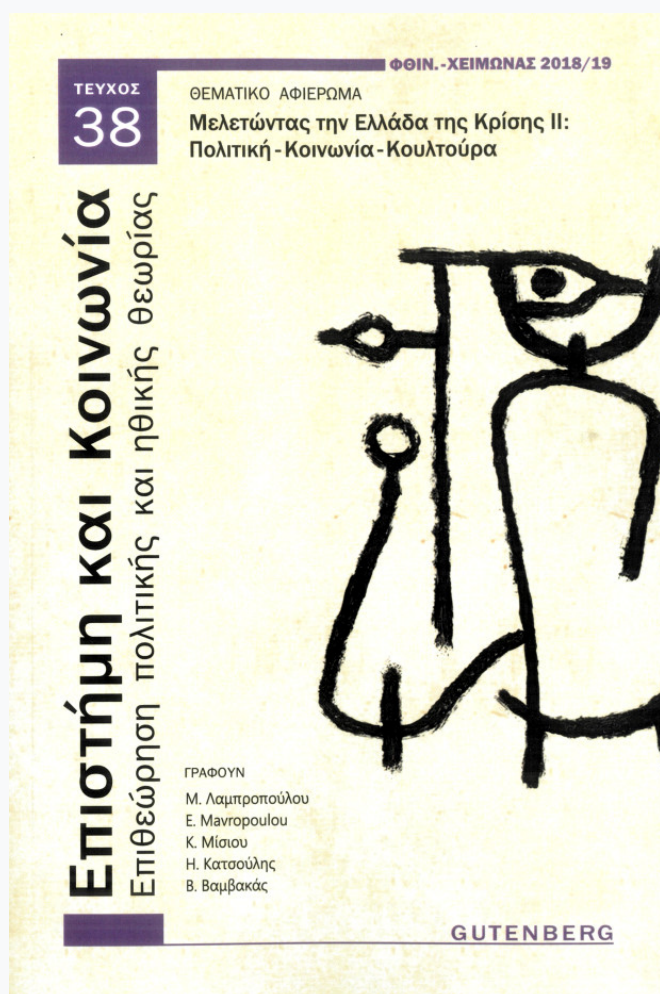


Science and Society: Journal of Political and Moral Theory

Vol 38 (2018)

ΜΕΛΕΤΩΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ II: ΠΟΛΙΤΙΚΗ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ-ΚΟΥΛΤΟΥΡΑ



**Κράτος και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας:
Δημόσιες πολιτικές και θεσμικές προσαρμογές
1950-2016**

Μαντώ Λαμπροπούλου

doi: [10.12681/sas.14175](https://doi.org/10.12681/sas.14175)

Copyright © 2019, Μαντώ Λαμπροπούλου



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

To cite this article:

Λαμπροπούλου Μ. (2019). Κράτος και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας: Δημόσιες πολιτικές και θεσμικές προσαρμογές 1950-2016. *Science and Society: Journal of Political and Moral Theory*, 38, 11–48. <https://doi.org/10.12681/sas.14175>

*Μαντώ Λαμπροπούλου**

ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ:

ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΕΣ, 1950-2016

Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η διερεύνηση της διαδικασίας αλλαγής των δημόσιων πολιτικών στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (βιομηχανίες δικτύου) κατά την περίοδο 1950-2016 και η αποτύπωση των επιπτώσεών τους σε όρους θεσμικών προσαρμογών. Οι δημόσιες πολιτικές για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας ακολουθούν ιστορικά διακριτές φάσεις και παραπέμπουν σε διαφορετικά πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας των θεσμών του κράτους και της αγοράς. Το υπόδειγμα της κρατικά ελεγχόμενης παραγωγής και παροχής τείνει σταδιακά να μετατοπίζεται προς σχήματα τα οποία ενσωματώνουν υψηλότερο βαθμό εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα, ενώ αντίστοιχα το περιεχόμενο και η στόχευση των πολιτικών μετακινούνται από το πεδίο της κρατικοποίησης σε αυτό της ιδιωτικοποίησης. Κεντρική υπόθεση εργασίας αποτελεί η πρόταση ότι οι εν λόγω μετασχηματισμοί δεν συνιστούν γραμμική διαδικασία, αλλά εμφανίζουν ασυνέχειες και αποκλίσεις, οι οποίες αποτυπώνονται στη φύση και στη λειτουργία των θεσμών. Διερευνώντας τον τρόπο θεσμοποίησης των δημόσιων πολιτικών

* Διδάκτωρ Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ, Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ <manto_lampropoulou@yahoo.gr> και <lamprop@pspa.uoa.gr>

και αντίστροφα την επιρροή των θεσμών στη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης της πολιτικής το άρθρο επιχειρεί τον εντοπισμό και την ερμηνεία των σημείων αλλαγής πολιτικής και των αντίστοιχων προσαρμογών του θεσμικού περιβάλλοντος στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Εισαγωγή

Ο ΤΟΜΕΑΣ των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (βιομηχανίες δικτύου) αποτελεί ένα δυναμικό πεδίο πολιτικής, το οποίο συγκροτείται και εξελίσσεται στη βάση διακριτών ιστορικών φάσεων. Στον ευρωπαϊκό χώρο η εν λόγω πορεία κινείται μεταξύ δύο αντίθετων άκρων όσον αφορά τον ρόλο του κράτους, εκκινώντας από τη μεταπολεμική περίοδο των εκτεταμένων κρατικοποιήσεων και φτάνοντας μέχρι την τρέχουσα κυρίαρχη τάση περιορισμού του δημόσιου τομέα και στροφής προς τις ιδιωτικοποιήσεις. Ο αναπροσδιορισμός των στοιχείων και των στόχων του μείγματος πολιτικής αποτελεί έκφραση της ευρύτερης αλλαγής παραδείγματος ως προς το περιεχόμενο και τη μορφή της κρατικής παρέμβασης στους τομείς κοινής ωφέλειας, η οποία έχει αποδοθεί ως μετάβαση από το θετικό στο ρυθμιστικό κράτος (Majone 1999, Lodge 2008). Οι αντίστοιχες δημόσιες πολιτικές ενσωματώνονται σε διαφορετικά μοντέλα οργάνωσης και λειτουργίας των θεσμών και αντίστροφα επηρεάζονται από την ποιότητα και τα χαρακτηριστικά του θεσμικού περιβάλλοντος.

Το άρθρο επιχειρεί να διερευνήσει τη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην Ελλάδα και τις συναφείς θεσμικές αναδιατάξεις που προκαλεί η μεταβαλλόμενη ισορροπία μεταξύ κράτους και αγοράς κατά τη διάρκεια της περιόδου 1950-2016.¹ Οι μετατοπίσεις στον άξονα κρατικοποίηση-ιδιωτικοποίηση προσεγγίζονται συγκριτικά στη βάση της αλληλεπίδρασης της πο-

1. Η περίοδος μελέτης προσδιορίζεται με αφετηρία τη χρονική στιγμή ίδρυσης των μεγάλων ΔΕΚΟ (ΟΤΕ: 1949, ΔΕΗ: 1950).

λιτικής και των θεσμών με τελικό ζητούμενο την αποτίμηση των αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών εκπεφρασμένων σε όρους επίτευξης συγκεκριμένων θεσμικών αποστολών. Κρίσιμιο σημείο αναφοράς και νομιμοποίησης της κρατικής παρέμβασης αποτελεί η συνθήκη εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος.

Στο πλαίσιο αυτής της προβληματικής επιχειρείται ο εντοπισμός του βαθμού συνέχειας ή ασυνέχειας της διαδικασίας αλλαγής των πολιτικών και της αντίστοιχης προσαρμογής ή αντίστασης των θεσμών. Με σημείο αφετηρίας τον ρόλο των θεσμών στη διαδικασία διαμόρφωσης των κοινωνικών και πολιτικών αποτελεσμάτων (Hall & Taylor 1996: 5) η βασική υπόθεση εργασίας διερευνά τη γραμμικότητα (ή μη) της διαδικασίας μετασχηματισμού των δημόσιων πολιτικών σε όρους αλλαγής και μεταρρύθμισης των θεσμών. Παράλληλα εξετάζεται η αντίστροφη διαδικασία επιρροής των θεσμών στην εφαρμογή και τον (ανα)σχεδιασμό των δημόσιων πολιτικών. Ο χαρακτήρας κοινής ωφέλειας και ο τρόπος ενσωμάτωσης της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος στη λειτουργία των θεσμών και των πολιτικών διαδικασιών αποτελούν κεντρικές ερευνητικές μεταβλητές. Η πραγμάτευση του ζητήματος λαμβάνει χώρα με αναφορά στις προσεγγίσεις της νεοθεσμικής θεωρίας αναζητώντας αναλογίες μεταξύ των ερμηνευτικών μοντέλων και των εμπειρικών δεδομένων της ελληνικής περίπτωσης σε ενδεικτικές μελέτες περίπτωσης (τηλεπικοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια, μεταφορές, ύδρευση).

Το υπόλοιπο του άρθρου δομείται ως εξής: η πρώτη ενότητα περιλαμβάνει μια συνοπτική επισκόπηση του θεωρητικού πλαισίου, της μεθοδολογίας και του ερευνητικού σχεδιασμού. Στη δεύτερη ενότητα περιγράφονται η πορεία αλλαγής της ασκούμενης πολιτικής στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας από τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι σήμερα και οι αντίστοιχοι θεσμικοί μετασχηματισμοί. Στην τρίτη ενότητα επιχειρείται η αποτίμηση του βαθμού (θεσμικής) ενσωμάτωσης των πολιτικών και της ανταπόκρισης των θεσμών, ιδίως συναρτήσει του κριτηρίου του δημόσιου συμφέροντος. Η τέταρτη ενότητα τέλος αναδεικνύει ορισμένες οριζόντιες τάσεις στην πορεία μετεξέλιξης του πολιτικού και θεσμικού περιβάλλοντος των τομέων κοινής

ωφέλειας και τις διασυνδέει στο πλαίσιο μιας κριτικής αποτίμησης και ερμηνείας της περιγραφείσας προσαρμογής.

1. Θεωρητικό πλαίσιο και μεθοδολογία

Οι θεσμοί,² νοούμενοι ως ‘ένα σύνολο δομών, κανόνων και σταθερών λειτουργικών διαδικασιών που έχουν έναν μερικώς αυτόνομο ρόλο στην πολιτική ζωή’ (March & Olsen 2005: 4), θεωρείται ότι λειτουργούν ως διαμεσολαβητικοί παράγοντες κατά τη διαμόρφωση των πολιτικών αποτελεσμάτων (Thelen & Steinmo 1992, Hall & Taylor 1996). Ως εκ τούτου δύνανται να προσεγγιστούν ως ερμηνευτική παράμετρος της πολιτικής ζωής (March & Olsen 1989, 2005, Hall & Taylor 1996, Peters 1999, Steinmo 2001b). Βασική παραδοχή των νεοθεσμικών θεωριών αποτελεί ότι το θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον βρίσκονται σε σχέση αλληλεπίδρασης και αλληλοδιαμόρφωσης (Powell 2007). Η ως έναν βαθμό ‘αυτόνομη’ δράση των δομών επηρεάζει τη συμπεριφορά των δρώντων, τα αποτελέσματα των δημόσιων πολιτικών και εν γένει τον βαθμό σταθερότητας ή μεταβολής του πολιτικού περιβάλλοντος (March & Olsen 1989, 2005, Hall & Taylor 1996, Steinmo 2001a). Ως εκ τούτου υπάρχει σημαντική αλληλεξάρτηση μεταξύ της δημόσιας πολιτικής και των θεσμών (τυπικών/άτυπων), ενώ οι τελευταίοι λειτουργούν ως παράγοντες δόμησης των σχέσεων των ατόμων, σταθερότητας (εμφανίζουν διάρκεια στον χρόνο), επηρεασμού και ρύθμισης των συμπεριφορών και δημιουργίας κοινών πλαισίων αξιών και νοήματος (Peters 1999: 18-19).

Στην ανάλυση που ακολουθεί αξιοποιούνται κυρίως οι προσεγγίσεις της ιστορικής νεοθεσμικής θεωρίας [*historical institutionalism*] και της ορθολογικής επιλογής [*rational choice insti-*

2. Για την έννοια και τα χαρακτηριστικά των θεσμών στις διαφορετικές προσεγγίσεις της νεοθεσμικής θεωρίας βλ. ενδεικτικά Peters (1999), Jepperson (1991), Powell & DiMaggio (1991): 7-8, Hall & Taylor (1996): 6-7, Shepsle & Bonchek (1997): 299-311, 560, Τσακατίκα (2004).

tutionalism]. Η ιστορική προσέγγιση εστιάζει στον ρόλο και την επίδραση προηγούμενων πρακτικών και επιλογών στην εξέλιξη και την πορεία αλλαγής του πολιτικού και θεσμικού περιβάλλοντος (Peters 1999, Capoccia 2015). Μία εκ των κεντρικών υποθέσεων είναι η εξάρτηση από την προηγούμενη διαδρομή [*path dependency*], η οποία προτείνει ότι οι αρχικές επιλογές και τα δεδομένα πρότυπα δεσμεύουν και προσδιορίζουν σε σημαντικό βαθμό τις μετέπειτα αποφάσεις, την εξέλιξη και την αναπαραγωγή των θεσμών προς την ίδια κατεύθυνση προδιαγράφοντας αντίστοιχα το εύρος των διαθέσιμων επιλογών (Peters 1999: 63-77, Mahoney 2000, Pierson 2000, Steinmo 2001b). Ωστόσο, η εν λόγω συνθήκη δεν σημαίνει την απόλυτη σταθερότητα του συστήματος. Αντιθέτως υφίστανται σημεία μεταβολής των κυρίαρχων παραδειγμάτων, εφόσον συντρέχουν προϋποθέσεις υπέρβασης της ‘αδράνειας’ ή της ‘συνέχειας’, όπως στην περίπτωση των κρίσιμων σταυροδρομιών [*critical junctures*] (North 1990, Hall & Taylor 1996: 10, Peters 1999: 68-71, March & Olsen 2005: 15). Η αλλαγή πολιτικής ερμηνεύεται συχνά με αναφορά στο αποτέλεσμα κάποιου εξωγενούς σοκ, το οποίο ενδέχεται να οδηγήσει το σύστημα σε ένα νέο σημείο ισορροπίας (Peters 1999: 69-70, Capoccia 2015). Η φύση και η έκταση της θεσμικής αλλαγής ποικίλλει επιφέροντας οριακού ή ριζοσπαστικού τύπου μεταβολές στο υφιστάμενο μοντέλο (Mahoney & Thelen 2010).

Υπό το πρίσμα της ορθολογικής επιλογής στο επίκεντρο τοποθετείται το μικρο-επίπεδο της συμπεριφοράς των ατόμων, τα οποία θεωρείται ότι επιδιώκουν να επηρεάσουν τα αποτελέσματα των πολιτικών με βασικό κίνητρο τη μεγιστοποίηση του προσωπικού τους οφέλους (Weingast 1996, Peters 1999: 43-62, Steinmo 2001b). Σε αυτό το πλαίσιο η στρατηγική-ορθολογική δράση των ατόμων αναπτύσσεται επί τη βάση μιας ‘εργαλειακής’ λογικής στο πεδίο της αλληλεπίδρασης μεταξύ ατομικού και συλλογικού συμφέροντος και με σημείο αφετηρίας την υπόθεση μεγιστοποίησης του οφέλους μέσω της λειτουργίας των (συλλογικών) θεσμών (Hall & Taylor 1996, Weingast 1996, Muller & Surel 1998: 45-46). Οι θεσμοί θέτουν εν προκειμένω τους κανόνες και τους περιορισμούς της δράσης των ατόμων και πα-

ράλληλα της (ορθολογικής) οργάνωσης της συλλογικής δράσης (Peters 1999: 43-45). Συναφείς είναι οι υποθέσεις της σχολής της δημόσιας επιλογής [*public choice*], η οποία εστιάζει στο επίπεδο των κινήτρων της δράσης των ατόμων και θέτει ως βασική παραδοχή την εγωιστική, ορθολογική και προσανατολισμένη στη μεγιστοποίηση της (προσωπικής) ωφέλειας συμπεριφορά (Buchanan & Tollison 1972, Mueller 1997, 2003, Downs 1998). Κεντρικό σημείο της σχετικής επιχειρηματολογίας αποτελεί η υπόθεση της ασύμμετρης επιρροής επί των πολιτικών αποτελεσμάτων μικρών ομάδων με στενά (επιμέρους) συμφέροντα (Mueller 1997: 7).

Με αναφορά το πεδίο μελέτης του παρόντος άρθρου οι υποθέσεις της νεοθεσμικής θεωρίας διασυνδέονται με το πλαίσιο ανάλυσης της πορείας αλλαγής πολιτικής στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, χρησιμεύοντας ως εργαλεία ερμηνείας του τρόπου με τον οποίο οι (κοινωνικοί, πολιτικοί, οικονομικοί) θεσμοί επηρεάζουν τη διαδικασία διαμόρφωσης και τα αποτελέσματα των ασκούμενων πολιτικών. Υποστηρίζεται ότι η παρατηρούμενη τάση μετατόπισης του σημείου αναφοράς των πολιτικών από την κρατικοποίηση προς την ιδιωτικοποίηση σηματοδοτεί μακροχρόνια μια κρίσιμη αλλαγή παραδείγματος, υπό την έννοια ευρύτερων μεταβολών που αφορούν το αξιολογικό πλαίσιο, το περιεχόμενο και την ιεράρχηση των στόχων, τη ρητορεία και τα εργαλεία εφαρμογής των πολιτικών, αλλά και την ίδια τη φύση των ζητημάτων στα οποία καλείται να απαντήσει η παρέμβαση του κράτους (Hall 1993) στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

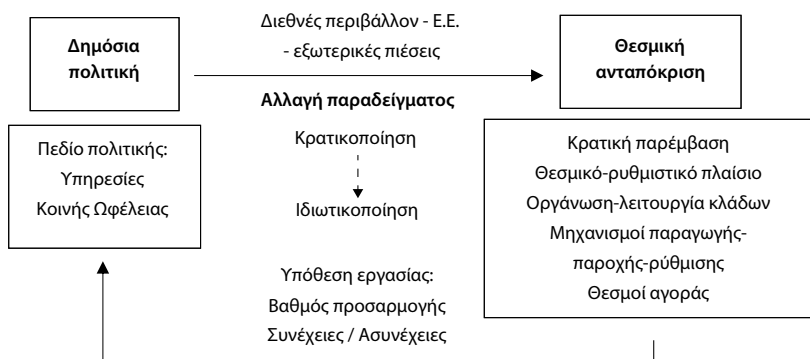
Στον ευρωπαϊκό χώρο το εν λόγω μεταρρυθμιστικό παράδειγμα έχει ως αναφορά τις πολιτικές που εφαρμόστηκαν στη Μ. Βρετανία από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 και οι οποίες επηρέασαν σημαντικά τη διαμόρφωση του τρέχοντος πλαισίου πολιτικής της Ε.Ε. (Florio 2004, 2013). Στην Ελλάδα η αντίστοιχη πορεία των πολιτικών και θεσμικών μετασχηματισμών ακολουθεί διακριτά σημεία αλλαγής (‘κρίσιμα σταυροδρόμια’) εν πολλοίς ως συνέπεια της αντίδρασης σε εξωτερικές πιέσεις όπως οι διεθνείς τάσεις, ο εξευρωπαϊσμός και η κρίση χρέους. Ωστό-

σο η ένταση και η ενσωμάτωση των προσαρμογών ποικίλλει. Παρότι σε βάθος χρόνου οι αλλαγές εμφανίζονται ως υψηλής έντασης [‘3^η τάξης’ κατ’ αναλογία με την ορολογία του P. Hall (1993)], στην ανάλυση που ακολουθεί επιχειρείται η παράλληλη ανάδειξη των σημείων αντίστασης ή αδράνειας. Τα τελικά αποτελέσματα ερμηνεύονται υπό το πρίσμα (και) των ιστορικών καταβολών και των προηγούμενων επιλογών που επηρέασαν τη συγκρότηση και την εξέλιξη του εγχώριου πολιτικού και θεσμικού περιβάλλοντος.

Οι επιλεχθείσες περιπτώσεις τομέων κοινής ωφέλειας εμφανίζουν χαρακτηριστικά που καθιστούν πρόσφορη την προσέγγιση της διαδικασίας μεταρρύθμισής τους υπό μια νεοθεσμική θεώρηση. Εντός της περιόδου μελέτης (1950-2016) υπάρχουν επαρκείς ενδείξεις αλλαγής πολιτικής (κρατικοποίηση/ιδιωτικοποίηση) και θεσμικών προσαρμογών (κρατικά μονοπώλια/απελευθέρωση αγορών). Τα κρίσιμα σημεία αλλαγής συνιστούν εν πολλοίς συνέπεια της επίδρασης εξωτερικών παραγόντων, κυρίως υποχρεώσεων που απορρέουν από τη συμμετοχή στην Ε.Ε. ή/και μετά το 2009 διαδικασιών προσαρμογής στους περιορισμούς της κρίσης χρέους. Η εξέλιξη του πολιτικού και θεσμικού περιβάλλοντος διακρίνεται ως εκ τούτου από περιόδους σταθερότητας (συνέχειας) και αλλαγής (ασυνέχειας). Η διαδοχή των εν λόγω φάσεων αποτυπώνει εν προκειμένω τη διαδικασία μετάβασης σε διαφορετικά σημεία ισορροπίας και μετασχηματισμού των τομέων κοινής ωφέλειας.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στο πλαίσιο διερεύνησης και ερμηνείας των αντίστοιχων πολιτικών και θεσμικών μεταβολών στηρίχθηκε, εκτός από τα πορίσματα της ξένης και ελληνικής βιβλιογραφίας, στην ευρωπαϊκή και εθνική νομοθεσία και σε εμπειρικό υλικό από την εφαρμογή των υπό μελέτη προγραμμάτων πολιτικής. Πρωτογενή δεδομένα αντλήθηκαν από μικρό αριθμό στοχευμένων συνεντεύξεων. Στο Σχήμα 1 αποτυπώνονται συνοπτικά η κεντρική προβληματική και η διασύνδεση των ερευνητικών μεταβλητών και των ερμηνευτικών εργαλείων.

ΣΧΗΜΑ 1
Μεταβλητές και ερευνητικός σχεδιασμός



2. Κρατικές πολιτικές και θεσμικοί μετασχηματισμοί

Η πορεία μετάβασης από το παρεμβατικό κράτος της μεταπολεμικής περιόδου στην εποχή του περιορισμού του ρόλου του κράτους στην οικονομική και την κοινωνική σφαίρα αντιστοιχεί σε μια διαδικασία διαδοχής θεσμικών μοντέλων, τα οποία αντανακλούν την εκάστοτε αντίληψη για τη σχέση και τον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Συναρτήσει αυτών των επιλογών το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μετατοπίζεται διαχρονικά στις διαβαθμίσεις του άξονα κρατικοποίηση-ιδιωτικοποίηση παραπέμποντας σε διαφορετικό καταμερισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ των μηχανισμών του κράτους και της αγοράς. Οι όροι θεσμοποίησης και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών διαμορφώνουν περαιτέρω αντίστοιχους τύπους δομών, διαδικασιών και σχέσεων μεταξύ των δρώντων του πεδίου πολιτικής.

2.1. Πολιτικές και μεταρρυθμίσεις 1950-2016

Η διαδικασία μετασχηματισμού των πολιτικών στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην Ελλάδα εμφανίζει διακριτά σημεία καμπής την περίοδο 1950-2016, τα οποία συνοψίζονται στον Πίνακα 1. Αφετηρία της οργανωμένης κρατικής παρέμβασης αποτέλεσε η απόφαση ανάληψης των δραστηριοτήτων και η ανάπτυξη των υποδομών των βιομηχανικών δικτύου από το κράτος μετά το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου. Τη βάση νομιμοποίησης της υπαγωγής των εν λόγω μηχανισμών στη σφαίρα του (ευρύτερου) δημόσιου τομέα παρείχε η διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος δεδομένης της κοινωνικής και οικονομικής σημασίας των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.³ Σε όρους θεσμικής οργάνωσης η επιλογή αυτή οδήγησε από την κατακερματισμένη ιδιωτική πρωτοβουλία στη δημιουργία κρατικών μονοπωλίων σε κρίσιμους οικονομικούς κλάδους, όπως οι τηλεπικοινωνίες, η ενέργεια, οι μεταφορές και η ύδρευση. Οι αντίστοιχες ΔΕΚΟ αποτέλεσαν βασικά εργαλεία άσκησης (και εν μέρει σχεδιασμού) πολιτικής και ανέλαβαν τις λειτουργίες παραγωγής και παροχής των υπηρεσιών. Η σχέση του κράτους με τις ΔΕΚΟ ήταν άμεση και τα δικαιώματα παρέμβασης και ελέγχου προσδιορίζονταν πρωτίστως από την πολιτική ιδιοκτησίας. Το κράτος ρύθμιζε κεντρικά το σύνολο των σημαντικών αποφάσεων, όπως η επενδυτική και τιμολογιακή πολιτική, και εγγυόταν την καθολική πρόσβαση και την ενιαία παροχή των υπηρεσιών στο σύνολο του πληθυσμού.

Το μεταπολεμικό μοντέλο της δημόσιας ιδιοκτησίας, παραγωγής και παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας λειτούργησε και διατηρήθηκε ως προς τα βασικά του θεσμικά χαρακτηριστικά μέχρι τη δεκαετία του 1990 με ορισμένες προσαρμογές μικρής κλίμακας. Συνδέθηκε παράλληλα με την εφαρμογή ευρύτερων πολιτικών προγραμμάτων, όπως ο εκδημοκρατισμός του δημόσιου τομέα, και πρωτοβουλιών, όπως το πρόγραμμα κοινω-

3. Βλ. ιδρυτικούς νόμους των ΔΕΚΟ και τις αποφάσεις 862/1980 του Αρείου Πάγου και 158/1992 του Συμβουλίου της Επικρατείας.

νικοποίησης των ΔΕΚΟ τη δεκαετία του 1980.⁴ Οι πολιτικές και μεταρρυθμίσεις αυτής της περιόδου επηρεάστηκαν σαφώς από την τάση διόγκωσης του κρατικού μηχανισμού, ενώ ιδίως κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης οι ΔΕΚΟ αποτέλεσαν συχνά πεδίο αθέμιτης και υπέρμετρης πολιτικοποίησης/κομματικοποίησης (Georgakopoulos et al. 1987, Γιαννίτσης 1994, Tsoukas & Papoulias 2004, Παπούλιας 2007).

Το μεταπολεμικό παράδειγμα άρχισε να μεταβάλλεται στα μέσα της δεκαετίας του 1990, οπότε καταγράφεται ένα κρίσιμο σημείο αλλαγής σε πολιτικό και θεσμικό επίπεδο, μετακινώντας σταδιακά το σύστημα σε ένα νέο σημείο ισορροπίας. Οι θεωρητικές αναλογίες των πολιτικών αυτής της περιόδου εντοπίζονται σε μοντέλα διοίκησης από τον χώρο του management και ρεύματα σκέψης τα οποία πρεσβεύουν τη λογική του 'μικρότερου' και 'αποτελεσματικότερου' κράτους ως κεντρικό ζήτημένο της ιδιωτικοποίησης (Butler 1985, Savas 1987). Η πρώτη απόπειρα αλλαγής πολιτικής προς την κατεύθυνση της ιδιωτικοποίησης καταγράφεται στις αρχές της δεκαετίας του 1990.⁵ Ωστόσο η πρόβλεψη δεν προχώρησε σε επίπεδο πρακτικής εφαρμογής. Η ουσιαστική εκκίνηση της διαδικασίας αλλαγής τοποθετείται λίγο αργότερα, το 1996, μέσω της αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των ΔΕΚΟ,⁶ της εισαγωγής των προγραμμαμάτων εκσυγχρονισμού, μετοχοποίησης και αποκρατικοποίησης⁷ και της σταδιακής απελευθέρωσης και αναδιάρθρωσης (ορισμένων εκ) των αγορών.⁸

4. Ν. 1365/1983.

5. Βλ. Ν. 1914/1990 (Κεφ. Γ: Μέτρα αποκρατικοποίησης και ανάπτυξης φορέων του δημόσιου τομέα) και Ν. 2000/1991 (Κεφ. Α: Πεδίο εφαρμογής-αρμοδιότητα-διαδικασία αποκρατικοποίησης).

6. Βλ. Ν. 2414/1996 (Εκσυγχρονισμός των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών και άλλες διατάξεις).

7. Ενδεικτικά: Ν. 3049/2002, Ν. 2374/1996 (ΟΤΕ), ΠΔ 333/2000 (ΔΕΗ), Ν. 2744/1999 (ΕΥΔΑΠ), Ν. 2669/1998 (ΟΑΣΑ-Αστικές συγκοινωνίες), Ν. 3891/2010 (ΟΣΕ-ΤΡΑΙΝΟΣΕ).

8. Ενδεικτικά Νόμοι 2246/1994, 2578/1998, 2867/2000 (τηλεπικοινωνίες), 2773/1999 (αγορά ενέργειας).

Οι εν λόγω προσαρμογές συνδέονται άμεσα με την ευρύτερη ‘αλλαγή παραδείγματος’ του μοντέλου οργάνωσης και λειτουργίας του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα (Pagoulatos 2005: 359). Υπ’ αυτή την οπτική αποτελούν ένα κρίσιμο σταυροδρόμι στην υπό μελέτη πορεία εξέλιξης των τομέων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Ο χαρακτήρας των αλλαγών ήταν μάλλον ‘αν-ξητικός’ (Lindblom 1979) επιφέροντας οριακές προσαρμογές στο πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον, οι οποίες μεσο-/μακροπρόθεσμα μετέβαλαν ορισμένες από τις θεμελιώδεις παραμέτρους του. Η έμφαση δόθηκε κατ’ αρχάς στην ενίσχυση των διοικητικών και διαχειριστικών παραμέτρων των ΔΕΚΟ (μέσω και της εισαγωγής πρακτικών που προσομοιάζαν σε εκείνες των ιδιωτικών εταιρειών), στην ανεξαρτησία των διοικητικών οργάνων και στη βελτίωση της οικονομικής απόδοσης.⁹ Αυτές οι παρεμβάσεις εν συνεχεία συνδυάστηκαν με ευρύτερες διαρθρωτικές παρεμβάσεις σε επίπεδο επιχειρήσεων και κλάδων, όπως η δημιουργία ρυθμιστικών αρχών και ο διαχωρισμός των ανταγωνιστικών και των μη ανταγωνιστικών δραστηριοτήτων ή/και της υποδομής (δίκτυα) και των επιμέρους λειτουργιών, κυρίως ως συνέπεια της ανάγκης ευθυγράμμισης με τις απαιτήσεις της Ε.Ε.

Την επόμενη δεκαετία (του 2000) υπό την πίεση της ενιαίας αγοράς για τους εναρμονισμένους τομείς κρίσιμο στόχο αποτέλεσε η περαιτέρω απελευθέρωση των αγορών κοινής ωφέλειας.¹⁰ Παράλληλα σημειώθηκε μια κρίσιμη αλλαγή στη χρησιμοποιούμενη ορολογία με την υιοθέτηση ενός νέου παραδείγματος σε επίπεδο Ε.Ε., ήτοι των ‘υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος’ (European Commission, 2001, 2004, Μενγκ Παπαντώνη 2013, Ølykke & Møllgaard 2016, Wehlander 2016). Η επίδραση του εξευρωπαϊσμού εκδηλώθηκε κατ’ αρχάς μέσω της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων σχεδιασμού των πολιτικών στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Εν συνεχεία οι πολιτικές κατευθύνσεις ενσω-

9. Βλ. Εισηγητική Έκθεση Ν. 2414/1996.

10. Νόμοι 2867/2000 (τηλεπικοινωνίες), 3426/2005 4001/2011 (αγορά ενέργειας), 3920/3.3.2011 (αστικές συγκοινωνίες), 3891/2010, 4408/2016 (σιδηροδρομική αγορά).

ματώθηκαν σε Κανονισμούς, Οδηγίες, Αποφάσεις και λοιπά κείμενα¹¹ μεταφέροντας με κάθετο τρόπο [top-down] τους ευρωπαϊκούς (κοινούς) κανόνες στο εγχώριο θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο.¹²

Η κρίση χρέους που εκδηλώθηκε το 2009 επιτάχυνε και ενέτεινε τις εν λόγω διαδικασίες, ενώ τα προγράμματα προσαρμογής συνδέθηκαν με ένα εντατικό και εκτεταμένο σχέδιο αναδιαρθρώσεων και ιδιωτικοποιήσεων με κύριο στόχο την πραγματοποίηση εισπράξεων. Υπό την πίεση των δημοσιονομικών μεγεθών η λειτουργία και οι όροι παρέμβασης του κράτους στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας αναθεωρήθηκαν, η οικονομική αποτελεσματικότητα των τελευταίων αναδείχθηκε σε κεντρικό ζητούμενο,¹³ ενώ απαιτήθηκαν άμεσες και μεγάλης κλίμακας αλλαγές σε επίπεδο κλάδων.¹⁴ Η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων (αποκρατικοποίηση) συνδέθηκε άμεσα με εισπρακτικούς και αναπτυξιακούς στόχους¹⁵ και παράλληλα συγκροτήθηκαν νέοι θεσμοί, οι οποίοι εν πολλοίς υπαγορεύτηκαν από εξωτερικούς παράγοντες, όπως το ΤΑΙΠΕΔ¹⁶ και η ΕΕΣΥΠ.¹⁷

11. Η μεταφορά πολιτικής είναι περισσότερο άμεση στην περίπτωση των εναρμονισμένων κλάδων (τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές). Βλ. ενδεικτικά Οδηγίες 2009/140/EC, 2009/136/EC, 2002/21/EC, 2002/19/EC, 2002/22/EC (ηλεκτρονικές επικοινωνίες), Κανονισμός 2015/1222 και Οδηγίες 2009/72/EC, 2009/73/EC, 2003/54/EC (ενέργεια), Κανονισμοί 2016/2338, 1370/2007 και Οδηγίες 91/440/EC, 2016/2370/EU, 2012/34/EU (μεταφορές).

12. Είναι σκόπιμο να σημειωθεί ότι η χρήση της έννοιας του 'εξευρωπαϊσμού' δεν υπονοεί την ομοιόμορφη και πλήρη μεταφορά των ευρωπαϊκών πολιτικών, ο βαθμός ενσωμάτωσης των οποίων ποικίλλει δεδομένων (και) των χαρακτηριστικών της σχέσης και της διαδικασίας συμμετοχής της Ελλάδας στις σχετικές πολιτικές διαδικασίες (βλ. ενδεικτικά Πασσάς 2012).

13. Ιδίως αναφορικά με τις επιχειρήσεις του κλάδου των μεταφορών.

14. Βλ. Ν. 3845/2010: 1347, Ν. 4046: 709-711, Ν. 4336: 1029-1031.

15. Υπ. Οικονομικών, Ενημερωτικό Σημείωμα για το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015, 9.6.2011, κεφ. Δ.

16. Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (2011).

17. Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (2016).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Αλλαγή πολιτικών και τύπος θεσμικής προσαρμογής 1950-2016

	ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ & ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ & ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ	ΧΑΡΑ- ΚΤΗΡΑΣ ΑΛΛΑ- ΓΗΣ	ΘΕ- ΣΜΙΚΗ ΠΡΟΣΑΡ- ΜΟΓΗ
Δεκα- ετίες 1950- 1970	Κρατικοποίηση Δημόσιος έλεγχος Δημόσια ιδιοκτησία Κρατικά μονοπώλια	Δημόσιο συμφέρον ‘Αποτυχία αγοράς’ Οικονομική ανασυ- γκρότηση Κοινωνικά κριτήρια Βιομηχανική-περιφε- ρειακή ανάπτυξη Κρατισμός-κείνσιανές πολιτικές	Αυξητικός	Σταδιακή
Δεκα- ετία 1980	Δημόσιος έλεγχος Κρατικά μονοπώλια Κοινωνικοποίηση ΔΕΚΟ Πολιτικοποίηση	Δημόσιο συμφέρον Εκδημοκρατισμός δη- μόσιου τομέα	Αυξητικός	Σταδιακή
1996	Εκσυγχρονισμός Μετοχοποίηση-μερική αποκρατικοποίηση ΔΕΚΟ	Βελτίωση απόδοσης ΔΕΚΟ Διοικητικά/διαχειρι- σιολογικά και τεχνο- κρατικά κριτήρια	Αυξητικός/ Στοιχεία ριζοσπα- στικού τύπου	Σταδιακή
1998	Απελευθέρωση αγορών Εξευρωπαϊσμός Προσαρμογή τομέων	Εξωτερική πίεση (Ε.Ε.) Γενικό οικονομικό συμφέρον Πλεονεκτήματα αντα- γωνιστικής αγοράς	Αυξητικός	Σταδιακή
2010	Εκτεταμένες ιδιωτικο- ποιήσεις Αναδιάρθρωση επιχει- ρήσεων/τομέων	Πίεση κρίσης ευρω- ζώνης Δημοσιονομική προ- σαρμογή Δεσμεύσεις μνημονίων	Ριζοσπα- στικός	Απότομη/ αλματώ- δης

Πέραν του περιεχομένου των ρυθμίσεων και των θεσμικών προσαρμογών η αλλαγή παραδείγματος στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας συνοδεύτηκε από αναθεωρήσεις του ιδεολογικού πλαισίου αναφοράς των πολιτικών αποφάσεων. Η τεκμηρίωση των πολιτικών κρατικοποίησης ή ιδιωτικοποίησης βρίσκει εν γένει αναλογίες στην υπόθεση μεταρρύθμισης των θεσμών εξαιτίας της αδυναμίας τους να παραγάγουν τα επιθυμητά αποτελέσματα (Peters 1999: 56), ωστόσο υπό διαμετρικά αντίθετες οπτικές. Στην πρώτη περίπτωση (μεταπολεμικό υπόδειγμα) το κράτος προτάσσεται ως απάντηση στην αποτυχία της αγοράς, ενώ στη δεύτερη (δεκαετίες του 1990 και του 2000) η αγορά ως απάντηση στην αποτυχία του κράτους. Παράλληλα μεταβάλλεται η κανονιστική και νομιμοποιητική βάση προσδιορισμού της αποστολής, των όρων λειτουργίας και των κριτηρίων αξιολόγησης των θεσμών. Η κυρίαρχη τάση διαχρονικά αντιστοιχεί στην υποχώρηση του πολιτικού χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων (δεκαετία του 1980 και εν μέρει του 1990) και στη σταδιακή επικράτηση της οικονομικής και τεχνοκρατικής λογικής (μέσα δεκαετίας του 1990). Ιδίως δε μετά το 2009 η δημοσιονομική παράμετρος καταλαμβάνει καθοριστική θέση στην τεκμηρίωση των πολιτικών.¹⁸

Όσον αφορά τον χαρακτήρα κοινής ωφέλειας, οι πολιτικές και θεσμικές αναπροσαρμογές αντιστοιχούν σε διαφορετικές ερμηνείες της έννοιας και των μέσων εξυπηρέτησης και διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος. Ουσιαστικά υποδηλώνουν διαφορετικές αξιακές παραδοχές και αντιλήψεις για τον τρόπο παρέμβασης του κράτους και διαχείρισης των δραστηριοτήτων κοινής

18. Σε επίπεδο ρητορείας η προτεινόμενη αλλαγή είναι ιδιαίτερος εμφάνης στον λόγο των Εισηγητικών Εκθέσεων που συνόδευαν τους μεταρρυθμιστικούς νόμους. Συγκρίνοντας για παράδειγμα τα πολιτικά-ιδεολογικά φορτισμένα κείμενα της δεκαετίας του 1980 (Κοινωνικοποίηση-Ν. 1365/1983), με την περισσότερο ουδέτερη από ιδεολογική άποψη προσέγγιση της δεκαετίας του 1990 (Εκσυγχρονισμός ΔΕΚΟ-Ν. 2414/1996, Εισαγωγή μετόχων ΟΤΕ σε ΧΑΑ-Ν.2374/1996) και την τεχνική-πραγματιστική τεκμηρίωση των πολιτικών της περιόδου της κρίσης (Προγράμματα προσαρμογής, Πρόγραμμα Ιδιωτικοποιήσεων), η μεταβολή του πολιτικού λόγου είναι σαφής.

ωφέλειας σε κοινωνικούς, πολιτικούς ή οικονομικούς όρους. Ενώ στο καθεστώς των κρατικών μονοπωλίων η εν λόγω θεσμική αποστολή εκφραζόταν εν πολλοίς με αναφορά τις κανονιστικές προδιαγραφές της δημόσιας υπηρεσίας,¹⁹ στα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης η έννοια του δημόσιου συμφέροντος αποκτά πρωτίστως οικονομική αναφορά προσαρμοσμένη στα δεδομένα και στους κανόνες της αγοράς, διατυπώνεται δε, όπως ήδη αναφέρθηκε, ως γενικό οικονομικό συμφέρον.²⁰

2.2. Θεσμοί, διαδικασίες και δρώντες

Η αλλαγή του περιεχομένου των δημόσιων πολιτικών επηρεάζει άμεσα τη θεσμική συγκρότηση και τα λειτουργικά χαρακτηριστικά των κλάδων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Σε αυτό το επίπεδο η πορεία από την κρατικοποίηση στην ιδιωτικοποίηση μεταφράζεται κατ' αρχήν ως μετάβαση από θεσμούς του κράτους (πολιτικούς και διοικητικούς) σε θεσμούς προσανατολισμένους στη λειτουργία της αγοράς (οικονομικούς και ρυθμιστικούς). Σε αρκετές περιπτώσεις, όπως στις τηλεπικοινωνίες, την ενέργεια και τις μεταφορές, το πρότυπο οργάνωσης των κλάδων μετακινείται από τα κρατικά μονοπώλια σε ανοικτές στον ανταγωνισμό αγορές και οι κανόνες διακυβέρνησης και λειτουργίας του συστήματος προσαρμόζονται αντίστοιχα.

Κρίσιμο στοιχείο της εν λόγω διαδικασίας αποτελεί ο μεταβαλλόμενος ρόλος του κράτους στο πεδίο πολιτικής, οι σχέσεις και οι λειτουργίες του οποίου τείνουν να απομακρύνονται από το ιεραρχικό πρότυπο και να προσλαμβάνουν περισσότερο οριζόντιο χαρακτήρα.²¹ Παράλληλα αναπροσδιορίζονται οι ρόλοι και οι ταυτότητες των βασικών δρώντων καθώς και ο χαρακτήρας των μεταξύ τους σχέσεων. Οι κύριες μετατοπίσεις αντανakλώνται εν προκειμένω στη μετατροπή του ρόλου: α) του κρά-

19. Για την έννοια βλ. Stoffaës (1995), Chevallier (2005).

20. Για την εν λόγω αλλαγή υποδείγματος βλ. αναλυτικά Λαμπροπούλου (2017): ενότητα 2.3, μέρος Β.

21. Βλ. ενδεικτικά Rhodes (2006), Mayntz (1998), Peters & Pierre (2000).

τους από παραγωγό/πάροχο σε ρυθμιστή και από άμεσο (αποκλειστικό) ιδιοκτήτη σε μέτοχο· β) των ΔΕΚΟ από δημόσιες επιχειρήσεις σε (κρατικές/μεικτές/ιδιωτικές) ΑΕ· και γ) των πολιτών από χρήστες σε καταναλωτές.²² Κοινή συνισταμένη αποτελεί η ενίσχυση της οικονομικής διάστασης και η αποδυνάμωση του πολιτικού χαρακτήρα των σχέσεων, όπως και εν γένει η τάση υποκατάστασης των πολιτικών διαδικασιών από τους τεχνικούς κανόνες ρύθμισης της αγοράς.²³

Η περιγραφείσα αναδιάταξη των σχέσεων και της ισορροπίας ισχύος μεταξύ των βασικών δρώντων μεταβάλλει περαιτέρω τη δυναμική του πεδίου πολιτικής και τους όρους έκφρασης και ενσωμάτωσης των συλλογικών και επιμέρους συμφερόντων στην πολιτική διαδικασία. Σε επίπεδο δημόσιων πολιτικών η μετακίνηση από την κρατικοποίηση στην ιδιωτικοποίηση συνοδεύτηκε από την υποχώρηση των πολιτικών θεσμών ελέγχου και λογοδοσίας και την ενίσχυση δομών τεχνοκρατικού χαρακτήρα, όπως οι ρυθμιστικές αρχές και οι διαχειριστές των δικτύων.²⁴ Ενδεικτική επίσης για την αλλαγή της φύσης των θεσμών είναι η εκχώρηση κρίσιμων αρμοδιοτήτων, οι οποίες κατά τη μεταπολεμική περίοδο επαφίονταν στα συναρμόδια οριζόντια και τομεακά υπουργεία, σε νεοσύστατους θεσμούς, οι οποίοι λειτουργούν υπό διαφορετική νομική μορφή (Ανώνυμες Εταιρείες) και

22. Αναλυτικά βλ. Λαμπροπούλου (2011).

23. Για παράδειγμα η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και των όρων λειτουργίας των ΔΕΚΟ συνεπάγεται την απομάκρυνσή τους από τις (άμεσες) διαδικασίες πολιτικού ελέγχου και λογοδοσίας (μέσω των τομεακών υπουργείων και της αντίστοιχης Επιτροπής της Βουλής), καθώς το πλαίσιο ελέγχου προσδιορίζεται βάσει των κανόνων για τις ΑΕ και την Εταιρική Διακυβέρνηση. Αντίστοιχα οι όροι λειτουργίας των κλάδων συνδέονται πρωτίστως με τη λειτουργία του ανταγωνισμού.

24. Για παράδειγμα στον τομέα των τηλεπικοινωνιών η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), ο Λειτουργός της Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΛΑΓΗΕ ΑΕ), ο Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ ΑΕ) και ο Διαχειριστής του Ελληνικού Δικτύου Διανομής Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΔΕΔΔΗΕ ΑΕ) και στον τομέα των μεταφορών η Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων (ΡΑΣ).

έχουν σαφώς επιχειρησιακό προσανατολισμό, όπως το ΤΑΙΠΕΔ και η ΕΕΣΥΠ.

Ο αναπροσδιορισμός των ορίων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα επηρέασε τέλος τα μέσα και τον συσχετισμό δυνάμεων μεταξύ των ομάδων συμφερόντων που συμμετέχουν ή επηρεάζουν τις πολιτικές διαδικασίες. Η οργάνωση των (κορπορατιστικού τύπου) σχέσεων άρχισε να προσλαμβάνει πιο οριζόντιο χαρακτήρα και παράλληλα μεταβλήθηκε η κατανομή οφέλους και κόστους των εφαρμοζόμενων πολιτικών. Η μετάβαση από το κλειστό και εσωστρεφές μοντέλο των κρατικών μονοπωλίων στα δεδομένα της ιδιωτικοποίησης και των ανοικτών αγορών είχε ως συνέπεια την αποδυνάμωση ορισμένων ομάδων που είχαν προνομιακή πρόσβαση στο σύστημα και των οποίων οι επιδιώξεις έρχονταν συχνά σε σύγκρουση με τη θεσμική αποστολή των μηχανισμών παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Η κίνηση αυτή συνοδεύτηκε από την ενίσχυση του ρόλου νέων 'παικτών', όπως οι μέτοχοι, οι ρυθμιστικές αρχές και οι ιδιώτες πάροχοι, που εισήλθαν στις αγορές οδηγώντας σε μια νέα διανομή των διαθέσιμων πόρων.

3. Εφαρμογή πολιτικών και θεσμική ανταπόκριση

Σε αναζήτηση ενδείξεων συνοχής ή απόκλισης της διαδικασίας μετασχηματισμού των πολιτικών και των θεσμών στους τομείς κοινής ωφέλειας την περίοδο 1950-2016 διερευνάται στη συνέχεια ο βαθμός ενσωμάτωσης των δημόσιων πολιτικών στη λειτουργία των θεσμών και η επιρροή των τελευταίων στην εφαρμογή και την (ανα)διαμόρφωση των πρώτων. Οι κεντρικές μεταβλητές ερμηνείας και προσδιορισμού των θεσμών ως παραγόντων αλλαγής, αντίστασης ή αδράνειας απέναντι στις εφαρμοζόμενες μεταρρυθμίσεις εστιάζουν στη σχέση μεταξύ τυπικών κανόνων και άτυπων διαδικασιών, γενικών και επιμέρους ρυθμίσεων και δημόσιου και ιδιωτικού οφέλους.

3.1. *Ενσωμάτωση πολιτικών και ανταπόκριση θεσμών*

Κριτήριο αξιολόγησης του βαθμού ενσωμάτωσης των πολιτικών στη λειτουργία των θεσμών αποτελεί κατ' αρχάς η επίτευξη των στόχων που θέτει το θεσμικό πλαίσιο και ειδικότερα της αποστολής που είναι προορισμένοι να επιτελούν. Στην Ελλάδα από τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι σήμερα η υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας σημειώνει σχετική απόκλιση μεταξύ των κανονιστικών προδιαγραφών και της πρακτικής εφαρμογής τους. Συγκεκριμένα τόσο οι πολιτικές κρατικοποίησης όσο η ιδιωτικοποίηση συχνά λειτούργησαν σε δύο επίπεδα προκαλώντας ασυνέχειες μεταξύ των επίσημων στόχων και των άτυπων επιδιώξεων των εμπλεκόμενων μερών. Όσον αφορά ειδικότερα την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος, όπως ήδη έχει αναφερθεί, η τάση επικράτησης επιμεριστικών λογικών επί των γενικών κανόνων εμφανίζει έντονο και διαχρονικό χαρακτήρα.

Στα δεδομένα του δημόσιου καθεστώτος οι εν λόγω στρεβλώσεις εκδηλώνονταν ως τάση αποδυνάμωσης του αναδιανεμητικού χαρακτήρα των πολιτικών υπέρ πρακτικών διανεμητικού τύπου.²⁵ Για παράδειγμα ο τρόπος άσκησης των κοινωνικών πολιτικών ή της πολιτικής απασχόλησης μέσω των ΔΕΚΟ κατέληγε σε ορισμένες περιπτώσεις να εξυπηρετεί τα συμφέροντα συγκεκριμένων ομάδων, οι οποίες δεν πληρούσαν ορθολογικά κριτήρια, αλλά διέθεταν πόρους επηρεασμού των πολιτικών αποφάσεων. Αντίστοιχες αποκλίσεις παρατηρούνταν στη διαδικασία διαμόρφωσης της τιμολογιακής πολιτικής, μέσω των σταυροειδών επιδοτήσεων και της θέσπισης ειδικών τιμολογίων και εξαιρέσεων που συχνά δεν ανταποκρίνονταν σε πραγματικές κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες, αλλά και εν γένει στις (συχνά ανορθολογικές) επιλογές οικονομικής διαχείρισης (Κανελλόπουλος 1984). Στρεβλώσεις επέφεραν επίσης σε ορισμένες περιπτώσεις οι σχέσεις και οι άτυπες συμφωνίες ισχυρών οικονομικών συμφερόντων με τις ΔΕΚΟ, όπως μεγάλες εταιρείες και

25. Βλ. σχετική τυπολογία σε Lowi (1972).

προμηθευτές, αλλά και ο τρόπος άσκησης του συνδικαλισμού (Κραβαρίτης 2004, Παπούλιας 2007).

Ως αποτέλεσμα αυτών των φαινομένων οι ΔΕΚΟ, παρότι διέθεταν σημαντικές δυνατότητες κοινωνικής και οικονομικής απόδοσης, αποτέλεσαν (σε διαφορετικό βαθμό) πεδίο πελατειακών διακανονισμών και συχνά χρησιμοποιήθηκαν από το πολιτικό-κομματικό σύστημα για σκοπούς άλλους από τη θεσμική τους αποστολή. Στην περίπτωση αυτή οι θεσμοί λειτουργούσαν καταχρηστικά υπέρ συμφερόντων που είχαν προνομιακή πρόσβαση σε αυτούς ή/και διαμόρφωναν τη δική τους εσωτερική λογική τείνοντας να αυτονομηθούν από το περιβάλλον τους. Ως εκ τούτου η λειτουργία τους δεν ανταποκρινόταν πάντα στις κανονιστικές και θεσμικές προδιαγραφές, ενώ συχνά επηρέαζαν (ή στρέβλωναν) με τη σειρά τους τη διαδικασία διαμόρφωσης και τα αποτελέσματα των πολιτικών.²⁶

Στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης οι στρεβλώσεις του πολιτικού και θεσμικού πλαισίου των τομέων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας είναι διαφορετικής φύσης. Οι αποκλίσεις από τη συνθήκη του δημόσιου ή γενικού οικονομικού συμφέροντος εντοπίζονται πρωτίστως στις αδυναμίες του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Η (ανα)κατανομή που επέφερε η αλλαγή πολιτικής φαίνεται να ευνόησε ομάδες συμφερόντων από το πεδίο της αγοράς, όπως για παράδειγμα οι ιδιώτες πάροχοι. Οι τελευταίοι σε αρκετές περιπτώσεις κινήθηκαν κερδοσκοπικά, εκμεταλλευόμενοι τα κίνητρα για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού, για παράδειγμα κατά την πρώτη φάση απελευθέρωσης της αγοράς τηλεπικοινωνιών και της (λιανικής) αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας.²⁷ Ελλείψει εμφανίζει επίσης ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας των ρυθμιστικών αρχών, ιδίως όσον αφορά την επάρ-

26. Παράδειγμα της αδύναμης θεσμικής προσαρμογής αποτελεί το πρόγραμμα κοινωνικοποίησης των ΔΕΚΟ (δεκαετία 1980). Η εμπειρία εφαρμογής δείχνει ότι οι (επίσημες) πολιτικές λειτούργησαν μάλλον σε κανονιστικό και συμβολικό επίπεδο, ενώ πρακτικά ο προβαλλόμενος 'κοινωνικός έλεγχος' παρέμεινε μια αφηρημένη αναφορά του θεσμικού πλαισίου (Papoulas & Lioukas 1995, Παπούλιας 1994).

27. Βλ. Λαμπροπούλου (2011): μέρος Β, κεφ. 3-4.

κεια πόρων και την αυτονομία τους από το πολιτικό σύστημα (Αλεξόπουλος κ.ά. 2009, International Energy Agency 2011). Η εν λόγω έλλειψη ενδεχομένως υποδηλώνει αδύναμη θεσμική ανταπόκριση, στον βαθμό που ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας των ρυθμιστικών αρχών δεν διασφαλίζει την (απαιτούμενη) ύπαρξη ισχυρών θεσμών υποστήριξης της αναφερθείσας αλλαγής παραδείγματος πολιτικής από τη ‘θετική’ στη ‘ρυθμιστική’ παρέμβαση. Συναφώς η παράλληλη ικανοποίηση των στόχων του δημόσιου συμφέροντος και των κανόνων της αγοράς συχνά εμφανίζεται προβληματική (Bauby 2002, CEEP-CIRIEC 2000, Héri-tier 2001), καταδεικνύοντας άλλη μια αδυναμία της διαδικασίας προσαρμογής ως προς την εξισορρόπηση των κοινωνικών και οικονομικών συνιστωσών που συνδέονται με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.²⁸

Όσον αφορά την επίτευξη των στόχων των πολιτικών, στις περιπτώσεις των απελευθερωμένων κλάδων οι αναμενόμενες θετικές επιδράσεις του ανταγωνισμού, οι οποίες αποτέλεσαν κεντρικό νομιμοποιητικό επιχείρημα των εφαρμοζόμενων μεταρρυθμίσεων, ποικίλλουν. Στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών δεδομένης και της καταλυτικής επίδρασης της τεχνολογίας τα αποτελέσματα των πολιτικών ανταποκρίνονται ως έναν βαθμό στη ρητορεία των πολιτικών ιδιωτικοποίησης, κυρίως σε ό,τι αφορά τα οφέλη του ανταγωνισμού (επιλογή, τιμή και ποιότητα υπηρεσιών). Αντίθετα στον τομέα της ενέργειας το (θεσμικά προβλεπόμενο) άνοιγμα της αγοράς συναντά στην πράξη σημαντικούς περιορισμούς, ενώ το όφελος της ιδιωτικοποίησης όχι μόνο δεν είναι εμφανές, αλλά παρατηρείται σημαντική επιδείνωση των όρων παροχής, η οποία αποτυπώνεται πρωτίστως ως αύξηση των τιμών.²⁹ Συναφή προβλήματα εμφανίζει ο κλάδος των αστικών μεταφορών, ο οποίος δεν απελευθερώθηκε, αλλά αναδιαρθρώθηκε υπό την πίεση για περιστολή του

28. Σχετική είναι η στάθμιση των στοιχείων και των επιδιώξεων που προσδιορίζονται στη βάση της διάκρισης μεταξύ κοινωνικής και οικονομικής ρύθμισης (Bartle 2005: 64-66, Clifton, et al. 2012).

29. Βλ. Λαμπροπούλου (2017): 216-219.

κόστους, ωστόσο οι όροι παροχής των υπηρεσιών καταγράφουν επιδείνωση.³⁰

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω επισημάνσεων κατά την αντι-παράβολή του δημόσιου καθεστώτος με την ιδιωτικοποίηση εντοπίζεται μια κρίσιμη ποιοτική διαφορά: την περίοδο των κρατικοποιήσεων οι πολιτικές και θεσμικές αδυναμίες αφορούσαν κυρίως τις παθογένειες του πολιτικο-διοικητικού συστήματος, ενώ στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης οι κίνδυνοι προέρχονται συνδυαστικά από την πλευρά της αγοράς και παράλληλα από την αδυναμία του κράτους να ρυθμίσει αποτελεσματικά τη λειτουργία του κλάδου στον οποίο αναπτύσσονται οι δραστηριότητες κοινής ωφέλειας.

3.2. Αποτίμηση και ερμηνευτικοί παράγοντες

Προσεγγίζοντας συνθετικά τα ευρήματα από την εφαρμογή των πολιτικών κρατικοποίησης και ιδιωτικοποίησης κοινό χαρακτηριστικό της περιόδου 1950-2016 αποτελεί η συχνά αδύναμη ικανότητα των θεσμών να ανταποκριθούν στην επίσημη αποστολή τους, ιδίως ως προς την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Ωστόσο ο βαθμός ενσωμάτωσης των πολιτικών στη λειτουργία των θεσμών και η ανταπόκριση των θεσμών στις αλλαγές πολιτικής εξαρτώνται από παράγοντες διαφορετικής φύσης και έντασης.

Υπό μια νεοθεσμική θεώρηση αυτοί μπορούν να διακριθούν σε ορισμένες τυπικές κατηγορίες, κατ' αντιστοιχία των θεωρητικών ρευμάτων που χρησιμοποιεί η παρούσα ανάλυση. Κατ' αρχάς η προηγούμενη ιστορική πορεία συγκρότησης και εξέλιξης του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα εξηγεί σε σημαντικό βαθμό τον χαρακτήρα και τον τρόπο αντίδρασης των θεσμών στην πίεση για αλλαγή ή μεταρρύθμιση. Κατά τη μεταπολεμική περίοδο κυρίαρχη τάση αποτέλεσε ο έντονος κρατισμός, ο οποίος αποτυπώθηκε στη διόγκωση του δημόσιου τομέα και ιδίως από τη δεκαετία του 1980 στη μετατροπή του σε πεδίο (υπερβάλλουσας)

30. Π.χ. αυξήσεις των κομίστρων στις αστικές συγκοινωνίες (ΟΑΣΑ).

πολιτικοποίησης-κομματικοποίησης (Samatas 1986, Spanou 2001, Sotiropoulos 2004). Αυτές οι καταβολές διατηρήθηκαν σε σημαντικό βαθμό και μετά τις αλλαγές που επέφερε η ιδιωτικοποίηση. Οι τελευταίες ήταν σχετικά εμφανείς στις τυπικές και τεχνικές παραμέτρους του συστήματος, αλλά όχι εξίσου σαφείς σε επίπεδο άτυπων σχέσεων και πρακτικών. Αναφορικά με αυτό το επίπεδο τα στοιχεία της 'εξάρτησης από την προηγούμενη πορεία' εξακολουθούν να επηρεάζουν τις πολιτικές και θεσμικές λειτουργίες των τομέων των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, πλέον όμως εκδηλώνονται με πιο έμμεσο τρόπο.³¹

Συναφή παράγοντα στρέβλωσης των πολιτικών και αντίστασης στις αλλαγές αποτελούν οι πολιτικές παρεμβάσεις και η επικράτηση κινήτρων εξυπηρέτησης επιμέρους (ιδιωφελών) στόχων (δημόσια-ορθολογική επιλογή). Η διατήρηση των άτυπων εμπλοκών, η τάση εσωστρεφούς λειτουργίας των θεσμών, η αναπαραγωγή του πελατειακού συστήματος και οι πρακτικές ιδιωφελούς-‘προσοδοθηρικού’ τύπου εμφανίζουν αξιοσημείωτη διάρκεια ενάντια σε όποιες προσπάθειες μεταρρύθμισης (Mitsopoulos & Pelagidis 2009, Sotiropoulos 2012, Χαραλάμπης 2012). Συνεπεία αυτών των παραγόντων η προσαρμογή συχνά εμφανίζεται επιφανειακή, επιλεκτική ή/και συμβολική.

Πέραν των αναλογιών με τις θεωρητικές υποθέσεις η πορεία των πολιτικών και θεσμικών μετασχηματισμών στους τομείς κοινής ωφέλειας αποτελεί τη συνισταμένη μιας αλυσίδας ειδικότερων αιτιακών παραγόντων, οι οποίοι λειτούργησαν υποστηρικτικά ή αντισταθμιστικά στις προσπάθειες αλλαγής (Σχήμα 2). Μεταξύ αυτών εξαιρετικά σημαντικό υπήρξε το εξωτερικό περιβάλλον και το ιστορικό πλαίσιο εντός του οποίου σχεδιάστηκαν και εφαρμόστηκαν οι δημόσιες πολιτικές. Το μεταπο-

31. Παραδείγματος χάριν στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης αρκετές ΔΕΚΟ παρά τη μετοχοποίηση/αναδιοργάνωση/(μερική/ολική) αποκρατικοποίησή τους ή/και την απελευθέρωση των αντίστοιχων αγορών, διατηρούν σημαντικά στοιχεία της νοοτροπίας κρατικής επιχείρησης και εξακολουθούν να υπόκεινται σε έντονες πολιτικές παρεμβάσεις (προσωπικές συνεντεύξεις).

λεμικό υπόδειγμα διαμορφώθηκε στη βάση των επιρροών των κενυνσιανών πολιτικών και του ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας· το μοντέλο των δεκαετιών του 1990 και του 2000 αντιθέτως υπό την επίδραση του οικονομικού φιλελευθερισμού και της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ενώ ιδίως από το 2010 ισχυρός παράγοντας διαμόρφωσης των πολιτικών υπήρξε η επίπτωση της εκδηλωθείσας κρίσης χρέους. Σχετική είναι η αλλαγή των οικονομικών πολιτικών από επεκτατικού-αναπτυξιακού σε σταθεροποιητικού τύπου (Pagoulatos 2003, Καζάκος 2001) και η επιρροή ιδεολογικών ρευμάτων (νεο)φιλελεύθερου προσανατολισμού, που συνδέθηκαν με συγκεκριμένα πρότυπα διοικητικών μεταρρυθμίσεων, όπως το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ.³²

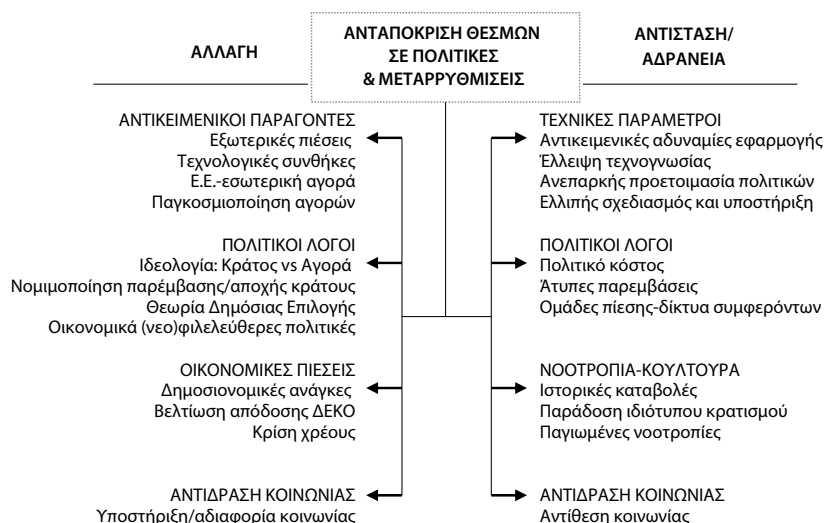
Το διεθνές περιβάλλον αποτέλεσε επίσης παράγοντα μεταβολής των εθνικών παραμέτρων προσδιορισμού της πολιτικής για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Η παγκοσμιοποίηση διαδραμάτισε καταλυτικό ρόλο στη μεταβολή του πεδίου λειτουργίας των βιομηχανιών δικτύου [network industries] και των πολιτικών μεταρρυθμίσεώς τους κυρίως αναφορικά με την απελευθέρωση των αγορών εισάγοντας νέα πρότυπα πολιτικής και διακυβέρνησης (Bartle 2005, Humphreys & Padgett 2006). Η ένταση της μεταφοράς πολιτικής (Dolowitz & Marsh 2000, Evans 2009) από το ενωσιακό στο εθνικό επίπεδο, η οποία έλαβε χώρα εν πολλοίς με κάθετο [top-down] τρόπο, είναι υψηλότερη στους εναρμονισμένους τομείς (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, μεταφορές), όπου επήλθαν εμφανείς αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο, τη λειτουργία των κλάδων και τους μηχανισμούς ρύθμισης. Η επιρροή του υπερεθνικού επιπέδου στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών κατέστη ακόμα πιο άμεση την περίοδο της κρίσης χρέους, καθώς σημαντικό μέρος των πολιτικών ιδιωτικοποίησης, αναδιάρθρωσης και απελευθέρωσης διαμορφώθηκε υπό την πίεση των υπερεθνικών (ευρωπαϊκών/ διεθνών) απαιτήσεων και παρεμβάσεων. Βεβαίως παράλληλα με τις πολιτικές διαδικασίες δεν θα πρέπει να παραβλέπεται η εξέλιξη των τεχνολογικών συνθηκών, οι οποίες επηρέασαν ση-

32. Βλ. ενδεικτικά Barzelay (2001), Hood (1991), Lane (2000).

μαντικά τις ασκούμενες πολιτικές και τη φύση των θεσμών στους τομείς κοινής ωφέλειας. Ενδιαφέρον είναι ότι στις συνθήκες της κρίσης το ιδεολογικό πλαίσιο (κρατισμός, φιλελευθερισμός) σαφώς υποχωρεί έναντι των τεχνικών κριτηρίων λειτουργίας των τομέων κοινής ωφέλειας (ανταγωνισμός) και ιδίως μετά το 2010 των δημοσιονομικών αναγκών.

ΣΧΗΜΑ 2

*Δημόσιες πολιτικές & θεσμική ανταπόκριση:
προσδιοριστικοί παράγοντες*



4. Συνέχειες και ασυνέχειες: η αντεστραμμένη εικόνα της μεταρρύθμισης των θεσμών

Η επισκόπηση των πολιτικών και θεσμικών αλλαγών στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας την περίοδο 1950-2016 σκιαγράφησε τα σημεία συνοχής και απόκλισης της πορείας προσαρμογής από την κρατικοποίηση στην ιδιωτικοποίηση. Ο βαθμός συνέχειας ή ασυνέχειας προσδιορίζεται παρακάτω σε πιο συ-

γκεκριμένο πλαίσιο αντιπαράβολής μεταξύ: α) στόχων και αποτελεσμάτων πολιτικής και β) αποστολής και λειτουργίας θεσμών. Από αυτή την αποτίμηση επιβεβαιώνονται κατ' αρχάς ορισμένες γενικές διαπιστώσεις όσον αφορά τις ιδιαιτερότητες και τις αδυναμίες της διαδικασίας σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα.³³ Η απόκλιση του κανονιστικού πλαισίου με τις πρακτικές εκροές των πολιτικών, η χειραγώγηση των θεσμών από το πολιτικοκομματικό σύστημα, η 'έσωστρεφής' λειτουργία και η αδυναμία τους απέναντι σε ισχυρά άτυπα δίκτυα και επιμέρους ομάδες συμφερόντων αποτελούν βασικά χαρακτηριστικά αυτής. Σαφώς στον βαθμό που οι θεσμοί αποτελούν 'καθρέφτη' του πολιτικού συστήματος, η ποιότητα των πολιτικών αναπαράγεται στο επίπεδο οργάνωσης και λειτουργίας των μηχανισμών που καλούνται να τις εφαρμόσουν και να τις (ανα)τροφοδοτήσουν και το αντίστροφο.

Ενδιαφέρουσα διαπίστωση αποτελεί το ότι οι κυβερνήσεις που διαχειρίστηκαν διαχρονικά την πολιτική για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, ανεξάρτητα από την επίσημη ιδεολογία και τις θέσεις που είχαν όσο βρίσκονταν στην αντιπολίτευση, δεν επέφεραν σημαντική ρήξη με τις επιλογές των προηγούμενων κυβερνήσεων. Η αλλαγή ήταν σταδιακή και απέδωσε σε βάθος χρόνου. Απόκλιση από αυτόν τον κανόνα παρατηρείται στα μέσα της δεκαετίας του 1990,³⁴ όπου εντοπίζεται ένα κρίσιμο σημείο αλλαγής πολιτικής,³⁵ και κυρίως από το 2010, όπου η επίδραση της κρίσης της ευρωζώνης επέβαλε πιο άμεσες και μεγαλύτερης κλίμακας αλλαγές. Ωστόσο στα ενδιάμεσα διαστήματα

33. Ενδεικτικά βλ. Παπούλιας (1991), Μακρυδημήτρης (1995), Featherstone (2005), Πελαγίδης (2005), Monastiriotis & Antoniadis (2009), Spanou & Sotiropoulos (2011), Ladi (2012).

34. Και σε επίπεδο προθέσεων-προγραμματισμού στις αρχές της ίδιας δεκαετίας ωστόσο, όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν υπήρξε πρακτική εφαρμογή.

35. Σε αυτή την περίπτωση είναι ενδιαφέρον ότι η αλλαγή πολιτικής δεν ήταν αποτέλεσμα αλλαγής κυβέρνησης, αλλά αλλαγής στην ηγεσία του κυβερνώντος κόμματος και στη σύνθεση της κυβέρνησης.

φαίνεται να διατηρείται ένας σχετικός βαθμός ‘συνέχειας’ ή οριακών προσαρμογών στις εφαρμοζόμενες πολιτικές κρατικοποίησης ή ιδιωτικοποίησης. Στη δεύτερη περίπτωση, όπως ήδη έχει αναφερθεί, σημαντική ήταν η πίεση προσαρμογής των πολιτικών υπό την επίδραση της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού ιδίως στους τομείς των τηλεπικοινωνιών, της ενέργειας και των μεταφορών.

Πεδίο διαφοροποίησης ή ‘ασυνέχειας’ αποτελεί το νομιμοποιητικό πλαίσιο και οι αξιακές αναφορές των πολιτικών για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Τα κοινωνικά και πολιτικά κριτήρια της μεταπολεμικής περιόδου αντικαταστάθηκαν από περισσότερο τεχνικές και οικονομικές έννοιες στα μέσα της δεκαετίας του 1990, ενώ η ρητορεία των μεταρρυθμίσεων την επόμενη δεκαετία μεταστράφηκε στα οφέλη της ανταγωνιστικής αγοράς και πρόσφατα στις δημοσιονομικές ανάγκες. Κατ’ αναλογία του μεταβαλλόμενου περιεχομένου των δημόσιων πολιτικών διαμορφώθηκε η φύση των θεσμών: οι μεταρρυθμίσεις πολιτικού προσανατολισμού της πρώτης περιόδου αναπαρήγαν τα αντίστοιχα χαρακτηριστικά στις ΔΕΚΟ,³⁶ ενώ η ιδιωτικοποίηση συνοδεύτηκε από τη δημιουργία θεσμών οικονομικού και τεχνοκρατικού τύπου, όπως οι ρυθμιστικές αρχές, το ΤΑΙΠΕΔ και η ΕΕΣΥΠ. Ωστόσο σημαντικό διακύβευμα σε όλη την υπό μελέτη περίοδο αποτελούν οι όροι ελέγχου και λογοδοσίας των θεσμών. Προβλήματα τύπου *εντολέα-εντολοδόχου*³⁷ και σχετική ασάφεια στα όρια της ανεξαρτησίας των θεσμών από το πολιτικό σύστημα και από εξωτερικά συμφέροντα εμφανίζονται τόσο στο δημόσιο καθεστώς όσο και στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης, ενώ η δημοκρατική και κοινωνική νομιμοποίηση παραμένει αδύναμη ιδίως στη δεύτερη περίπτωση.

36. Παραδείγματος χάριν ο κρατισμός, η έντονη πολιτικοποίηση και προγράμματα πολιτικής όπως ο ‘εκδημοκρατισμός’ του δημόσιου τομέα και η εισαγωγή θεσμών συμμετοχής και κοινωνικού ελέγχου στις ΔΕΚΟ στο πλαίσιο της ‘κοινωνικοποίησης’ (π.χ. η Αντιπροσωπευτική Συνέλευση Κοινωνικού Ελέγχου).

37. Ενδεικτικά βλ. Majone (1999), Peters (1999): 50-51, Thatcher (2002).

Όσον αφορά τον χαρακτήρα κοινής ωφέλειας και την έννοια του δημόσιου/γενικού συμφέροντος, ενώ παραμένουν ως νομιμοποιητικές αναφορές των εφαρμοζόμενων πολιτικών, πρακτικά ο τρόπος αντίληψης και κατοχύρωσής τους σε θεσμικό επίπεδο αντιστοιχεί σε διαφορετικό πλαίσιο και εργαλεία διασφάλισης αναλόγως της υπαγωγής των δραστηριοτήτων στον δημόσιο ή στον ιδιωτικό τομέα. Αντίστοιχα μεταβάλλεται το κανονιστικό και αξιακό πλαίσιο της δράσης των θεσμών. Ωστόσο και στις δύο περιπτώσεις, όπως ήδη αναλύθηκε, οι υφιστάμενες εγγυήσεις συχνά δεν επαρκούν για τη διασφάλιση αυτών των αξιών στην πράξη. Επιπλέον στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης προκύπτει ζήτημα ευρύτερης ασυμβατότητας των αρχών του δημόσιου συμφέροντος με τους κανόνες λειτουργίας της αγοράς και του ιδιωτικού τομέα.

Υψηλότερος βαθμός και μεγαλύτερη δεκτικότητα αλλαγής των θεσμών παρατηρούνται όταν η πίεση είναι εξωτερική από ό,τι όταν η προσαρμογή επαφίεται στον ίδιο τον θεσμό. Ωστόσο η μεταβολή των τυπικών χαρακτηριστικών δεν οδηγεί κατ' ανάγκη σε αλλαγή νοοτροπίας, ενώ η ισορροπία της συμβολικής και της πρακτικής σημασίας των πολιτικών και των θεσμικών μεταρρυθμίσεων συχνά κλίνει υπέρ της πρώτης διάστασης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αλλαγή της νομικής φύσης και του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ. Παρότι τυπικά αποτελούν ΑΕ με διαφορετικούς βαθμούς αποκρατικοποίησης, εξακολουθούν εν πολλοίς —με λίγες εξαιρέσεις (π.χ. ΟΤΕ)— να λειτουργούν με νοοτροπία κρατικής επιχείρησης, ιδίως όπου το ποσοστό του ελληνικού δημοσίου παραμένει υψηλό (π.χ. ΟΑΣΑ). Παράλληλα το κράτος, πέραν των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιότητα του μετόχου, συνεχίζει να ασκεί έλεγχο στις διοικήσεις.³⁸ Συχνά επίσης παρατηρούνται στοιχεία ιδιότυπης και 'επιλεκτικής' προσαρμογής των θεσμών, ένα μέρος των οποίων μεταρρυθμίζεται, ενώ άλλα τμήματά τους δια-

38. Ενδεικτικός είναι ο βαθμός συγχρονισμού με τις κυβερνητικές αλλαγές της αλλαγής/αντικατάστασης των ΔΣ των επιχειρήσεων, τα μέλη των οποίων τυπικά διορίζονται με θητεία.

τηρούν τα χαρακτηριστικά που αντιστοιχούσαν στο προηγούμενο καθεστώς.³⁹

Τέλος σημαντικό σημείο διαφοροποίησης μεταξύ της θεσμικής συγκρότησης των τομέων κοινής ωφέλειας υπό καθεστώς κρατικοποίησης ή ιδιωτικοποίησης αποτελεί η φύση και η λειτουργία του αντίστοιχου πεδίου πολιτικής. Το ιεραρχικό και συγκεντρωτικό μοντέλο διακυβέρνησης της μεταπολεμικής και μετεμφυλιακής περιόδου προσέλαβε από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 σταδιακά πιο σύνθετο και οριζόντιο χαρακτήρα. Παράλληλα για την υλοποίηση των πολιτικών επιλέχθηκε συχνά η δημιουργία νέων θεσμών⁴⁰ και όχι η χρησιμοποίηση των υφισταμένων, η οποία ενδεχομένως λειτούργησε (και) ως μέσο αποφυγής συγκρούσεων με εδραιωμένα συμφέροντα που είχαν περισσότερο κίνητρα να 'μπλοκάρουν' τις προσπάθειες αλλαγής. Ωστόσο οι νέες δομές, ιδίως οι ρυθμιστικού τύπου, φάνηκε ότι ήταν εν πολλοίς απροετοίμαστες να αντεπεξέλθουν στο έργο που τους ανατέθηκε και σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις μέχρι την ενίσχυσή τους με τους αναγκαίους πόρους.

Εν συνόψει τα χαρακτηριστικά και η λειτουργία του θεσμικού περιβάλλοντος επηρέασαν σε σημαντικό βαθμό την απόδοση των ασκούμενων πολιτικών. Η εκχώρηση λειτουργιών από το κεντρικό κράτος σε αποκεντρωμένες δομές και στην αγορά αντιστοιχεί σε μια σύνθετη εικόνα διακυβέρνησης του πεδίου των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Περαιτέρω δημιουργήθηκε σημαντικό κόστος συντονισμού, ελέγχου και διαδικασιών επιβαρύνοντας και συχνά διογκώνοντας προηγούμενες αδυναμίες του κρατικού μηχανισμού. Η παρατηρούμενη ασάφεια αρμοδιοτήτων, πολιτικής κατεύθυνσης και κατανομής λειτουργιών μετα-

39. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η αντιπαράβολή των υπηρεσιών των ΔΕΚΟ που έρχονται σε επαφή με τους πολίτες (όπου η αλλαγή είναι πιο εμφανής) και των μονάδων οι οποίες διαχειρίζονται τις διοικητικές λειτουργίες και είναι στελεχωμένες με προσωπικό που είχε προσληφθεί προ αποκρατικοποίησης/αναδιοργάνωσης (προσωπικές συνεντεύξεις).

40. Ρυθμιστικές Αρχές, ΤΑΠΕΔ, ΕΕΣΥΠ, Μονάδα Αποκρατικοποιήσεων και Διαχείρισης Κινητών Αξιών (Υπ. Οικονομικών).

ξύ κράτους-ΔΕΚΟ ή κράτους-ΔΕΚΟ-αγοράς αποτελεί κοινό σύμπτωμα όλης της υπό μελέτης περιόδου. Ωστόσο στην κρατικοποίηση ενδιαφέρουν κυρίως τα όρια αυτονομίας-ελέγχου μεταξύ των ΔΕΚΟ και του πολιτικού συστήματος, ενώ στην ιδιωτικοποίηση η πιο σύνθετη σχέση μεταξύ του κράτους και της αγοράς και σε δεύτερο επίπεδο των εσωτερικών μηχανισμών και ιεραρχιών του συστήματος ρύθμισης, λειτουργίας και ελέγχου των κλάδων και των επιχειρήσεων.

Συμπεράσματα

Η ανάλυση που προηγήθηκε επιχείρησε να αναδείξει τα στοιχεία της αλληλεπίδρασης μεταξύ της πολιτικής και των θεσμών στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας την περίοδο 1950-2016. Κεντρικό άξονα αναφοράς αποτέλεσε η πορεία μετάβασης από την κρατικοποίηση στην ιδιωτικοποίηση. Η διαδικασία μεταρρύθμισης του μεταπολεμικού μοντέλου των κρατικών μονοπωλίων χαρακτηρίζεται από διακριτές φάσεις και σημεία αλλαγής, ενώ το μείγμα πολιτικής που προσδιόρισε το σημερινό υπόδειγμα αποτελεί σύνθεση επιμέρους προγραμμάτων και πολιτικών: εκσυγχρονισμός, μετοχοποίηση, αποκρατικοποίηση, αναδιάρθρωση, απελευθέρωση, επαναρρύθμιση, εξευρωπαϊσμός.

Σε νεο-θεσμικούς όρους τα κρίσιμα σημεία αλλαγής του κυρίαρχου υποδείγματος εντοπίζονται στα μέσα της δεκαετίας του 1990 και στα τέλη του 2009 κυρίως συνεπεία πιέσεων προσαρμογής σε εξωτερικές δεσμεύσεις, σε συνδυασμό με τις διεθνείς και τεχνολογικές εξελίξεις. Η μετατόπιση των δημόσιων πολιτικών για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στο συνεχές κρατικοποίηση-ιδιωτικοποίηση ήταν σταδιακή και επέφερε αντίστοιχες προσαρμογές στο επίπεδο των θεσμικών μηχανισμών και λειτουργιών, οι οποίες επηρέασαν με τη σειρά τους τις πολιτικές αποφάσεις. Σημαντικό εύρημα αποτελεί η αντανάκλαση των αδυναμιών της διαδικασίας σχεδιασμού και υλοποίησης των πολιτικών στην ποιότητα των θεσμών και αντίστροφα. Οι εν λόγω αδυναμίες αποδόθηκαν ως 'ασυνέχειες' και εξειδικεύτηκαν με

άζονα τις αποκλίσεις μεταξύ κανονιστικών προδιαγραφών και πρακτικής εφαρμογής (θεσμική ενσωμάτωση) των πολιτικών και τον βαθμό ικανοποίησης της συνθήκης του δημόσιου συμφέροντος από τη λειτουργία των θεσμών.

Οι ερμηνευτικοί παράγοντες αναζητήθηκαν κατ' αρχήν στις αναλυτικές προσεγγίσεις της νεοθεσμικής θεωρίας. Οι χρόνιες δομικές και λειτουργικές αδυναμίες του πολιτικού και διοικητικού μηχανισμού (ιστορική προσέγγιση), η τάση οικειοποίησης των θεσμών για την εξυπηρέτηση ιδιωφελών επιδιώξεων (ορθολογική προσέγγιση) και η επίδραση των στοιχείων της κουλτούρας και της νοοτροπίας (κοινωνιολογική προσέγγιση) συνθέτουν το γενικό περίγραμμα. Οι εν λόγω τάσεις πλαισιώνονται από ορισμένες ιδιαιτερότητες της ελληνικής περίπτωσης, οι οποίες συχνά προσλαμβάνουν μόνιμο χαρακτήρα στρεβλώσεων στη λειτουργία των θεσμών τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα και εν μέρει συνδέονται με τις παραδοχές της θεωρίας της δημόσιας επιλογής.

Με κριτήριο τον τύπο και το περιεχόμενο των ασκούμενων πολιτικών κεντρικό σημείο διερεύνησης αποτέλεσε η φύση και ο βαθμός της θεσμικής ανταπόκρισης στον μεταβαλλόμενο ρόλο του κράτους. Τόσο στο δημόσιο καθεστώς όσο και στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης υπήρξαν σημαντικά κενά στον τρόπο ενσωμάτωσης των πολιτικών στις θεσμικές διαδικασίες. Η αδυναμία αυτή εκφράστηκε πρωτίστως ως ελλιπής ανταπόκριση των μηχανισμών παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στην αποστολή εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Ανεξαρτήτως των επιμέρους εκδηλώσεων οι ανεπάρκειες που επισημάνθηκαν αναπαράγουν εν πολλοίς τη σχέση μεταξύ του τυπικού και του άτυπου επιπέδου λειτουργίας των πολιτικών και των θεσμών. Συναφώς η τάση επικράτησης επιμέρους συμφερόντων έναντι του δημόσιου συμφέροντος εμφανίζεται ως σταθερή ανταγωνιστική παράμετρος στην εξυπηρέτηση της (τυπικά προδιαγεγραμμένης) αποστολής και στη λειτουργία των θεσμών.

Η διαχρονικότητα αυτών των φαινομένων αντιστοιχεί σε διαφορετικό ερμηνευτικό πλαίσιο αναλόγως του τύπου και της φύσης των θεσμών του κράτους και της αγοράς. Εν προκειμένω

η μετατόπιση από θεσμούς πολιτικοδιοικητικού χαρακτήρα της μεταπολεμικής περιόδου (κρατικοποίηση) σε θεσμούς ρυθμιστικού και οικονομικού τύπου της τελευταίας εικοσαετίας (ιδιωτικοποίηση) συνοδεύτηκε μεν από την άμβλυνση ορισμένων παθογενειών, κυρίως όσον αφορά την πολιτικοποίηση-κομματικοποίηση των θεσμών, παράλληλα όμως όξυνε χρόνιες διοικητικές και δημιουργήσε νέες ρυθμιστικές αδυναμίες. Ως αποτέλεσμα οδήγησε στην εμφάνιση διαφορετικών κινδύνων για το δημόσιο συμφέρον από την πλευρά της αγοράς.

Εν κατακλείδι η διερεύνηση της πορείας αλλαγής της πολιτικής για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας από τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι σήμερα ανέδειξε ευρύτερα διακυβεύματα κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής φύσης, τα οποία ενσωματώνονται και αναπαράγονται στο επίπεδο των θεσμικών λειτουργιών. Ενδιαφέρον εύρημα αποτέλεσε το ότι η σχέση πολιτικής και θεσμών εμφανίζει σταθερές παθογένειες ανεξάρτητα από το ειδικότερο περιεχόμενο των ασκούμενων πολιτικών. Ωστόσο οι αδυναμίες εμφανίζονται περισσότερο σύνθετες στις συνθήκες της ιδιωτικοποίησης, καθώς οι τεχνικές και ουσιαστικές ανεπάρκειες των (πολιτικών-διοικητικών) θεσμών παρέμβασης του κράτους επανέρχονται με μεγαλύτερη ένταση υπό την πίεση της συνύπαρξης ή υποκατάστασής τους από τους θεσμούς της αγοράς. Ως εκ τούτου, παρότι τα ιστορικά και πρακτικά όρια του μεταπολεμικού μοντέλου έχουν αδιαμφισβήτητα εξαντληθεί, η μεταρρύθμισή του μέσω των πολιτικών ιδιωτικοποίησης μέχρι στιγμής φαίνεται να μην έχει διασφαλίσει επαρκώς τα θεσμικά ζητούμενα που θα συγκροτούσαν θετικές 'συνέχειες' στη λειτουργία του κράτους και της αγοράς για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Αλεξόπουλος, Α., Θεοδοσιάδη, Α., & Πασιόπουλος, Γ. (2009). 'Οι Αρχές Οικονομικής Ρύθμισης στην Ελλάδα ως αντίδοτα στη διαφθορά: Επιτροπή Ανταγωνισμού, η Ρυθμιστική Αρχή

- Ενέργειας και η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών & Ταχυδρομείων', στο Α. Μακρυδημήτρης, Λ. Μαρούδας & Μ.Η. Πραβίτα (επιμ.), *Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: 'Νέα Δημόσια Διοίκηση', εταιρική κοινωνική ευθύνη & κοινωνία των πολιτών*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Bartle, I. (2005). *Globalization and EU policy making, The neo-liberal transformation of telecommunications and electricity*. Manchester-NY: Manchester University Press.
- Bauby, P. (2002). 'L'Europe des services publics: entre liberalisation, modernisation, regulation, evaluation', *Politiques et Management Public*, 20 (1): 15-30.
- Buchanan, J.M. & Tollison R.D. (eds) (1972). *Theory of public choice. Political applications of economics*. U.S.A.: The University of Michigan.
- Butler S.M. (ed.) (1985). *The privatization option: A strategy to shrink the size of government*. Washington, DC: Heritage Foundation.
- Capoccia, G. (2015). 'Critical junctures and institutional change', in Mahoney, J. & Thelen, K. (eds), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CEEP-CIRIEC (2000). *Les services d'intérêt économique général en Europe. Régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques*. Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique general.www.ciriec.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2015/12/CEEP_Synthese-fr.pdf.
- Chevallier, J. (2005). *Le Service Public*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Γιαννίτσας, Τ. (1994). 'Η προβληματική της ιδιωτικοποίησης και οι σχέσεις κράτους-αγοράς ως έκφραση πολιτικών και κοινωνικών ανακατατάξεων', στο Τ. Γιαννίτσας (επιμ.), *Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα*. Αθήνα: Παρατηρητής.
- Clifton, J., Lanthier, P. & Schröter, H. (2012). *The Economic and Social Regulation of Public Utilities: An International History*. Routledge.

- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). 'Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making', *Governance*, 13 (1): 5-24.
- Downs, A. (1998). *Political theory and public choice*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- European Commission (2001). *Services of General Interest in Europe*. C17/15, 19.01, Brussels.
- European Commission (2004). *White Paper on Services of General Interest*. COM 374, Brussels.
- Evans, M. (2009). 'Policy transfer in critical perspective', *Policy Studies*, 30(3): 243-268.
- Featherstone, K. (ed.) (2005). 'The Challenge of Modernization: Politics and Policy in Greece', *West European Politics*, special issue, 28 (2).
- Florio, M. (2004). *The great divestiture: evaluating the welfare impact of the British privatizations 1979-1997*. Cambridge and London: MIT Press.
- Florio, M. (2013). *Network Industries and Social Welfare: The experiment that reshuffled European utilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Georgakopoulos, T., Prodromidis, K. & Loizides, J. (1987). 'Public enterprises in Greece', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 58 (4): 351-367.
- Hall, P. (1993). 'Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy making in Britain', *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.
- Hall, P. & Taylor, R.C. (1996). 'Political Science and the Three New Institutionalisms', MPIFG discussion paper 96/6, Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Héritier, A. (2001). 'Market integration and social cohesion: The politics of public services in European regulation', *Journal of European Public Policy*, 8(5): 825-852.
- Hood, C. (1991). 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- Humphreys, P. & Padgett, S. (2006). 'Globalization, the European Union, and Domestic Governance in Telecoms and Electricity', *Governance*, 19: 383-406.
- International Energy Agency (2011). *Energy Policies of IEA Countries. Greece 2011 Review*. Paris: OECD/IEA.

- Jepperson, R. (1991). 'Institutions, institutional effects and institutionalization', in Powell, W. & DiMaggio, P.J. (eds). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Καζάκος, Π. (2001). *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά. Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944-2000*. Αθήνα: Πατάκης.
- Κανελλόπουλος, Α. (1984). *Δημόσιες Επιχειρήσεις. Μια πραγματικότητα σκεπασμένη με άγνοια, σύγχυση και αφορισμούς*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καραμανώφ, Μ. (2010). *Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων. Βιώσιμο κράτος και δημόσια κτήση*. Αθήνα: Κυριακίδης.
- Κραβαρίτης, Α. (2004). *Στη ΔΕΗ κάποτε*. Αθήνα: ιδιωτική έκδοση.
- Ladi, S. (2012). 'The Eurozone Crisis and Austerity Politics: A Trigger for Administrative Reform in Greece?', GreeSE Paper No 57, Hellenic Observatory, LSE.
- Λαμπροπούλου, Μ. (2014). *Μετασχηματισμοί του Δημόσιου Τομέα: ιδιωτικοποίηση, κοινή ωφέλεια και πολίτες. Αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή. Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ*.
- Λαμπροπούλου, Μ. (2017). *Δημόσιες πολιτικές, κοινή ωφέλεια και πολίτες: Η περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Lane, J-E. (2000). *New public management*. London: Routledge.
- Lindblom, C.E. (1979). 'Still Muddling, Not Yet Through', *Public Administration Review*, 39 (4): 517-526.
- Lodge, M., 2008. 'Regulation, the regulatory state and European politics', *West European Politics*, 31 (1-2): 280-301.
- Lowi, Th. (1972). 'Four systems of policy, politics and choice', *Public Administration Review*, 32 (4): 298-310.
- Mahoney, J. (2000). 'Path dependence in historical sociology', *Theory and Society* 28(4): 507-548.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). 'A theory of gradual institutional change', in Mahoney, J. and Thelen, K. (eds). *Explaining institutional change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Majone, G. (1999). 'The Regulatory State and its legitimacy problems', *West European Politics*, 22 (1): 1-24.

- Μακρυδημήτρης, Α. (επιμ.) (1995). *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- March, J.G. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- March, J. & Olsen, J. (2005). ‘Elaborating the “New Institutionalism”’. Arena Centre for European Studies Working Paper No. 11, University of Oslo, Oslo.
- Mayntz, R. (1998). ‘New Challenges to Governance Theory’, European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC, No. 98/50.
- Μενγκ Παπαντώνη, Μ. (2013). *Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ταχυδρομικές υπηρεσίες, ενέργεια και δημόσιες επιβατικές μεταφορές*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Mitsopoulos, M. & Pelagidis, Th. (2009). ‘Vikings in Greece: Kleptocratic Interest Groups in a Closed, Rent-Seeking Economy’, *Cato Journal*, 29 (2): 389-406.
- Monastiriotes, V. & Antoniadis, A. (2009). ‘Reform That! Greece’s Failing Reform Technology: Beyond “Vested Interests” and “Political Exchange”’, The Hellenic Observatory, LSE, London.
- Mueller, D.C. (1997). *Perspectives on Public Choice. A Handbook*, US: Cambridge University Press.
- Mueller, D.C. (2003). *Public Choice III*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Muller, P. & Surel, Yv. (1998). *L’analyse des politiques publiques*, Paris: Montchrestien.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ølykke, G.S. & Møllgaard, P. (2016). ‘What is a service of general economic interest?’, *European Journal of Law and Economics*, 41 (1): 205-241.
- Pagoulatos, G. (2003). *Greece’s New Political Economy: State, Finance and Growth from Postwar to EMU*. Oxford St. Antony’s Series, Palgrave Macmillan.
- Pagoulatos, G. (2005). ‘The Politics of Privatisation: Redrawing the Public-Private Boundary’, *West European Politics*, 28 (2): 358-380.

- Παπούλιας, Δ.Β. (1991). *Ο Δημόσιος Τομέας σε κρίση*. Αθήνα: Γνώση.
- Παπούλιας, Δ. (1994). 'Κοινωνικοποίηση: θεσμοί συμμετοχής στις Δημόσιες Επιχειρήσεις', στο Τ. Γιαννίτσης (επιμ.), *Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα*. Αθήνα: Παρατηρητής.
- Παπούλιας, Δ.Β. (2007). *Χρυσάφι είναι το Δημόσιο. Πητορεία και πραγματικότητα των μεταρρυθμίσεων*. Αθήνα: Εστία.
- Papoulias, D.B. & Lioukas, S.K. (1995). 'Participation in the management of public enterprises: experience from Greek utilities', *Annals of Public and Cooperative Economics*, 66: 174-189.
- Πασσάς, Α. (2012). *Η Εθνική Δημόσια Διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Πελαγίδης, Θ. (επιμ.) (2005). *Η εμπλοκή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια αποτίμηση του εκσυνγχρονισμού*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London-New York: Continuum.
- Peters, G. & Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the State*. Hong Kong: Macmillan.
- Pierson, P. (2000). 'Increasing returns, path dependence, and the study of politics', *The American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Powell, W.W. (2007). 'The New Institutionalism', *International Encyclopedia of Organization Studies*, Thousand Oaks, Ca.: Sage Publishers.
- Powell, W. & DiMaggio, P.J. (eds) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rhodes, R.A.W. (2006). 'Policy Network Analysis', in Moran, M., Rein, M. & Goodin, R.E. (eds). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Samatas, M. (1986). *Greek Bureaucratism: A system of sociopolitical control*, Ph.D. dissertation. New York: New School for Social Research.
- Savas, E.S. (1987). *Privatisation: The Key to Better Government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Shepsle, K.A. & Bonchek, M. (1997). *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. New York/London: W.W. Norton & Company.

- Sotiropoulos, D. (2004). 'Two faces of politicization of the civil service: The case of contemporary Greece', in Peters G. & Pierre J. (eds). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge.
- Sotiropoulos, D.A. (2012). 'A Democracy under Stress. Greece since 2010', *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1): 27-49.
- Spanou, C. (2001). '(Re)shaping the politics-administration nexus in Greece: The decline of a symbiotic relationship', in Peters, B.G. & Pierre J. (eds). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London and New York: Routledge.
- Spanou, C. & Sotiropoulos, D. (2011). 'The Odyssey of Administrative Reforms in Greece, 1981-2009: A Tale of Two Reform Paths', *Public Administration*, 89 (3): 723-737.
- Steinmo, S. (2001a). 'Institutionalism', in Polsby, N. (ed.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. London: Elsevier Science.
- Steinmo, S. (2001b). 'The new Institutionalism', in Clark, B. & Foweraker, J. (eds). *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routledge.
- Stoffaës, Ch. (1995). *Services Publics, Question d'Avenir*. Paris: Odile Jacob.
- Thatcher, M. (2002). 'Delegation to independent regulatory agencies: pressures, functions and contextual mediation', *West European Politics*, 25 (1): 125-147.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). 'Historical Institutionalism in Comparative Politics', in Thelen, K., Steinmo, S. & Longstreth, F. (eds). *Structuring Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Τσακατίκα, Μ. (2004). 'Η Αχίλλειος Πτέρνα των νεο-θεσμικών προσεγγίσεων: Πώς αλλάζουν οι πολιτικοί θεσμοί', *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 13: 135-166.
- Tsoukas, H. & Papoulias, D.B. (2004). 'Managing third-order change: The case of the Public Power Corporation in Greece', *Long Range Planning*, 38: 79-95.
- Wehlander, C. (2016). *Services of General Economic Interest as a Constitutional Concept of EU Law*. T.M.C. ASSER PRESS-Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

- Weingast, B.R. (1996). ‘Political Institutions: Rational Choice Perspectives’, in Goodin R. & Klingemann, H.D. (eds.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Χαραλάμπης, Δ. (2012). ‘Κράτος, δημόσια διοίκηση και οικονομία της αγοράς στην Ελλάδα. Το ελληνικό παράδοξο: κοινωνικό συμβόλαιο versus “πελατειακό συμβόλαιο”’, στο *Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση*, Πρακτικά Συνεδρίου ΕΚΔΔ/ΕΝΑ, Αθήνα, 09.12.2011.

ABSTRACT

Manto Lampropoulou

State and public utilities: Public policies and institutional adjustments, 1950-2016

This paper aims at exploring the process of policy reform in the field of public utilities (network industries) in Greece and the subsequent institutional adjustments from 1950 to 2016. Utilities policy paradigms correspond to distinct historical phases and different organizational patterns of state and market institutions. As the post-war state monopolies tend to shift to a new paradigm that is characterized by greater involvement of the private sector, nationalization policies have been gradually replaced by privatization and liberalization ones. The central hypothesis suggests that these changes have not been linear and coherent, but they have been characterized by notable discontinuities and gaps that are reflected in the features and the nature of institutions in the utilities sector. With the aim of investigating and explaining the interplay between policy change and institutional adjustments, a critical issue is the way by which utilities policies have been institutionalized and embedded in the operation of institutions and, conversely, the impact of institutions on the process of policy formation and implementation.