



ΕΝΑ
Ίνστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

Γιάννης Ευσταθόπουλος – Μαντώ Λαμπροπούλου

01 2018

Πέρα από το δίπολο κρατικοποίηση-ιδιωτικοποίηση:
προς την ανάπτυξη μεικτών σχημάτων άσκησης πολιτικής;



* Ο Γιάννης Ευσταθόπουλος είναι Οικονομολόγος, Σύμβουλος σε θέματα Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής (Προσωπική Ιστοσελίδα: www.eustathopoulos.gr)

** Η Μαντώ Λαμπροπούλου είναι Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια, στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθήνας

Περίληψη

Το παρόν άρθρο εστιάζει στο πλαίσιο άσκησης των δημόσιων πολιτικών στους τομείς των βιομηχανιών δικτύου/κοινής ωφέλειας. Το πεδίο μελέτης προσδιορίζεται από διακριτά «παραδείγματα» ιδιοκτησίας, οργάνωσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων και των κλάδων κοινής ωφέλειας και αντίστοιχων στόχων, εργαλείων και διαδικασιών παρέμβασης (ή αποχής) του κράτους. Καταγράφοντας τις διαφορετικές επιλογές, από την οργανική προσέγγιση των δημόσιων επιχειρήσεων ως εργαλείων άσκησης πολιτικής μέχρι την (οικονομικά) νεοφιλελεύθερη ανάγνωσή τους ως θεσμών της ανταγωνιστικής αγοράς, το κεντρικό ερώτημα που διατρέχει την ανάλυση εστιάζει στο ρόλο και στο περιεχόμενο των ασκούμενων πολιτικών και του πλαισίου διακυβέρνησης, τόσο σε οικονομικούς όσο και σε κοινωνικούς όρους.

Οι βασικοί πόλοι αναφοράς της κρατικής παρέμβασης προσδιορίζονται από την κρατικοποίηση και την ιδιωτικοποίηση. Ωστόσο η ανάλυση δεν εξαντλείται σε αυτήν τη διάκριση. Αντιθέτως, κεντρικό ζητούμενο αποτελεί η υπέρβαση των διχοτομικών σχημάτων και η αναζήτηση των όρων μετασχηματισμού των δημόσιων επιχειρήσεων στο πλαίσιο μεικτών καθεστώτων ιδιοκτησίας/ διαχείρισης και των αντίστοιχων προσαρμογών του περιεχομένου των δημόσιων πολιτικών. Η έννοια της μεικτής επιχείρησης -και το εύρος των παραλλαγών της- βρίσκεται στο επίκεντρο της εν λόγω προβληματικής. Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στο ρόλο της ρυθμιστικής λειτουργίας και στις διαφορετικές προσεγγίσεις της, από τη ρύθμιση με βάση το δίκαιο του ανταγωνισμού σε μια πιο περιεκτική μορφή ρύθμισης που ισορροπεί τους κανόνες του ανταγωνισμού και ζητήματα δημόσιου/γενικού συμφέροντος. Η ανάλυση περιλαμβάνει παραδείγματα και μελέτες περιπτώσεων από τη διεθνή εμπειρία, ενώ ειδικότερη αναφορά γίνεται στο τρέχον πλαίσιο πολιτικής για τις ΔΕΚΟ και τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ελλάδα.

Λέξεις κλειδιά: επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, δημόσια πολιτική, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, ρύθμιση.

Εισαγωγή

Στην Ευρώπη, ο ευρύτερος τομέας των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας ή βιομηχανιών δικτύου¹ έχει υποστεί ριζικές αλλαγές κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριών δεκαετιών. Αυτές αντανakλώνται τόσο στο εσωτερικό περιβάλλον των δημόσιων επιχειρήσεων (μετοχοποίηση/εταιρικοποίηση, ιδιωτικοποίηση, αναδιάρθρωση), όσο και στα χαρακτηριστικά των κλάδων εντός των οποίων δραστηριοποιούνται (αναδιάρθρωση, απελευθέρωση, εξευρωπαϊσμός, τεχνολογική αλλαγή, νέες ανάγκες και υποχρεώσεις²). Οι εν λόγω εξελίξεις έχουν δημιουργήσει νέα δεδομένα, τα οποία καθιστούν αναγκαία την αναθεώρηση του πλαισίου και του τρόπου άσκησης της κρατικής παρέμβασης. Οι κλασικές προσεγγίσεις (κράτος vs αγορά) εμφανίζουν σημαντικούς περιορισμούς ανταπόκρισης στις συνθήκες που δημιουργεί η ανάδυση μεικτών σχημάτων ιδιοκτησίας, ελέγχου, ρύθμισης και διακυβέρνησης των επιχειρήσεων και των κλάδων κοινής ωφέλειας. Ιδιαίτερα σύνθετοι προδιαγράφονται οι όροι παρέμβασης στα εν λόγω πεδία, στα οποία συνυπάρχουν κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες.

Η αναζήτηση ενός νέου υποδείγματος πολιτικής και η συνειδητοποίηση της πολυπλοκότητας που χαρακτηρίζει το σύγχρονο περιβάλλον των κλάδων κοινής ωφέλειας προϋποθέτει, κατ'αρχάς, τη χαρτογράφηση των μεταβλητών που οριοθετούν και προσδιορίζουν τα περιθώρια δράσης του κράτους: μεταβλητές που αφορούν το ιδιοκτησιακό καθεστώς και το πεδίο δραστηριοποίησης των επιχειρήσεων παροχής, τη διάρθρωση και τη λειτουργία της αγοράς, τους φορείς και τα εργαλεία άσκησης πολιτικής. Το παρόν κείμενο επιχειρεί να καταγράψει τις διαφορετικές προσεγγίσεις και να διασυνδέσει τα διακριτά (επιχειρησιακά και κλαδικά) μοντέλα οργάνωσης και παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας με το πλαίσιο άσκησης των δημόσιων πολιτικών.

Σε όρους δημόσιας πολιτικής, οι δύο αντιθετικές αναφορές προσδιορίζονται από την κρατικοποίηση και την ιδιωτικοποίηση. Ωστόσο η ανάλυση δεν εξαντλείται σε αυτήν τη διάκριση. Κεντρικό ζητούμενο αποτελεί η αναζήτηση των όρων μετασχηματισμού των δημόσιων επιχειρήσεων στο πλαίσιο μεικτών καθεστώτων ιδιοκτησίας/διαχείρισης και των αντίστοιχων προσαρμογών του περιεχομένου των ασκούμενων πολιτικών.

Ιδιαίτερη έμφαση δίδεται στο ρόλο της ρυθμιστικής λειτουργίας και στην έννοια της μεικτής επιχείρησης, η οποία τείνει να αποτελεί ένα κρίσιμο παράδειγμα αναφοράς στις τρέχουσες συνθήκες.

Το αναλυτικό σχήμα δομείται στη βάση τριών διακριτών αλλά αλληλεξαρτώμενων επιπέδων, τα οποία αποτυπώνουν τις βασικές μεταβλητές του τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας: (i) το (μικρό) επίπεδο της επιχείρησης, (ii) το (μέσο) επίπεδο του κλάδου/αγοράς και (iii) το (μάκρο) επίπεδο της δημόσιας πολιτικής. Η διαδικασία διερεύνησης εκκινεί από την επισκόπηση της θεωρητικής συζήτησης και των υφιστάμενων κανονιστικών μοντέλων στο επιχειρησιακό, κλαδικό και πολιτικό επίπεδο, τα οποία εν συνεχεία διασυνδέονται με τα εμπειρικά δεδομένα και πρακτικά παραδείγματα από τη διεθνή και την ελληνική εμπειρία.

¹ Network industries (ηλεκτρική ενέργεια, φυσικό αέριο, τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομικές υπηρεσίες, μεταφορές).

² Για παράδειγμα, ζητήματα που συνδέονται με το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής, των όρων χρήσης των φυσικών πόρων και του πλαισίου άσκησης και επέκτασης των αντίστοιχων παραγωγικών δραστηριοτήτων. Παράλληλα, υποχρεώσεις οι οποίες απορρέουν από την ανάγκη κατοχύρωσης και προστασίας νέων δικαιωμάτων και την ανάδυση νέων καταναλωτικών προτύπων και συμπεριφορών.

Το άρθρο δομείται ως εξής: Στο κεφ. 2 περιγράφονται οι βασικοί τύποι των επιχειρήσεων παραγωγής και παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και ορισμένες διακριτές παραλλαγές τους. Στο κεφ. 3 παρατίθενται τα αντίστοιχα μοντέλα διάρθρωσης των κλάδων και το καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας των αγορών. Στο κεφ. 4 επιχειρείται η διασύνδεση των επιχειρησιακών και τομεακών μεταβλητών με το επίπεδο διαμόρφωσης και άσκησης της δημόσιας πολιτικής και της ρυθμιστικής λειτουργίας. Στο κεφ. 5 πραγματοποιείται η σύνθεση των τριών επιπέδων, με έμφαση στην ανάδυση και τις δυνατότητες των «μεικτών» σχημάτων. Στο κεφ. 6 η συζήτηση εστιάζει στα δεδομένα της Ελληνικής περίπτωσης, διερευνώντας τις επιπτώσεις της αλλαγής παραδείγματος από τα κρατικά μονοπώλια στο υφιστάμενο πλαίσιο της (μερικής/ολικής) ιδιωτικοποίησης. Περαιτέρω, συναρτήσει της τυπολογίας που προηγήθηκε, καταγράφονται συνοπτικά οι όροι, οι αδυναμίες και οι προϋποθέσεις άσκησης πολιτικής και διακυβέρνησης στους τομείς κοινής ωφέλειας. Τα βασικά ευρήματα και συμπεράσματα της μελέτης συνοψίζονται στο τελευταίο κεφάλαιο, στο οποίο διατυπώνονται και ορισμένες κατευθύνσεις πολιτικής.

1. Μοντέλα και τύποι επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας: Δημόσια - Ιδιωτική - Μεικτή επιχείρηση

Η δημόσια και επιστημονική συζήτηση για τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας τείνει να αναπτύσσεται στη βάση του δίπολου «δημόσια/ιδιωτική» επιχείρηση. Το δίπολο αυτό απηχεί συνολικότερα τη θεωρητική αντιπαράθεση περί αποτυχιών της αγοράς και του κράτους. Συναρτησει αυτής της διάκρισης, στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται μια επισκόπηση των βασικών μοντέλων και τύπων επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Το πρότυπο της δημόσιας (κρατικής) ιδιοκτησίας και ελέγχου των επιχειρήσεων παραγωγής/παροχής των κοινωφελών υπηρεσιών αποδίδεται ως «οργανικό» μοντέλο, ενώ το πρότυπο της ανάληψης και άσκησης των εν λόγω (ρυθμιζόμενων) δραστηριοτήτων από ιδιωτικές επιχειρήσεις ως «λειτουργικό». Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται σε μια τρίτη κατηγορία, τη «μεικτή» επιχείρηση, στην οποία συνυπάρχουν στοιχεία των δύο παραπάνω τύπων και η οποία σε ερευνητικούς όρους αποτελεί ακόμα ένα μη επαρκώς μελετημένο πεδίο (Pargendler et al. 2013, Koppell 2016, Bruton et al. 2015, Götz, Jankowska 2016).

1.1 Δημόσια Επιχείρηση κοινής ωφέλειας

Η ίδρυση και ανάπτυξη της δημόσιας επιχείρησης στον Ευρωπαϊκό χώρο συνδέεται ιστορικά με τις εθνικοποιήσεις των δικτύων ενέργειας, τηλεπικοινωνιών, μεταφορών και ύδρευσης που έλαβαν χώρα μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο στο πλαίσιο της ανασυγκρότησης των εθνικών οικονομιών. Απόρροια αυτής της δυναμικής υπήρξε η εδραίωση του μοντέλου της κρατικής διαχείρισης και παραγωγής-παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Στο συγκεκριμένο μοντέλο, το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων, από τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη των υποδομών μέχρι την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών στους τελικούς χρήστες, εκτελούνται από τον δημόσιο πάροχο. Κεντρικό θεσμό σε αυτό το πλαίσιο αποτελεί η δημόσια (κρατική) μονοπωλιακή επιχείρηση.

Ιστορικά, οι μεγάλες καθετοποιημένες δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας στην Ευρώπη θεμελίωσαν τη δράση τους με βάση τρεις άξονες (Bauby 1998): α) την επαρκή πρόσβαση των πολιτών, ανεξαρτήτως εισοδήματος και τόπου διαμονής, σε αγαθά και υπηρεσίες θεμελιώδους σημασίας (π.χ. ενέργεια, νερό), β) την ανάπτυξη σχέσεων κοινωνικής και εδαφικής αλληλεγγύης και τη συμβολή στην υλοποίηση στόχων γενικού συμφέροντος των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών κοινοτήτων (π.χ. σιδηροδρομικό δίκτυο, αστικές συγκοινωνίες, τηλεπικοινωνίες), και γ) την εξυπηρέτηση μακροπρόθεσμων στόχων και επενδύσεων που λαμβάνουν υπ' όψιν τα συμφέροντα των επόμενων γενεών, διασφαλίζοντας τις απαραίτητες συνθήκες για μια κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά βιώσιμη ανάπτυξη (π.χ. επενδύσεις στον ενεργειακό τομέα, σύγχρονα δίκτυα τηλεπικοινωνιών, συλλογικές υποδομές).

Οι λόγοι δημιουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων ποικίλλουν, αλλά εμφανίζουν ορισμένες κοινές τάσεις. Ενδεικτικά, στην Ιταλία, η ίδρυση δημοσίων επιχειρήσεων εξυπηρέτησε την ενοποίηση του ανεπτυγμένου Βορρά με τον Νότο μέσω της καθολικής πρόσβασης του πληθυσμού σε βασικές υποδομές και υπηρεσίες όπως η τηλεφωνία, το ηλεκτρικό ρεύμα και οι οδικές υποδομές (Florio, Fecher 2011). Η ίδρυση εθνικών πετρελαϊκών επιχειρήσεων στην Ιταλία (ENI), τη Γαλλία (Elf-Aquitaine) και την Ισπανία (Repsol) δρομολογήθηκε σε απάντηση, μεταξύ άλλων, στη σχεδόν καθολική εξάρτηση των ευρωπαϊκών οικονομιών από τις αγγλοσαξονικές πολυεθνικές του πετρελαίου (majors), που έγινε ιδιαίτερα αισθητή κατά την πετρελαϊκή κρίση του 1970 (Grayson, 1981). Στην Ελλάδα, οι συχνά καταχρηστικές πρακτικές των πολυεθνικών και εγχώριων επιχειρήσεων στον κλάδο διύλισης έθεσαν τις

βάσεις για την ίδρυση των ΕΛΔΑ/ΕΛΠΕ (Καπετανάκη-Σηφάκη, 1985). Η πρόοδος που σημειώθηκε στον ηλεκτροπαραγωγικό τομέα (παραγωγή και μεταφορά), από τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα, έθεσε τις βάσεις για την ενοποίηση και τον εξορθολογισμό του κατακερματισμένου ηλεκτρικού συστήματος μέσω της δημιουργίας εθνικών δημόσιων επιχειρήσεων όπως η Vattenfall στη Σουηδία, το Central Electricity Board στο Ηνωμένο Βασίλειο και η Elektriciteit-Viert στη Νορβηγία (Millward, 2011). Οι δημόσιες επιχειρήσεις αξιοποιήθηκαν επίσης ως εργαλεία για την αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος, με στόχο την ανάπτυξη παραγωγικών συνεργιών με άλλους κλάδους, τη δημιουργία «εθνικών πρωταθλητών» και τη στήριξη της έρευνας και ανάπτυξης³ (Denis-Judicis, Petit, 1998).

Το μοντέλο της δημόσιας επιχείρησης αμφισβητήθηκε σταδιακά από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, αρχικά στη Μ. Βρετανία και, στη συνέχεια, σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, υπό την επίδραση μιας σειράς παραγόντων. Ξεχωρίζουν, ειδικότερα, η αλλαγή του πολιτικού – ιδεολογικού πλαισίου, η απαίτηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (ενιαία αγορά, δημοσιονομικές υποχρεώσεις εν όψει της ένταξης στην ΟΝΕ), οι τεχνολογικές εξελίξεις και οι συνολικότερες πιέσεις και δυναμικές που ανακύπτουν από την οικονομική παγκοσμιοποίηση (Wright 1994, Parker 1998, Bartle 2005).

1.2 Ιδιωτική επιχείρηση που δραστηριοποιείται σε κλάδο κοινής ωφέλειας

Στον αντίποδα της δημόσιας (κρατικομονοπωλιακής) επιχείρησης βρίσκεται το μοντέλο της ιδιωτικής επιχείρησης παραγωγής και παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η ανάληψη και άσκηση των εν λόγω δραστηριοτήτων από ιδιωτικές εταιρείες αποσυνδέει εν προκειμένω τη φύση και τη λειτουργία των επιχειρήσεων (παρόχων) από το ιδιοκτησιακό καθεστώς και εστιάζει στη φύση της ασκούμενης (ρυθμιζόμενης) δραστηριότητας και της παρεχόμενης υπηρεσίας. Υπό αυτήν την έννοια, παραπέμπει σε ένα «λειτουργικό» μοντέλο παροχής υπηρεσίας κοινής ωφέλειας.

Το μοντέλο αυτό, κυρίως στον ευρωπαϊκό χώρο, διαμορφώθηκε ως αποτέλεσμα των πολιτικών απελευθέρωσης αγορών και των ιδιωτικοποιήσεων, από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, και συνοδεύτηκε από τη ίδρυση ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών με αντικείμενο τη ρύθμιση του ολιγοπωλιακού –κατά βάση- ανταγωνισμού σε κλάδους όπως της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών, των ταχυδρομικών υπηρεσιών και των σιδηροδρομικών μεταφορών (Curien 2000, Bauby 2003, Valin 2007, Fiorio, Florio 2009). Σε άλλες χώρες και κλάδους, το εν λόγω μοντέλο προϋπήρχε των ιδιωτικοποιήσεων/απελευθερώσεων. Τυπικό παράδειγμα αποτελούν οι ΗΠΑ, όπου το σχήμα οργάνωσης και διακυβέρνησης στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας μετακινείται ιστορικά σε παραλλαγές της ιδιωτικής παροχής, υπό διαφορετικά ρυθμιστικά καθεστάτα (Troesken 2006). Στη Γαλλία, ιδιωτικές επιχειρήσεις έχουν σημαντική παρουσία στον κλάδο της ύδρευσης, αναλαμβάνοντας τη διαχείριση των δικτύων στο πλαίσιο συμβάσεων παραχώρησης με τις δημοτικές αρχές.

³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Εθνική Υπηρεσία Σιδηροδρομικών Γραμμών της Γαλλίας (SNCF) με την ανάπτυξη του Τρένου Υψηλής Ταχύτητας (TGV).

Οι κλάδοι των τηλεπικοινωνιών, της ηλεκτρικής ενέργειας και της ύδρευσης συνιστούν επίσης πεδίο δραστηριοποίησης μεγάλων πολυεθνικών επιχειρήσεων⁴, οι οποίες στο υπερεθνικό επίπεδο λειτουργούν βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων. Υπό αυτήν τη σκοπιά, η προσέγγισή τους ως ιδιωτικών επιχειρήσεων δεν συνδέεται απαραίτητα με το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς αλλά με το γεγονός ότι η διεθνοποίηση των δραστηριοτήτων τους στηρίζεται σε αμιγώς ιδιωτικοοικονομικούς στόχους και κριτήρια⁵. Στον κλάδο του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου, για παράδειγμα, διακρίνονται επτά κυρίαρχες επιχειρήσεις (EON, EDF, RWE, IBERDROLA, GDF/SUEZ, ENEL, VATENFALL) (Thomas, 2009). Αντίστοιχη τάση παρατηρείται στον τομέα του νερού με τις πολυεθνικές εταιρείες SUEZ και VEOLIA, ακολουθούμενες από ισπανικές, βρετανικές και γερμανικές επιχειρήσεις (Hall, Lobina, 2012). Στις τηλεπικοινωνίες, εταιρείες όπως η Deutsche Telekom (Γερμανία), η Vodafone (H.B), η Orange (Γαλλία) και η Telefonica (Ισπανία) συγκαταλέγονται μεταξύ των κορυφαίων εταιρειών στον κλάδο σε παγκόσμιο επίπεδο⁶, διαθέτοντας ισχυρή παρουσία στην ευρωπαϊκή αγορά τηλεπικοινωνιών. Διευκρινίζεται ότι ορισμένες από αυτές τις επιχειρήσεις είναι μεικτού ιδιοκτησιακού καθεστώτος με ένα σημαντικό μερίδιο του κεφαλαίου τους να ανήκει (άμεσα ή έμμεσα) στο κράτος ή σε Δήμους (π.χ. EDF, GDF-SUEZ, Deutsche Telekom, Orange, RWE). Υπογραμμίζεται επίσης ότι σε αρκετές περιπτώσεις, οι πολυεθνικές αυτές επιχειρήσεις δραστηριοποιούνται σε άλλες χώρες σε σύμπραξη με τοπικές επιχειρήσεις. Τέλος, παρατηρείται επίσης μια σειρά από επιχειρήσεις μικρότερης κλίμακας που δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένα τμήματα απελευθερωμένων αγορών, όπως για παράδειγμα της λιανικής πώλησης ηλεκτρικής ενέργειας.

1.3 Το μοντέλο της επιχείρησης μεικτού ιδιοκτησιακού καθεστώτος

Οι (μερικές) ιδιωτικοποιήσεις που έλαβαν χώρα από τη δεκαετία του 1980 μέχρι σήμερα διαμόρφωσαν μια νέα κατηγορία υβριδικών επιχειρήσεων «μεικτού» ιδιοκτησιακού χαρακτήρα, οι οποίες συνδυάζουν χαρακτηριστικά από τις δύο κατηγορίες που περιγράφηκαν παραπάνω.

Η μεικτή επιχείρηση ορίζεται ως μια επιχείρηση εν μέρει δημόσια και εν μέρει ιδιωτική, κατ' αντιπαράθεση με τις επιχειρήσεις που ανήκουν εξ ολοκλήρου είτε στο κράτος είτε σε ιδιώτες (Bedard et al. 1998, Eckel et al. 1985). Ο ορισμός αυτός παραμένει εντούτοις εξαιρετικά ασαφής στην πράξη, λόγω της σημαντικής ετερογένειας που χαρακτηρίζει τους καταγεγραμμένους συνδυασμούς δημόσιων και ιδιωτικών κεφαλαίων. Το εσωτερικό περιβάλλον των μεικτών επιχειρήσεων παρουσιάζει υψηλό βαθμό πολυπλοκότητας, η οποία προκύπτει από το εύρος και την ποικιλομορφία των (συχνά αντιφατικών) στόχων και προσδοκιών που έχουν τα εσωτερικά ενδιαφερόμενα μέρη της επιχείρησης, ήτοι (Bedard et al. 1998):

⁴ Αξίζει να σημειωθεί ότι ήδη δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα ορισμένοι από αυτούς τους επιχειρηματικούς ομίλους, όπως η Deutsche Telekom (40% του OTE) και η Vodafone στον κλάδο των τηλεπικοινωνιών, η Suez (5,46% της ΕΥΑΘ) στον τομέα του νερού, η ENEL (75% της ENELCO), η EDISON (50% της ELPEDISON) και η GAZ de FRANCE (50% της HERON) στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.

⁵ «La stratégie d' internationalisation d' EDF», Rapport particulier, Cour des Comptes, 2014.

⁶ «The World's Top 10 Telecommunications Companies»

- ο δημόσιος μέτοχος (στόχοι κοινωνικοπολιτικού περιεχομένου)
- οι επενδυτές (απόδοση κεφαλαίου και μετοχική αξία)
- οι εργαζόμενοι και οι εκπρόσωποί τους
- τα διοικητικά στελέχη της επιχείρησης (μεγιστοποίηση αυτονομίας στη λήψη των αποφάσεων).

Ο συγκρουσιακός ή συναινετικός χαρακτήρας των σχέσεων που συνάπτονται μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών είναι συνάρτηση, μεταξύ άλλων, των χαρακτηριστικών των επενδυτών (πολυεθνική επιχείρηση, επενδυτικοί οργανισμοί, μικρομέτοχοι) και της φύσης των σχέσεων μεταξύ επιχειρήσεων και κράτους (άμεσος ή έμμεσος έλεγχος). Το ποσοστό των ιδιωτών στο μετοχικό κεφάλαιο (πλειοψηφικό ή μειοψηφικό) καθορίζει σε σημαντικό βαθμό το μοντέλο μανάτζμεντ που υιοθετείται από τη διοίκηση και κατ' επέκταση τις σχέσεις μεταξύ μετόχων.

Οι μεικτές επιχειρήσεις μπορούν να επιδιώξουν στρατηγικές με διπτό αποτέλεσμα (double bottom-line) όπως η επίτευξη κερδοφορίας με παράλληλη υλοποίηση στόχων δημόσιας πολιτικής (Pargendler et al. 2013). Ως εκ τούτου, η μεικτή επιχείρηση συνιστά μια «λύση» σε περίπτωση που ορισμένες δραστηριότητες απαιτούν ταυτόχρονα την «πειθαρχία της αγοράς» (το αγαθό παράγεται βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων και ανταγωνιστικών συνθηκών) και τη δημόσια παρέμβαση (κάποια δημόσια χαρακτηριστικά του αγαθού αιτιολογούν τη συμμετοχή του κράτους στο ιδιοκτησιακό κεφάλαιο) (Eckel et al. 1985).

1.4 Νέες μορφές επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας

Πέραν της διάκρισης ανάμεσα σε (αμιγώς) δημόσιες και ιδιωτικές επιχειρήσεις και τα σχήματα μεικτού ιδιοκτησιακού καθεστώτος, μια ειδικότερη κατηγορία επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας εντοπίζεται στο πεδίο της κοινωνικής οικονομίας. Τυπικό παράδειγμα αποτελούν οι μορφές επιχειρηματικότητας συνεργατικού χαρακτήρα. Η ανάπτυξη συνεταιρισμών στον τομέα της ενέργειας, κυρίως των ΑΠΕ, διαγράφει μια νέα δυναμική σε χώρες όπως το Βέλγιο και η Γερμανία⁷. Αντίστοιχα σχήματα υφίστανται στον τομέα των υπηρεσιών ύδρευσης, όπως οι συνεταιρισμοί νερού στην Αυστρία, τη Γερμανία και τις Σκανδιναβικές χώρες (Douvitsa, Kasavetis 2014, Pietilä et al. 2016, Michie et al. 2017).

Οι συνεταιρισμοί επιτρέπουν σε φυσικά πρόσωπα και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης να δραστηριοποιηθούν στους τομείς της ενέργειας και της ύδρευσης, διοικούνται βάσει των γενικότερων αρχών της κοινωνικής, αλληλέγγυας και συνεργατικής οικονομίας και στοχεύουν πρωτίστως στην κάλυψη κοινωνικών και αναπτυξιακών αναγκών σε τοπικό επίπεδο (ιδιοκατανάλωση μελών, ενίσχυση διείσδυσης ΑΠΕ, ενεργειακή αποδοτικότητα, κατανάλωση ενεργειακής ένδειας, κ.λπ.). Συνεπώς, στοιχείο διαφοροποίησης από τα προηγούμενα μοντέλα αποτελεί η κλίμακα δραστηριοποίησης και παραγωγής των επιχειρήσεων και η αμεσότερη δυνατότητα συμμετοχής (ή και συμπαραγωγής σε ορισμένες περιπτώσεις) από την πλευρά της κοινωνίας.

⁷ www.rescoop.eu

Βάσει της ανάλυσης που προηγήθηκε, στον Πίνακα 1 κατηγοριοποιούνται τα βασικά χαρακτηριστικά των διαφορετικών τύπων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στους κλάδους των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Πίνακας 1.
 Βασικές διακρίσεις
 επιχειρήσεων
 παροχής υπηρεσιών
 κοινής ωφέλειας

	Κρατική επιχείρηση	Ιδιωτική επιχείρηση	Μεικτή επιχείρηση	Συνεταιρισμοί
Ενδιαφερόμενα μέρη	Κράτος Εργαζόμενοι Μάνατζμεντ	Ιδιωτικός τομέας Εργαζόμενοι	Κράτος Ιδιωτικός τομέας (επενδυτές) Εργαζόμενοι Μάνατζμεντ	Μέλη συνεταιρισμού Ο.Τ.Α.
Ιδιοκτησία/Επενδυτές	Κράτος (αποκλειστικός μέτοχος)	Ιδιωτικός τομέας	Μεικτά επενδυτικά σχήματα ή/και Στρατηγικός επενδυτής (πολυεθνική) ή/και ιδιώτες μέτοχοι	Μέλη συνεταιρισμού Ν.Π.Δ.Δ & Ν.Π.Ι.Δ Ο.Τ.Α
Προτεραιότητες επενδυτών	-	Οικονομική απόδοση Κερδοφορία	Βραχυπρόθεσμη κερδοφορία και υψηλή μερισματική πολιτική (επενδυτικά σχήματα / ιδιώτες) Αναπτυξιακή διάσταση βάσει συμπληρωματικότητας δραστηριοτήτων / υποδομών σε επίπεδο ομίλου (στρατηγικός επενδυτής)	Κερδοσκοπική / μη κερδοσκοπική λειτουργία Κάλυψη κοινωνικών αναγκών (π.χ. ιδιοκατανάλωση)
Προτεραιότητες Κράτους	Άσκηση δημόσιας πολιτικής (αναπτυξιακή, οικονομική, κοινωνική)	-	Στρατηγική διπλού αποτελέσματος Συμπληρωματικό εργαλείο ρυθμιστικής πολιτικής Άντληση πόρων από τις αγορές / κατανομή ρίσκου	Τοπική ανάπτυξη Διείσδυση ΑΠΕ, εξοικονόμηση ενέργειας, καταπολέμηση ενεργειακής ένδειας, ενίσχυση της ενεργειακής αυτάρκειας/ασφάλειας (π.χ. νησιωτικές περιοχές)
Άσκηση του μάνατζμεντ	Κράτος Διορισμός / έλεγχος ΔΣ	Ιδιωτικός τομέας	Κράτος >50% Στρατηγικός επενδυτής > 50% Περιπτώσεις ειδικών συμφωνιών μετόχων (το κράτος ασκεί το μάνατζμεντ με λιγότερο από 50%)	Ισότιμη συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (1 μέλος - 1 ψήφος)
Χωρικό πλαίσιο δραστηριοποίησης	Εθνικό επίπεδο (Κράτος) Εθνικό + υπερεθνικό επίπεδο (θυγατρικές)	Εθνικό / υπερεθνικό	Εθνικό επίπεδο (Κράτος) Εθνικό + υπερεθνικό επίπεδο (Στρατηγικός μέτοχος)	Τοπικό/ Περιφερειακό επίπεδο

2. Οργάνωση και λειτουργία των τομέων/αγορών κοινής ωφέλειας

Η δομή των κλάδων κοινής ωφέλειας ποικίλλει, αναλόγως της ισορροπίας μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και της φύσης των δραστηριοτήτων (OECD 2001b). Το οργανωτικό και λειτουργικό σχήμα διαφοροποιείται κατ' αρχάς όσον αφορά την εμβέλεια της αγοράς και των δικτύων, η οποία μπορεί να είναι εθνική (ενέργεια, τηλεπικοινωνίες), τοπική – περιφερειακή (υπηρεσίες ύδρευσης, μεταφορές) ή/και υπερεθνική (διασυνδεδεμένα συστήματα⁸). Αντίστοιχα, η παρέμβαση του κράτους και η συγκρότηση του θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου ενδέχεται να εμπλέκει διαφορετικά διοικητικά επίπεδα στο υπερεθνικό (διεθνείς – ευρωπαϊκοί θεσμοί), εθνικό (κεντρική διοίκηση) και υποεθνικό πεδίο (αυτοδιοίκηση) (Buïgues, Guersent & Pons 2001).

Μια δεύτερη διάκριση αφορά το άνοιγμα(ή μη) των τομέων στον ανταγωνισμό και το βαθμό απελευθέρωσης των αγορών (Noaksson 2005: 15-16, Finger & Kunneke 2011). Οι απελευθερωμένοι τομείς κοινής ωφέλειας συνήθως λειτουργούν υπό το σχήμα ολιγοπωλιακών αγορών, εντός των οποίων δραστηριοποιείται ένας μικρός αριθμός επιχειρήσεων. Σε άλλες περιπτώσεις, η αγορά ενδέχεται να είναι πιο περιορισμένη, για παράδειγμα μονοπώλιο ή δυοπώλιο⁹. Επίσης, ανεξάρτητα από τη δραστηριοποίηση ή μη επιχειρήσεων στον κλάδο, η ύπαρξη τυπικής κατοχύρωσης ελευθερίας εισόδου καθιστά ορισμένους τομείς οιοσεί ανταγωνιστικούς, σύμφωνα με το υπόδειγμα των «διεκδικήσιμων αγορών» (Bailey 1981, Baumol 1982, Spence 1983). Στην περίπτωση των κλειστών αγορών, ο κλάδος λειτουργεί ως μονοπώλιο, συνήθως λόγω της ύπαρξης ορισμένων ειδικών χαρακτηριστικών της φύσης των πόρων και των δραστηριοτήτων («φυσικό μονοπώλιο») (Joskow 2007) ή/και μέσω δια νόμου προσδιορισμού (McNabb 2005: 13-15). Παρότι υπάρχουν διαφορετικά σχήματα διαχείρισης και ρύθμισης των φυσικών μονοπωλίων (Posner 1968, Joskow 2007, Berg & Tschirhart 2009), συνήθως το μονοπώλιο είναι κρατικό ή, σε περίπτωση που έχει εκχωρηθεί (π.χ. μέσω σύμβασης¹⁰) στον ιδιωτικό τομέα, το κράτος διατηρεί έναν ορισμένο βαθμό ελέγχου.

Σε επίπεδο εσωτερικής διάρθρωσης των δραστηριοτήτων της αγοράς, οι τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας εμφανίζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις (OECD 2001a, 2001b). Μια κρίσιμη διαφορά αφορά το διαχωρισμό μεταξύ των ανταγωνιστικών και των μη-ανταγωνιστικών λειτουργιών¹¹ και την εξειδίκευσή τους ανά κλάδο/τομέα. Οι εν λόγω διαφοροποιήσεις αποτυπώνονται στον Πίνακα 2.

⁸ Παραδείγματος χάριν, με αναφορά στην προοπτική διασύνδεσης των εθνικών αγορών στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς ενέργειας στην ΕΕ.

⁹ Όπως η περίπτωση των αεροπορικών μεταφορών και του κλάδου διύλισης (ΕΛΠΕ – Motoroil) στην Ελλάδα.

¹⁰ Για την έννοια της σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας βλ. Παυλόπουλος 2017: 77-79.

¹¹ Αντίστοιχα διαφοροποιούνται τα μέσα και τα εργαλεία πολιτικής όσον αφορά τη λειτουργία των ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων: ρύθμιση της πρόσβασης στο μη ανταγωνιστικό κομμάτι της αγοράς μιας καθετοποιημένης επιχείρησης, ιδιοκτησιακός διαχωρισμός των ανταγωνιστικών και μη ανταγωνιστικών στοιχείων, κοινή/συλλογική ιδιοκτησία του μη ανταγωνιστικού στοιχείου από τους ιδιώτες που δραστηριοποιούνται στο ανταγωνιστικό στοιχείο, έλεγχος του μη-ανταγωνιστικού στοιχείου από ανεξάρτητη αρχή (λειτουργικός διαχωρισμός), διαχωρισμός της καθετοποιημένης επιχείρησης σε μικρότερα αλληλοεξαρτώμενα μέρη και επιβολή περιορισμών στη δυνατότητα της καθετοποιημένης επιχείρησης να δραστηριοποιείται στο ανταγωνιστικό στοιχείο. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις ο διαχωρισμός εξειδικεύεται περαιτέρω σε λογιστικό, λειτουργικό και εταιρικό (OECD 2001b).

Πίνακας 2.
 Βιομηχανίες
 δικτύων και διάκριση
 ανταγωνιστικών/μη
 ανταγωνιστικών
 στοιχείων

Τομέας	Δραστηριότητες κατά κανόνα μη - ανταγωνιστικές	Δραστηριότητες οιοσεί ανταγωνιστικές
Ηλεκτρική ενέργεια	Μεταφορά ενέργειας υψηλής τάσης* Τοπική διανομή ενέργειας**	Παραγωγή ενέργειας Δραστηριότητες λιανικής και εμπορίας - προώθησης Δραστηριότητες εμπορίας
Φυσικό αέριο	Μεταφορά αερίου υψηλής πίεσης* Τοπική διανομή φυσικού αερίου**	Παραγωγή αερίου Αποθήκευση αερίου (σε ορισμένες χώρες) Δραστηριότητες λιανικής και εμπορίας - προώθησης
Ταχυδρομικές υπηρεσίες	Παράδοση «από πόρτα σε πόρτα» μη επείγουσας αλληλογραφίας σε κατοικημένες περιοχές**	Μεταφορά αλληλογραφίας Παράδοση επείγουσας αλληλογραφίας/δεμάτων Παράδοση αλληλογραφίας σε μεγάλους επιχειρηματικούς πελάτες, ειδικά σε περιοχές υψηλής πυκνότητας
Τηλεπικοινωνίες	Η παροχή δικτύου καθολικής κάλυψης Τοπική οικιακή τηλεφωνία σε αγροτικές περιοχές**	Υπηρεσίες υπεραστικών κλήσεων (μεγάλων αποστάσεων) Υπηρεσίες κινητής τηλεφωνίας Υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας Υπηρεσίες τοπικού βρόχου σε μεγάλες επιχειρήσεις, ειδικά σε περιοχές υψηλής πυκνότητας Υπηρεσίες τοπικού βρόχου σε περιοχές που εξυπηρετούνται από ευρυζωνικά δίκτυα (π.χ. καλωδιακή τηλεόραση)
Σιδηροδρομικές μεταφορές	Υποδομή τροχιάς και σηματοδότησης*	Λειτουργία τρένων Συντήρηση εγκαταστάσεων
Αεροπορικές μεταφορές	Υπηρεσίες αεροδρομίων (π.χ. απογείωσης και προσγείωσης)	Λειτουργίες αεροσκαφών Συντήρηση εγκαταστάσεων Υπηρεσίες εστίασης
Θαλάσσιες μεταφορές	Λιμενικές εγκαταστάσεις (σε ορισμένες πόλεις)	Πιλοτικές υπηρεσίες, λιμενικές υπηρεσίες

* Το πεδίο εφαρμογής του ανταγωνισμού ποικίλλει ανάλογα με, μεταξύ άλλων, τη γεωγραφία και τη φύση της ζήτησης.

** Οι υπηρεσίες σε κατοικημένες περιοχές χαμηλότερης πυκνότητας και έντασης είναι λιγότερο πιθανό να είναι ανταγωνιστικές σε σύγκριση με τις υπηρεσίες σε περιοχές υψηλής πυκνότητας και έντασης.

Περαιτέρω διάκριση ενδέχεται να υπάρχει μεταξύ των πάγιων στοιχείων (υποδομή και περιουσία) και των λοιπών λειτουργιών (διαχείρισης, συντήρησης, κ.λπ.), συνήθως υπό το σχήμα του ιδιοκτησιακού διαχωρισμού, όπως στους τομείς των μεταφορών¹² και των υπηρεσιών ύδρευσης¹³ στην Ελλάδα. Σε ορισμένες περιπτώσεις παρατηρείται επίσης διαφοροποίηση στην ιδιοκτησία και στα δικαιώματα πρόσβασης στο δίκτυο και τις εγκαταστάσεις, όπως η χρήση μέσω εκμίσθωσης του τοπικού βρόχου στη λιανική αγορά παροχής τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών. Οι όροι διαχείρισης και τα δικαιώματα πρόσβασης στη βασική υποδομή (essential facilities) των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας επίσης υπόκεινται σε ρύθμιση και κατά περίπτωση περιορισμούς (OECD 1996).

Στις απελευθερωμένες αγορές, διαφοροποίηση ενδέχεται να υφίσταται σε επίπεδο επιμέρους τομειακών λειτουργιών. Τυπικό παράδειγμα αποτελεί ο κλάδος της ενέργειας, όπου, ιδίως υπό την επίδραση των ευρωπαϊκών οδηγιών (Ceriani, Doronzo & Florio 2009), προβλέφθηκε διαχωρισμός των ανταγωνιστικών και των μη-ανταγωνιστικών λειτουργιών ή/και των δραστηριοτήτων παραγωγής, μεταφοράς, διανομής και εμπορίας (λειτουργικός διαχωρισμός και αποκαθετοποίηση επιχειρήσεων¹⁴).

Η εποπτεία και ο έλεγχος των επιχειρήσεων και των κλάδων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δύναται να αποτελεί αρμοδιότητα των κεντρικών διοικητικών δομών, μέσω του τομειακού Υπουργείου, ή αυτόνομης ρυθμιστικής δομής. Στην περίπτωση των κρατικών μονοπωλίων, η ρύθμιση συνήθως ασκείται σε κεντρικό επίπεδο, ενώ στους απελευθερωμένους τομείς, πέραν της κεντρικής διοίκησης, εμπλέκονται ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές με οριζόντια ή/και κλαδική αρμοδιότητα. Στη δεύτερη περίπτωση, ο χαρακτήρας των μηχανισμών εποπτείας και διαχείρισης είναι περισσότερο τεχνικός και εστιασμένος στη λειτουργία του ανταγωνισμού, εν αντιθέσει με τον κεντρικό έλεγχο, συνήθως μέσω των οικονομικών και τομειακών υπουργείων, ο οποίος ενέχει (και) πολιτικές διαστάσεις¹⁵. Οι περιγραφείσες παράμετροι οργάνωσης και λειτουργίας των τομέων κοινής ωφέλειας συνοψίζονται στον Πίνακα 3.

¹² Ο ΟΣΕ είναι αρμόδιος για την υποδομή (εθνικό σιδηροδρομικό δίκτυο), ενώ η λειτουργία και εκμετάλλευση των υπηρεσιών μεταφορών ανήκει στην ευθύνη της TRAINOSE, η οποία πρόσφατα μεταβιβάστηκε στην Ferrovie dello Stato Italiane Group.

¹³ Η Εταιρεία Παγίων ΕΥΔΑΠ (ΝΠΔΔ κυριότητας Ελληνικού Δημοσίου) είναι διακριτή εταιρεία από την ΕΥΔΑΠ ΑΕ, η οποία είναι αρμόδια για την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης – αποχέτευσης και για τη λειτουργία, εκμετάλλευση, διαχείριση, συντήρηση, επέκταση κ.λπ. των στοιχείων κυριότητας της Εταιρείας Παγίων, μέσω σύμβασης με το Ελληνικό Δημόσιο.

¹⁴ Στην Ελλάδα, το εν λόγω σχήμα βρίσκει εφαρμογή στην απόσχιση των Γενικών Διευθύνσεων Διανομής και Μεταφοράς της ΔΕΗ και τη μεταφορά των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων στις ΑΔΜΗΕ ΑΕ και ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ (2012).

¹⁵ Βλ. παρακάτω σχετική διάκριση μεταξύ της οικονομικής και της κοινωνικής ρύθμισης (κεφ. 4).

Πίνακας 3.

Παράμετροι
οργάνωσης και
λειτουργίας των
τομέων κοινής
ωφέλειας

Αγορά – εμβέλεια δικτύου	Βαθμός ανταγωνισμού	Διάρθρωση δραστηριοτήτων / λειτουργιών	Θεσμικό πλαίσιο	Μηχανισμοί εποπτείας - διαχείρισης
Εθνική Τοπική - Περιφερειακή	Μονοπώλιο (φυσικό / διά νόμου)	Διαχωρισμός (ιδιοκτησιακός/ λειτουργικός) Καθετοποίηση δραστηριοτήτων	Εθνική νομοθεσία Μη εναρμονισμένοι τομείς	Κεντρική διοίκηση
Εθνική Τοπική - Περιφερειακή Ευρωπαϊκή Παγκόσμια	Απελευθερωμένη αγορά Μονοπωλιακός ανταγωνισμός Οιονεί αγορά Ολιγοπώλιο Ανταγωνισμός	Διαχωρισμός ανταγωνιστικών/μη- ανταγωνιστικών λειτουργιών Διαχωρισμός δραστηριοτήτων (structural/functional unbundling) Λιανική / χονδρική αγορά	Εξευρωπαϊσμός Εναρμονισμένοι τομείς Κανόνες αγοράς	Ρυθμιστικές αρχές (οριζόντια / κλαδική αρμοδιότητα) Διαχειριστές δικτύων Λειτουργοί αγοράς Ρυθμιστές (οικονομική ρύθμιση)

Ένα τελευταίο κριτήριο διαφοροποίησης σε επίπεδο κλάδου αφορά τα χαρακτηριστικά της υπηρεσίας, η οποία μπορεί να είναι ενιαία, όπως συνήθως ισχύει στην περίπτωση των κρατικών μονοπωλίων ή διαφοροποιημένη, κυρίως ως αποτέλεσμα της δραστηριοποίησης περισσότερων του ενός παρόχου σε συνθήκες ανταγωνισμού. Σε περιπτώσεις απελευθερωμένων αγορών, η (βασική) υπηρεσία δύναται να παρέχεται αυτοτελώς ή να αποτελεί μέρος συνδυαστικού πακέτου (bundles), ομοειδών ή διαφορετικών υπηρεσιών, όπως στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών (De Kinderen et al. 2009, Zaballo 2013, Crawford 2014: 141-142). Τέλος, από την πλευρά των αποδεκτών, υπάρχει διαφοροποίηση των όρων παροχής, με κριτήριο για παράδειγμα την τάξη της κατανάλωσης (μεγάλοι πελάτες/οικιακοί καταναλωτές) πελάτες, τη δυνατότητα επιλογής (επιλέγοντες/μη επιλέγοντες καταναλωτές), την κατηγορία χρήσης (βιομηχανική, αγροτική, εταιρική) και ειδικές κοινωνικές ομάδες (ευάλωτοι καταναλωτές, κ.λπ.).

3. Ο ρόλος του κράτους: τύπος και περιεχόμενο πολιτικών

Το καθεστώς των δημόσιων επιχειρήσεων και το πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των τομέων κοινής ωφέλειας αντιστοιχούν σε διακριτούς τύπους κρατικής παρέμβασης. Το μείγμα πολιτικής και η βαρύτητα των επιμέρους στοιχείων εξειδικεύεται συναρτήσει των παραμέτρων ιδιοκτησίας, ελέγχου και λειτουργίας των επιχειρήσεων και των κλάδων. Το περιεχόμενο της κρατικής παρέμβασης παραπέμπει σε διαφορετικές ιεραρχήσεις επιμέρους στόχων:

- κοινωνικών, όπως η ισότητα, η κοινωνική δικαιοσύνη, η αναδιανομή και η απασχόληση
- οικονομικών, όπως η ενίσχυση της βιομηχανίας, η ανάπτυξη, η οικονομική μεγέθυνση, η ανάπτυξη υποδομών/δικτύων και ο ανταγωνισμός
- συνδυαστικής / εξειδικευμένης φύσης όπως η χωρική (εδαφική) συνοχή, η περιβαλλοντική βιωσιμότητα, η προστασία δικαιωμάτων και η ανταπόκριση σε νέες κοινωνικοοικονομικές ανάγκες.

Οι δύο αντίθετες ιστορικά τάσεις (δημόσιας) πολιτικής στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας αντιστοιχούν στην κρατικοποίηση / εθνικοποίηση και στην ιδιωτικοποίηση. Η πρώτη αποτέλεσε το κυρίαρχο παράδειγμα στην Ευρωπαϊκή ήπειρο κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Εκφράστηκε θεσμικά μέσω της (άμεσης) κρατικής ιδιοκτησίας κρίσιμων τομέων της οικονομίας, οι οποίοι υπόκειντο σε ειδικές υποχρεώσεις καθολικής παροχής υπηρεσιών, απαγόρευση ή περιορισμούς εισόδου ιδιωτών, κυβερνητικό έλεγχο των επενδυτικών και επιχειρησιακών προγραμμάτων, ποσοστά απόδοσης, ελεγχόμενο δανεισμό και έλεγχο επί των τιμών (Wright 1993).

Στον αντίποδα, οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης, οι οποίες ενισχύθηκαν από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, συνδέθηκαν με τη διαδικασία περιορισμού του εύρους, των λειτουργιών και της επιρροής του δημόσιου τομέα (Wright 1994: 7) και την αντίστοιχη ενίσχυση του ρόλου του ιδιωτικού στοιχείου στο καθεστώς ιδιοκτησίας και τις ασκούμενες οικονομικές/παραγωγικές δραστηριότητες (Savas 1987: 3, 88-89). Το μείγμα πολιτικής της ιδιωτικοποίησης περιλαμβάνει διακριτές (ωστόσο αλληλοεξαρτώμενες) διαδικασίες, όπως η αποκρατικοποίηση και η απελευθέρωση, και διαφορετικές πρακτικές, όπως η μετοχοποίηση (διάθεση μετοχών), η αναδιοργάνωση, η εξωτερική εκχώρηση ή ανάθεση (outsourcing), οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, η εισαγωγή ιδιωτών επενδυτών και η από-επένδυση/μεταφορά περιουσιακών στοιχείων του κράτους¹⁶ (Vuylsteke 1988, Savas 1989, Mercille & Murphy 2017). Στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (βιομηχανίες δικτύου), ως ειδικότερος τύπος πολιτικής εμφανίζεται η βιομηχανική ιδιωτικοποίηση¹⁷ (industrial privatization).

¹⁶ Οι εν λόγω έννοιες παραπέμπουν σε συναφείς (όχι όμως ταυτόσημες) πρακτικές εφαρμογές της ιδιωτικοποίησης. Συνοπτικά, η μετοχοποίηση, συνεπάγεται τη διαίρεση του κεφαλαίου μιας εταιρείας σε μετοχές και την εισαγωγή της στη χρηματιστηριακή αγορά, πρακτική η οποία (θεωρείται ότι) ενδυναμώνει τη διοικητική αυτονομία της (McDonald 2014). Υπό στενή έννοια, συνιστά μέθοδο ιδιωτικοποίησης στο βαθμό που τμήμα ή το σύνολο των μετοχών πωληθούν σε ιδιώτες (μερική/ολική ιδιωτικοποίηση). Η αποκρατικοποίηση αναφέρεται στην άμεση ή έμμεση μεταβίβαση δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και περιουσιακών στοιχείων στον ιδιωτικό τομέα (Savas 1989). Η απελευθέρωση αφορά συνολικά τη λειτουργία του κλάδου και τη διαδικασία ανοίγματος της αγοράς στον ανταγωνισμό (Vickers, Yarrow 1988: 45).

¹⁷ Βλ. σχετικά Wright 1994: 8-10.

Βάσει της παραπάνω διάκρισης, η δημόσια παραγωγή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας συνδέεται με την πολιτική της εθνικοποίησης / κρατικοποίησης και συνεπάγεται την άμεση ανάληψη των παραγωγικών δραστηριοτήτων από το κράτος. Η (δημόσια) παροχή αντιστοιχεί σε μια λιγότερο άμεση εκδοχή κρατικής επιχειρηματικής δράσης, όπου το κράτος εμπλέκεται στη διαδικασία λήψης των κρίσιμων αποφάσεων (Kolderie 1986: 285-286), αλλά δεν αναλαμβάνει κατ' ανάγκη την παραγωγή των υπηρεσιών με ίδια μέσα. Όταν το κράτος δεν ασκεί άμεσα τις παραγωγικές δραστηριότητες, η παρέμβαση συνήθως παραπέμπει στη λειτουργία της ρύθμισης. Συναρτήσει του τρόπου εμπλοκής του κράτους σε αυτές τις διαδικασίες, το σχήμα της δημόσιας παραγωγής και παροχής παραπέμπει, επιγραμματικά, σε μια «θετικού» τύπου κρατική παρέμβαση, ενώ η διασφάλιση του πλαισίου παραγωγής και παροχής των υπηρεσιών σε μια «ρυθμιστικού» τύπου παρέμβαση¹⁸.

Το κυρίαρχο παράδειγμα στους τομείς κοινής ωφέλειας που έχουν απελευθερωθεί ή/και ιδιωτικοποιηθεί αποτελεί πλέον η ρυθμιστική παρέμβαση. Η ρυθμιστική λειτουργία παραπέμπει σε μια σύνθετη σχέση ανάμεσα στην κυβέρνηση, την κοινωνία και την οικονομία και η βάση τεκμηρίωσης και νομιμοποίησης της παρέμβασης εντοπίζεται στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος (Mittnik 1980: 7, Müller 2001) και στα επιχειρήματα του διορθωτικού ρόλου του κράτους λόγω της «αποτυχίας της αγοράς» (Jaag & Trinkner 2011).

Οι ρυθμιστικές πολιτικές δύνανται να ταξινομηθούν σε επιμέρους κατηγορίες. Σύμφωνα με τον Wright, οι βασικοί «τρόποι» ρύθμισης αφορούν τη δημιουργία άριστων συνθηκών ανταγωνισμού, την ασφάλεια και τη σταθερότητα του τομέα, την προστασία των εργαζομένων, τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των καταναλωτών και την κατοχύρωση γενικότερων προτύπων, όπως για παράδειγμα η περιβαλλοντική προστασία (1993: 176). Αναλόγως του βαθμού εμπλοκής του κράτους και των ρυθμιζομένων στη διαμόρφωση του θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου, πέραν της κλασικής (ιεραρχικής) ρύθμισης, υφίστανται μοντέλα υψηλότερης οριζόντιας συνεργασίας, όπως η συρρύθμιση και η αυτορρύθμιση¹⁹ (Barton 2006, Bartle & Vass 2007).

¹⁸ Συναφώς, η μετατόπιση από τα κρατικά μονοπώλια στην ιδιωτικοποίηση και απελευθέρωση αποδίδεται ως αλλαγή παραδείγματος από το «θετικό» στο «ρυθμιστικό» κράτος (Majone 1998, Lodge 2008, Holzinger & Schmidt 2015).

¹⁹ Τα εν λόγω μοντέλα εντοπίζονται στον ενδιάμεσο χώρο μεταξύ των τύπων της κρατικής/κυβερνητικής ρύθμισης και της απουσίας ρύθμισης και αναφέρονται στη συμμετοχή των ρυθμιζομένων στη ρυθμιστική λειτουργία σε συνδυασμό με την (κεντρική) παρουσία ενός εξωτερικού ρυθμιστή του πεδίου δραστηριότητας (συρρύθμιση) ή την άσκηση των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων και αποφάσεων από τους ίδιους τους ρυθμιζομένους (αυτορρύθμιση).

Το πλαίσιο και το περιεχόμενο της ρύθμισης δύνανται να εξειδικευτούν συναρτήσει των χαρακτηριστικών του τομέα και του κοινωνικού ή οικονομικού χαρακτήρα της δραστηριότητας²⁰ (Müller 2001: 45-47). Η αντίστοιχη διάκριση στους τομείς κοινής ωφέλειας διαχωρίζει τις ρυθμιστικές λειτουργίες αναλόγως του οικονομικού ή του κοινωνικού περιεχομένου των παρεμβάσεων (Wilson 1984, Swann 1988, Müller 2001, Bartle 2005: 64-66). Η οικονομική ρύθμιση εστιάζει στις αξίες της αποδοτικότητας, στη λειτουργία του ανταγωνισμού, στην ενθάρρυνση της καινοτομίας και στην ελευθερία (ατομικής) επιλογής, διατηρώντας για το κράτος την ευθύνη διόρθωσης πιθανών στρεβλώσεων που λειτουργούν αρνητικά στα παραπάνω μεγέθη (Prosser 2010, Windholz & Hodge 2012). Η κοινωνική ρύθμιση εμφανίζει πιο σύνθετο (πολιτικά και ιδεολογικά) χαρακτήρα και έχει πρωτίστως την έννοια της «προστασίας» των ατόμων από κινδύνους που συνδέονται με ευρύτερα ζητήματα και δικαιώματα, όπως η υγεία, η ασφάλεια και το περιβάλλον (Bardach 1989). Πέραν της διορθωτικής λειτουργίας, η παρέμβαση του κράτους σε αυτήν την περίπτωση αποσκοπεί παράλληλα στην επίτευξη «κοινωνικά επιθυμητών» αποτελεσμάτων, λαμβάνοντας υπ' όψιν αξίες όπως η δικαιοσύνη, η ισότητα και η κοινωνική συνοχή (Windholz & Hodge 2012).

Συναφής είναι η διάκριση μεταξύ της ρύθμισης βάσει του δικαίου του ανταγωνισμού και της ρύθμισης βάσει του δημόσιου συμφέροντος. Η πρώτη έχει πιο τεχνικά προσανατολισμένο περιεχόμενο και συνδέεται πρωτίστως με την οικονομική - «αγορακεντρική» κατά ένα συναφή ορισμό- ρύθμιση των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας (Δελλής 2008). Η δεύτερη έχει ευρύτερη στόχευση, καλύπτοντας περισσότερες παραμέτρους, οι οποίες υπερβαίνουν τις αμιγώς οικονομικές - εμπορικές λειτουργίες των κλάδων, όπως αναδεικνύονται σε άλλες, πιο περιεκτικές, κατηγοριοποιήσεις²¹. Ωστόσο, είναι σαφές ότι οι οικονομικές και κοινωνικές λειτουργίες της ρύθμισης δεν είναι απολύτως διακριτές και εμφανίζουν αλληλεξάρτηση (Bardach 1989, Windholz & Hodge 2012).

Τέλος, ο τύπος και το περιεχόμενο των πολιτικών στους τομείς κοινής ωφέλειας δύνανται να διαφοροποιηθεί αναλόγως του διανεμητικού, αναδιανεμητικού ή ρυθμιστικού χαρακτήρα των αποτελεσμάτων τους²². Στην περίπτωση των κρατικών μονοπωλίων ή σε συνθήκες εκτεταμένης κρατικής παρέμβασης, η ένταση της αναδιανομής τείνει να είναι υψηλότερη και να καλύπτει ευρύτερα σύνολα του πληθυσμού²³. Αντίθετα, στις συνθήκες απελευθερωμένων / ιδιωτικοποιημένων κλάδων το (ανα)διανεμητικό αποτέλεσμα της κρατικής παρέμβασης τείνει να είναι πιο περιορισμένο και εστιασμένο σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες.

²⁰ Για μια λεπτομερέστερη καταγραφή της φύσης, των συστημάτων και των επιπέδων της κρατικής ρύθμισης (άμεση - έμμεση) καθώς και για τα μέσα άσκησης των ρυθμιστικών δραστηριοτήτων βλ. και Μπαμπανάσης 1998: 181-188, Παπαϊωάννου 2005: 36-38.

²¹ Παραδείγματος χάριν, ο Prosser (2010) διακρίνει τέσσερις (κανονιστικούς) τύπους ρύθμισης, οι οποίοι αντιστοιχούν: α. στην οικονομική αποτελεσματικότητα και την επιλογή του καταναλωτή, β. στην προστασία δικαιωμάτων, γ. στην κοινωνική αλληλεγγύη και δ. στη συμμετοχή-διαβούλευση.

²² Βλ. σχετική τυπολογία σε Lowi 1972.

²³ Χαρακτηριστικά παραδείγματα πολιτικών αναδιανεμητικού χαρακτήρα, οι οποίες αντανάκλασαν και τη θεώρηση περί κοινωνικής δικαιοσύνης, αποτελούν η καθολική (γεωγραφική) κάλυψη του πληθυσμού σε ενιαίες τιμές, η πραγματοποίηση (μη κερδοφόρων) επενδύσεων σε απομακρυσμένες περιοχές και η πρακτική των σταυροειδών επιδοτήσεων (επιδοτήσεις μεταξύ διαφορετικών κοινωνικοοικονομικών ομάδων πληθυσμού/καταναλωτών).

Στον Πίνακα 4 επιχειρείται η συγκριτική αποτύπωση των όρων παρέμβασης του κράτους στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και οι βασικές παράμετροι του πλαισίου πολιτικής.

Πίνακας 4.
Πλαίσιο πολιτικών
και περιεχόμενο
κρατικής
παρέμβασης

Τύπος πολιτικής	Κρατικοποίηση/εθνικοποίηση (δημόσια ιδιοκτησία)	Μερική ιδιωτικοποίηση / απελευθέρωση	Ιδιωτικοποίηση Απελευθέρωση
Τύπος αγαθού/ υπηρεσίας	Δημόσιο/κοινωνικό αγαθό	Ημι-δημόσιο αγαθό/ μεικτά αγαθά	Εμπορικό/ αγοραίο αγαθό
Τύπος παρέμβασης	Ρυθμιστικός (άμεσα) Αναδιανεμητικός	Ρυθμιστικός, κατά περίπτωση διανεμητικός, κατά περίπτωση παρεμβατικός (μέσω της μεικτής επιχείρησης)	Μη-παρέμβαση Ρυθμιστικός Διόρθωση ατελειών αγοράς
Χαρακτηριστικά θεσμικού πλαισίου - όροι παροχής	Παροχή - τιμολόγηση βάσει πολιτικών αποφάσεων που καλύπτουν ευρεία σύνολα καταναλωτών	Σημείο αναφοράς η αγορά αλλά ύπαρξη εξαιρέσεων (π.χ. ειδικά τιμολόγια για ευπαθείς ομάδες)	Κανόνες αγοράς (κοστοστρέφεια, ανταγωνισμός, ζήτηση-προσφορά, κ.λπ.)
Στόχοι και νομιμοποίηση κρατικής παρέμβασης	Κοινωνική δικαιοσύνη Ισότητα Κοινωνική συνοχή Αναδιανομή Ανάπτυξη	Διόρθωση στρεβλώσεων αγοράς Προστασία δικαιωμάτων Υγεία, ασφάλεια Περιβάλλον	Διασφάλιση συνθηκών ανταγωνισμού Αποδοτικότητα
Εργαλεία/δομές παρέμβασης - ρύθμισης	Κεντρικός προγραμματισμός - διοίκηση Κοινωνική ρύθμιση	Κεντρική διοίκηση Ρυθμιστική αρχή (οικονομική και κοινωνική ρύθμιση, κατά περίπτωση αναπτυξιακή ρύθμιση) Εγγύηση παροχής	Ρυθμιστική αρχή (οικονομική ρύθμιση)
Μηχανισμοί - εργαλεία παροχής	Δημόσια (κρατική) παραγωγή - παροχή Δημόσιες επιχειρήσεις Σταυροειδείς επιδοτήσεις, κ.λπ.	Μερική συμμετοχή σε ΔΕΚΟ (συμπληρωματικό εργαλείο πολιτικής) Παραχώρηση/ ανάθεση υπηρεσίας, καθολική υπηρεσία, μεικτά σχήματα δημοσίου - ιδιωτικού	Ιδιωτικός τομέας, οιονεί αγορές (quasi markets), κ.λπ.

4. Σύνθεση και η προσέγγιση των «μεικτών» σχημάτων

Συναρτήσει της τυπολογίας που αναπτύχθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια και της εμπειρίας, προκύπτει ότι το παράδειγμα της δημόσιας επιχείρησης και των κλειστών (μονοπωλιακών) κλάδων συνήθως αντιστοιχεί στο πλαίσιο πολιτικής της κρατικοποίησης και της δημόσιας παραγωγής-παροχής. Αντίθετα, η ιδιωτική επιχείρηση συναντάται κατά βάση σε καθεστώς απελευθερωμένων αγορών, ιδιωτικοποίησης και ρυθμιστικής παρέμβασης. Ωστόσο, μεταξύ αυτών των δύο επιλογών, υφίστανται επιμέρους εναλλακτικές, οι οποίες έχουν ως βασική αναφορά το πεδίο των «μεικτών» επιχειρήσεων και οι οποίες προδιαγράφουν περισσότερο σύνθετους όρους παρέμβασης του κράτους.

Η δημόσια παραγωγή (μέσω ιδιοκτησίας) και η ρυθμιστική παρέμβαση δύνανται να συνυπάρξουν διαμορφώνοντας ένα μεικτό μοντέλο πολιτικής (Wallsten 2002, Bauer 2003, 2005, Edwards, Waverman 2006). Η περίπτωση αυτή παρατηρείται ειδικότερα σε περιπτώσεις απελευθερωμένων αγορών, ολιγοπωλιακής συνήθως διάρθρωσης, στις οποίες το κράτος διατηρεί ποσοστό σε μεικτή επιχείρηση. Αυτό το μοντέλο εντοπίζεται σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες στις τρέχουσες συνθήκες. Το κυρίαρχο πλαίσιο άσκησης πολιτικής σε αυτές τις περιπτώσεις παραμένει η ρύθμιση. Το κράτος, εντούτοις, διατηρεί την ικανότητα επιδίωξης στόχων δημόσιας πολιτικής μέσω (και) της μεικτής επιχείρησης, στο βαθμό που αυτή η λειτουργία δεν προσκρούει στους κανόνες του ρυθμιστικού πλαισίου και στις συνθήκες και υποχρεώσεις που επιβάλλει ο ανταγωνισμός.

Στο πλαίσιο αυτό, η άσκηση πολιτικής θα μπορούσε να αξιοποιήσει δυνατότητες από τα διαφορετικά μοντέλα αναφοράς και ενδεχομένως να αντισταθμίσει ορισμένες από τις (εκατέρωθεν) αδυναμίες. Συνοπτικά, οι βασικοί λόγοι παρέμβασης μέσω της μεικτής επιχείρησης συνδέονται με τον περιορισμό προβλημάτων που απορρέουν από κόστη συναλλαγής, τη σκοπιμότητα διατήρησης/ενίσχυσης του κρατικού ελέγχου στην οικονομία (π.χ. μέσω «μόχλευσης») και την εξισορρόπηση στρεβλώσεων που ενδέχεται να εμφανιστούν σε συνθήκες ολιγοπωλιακής διάρθρωσης της αγοράς (De Donder 2005, Pargendler et al. 2013). Ειδικότερα, μέσω της μεικτής επιχείρησης αφενός δύναται να επιτευχθεί μείωση του κόστους συναλλαγής που ανακύπτει από τη σύνταξη, ψήφιση και εφαρμογή της ρυθμιστικής νομοθεσίας (και από τη λειτουργία των αρμόδιων ρυθμιστικών αρχών). Αφετέρου, η ύπαρξη μεικτής επιχείρησης θεωρείται πρόσφορη λύση σε χώρες που χαρακτηρίζονται από αδύναμους θεσμούς και προβλήματα εφαρμογής της νομοθεσίας. Επιπλέον, οι συμμετοχές του κράτους σε μεικτές επιχειρήσεις δύνανται να υποστηρίξουν τον κρατικό έλεγχο στην οικονομία μέσω «μόχλευσης», καθώς η συμμετοχή ιδιωτών επιτρέπει στο κράτος να ασκεί έλεγχο σε μεγαλύτερο αριθμό δραστηριοτήτων, χωρίς αυτό να προϋποθέτει δυσθεώρητα οικονομικά ανοίγματα και απαιτήσεις.

Η διατήρηση μιας δημόσιας ή μεικτής επιχείρησης σε μια απελευθερωμένη αγορά ενδείκνυται ιδίως στην περίπτωση που υφίστανται (ατελείς) ολιγοπωλιακές συνθήκες. Η δημόσια επιχείρηση δύναται να διορθώσει τις αποτυχίες που προκύπτουν από την ολιγοπωλιακή διάρθρωση της αγοράς, συμβάλλοντας εν προκειμένω στην καταναμητική αποτελεσματικότητα, εφόσον ο βαθμός και ο τρόπος λειτουργίας του ανταγωνισμού δεν επαρκεί για την ικανοποίηση αυτής της συνθήκης. Η εν λόγω παρατήρηση είναι κρίσιμη, στο βαθμό που τα μεικτά ολιγοπώλια φαίνεται να συνιστούν την πλέον διαδεδομένη μορφή βιομηχανικής οργάνωσης μετά τις μεταρρυθμίσεις των δύο τελευταίων δεκαετιών στο πεδίο των δημόσιων επιχειρήσεων (Florio, Fecher, 2011).

5. Οι συνθήκες άσκησης πολιτικής στους τομείς κοινής ωφέλειας στην Ελλάδα σήμερα

Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η αναγωγή ορισμένων εκ των θεωρητικών θέσεων και των εμπειρικών διαπιστώσεων που εκτέθηκαν παραπάνω στις τρέχουσες συνθήκες άσκησης πολιτικής στην Ελλάδα. Ως γενική διαπίστωση, η υφιστάμενη εικόνα των τομέων κοινής ωφέλειας εμφανίζει σημαντική ποικιλομορφία, από περιπτώσεις σχεδόν πλήρους ιδιωτικοποίησης και υψηλού βαθμού απελευθέρωσης (τηλεπικοινωνίες), μερικής αποκρατικοποίησης (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, ΕΛΤΑ), μέχρι και διατήρησης υπό δημόσια ιδιοκτησία και έλεγχο (ΟΑΣΑ, ΟΣΕ). Οι ρυθμιστικοί θεσμοί επίσης ποικίλλουν, από περιπτώσεις δραστηριοποίησης (οιονεί) ανεξάρτητων αρχών (ΡΑΕ, ΕΕΤΤ, ΡΑΛ, ΡΑΣ) και κεντρικές δομές ρύθμισης (Ειδική Γραμματεία Υδάτων). Καλύπτει ως εκ τούτου ένα ευρύ φάσμα από τα μοντέλα και τους τύπους που αναλύθηκαν στις προηγούμενες ενότητες, συγκροτώντας ένα ιδιαίτερα σύνθετο πεδίο πολιτικής.

Ωστόσο, η δημόσια συζήτηση εμφανίζεται να μη συμβαδίζει πάντα με αυτήν την πραγματικότητα, καθώς επικεντρώνεται συχνά σε μια μάλλον «οργανική» αντίληψη των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, οι οποίες εν πολλοίς τείνουν ακόμα να ταυτίζονται με την πρακτική της δημόσιας παροχής και ιδιοκτησίας και με το νομικό και ιδιοκτησιακό καθεστώς των δημόσιων επιχειρήσεων (ΔΕΚΟ). Αντίθετα, η Ευρωπαϊκή Ένωση επέλεξε μια μάλλον «λειτουργική» προσέγγιση, δεδομένου του σαφούς και θεσμικά κατοχυρωμένου διαχωρισμού της ρύθμισης και του τρόπου λειτουργίας των αγορών από τη διαχείριση και την ιδιοκτησία των οργανισμών παροχής των υπηρεσιών. Στο εθνικό επίπεδο, η εν λόγω (απαιτούμενη) μετάβαση από την οργανική στη λειτουργική προσέγγιση πραγματοποιείται σταδιακά με τη μεταφορά των κλαδικών οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό δίκαιο και την παράλληλη ανάπτυξη του ανταγωνισμού²⁴.

Συνολικά, η παρατηρούμενη επιμονή στην «οργανική» προσέγγιση όσον αφορά τον τρόπο άσκησης της πολιτικής και διαχείρισης των ΔΕΚΟ κρίνεται προβληματική. Εκτός των υποχρεώσεων προσαρμογής στους κοινούς κανόνες της ΕΕ, οι δημόσιες επιχειρήσεις είτε έχουν ιδιωτικοποιηθεί (πλήρως ή εν μέρει), είτε υπόκεινται σε αυξημένους ανταγωνιστικούς και ρυθμιστικούς περιορισμούς, με αποτέλεσμα να περιορίζεται τόσο η δυνατότητα, όσο και η ικανότητα ανταπόκρισής τους σε κοινωνικούς και αναπτυξιακούς στόχους μεγάλης εμβέλειας.

Το κράτος, από την πλευρά του, δεν έχει πάντα αναπτύξει και προσαρμόσει επαρκώς τα αντίστοιχα (ρυθμιστικά) εργαλεία για να καλύψει σε ικανοποιητικό βαθμό το κενό που δημιουργεί η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των επιχειρήσεων και των όρων οργάνωσης και λειτουργίας των κλάδων. Κύριο πρόβλημα φαίνεται να αποτελεί το ότι με την προσέγγιση (και εν πολλοίς αποδοχή) του νέου ρόλου των ΔΕΚΟ ως φορέων της αγοράς, διακρίνεται αμηχανία (και έλλειψη γνώσης) σε ό,τι αφορά τα εργαλεία, τη διεθνή εμπειρία και τις πραγματικές δυνατότητες αξιοποίησης της «λειτουργικής» προσέγγισης από τη σκοπιά της άσκησης πολιτικής, ιδίως με αναφορά το κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο.

²⁴ Η νομοθεσία προβλέπει τη δυνατότητα παροχής υπηρεσιών που δεν υπόκεινται σε ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια όπως στον τομέα της ενέργειας (υπηρεσίες κοινής ωφέλειας), στις τηλεπικοινωνίες (καθολική υπηρεσία) ή στις μεταφορές (υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας).

Συνεπεία της εν λόγω -ασαφούς μέχρι στιγμής- κατάστασης, το υφιστάμενο εγχώριο πλαίσιο άσκησης πολιτικής στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας χαρακτηρίζεται από σοβαρά ελλείμματα, τα οποία ανακύπτουν από πέντε τουλάχιστον αλληλένδετους παράγοντες:

- Στην ασαφή (ακόμα) συνειδητοποίηση και οριοθέτηση του νέου ρόλου του κράτους, ο οποίος αποσυνδέεται, σε μεγάλο βαθμό, από τα δικαιώματα ιδιοκτησίας στις ΔΕΚΟ, και των δεδομένων και υπαρκτών δυνατοτήτων που θέτει το ευρωπαϊκό πλαίσιο των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (ΥΓΟΣ)
- Στην υποχώρηση του κοινωνικού και αναπτυξιακού ρόλου των δημοσίων επιχειρήσεων, μέσω της χρήσης τους ως εργαλείων πολιτικής, συνεπεία της (μερικής/ολικής) ιδιωτικοποίησης τους και των περιορισμών που απορρέουν από την απελευθέρωση της αγοράς (κανόνες ανταγωνισμού, ανταγωνιστικές πιέσεις)
- Στην ελλιπή προσαρμογή ή/και την έλλειψη φορέων εκπόνησης, υλοποίησης και αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών στους υπό μελέτη κλάδους²⁵ και στην αδυναμία ένταξης των ρυθμιστικών αρχών σε αυτό το πλαίσιο, με γνώμονα την επίτευξη και εξισορρόπηση οικονομικών, κοινωνικών και αναπτυξιακών στόχων
- Στον αποσπασματικό και ασύνδετο χαρακτήρα των επιμέρους (κοινωνικών) πολιτικών στο πεδίο των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως είναι τα κοινωνικά τιμολόγια (έλλειψη ενιαίου σχεδιασμού σε ό,τι αφορά τους δικαιούχους, τα περιεχόμενα των παροχών/υπηρεσιών, τους όρους αποσύνδεσης/επανασύνδεσης στο δίκτυο, τις πηγές χρηματοδότησης, την επικοινωνία στο κοινό, κ.λπ.), και στην ανεπαρκή ενσωμάτωση νέων προτεραιοτήτων πολιτικής στο σώμα των ΥΓΟΣ, όπως ζητήματα περιβαλλοντικού/οικολογικού χαρακτήρα (νέες μορφές οικο-αλληλέγγυας τιμολόγησης που συνδυάζουν την κοινωνική και την οικολογική διάσταση των κοινών αγαθών²⁶) ή ζητήματα νέων τεχνολογιών/υπηρεσιών (π.χ. ένταξη ευρυζωνικών υπηρεσιών στην καθολική υπηρεσία²⁷).
- Στην ανεπαρκή αξιοποίηση των ποικίλων δυνατοτήτων χρηματοδότησης των πολιτικών στο πεδίο των ΥΓΟΣ, κυρίως σε ό,τι αφορά τον επιμερισμό των εν λόγω δαπανών μεταξύ του κράτους και των δημόσιων, μεικτών και ιδιωτικών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στις απελευθερωμένες αγορές, καθώς και μεταξύ των καταναλωτών (οικιακών/επιχειρηματικών), με αποτέλεσμα την υποχρηματοδότηση των σχετικών υπηρεσιών ή/και την πρόκληση συνθηκών χρηματοδοτικής αβεβαιότητας.

²⁵ Σημαντική έλλειψη αποτελεί επίσης το ότι, ενώ οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα συμπληρώνουν σχεδόν μια εικοσαετία και η απελευθέρωση των αγορών βρίσκεται σε τροχιά ολοκλήρωσης ή συνεχούς εμβάθυνσης, δεν έχει επιχειρηθεί μια συνολική και ολοκληρωμένη αξιολόγηση των ασκούμενων πολιτικών. Η αξιολόγηση αυτή οφείλει να είναι πολυδιάστατη, λαμβάνοντας υπ' όψιν όχι μόνο τις τρέχουσες απαιτήσεις προσαρμογής, αλλά και το βαθμό επίτευξης των ιδρυτικών στόχων των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας όπως λόγου χάρη, τη συμβολή στην κοινωνική αλληλεγγύη, τη γεωγραφική συνοχή, την ποιότητα και το περιεχόμενο των παρεχόμενων υπηρεσιών, το μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, την ποιότητα των εργασιακών σχέσεων και συνθηκών, τη διαχείριση των θετικών και αρνητικών εξωτερικών επιδράσεων και την αειφόρο ανάπτυξη.

²⁶ "La tarification éco-solidaire du service de l'eau", Michel Delebarre, Fondation Jean-Jaurès / Observatoire de l'innovation locale - Note n°12, Décembre 2013.

²⁷ "Broadband as a universal service", European Parliamentary Research Service, April 2016.

Επίλογος

Η ανάλυση που προηγήθηκε επιχειρήσε να χαρτογραφήσει και να αποτυπώσει σε θεωρητικούς και εμπειρικούς όρους το πλαίσιο συγκρότησης, οργάνωσης και λειτουργίας των επιχειρήσεων και των τομέων κοινής ωφέλειας ως πεδίο πολιτικής. Κεντρικό ζητούμενο αποτέλεσε η διασύνδεση των εν λόγω ευρημάτων με το πλαίσιο παρέμβασης του κράτους και την αλλαγή των όρων άσκησης πολιτικής, ρύθμισης και διακυβέρνησης.

Ως βασικό συμπέρασμα αναδείχθηκε η συνθετότητα των επιλογών μεταξύ των δύο πόλων που οριοθετούν τα εναλλακτικά (πολιτικά, ιδιοκτησιακά, οργανωτικά, λειτουργικά) παραδείγματα αναφοράς, όπως ορίζονται από τους (καθαρούς) τύπους της πλήρους κρατικοποίησης και ιδιωτικοποίησης. Εντός του ενδιάμεσου χώρου, τεκμηριώθηκε ότι υπάρχει ένα εύρος παραδειγμάτων και οργανωτικών σχημάτων, μεταξύ της αγοράς και του κράτους, τα οποία αποτυπώνουν με μεγαλύτερη ακρίβεια τα εμπειρικά δεδομένα. Ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε στη ρυθμιστική λειτουργία και στο θεσμό της μεικτής επιχείρησης, τύποι που ανταποκρίνονται στα σύνθετα καθεστώτα που διαμορφώνονται σήμερα στους τομείς κοινής ωφέλειας, ιδίως στο πλαίσιο της ΕΕ.

Από τη διερεύνηση των όρων μεταβολής των επιχειρήσεων και των κλάδων κοινής ωφέλειας, προκύπτει ότι η ρυθμιστική λειτουργία προσδιορίζει εν πολλοίς το νέο πλαίσιο παρέμβασης, επιτάσσοντας την αντίστοιχη προσαρμογή των εργαλείων πολιτικής. Μια κρίσιμη μεταβολή αφορά τη μετάβαση από το σχήμα της άσκησης πολιτικής μέσω της (κρατικής) ιδιοκτησίας σε αυτό της έμμεσης εποπτείας και παρέμβασης μέσω της ρύθμισης. Η εν λόγω προσαρμογή στην Ελληνική περίπτωση φαίνεται ότι ακόμα παραμένει ατελής, αδυναμία η οποία αντανάκλαται τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού, υλοποίησης και αποτίμησης των ασκούμενων πολιτικών, όσο και στη λειτουργία των θεσμών παρέμβασης/ρύθμισης. Κρίσιμο ζητούμενο της κρατικής παρέμβασης αποτελεί επίσης η εξισορρόπηση (εν δυνάμει) αντιθετικών τάσεων, όπως η κοινωνική δικαιοσύνη και οι κανόνες λειτουργίας της αγοράς, η κοινωνική και οικονομική ρύθμιση και το δημόσιο και ατομικό συμφέρον.

Συνολικά, παρατηρείται σήμερα, στην ΕΕ και την Ελλάδα, η συνύπαρξη των δύο μορφών πολιτικής που εξετάστηκαν στο παρόν άρθρο, ήτοι, της άμεσα παρεμβατικής (μέσω της δημόσιας/μεικτής επιχείρησης και εν μέρει της κεντρικής διοίκησης) και της ρυθμιστικής (μέσω ρυθμιστικής αρχής). Ωστόσο, δεν είναι ακόμα σαφές εάν το διττό αυτό πλαίσιο άσκησης πολιτικής συνιστά μια προσωρινή κατάσταση που διαμορφώθηκε ως αποτέλεσμα της (σταδιακής) μετάβασης από το οργανικό στο λειτουργικό/ρυθμιστικό μοντέλο ή, αντιθέτως, τείνει να συγκροτείται ένα μεικτό μοντέλο πολιτικής, στο οποίο η ρυθμιστική παρέμβαση υποστηρίζεται και συμπληρώνεται από στοχευμένες παρεμβάσεις ή λειτουργίες της μεικτής επιχείρησης.

Η συγκρότηση φορέων διαχείρισης των συμμετοχών του κράτους σε εταιρείες και υποδομές σε χώρες όπως, μεταξύ άλλων, η Γαλλία (APE), η Ισπανία (SEPI), η Αυστρία (ÖBIB), το Βέλγιο (SFPI) και πιο πρόσφατα στην Ελλάδα (Ε.Ε.ΣΥ.Π) και η λειτουργία ειδικών υπηρεσιών σε Υπουργεία με αντικείμενο τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της κρατικής ιδιοκτησιακής πολιτικής (Φιλανδία, Σουηδία, Νορβηγία) αποτελούν ενδείξεις σχετικά με την πρόθεση του κράτους να διατηρήσει την (άμεση) παρουσία του σε στρατηγικές επιχειρήσεις και κλάδους. Η ανάδυση των κοινοτήτων και συνεταιρισμών ενέργειας προσθέτει ένα ακόμα βαθμό συνθετότητας στο υπάρχον πλαίσιο παρέμβασης στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, συνδυάζοντας μια ήπια μορφή παρεμβατικής πολιτικής (συμμετοχή Δήμων σε συνεταιρισμούς) με τη ρυθμιστική πολιτική (υποστήριξης φορέων της κοινωνικής οικονομίας, πρόβλεψη εξαιρέσεων από το δίκαιο ανταγωνισμού, κ.λπ.).

Αν και το ρυθμιστικό πλαίσιο συνιστά αδιαμφισβήτητα σήμερα το πρωτεύον επίπεδο παρέμβασης, το κράτος φαίνεται να διαθέτει δυνατότητες αξιοποίησης εναλλακτικών εργαλείων με συμπληρωματικό χαρακτήρα ως προς τη ρυθμιστική λειτουργία, όπως είναι η μεικτή επιχείρηση και η δραστηριοποίηση των φορέων της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας σε βιομηχανίες δικτύων. Το εν λόγω γεγονός θέτει με επιτακτικό τρόπο την ανάγκη εξέτασης, από την πλευρά του κράτους, του βέλτιστου συνδυασμού των διαθέσιμων εργαλείων, σε άμεση συνάρτηση με τις βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες συνθήκες, προκλήσεις και ανάγκες που επικρατούν σε κάθε κλάδο, τόσο από την πλευρά της ζήτησης όσο και της προσφοράς, σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Ιδίως στα δεδομένα της τρέχουσας κρίσης και των συνολικότερων προκλήσεων που συνδέονται με την ανάγκη μετάβασης σε ένα (νέο) αναπτυξιακό πρότυπο, επισημαίνεται η ανάγκη μιας πιο ισορροπημένης στάθμισης των κοινωνικοοικονομικών, αναπτυξιακών, χωρικών και οικολογικών παραμέτρων των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας και των απαιτήσεων δημοσιονομικής προσαρμογής.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Bailey, E.E., 1981. Contestability and the design of regulatory and antitrust Policy. *American Economic Review*, 71 (2), pp. 178-183.
- Bardach, E., 1989. Social regulation as a generic policy instrument. In Salamon, L.M. (ed.), *Beyond privatization: The tools of government action*. Washington, DC: Urban Institute Press, pp. 197-223.
- Bartle, I. & Vass, P., 2007. Self regulation within the regulatory state: Towards a new regulatory paradigm. *Public Administration*, 85 (4), pp. 885-905.
- Bartle, I., 2005. *Globalization and EU policy making, The neo-liberal transformation of telecommunications and electricity*. Manchester – NY: Manchester University Press.
- Barton, B. (2006). Self-regulation, state regulation, and co-regulation in energy in New Zealand. In Barton, B., Barrera-Hernández, L., Lucas, A. & Rønne, A., eds. *Regulating Energy and Natural Resources*. Oxford: Oxford University Press, pp. 137-147.
- Bauby, P., 2003. Les entreprises publiques face à la libéralisation, In *Concurrence et régulation des marchés*, Cahiers Français, numéro 313, Mars-Avril, La documentation Française, Paris.
- Bauer, J.M., 2003. The coexistence of regulation, state ownership and competition in infrastructure industries, Quello Center Working Paper No. 03-03. Available at [SSRN: https://ssrn.com/abstract=397060](https://ssrn.com/abstract=397060) or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.397060> [πρόσβαση 30.11.2017].
- Bauer, J.M., 2005. Regulation and state ownership: Conflicts and complementarities in EU telecommunications, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 76 (2), pp. 151-177.
- Baumol, W., 1982. Contestable markets: An uprising in the theory of industry structure. *The American Economic Review*, 72 (1), pp. 1-15
- Bedard, M., Bernier, L. & Tereraho, M., 1998. La configuration stratégique de l'entreprise mixte: pour la distinction public vs privé au plan organisationnel, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 69 (1), pp. 33-66.
- Berg, S. & Tschirhart, J., 1989. *Natural Monopoly Regulation: Principles and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruton G. D., Peng M.W., Ahlstrom D., Stan C. and Xu K., 2015, State-owned enterprises around the world as hybrid organizations, *Academy of Management Perspectives*, 29, pp. 92-114.
- Buigues, P.E., Guersent, O. & Pons, J.F., 2001. Network utilities: The EU institutions and the member states, In Henri, C., Matheu, M. & Jeunemaître, A., eds. *Regulation of Network Utilities - The European Experience*. Oxford University Press: Oxford, 2001. pp. 261-272.
- Ceriani, L., Doronzo, R. & Florio, M., 2009. Privatization, unbundling, and liberalization of network industries: A discussion of the dominant policy paradigm in the EU. DEAS Working Paper, 09-2009. Italy: Università degli Studi di Milano.
- Clifton, J., Lanthier, P. & Schröter, H., 2012. *The Economic and Social Regulation of Public Utilities: An International History*. Routledge.
- Crawford, K., 2014. Cable regulation in the internet era. In Rose, N.L., ed., *Economic Regulation and Its Reform: What have we Learned?*. Chicago: University of Chicago Press.
- Curien, N. 2000. *Economie des Réseaux*, Repères, La Découverte, Paris.

- De Donder, P., 2005. L'entreprise publique en concurrence: les oligopoles mixtes", *Revue Française d'Economie*, XX (Septembre), pp. 11-50.
- De Kinderen, S., Gordijn, J. & Akkermans, H., 2009. Reasoning about customer needs in multi-supplier ICT service bundles using decision models. In: *Proceedings 11th international conference on enterprise information systems (ICEIS 2009)*, pp. 131-136.
- Denis-Judicis, X. & Petit, J.P., 1998. *Les privatisations*, Clefs / Economie, Montchrestien, Paris.
- Douvitsa, I., Kassavetis, D., 2014. Cooperatives: an alternative to water privatization in Greece, *Social Enterprise Journal*, 10 (2), pp. 135-154,
- Eckel, C. & Vining, A., 1985. Elements of a theory of mixed enterprise, *Scottish Journal of Political Economy*, 32 (1), pp. 82-94.
- Edwards, G. & Waverman, 2006. The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes, *Journal of Regulatory Economics* 21 (1), pp. 23-67.
- Finger, M. & Künneke, R. (eds), 2011. *International Handbook of Network Industries. The Liberalization of Infrastructure*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fiorio, V. & Florio, M., 2009. The reform of network industries, privatisation and consumers welfare: evidence from the EU15, Working paper n. 2009-41, Department of Economics, Business and Statistics, Università di Milano.
- Florio, M., 2013. *Network Industries and Social Welfare: The Experiment that Reshuffled European Utilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Freiberg, A., 2010. *The Tools of Regulation*. Sydney Federation Press.
- Götz, M., Jankowska, B., 2016, Internationalization by state-owned enterprises (SOEs) and sovereign wealth funds (SWFs) after the 2008 Crisis. Looking for generalizations. *International Journal of Management and Economics*, 50 (April-June), pp. 63-81.
- Grayson, L.E., 1981. *National Oil Companies*, John Wiley and Sons.
- Hall, D. & Lobina, E., 2012. *Water companies and trends in Europe 2012*, PSIRU, University of Greenwich.
- Holzinger, K. & Schmidt, S., 2015. From the positive to the regulatory state: A transformation in the machinery of governance?. In: Leibfried, S, Huber, E., Lange, M., Levy, J., Nullmeier, F. & Stephens, J. (eds). *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 499-515.
- Jaag, Ch. & Trinkner, U., 2011. A general framework for regulation and liberalization in network industries. In: Finger, M. & Künneke, R., eds. *International Handbook of Network Industries. The Liberalization of Infrastructure*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 26-53.
- Joskow P., 2007. Regulation of natural monopoly, In Polinsky, A.M. & Shavell, S., eds. *Handbook of Law and Economics*, Vol. 2, pp. 1227-1348.
- Kolderie, T., 1986. The two different concepts of privatization. *Public Administration Review*. 46 (4), pp. 285-291.
- Koppell, J.G.S., 2007, Political control for China's state-owned enterprises: Lessons from America's experience with hybrid organizations. *Governance*, 20 (2), pp. 255-278.

- Lodge, M., 2008. Regulation, the regulatory state and European politics. *West European Politics*, 31 (1-2), pp. 280-301.
- Lowi, T., 1972. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review* 32 (4), pp. 298-310.
- Majone, G., 1994. The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17 (3), pp. 77-101
- McDonald, D., 2014. Public ambiguity and the multiple meanings of corporatization, In McDonald, D., ed. *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London: Zed Books, pp.1-30.
- McNabb, D.E., 2005. *Public utilities: Management challenges for the 21st century*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Mercille, J. & Murphy, E., 2017. What is privatization? A political economy framework. *Environment and Planning A*, 49 (5), pp. 1040-1059.
- Michie, J., Blasi, J.R., Borzaga, C., 2017. *The Oxford Handbook of Mutual, Co-Operative, and Co-Owned Business*. Oxford: Oxford University Press
- Millward, R., 2011. Public enterprises in the modern western world: an historic analysis, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82 (4), pp. 375- 398.
- Müller, M.M., 2001. Reconstructing the new regulatory state in Germany: Telecommunications, broadcasting and banking. *German Politics*, 10 (3), pp. 37-64.
- Noaksson, N., 2005. Taking stock of the liberalization of public utilities. Brussels: European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS).
- OECD, 1996. *The Essential Facilities Concept*. OECD: OECD Publishing.
- OECD, 2001a. *Recommendation of the Council concerning Structural Separation in Regulated Industries*. OECD: OECD Publishing.
- OECD, 2001b. *Restructuring Public Utilities for Competition*. OECD: OECD Publishing.
- OECD, 2004. *Regulating Market Activities by the Public Sector*. OECD: OECD Publishing.
- Pargendler, M., Musacchio, A. & Lazzarini, S., 2013. In *Strange Company: The Puzzle of Private Investment in State-Controlled Firms*, *Cornell International Law Journal*: Vol. 46 : Iss. 3 , Article 3.
- Parker, D., 1998. Privatisation in the European Union, In Parker, D., ed. *Privatisation in the European Union, Theory and Policy Perspectives*, London: Routledge.
- Pelzman, S., 1989. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. *Brookings Papers on Economic Activity (Microeconomics)*, pp. 1-44.
- Pietilä, P., Arvonen, V., Katko, T. (2016). role of water cooperatives in water service production - Lessons from Finland and Denmark. In N. Achour, ed., *Proceedings of the 20th CIB World Building Congress 2016: May 30 – June 3, 2016 Tampere Finland (Vol. V)*, Tampere University of Technology, pp. 1152-1161.

- Posner, R., 1968. Natural monopoly and its regulation. *Stanford Law Review*, 21, pp. 548-643.
- Prosser, T., 2010. *The regulatory enterprise. Government, regulation and legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Savas, E.S., 1989. A taxonomy of privatization strategies. *Policy Studies Journal*, 18, pp. 343-355.
- Savas, E.S., 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Spence, M. (1983). Contestable markets and the theory of industry structure: A review article. *Journal of Economic Literature*, XXI (Sept.), pp. 981-990.
- Stigler, G., 1971, The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economic and Management Science*, 2 (1), pp. 3-21.
- Swann, D., 1988, *The retreat of the state: deregulation and privatization in the UK and US*. Ann Arbor, University of Michigan press.
- Thatcher, M. & Stone Sweet, A., eds, 2003. *The Politics of Delegation*. London: Frank Cass.
- Thomas, S., 2009. *Corporate policies in the EU energy Sector*, PSIRU, University of Greenwich.
- Troesken, W., 2006, Regime change and corruption: A history of public utility regulation. In E. Glaeser & C. Goldin, ed., *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. Chicago: University of Chicago Press and NBER, pp. 259-281.
- Valin, S., 2007. *Services Publics: un défi pour l'Europe*, Editions Charles Léopold Mayer.
- Vickers, J. & Yarrow, G., 1988. *Privatization: An economic analysis*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Vuytsteke, Ch. 1988. *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises. Volume I Methods and Implementation*. World Bank Technical Paper Number 88. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wallsten, S., 2002. Does sequencing matter? Regulation and privatization in telecommunications reforms, World Bank Policy Research Working Paper No. 2817. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=304705> [πρόσβαση 30.11.2017].
- Wilson, G.K., 1984. Social regulation and explanations of regulatory failure. *Political Studies* 32 (2), pp. 203-225.
-] Windholz, E. & Hodge, G., 2012. Conceptualising social and economic regulation: Implications for modern regulators and regulatory activity, *Monash University Law Review* 212 38 (2), Monash University Faculty of Law Legal Studies Research Paper No. 05. Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2215334 [πρόσβαση 2.12.2017].
- Wright, V., 1993. Το διοικητικό σύστημα και η ρύθμιση της αγοράς στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Εντάσσοντας την Ελληνική περίπτωση, Στο Τσούκαλης, Λ., (επ.). *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: η πρόκληση της προσαρμογής*. ΕΚΕΜ, Αθήνα: Παπαζήσης σελ. 172-191.
- Wright, V., 1994. Industrial privatization in Western Europe. Pressures, problems and paradoxes, In Wright, V., ed. *Privatizations in Western Europe. Pressures, problems and paradoxes*. London: Pinter Publishers, pp. 1-43.
- Zaballos, A.G, 2013. Impact of bundling of ICT services on regulation. *Digital Policy, Regulation and Governance*, 15 (4), pp. 69-78.

Δελλής, Γ., 2008. Κοινή ωφέλεια και αγορά, Τόμος Α΄: Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: Η “αγορακεντρική” δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας.

Καπετανάκη-Σηφάκη, Κ., 1985. Η διεθνοποίηση του κεφαλαίου στην Ελλάδα. Η περίπτωση των διυλιστηρίων. Μια ανάλυση των σχέσεων Ελλήνων εφοπλιστών- πολυεθνικών εταιρειών πετρελαίου, Αθήνα: Παπαζήσης.

Μπαμπανάσης, Σ., 1998. Δημόσιες επιχειρήσεις. Οργάνωση και διοίκηση (συνεργασία: Απ. Γκότσια), Αθήνα: Παπαζήσης.

Παπαϊωάννου, Γ.Μ., 2005. Στρατηγικές απελευθέρωσης αγορών σε περιβάλλον διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλας.

Παυλόπουλος, Π., 2017. Η δημόσια υπηρεσία. Μια ενδοσκόπηση του δημόσιου δικαίου. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.



ΕΝΑ

**Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών**

Ζαλοκώστα 8, 2ος όροφος
Τ.+30 210 3647912

info@enainstitute.org
enainstitute.org