

## Γενικά συμπεράσματα

Στο επίκεντρο της ανάλυσης του παρόντος βιβλίου βρέθηκαν οι επιπτώσεις των πολιτικών ιδιωτικοποίησης στους πολίτες, με αναφορά τους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ΥΚΩ). Εκκινώντας από τη διερεύνηση των αξιακών μετασχηματισμών της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας, ως βάσης νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών, το πεδίο μελέτης κάλυψε σε θεωρητικό και εμπειρικό επίπεδο τη διαδικασία της σταδιακής απόσπασης των κοινωφελών δραστηριοτήτων από τη σφαίρα του κράτους και της μερικής ή ολικής μεταφοράς τους στο πεδίο της αγοράς. Το αναλυτικό σχήμα εστίασε στη σχέση κράτους–αγοράς–πολιτών και οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης στους πολίτες εξειδικεύτηκαν βάσει διακριτών (μικρο/μέσο/μάκρο) κριτηρίων προσδιορισμού των αποτελεσμάτων των πολιτικών σε κοινωνικούς και οικονομικούς όρους. Οι θεωρητικές υποθέσεις ελέγχθηκαν εμπειρικά μέσω της συγκριτικής αποτίμησης των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης στους τομείς των τηλεπικοινωνιών, της ηλεκτρικής ενέργειας και των υπηρεσιών ύδρευσης.

Η προσέγγιση των ζητημάτων αναπτύχθηκε με τρόπο συμμετρικό στα δύο μέρη της ανάλυσης, αποτυπώνοντας τις ερευνητικές μεταβλητές υπό το καθεστώς των κρατικών μονοπωλίων (Μέρος Α') και στα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης (Μέρος Β'). Στο Μέρος Α' περιγράφηκε και αναλύθηκε η εμπειρία λειτουργίας του μοντέλου δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ. Στο εν λόγω πλαίσιο η παρέμβαση του κράτους τεκμηριώθηκε και νομιμοποιήθηκε κατ'αρχήν στη βάση ευρύτερων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών σκοπιμοτήτων, με σημείο αναφοράς το δημόσιο συμφέρον. Η μεταπολεμική ανάπτυξη του δημόσιου τομέα και των δημόσιων (κοινωφελών) επιχειρήσεων αντανακλούσε εν προκειμένω τη λογική της *θετικής* παρέμβασης του κράτους στην κοινωνική και την οικονομική σφαίρα και μια συγκεκριμένη αντίληψη για τη σχέση κράτους–κοινωνίας–αγοράς.

Συναφώς, οι δραστηριότητες κοινής ωφέλειας οργανώθηκαν σε κρατικομονοπωλική βάση, υπαγόμενες στον άμεσο έλεγχο του πολιτικού συστήματος. Η θέση και τα δικαιώματα των αποδεκτών, οι όροι παροχής των ΥΚΩ και η σχέση κράτους–ΔΕΚΟ–πολιτών προσδιορίστηκαν εν πολλοίς με πολιτικά και κοινωνικά κριτήρια. Η πρακτική εφαρμογή αντιστοιχούσε στην καθολική πρόσβαση του πληθυσμού σε βασικές υπηρεσίες ενιαίων προδιαγραφών και χαμηλού κόστους, χωρίς δυνατότητα *επιλογής* ή *εξόδου*, κατ'αναλογία της προσέγγισης των ΥΚΩ με όρους συλλογικής διαχείρισης. Ωστόσο, η εμπειρία εφαρμογής του δημόσιου μοντέλου κατέδειξε σημεία αποπροσανατολισμού από τις κανονιστικές του προδιαγραφές, καθώς συχνά η κατανομή του οφέλους και του κόστους των πολιτικών δεν ανταποκρινόταν στις αρχές της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος.

Στο Μέρος Β' περιγράφηκε και αναλύθηκε η διαδικασία μετασχηματισμού του πλαισίου πολιτικής για τις ΥΚΩ υπό την επίδραση των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης. Με αφετηρία τα μέσα της δεκαετίας του 1990, συναρτήσκει διαφορετικών παραγόντων

και συνθηκών, κυρίαρχη τάση αποτέλεσε η (ποσοτική) υποχώρηση του κράτους και η ενίσχυση των στοιχείων της αγοράς και του ιδιωτικού τομέα. Οι υπό μελέτη ΔΕΚΟ σταδιακά μετοχοποιήθηκαν και (μερικώς) αποκρατικοποιήθηκαν, οι τομείς των τηλεπικοινωνιών και της ηλεκτρικής ενέργειας άνοιξαν στον ανταγωνισμό, ορισμένες από τις λειτουργίες παραγωγής και παροχής διαχωρίστηκαν και παράλληλα συγκροτήθηκαν νέες δομές και θεσμοί ρύθμισης. Σημαντικές ποιοτικές μεταβολές συντελέστηκαν σε επίπεδο αρχών και κριτηρίων προσδιορισμού της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος, με κρίσιμο σημείο την τεχνικά-οικονομικά προσανατολισμένη αναδιατύπωση των αξιακών παραμέτρων και την επικέντρωση στη λειτουργική διάσταση των κοινωφελών δραστηριοτήτων.

Η αναπροσαρμογή των ορίων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα στους τομείς των ΥΚΩ μετέβαλε παράλληλα τη θέση και τα δικαιώματα των πολιτών (αποδεκτών) απέναντι στους δύο πόλους του συστήματος (κράτος-αγορά). Το κυρίαρχο υπόδειγμα δείχνει στροφή προς τα χαρακτηριστικά του οικονομικού δρώντα-καταναλωτή και συνοδεύεται από την τάση απο-πολιτικοποίησης των μηχανισμών διαχείρισης και παροχής των κοινωφελών υπηρεσιών. Οι εν λόγω μεταβολές καταδείχθηκε ότι τείνουν να δημιουργούν δυνητικές ασυμβατότητες και συχνά δυσκολία εξισορρόπησης των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών διαστάσεων του πλαισίου πολιτικής για τις ΥΚΩ. Η αποτίμηση των εμπειρικών επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης επιβεβαίωσε εν πολλοίς αυτήν την υπόθεση, εντοπίζοντας διαφορετικού τύπου ασυμμετρίες, ανισότητες και επιμέρους αποκλίσεις στην κατανομή του οφέλους και του κόστους των ασκούμενων πολιτικών, τόσο σε σχέση με το δημόσιο καθεστώς, όσο και αυτοτελώς στις συνθήκες των υφιστάμενων μεικτών σχημάτων διαχείρισης των ΥΚΩ.

Υπό το πρίσμα των κεντρικών ερωτημάτων που τέθηκαν στην εισαγωγή του βιβλίου, διατρέχοντας συνολικά την πορεία μετάβασης από τα κρατικά μονοπώλια στα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης, προέκυψαν ορισμένα κρίσιμα συγκριτικά ευρήματα που επιτρέπουν την εξαγωγή και τη διατύπωση ευρύτερων θέσεων. Κατ' αρχάς, η ιδιωτικοποίηση επέφερε σημαντικές *αξιακές* και *δομικές-λειτουργικές* αναπροσαρμογές στη συγκρότηση και τη λειτουργία του συστήματος παροχής των ΥΚΩ, στους όρους παρέμβασης του κράτους και στα αντίστοιχα κριτήρια σχεδιασμού και νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών. Η αλλαγή υποδείγματος αποτυπώθηκε συμβολικά στη μεταβολή του πλαισίου απόδοσης και νοηματοδότησης της κεντρικής παραμέτρου: από τη *δημόσια/κοινωφελή υπηρεσία* στην *υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος* (α). Παράλληλα, αναπροσδιορίστηκε η θέση των πολιτών ως χρηστών/καταναλωτών απέναντι στο σύστημα παροχής των ΥΚΩ και εντός του ευρύτερου πεδίου πολιτικής και των σχέσεων με το κράτος και την αγορά. Τα εμπειρικά δεδομένα κατέδειξαν ότι οι εν λόγω αναδιατάξεις οδήγησαν σε μια ασύμμετρη (ανα)κατανομή του οφέλους και του κόστους των ασκούμενων πολιτικών, ενώ παράλληλα εντοπίστηκαν ενδείξεις επιμέρους αντισταθμίσεων μεταξύ των κοινωνικών και των οικονομικών τους συνεπειών (β).

## α. Από την κοινή ωφέλεια στο γενικό οικονομικό συμφέρον

Οι επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης τεκμηριώθηκε ότι υπερβαίνουν σαφώς το όριο μιας δομικής και λειτουργικής προσαρμογής του συστήματος παροχής των ΥΚΩ και επηρεάζουν τις ευρύτερες αξιακές παραδοχές και τις παραμέτρους νομιμοποίησης των ασκούμενων δημόσιων πολιτικών. Η περιγραφείσα μετάβαση από το καθεστώς των κρατικών μονοπωλίων στο υφιστάμενο σχήμα των απελευθερωμένων αγορών και των (μερικώς) αποκρατικοποιημένων ΔΕΚΟ συνοδεύτηκε από τη μεταβολή ορισμένων κρίσιμων ποιοτικών χαρακτηριστικών του πλαισίου πολιτικής. Σε επίπεδο θεωρητικών αναφορών, το (γαλλικό/λατινικό) μοντέλο της *δημόσιας υπηρεσίας* και του παρεμβατικού κράτους υποχώρησε ως αποτέλεσμα της επικράτησης των (ευρωπαϊκής προέλευσης) *υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος* και των ανταγωνιστικών αγορών. Συνυπολογιζόμενων των περιορισμών των θεωρητικών μοντέλων (ως ιδεατών τύπων), τα σημεία της μετάβασης συνδέθηκαν με τις σταδιακές προσαρμογές του περιεχομένου των δημόσιων πολιτικών μέσω της επανιεράρχησης των *κοινωνικών-πολιτικών* και των *οικονομικών-εμπορικών* παραμέτρων.

Πέραν της αλλαγής της χρησιμοποιούμενης ορολογίας, η διαδικασία μετάβασης από την *υπηρεσία κοινής ωφέλειας* στην *υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος* τεκμηριώθηκε ότι επέφερε βαθύτερες αναθεωρήσεις στο περιεχόμενο και στις αξιακές διαστάσεις των αρχών στις οποίες είχε θεμελιωθεί το μοντέλο της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ. Τα κριτήρια προσδιορισμού απέκτησαν κατά βάση λειτουργικό, ουδέτερο και τεχνικά προσανατολισμένο χαρακτήρα, εστιάζοντας στη φύση και στο περιεχόμενο των υπηρεσιών και λιγότερο στις πολιτικές και ευρύτερα κοινωνικο-οικονομικές παραμέτρους που ενέχει η διαδικασία παροχής τους. Η ρητορική των πολιτικών ιδιωτικοποίησης επενδύθηκε με μια μάλλον τεχνική ορολογία περί μεταρρύθμισης και περιορισμού του δημόσιου τομέα, ενώ ο χώρος της κρατικής παρέμβασης (ανα)οριοθετήθηκε συναρτήσει πρωτίστως των αναγκών λειτουργίας της αγοράς και λιγότερο των απαιτήσεων μιας *θετικού* τύπου παρέμβασης. Όσον αφορά τους μηχανισμούς εφαρμογής, στο νέο πλαίσιο η έμφαση μετατοπίστηκε στα τελικά αποτελέσματα του συστήματος, ιδίως στο σκέλος της ρύθμισης της αγοράς, ενώ μικρότερη προσοχή αποδίδεται στα ζητήματα ιδιοκτησίας ή (εσωτερικής) λειτουργίας των συμμετεχόντων σε αυτή.

Σε δεύτερη ανάγνωση, οι συνεπαγόμενες ποιοτικές μεταβολές στο επίπεδο διασύνδεσης του δημόσιου συμφέροντος με την έκταση της κρατικής παρέμβασης ανέδειξαν μια δέσμη κρίσιμων -και μάλλον αναγκαίων- αναθεωρήσεων: Πρώτον, άρθθηκε η (εν πολλοίς απλουστευτική) ταύτιση της δημόσιας ιδιοκτησίας με την κοινωφελή λειτουργία. Δεύτερον, προσδιορίστηκαν και εξειδικεύτηκαν οι έννοιες του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας στο πλαίσιο μιας πιο στοχευμένης και ενιαίας προσέγγισης, ωστόσο συχνά με υπέρμετρη αναφορά στους κανόνες λειτουργίας της αγοράς και σημαντικές ελλείψεις που ήδη επισημάνθηκαν. Τρίτον, η μετατόπιση του συστήματος παροχής των

ΥΚΩ από το επίπεδο της κρατικομονοπωλιακής επιχείρησης σε αυτό της ανταγωνιστικής αγοράς ενίσχυσε τις απαιτήσεις ελέγχου και εποπτείας, με αποτέλεσμα η τάση (ποσοτικού) περιορισμού του άμεσου πολιτικού ελέγχου να συνοδευτεί από μια αντίρροπη απαίτηση (ποιοτικής) διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων και του πεδίου ευθύνης των ρυθμιστικών λειτουργιών, σχετικοποιώντας την υπόθεση της «υποχώρησης» του κράτους.

Ωστόσο, στο υφιστάμενο πλαίσιο των *υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος* κατεδείχθη ότι η συμπερίληψη των στοιχείων του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας αντιστοιχεί σε μια αρκετά περιορισμένη -και ενδεχομένως ανεπαρκή- εκδοχή δημόσιας υπηρεσίας. Οι διασφαλίσεις που παρέχει το σύστημα προδιαγράφονται κυρίως σε επίπεδο μικρο-μεταβλητών (πρόσβαση, τιμή, ποιότητα), ενώ συχνά τα στοιχεία που συνδέονται με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας αντιμετωπίζονται ως δυνητικοί παράγοντες στρέβλωσης του ανταγωνισμού, ο οποίος έχει μετατοπιστεί στο επίκεντρο των ρυθμιστικών στόχων και των προδιαγραφών λειτουργίας των αγορών. Αντίστοιχα, τα συλλογικά κριτήρια, οι προβλέψεις δημοκρατικής λογοδοσίας και οι δυνατότητες άσκησης (ευρείας) αναδιανομής και κοινωνικής πολιτικής μέσω των μηχανισμών παροχής των ΥΚΩ σταδιακά εκλείπουν. Στην πράξη, ο τρόπος σύνθεσης και πρακτικής εξισορρόπησης των αρχών του γενικού συμφέροντος και των κανόνων του ανταγωνισμού φάνηκε ότι εμφανίζεται μάλλον ασαφής και συχνά ασύμβατος ως προς τις εκατέρωθεν επιδιώξεις.

## **β. Το πρόσημο και η κατεύθυνση των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης**

Οι κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις των πολιτικών για τις ΥΚΩ εμφανίζουν ασύμμετρο χαρακτήρα και διαφοροποιήσεις τόσο στα (εν εξελίξει) δεδομένα της ιδιωτικοποίησης, όσο και σε σύγκριση με το προηγούμενο καθεστώς της δημόσιας διαχείρισης. Με σημείο αναφοράς τους πολίτες, τα εμπειρικά ευρήματα δεν αντιστοιχούν σε σταθερές και συμμετρικές προσαρμογές. Τα αποτελέσματα της ιδιωτικοποίησης υπόκεινται σε σημαντική διαβάθμιση ως προς την ένταση και την κατεύθυνση των αλλαγών, ενώ ο χρόνος ενσωμάτωσης και απόδοσης των αντίστοιχων ρυθμίσεων διαφέρει. Επιπλέον, το καθαρό πρόσημο των μεταβολών συχνά διακρίνεται δύσκολα, εφόσον συνυπολογιστούν οι διαφορετικές παράμετροι που υπεισέρχονται στις διαδικασίες διαμόρφωσης των τελικών αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών.

Με αναφορά τα τρία επίπεδα του σχήματος διερεύνησης των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης στους πολίτες,<sup>363</sup> η ανάλυση που προηγήθηκε ανέδειξε τις ακόλουθες τάσεις: Σε επίπεδο *μικρο-μεταβλητών* (επιλογή, τιμή, ποιότητα, ενημέρωση, εξυπηρέτηση), η γενική εκτίμηση είναι μάλλον θετική στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, ενώ στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας τα μέχρι στιγμής δεδομένα δείχνουν επιδείνωση

363. Βλ. Εισαγωγή, κεφ. γ.

ή στασιμότητα των αντίστοιχων παραμέτρων. Εν συντομία, η θέση των αποδεκτών βελτιώθηκε σε όρους δυνατοτήτων *επιλογής* και *εξόδου* στις τηλεπικοινωνίες, όπου σημειώθηκε επίσης ποιοτική βελτίωση και γενική μείωση των τιμών. Οι χρεώσεις της ηλεκτρικής ενέργειας κατέγραψαν σημαντικές αυξήσεις, ενώ οι ποιοτικές προδιαγραφές της υπηρεσίας δεν εμφάνισαν σημαντική μεταβολή. Στο τομέα των υπηρεσιών ύδρευσης δεν παρατηρήθηκαν μεγάλης κλίμακας αλλαγές αλλά, κυρίως, οριακές προσαρμογές των υφιστάμενων μεγεθών.

Σε επίπεδο *μέσο-μεταβλητών*, καθαρό όφελος υπήρξε στο πεδίο των μηχανισμών προστασίας των δικαιωμάτων και σε όρους βελτίωσης της διαφάνειας και της πληροφόρησης των πολιτών και στους τρεις υπό μελέτη τομείς. Σημαντική για αυτήν την εξέλιξη ήταν η λειτουργία των ρυθμιστικών και των ανεξάρτητων Αρχών και η διεύρυνση των δυνατοτήτων του διαδικτύου. Αντιθέτως, η επίδραση της ιδιωτικοποίησης στις μεταβλητές του *μάκρο-επιπέδου* (ισότητα, αναδιανομή, κοινωνική δικαιοσύνη, συμμετοχή) εκτιμάται μάλλον αρνητική και εμφανίζεται πιο ασαφής, καθώς δεν αφορά τόσο τις άμεσες επιπτώσεις αλλά κυρίως τον κίνδυνο μη-συμπερίληψης ή περιθωριοποίησης ορισμένων θεμελιωδών αξιών στα δεδομένα της ιδιωτικής διαχείρισης των ΥΚΩ. Οι αιτίες εντοπίστηκαν κυρίως στη συχνά ασύμβατη λογική της αγοράς και του ανταγωνισμού με τις απαιτήσεις του δημόσιου συμφέροντος. Οι τυπικές προδιαγραφές της Καθολικής Υπηρεσίας και των υποχρεώσεων «Κοινής Ωφέλειας» τεκμηριώθηκε ότι σε περιορισμένο βαθμό διασφαλίζουν τις σχετικές προϋποθέσεις, ενώ οι ενεχόμενοι κίνδυνοι καθίστανται πιο άμεσοι στην πλευρά των αδύναμων κοινωνικών ομάδων.

Η επίδραση της ιδιωτικοποίησης εμφανίστηκε διαφοροποιημένη όχι μόνο μεταξύ των εμπλεκόμενων ομάδων και δρώντων του πεδίου πολιτικής για τις ΥΚΩ, αλλά και με αναφορά το ειδικότερο κοινωνικο-οικονομικό προφίλ των τελικών αποδεκτών. Ως γενική τάση, οι θετικές συνέπειες είναι συνήθως περισσότερο άμεσες και εμφανείς για τους μεγάλους πελάτες και τις ισχυρές ομάδες. Από την άλλη πλευρά, οι ευάλωτοι χρήστες/καταναλωτές φάνηκε ότι διαθέτουν περιορισμένες δυνατότητες αξιοποίησης των πλεονεκτημάτων της ιδιωτικοποίησης και κατά κανόνα υφίστανται σημαντικό μέρος των αρνητικών της συνεπειών. Αρνητική εκτιμάται επίσης η επίπτωση της ιδιωτικοποίησης στις ομάδες των αποδεκτών οι οποίες απολάμβαναν όρους παροχής μέσω (πολιτικά προσδιορισμένης) αναδιανομής και ρυθμίσεων ευρύτερα κοινωνικού χαρακτήρα, καθώς οι δυνατότητες χρησιμοποίησης των ΔΕΚΟ ως εργαλείων άσκησης πολιτικής και εν γένει παρέμβασης στη λειτουργία των τομέων σταδιακά περιορίζονται, κατ' αναλογία του βαθμού αποκρατικοποίησης και των περιορισμών που θέτουν οι κανόνες του ανταγωνισμού.

Περαιτέρω, η ιδιωτικοποίηση φαίνεται ότι οδήγησε σε αντίρροπες μετακινήσεις του κέντρου βάρους των πολιτικών εντός των τριών επιπέδων, συναρτήσει της ισορροπίας μεταξύ των *οικονομικών-εμπορικών* και των *κοινωνικών-πολιτικών* παραμέτρων. Οι επισημανθείσες διαφοροποιήσεις ανάμεσα στις τρεις μελέτες περίπτωσης παρέχουν

σχετικές ενδείξεις: όσο ο βαθμός ενσωμάτωσης της ιδιωτικοποίησης αυξάνεται, οι *οικονομικά* προσανατολισμένες μεταβλητές τείνουν να μετακινούνται από το *μάκρο* επίπεδο (γενική ευημερία, ανάπτυξη-μεγέθυνση, ενίσχυση βιομηχανίας, αντιπληθωριστική πολιτική, πολιτική απασχόλησης) στο *μίκρο* επίπεδο (απόδοση, κερδοφορία, αποδοτικότητα, ικανοποίηση στοχευμένων κατηγοριών πελατών και μετόχων). Αντιστρόφως, ορισμένες κρίσιμες μεταβλητές που σχετίζονται με τις *κοινωνικές* διαστάσεις των ΥΚΩ μετατοπίζονται από το *μίκρο* επίπεδο (τεχνητά χαμηλές τιμές, σταυροειδείς επιδοτήσεις) στο *μάκρο* επίπεδο (κοινωνική και εδαφική συνοχή, καθολική-ισότιμη πρόσβαση), ιδίως ως συνέπεια της αλλαγής του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των αγορών υπό την πίεση εξωτερικών δεσμεύσεων (ΕΕ).

Η συγκριτική επίδραση των επιμέρους στοιχείων του μείγματος πολιτικής της ιδιωτικοποίησης, ήτοι της *μετοχοποίησης-αποκρατικοποίησης* των ΔΕΚΟ και της *απελευθέρωσης-αναδιάρθρωσης* των τομέων, στην πράξη εμφανίζει σχετική διαβάθμιση, με σαφώς ισχυρότερη την επιρροή της δεύτερης παραμέτρου. Η αποτελεσματική ρύθμιση των αγορών φάνηκε εν προκειμένω ότι αποτελεί την κρίσιμη προϋπόθεση για την απόδοση των θετικών αποτελεσμάτων της ιδιωτικοποίησης για τους πολίτες, ενώ η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ δεν συνιστά από μόνη της ικανή συνθήκη, σε αρκετές δε περιπτώσεις επιφέρει αντίθετα αποτελέσματα, εφόσον δεν συνδυαστεί με επαρκείς θεσμικές εγγυήσεις. Σε αυτό το σημείο εντοπίστηκε μια (ακόμα) απόκλιση όσον αφορά την ένταση και τη στόχευση των εσωτερικών κινήτρων σχεδιασμού και διαμόρφωσης των πολιτικών ιδιωτικοποίησης, καθώς η έμφαση συχνά δόθηκε στη βραχυπρόθεσμη είσπραξη εσόδων από την πώληση μετοχών των επιχειρήσεων και σε μικρότερο βαθμό στην ικανοποίηση μακροπρόθεσμων απαιτήσεων αποτελεσματικότητας και ποιότητας λειτουργίας των τομέων. Ως προς το σκέλος της απελευθέρωσης και της προσαρμογής του ρυθμιστικού πλαισίου, σημαντική ήταν επίσης η επίδραση της αλληλοεξαρτώμενης διαδικασίας του *εξευρωπαϊσμού* στην πορεία μετασχηματισμού των πολιτικών και των όρων λειτουργίας των τομέων των ΥΚΩ, παρότι δεν αποτέλεσε αυτοτελώς αντικείμενο διερεύνησης της παρούσης μελέτης.

Στο εσωτερικό επίπεδο λειτουργίας της δημόσιας πολιτικής, ως διακριτής διαδικασίας, τα εμπειρικά δεδομένα αποτύπωσαν αποκλίσεις σε τρία (τουλάχιστον) επίπεδα μεταξύ: επίσημων και υπόρρητων στόχων, θεσμικών προδιαγραφών και πρακτικής εφαρμογής και αναμενόμενων και πραγματικών αποτελεσμάτων. Οι αδύναμοι θεσμοί, οι παρεμβάσεις του πολιτικού-κομματικού μηχανισμού και η λειτουργία των διασυνδεδεμένων ομάδων συμφερόντων κατέδειξαν ορισμένους από τους περιορισμούς εφαρμογής των πολιτικών για τις ΥΚΩ. Παράλληλα, παρείχαν μια βάση ερμηνείας της ενδεχόμενης εκτροπής από τους επίσημους στόχους και των παρατηρηθεισών ασυμμετριών στην κατανομή του παραγόμενου οφέλους και κόστους. Η ένταση των εν λόγω στρεβλώσεων εμφανίστηκε υψηλή στα δεδομένα του δημόσιου μοντέλου, ενώ στο πλαίσιο της ιδιωτικοποίησης, παρότι δεν εκλείπουν αντίστοιχες εκδηλώσεις, οι διαφαινόμενοι κίνδυνοι και

οι παράγοντες απόκλισης σχετίζονται με ειδικότερες αδυναμίες της πολιτικής διαδικασίας και ελλείψεις ρυθμιστικής φύσης. Και στις δύο περιπτώσεις, η επιμεριστική λογική διαχείρισης του παραγόμενου οφέλους συναρτήσκει πρακτικών «διανεμητικού» τύπου εντοπίστηκε και επισημάνθηκε κυρίως με αναφορά ομάδες συμφερόντων οι οποίες διατηρούν προνομιακή πρόσβαση στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα.

Παρότι η θεωρητική και εμπειρική αντιπαραβολή του καθεστώτος των κρατικών μονοπωλίων με το τρέχον πλαίσιο της (μερικής ή ολικής) ιδιωτικοποίησης ανέδειξε αμφότερα κινδύνους αποπροσανατολισμού του συστήματος παροχής των ΥΚΩ από τα κριτήρια του δημόσιου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας, εξαιρετικά κρίσιμη είναι η παρατήρηση ότι αυτοί εκκινούν από σαφώς διαφορετική αφετηρία. Οι διαπιστωθείσες στρεβλώσεις στο πλαίσιο του δημόσιου μοντέλου συνδέονται κυρίως με τον τρόπο λειτουργίας και παρέμβασης του πολιτικού συστήματος, παρά με τις κανονιστικές (αξιακές και τεχνικές) προδιαγραφές του μοντέλου. Αντίθετα, οι κίνδυνοι της ιδιωτικοποίησης απορρέουν πρωτίστως από τα εγγενή χαρακτηριστικά λειτουργίας του προτύπου και την ασαφή δυνατότητα ενσωμάτωσης ορισμένων ευρύτερα κοινωνικο-οικονομικών διαστάσεων των ΥΚΩ στη λογική της αγοράς. Ως εκ τούτου, κάθε μοντέλο απαιτεί διαφορετικές διασφαλίσεις και μηχανισμούς παρέμβασης προκειμένου να περιοριστούν οι ενδεχόμενες εκτροπές των ασκούμενων (κρατικών και αγοραίων) λειτουργιών από τα κριτήρια του δημόσιου συμφέροντος.

Ενδιαφέρον εύρημα αποτελεί επίσης το ότι τα δύο μοντέλα, παρότι εκκινούν από εμφανώς αποκλίνουσες τυπικές και ουσιαστικές παραδοχές, στην πράξη τείνουν να εμφανίζουν συμμετρικές αδυναμίες: από τη γραφειοκρατική εσωστρέφεια στον αυτοαναφερόμενο μηχανισμό της αγοράς,<sup>364</sup> από τις ελλείψεις του αντιπροσωπευτικού συστήματος στους περιορισμούς της ατομικής δράσης και από την ασφυκτική εκδοχή πολιτικού ελέγχου στην αμφίβολη αγοραία ευθύνη. Υπό αυτήν την οπτική, καθίσταται σαφές ότι η θέση και τα δικαιώματα των πολιτών διακυβεύονται τόσο από την κρατική όσο και από την αγοραία αυθαιρεσία απέναντι στη συνθήκη διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος. Ωστόσο, η κατανομή των επιπτώσεων των πολιτικών προσδιορίζεται μέσω διαφορετικών μηχανισμών και διαδικασιών στα δύο μοντέλα. Παράλληλα, το τελικώς θετικό ή αρνητικό πρόσημο των αποτελεσμάτων τους επιδέχεται συχνά διαφορετικές αναγνώσεις και συναρτάται, μεταξύ άλλων, με τις εσωτερικές ιεραρχήσεις και προτεραιότητες του μείγματος πολιτικής, τις ειδικότερες συνθήκες εφαρμογής και τον τρόπο συγκρότησης των επιμέρους κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων εντός κάθε τομέα.

364. Βλ. και Σπανού, 2000, σελ. 500.

## γ. Κριτικές και τελικές παρατηρήσεις

Η ανάλυση των επιπτώσεων της ιδιωτικοποίησης ανέδειξε τη συνθετότητα του ζητήματος και την ανάγκη υπέρβασης του διχοτομικού σχήματος *δημόσιο ή ιδιωτικό*. Η αντιπαράθεση των «αποτυχιών» της αγοράς και της κρατικής παρέμβασης καταλήγει μάλλον σε μια αποπροσανατολιστική αντιπαράθεση περιγραφικών σχημάτων, αφήνοντας ταυτόχρονα περιθώρια παρερμηνείας, εξαιτίας της απόστασης μεταξύ των θεωρητικών (ιδεο) τύπων και των πρακτικών εκδηλώσεών τους. Άλλωστε, οι διαχωριστικές γραμμές καθίστανται πλέον δυσκολότερα εντοπίσιμες, καθώς οι πραγματικές συνθήκες άσκησης των πολιτικών για τις ΥΚΩ παραπέμπουν σε μεικτά πρότυπα οργάνωσης των αντίστοιχων πεδίων και δραστηριοτήτων, με εκατέρωθεν αναφορές στο κράτος και την αγορά. Ωστόσο, η τάση αποδιαφοροποίησης των ορίων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα δεν σημαίνει (και) την εξάλειψη των μεταξύ τους αντιθέσεων. Αντιθέτως, καθιστά ακόμα πιο δύσκολη τη διαδικασία εξισορρόπησης των επιμέρους (εν δυνάμει αντιφατικών) λογικών και στοχεύσεων: ισότητα, κοινωνική ευημερία, δικαιοσύνη, αναδιανομή, νομιμότητα, αλληλεγγύη και συλλογικές ανάγκες στο δημόσιο μοντέλο και απόδοση, κερδοφορία, παραγωγικότητα, οικονομία, εξατομικευμένες ανάγκες στην αγορά.

Κεντρικό ζητούμενο της παρούσης ανάλυσης αποτέλεσε η ανάδειξη και η προσπάθεια υπέρβασης των απλουστευτικών διακρίσεων και ταυτίσεων του κράτους με το γενικό συμφέρον (ή αντιστρόφως με την αναποτελεσματικότητα και την κατάχρηση εξουσίας) και της αγοράς με την αποδοτικότητα και την ελεύθερη/ορθολογική δράση (ή αντιστρόφως με την ατομικιστική νοοτροπία και τα ιδιοτελή κίνητρα). Ως εκ τούτου, η διαπίστωση ότι το σύστημα της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ εμφάνισε σημαντικές δυσλειτουργίες δεν συνεπάγεται αυτόχρονα ότι η ανάθεση των σχετικών αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα θα οδηγήσει στην εξάλειψη των παρατηρούμενων στρεβλώσεων. Η αγορά, παρότι αποτελεί ένα χρήσιμο μηχανισμό (τεχνικού) επιμερισμού πόρων, είναι πιθανό να αποβεί αναποτελεσματική σε ευρύτερα κοινωνικοοικονομικούς όρους, εφόσον αντιμετωπιστεί ως μονοσήμαντη λύση στο ζήτημα της παροχής υπηρεσιών που ενσωματώνουν στοιχεία δημόσιου συμφέροντος, χαρακτηριστική κατηγορία των οποίων αποτελούν οι ΥΚΩ.

Υπό αυτήν την οπτική, ανεξαρτήτως της ειδικότερης μορφής παρέμβασης, το κράτος είναι σκόπιμο να παραμείνει ο κεντρικός ρυθμιστής του συστήματος, καθώς αποτελεί το μοναδικό και τον καταλληλότερο μηχανισμό δημοκρατικής διαχείρισης των συλλογικών ζητημάτων και διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος (Pierre and Peters, 2000). Συναφώς, η μακροπρόθεσμη επίπτωση των εφαρμοζόμενων πολιτικών θα κριθεί σε σημαντικό βαθμό στο επίπεδο της ρυθμιστικής λειτουργίας, στο οποίο τοποθετούνται πλέον τα κρίσιμα ζητούμενα της κρατικής παρέμβασης. Από τη διερεύνηση των ενδεχόμενων στρεβλώσεων και των αδυναμιών του πλαισίου σχεδιασμού και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών κατέστη σαφές ότι, ελλείψει αποτελεσματικών μηχανισμών



κατοχύρωσης και προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών, η ιδιωτικοποίηση κινδυνεύει να υποβαθμιστεί σε ζήτημα απλής μετατόπισης του ισχυρού πόλου: από τον παθητικό ρόλο των πολιτών απέναντι στα κρατικά μονοπώλια στο κενό προστασίας της ελεύθερης αγοράς.

Η ανάλυση που προηγήθηκε κάλυψε ένα μέρος της προβληματικής των ιδιωτικοποιήσεων, ενώ τα ευρήματα και οι θέσεις που διατυπώθηκαν επιδέχονται περαιτέρω διερεύνηση, εμπλουτισμό και κριτική. Η εμπειρική πραγμάτευση των επιπτώσεων των ασκούμενων πολιτικών ανέδειξε τους πρακτικούς περιορισμούς στους οποίους υπόκειται ο αιτιώδης χαρακτήρας της σχέσης μεταξύ ανεξάρτητων και εξαρτημένων μεταβλητών, καθώς και τη σχετικότητα της ισχύος ορισμένων υποθέσεων στο δεδομένο μεθοδολογικό σχήμα, εφόσον συνυπολογιστεί το σύνολο των παραγόντων που επηρεάζουν και καθορίζουν τη διαμόρφωση των τελικών αποτελεσμάτων τους. Το πεδίο σαφώς παραμένει ανοικτό ερμηνειών και εμφανίζει ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα δυναμική στις συνθήκες των τρέχουσων κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων. Σε κάθε περίπτωση, τα διακυβεύματα που αναδείχθηκαν στην παρούσα μελέτη παραμένουν κρίσιμα και επισημαίνουν την ανάγκη μιας πιο λειτουργικής στάθμισης των κοινωνικών και των οικονομικών κριτηρίων σχεδιασμού και υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών για τις ΥΚΩ, με αναφορά τους πολίτες.

\* \* \*