τείνει να εκλείπει.

330. Προσωπικές συνεντεύξεις.

προς την πλευρά των μετόχων. Όσον αφορά τις επιμέρους διεκδικήσεις, οι πελάτες και οι μέτοχοι των επιχειρήσεων συνιστούν ένα συμπληρωματικό και ταυτόχρονα αντιθετικό δίπολο, τα συμφέροντα των οποίων συνήθως εμφανίζουν αντισταθμιστική σχέση (McGowan, 1995β, σελ. 79-80). Στο ειδικότερο πλαίσιο λειτουργίας των επιχειρήσεων παροχής των ΥΚΩ, το κίνητρο της (βραχυπρόθεσμης) μεγιστοποίησης της απόδοσης των κεφαλαίων των μετόχων ενδέχεται να βρεθεί σε σύγκρουση όχι μόνο με τα άμεσα συμφέροντα των αποδεκτών, αλλά και με το στόχο εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος και τον κοινωφελή προσανατολισμό των επιχειρήσεων (Henry, 1999, σελ. 259-261).

Σε όρους ισχύος, η διαπραγματευτική δύναμη των αποδεκτών μάλλον υπολείπεται της αντίστοιχης των μετόχων, συγκρίνοντας τους εκατέρωθεν πόρους.³³¹ Ανάλογη ασυμμετρία εντοπίζεται και σε επίπεδο (τυπικά) κατοχυρωμένων δυνατοτήτων προστασίας και ελέγχου/λογοδοσίας, όπως αποτυπώνονται στις θεσμικές προβλέψεις διασφάλισης των συμφερόντων των δύο μερών. Για τους μετόχους υπάρχει ένα συγκροτημένο πλαίσιο προσδιορισμού των δικαιωμάτων, με ταυτόχρονη εξασφάλιση της λογοδοσίας της διοίκησης,³³² ενώ για τους καταναλωτές υφίστανται επιμέρους ρυθμίσεις μικρότερης τυπικής ισχύος και εν πολλοίς τεχνικού περιεχομένου,³³³ χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη πρόβλεψη (άμεσης) λογοδοσίας των διοικητικών οργάνων, όπως στην περίπτωση του μετοχικού ελέγχου.

δ. Ιδιώτες παραγωγοί/πάροχοι

Η απελευθέρωση των αγορών οδήγησε στην είσοδο ιδιωτών παραγωγών και παρόχων ΥΚΩ, οι οποίοι εμφανίζουν ορισμένο βαθμό οργάνωσης σε επίπεδο κλάδου και αποτελούν πλέον σημαντικούς παίκτες του συστήματος και εν μέρει του πεδίου πολιτικής. Η σχέση παρόχων-αποδεκτών αντιστοιχεί σε ένα πλαίσιο μάλλον αντιθετικών στοχεύσεων, καθώς οι πρώτοι επιδιώκουν μεγιστοποίηση του κέρδους (πλεόνασμα παραγωγού), ενώ οι καταναλωτές χαμηλότερες τιμές και καλύτερη ποιότητα (πλεόνασμα καταναλωτή). Η εξισορρόπηση των αντίρροπων τάσεων επαφίεται στο ρυθμιστικό μηχανισμό, ο οποίος υπόκειται σε πιέσεις και από τις δύο πλευρές. Οι πιέσεις είναι μάλλον εντονότερες από την πλευρά των επιχειρήσεων, δεδομένου των μέσων και της ισχύος που διαθέτουν, αλλά και των ισχυρότερων κινήτρων εξαιτίας του κόστους και του οφέλους που διακυβεύεται από τις αποφάσεις των ρυθμιστών (πρόστιμα, κυρώσεις, κ.λπ.).

331. Το επιχείρημα της καλύτερης οργάνωσης των μετόχων αποδυναμώνεται εν μέρει από τη συχνά μεγάλη διασπορά των μετόχων σε πολλούς μικροεπενδυτές, οι οποίοι είναι αντικειμενικά δύσκολο να συντονιστούν, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται το ενδεχόμενο σύναψης άτυπων συνεργασιών μεταξύ των μετόχων με μικρά ποσοστά συμμετοχής.

332. Ν. 3016/2002 για την Εταιρική Διακυβέρνηση και λοιπές ρυθμίσεις.

333. Π.χ. Κώδικες προμήθειας, Χάρτες Υποχρεώσεων Καταναλωτών, κ.λπ.

ε. Οικονομικά συμφέροντα

Η δυνατότητα παρέμβασης και επιρροής των διασυνδεδεμένων οικονομικών συμφερόντων στις διαδικασίες προμηθειών και σε άλλες λειτουργίες των πρώην κρατικομονοπωλιακών ΔΕΚΟ φαίνεται να περιορίζεται, καθώς η ιδιωτικοποίηση επέβαλε πιο ανοικτές διαδικασίες και περισσότερο διαφανείς όρους χρηματοδότησης και προμηθειών. Σημαντική επίσης ήταν η επίπτωση των ευρωπαϊκών Κανονισμών προς την ίδια κατεύθυνση (πρότυπα, διαδικασίες προμηθειών). Ωστόσο, παρότι το δίκτυο των σχέσεων αποδυναμώθηκε, επιμέρους πιέσεις εξακολουθούν να ασκούνται και εντοπίζονται φαινόμενα ή υπόνοιες διατήρησης προνομιακών πρακτικών και διακανονισμών.³³⁴

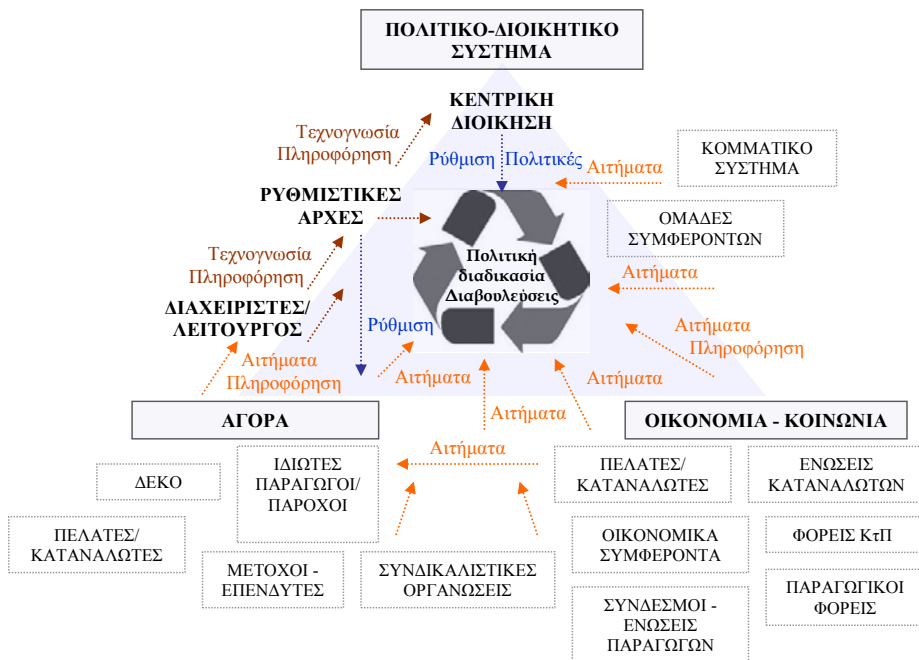
στ. Αποδέκτες-καταναλωτές

Η θέση των αποδεκτών των ΥΚΩ στις απελευθερωμένες αγορές αντιστοιχεί σε ενδυναμωμένο ρόλο σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, ωστόσο αδύναμο ακόμα συγκριτικά με τους υπόλοιπους δρώντες του πεδίου πολιτικής. Τα προβλήματα συλλογικής οργάνωσης εξακολουθούν να υφίστανται, ενώ οι δυνατότητες συμμετοχής και επιρροής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων παραπέμπουν σε ένα μάλλον περιορισμένο πλαίσιο.³³⁵ Οι επιλογές στην αγορά προσδιορίζονται πρωτίστως από την αγοραστική δύναμη και την οικονομική ισχύ των συναλασσομένων, ωστόσο, παρότι οι αποδέκτες δεν υπόκεινται πλέον στη δεσμευτικότητα του μονοπωλιακού καθεστώτος, το μέγεθος και οι πόροι των επιχειρήσεων σαφώς υπερτερούν των αντίστοιχων των καταναλωτών, μειώνοντας τα περιθώρια αντίδρασης των τελευταίων. Η δυνατότητα πρόσβασης και ουσιαστικής επιρροής μέσω του πολιτικού συστήματος ή του ρυθμιστικού μηχανισμού (δημόσιες διαβουλεύσεις) είναι επίσης πρακτικά περιορισμένη, ενώ ήδη αναλύθηκε η αντίστοιχη ασυμμετρία ισχύος απέναντι στους μετόχους των επιχειρήσεων. Παρότι λοιπόν διαφαίνεται σχετική ενδυνάμωση, η συνολική εικόνα τοποθετεί τους αποδέκτες και σε αυτήν την περίπτωση στην αδύναμη πλευρά του συσχετισμού δυνάμεων του πεδίου πολιτικής για τις ΥΚΩ.

334. Προσωπικές συνεντεύξεις.

335. Βλ. παραπάνω κεφ. 3.1.5, 3.1.6.δ και 3.2.5.δ.

Δ76. ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΩΝ ΥΚΩ: ΔΡΩΝΤΕΣ, ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΑ, ΡΟΕΣ



4.2.2 «Κερδισμένοι» και «χαμένοι» της ιδιωτικοποίησης

Η ιδιωτικοποίηση, ως δημόσια πολιτική, συνεπάγεται κόσθη και οφέλη για το κοινωνικό σύνολο, τα οποία κατανέμονται ανισομερώς, δημιουργώντας «χαμένους» και «κερδισμένους» (Stigler, 1971· Vickers and Yarrow, 1991, σελ. 119-121· Clifford, 1993· Ernst, 1994· Feigenbaum and Henig, 1994· Birdsall and Nellis, 2002· Foster et al., 2004). Ο επιμερισμός των θετικών και αρνητικών αποτελεσμάτων των πολιτικών συνήθως συνοδεύεται από την ανάπτυξη αντισταθμιστικών τάσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων ομάδων (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 23-24), χωρίς ωστόσο να πρόκειται πάντα για παίγνιο μηδενικού αθροίσματος. Επιπλέον, στην περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων, οι ασκούμενες πολιτικές είναι πιθανό κατά τη διαδικασία εφαρμογής να αποκτήσουν *διανεμητικό* χαρακτήρα, υπέρ συγκεκριμένων συμφερόντων (Feigenbaum and Henig, 1994, σελ. 190-191· Παγουλάτος, 2000).

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα δεδομένα της θεωρίας και της εμπειρίας, η ιδιωτικοποίηση των ΥΚΩ προσεγγίζεται στη συνέχεια ως παίγνιο κατανομής οφέλους και κόστους μεταξύ των δραστηριοποιούμενων ομάδων. Οι επιπτώσεις των πολιτικών περιγράφονται

και αξιολογούνται με αναφορά τη διεθνή εμπειρία (α) και εν συνεχεία τα δεδομένα της ελληνικής περίπτωσης (β, γ), με κριτήρια: τους αποδέκτες (ποιος), το περιεχόμενο (τι), τη συγκέντρωση/διασπορά (πόσο) και τον ορίζοντα εμφάνισης και απόδοσης (πότε). Η περιγραφή δεν είναι εξαντλητική³³⁶ και η κατανομή του κόστους και του οφέλους δεν αξιολογείται από μηδενική βάση αλλά συνυπολογίζονται προνόμια και επιβαρύνσεις που είχαν παγιωθεί κατά την προηγούμενη περίοδο. Σημειώνεται επίσης ότι τα αποτελέσματα δεν εμφανίζουν απόλυτη σχέση αιτιότητας με την ιδιωτικοποίηση ως προτύπου πολιτικής, καθώς επηρεάζονται από το συγκεκριμένο τρόπο εφαρμογής στα ελληνικά δεδομένα.

α. Η αναδιανεμητική επίδραση της ιδιωτικοποίησης: η διεθνής εμπειρία

Το τελικό πρόσημο των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης είναι δύσκολο να υπολογιστεί με ακρίβεια, καθώς εξαρτάται από το ευρύτερο μείγμα πολιτικής (αποκρατικοποίηση, απελευθέρωση, απορρύθμιση), αλλά και τις παραμέτρους του πεδίου εφαρμογής, όπως το ρυθμιστικό πλαίσιο, η ποιότητα λειτουργίας των θεσμών, του διοικητικού μηχανισμού και των αγορών (Parker and Kirkpatrick, 2003). Παράλληλα, επηρεάζεται από τις εκτιμήσεις και την ιεράρχηση των (οιονεί ανταγωνιστικών) στόχων, για παράδειγμα μεταξύ αποδοτικότητας και ισότητας, καθώς και τις συναφείς θεωρήσεις και αναγνώσεις της συνεπαγόμενης (ανα)κατανομής των πόρων και του εισοδήματος επί τη βάσει κοινωνικών ή οικονομικών κριτηρίων (Ramanadham, 2002³ Birdsall and Nellis, 2005⁴ Foster et al., 2005). Ως εκ τούτου, τα ευρήματα των εμπειρικών μελετών είναι σκόπιμο να ερμηνεύονται λαμβάνοντας υπ' όψιν το σύνολο των παραμέτρων που προσδιορίζουν την τελική απόδοση των πολιτικών. Οι διαθέσιμες εμπειρικές έρευνες συχνά καταλήγουν σε αντιφατικά αποτελέσματα όσον αφορά τις επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης. Ωστόσο, εντοπίζονται ορισμένες κοινές τάσεις, οι οποίες παρουσιάζονται στη συνέχεια.

Σε επίπεδο πολιτικής επιρροής, οι δυνατότητες παρέμβασης της κυβέρνησης μετά την ιδιωτικοποίηση σαφώς αποδυναμώνονται, στο βαθμό που περιορίζονται τα περιθώρια άσκησης ελέγχου στις ΔΕΚΟ (Foster et al., 2005). Αναλογικά, η μεταβίβαση μέρους ή του συνόλου των επιχειρήσεων στον ιδιωτικό τομέα συνήθως αποφέρει όφελος στους νέους ιδιοκτήτες (Birdsall and Nellis, 2002) και ευνοεί τη συγκέντρωση των μετοχικών δικαιωμάτων (Ramanadham, 2002). Παράλληλα, ενδυναμώνονται οι Ρυθμιστικές Αρχές, καθώς το πεδίο των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων τους τείνει να διευρύνεται μετά την ιδιωτικοποίηση, κυρίως συνεπεία του ανοίγματος των αγορών και των αντίστοιχων μετασχηματισμών του πεδίου παρέμβασης του κράτους (Levi-Faur and Gilad, 2004). Η

336. Η δυσκολία συνυπολογισμού όλων των παραμέτρων και της εκάστοτε βαρύτητας ήδη επισημαίνεται από αναλυτικότερες μελέτες όσον αφορά τις διανεμητικές συνέπειες της ιδιωτικοποίησης σε χώρες που προηγήθηκαν στην εφαρμογή αντίστοιχων πολιτικών (βλ. Galal et al., 1994⁵ Birdsall and Nellis, 2002, 2003⁶ Le Masne, 2003⁷ Florio, 2004⁸ Foster et al., 2005).

ενίσχυση του ρόλου των ρυθμιστών αφορά εν προκειμένω όχι μόνο τη λειτουργία των τομέων, αλλά σε σημαντικό βαθμό και την κατανομή των δυνητικών θετικών επιπτώσεων των ασκούμενων πολιτικών (Davies et al., 2005).

Οι εργαζόμενοι των πρώην κρατικομονοπωλιακών επιχειρήσεων αποτελούν χαρακτηριστική ομάδα η οποία συγκαταλέγεται συνήθως στους άμεσα «χαμένους» της ιδιωτικοποίησης (Haskel and Szymanski, 1992· Λυμπεράκη, 1994β· Hall, 1998· Bos, 1998· Foster et al., 2005· EC Horizontal evaluations of the performance of network industries providing SGEI 2001-2006). Η αυξανόμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις ΔΕΚΟ συνοδεύεται από περιορισμό της απασχόλησης, πίεση για αύξηση της παραγωγικότητας, μεγαλύτερη επισφάλεια στις εργασιακές σχέσεις, ανταγωνισμό και διαφοροποίηση των αμοιβών και περιορισμό των προνομίων των εργαζομένων (Birdsall and Nellis, 2002· Ramanadham, 2002, 17-19· McKenzie, 2003· Foster et al., 2005· Brandt and Schulten, 2008· Ganesh, 2008· Flecker and Hermann, 2011). Από την άλλη πλευρά, αντίθετα με τις γενικές μειώσεις των μισθών των εργαζομένων με σκοπό τη συμπίεση του λειτουργικού κόστους, αυξητική τάση παρουσιάζει η εξέλιξη των αμοιβών των ανώτερων στελεχών, οι οποίες καταγράφουν σημαντικές αυξήσεις μετά την ιδιωτικοποίηση (Haskel and Szymanski, 1992· McGowan, 1995α, σελ. 98). Σε επίπεδο κλάδου, η απελευθέρωση των αγορών και η δραστηριοποίηση ιδιωτικών εταιρειών συνήθως οδηγεί στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, επιφέροντας ευνοϊκή επίδραση στη συνολική απασχόληση (Foster et al., 2004). Ωστόσο, η ποσοτική διεύρυνση των απασχολούμενων συχνά συνοδεύεται από επιδείνωση των όρων εργασίας, όπως χαμηλότερες αμοιβές, συμβάσεις μερικής απασχόλησης και προσωρινότητα της απασχόλησης (Jefferys et al., 2009).

Στο επιχειρησιακό επίπεδο, παρότι η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ δεν οδηγεί πάντα σε αύξηση της αποδοτικότητας (Dewenter and Malatesta, 2001· Aussenegg and Jelic, 2007), μετά την ιδιωτικοποίηση τα οικονομικά μεγέθη και η κερδοφορία των επιχειρήσεων τείνουν εν γένει να βελτιώνονται (Megginson et al., 1994· Fink et al., 2002· Sheshinski and López-Calva, 2003· Marcelin and Mathur, 2015· Shi and Sun, 2016). Η εξέλιξη δεν αποτελεί μονοσήμαντη συνέπεια της ιδιωτικοποίησης, καθώς εξαρτάται και από άλλες μεταβλητές. Για παράδειγμα, η αύξηση της παραγωγικότητας έχει υποστηριχθεί ότι συνδέεται πρωτίστως με την αναδιοργάνωση των επιχειρήσεων ως απάντησης στις μεταβολές του ρυθμιστικού και του τεχνολογικού πλαισίου και σε μικρότερο βαθμό με την αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος ή του ανταγωνισμού (Stiel et al., 2015). Συχνά επίσης αναπτύσσονται επιμέρους αντισταθμίσεις, όπως σε περιπτώσεις όπου η αύξηση της ανταγωνιστικότητας ή η μείωση του κόστους των επιχειρήσεων ουσιαστικά επιτυγχάνεται εις βάρος των εργαζομένων (Brandt and Schulten, 2008· Jefferys et al., 2009· Flecker and Hermann, 2011).

Σε συγκριτικό πλαίσιο, η ιδιωτικοποίηση έχει υποστηριχθεί ότι τείνει να λειτουργεί περισσότερο προς όφελος των υψηλόβαθμων στελεχών και των μετόχων των επιχειρήσεων παρά των εργαζομένων (και των καταναλωτών) (McGowan, 1995α, σελ. 98· Hall,

1998). Άλλωστε, η θέση των πρώτων καθίσταται ισχυρότερη συγκριτικά, κατ'αναλογία του βαθμού ιδιωτικοποίησης μιας επιχείρησης και του αντίστοιχου περιορισμού της έκτασης της κρατικής παρέμβασης στη διοίκηση και το μετοχικό έλεγχο. Περαιτέρω, στο στάδιο της προετοιμασίας και των διαδικαστικών προαπαιτούμενων της αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ, στους «συνήθεις» κερδισμένους περιλαμβάνονται οι θεσμικοί επενδυτές, οι χρηματοοικονομικοί σύμβουλοι και οι εμπλεκόμενες τράπεζες και χρηματοπιστηριακές εταιρείες (Yarrow, 1986, σελ. 361-362· Παπούλιας, 1991, σελ. 58· Wright, 1994α, σελ. 290· McGowan, 1995γ, σελ. 178· Pagoulatos, 1997, σελ. 207-208· Kay, 2002).

Η ευρύτερη επίπτωση της αποκρατικοποίησης στα δημοσιονομικά μεγέθη και τις λοιπές συνδεδεμένες παραμέτρους είναι δύσκολο να αποτιμηθεί, ιδίως σε μακροχρόνιο ορίζοντα. Το μέγεθος και ο βαθμός διάχυσης του οφέλους και του κόστους εξαρτάται κατ'αρχάς από την οικονομική κατάσταση των επιχειρήσεων και την αποτίμηση της αξίας πώλησης³³⁷ (Yarrow, 1986, σελ. 358· Beesley and Littlechild, 1986, σελ. 37· Vickers and Yarrow, 1991, σελ. 120) και εν συνεχεία από τη διαχείριση των εισροών (Gurta, 1999· Davies et al., 2005). Ο άμεσος δημοσιονομικός αντίκτυπος από τα έσοδα που εισρέουν στο ταμείο του κράτους είναι θετικός, ωστόσο σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα δημιουργούνται απώλειες και το τελικό αποτέλεσμα εξαρτάται από πλήθος παραγόντων (Gurta, 1999). Για τους πολίτες ως φορολογούμενους, η αναδιανεμητική επίδραση της ιδιωτικοποίησης θα προσδιοριστεί αντίστοιχα από την τιμή πώλησης των επιχειρήσεων και την επακόλουθη χρήση των εισπραχθέντων ποσών (Ramanadham, 2002, σελ. 7-13). Σαφώς, η ειδικότερη κατανομή και η βραχυπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίδραση των συνεπειών ποικίλλει κατά περίπτωση.

Εστιάζοντας στην πλευρά των αποδεκτών, ο βαθμός κάλυψης και οι όροι πρόσβασης στις υπηρεσίες μετά την ιδιωτικοποίηση, ιδίως εν όψει του ανοίγματος των αγορών, τείνουν να βελτιώνονται (Petrazzini and Clark, 1996· Birdsall and Nellis, 2002· McKenzie, 2003). Ωστόσο, καθοριστική συνθήκη και προϋπόθεση αυτής της εξέλιξης αποτελεί η παράλληλη ανάπτυξη του ανταγωνισμού και του ρυθμιστικού περιβάλλοντος (Wallsten, 2001, 2002). Η επίπτωση στην ποιότητα και τις τιμές των υπηρεσιών συνδέεται περαιτέρω άμεσα με την εξέλιξη της τεχνολογίας στους τομείς των ΥΚΩ. Οι μεταβολές στο επίπεδο των χρεώσεων και των τιμολογίων είναι κατά κανόνα αποτέλεσμα της κατάργησης των σταυροειδών επιδοτήσεων και της ενσωμάτωσης της συνθήκης κοστοστρέφειας των τιμών (Gurta, 1999). Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, η επίπτωση της ιδιωτικοποίησης στις τιμές παραμένει μάλλον ασαφής, ενώ ισχυρότερη θεωρείται η επίδραση της

337. Εφόσον η ιδιωτικοποίηση συνεπάγεται μεταφορά περιουσιακών στοιχείων (πόρων) από τους φορολογούμενους (συλλογικοί ιδιοκτήτες) στους μετόχους (Λυμπεράκη, 1994α, σελ. 86-87), όσο πιο χαμηλή είναι η τιμή της μετοχής, τόσο περισσότερο ζημιώνονται οι πρώτοι και ωφελούνται οι δεύτεροι (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 2). Εμπειρικά, έχει αποδειχθεί συσχέτιση μεταξύ χαμηλής τιμής διάθεσης («υποτίμηση») και βραχυπρόθεσμων κερδών των επενδυτών που πραγματοποιούν αγοραπωλησίες μετοχών στο πρώτο στάδιο των μετοχοποιήσεων (Megginson and Netter, 2001).

τεχνολογίας και των μεταβαλλόμενων επιπέδων της ζήτησης (Bacchiocchi et al., 2011). Ασύμμετρη εμφανίζεται η αντίστοιχη επίδραση στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, συναρτήσει των πολιτικών απελευθέρωσης των αγορών (Bacchiocchi et al., 2015). Ως προς το σκέλος της αποκρατικοποίησης, οι (οικιακές) χρεώσεις της ηλεκτρικής ενέργειας εκτιμάται ότι στο καθεστώς της δημόσιας ιδιοκτησίας του παρόχου κυμαίνονταν σε χαμηλότερα επίπεδα (Fiorio et al., 2007· Fiorio and Florio, 2013). Παράλληλα η ιδιωτικοποίηση έχει συνδεθεί με αυξημένη πιθανότητα αδυναμίας πληρωμής των λογαριασμών από τους καταναλωτές (Roggi and Florio, 2010). Όσον αφορά τις υπηρεσίες ύδρευσης, η εμπειρία της ιδιωτικοποίησης σε αρκετές περιπτώσεις οδήγησε σε αύξηση των τιμών (Hall and Lobina, 2008), υποβάθμιση της ποιότητας του νερού και φαινόμενα διαφθοράς³³⁸ (Gleick et al., 2002).

Σε αναδιανεμητικούς όρους μεταξύ τελικών καταναλωτών, η εμπειρία δείχνει ότι οι μεταβολές συνήθως αποβαίνουν επωφελείς για τους μεγάλους καταναλωτές (κυρίως τις επιχειρήσεις) αλλά επιδεινώνουν τη θέση σημαντικού μέρους των οικιακών καταναλωτών (CEEP, 1995, σελ. 20· Hall, 1998· Thatcher, 1999α, σελ. 5, 13, 23· Nicinsky, 2001, σελ. 74· Foster et al., 2004, σελ. 11· Nihoul, 2006, σελ. 205-208). Ακολούθως, οι προσαρμογές των τιμών στο κόστος και η άρση των σταυροειδών επιδοτήσεων πλήττουν κυρίως τις ομάδες των επιδοτούμενων όπως οι κατηγορίες χρήσης των αστικών κλήσεων στις τηλεπικοινωνίες (McKenzie, 2003). Στον τομέα της ενέργειας, η ιδιωτικοποίηση τείνει αντίστοιχα να αποφέρει όφελος για τους βιομηχανικούς καταναλωτές ενέργειας (Hattori and Tsutsui, 2004). Με ειδικότερη αναφορά την ευρωπαϊκή εμπειρία μεταρρυθμίσεων στους τομείς κοινής ωφέλειας, η επίπτωση της ιδιωτικοποίησης στους αποδέκτες/καταναλωτές παραμένει εν πολλοίς ασαφής και εξαρτάται από τις ειδικότερες συνθήκες εφαρμογής (Fiorio et al., 2007· Bacchiocchi et al., 2011· Ceriani and Florio, 2011· Florio, 2013).

Συναρτήσει των κοινωνικο-οικονομικών χαρακτηριστικών των αποδεκτών, σε αρκετές περιπτώσεις η ιδιωτικοποίηση πλήττει κυρίως τις φτωχότερες οικονομικά τάξεις και τις ευπαθείς ομάδες, ιδίως ελλείψει επαρκών εγγυήσεων από την πλευρά του κράτους (Waddams Price and Hancock, 1998· Bayliss, 2002· Sihag et al., 2004· ITPI, 2016). Συναφείς εκτιμήσεις δείχνουν ότι οι θετικές επιδράσεις της ιδιωτικοποίησης είναι πιο περιορισμένες για τους ευάλωτους καταναλωτές, ενώ ιδίως η (επαν)εξισορρόπηση των τιμολογίων οδηγεί σε απώλειες για τα φτωχότερα νοικοκυριά (Arocena, 2001). Τα οφέλη της ιδιωτικοποίησης είναι πιο εμφανή στις υψηλότερες εισοδηματικές τάξεις, ενώ τα χαμηλότερα εισοδήματα επωφελούνται περισσότερο από την αποτελεσματικότητα

338. Ενδεικτική της αμφίβολης απόδοσης της εκχώρησης των δραστηριοτήτων ύδρευσης σε ιδιώτες είναι η παρατηρούμενη τάση επαναφοράς των δραστηριοτήτων στη σφαίρα ελέγχου του κράτους ή και διατήρησης του δημόσιου χαρακτήρα τους, όπως η «επαναδημοτικοποίηση» των υπηρεσιών ύδρευσης της πόλης του Παρισιού (Le Strat, 2010) και η ανάκτηση του ελέγχου των εταιρειών ύδρευσης από τους δήμους στη Γερμανία (Βουλή των Ελλήνων, 2014, 13).

του ρυθμιστικού πλαισίου (Chisari et al., 1999). Στον ευρωπαϊκό χώρο, τα διαθέσιμα δεδομένα παρέχουν ενδείξεις ότι η ιδιωτικοποίηση των τηλεπικοινωνιών απέβη προς όφελος περισσότερο των υψηλών εισοδηματικών τάξεων από ό,τι των νοικοκυριών των χαμηλότερων εισοδημάτων.³³⁹

Σε επίπεδο εκτιμήσεων των αποδεκτών αναφορικά με τις συνθήκες οι οποίες έχουν διαμορφωθεί στους τομείς των ΥΚΩ μετά την εισαγωγή των πολιτικών ιδιωτικοποίησης, παρατηρούνται διαφοροποιήσεις ανά τομέα. Στην αγορά της ηλεκτρικής ενέργειας, παράγοντα δυσaréσκειας των αποδεκτών αποτελούν κατά κύριο λόγο οι τιμές των υπηρεσιών (Van Gyes et al., 2009), ενώ έχει παρατηρηθεί ότι οι καταναλωτές εμφανίζονται περισσότερο ικανοποιημένοι σε περιπτώσεις όπου υφίσταται υψηλός σχετικά βαθμός δημόσιας ιδιοκτησίας (Fiorio and Florio, 2011). Τα λιγότερο προνομιούχα στρώματα και οι ομάδες χαμηλότερου μορφωτικού επιπέδου τείνουν να αντιμετωπίζουν αρνητικά την ιδιωτικοποίηση ως προς την αναμενόμενη επίδραση στην ευημερία τους (Carrera et al., 2004· Checchi et al., 2009). Παράλληλα εμφανίζουν μικρότερο βαθμό ικανοποίησης από τις ΥΚΩ και περιορισμένες δυνατότητες αξιοποίησης των (αναμενόμενων) οφελών του ανταγωνισμού ως ορθολογικοί καταναλωτές, για παράδειγμα όσον αφορά τη δυνατότητα *επιλογής* (Van Gyes et al., 2009· Clifton et al., 2013).

β. Κατανομή οφέλους και κόστους μεταξύ τελικών αποδεκτών

Συναρτήσεϊ των ευρημάτων της εμπειρικής διερεύνησης, όπως αποτυπώθηκαν στο κεφ. 3.3, η εικόνα των τριών υπο μελέτη περιπτώσεων εμφανίζει σαφείς διαφοροποιήσεις. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, η ιδιωτικοποίηση, σε συνδυασμό με την τεχνολογική πρόοδο, οδήγησε γενικώς σε βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το όφελος των καταναλωτών μεταφράστηκε σε όρους περισσότερων επιλογών, ποιοτικότερων υπηρεσιών και χαμηλότερων τιμών. Επίσης, η πίεση του ανταγωνισμού οδήγησε τον ΟΤΕ και τους εναλλακτικούς παρόχους στην ανάπτυξη διαφοροποιημένων προσφορών, επιταχύνοντας τη διαδικασία ενσωμάτωσης των νέων τεχνολογιών και την αναζήτηση καινοτομιών.

Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, το όφελος της ιδιωτικοποίησης για τους αποδέκτες είναι μέχρι στιγμής αμφίβολο, ιδίως όσον αφορά τους οικιακούς καταναλωτές. Δυνατότητα ευρείας επιλογής ή (ουσιωδώς) διαφοροποιημένων παροχών δεν υφίσταται σε ικανοποιητικό βαθμό, καθώς ο ανταγωνισμός βρίσκεται ακόμα σε αρχικό και μάλλον ανεπαρκές στάδιο ανάπτυξης. Οι πρώτες ενδείξεις καταδεικνύουν σημαντικές αυξήσεις των τιμών, χωρίς να διαφαίνεται (άμεσα) προοπτική μελλοντικής μείωσης ή ποιοτικής βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η μετατροπή της ΔΕΗ σε ΑΕ οδήγησε εν μέρει σε αλλαγή νοοτροπίας απέναντι στους αποδέκτες, αλλά η διαδικασία κινείται με αργό ρυθμό. Τέλος, τα οφέλη της μερικής αποκρατικοποίησης της ΕΥΔΑΠ αφορούν

339. EC (2007): *Evaluation of the Performance of Network Industries providing SGIE*, 2006 Report, Annexes, σελ. 40–41.

κατά κύριο λόγο τη βελτίωση του πλαισίου επικοινωνίας και εξυπηρέτησης του κοινού και τη μεγαλύτερη διαφάνεια στη λειτουργία της Εταιρείας, ενώ στους όρους παροχής (τιμή, ποιότητα) δεν σημειώθηκαν σημαντικές μεταβολές. Και στις τρεις περιπτώσεις, σημαντική βελτίωση (όφελος) καταγράφεται σε επίπεδο ενημέρωσης-πληροφόρησης και μηχανισμών προστασίας των δικαιωμάτων των αποδεκτών.

Εξειδικεύοντας τις επιπτώσεις των γενικών τάσεων, αναδεικνύονται σημαντικές διαφοροποιήσεις και σημεία αντιστάθμισης των επιμέρους (θετικών ή αρνητικών) επιδράσεων μεταξύ των τελικών αποδεκτών. Στις υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών, η προσαρμογή των τιμών στο κόστος και η εγκατάλειψη της πρακτικής των σταυροειδών επιδοτήσεων οδήγησε πρακτικά σε σχετικές αυξήσεις των χρεώσεων των αστικών συνδιαλέξεων και σε σημαντική μείωση των υπεραστικών και των διεθνών,³⁴⁰ ευνοώντας οικονομικά τους συνδρομητές της δεύτερης κατηγορίας (συνυπολογίζοντας βέβαια και τους όρους χρήσης). Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, η υποχρέωση κοστοστρέφειας και «εξορθολογισμού» των τιμολογίων οδήγησε γενικώς σε υψηλότερες χρεώσεις, επιφέροντας αυξήσεις στις επιμέρους κατηγορίες σχεδόν στο σύνολο των διακριτών καταναλώσεων. Οι επιδοτήσεις μεταξύ απομακρυσμένων-αστικών περιοχών και διασυνδεδεμένου-μη διασυνδεδεμένου συστήματος διατηρούνται μέσω των ενιαίων χρεώσεων, δημιουργώντας εμμέσως αναδιανεμητικές επιδράσεις.

Σε συγκριτικό επίπεδο μεταξύ των κατηγοριών των αποδεκτών, η ιδιωτικοποίηση φαίνεται να ωφέλησε περισσότερο τους μεγάλους πελάτες, σε σύγκριση με τους οικιακούς καταναλωτές. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας σημειώθηκαν αυξήσεις των τιμολογίων της ΔΕΗ στο σύνολο των κατηγοριών χρήσης,³⁴¹ με μεγαλύτερη επιβάρυνση στην αγροτική και οικιακή κατανάλωση, ενώ οι χρεώσεις για τις υψηλές καταναλώσεις (MT) των βιομηχανικών και εμπορικών κατηγοριών από το 2013 καταγράφουν τάση μείωσης. Οι σχετικά χαμηλότερες αυξήσεις των βιομηχανικών από των οικιακών τιμολογίων σε επίπεδο τομέα παρέχει ενδείξεις ότι οι μεγάλοι πελάτες είναι πιθανό να αποκομίσουν υψηλότερο όφελος από ό,τι οι οικιακοί καταναλωτές ως σύνολο. Στην περίπτωση των τιμολογίων της ΕΥΔΑΠ, διατηρούνται οι έμμεσες επιδοτήσεις μεταξύ των κατηγοριών πελατών, ωστόσο, το φαινόμενο δεν συνδέεται άμεσα με τη μετατροπή της εταιρείας σε ΑΕ, άρα δεν μπορεί να υποστηριχθεί άμεση αναδιανεμητική επίδραση της ιδιωτικοποίησης, ενώ οι μεταβολές των τιμών κινούνται διαχρονικά σε επίπεδο οριακών (αυξητικών) προσαρμογών.

Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης διαφοροποιούνται τέλος συναρτήσει των ικανοτήτων αξιοποίησης των αποτελεσμάτων από την πλευρά των αποδεκτών. Η αντικατάσταση του συστήματος παροχής καθορισμένων υπηρεσιών ενιαίων προδιαγραφών (κρατικό μονοπώλιο) από το μοντέλο επιλογής μεταξύ εναλλακτικών παρόχων και

340. Βλ. και Ετήσια Έκθεση ΟΤΕ 2000, σελ. 32, 2001, σελ. 22-25` Annual Report EETT 2001, σελ. 59-6` EC Evaluations of the Performance of Network Industries providing SGIE (2004-2006).

341. Βλ. και αναλυτικά στοιχεία Παραρτήματος Π3.

διαφοροποιημένων υπηρεσιών (ανταγωνιστική αγορά), τοποθετεί τους καλύτερα ενημερωμένους καταναλωτές σε πλεονεκτική θέση έναντι όσων υπολείπονται δυνατοτήτων πρόσβασης και επεξεργασίας της πληροφορίας. Οι πρώτοι θα επωφεληθούν περισσότερο από τα πλεονεκτήματα της ανταγωνιστικής αγοράς, ενώ οι λιγότερο ενημερωμένοι και ενεργοί καταναλωτές μάλλον θα παραμείνουν στον αρχικό πάροχο ή θα προσφύγουν στον πάροχο ΚΥ, αποκομίζοντας περιορισμένο όφελος.

Π13. ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΥΚΩ: ΑΜΕΣΕΣ ΑΝΑΔΙΑΝΕΜΗΤΙΚΕΣ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΣΤΟΥΣ ΤΕΛΙΚΟΥΣ ΧΡΗΣΤΕΣ/ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΕΣ

ΠΟΛΙΤΙΚΗ	ΡΥΘΜΙΣΗ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΟΣΤΟΥΣ/ΟΦΕΛΟΥΣ
ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ			
Απελευθέρωση αγοράς Τιμολογιακή πολιτική	Κοστοστρέφεια τιμών	Άρση σταυροειδών επιδοτήσεων μεταξύ συνδρομητών-υπηρεσιών	Αύξηση χρεώσεων αστικών κλήσεων Μείωση χρεώσεων υπεραστικών και διεθνών κλήσεων Μεγαλύτερο όφελος για υψηλές εισοδηματικές τάξεις
ΗΛΕΚΤΡΙΚΗ ΕΝΕΡΓΕΙΑ			
Απελευθέρωση αγοράς Τιμολογιακή πολιτική	Κοστοστρέφεια τιμών	(μερική) άρση σταυροειδών επιδοτήσεων μεταξύ κατηγοριών - πελατών	Γενικές αυξήσεις τιμολογίων Υψηλότερες αυξήσεις γεωργικών τιμολογίων και χαμηλών καταναλώσεων Μικρότερες αυξήσεις σε βιομηχανική χρήση
Κοινωνική πολιτική - Υποχρεώσεις ΥΚΩ	Υποχρεώσεις Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας	Διάχυτο κόστος και επιμερισμός μεταξύ κατηγοριών χρήσης	Εμμεσες επιδοτήσεις από το διασυνδεδεμένο στο μη-διασυνδεδεμένο σύστημα και στις κατηγορίες «εξάλωτοι πελάτες»
ΥΔΡΕΥΣΗ - ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΗ			
Τιμολογιακή πολιτική	Διαφορετικές κατηγορίες χρήσης	Σταυροειδείς επιδοτήσεις μεταξύ κατηγοριών	Εμμεσες επιδοτήσεις τιμολογίων (π.χ. χαμηλότερα για δίκτυο ενίσχυσης ΟΤΑ, αλλά υψηλή μεταπώληση)

γ. Κατανομή οφέλους και κόστους μεταξύ διαφορετικών ομάδων

Η κατανομή των θετικών επιδράσεων της ιδιωτικοποίησης μεταξύ των υψηλόβαθμων στελεχών και των ιδιωτών μετόχων σε σύγκριση με τους εργαζόμενους και τους καταναλωτές, εκτιμάται ως ετεροβαρής, υπέρ των πρώτων, στα ελληνικά δεδομένα.³⁴² Η ιδιωτικοποίηση επηρέασε αρνητικά το καθεστώς των «παλαιών» υπαλλήλων, αλλά κυρίως έπληξε τους νεοπροσληφθέντες, οι οποίοι καλύπτονται από λιγότερο ευνοϊκούς όρους εργασίας.³⁴³ Η απασχόληση στις υπό μελέτη επιχειρήσεις σημείωσε σημαντική ποσοτική

342. Προσωπικές συνεντεύξεις.

343. Ο τρόπος απόσπασης της συναίνεσης της ΟΜΕ-ΟΤΕ για την τροποποίηση του καθεστώτος των προσληφθέντων υπαλλήλων μετά το 2006 χαρακτηρίστηκε από μερίδα των συνεντευξιασθέντων ως «αμφιλεγόμενη» συμφωνία. Για τους εργαζόμενους της ΔΕΗ επίσης, η απόσχιση των Γενικών Διευθύνσεων Μεταφοράς και Διανομής και η σύσταση των αντίστοιχων θυγατρικών ΑΕ συνοδεύτηκε από σαφείς και θεσμικά κατοχυρωμένες εγγυήσεις διασφάλισης του προσωπικού το οποίο υπηρετούσε σε αυτές τις

μείωση μετά τη μετοχοποίηση και τη (μερική) αποκρατικοποίησή τους.³⁴⁴ Σε επίπεδο κλάδου,³⁴⁵ η πρώτη δεκαετία μετά την εισαγωγή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης (1996-2005) συνοδεύτηκε από αύξηση της συνολικής απασχόλησης στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, ωστόσο η εν λόγω τάση αντιστράφηκε το επόμενο διάστημα και κινήθηκε σε επίπεδο οριακών μεταβολών έκτοτε. Στους τομείς της ενέργειας και των δραστηριοτήτων ύδρευσης, η τάση είναι σταθερά πτωτική, ωστόσο αυτή η εξέλιξη δεν συνιστά άμεσο αποτέλεσμα του ανοίγματος των αγορών ή/και του λειτουργικού διαχωρισμού των δραστηριοτήτων, αλλά σχετίζεται κυρίως με το καθεστώς μερικής αποκρατικοποίησης και εσωτερικής αναδιάρθρωσης των ΔΕΚΟ που κυριαρχούν ή μονοπωλούν τους αντίστοιχους κλάδους (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ). Αντίστοιχη πτώση καταγράφει ο δείκτης αμοιβών των εν λόγω τομέων οικονομικής δραστηριότητας τα τελευταία χρόνια,³⁴⁶ η οποία σαφώς βέβαια συνδέεται πρωτίστως με την εν γένει φθίνουσα πορεία της οικονομίας.

Σε ειδικότερο επίπεδο ανάλυσης, η εισαγωγή των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης συνοδεύτηκε από ένα σύνολο *ad hoc* ενοϊκών ρυθμίσεων για τους (ήδη υπηρετούντες) εργαζομένους των επιχειρήσεων. Ορισμένες χαρακτηριστικές προβλέψεις αφορούσαν τη δέσμευση (κρατικής) χρηματοδότησης των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών και συνταξιοδοτικών ταμείων του ΟΤΕ,³⁴⁷ της ΔΕΗ³⁴⁸ και του ειδικού λογαριασμού εφάπαξ του προσωπικού της ΕΥΔΑΠ,³⁴⁹ τη συμμετοχή στο κόστους των εθελούσιων εξόδων (ΟΤΕ) και τη διάθεση μετοχών των επιχειρήσεων στο προσωπικό σε μειωμένη τιμή.³⁵⁰ Υπό μια οπτική, οι συγκεκριμένες (διανεμητικές στην ουσία) πολιτικές λειτούργησαν ως μέσα διαπραγμάτευσης (ή ως «αντάλλαγμα») για την απόσπαση της συναίνεσης

μονάδες (Ν. 4001/2011, άρθρ.102-104, 125).

344. Βλ. αναλυτικά στοιχεία Παραρτήματος Π2.

345. Βλ. αναλυτικά στοιχεία Παραρτήματος Π7.

346. Βλ. Δελτίο Τύπου Ελληνικής Στατιστικής Αρχής 1/8/2016: Βραχυχρόνιοι Δείκτες Απασχόλησης, Ωρών Εργασίας και Αμοιβών σε Βασικούς Κλάδους της Οικονομίας Α' τρίμηνο 2010-Α' τρίμηνο 2016

347. Βλ. Ν. 2843/2000, άρθρ. 26.

348. Ν. 2773/1999 και Ν. 3175/2003. Ωστόσο η περίπτωση του Ταμείου του προσωπικού της ΔΕΗ είναι ιδιαίζουσα, καθώς μέχρι το 1999 το ταμείο του προσωπικού της ΔΕΗ ανήκε στην επιχείρηση και οι εισφορές των εργαζομένων χρησιμοποιούνταν για την κάλυψη του κόστους των επενδυτικών προγραμμάτων της επιχείρησης (Προσωπικές συνεντεύξεις). Για το ζήτημα του Ταμείου Ασφάλισης του προσωπικού της ΔΕΗ βλ. επίσης Τiniος 2002 και σχετικά δημοσιεύματα σε *Καθημερινή*, Οικονομική 18.7.2010 και 17.10.2010).

349. Η ρύθμιση αφορούσε το προσωπικό που υπηρετούσε στην Εταιρεία μέχρι την 25.10.1999 και προέβλεπε την κάλυψη των ελλειμμάτων του λογαριασμού από το Ελληνικό Δημόσιο, μέσω συμφητισμού των δικαιούμενων μερισμάτων.

350. Ο Ν. 2167/1993 (άρθρο δεύτερο, παρ.14) προέβλεπε τη δυνατότητα διάθεσης μετοχών του ΟΤΕ σε υπαλλήλους και συνταξιούχους με απαλλαγή φορολόγησης. Με την ΥΑ 884/1996 (άρθρ. 7, παρ.4) προβλεπόταν δυνατότητα μεταβίβασης 1% από το ποσοστό συμμετοχής του κράτους στο ΤΑΠ-ΟΤΕ δωρεάν και απαλλασσόμενο από φόρους και επιβαρύνσεις. Στην τέταρτη φάση διάθεσης μετοχών του ΟΤΕ (1999), η τιμή διάθεσης στο προσωπικό του Οργανισμού ήταν περίπου κατά 10% χαμηλότερη από την τιμή της ενδιάμεσης προσφοράς (Πεπραγμένα ΟΤΕ 1999, σελ. 39).

του προσωπικού στη μετοχοποίηση των επιχειρήσεων και την αλλαγή των εργασιακών σχέσεων.³⁵¹ Στην περίπτωση αυτή το όφελος των «κερδισμένων» ήταν εστιασμένο (συγκεντρωμένο) και μάλλον βραχυ-μεσοπρόθεσμο, ενώ το κόστος των «χαμένων» διάχυτο και μακροπρόθεσμο.

Στους μάλλον «χαμένους» της ιδιωτικοποίησης συγκαταλέγονται οι ομάδες συμφερόντων και το δίκτυο των διανεμητικών συνασπισμών που είχε αναπτυχθεί μεταξύ του πολιτικού-κομματικού και του οικονομικού συστήματος και αποσπούσε προσόδους από τη δραστηριότητα των ΔΕΚΟ. Οι εγχώριοι προμηθευτές συνήθως ζημιώνονται τόσο από την απελευθέρωση των αγορών (Smith, 2005), όσο και από τη μετατροπή των ΔΕΚΟ σε ΑΕ (Beesley and Littlechild, 1983, σελ. 4), ιδίως στην περίπτωση εισόδου στρατηγικού επενδυτή, όπως στην περίπτωση του ΟΤΕ (Pagoulatos 1997, σελ. 204). Ως εκ τούτου, ο περιορισμός των δυνατοτήτων άσκησης επιρροής και των φαινομένων αδιαφανών διαδικασιών οδηγεί σε μείωση του οφέλους (πρόσοδοι) που αποσπών τα εμπλεκόμενα συμφέροντα από το σύστημα παροχής των ΥΚΩ.

Όσον αφορά τις επιχειρήσεις των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας, η απελευθέρωση των αγορών θέτει κατ' αρχάς τον ΟΤΕ και τη ΔΕΗ (ως *incumbent firms*) απέναντι σε μεγαλύτερες και ισχυρότερες επιχειρήσεις του εξωτερικού. Στο επίπεδο του ευρωπαϊκού και του διεθνούς ανταγωνισμού, είναι αμφίβολο ότι οι πρώην κρατικομονοπωλιακές επιχειρήσεις θα μπορέσουν να αναπτύξουν ανταγωνιστική δραστηριότητα και να διατηρήσουν την εσωτερική ισχύ και υψηλό μερίδιο αγοράς. Ως προς τις ειδικότερες επιπτώσεις στο πλαίσιο της εγχώριας αγοράς, ο ΟΤΕ ζημιώθηκε οικονομικά από τη λειτουργία του ανταγωνισμού κατά την πρώτη φάση,³⁵² ωστόσο ωφελήθηκε σε επίπεδο αξιοπιστίας και φήμης. Η Deutsche Telekom (DT) αξιοποίησε τον Όμιλο για να διεισδύσει στις τηλεπικοινωνιακές αγορές των Βαλκανικών χωρών, ενώ ο ΟΤΕ θα αποκομίσει (μακροπρόθεσμο) όφελος μάλλον σε επίπεδο μεγέθους της DT, αν και γενικώς διατυπώνεται σκεπτικισμός για τη σκοπιμότητα και την απόδοση της εξαγοράς.³⁵³

Στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, ορισμένες ιδιωτικές επιχειρήσεις, εκμεταλλεζόμενες τις ελλείψεις του συστήματος και του ρυθμιστικού πλαισίου κατά τη φάση προετοιμασίας και εισαγωγής της απελευθέρωσης, αποκόμισαν κέρδος μέσω της διαδικασίας μεταπώλησης (και φθηνότερης επαναγοράς) ηλεκτρικής ενέργειας.³⁵⁴ Ωστόσο, όταν τα παρεχόμενα κίνητρα περιορίστηκαν, ορισμένες νεοεισελθείσες στην αγορά εταιρείες αποχώρησαν, χωρίς να έχουν επιδείξει ενδιαφέρον για την πραγματοποίηση μακροπρόθεσμων επενδύσεων. Επιφυλάξεις για ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ συγκεκριμένων επιχειρηματικών συμφερόντων διατυπώθηκαν επίσης κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσης

351. Προσωπικές συνεντεύξεις.

352. Π.χ. ορισμένοι ιδιώτες πάροχοι αποχώρησαν από την αγορά χωρίς να καλύψουν το κόστος χρήσης δικτύου στον ΟΤΕ.

353. Προσωπικές συνεντεύξεις.

354. Προσωπικές συνεντεύξεις.

των ρυθμίσεων της τρίτης ενεργειακής δέσμης μέτρων στην ελληνική νομοθεσία.³⁵⁵

Στην (ανα)κατανομή των παραγόμενων οφελών, σημαντικό μερίδιο κατευθύνθηκε προς το δίκτυο των επενδυτών μέσω της δυνατότητας εξαγοράς κεφαλαίων των ΔΕΚΟ σε χαμηλή τιμή πώλησης, ενώ το κράτος, ως ιδιοκτήτης, είναι αμφίβολο ότι ωφελήθηκε μακροπρόθεσμα από την παραχώρηση των μετοχών που κατείχε. Ιδίως την περίοδο μετά την εκδήλωση της κρίσης χρέους, σημαντικό μέρος των εσόδων κατευθύνθηκε στην κάλυψη των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών αναγκών και όχι σε χρήσεις με μακροχρόνιο ορίζοντα απόδοσης. Παράλληλα, εμφανές κέρδος απορροφήθηκε από το δίκτυο των ειδικών, της τεχνικής βοήθειας και των συμβουλευτικών εταιρειών που ενεπλάκησαν στη διαδικασία ιδιωτικοποίησης ή/και αναδιάρθρωσης των ΔΕΚΟ.

Ασυμμετρίες παρατηρήθηκαν τέλος στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της μετοχικής σύνθεσης και επιμέρους (συγκυριακών) συσχετισμών. Η ειδικότερη περίπτωση της (επιθετικής) εξαγοράς σημαντικού μεριδίου του ΟΤΕ από όμιλο ιδιωτικών συμφερόντων (MIG) το 2011 και η ακόλουθη μεταβίβασή του σε αρκετά υψηλότερη τιμή στη Γερμανική εταιρεία Deutsche Telekom εκτιμάται ότι απέδωσε σημαντικό (συγκεντρωμένο) οικονομικό όφελος στον ιδιωτικό όμιλο και ζημίωσε τον ΟΤΕ και το κράτος (ως μέτοχο).³⁵⁶ Οι μέτοχοι της μειοψηφίας επίσης θεωρήθηκε ότι ζημιώθηκαν από τον τρόπο μεταβίβασης του μεριδίου του Ελληνικού Δημοσίου στη Deutsche Telekom.³⁵⁷ Αντίστοιχες επιφυλάξεις έχουν διατυπωθεί εν όψει της προγραμματιζόμενης διάθεσης μετοχών κρατικής ιδιοκτησίας της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ, δεδομένης της παρούσης (χαμηλής) χρηματιστηριακής αξίας των επιχειρήσεων.

4.2.3 Σχέση βραχυπρόθεσμων–μακροπρόθεσμων επιπτώσεων και η πολιτική διάσταση

Η ιδιωτικοποίηση των ΥΚΩ αποτελεί μια δυναμική διαδικασία, τα αποτελέσματα της οποίας διαμορφώνονται και κρίνονται σε βάθος χρόνου και σε διαφορετικά επίπεδα επιμερισμού. Όσον αφορά τη σχέση των μακροπρόθεσμων και των βραχυπρόθεσμων επιπτώσεων, η *αποκρατικοποίηση* των ΔΕΚΟ, ως δημόσια πολιτική, εμφανίζεται πιο στοχευμένη ως προς το πεδίο εφαρμογής και τα αναμενόμενα οφέλη, ενώ η *απελευθέρωση* των αγορών συνεπάγεται ευρύτερες μεταβολές και υψηλότερο χρόνο απόδοσης.

355. Πρόκειται για τη ρύθμιση του άρθρου 197 του νόμου 4001/2011, η οποία θεωρήθηκε από ορισμένες πλευρές ότι «φωτογράφισε» την εταιρεία Αλουμίνιον ΑΕ (Όμιλος Μυτιληναίου) [Βλ. Πρακτικά Βουλής Συνεδριάσεις ΡΠΕ΄ (26/07/2011), ΡΠΣΤ΄ (27/07/2011) και ΡΠΖ΄ (28/07/2011) και σχετικά δημοσιεύματα Τύπου: *Ελευθεροτυπία* 28/07/2011, 29/07/2011, 31/07/2011].

356. Προσωπικές συνεντεύξεις.

357. Στην περίπτωση αυτή θεωρήθηκε ότι υπήρξε παράβαση των όρων της Οδηγίας 2004/25/ΕΚ, εφόσον δεν υποβλήθηκε δημόσια πρόταση.

Η εικόνα των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης, όπως συνοπτικά περιγράφηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, συμπληρώνεται στη συνέχεια με ορισμένες κρίσιμες παρατηρήσεις όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των μεταβλητών του μικρο και του μακρο-επιπέδου εφαρμογής και των κοινωνικών και πολιτικών τους προεκτάσεων.

Πέραν των άμεσων αποτελεσμάτων, σε επίπεδο κοινωνικής, οικονομικής και γεωγραφικής κατανομής του οφέλους, έχει υποστηριχθεί ότι η τιμολογιακή διαφοροποίηση και γενικώς η λογική του κέρδους, ως μικροοικονομικό κριτήριο, ενέχει τον κίνδυνο αποκλεισμού των μη (ή λιγότερο) κερδοφόρων τμημάτων της αγοράς (*cream skimming*) (Kolderie, 1986, σελ. 287· Ernst, 1994· Thiry, 1995β, σελ. 75-76· Jeannot, 1998, σελ. 66-67· Le Masne, 2003· Le Grand, 2006a). Συναφές σημείο κριτικής αποτελεί η πρακτική επιλεκτικής δραστηριοποίησης σε ορισμένα τμήματα των τομέων των ΥΚΩ, η οποία επηρεάζει την κοινωνική και γεωγραφική συνοχή (Fournier *et al.*, 2003, σελ. 49) και αντιβαίνει στη λογική της ισότητας και του δημόσιου συμφέροντος (Leray, 1994, σελ. 192-193· McGowan, 1995γ, σελ. 182).

Τα δεδομένα της ελληνικής περίπτωσης αντανακλούν τάση συγκέντρωσης σε επιμέρους τμήματα της αγοράς, τα οποία εμφανίζουν καλύτερες οικονομικές προοπτικές. Οι ανταγωνιστές του ΟΤΕ στη σταθερή τηλεφωνία (όπου δεν υπήρχε επιδότηση) δραστηριοποιήθηκαν αρχικώς στα (κερδοφόρα) μεγάλα αστικά κέντρα και ο ΟΤΕ πλέον αντιμετωπίζει με περισσότερο σκεπτικισμό την πραγματοποίηση επενδύσεων για την εξυπηρέτηση απομακρυσμένων (ζημιωγόνων) περιοχών.³⁵⁸ Ομοίως, στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, οι ιδιώτες παραγωγοί προσανατολίστηκαν στα κερδοφόρα τμήματα της αγοράς και στράφηκαν κυρίως στους εμπορικούς και βιομηχανικούς πελάτες και στις υψηλότερες καταναλώσεις και σε μικρότερο βαθμό στους (υψηλότερου κόστους) οικιακούς καταναλωτές. Η εν λόγω τάση (επιλεκτικής) συγκέντρωσης του ανταγωνισμού σε υποσύνολα της αγοράς είναι πιθανό να οδηγήσει μακροπρόθεσμα σε ασύμμετρη κατανομή των οφελών μεταξύ κατηγοριών χρήσης και γεωγραφικών περιοχών, η οποία συνήθως αποβαίνει εις βάρος των μικρών (οικιακών) καταναλωτών και της (κοστοβόρου) περιφέρειας.

Η ιδιωτικοποίηση ενδέχεται επίσης να προκαλέσει μακροπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες στα συνολικά κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά μεγέθη, όπως στη μεταβολή (επιδείνωση) των όρων εργασίας, σε ενδεχόμενη απώλεια εθνικής κυριαρχίας και στην εμφάνιση ανισοτήτων στην παροχή των υπηρεσιών (Clifford, 1993, σελ. 7-9). Επιπλέον, η τάση εστίασης στις μικροοικονομικές μεταβλητές, κυρίως δε στην προσπάθεια μείωσης του κόστους και των τιμών, όπως περιγράφηκε στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης, αποτελεί ανεπαρκές κριτήριο αξιολόγησης της απόδοσης σε μακροχρόνιο ορίζοντα και ενέχει τον κίνδυνο υποβάθμισης της σημασίας των μακροοικονομικών λειτουργιών. Για παράδειγμα, σε επίπεδο ανάπτυξης υποδομών, η πολιτική των χαμηλών χρεώσεων, ενώ

358. Προσωπικές συνεντεύξεις.

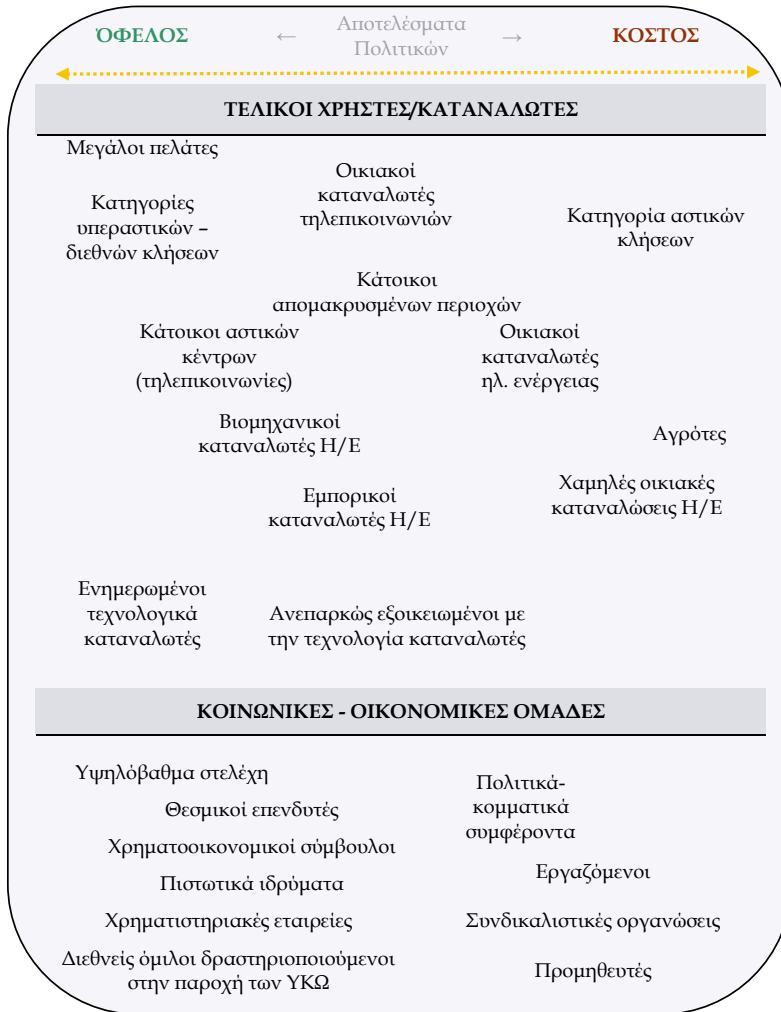
αυξάνει το πλεόνασμα του καταναλωτή, άρα λειτουργεί προς όφελος των αποδεκτών, περιορίζει τους διαθέσιμους πόρους για την πραγματοποίηση επενδύσεων και είναι πιθανό να οδηγήσει στην οικονομική συρρίκνωση των παρόχων ή στην οριακή οικονομική τους βιωσιμότητα, επιφέροντας αρνητικές μακροπρόθεσμες συνέπειες σε όρους ποιότητας, έρευνας, καινοτομίας, κ.λπ. Στην περίπτωση επίσης που η διασφάλιση χαμηλότερων τιμών οφείλεται στην εισαγωγή φθηνότερων υπηρεσιών από ξένες βιομηχανίες (π.χ. ηλεκτρική ενέργεια), το μικροοικονομικό αυτό πλεονέκτημα τίθεται υπό αμφισβήτηση, εφόσον δημιουργείται ζήτημα εξάρτησης και ασφάλειας εφοδιασμού της χώρας.

Όσον αφορά το σκέλος της αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ, η μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα δημιουργεί μακροπρόθεσμο κόστος (ως διαφυγόν όφελος) σε επίπεδο εξωτερικών επιδράσεων. Η λειτουργία των μεγάλων δημόσιων επιχειρήσεων, δεδομένων της κλίμακας της οικονομικής δραστηριότητας, της συνεισφοράς σε κρίσιμους βιομηχανικούς τομείς, του μεγέθους του πληθυσμού που συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με αυτές και λοιπών παραμέτρων, θεωρείται ως μηχανισμός παραγωγής «θετικών εξωτερικοτήτων» για την κοινωνία και την οικονομία, εν είδει «διάχυτου» κοινωνικού οφέλους. Το εύρος και η δυνατότητα (πολιτικής) διαχείρισης αυτών των θετικών εξωτερικών επιδράσεων περιορίζεται σημαντικά στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης και των κανόνων της αγοράς.

Τα έσοδα από την πώληση των ΔΕΚΟ συνεπάγονται βραχυπρόθεσμο δημοσιονομικό όφελος³⁵⁹ και, εφόσον κατευθυνθούν προς παραγωγικές χρήσεις, δύνανται να επιφέρουν ευρύτερες θετικές επιδράσεις. Ωστόσο, αν οι εισροές χρησιμοποιηθούν κατά βάση για την κάλυψη των δημόσιων ελλειμμάτων και του χρέους (όπως ισχύει εν πολλοίς στην ελληνική περίπτωση), το άμεσο όφελος υπολείπεται της μακροπρόθεσμης απώλειας των εσόδων που θα εισέπραττε το κράτος ως ιδιοκτήτης ή μέτοχος και των αντίστοιχων δυνατοτήτων χρηματοδότησης εναλλακτικών έργων και πολιτικών. Τέλος, από τη σκοπιά της συμμετοχής ξένων επενδυτικών κεφαλαίων στις επιχειρήσεις παροχής, ιδίως στην περίπτωση στρατηγικού επενδυτή, πλέον των ζητημάτων εθνικής κυριαρχίας και ελέγχου των υποδομών, ενδέχεται να προκύψουν αντισταθμιστικές σχέσεις μεταξύ των συμφερόντων των εμπλεκόμενων χωρών.

359. Εφόσον το κράτος επιδοτούσε (άμεσα ή έμμεσα) τις ΔΕΚΟ, η ιδιωτικοποίηση μειώνει τις αντίστοιχες δαπάνες και ενδεχομένως απελευθερώνει πόρους για εναλλακτικές χρήσεις (Beesley, Littlechild 1983, σελ. 3).

Δ77. ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ: «ΚΕΡΔΙΣΜΕΝΟΙ» ΚΑΙ «ΧΑΜΕΝΟΙ»



4.2.4 Εσωτερικές ιεραρχήσεις και αδυναμίες του μείγματος πολιτικής

Η περιγραφείσα κατανομή των (θετικών και αρνητικών) επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης δεν περιορίζεται σε μια διαδικασία αμιγώς τεχνικού χαρακτήρα, αλλά παράλληλα αποτελεί απόρροια συγκεκριμένων πολιτικών θεωρήσεων ως προς τη συγκριτική αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα κάθε επιλογής. Όπως και στην περίπτωση του δημόσιου καθεστώτος, το περιεχόμενο των ρυθμίσεων και ο προσδιορισμός των ομάδων των επωφελουμένων αντανακλά την εκάστοτε ιεράρχηση των (κοινωνικών/οικονομικών) αξιών και την αντίστοιχη βαρύτητα εκάστης εξ αυτών στο τελικό μείγμα πολιτικής. Ως αποτέλεσμα των εν λόγω –υποκειμενικών εν πολλοίς– αξιολογήσεων, προκύπτει η ασύμμετρη επίπτωση των θετικών και αρνητικών συνεπειών στους αποδέκτες. Στο βαθμό που οι στόχοι δεν λειτουργούν πάντα συμπληρωματικά, δημιουργώντας αντισταθμίσεις ή/και αλληλοαποκλεισμούς, σαφώς η σκοπιμότητα αλλά και η αποτελεσματικότητα των διαφοροποιήσεων υπόκειται σε σχετικοποίηση. Παράλληλα, η τελική τους επίδραση εμφανίζει πρακτικούς περιορισμούς σε όρους δυνατοτήτων εξειδικευμένης ανταπόκρισης των πολιτικών στις ομάδες στις οποίες πρωτίτως απευθύνονται.

Για παράδειγμα, η επιβάρυνση που επιβάλλεται στο σύνολο των καταναλωτών ή σε ορισμένες κατηγορίες χρήσης και εν συνεχεία (ανα)διανέμεται σε ευρεία (οικιακοί καταναλωτές) ή στοχευμένα υποσύνολα αυτών (αγρότες), αδυνατεί να ενσωματώσει και να σταθμίσει προϊούσες εσωτερικές ανισότητες, όπως τα διαφορετικά δεδομένα εισοδήματος και κατανάλωσης εντός τόσο των επωφελουμένων, όσο και των επιβαρυνόμενων ομάδων. Οι εν λόγω ρυθμίσεις εμφανίζουν τους τυπικούς περιορισμούς των μέτρων οριζόντιου χαρακτήρα ως προς τη δυνατότητα διαφοροποίησης των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων κατ'αναλογία της έντασης της ανάγκης των αποδεκτών. Ωστόσο, δεδομένου του ιδιαίτερου χαρακτήρα των ΥΚΩ και των διαφορετικών (καταναλωτικών εισοδηματικών, επαγγελματικών, κ.α.) ιδιοτήτων των αποδεκτών, είναι σαφές ότι σε επίπεδο στόχευσης της δημόσιας πολιτικής, ένας ορισμένος βαθμός απόκλισης είναι αναπόφευκτος.

Συναφή ζητήματα εγείρει η επιλογή των χρησιμοποιούμενων μέσων, σε σχέση με εναλλακτικούς μηχανισμούς κατανομής του παραγόμενου κόστους και οφέλους. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η πρακτική επιδότησης των τιμών των ΥΚΩ μέσω σταυροειδών επιδοτήσεων έναντι άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων σε ομάδες πληθυσμού οι οποίες δύναται να οριστούν βάσει πιο συγκεκριμένων κριτηρίων (π.χ. άνεργοι). Η δεδομένη επιλογή από μια σκοπιά εμφανίζει μειωμένη οικονομική αποτελεσματικότητα σε σύγκριση με τις στοχευμένες παρεμβάσεις, ωστόσο υποδηλώνει τη σχετική προτεραιότητα των καθολικών κριτηρίων και της ισότητας στην παροχή της υπηρεσίας, παρότι η σύνθεση και το επίπεδο των εισοδημάτων των καταναλωτών δεν συνιστούν ομοιογενή μεγέθη. Ο συνδυασμός ρυθμίσεων καθολικού χαρακτήρα, όπως η επιδότηση

των καταναλωτών του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος ενέργειας και στοχευμένων παρεμβάσεων, όπως το κοινωνικό τιμολόγιο για καταναλωτές χαμηλών εισοδημάτων, επιτρέπει υψηλότερο βαθμό εξειδίκευσης στο μείγμα πολιτικής και ως ένα βαθμό δύναται να βελτιώσει τις εν λόγω ελλείψεις.

Από τα παραπάνω παραδείγματα είναι εμφανές ότι τα τελικά αποτελέσματα των πολιτικών διαχείρισης των ΥΚΩ, όπως και εν γένει των δημόσιων πολιτικών, εξαρτώνται άμεσα από τον οριζόντιο ή στοχευμένο χαρακτήρα των ρυθμίσεων και το βαθμό εξειδίκευσης των κριτηρίων προσδιορισμού των επωφελούμενων ομάδων. Σαφώς, πέραν των άμεσων (ανα)διανεμητικών επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης, μια αναλυτικότερη αποτίμηση θα ήταν σκόπιμο να λαμβάνει υπ' όψιν επιπλέον παραμέτρους, όπως η συμμετρικότητα των επιδράσεων, τυχόν διαφυγόντα οφέλη και το κόστος ευκαιρίας κάθε επιλογής, οι οποίες ωστόσο υπερβαίνουν το πεδίο διερεύνησης της παρούσης μελέτης.

4.3 Προοπτικές

Οι προοπτικές εξέλιξης των αγορών των ΥΚΩ διαγράφονται διαφορετικές στους τρεις υπό μελέτη τομείς. Όσον αφορά τη δυναμική του ανταγωνισμού, η γενική εκτίμηση είναι ότι υπάρχει ένα (βέλτιστο) όριο, το οποίο αντιστοιχεί στο σχήμα ενός ρυθμιζόμενου ολιγοπωλίου. Στον τομέα της σταθερής τηλεφωνίας, η αστάθεια της πρώτης φάσης απελευθέρωσης σταδιακά εξομαλύνθηκε, δίνοντας τη θέση της σε μια πιο υγιή εικόνα αγοράς, στην οποία παρέμειναν λίγοι (σχετικώς ισχυροί) πάροχοι. Η διαφαινόμενη τάση ευνοεί περαιτέρω συγκέντρωση και ίσως αναθεώρηση της έκτασης του ανταγωνισμού στα πεδία που απαιτούν σταθερή υποδομή (χαρακτήρας φυσικού μονοπωλίου).³⁶⁰ Η (υπο)αγορά σταθερής τηλεφωνίας, ως βασική υπηρεσία, πλέον δεν είναι ο κρίσιμος παράγοντας της φύσης της παροχής και το πιθανότερο είναι ότι θα υποστεί επιπλέον συρρίκνωση. Η λιανική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας εκτιμάται ότι θα ισορροπήσει αντίστοιχα σε ένα ολιγοπωλιακό σχήμα, ωστόσο ο κίνδυνος ανισορροπίας είναι ορατός, αν οι ιδιώτες πάροχοι επικεντρωθούν στην απόσπαση βραχυπρόθεσμου οφέλους, χωρίς να επενδύσουν σε τεχνογνωσία και υποδομές. Σημαντικές αλλαγές αναμένονται σε επίπεδο διάρθρωσης της αγοράς, καθώς ο ανταγωνισμός σε βάθος χρόνου εκτιμάται ότι δεν θα προσδιορίζεται τόσο από τον αριθμό των εταιρειών, αλλά από τα επιμέρους σημεία και πεδία δραστηριοποίησης (παραγωγή, παροχή), τη λειτουργική δομή των παρόχων (καθετοποιημένες επιχειρήσεις ή μεμονωμένοι παραγωγοί και προμηθευτές) και τη σύνθεση της προσφοράς (συνδυαστικές υπηρεσίες).³⁶¹

Με κριτήριο τη φύση των υπηρεσιών, οι βασικές παροχές σταδιακά απομακρύνονται από το πλαίσιο της μεμονωμένης χρήσης και ενσωματώνονται σε συνδυαστικές

360. Προσωπικές συνεντεύξεις.

361. Προσωπικές συνεντεύξεις.

επιλογές («πακέτα»), οι οποίες περιλαμβάνουν υποκατάστατα και συμπληρωματικά προϊόντα. Στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η βασική υπηρεσία (σταθερή τηλεφωνία) αφορά συνήθως ένα τμήμα του προσφερόμενου «πακέτου» (*bundle*) (σταθερή, κινητή τηλεφωνία, ίντερνετ, ψηφιακή τηλεόραση, κ.λπ.), ενώ η ανταπόκριση στη σχετική ανάγκη είναι πλέον δυνατή (και) μέσω εναλλακτικών τρόπων. Οι τιμές και τα χαρακτηριστικά των υπηρεσιών θα διαμορφωθούν περαιτέρω συναρτήσει των ταχέως εξελισσόμενων τεχνολογικών συνθηκών και αναμένεται μεγαλύτερη διαφοροποίηση και εξειδίκευση των παροχών. Η τάση στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας κλίνει επίσης προς τη σταδιακή εξειδίκευση («εξατομίκευση») των συνθηκών παροχής και στην προσφορά μέσω συνδυαστικών πακέτων με άλλες υπηρεσίες και παροχές. Ωστόσο, το βασικό προϊόν στην περίπτωση της ενέργειας είναι πιο δύσκολο να υποστεί σημαντική διαφοροποίηση, καθώς εμφανίζει λιγότερο ελαστικά εμπορικά χαρακτηριστικά, ως εκ τούτου δεν αναμένεται αντίστοιχης κλίμακας μεταβολή όπως στο πεδίο των τηλεπικοινωνιών.

Εστιάζοντας στις προοπτικές των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης για τους τελικούς αποδέκτες (χρήστες/καταναλωτές), στον τομέα των τηλεπικοινωνιών οι εξελίξεις διαφαίνονται μάλλον θετικές, ενώ για την αγορά ηλεκτρικής ενέργειας η κυρίαρχη τάση δεν παρέχει ενδείξεις (άμεσων) θετικών μεταβολών. Δεδομένης ιδίως της σημαντικής επίδρασης της τεχνολογίας, η αγορά τηλεπικοινωνιών εμφανίζει επιπλέον δυναμική περαιτέρω ποιοτικής βελτίωσης. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας, εκτιμάται ότι τα όποια θετικά αποτελέσματα για τους καταναλωτές δεν θα είναι άμεσα υπολογίσιμα ή ορατά, αλλά θα προσδιοριστούν στη βάση γενικότερων προδιαγραφών (επάρκεια ρεύματος, σταθερότητα συστήματος) και σε βάθος χρόνου. Σε αυτήν την περίπτωση, τα αναμενόμενα πιθανά οφέλη δεν εντοπίζονται τόσο σε επίπεδο τιμών, αλλά κυρίως σε όρους διαφοροποίησης της παροχής, όσον αφορά για παράδειγμα τις ώρες χρήσης ή το μείγμα της καταναλισκόμενης ενέργειας και ενδεχομένως την προσφορά συνδυαστικών πακέτων υπηρεσιών.

Στο ευρύτερο πλαίσιο των διαδικασιών σχεδιασμού και διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών, οι τάσεις της διεθνούς οικονομίας και της ευρωπαϊκής αγοράς αναμένεται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο, μετατοπίζοντας περαιτέρω τον άξονα των αποφάσεων σε εξωτερικά του εθνικού πλαισίου κέντρα και μηχανισμούς. Αντίστοιχα, τα επίπεδα που μεσολαβούν μεταξύ του εθνικού και του υπερεθνικού επιπέδου αναμένεται να διευρυνθούν. Δεδομένης της τάσης «διεθνοποίησης» των αγορών και των δημόσιων επιχειρήσεων (OECD, 2016), τα όρια των τομέων των ΥΚΩ είναι επίσης πιθανό να επεκταθούν προς το ευρωπαϊκό και το διεθνές πεδίο, με αμφίβολες ωστόσο προοπτικές και δυνατότητες (ανταγωνιστικής) δραστηριοποίησης του ΟΤΕ και της ΔΕΗ στην ευρωπαϊκή ή στη διεθνή αγορά.

Όσον αφορά, τέλος, το ενδεχόμενο περαιτέρω ιδιωτικοποίησης των επιχειρήσεων (ιδιοκτησιακό καθεστώς), το ήδη περιορισμένο μερίδιο του ελληνικού δημοσίου στον

ΟΤΕ πρόσφατα μεταβιβάστηκε στο ΤΑΙΠΕΔ,³⁶² με την προοπτική εν συνεχεία να περιέλθει στην ΔΤ, ενώ μείωση της κρατικής συμμετοχής αναμένεται και στις περιπτώσεις της ΔΕΗ και της ΕΥΔΑΠ, ωστόσο, προς το παρόν, σε μικρότερη κλίμακα. Οι σχετικές αποφάσεις θα προσδιοριστούν εν πολλοίς υπό την πίεση των δημοσιονομικών αναγκών της χώρας και τις δεσμεύσεις οι οποίες απορρέουν από τα εφαρμοζόμενα προγράμματα εξωτερικής χρηματοδότησης. Για τη ΔΕΗ και την ΕΥΔΑΠ το ζήτημα της εύρεσης στρατηγικού επενδυτή βρίσκεται μεταξύ των πιθανών σχεδίων, ενώ η προοπτική (ουσιαστικής) απελευθέρωσης των μονοπωλιακών δραστηριοτήτων ύδρευσης (υποδομές) και του μη-διασυνδεδεμένου συστήματος ηλεκτρικής ενέργειας δεν προδιαγράφεται ως πιθανό σενάριο σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα.

Στον Πίνακα Π54 συνοψίζονται ορισμένα από τα ενδεχόμενα πλεονεκτήματα και οι δυνητικοί κίνδυνοι που εμφανίζουν οι προοπτικές της εν εξελίξει διαδικασίας απελευθέρωσης των αγορών τηλεπικοινωνιών και ηλεκτρικής ενέργειας. Από την ενδεικτική αυτή καταγραφή προκύπτουν παράλληλα ορισμένες έμμεσες επιδράσεις στην κατανομή του οφέλους και του κόστους των πολιτικών, οι οποίες συμπληρώνουν την εικόνα των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων που περιγράφηκαν στο παρόν κεφάλαιο.

Π54. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗΣ ΑΓΟΡΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ Η/Ε

ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ	ΚΙΝΔΥΝΟΙ
Δυνατότητα επιλογής Καλύτερη ποιότητα Χαμηλότερες τιμές	Επιλεκτική επίδραση ανταγωνισμού (<i>cream-skimming</i>) Κίνδυνος εμφάνισης ανισοτήτων μεταξύ αστικών (κερδοφόρων) και απομακρυσμένων περιοχών
Κοστοστέφεια τιμών	Περιορισμός πόρων για μακροπρόθεσμες επενδύσεις
Εξειδίκευση και διαφοροποίηση υπηρεσιών Ανταπόκριση σε εξατομικευμένες ανάγκες	Προτεραιότητα στους μεγάλους πελάτες έναντι των οικιακών καταναλωτών
Εισαγωγές ΥΚΩ από χώρες χαμηλότερου κόστους	Απώλεια εθνικής κυριαρχίας - εξωτερική εξάρτηση
Μείωση τιμών για κερδοφόρες κατηγορίες και δυνατότητα διαπραγμάτευσης	Σταυροειδείς επιδοτήσεις εις βάρος των λιγότερο κερδοφόρων κατηγοριών και των ανοργάνωτων ομάδων
Βελτίωση παραγωγικότητας	Μαζικές αδειοδοτήσεις παρόχων Απώλειες οικονομικών κλίμακας
Καλύτερη επικοινωνία παρόχων - πελατών	Αδιαφάνεια τιμολόγησης και «ατχμαλωσία» ρυθμιστών
Τεχνολογία - αναζήτηση καινοτομιών	Τεχνολογικός «πληθωρισμός» Δυσκολίες κατανόησης και εξοικείωσης των αποδεκτών
Βιομηχανική αναδιάρθρωση και συνέργειες	Τάσεις συγκέντρωσης - μονοπωλίου

Πηγή: Percebois 2004 και προσωπικές απόψεις

362. Αριθ. απόφ. 260 Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιάρθρωσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΦΕΚ 3723/Β/18.11.2016).