

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ
ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΑΙ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

ΠΜΣ «ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ»



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ**

**Ημιδημόσια αγαθά και εξωτερικότητες. Η εμπειρία της ιδιωτικοποίησης
των υπηρεσιών ύδρευσης.**

«Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία»

Καρανάσιου Αλεξάνδρα (Α.Μ.: M010316001)

Βόλος, Ιούνιος 2019

Δήλωση

Βεβαιώνω ότι η παρούσα εργασία είναι δική μου, δεν έχει συγγραφεί από άλλο πρόσωπο με ή χωρίς αμοιβή, δεν έχει αντιγραφεί από δημοσιευμένη ή αδημοσίευτη εργασία άλλου και δεν έχει προηγουμένως υποβληθεί για βαθμολόγηση στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας ή αλλού. Βεβαιώνω ότι είμαι εν γνώσει των κανόνων περί λογοκλοπής του ΤΜΧΠΠΑ και ότι στο πλαίσιο αυτού έχουν τηρηθεί όλοι οι κανόνες κατά την ακαδημαϊκή δεοντολογία, σχετικά με αναφορές, βιβλιογραφία, κ.λπ., τόσο από έντυπες όσο και από ηλεκτρονικές πηγές. Σε περίπτωση λογοκλοπής αποδέχομαι όλες ανεξαιρέτως τις ποινές που προβλέπουν οι εκάστοτε Κανονισμοί του ΠΘ ή και του ΤΜΧΠΠΑ.

Ημερομηνία: 7 Ιουνίου 2019

Ονοματεπώνυμο: Αλεξάνδρα Καρανάσιου

Υπογραφή:

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα της μεταπτυχιακής εργασίας μου, κ.Καλλιώρα Δημήτρη, Αναπληρωτή Καθηγητή Οικονομικής & Περιφερειακής Ανάπτυξης, για την πολύτιμη βοήθεια και την αμέριστη συμπαράσταση για την εκπόνηση της παρούσης εργασίας. Επίσης, είμαι ευγνώμων σε όλους τους καθηγητές του τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας για τις γνώσεις που μου προσέφεραν σε όλη τη διάρκεια της φοίτησής μου. Τέλος, ευχαριστώ την οικογένειά μου, για την υπομονή, την κατανόηση και την στήριξή τους καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της προσπάθειας.

Στην κορούλα μου

Βαλένα

Σύντομη Περίληψη

Η παραγωγή των ημιδημόσιων αγαθών συνεπάγεται θετικές ή αρνητικές εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις (εξωτερικότητες). Και στις δυο περιπτώσεις όπου η παρουσία αγαθών στην παραγωγή ή στην κατανάλωσή τους επιφέρει είτε θετικές είτε αρνητικές εξωτερικές οικονομίες, η λειτουργία του ιδιωτικού τομέα δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά εξασφαλίζοντας άριστη κατανομή των πόρων. Η αποκατάσταση των ισορροπιών στην τιμολογιακή και επενδυτική πολιτική των ολιγοπωλίων και μονοπωλίων, μπορεί και πάλι να επέλθει με κρατική παρέμβαση και με την ίδρυση δημοσίων κοινωφελών επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ). Η αμφισβήτηση της σκοπιμότητας ύπαρξης των ΔΕΚΟ από πολλούς οικονομολόγους, στους διάφορους κλάδους της οικονομίας, αποτέλεσε τη βάση για την εφαρμογή προγραμμάτων απελευθέρωσης και ιδιωτικοποίησης σχεδόν σε όλες τις χώρες από την δεκαετία του '70. Το ζήτημα της διαχείρισης του νερού όμως είναι ιδιαίτερα περίπλοκο, καθώς το νερό αποτελεί ζωτική ανθρώπινη ανάγκη και ανθρώπινο δικαίωμα και ανεξάρτητα από το είδος της ιδιοκτησίας του, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η καθολική και μέσα σε λογικά οικονομικά πλαίσια πρόσβαση σε αυτό.

Λέξεις-κλειδιά : νερό, ημιδημόσια αγαθά, εξωτερικότητες, ιδιωτικοποίηση, δημόσιες επιχειρήσεις, επαναδημοτικοποίηση

Abstract

The production of semi-public goods implies positive or negative external social effects (externalities). In both cases, where the presence of goods in their production or consumption results in either positive or negative externalities, the operation of the private sector cannot function effectively by ensuring an optimal allocation of the resources. The restoration of balance in the pricing and investment policy of oligopolies and monopolies can occur through government intervention and the establishment of public services and organizations. Since the 1970s, in almost all countries the controversy of the existence of the public organizations, by many economists in the various sectors of the economy, has been the groundwork for the implementation of liberalization and privatization programs. However, the issue of water management is very complex, as water is a vital human need and human right and regardless of the type of ownership the access to it needs to be ensured within a universal and a reasonable economic framework.

Key words: water, semi-private goods, externalities, privatization, public services, remunicipalization

Πίνακας περιεχομένων

Δήλωση	i
Ευχαριστίες	ii
Σύντομη Περίληψη	iii
Abstract	iii
Πίνακας περιεχομένων	iv
Κατάλογος Γραφικών Παραστάσεων	vii
Κατάλογος Ακρωνυμίων και Συντομογραφιών	viii
Κεφάλαιο 1ο : Εισαγωγή	1
Κεφάλαιο 2ο : Ημιδημόσια Αγαθά και Εξωτερικότητες	5
2.1 Εισαγωγή	5
2.2 Έννοιες και χαρακτηριστικά ημιδημόσιων αγαθών	5
2.2.1 Ημιδημόσια Αγαθά	5
2.2.2 Αμιγώς Δημόσια αγαθά	6
2.2.3 Ιδιωτικά αγαθά	6
2.3 Χαρακτηριστικά ημιδημόσιων αγαθών	7
2.3.1 Ιδιότητες των δημόσιων αγαθών	7
2.3.2 Ιδιότητες ιδιωτικών αγαθών	8
2.3.3 Ιδιότητες ημιδημόσιων αγαθών	9
2.4 Η Έννοια των εξωτερικών οικονομιών	10
2.5 Διακρίσεις των εξωτερικών οικονομιών	11
2.5.1 Εξωτερικές οικονομίες με βάση την προέλευση των εξωτερικών οικονομιών	11
2.5.1.1 Εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση	12
2.5.1.2 Εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή	12
2.5.1.3 Μεικτές εξωτερικές επιδράσεις	13
2.5.2 Εξωτερικές οικονομίες με βάση τη γεωγραφική τους κάλυψη	14

2.5.3 Εξωτερικές οικονομίες με βάση την κατεύθυνσή τους	14
2.6 Μέθοδοι αντιμετώπισης των εξωτερικότητων	14
Κεφάλαιο 3ο : Δημόσιες Επιχειρήσεις	17
3.1 Εισαγωγή.....	17
3.2 Παραγωγή αγαθών από τους δημόσιους οργανισμούς	18
3.3 Η οργάνωση των δημόσιων επιχειρήσεων	19
3.3.1 Κατηγορίες δημόσιων επιχειρήσεων και οργανωτικά σχήματα.....	19
3.3.2 Λόγοι ανάληψης επιχειρηματικής δραστηριότητας από το δημόσιο.....	21
α) Ανάπτυξη δραστηριοτήτων σε κλάδους με συνθήκες φθίνοντος κόστους.	21
β) Πρόκληση εξωτερικών οικονομιών	22
γ) Ανάπτυξη δραστηριότητας σε τομείς μη ελκυστικούς για ιδιώτες.....	22
δ) Αύξηση ανταγωνισμού για επίτευξη μείωσης τιμών.....	23
ε) Είσπραξη εσόδων του κράτους.....	23
3.3.3 Στόχοι των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ)	23
3.3.4 Τιμολογιακή πολιτική των δημόσιων επιχειρήσεων	25
3.3.5 Μέθοδοι κάλυψης των ζημιών.....	26
3.3.5.1 Έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού	26
3.3.5.2 Διαφοροποίηση τιμών.....	26
3.3.5.3 Εφαρμογή διπλής τιμολόγησης ή πολλαπλού τιμολογίου	27
3.4 Δημόσια / Κοινωφελής Επιχείρηση.....	27
3.4.1 Δημόσιες Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ).....	27
3.4.2 Τιμολογιακή πολιτική Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας.....	29
3.4.3 Προβλήματα και απόδοση των ΔΕΚΟ	30
Κεφάλαιο 4ο : Ιδιωτικοποίηση	33
4.1 Εισαγωγή	33
4.2 Έννοια και Μορφές Ιδιωτικοποίησης.....	34
4.3 Στόχοι Ιδιωτικοποίησης.....	35

4.4 Αίτια Ιδιωτικοποίησης	38
4.5 Πλεονεκτήματα και Μειονεκτήματα των Ιδιωτικοποιήσεων	39
4.6 Προϋποθέσεις για αποτελεσματική εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης.....	42
4.7 Ιδιωτικοποίηση των Υπηρεσιών Κοινή Ωφέλεια.....	43
4.7.1 Η παγκόσμια τάση	43
4.7.2 Η ιδιωτικοποίηση στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας	45
4.7.3 Η τάση στο εγχώριο πλαίσιο.....	48
Κεφάλαιο 5ο : Ιδιωτικοποίηση και Επαναδημοτικοποίηση της Ύδρευσης	51
5.1 Εισαγωγή	51
5.2 Εμπειρικές Μελέτες Ιδιωτικοποίησης – Επισκόπηση - Επιπτώσεις σε οικονομικό, κοινωνικό και ποιοτικό επίπεδο.....	52
5.3 Αποτελέσματα ιδιωτικοποίησης στη σύγχρονη εποχή	57
5.4 Η τάση της επαναδημοτικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων ύδρευσης.....	61
5.5 Λόγοι επαναδημοτικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων ύδρευσης και οφέλη	62
5.6 Οφέλη της επαναδημοτικοποίησης στις συνθήκες εργασίας.....	63
Κεφάλαιο 6ο : Η «αξία» του νερού	66
6.1 Εισαγωγή	66
6.2 Το νερό ως οικονομικό αγαθό	67
6.3 Η κοστολόγηση του νερού.....	68
6.4 Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων ύδρευσης.....	69
6.5 Πώς μπορεί να εξελιχθεί η ιδιωτικοποίηση	74
Κεφάλαιο 7ο : Σύνοψη και Συμπεράσματα	76
7.1 Συμπεράσματα και συστάσεις	76
Βιβλιογραφία	82

Κατάλογος Γραφικών Παραστάσεων

Σχήμα 1.1 Διάκριση των αγαθών με βάση την προέλευση των εξωτερικών οικονομιών

Σχήμα 4.1 Στρατηγικοί Στόχοι Ιδιωτικοποίησης

Κατάλογος Ακρωνυμίων και Συντομογραφιών

AoW	- Alliance of Public Water Associations
CEEP	- Centre of Employers and Enterprises providing Public services
ΑΕ	- Ανώνυμη Εταιρεία
ΔΕΗ	- Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΚΟ	- Δημόσια κοινωφελής επιχείρηση και οργανισμός
ΔΕΥΑ	- Δημόσια Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης
ΔΝΤ	- Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΤΚ	- Δείκτης Τιμών Καταναλωτή
ΕΕ	- Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΥ	- Ελληνική Εταιρεία Υδάτων
ΕΛΠΕ	- ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ
ΕΛΤΑ	- Ελληνικά Ταχυδρομεία-
ΕΡΤ	- Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση
ΕΥΑΘ	- Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης
ΕΥΔΑΠ	- Εταιρεία Ύδρευσης και Αποχέτευσης Πρωτεύουσας
ΗΠΑ	- Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΝΠΔΔ	- Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	- Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΗΕ	- Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΝΕ	- Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	- Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΣΕ	- Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος
ΟΤΑ	- Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης
PSP	- Private Sector Participation
ΣΔΙΤ	- Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΛΕΕ	- Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
TNI	- Transnational Institute
ΥΚΩ	- Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας

Κεφάλαιο 1ο : Εισαγωγή

Ένα από τα σημαντικότερα πεδία έρευνας στις αναπτυγμένες και τις αναπτυσσόμενες χώρες αποτελεί η διαχείριση των δικτύων ύδρευσης αστικών περιοχών. Η διαχείριση του νερού όμως είναι πολυσύνθετη και θεωρείται σημαντική γιατί επηρεάζει το σύνολο του πληθυσμού, καθώς το νερό είναι ένας φυσικός πόρος, όπου συνυπάρχουν διαφορετικοί, και συχνά, αλληλοσυγκρουόμενοι τομείς, όπως η ύδρευση, η άρδευση και η βιομηχανική χρήση. Τις τελευταίες δεκαετίες πολλοί ερευνητές διεθνώς, για λόγους όπως, οι ποιοτικές προδιαγραφές, τα υψηλά κόστη υδροληψίας, μεταφοράς, επεξεργασίας και διανομής νερού καθώς και η κλιματική αλλαγή που επηρεάζει άμεσα τους υδάτινους πόρους, έχουν εστιάσει τις έρευνές τους στην ορθολογική διαχείριση των δικτύων ύδρευσης. Μια διαχείριση που να συνδυάζει τόσο την κοινωνική ισότητα, όσο και την οικονομική ανταποδοτικότητα.

Το μοντέλο της δημόσιας διαχείρισης στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, βρέθηκε στο επίκεντρο έντονης κριτικής, ενώ παράλληλα εντεινόνταν οι πιέσεις για τη μεταρρύθμισή του. Βασικό επιχείρημα για ιδιωτικοποίηση αποτέλεσε ο στόχος βελτίωσης της αποδοτικότητας των κλάδων και των επιχειρήσεων, η αύξηση της παραγωγικότητας, η μείωση του κόστους, η ποιοτική αναβάθμιση των υπηρεσιών, η καινοτομία στην τεχνολογία παραγωγής, κ.λπ. Τα επιχειρήματα αναφερόταν κυρίως στα αναμενόμενα οφέλη για τους καταναλωτές, σχετικά με τους όρους βελτίωσης των όρων παροχής, των τιμών και της ποιότητας των υπηρεσιών. Ως ένα εξαιρετικά ισχυρό κίνητρο υπέρ της αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ και κατ'επέκταση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, αποτέλεσαν και οι δημοσιονομικές πιέσεις και οι ανάγκες χρηματοδότησης των κυβερνήσεων με σκοπό τη μείωση του χρέους και των ελλειμμάτων.

Το 1992, στο Διεθνές Συνέδριο Νερού του Δουβλίνου καθορίστηκαν οι τέσσερις αρχές για το νερό και αναγνώρισαν για πρώτη φορά «το νερό ως οικονομικό αγαθό». Εξαιτίας της φύσης του ως βασικής ανθρώπινης ανάγκης, ο τομέας του νερού έγινε αντικείμενο έντονων αντιπαραθέσεων, καθώς υπήρξαν φόβοι για αυξήσεις στα τιμολόγια, ανησυχίες για τη δημόσια υγεία ή για περιβαλλοντικές επιπλοκές αλλά και λόγω του ότι το νερό δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως αγαθό παραγωγής κέρδους.

Ωστόσο, το νερό εξαιτίας των θετικών εξωτερικοτήτων και του ότι θεωρείται ένα ημιδημόσιο κοινωνικό αγαθό, είναι εξαιρετικά δύσκολο να κατηγοριοποιηθεί με τις δυο

διαστάσεις του, την κοινωνική και την οικονομική να έρχονται σε αντίθεση. Υπερτονίζοντας την κοινωνική του διάσταση, το νερό είναι μεν προσιτό ακόμα και στα φτωχότερα τμήματα της κοινωνίας, παρόλα αυτά, η παροχή του γίνεται μέσω επιδοτούμενων τιμών ή και εντελώς δωρεάν με το οικονομικό βάρος να το επωμίζεται η ίδια η κοινωνία αλλά και με κίνδυνο την κατασπατάληση του πόρου. Από την άλλη πλευρά, δίνοντας έμφαση στην οικονομική διάσταση του νερού οι τιμές ορίζονται από τους κανόνες της αγοράς, με αποτέλεσμα όσοι δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να προμηθευτούν καθαρό νερό, να επωμίζονται τις συνέπειες της έλλειψής του.

Η ιδιωτικοποίηση της ύδρευσης είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο που εγείρει ποικίλα ζητήματα, όπως το εάν και πώς θα πρέπει να εφαρμοστεί η οικονομική ρύθμιση στους ιδιωτικούς παρόχους υπηρεσιών. Το 2010, η μεγαλύτερη έρευνα των Bel, Fageda και Mildred, γύρω από τις περιπτώσεις ιδιωτικοποιήσεων, απέδειξε ότι δεν υπάρχουν ούτε οικονομικά οφέλη από τις ιδιωτικοποιήσεις των εταιρειών ύδρευσης. Αντιθέτως, το κύμα των ιδιωτικοποιήσεων της δεκαετίας του 1990 έχει εκπνεύσει προ πολλού και η τάση επικράτησης του ιδιωτικού τομέα στον τομέα της ύδρευσης έχει ήδη αντιστραφεί. Οι αρνητικές εμπειρίες από την ιδιωτικοποίηση του νερού έκαναν πολλές δημοτικές αρχές στην Ευρώπη να επαναφέρουν τα συστήματα ύδρευσης και αποχέτευσης υπό δημόσιο έλεγχο. Επίσης, στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχουμε ένα σύνθετο και αντιφατικό θεσμικό πλαίσιο όσον αφορά τη διαχείριση του νερού, καθώς ενώ η Κοινοτική Οδηγία Πλαίσιο για τα ύδατα αποτελεί μια προοδευτική νομοθεσία για την περιβαλλοντική αξία του νερού, αγνοεί την κοινωνική του αξία και τις ανισότητες που προκύπτουν από τα μοντέλα διαχείρισης του νερού.

Σκοπός της εργασίας και οργάνωση

Στόχος της εν λόγω μελέτης είναι να διαμορφωθεί μια άποψη για τη βέλτιστη μέθοδο λειτουργίας των υπηρεσιών ύδρευσης, οι οποίες ενέχουν στοιχεία δημόσιου συμφέροντος και κοινής ωφέλειας, από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και ειδικότερη ανακατανομή του παραγόμενου οφέλους και κόστους σε κοινωνικούς και οικονομικούς όρους.

Στην εργασία επιχειρείται να αποτυπωθεί η εμπειρία της ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών ύδρευσης, εξετάζοντας τις επιπτώσεις της σε κοινωνικό, οικονομικό και ποιοτικό επίπεδο, καθώς και ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη λήψη των σχετικών αποφάσεων, τα επιχειρήματά της, αλλά και οι συνέπειες αυτών.

Δημιουργούνται ερωτήματα όπως, αν οι ιδιωτικές εταιρείες σε σχέση με τις κρατικές οδηγούν σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, αν μειώνουν το κόστος και αυξάνουν την ποιότητα των υπηρεσιών, πώς επηρεάζει η ιδεολογία και οι αποφάσεις των πολιτικών, αν η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) χρησιμοποίησαν την οικονομική κρίση για να επιβάλουν προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων σε χρεωμένες χώρες της ΕΕ και αν ευσταθούν τα επιχειρήματα υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων.

Η παρούσα εργασία αποτελείται από επτά κεφάλαια και διαρθρώνεται ως εξής.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι έννοιες και οι ιδιότητες των αγαθών, οι διαφορές τους αλλά και τα κοινά χαρακτηριστικά τους. Αναλύεται η έννοια των εξωτερικών οικονομιών, τα χαρακτηριστικά τους και οι μέθοδοι αντιμετώπισης των εξωτερικοτήτων που επιτυγχάνονται είτε μέσω συμφωνιών των εμπλεκόμενων ιδιωτικών φορέων είτε μέσω κρατικής παρέμβασης.

Στο τρίτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι μορφές, οι κατηγορίες και τα οργανωτικά σχήματα των δημόσιων επιχειρήσεων, οι στόχοι και οι λόγοι ανάληψης επιχειρηματικής δραστηριότητας από το δημόσιο και η τιμολογιακή πολιτική των δημόσιων επιχειρήσεων. Επίσης, αναλύονται οι μέθοδοι κάλυψης των ζημιών, η δημόσια κοινωφελής επιχείρηση και πιο συγκεκριμένα η ο ρόλος της στο κοινωνικό σύνολο, η τιμολογιακή πολιτική της, τα προβλήματα και η απόδοσή της.

Στο τέταρτο κεφάλαιο διερευνώνται οι μορφές, οι βασικοί στόχοι και τα αίτια των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων. Επίσης γίνεται σύγκριση των δημόσιων και των ιδιωτικών επιχειρήσεων, αναλύοντας τα οφέλη της μιας ή της άλλης μορφής παροχής υπηρεσιών αντίστοιχα, αναλύονται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των ιδιωτικοποιήσεων και αναφέρονται οι προϋποθέσεις για αποτελεσματική εφαρμογή τους. Τέλος, εξετάζεται η τάση απελευθέρωσης των αγορών και ιδιωτικοποίησης της παροχής των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, τόσο στο γενικό πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και της τεχνολογικής αλλαγής, όσο και στις συνθήκες της Ελλάδας.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, γίνεται μια επισκόπηση από τις πιο σημαντικές εμπειρικές μελέτες σχετικά με την ιδιωτικοποίηση της ύδρευσης στην Ευρώπη, αξιολογώντας την αποτελεσματικότητά της και εντοπίζοντας τις επιπτώσεις σε οικονομικό, κοινωνικό και ποιοτικό επίπεδο. Επίσης, παρουσιάζονται εμπειρικές μελέτες που αφορούν τις περιπτώσεις, όπου έγιναν επαναδημοτικοποιήσεις επιχειρήσεων ύδρευσης, αναλύοντας τους λόγους που οδήγησαν σε αυτό, αλλά και τα οφέλη, ως προς τη μείωση του

κόστους και τη βελτίωση των υπηρεσιών αλλά και ως προς τις συνθήκες εργασίας ειδικότερα.

Στο έκτο κεφάλαιο, διερευνάται πώς εκτιμάται η «αξία» του νερού και παρουσιάζονται τα θεμελιώδη ζητήματα κατά τη σχεδίαση της πολιτικής κοστολόγησης. Επιπλέον, εξετάζεται ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σχετικά με την προώθηση ή την εξέλιξη των ιδιωτικοποιήσεων των δημόσιων επιχειρήσεων σε πολλά κράτη και ιδιαίτερα στις υπερχρεωμένες χώρες που υπογράφουν Μνημόνια Συνεννόησης. Τέλος, περιγράφονται οι συνθήκες με τις οποίες μπορεί να εξελιχθεί η ιδιωτικοποίηση έτσι ώστε το νερό να συνεχίσει να αντιμετωπίζεται ως κοινωνικό αγαθό και να πετυχαίνονται καλύτερα οι στόχοι του κοινωνικού συνόλου αλλά και η αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους.

Στο τελευταίο κεφάλαιο γίνεται παράθεση των συμπερασμάτων στα οποία κατέληξε η παρούσα εργασία καθώς και ορισμένων επισημάνσεων και συστάσεων πολιτικής των κυβερνήσεων.

Κεφάλαιο 2ο : Ημιδημόσια Αγαθά και Εξωτερικότητες

2.1 Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό στόχος είναι να παρουσιαστεί το θεωρητικό υπόβαθρο βιβλιογραφίας, το οποίο είναι συναφές με το θέμα της μελέτης. Για να κατανοήσουμε πλήρως την έννοια των ημιδημόσιων αγαθών γίνεται ανάλυση των ορισμών, τι σημαίνει αμιγές δημόσιο αγαθό, τι ιδιωτικό αγαθό, ποιες είναι οι ιδιότητες αυτών, οι διαφορές τους αλλά και τα κοινά χαρακτηριστικά τους. Στην κατηγορία των ημιδημόσιων αγαθών, τα οποία αν και έχουν τα χαρακτηριστικά των ιδιωτικών αγαθών και προσφέρονται από την αγορά, δηλαδή προσφέρονται από το κράτος είτε με χαμηλό κόστος είτε τελείως δωρεάν, παρατηρούνται εξωτερικότητες. Γι' αυτό το λόγο, αναλύεται η έννοια των εξωτερικών οικονομιών, η διάκρισή τους βάση της προέλευσης των εξωτερικών επιδράσεων, της γεωγραφικής τους κάλυψης και της κατεύθυνσής τους και αναφέρονται μερικά παραδείγματα. Τέλος, παρουσιάζονται οι μέθοδοι αντιμετώπισης των εξωτερικοτήτων που επιτυγχάνονται είτε μέσω συμφωνιών των εμπλεκόμενων ιδιωτικών φορέων είτε μέσω κρατικής παρέμβασης.

2.2 Έννοιες και χαρακτηριστικά ημιδημόσιων αγαθών

2.2.1 Ημιδημόσια Αγαθά

Ημιδημόσια αγαθά είναι τα αγαθά τα οποία δεν είναι αμιγώς δημόσια αγαθά, είναι δηλαδή ενδιάμεσα. Πρόκειται για αγαθά που κατά ένα μέρος είναι δημόσια και κατά ένα μέρος ιδιωτικά. Στα αγαθά αυτά παρατηρείται μερική αδυναμία της αρχής του αποκλεισμού. Ο αποκλεισμός είναι αδύνατος ή δύσκολος μόνο για ένα μέρος του οφέλους που παρέχουν ενώ για ένα άλλο μέρος η είσπραξη τιμής είναι απόλυτα δυνατή. Στις περιπτώσεις μερικής αδυναμίας, η αγορά προσφέρει σε μικρότερες ποσότητες τα αγαθά από εκείνες τις ποσότητες που επιθυμεί η κοινωνία. Χαρακτηριστικό τους είναι ότι το κράτος συμβάλλει στην παραγωγή τους, καθώς με το μηχανισμό της αγοράς, κατευθύνονται λιγότεροι πόροι από όσους θα έπρεπε για να καλυφθούν οι ανάγκες. Γι' αυτό έχουμε αποτυχία της αγοράς με μη αποδοτική λειτουργία σύμφωνα με το κριτήριο

του Pareto¹. Τέτοια αγαθά είναι η εκπαίδευση, η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία, η ύδρευση κτλ. (Δαλαμάγκας, 2003).

2.2.2 Αμιγώς Δημόσια αγαθά

Δημόσια είναι τα αγαθά που ικανοποιούν κοινωνικές ή συλλογικές ανάγκες. Ένα αμιγές δημόσιο αγαθό είναι εκείνο το οποίο, από τη στιγμή που υπάρχει σε μια κοινωνία ο καθένας ξεχωριστά μπορεί να αποκομίζει συγχρόνως υπηρεσία ίσης ποσότητας και ίδιας ποιότητας με τη συνολικά παρεχόμενη υπηρεσία από το αγαθό, χωρίς η ικανοποίηση του ενός να μειώνει του άλλου (Samuelson, 1954). Αυτό σημαίνει ότι από τη στιγμή που ένα αγαθό προσφέρεται, το επιπλέον κόστος χρήσης του αγαθού αυτού από ένα άλλο άτομο είναι μηδέν. Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων αγαθών θα μπορούσαμε να αναφέρουμε την εθνική άμυνα, την ύπαρξη νόμου και τάξης σε μια κοινωνία, τις υπηρεσίες των φάρων, τη γέννηση παιδιού.

2.2.3 Ιδιωτικά αγαθά

Ιδιωτικά αγαθά, είναι τα αγαθά που μπορούν να παραχθούν και να προσφερθούν στην κατανάλωση με τρόπο που ο παραγωγός να μπορεί να αποκλείει από την κατοχή, χρήση και ωφέλεια που παρέχει το αγαθό, όλους όσους δεν είναι πρόθυμοι να καταβάλουν το σχετικό αντίτιμο. Είναι τα αγαθά όπου ο κάθε καταναλωτής μπορεί να αποκομίσει μέρος από την συνολική ποσότητα ενός αγαθού, ανάλογα με τις προτιμήσεις του. Είναι τα αγαθά που δεν μπορούν πολλοί συγχρόνως να καταναλώσουν την ίδια φυσική μονάδα των αγαθών. Με λίγα λόγια, υπάρχει ανταγωνιστική σχέση στην κατανάλωση των ιδιωτικών αγαθών (Γεωργακόπουλος, 2005).

¹ Το κριτήριο του Pareto (Ιταλού οικονομολόγου ο οποίος όρισε για πρώτη φορά): Μία κατάσταση είναι άριστη κατά Pareto όταν καμία μεταβολή της δεν βελτιώνει τη θέση έστω και ενός ατόμου της οικονομίας, χωρίς να χειροτερεύσει τη θέση κάποιου ή κάποιων άλλων ατόμων. Επομένως, αν κάποιο άτομο ή ομάδα ατόμων μπορεί να βελτιώσει την κατάστασή του, χωρίς να χειροτερεύσει τη θέση κάποιου άλλου ατόμου ή ομάδας ατόμων, τότε επιτυγχάνεται βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας (Δαλαμάγκας, 2003).

2.3 Χαρακτηριστικά ημιδημόσιων αγαθών

2.3.1 Ιδιότητες των δημόσιων αγαθών

Από τον πιο πάνω ορισμό προκύπτουν δύο σημαντικά χαρακτηριστικά των δημόσιων αγαθών. Πρώτο, το δημόσιο αγαθό χαρακτηρίζεται από αδιαιρετότητα στη χρήση του αγαθού (non-rivalry) και δεύτερο, δεν ισχύει η αρχή του αποκλεισμού (exclusion) όπως στα ιδιωτικά αγαθά. Το πρώτο σημαίνει ότι :

- α) το όφελος από τα δημόσια αγαθά διαχέεται στο κοινωνικό σύνολο και δεν μπορεί να εξατομικευτεί (τα δημόσια αγαθά δεν μπορούν να διαιρεθούν σε μονάδες).
- β) η κατανάλωση ενός δημόσιου αγαθού από ένα άτομο δεν είναι ανταγωνιστική (δεν εμποδίζει την κατανάλωση της ίδιας ακριβώς ποσότητας του ίδιου αγαθού από ένα άλλο άτομο).
- γ) η εξ' αδιαιρέτου κατανάλωση των δημόσιων αγαθών ανεξάρτητα από τον αριθμό των ατόμων, υποδηλώνει ότι η προσθήκη ενός νέου χρήστη δεν μπορεί να επηρεάσει το κόστος παραγωγής του δημόσιου αγαθού, (π.χ. εθνική άμυνα και γέννηση παιδιού). Επομένως, το οριακό κόστος χρήσης του δημόσιου αγαθού από ένα πρόσθετο άτομο είναι μηδενικό.

Το δεύτερο σημαίνει ότι :

- α) δεν είναι δυνατή η είσπραξη τιμής από τη διάθεση των δημοσίων αγαθών, π.χ. δεν μπορεί να διαιρεθεί η χρησιμότητα που αντλεί ο καθένας μας από τις υπηρεσίες εθνικής άμυνας και να πληρώσουμε το αντίτιμο.
- β) το κράτος δε θα μπορούσε να αποκλείσει από το όφελος των δημοσίων αγαθών τα άτομα που αρνούνται να καταβάλλουν τιμή (στον ιδιωτικό τομέα μπορούμε να αποκλειστούμε από την κατανάλωση αγαθών που δεν πληρώνουμε)
- γ) τα άτομα δεν αποκαλύπτουν τις προτιμήσεις τους για αυτά τα αγαθά (στον ιδιωτικό τομέα τις αποκαλύπτουν μέσω των τιμών) επομένως ο μηχανισμός των τιμών δεν είναι σε θέση να διοχετεύσει παραγωγικούς πόρους στους κλάδους παραγωγής αυτών των αγαθών. Επομένως η αρχή του αποκλεισμού που ισχύει στα ιδιωτικά αγαθά δεν ισχύει για τα δημόσια αγαθά. Για παράδειγμα η εθνική άμυνα από τη στιγμή που αυτή προσφέρεται είναι σαφές ότι η προσθήκη ενός επιπλέον ατόμου δεν μειώνει την ωφέλεια που έχουν τα άλλα άτομα της κοινωνίας. Αν επομένως ζητήσουμε από αυτό το άτομο να καταβάλει μια τιμή (ίση με το οριακό του όφελος), το άτομο αυτό μπορεί να μας πει ότι δεν επιθυμεί

την κατανάλωση αυτού του αγαθού, για να μην πληρώσει το τίμημα του, αφού γνωρίζει ότι έτσι κι αλλιώς θα απολαμβάνει το αγαθό. Η συμπεριφορά αυτή είναι γνωστή ως το φαινόμενο του ελεύθερου επιβάτη (free rider). **Καθώς λοιπόν δεν εκδηλώνονται προτιμήσεις για τα δημόσια αγαθά, ο μηχανισμός των τιμών δεν είναι σε θέση να διοχετεύσει παραγωγικά μέσα στους κλάδους παραγωγής τους. Το ρόλο αυτό τον έχει αναλάβει ο πολιτικός μηχανισμός, μέσω της κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού. Τα άτομα είναι αναγκασμένα να πληρώνουν φόρους, αντί τιμής, για την κάλυψη του κόστους παραγωγής των δημόσιων αγαθών, ανεξάρτητα από τις προτιμήσεις τους για τα εν λόγω αγαθά. Ως υποκατάστατο λοιπόν του μηχανισμού τιμών εφαρμόζεται ο πολιτικός μηχανισμός της ψηφοφορίας της κυβέρνησης με τις αποφάσεις ως προς τι και πόσο θα παραχθεί από τα δημόσια αγαθά.**

δ) η ταξινόμηση ενός αγαθού ως δημόσιου εξαρτάται από τις συνθήκες της αγοράς και την κατάσταση της τεχνολογίας (π.χ. φάρος).

ε) αρκετά πράγματα που δεν θεωρούνται συμβατικά ως εμπορεύσιμα αγαθά, έχουν τα χαρακτηριστικά του δημοσίου αγαθού (π.χ. εντιμότητα). (Δαλαμάγκας, 2003).

2.3.2 Ιδιότητες ιδιωτικών αγαθών

Στην περίπτωση των ιδιωτικών αγαθών, ισχύει η αρχή του αποκλεισμού (exclusion). Αυτό σημαίνει ότι αν ένα άτομο δεν αποκαλύψει τις προτιμήσεις του και επομένως τη διάθεση του να πληρώσει την αντίστοιχη τιμή του αγαθού, δεν μπορεί να απολαύσει το αγαθό αυτό, δηλαδή το άτομο που δεν καταβάλλει την τιμή ενός ιδιωτικού αγαθού αποκλείεται από τη χρήση του. Στην περίπτωση του δημόσιου αγαθού, από τη στιγμή που αυτό προσφέρεται, ένα άτομο μπορεί να μην αποκαλύψει την προτίμηση του και να ισχυριστεί ακόμη ότι δεν επιθυμεί την κατανάλωσή του (και άρα δεν καταβάλλει καμιά τιμή), χωρίς αυτό να το εμποδίζει από το να το καταναλώσει. **Επίσης ο σχεδιασμός της ιδιωτικής παραγωγής κατευθύνεται από το μηχανισμό των τιμών. Όταν οι καταναλωτές εκδηλώσουν έντονα την προτίμησή τους για κάποιο αγαθό, θα αυξηθεί η ζήτηση για το αγαθό αυτό και θα υψωθεί η τιμή του, με δεδομένη την προσφορά** (Δαλαμάγκας, 2003). Υπάρχουν επίσης ιδιωτικά αγαθά τα οποία δεν παρέχονται μόνο από την αγορά, αλλά και από το κράτος. Είναι

αυτά που αποκαλούμε ως δημοσίως παρεχόμενα ιδιωτικά αγαθά, όπως είναι για παράδειγμα. ιατρικές υπηρεσίες, παιδεία, κ.α.

2.3.3 Ιδιότητες ημιδημόσιων αγαθών

Τα ημιδημόσια αγαθά συγκεντρώνουν σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό τη μία ή και τις δύο από τις παραπάνω δημόσιες ιδιότητες. Ορισμένες κατηγορίες μη αμιγών δημοσίων αγαθών είναι οι εξής:

- αγαθά, από τα οποία ο αποκλεισμός είναι εφικτός, αλλά ανεπιθύμητος. Για παράδειγμα θα μπορούσαν να επιβληθούν διόδια για τη χρήση ενός μη πολυσύχναστου δρόμου, αλλά η είσπραξη διοδίων σε αυτή την περίπτωση θα ήταν ανεπιθύμητη, επειδή: α) το επιπλέον (οριακό) κόστος από τη χρήση του δρόμου από ένα επιπλέον αυτοκίνητο είναι μηδαμινό, λόγω έλλειψης συνωστισμού β) το κόστος συλλογής διοδίων μπορεί να είναι αρκετά υψηλό και γ) μπορεί να περιοριστεί η κίνηση αυτοκινήτων στο συγκεκριμένο δρόμο.

- αγαθά, από τα οποία ο αποκλεισμός είναι επιθυμητός, αλλά ανέφικτος ή πολύ δαπανηρός. Για παράδειγμα στους πολυσύχναστους δρόμους που οδηγούν στο κέντρο της πόλης, θα ήταν επιθυμητό να θέσουμε διόδια (γιατί το επιπλέον κόστος από τη χρήση των δρόμων από έναν επιπλέον οδηγό είναι μεγάλο σε όρους ρύπανσης, χρόνου αναμονής και κυκλοφορίας), αλλά θα αυξάνονταν ακόμη περισσότερο ο χρόνος αναμονής και η ατμοσφαιρική ρύπανση.

- αγαθά, από τα οποία ο αποκλεισμός είναι εφικτός, αλλά άλλοτε είναι επιθυμητός και άλλοτε ανεπιθύμητος. Για παράδειγμα οι υπηρεσίες πυρόσβεσης θα ήταν δυνατό να παρέχονται μόνο στα νοικοκυριά που πληρώνουν γι' αυτές. Αν εκδηλωθεί φωτιά σε λίγα σημεία και επαρκεί ο στόλος της πυροσβεστικής, ο αποκλεισμός είναι ανεπιθύμητος, γιατί η κατάσβεση μίας επιπλέον φωτιάς έχει χαμηλό κόστος. Αν εκδηλωθούν πολλές πυρκαγιές ταυτόχρονα και δεν επαρκεί ο πυροσβεστικός στόλος, ο αποκλεισμός είναι επιθυμητός, γιατί το κόστος κατάσβεσης μίας επιπλέον φωτιάς είναι υψηλό.

Πολλά από τα μη αμιγή δημόσια αγαθά έχουν ένα κοινό χαρακτηριστικό: μπορούν να παραχθούν από ιδιωτικούς φορείς καθώς το όφελος που παρέχουν μπορεί να διαιρεθεί σε μονάδες και να εξατομικευτεί. **Επομένως είναι δυνατό να εφαρμοστεί η αρχή του αποκλεισμού και να επιβληθεί τιμή. Οι φορείς αυτοί βέβαια θα εισπράττουν κάποιο αντίτιμο, το οποίο θα καλύπτει τουλάχιστον το οριακό κόστος**

παραγωγής (Δαλαμάγκας, 2003). Ωστόσο, η ιδιωτική παραγωγή αυτών των αγαθών έχει ένα βασικό μειονέκτημα: όταν το οριακό κόστος χρήσης ενός τέτοιου αγαθού γίνει μηδέν, η ανάληψη της παραγωγής του από τους ιδιώτες θα οδηγήσει σε χρέωση μιας τιμής και, επομένως, σε μείωση του επιπέδου κοινωνικής ευημερίας (αντιπροσωπευτικό παράδειγμα αποτελεί η κατασκευή και η εκμετάλλευση μιας γέφυρας από μια ιδιωτική επιχείρηση). Τα μη αμιγή δημόσια αγαθά των οποίων το οριακό κόστος χρήσης από ένα πρόσθετο νοικοκυριό είναι μηδέν, θα πρέπει να παρέχονται από το κράτος δωρεάν και η παραγωγή τους να χρηματοδοτείται με φορολογικά έσοδα.

2.4 Η Έννοια των εξωτερικών οικονομιών

Η κατανάλωση ή η παραγωγή των ημιδημόσιων αγαθών συνεπάγεται **εξωτερικές οικονομίες**. Όταν έχουμε εξωτερικές οικονομίες, ο αποκλεισμός είναι αδύνατος ή δύσκολος μόνο για ένα μέρος του οφέλους που παρέχουν ενώ για ένα άλλο μέρος η είσπραξη τιμής είναι απόλυτα δυνατή, όταν δηλαδή παρατηρείται μερική αδυναμία της αρχής του αποκλεισμού. Με τον όρο «εξωτερικές επιδράσεις ή εξωτερικότητες» (externalities) εννοούμε τις επιπτώσεις των πράξεων ενός ατόμου ή μιας επιχείρησης στην ευημερία άλλων ατόμων ή στο κόστος άλλων επιχειρήσεων. **Στην περίπτωση αυτή η αγορά δεν μπορεί να «εσωτερικεύσει» τις εξωτερικότητες, δηλαδή να αμβλύνει τις εξωτερικότητες αυτές, επειδή υπάρχει διάσταση μεταξύ κοινωνικού και ιδιωτικού κόστους ή κοινωνικού και ιδιωτικού οφέλους.** Στην κατηγορία των ημιδημόσιων αγαθών, τα οποία αν και έχουν τα χαρακτηριστικά των ιδιωτικών αγαθών και προσφέρονται από την αγορά, προσφέρονται από το κράτος είτε με χαμηλό κόστος είτε τελείως δωρεάν, παρατηρούνται εξωτερικότητες. Για παράδειγμα, η εκπαίδευση ή η υγεία προσφέρονται από το κράτος επειδή θεωρούνται ότι είναι αγαθά τα οποία δεν μπορεί να εξαρτώνται μόνο από την περιουσιακή κατάσταση του καθενός. Ένα άλλο επιχείρημα είναι ότι αν αφεθούν οι παροχές τους στην αγορά και μόνο, η ποσότητες που θα προσφερθούν θα είναι κάτω από το επιθυμητό για την κοινωνία επίπεδο.

2.5 Διακρίσεις των εξωτερικών οικονομιών

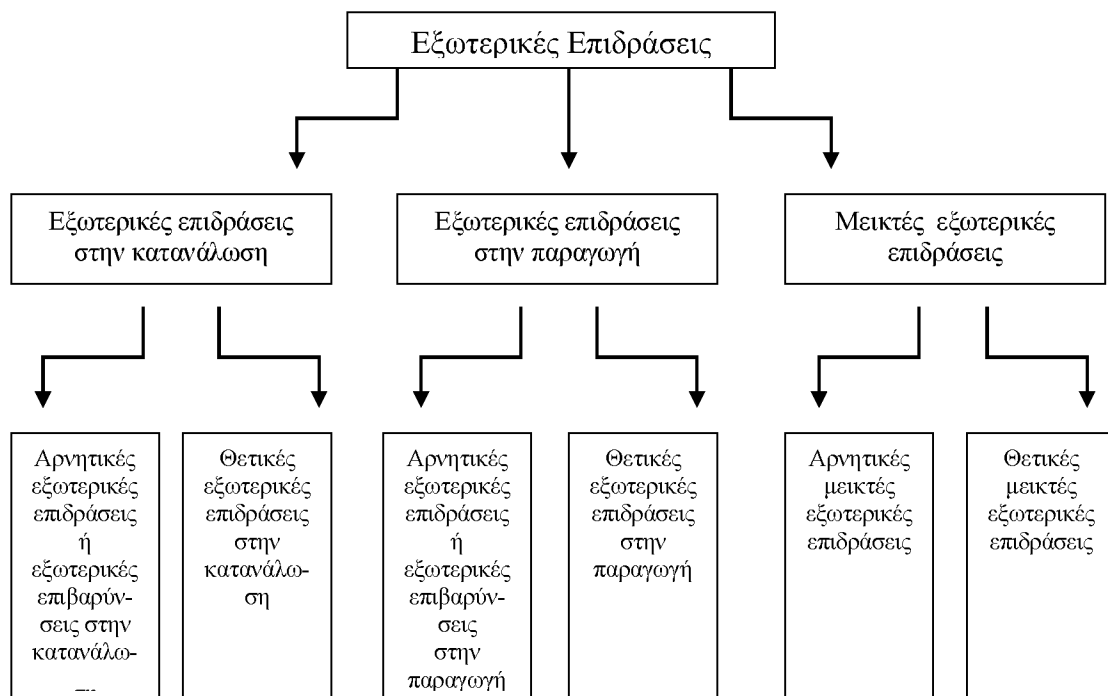
Όταν το οριακό ατομικό κόστος του επιχειρηματία είναι ίσο με το οριακό ατομικό όφελος του αγοραστή, τότε η συναλλαγή είναι συμφέρουσα και για τους δύο, οπότε δεν χρειάζεται καμία κρατική παρέμβαση. Υπάρχουν όμως κατηγορίες αγαθών αλλά και υπηρεσιών που δεν ισχύει ο παραπάνω κανόνας και δυσχεραίνει τη λειτουργία του μηχανισμού τιμών (Δαλαμάγκας, 2003).

Οι εξωτερικές οικονομίες χαρακτηρίζονται είτε θετικές είτε αρνητικές και διακρίνονται :

- 1) με βάση την προέλευση των εξωτερικών οικονομιών
- 2) με βάση τη γεωγραφική τους κάλυψη
- 3) με βάση την κατεύθυνσή του

2.5.1 Εξωτερικές οικονομίες με βάση την προέλευση των εξωτερικών οικονομιών

Το σχεδιάγραμμα που ακολουθεί απεικονίζει τη διάκριση των αγαθών με βάση την προέλευση των εξωτερικών οικονομιών.



Σχήμα 1.1 Διάκριση των αγαθών με βάση την προέλευση των εξωτερικών οικονομιών. (Ιδία Επεξεργασία)

2.5.1.1 Εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση

Με τον όρο αυτό εννοούμε τις πράξεις ενός ατόμου μέσω της κατανάλωσης ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών που επηρεάζουν θετικά ή αρνητικά το επίπεδο ευημερίας ενός άλλου ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων. Οι εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση διακρίνονται σε:

(α) Θετικές εξωτερικές επιδράσεις στην κατανάλωση που προκαλούνται όταν η κατανάλωση ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών από ένα άτομο επηρεάζει θετικά το επίπεδο ευημερίας ενός άλλου ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων, χωρίς αυτό να δέχεται αμοιβή για την αύξηση του επιπέδου ευημερίας που προκάλεσε στους άλλους καταναλωτές, π.χ. ο κήπος του γείτονά μας, μας προκαλεί ευχαρίστηση, χωρίς όμως εμείς να καταβάλουμε τιμή γι' αυτήν την ευχαρίστηση ή να συμμετέχουμε στις δαπάνες περιποίησης του κήπου.

(β) Αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις ή εξωτερικές επιβαρύνσεις στην κατανάλωση που προκαλούνται όταν η κατανάλωση ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών από ένα άτομο επηρεάζει αρνητικά το επίπεδο ευημερίας ενός άλλου ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων, χωρίς αυτά να αποζημιώνονται για τη μείωση του επιπέδου ευημερίας τους, π.χ. το κάπνισμα σε κλειστό χώρο που βρίσκονται και άλλα άτομα (Δαλαμάγκας, 2003).

2.5.1.2 Εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή

Με τον όρο αυτό εννοούμε τη δραστηριότητα μιας επιχείρησης μέσω της παραγωγής του αγαθού της ή των αγαθών της, που επηρεάζει θετικά ή αρνητικά τη δραστηριότητα μιας άλλης επιχείρησης ή άλλων επιχειρήσεων μέσω του κόστους παραγωγής του αγαθού ή των αγαθών της δεύτερης επιχείρησης. Οι εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή διακρίνονται σε:

(α) Θετικές εξωτερικές επιδράσεις στην παραγωγή που προκαλούνται, όταν η δραστηριότητα μιας επιχείρησης αποφέρει όφελος σε άλλη ή σε άλλες επιχειρήσεις, αλλά δεν αποκομίζει αμοιβή γι' αυτό το όφελος που αποφέρει στις άλλες επιχειρήσεις, π.χ. η αύξηση της απόδοσης μελισσοκομείου που βρίσκεται σε κοντά σε αγρόκτημα με μηλιές.

(β) Αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις ή εξωτερικές επιβαρύνσεις στην παραγωγή που προκαλούνται, όταν η δραστηριότητα μίας επιχείρησης επιβαρύνει με κάποιο επιπλέον κόστος άλλες επιχειρήσεις, αλλά δεν τις αποζημιώνει γι' αυτό το κόστος που προκαλεί, π.χ. η μόλυνση του νερού ενός ποταμού από τα απόβλητα ενός χημικού εργοστασίου που το καθιστά ακατάλληλο για τη συνέχιση της λειτουργίας ενός γειτονικού ιχθυοτροφείου (Δαλαμάγκας, 2003).

2.5.1.3 Μεικτές εξωτερικές επιδράσεις

Με τον όρο αυτό εννοούμε τις δραστηριότητες μιας επιχείρησης που επηρεάζουν θετικά ή αρνητικά το επίπεδο ευημερίας ενός άλλου ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων καθώς και όταν η κατανάλωση ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών επηρεάζει θετικά ή αρνητικά το κόστος παραγωγής ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών (Δαλαμάγκας, 2003). Οι μεικτές εξωτερικές επιδράσεις διακρίνονται σε:

(α) Θετικές μεικτές εξωτερικές επιδράσεις που προκαλούνται, όταν η δραστηριότητα μιας επιχείρησης επηρεάζει θετικά το επίπεδο ευημερίας ενός ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων, χωρίς η επιχείρηση να αμείβεται γι' αυτό, π.χ. η κατασκευή ενός εμπορικού κέντρου θα αυξήσει την αξία των ακινήτων της περιοχής ή όταν η κατανάλωση ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών επηρεάζει θετικά το κόστος παραγωγής ενός αγαθού ή ορισμένων αγαθών, χωρίς να υπάρχει η ανάλογη αμοιβή, π.χ. η βελτίωση των υπηρεσιών παιδείας αυξάνει την παραγωγικότητα των εργαζομένων.

(β) Αρνητικές μεικτές εξωτερικές επιδράσεις που προκαλούνται, όταν η δραστηριότητα μιας επιχείρησης επηρεάζει αρνητικά το επίπεδο ευημερίας ενός ατόμου ή ενός συνόλου ατόμων, χωρίς το άτομο ή τα άτομα να αποζημιώνονται γι' αυτό, π.χ. η ρύπανση της ατμόσφαιρας από ένα εργοστάσιο χαρτιού μειώνει την ευημερία των κατοίκων της περιοχής. Η πιο συνηθισμένη μορφή όλων των ειδών εξωτερικοτήτων είναι οι αρνητικές μεικτές εξωτερικές επιδράσεις. Για το λόγο αυτό, όταν μιλάμε για μεικτές εξωτερικές επιδράσεις συνήθως εννοούμε τις αρνητικές μεικτές εξωτερικές επιδράσεις.

2.5.2 Εξωτερικές οικονομίες με βάση τη γεωγραφική τους κάλυψη

Με βάση τη γεωγραφική τους κάλυψη, οι εξωτερικές οικονομίες διακρίνονται σε:

- (α) Γεωγραφικά περιορισμένες, οι οποίες επηρεάζουν ένα μικρό αριθμό νοικοκυριών π.χ. σκουπίδια στον κήπο ενός ατόμου
- (β) Γενικού χαρακτήρα, οι οποίες επηρεάζουν το σύνολο του πληθυσμού π.χ. μόλυνση του περιβάλλοντος (Δαλαμάγκας, 2003).

2.5.3 Εξωτερικές οικονομίες με βάση την κατεύθυνσή τους

Με βάση την κατεύθυνσή τους, οι εξωτερικές οικονομίες διακρίνονται σε:

- (α) Μονομερείς όπου ο Α προκαλεί εξωτερικές οικονομίες στον Β, αλλά δεν ισχύει το αντίστροφο (π.χ. η σχέση μεταξύ ενεργητικού και παθητικού καπνιστή)
- (β) Αμοιβαίες όπου και οι δυο μεριές αλληλοπροκαλούν εξωτερικές οικονομίες (π.χ. σχέση μεταξύ δένδροκαλλιεργητή και μελισσοκόμου).

2.6 Μέθοδοι αντιμετώπισης των εξωτερικοτήτων

Σύμφωνα με τον Ρίγου, η παραγωγή των ημιδημόσιων αγαθών συνεπάγεται θετικές ή αρνητικές εξωτερικές κοινωνικές επιδράσεις (εξωτερικές οικονομίες). Και στις δυο περιπτώσεις όπου η παρουσία αγαθών στην παραγωγή ή στην κατανάλωσή τους επιφέρει είτε θετικές είτε αρνητικές εξωτερικές οικονομίες, η λειτουργία του ιδιωτικού τομέα δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά εξασφαλίζοντας άριστη κατανομή των πόρων. Σε αυτές τις περιπτώσεις η αναποτελεσματικότητα που δημιουργείται αντιμετωπίζεται με διάφορους τρόπους. Οι τρόποι αντιμετώπισης των εξωτερικοτήτων είναι κατεξοχήν δύο:

1) Αντιμετώπιση μέσω συμφωνιών των εμπλεκόμενων ιδιωτικών φορέων.

Στην περίπτωση αυτή λέμε ότι οι επιδράσεις εσωτερικεύονται. Αυτό μπορεί να γίνει:

- (α) Είτε με εξαγορά της μίας επιχείρησης από την άλλη (π.χ. ο ιδιοκτήτης ενός χημικού εργοστασίου που μολύνει τα νερά μπορεί να αγοράσει τη γειτονική ιχθυοτροφική μονάδα, ή ο μελισσοτρόφος μπορεί να εξαγοράσει τον δεντρόκηπο από τον καλλιεργητή). Το αποτέλεσμα είναι η ενοποίηση των χωριστών ιδιοκτησιών και η εξάλειψη των εξωτερικών οικονομιών.

(β) Είτε με σύναψη συμφωνίας για τη λελογισμένη χρήση των κοινών πόρων (π.χ. οι συνιδιοκτήτες μιας περιοχής με πετρέλαιο μπορούν να συμφωνήσουν για μια λογική εκμετάλλευση του κοιτάσματος)

(γ) Είτε με καταβολή αποζημίωσης από εκείνους που προκαλούν την εξωτερική επιβάρυνση στους θιγόμενους (π.χ. σε χώρο που απαγορεύεται το κάπνισμα, οι καπνιστές να καταβάλουν ένα χρηματικό ποσό στους μη-καπνιστές για να δεχθούν το κάπνισμα) (Δαλαμάγκας, 2003).

2) Αντιμετώπιση μέσω Κρατικής παρέμβασης

Η εσωτερίκευση των εξωτερικών επιδράσεων μέσω συμφωνιών δεν είναι στην πράξη πάντα εύκολη (π.χ. λόγω συμφερόντων, εγωισμών, άγνοια των πραγματικών δεδομένων, εκμετάλλευση από τους ισχυρότερους της δεσπόζουσας θέσης τους, διοικητικές ή νομικές περιπλοκές). Για την αντιμετώπιση της αναποτελεσματικότητας που δημιουργείται από τις εξωτερικές επιδράσεις απαιτείται κρατική παρέμβαση και έχουν επινοηθεί διάφορα μέτρα πολιτικής (Δαλαμάγκας, 2003):

(α) Μηχανισμοί τιμών που επιτυγχάνονται με:

- Την επιβολή φόρων, (Πιγκουβιανός ή διορθωτικός φόρος). Ο φόρος κατά Pigou είναι ένας φόρος που επιβάλλεται σε κάθε μονάδα ρύπανσης, ώστε το οριακό ιδιωτικό κόστος να εξισωθεί με το οριακό κοινωνικό κόστος. Επομένως δεν εξαλείφεται τελείως η ρύπανση ούτε κλείνει η βιομηχανία, γιατί αυτό θα έχει κοινωνικό κόστος. Ο φόρος έχει την τάση να μειώνει την παραγωγή, να αυξάνει τις τιμές και να περιορίζει τις θέσεις εργασίας. Γι' αυτό και είναι δύσκολη η εξεύρεση του σωστού ύψους του φόρου.
- Ειδικά τέλη εκπομπών ρύπων ή περιβαλλοντικούς φόρους
- Επιδότηση της δαπάνης των ιδιωτικών φορέων για τον περιορισμό της ρύπανσης μέσα από την αγορά περιβαλλοντικά φιλικού εξοπλισμού. Η επιδότηση δεν είναι τόσο αποτελεσματική όσο το πρόστιμο, επειδή μειώνει το οριακό ιδιωτικό και κοινωνικό κόστος, αλλά την προτιμούν οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές. Παρόλα αυτά δεν την προτιμούν οι φορολογούμενοι.

(β) Ποσοτικοί μηχανισμοί που επιτυγχάνονται με:

- Πολιτικές διαταγών και ελέγχου π.χ. θέσπιση ανώτατων ορίων ρύπανσης στα εργοστάσια, απαγόρευση καπνίσματος σε δημόσιους χώρους, επιβολή

περιορισμών στο κυνήγι και την αλιεία, τιμωρία οδηγών που καταναλώνουν αλκοόλ κλπ.

- Προσεγγίσεις της αγοράς, επιβάλλοντας ανώτατες τιμές σε αγαθά και υπηρεσίες.

(γ) Θέσπιση νομικού πλαισίου των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, προσφεύγοντας στη δικαιοσύνη.

Στην περίπτωση που δεν υπήρχε κρατική παρέμβαση θα υπήρχε μικρότερη παραγωγή των αγαθών αυτών απ' ότι επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο.

Κεφάλαιο 3ο : Δημόσιες Επιχειρήσεις

3.1 Εισαγωγή

Το κράτος εφοδιάζει την κοινωνία με ημιδημόσια αγαθά, ιδρύοντας συνήθως ειδικούς οργανισμούς (ΕΡΤ, ΔΕΗ, ΔΕΥΑ) που διαθέτουν τις υπηρεσίες των αγαθών αυτών σε τιμή μικρότερη ή το πολύ ίση με το μέσο κόστος παραγωγής. Οι μέθοδοι για τον επιμερισμό του κόστους πλησιάζουν λίγο πολύ το μηχανισμό τιμών της αγοράς και τα ελλείμματα επιδοτούνται και καλύπτονται συνήθως από την φορολογία. Στην περίπτωση των αγαθών αυτών είναι δυνατό να προσδιοριστεί ως ένα βαθμό ποιοι ωφελούνται άμεσα από αυτά και πόσο. Έτσι το κράτος μπορεί να επιβαρύνει τους πολίτες ανάλογα με τη χρήση που κάνουν στο δημόσιο αγαθό. Μπορεί να διαθέτει τις υπηρεσίες του αγαθού έναντι πληρωμής ορισμένης τιμής χρήσης (αντιπαροχής). Τέτοιες τιμές χρήσης είναι το τέλος, όπως για παράδειγμα τα ταχυδρομικά τέλη, τα λιμενικά τέλη, τα διόδια, τα εκπαιδευτικά τέλη κ.α. και ο ανταποδοτικός φόρος πχ. ο φόρος στη βενζίνη που κατά τεκμήριο επιβαρύνει τους ιδιοκτήτες αυτοκινήτων ανάλογα με τη χρήση των δρόμων (Δαλαμάγκας, 2003). Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο εφοδιασμός της κοινωνίας με δημόσια αγαθά αναλαμβάνεται από το κράτος. Αυτό δε σημαίνει απαραίτητα ότι και η παραγωγή των δημόσιων αγαθών γίνεται από το κράτος. Η παραγωγή τους μπορεί να γίνεται είτε από ιδιωτικές επιχειρήσεις είτε από το κράτος. Ένας από τους λόγους που υπαγορεύουν την κρατική παρέμβαση, είναι η προστασία του καταναλωτή σε κλάδους που δεν επικρατούν ανταγωνιστικές συνθήκες λειτουργίας. Αυτός ο σκοπός επιτυγχάνεται, εκτός από τις διοικητικές και νομοθετικές ρυθμίσεις που μπορεί να επιβάλλει στην τιμολογιακή και επενδυτική πολιτική των олиγοπωλίων και μονοπωλίων, με την ίδρυση δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ). Στόχος των δημοσίων επιχειρήσεων δεν είναι η μεγιστοποίηση των κερδών τους, αλλά η προσφορά των υπηρεσιών τους σε τιμές προσιτές για όλα τα μέλη της κοινωνίας. Οι επιχειρήσεις αυτές, είναι είτε μονοπώλια (ΔΕΗ, ΔΕΥΑ κτλ.), είτε ανταγωνίζονται ομοειδείς επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα (ΕΛΤΑ, ΕΛΠΕ κτλ.) Επίσης διακρίνονται από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς εισπράττουν τιμή για τις υπηρεσίες από τα νοικοκυριά και για το λόγο αυτό ανήκουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Πολλοί οικονομολόγοι αμφισβητούν τη σκοπιμότητα ύπαρξής τους στους διάφορους κλάδους της οικονομίας, καθώς οι διοικήσεις τους εξαρτώνται πολιτικά από τις εκάστοτε κυβερνήσεις, το δημοσιονομικό καθεστώς και τη νοοτροπία που έχει

αναπτυχθεί στις εργασιακές σχέσεις, με αποτέλεσμα τη χαμηλή παραγωγικότητα. Αυτή η αμφισβήτηση αποτέλεσε τη βάση για την εφαρμογή προγραμμάτων απελευθέρωσης και ιδιωτικοποίησης σχεδόν σε όλες τις χώρες από την δεκαετία του '70 (Δαλαμάγκας, 2003). Σ' αυτή την ενότητα, παρουσιάζονται οι μορφές, οι κατηγορίες και τα οργανωτικά σχήματα των δημόσιων επιχειρήσεων, οι στόχοι και οι λόγοι ανάληψης επιχειρηματικής δραστηριότητας από το δημόσιο και η τιμολογιακή πολιτική των δημόσιων επιχειρήσεων. Επίσης, αναλύονται οι μέθοδοι κάλυψης των ζημιών. Τέλος, αναλύεται η δημόσια κοινωνικής επιχείρηση και πιο συγκεκριμένα η Δημόσια Επιχείρηση Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ.), ο ρόλος της στο κοινωνικό σύνολο, η τιμολογιακή πολιτική της, τα προβλήματα και η απόδοσή της.

3.2 Παραγωγή αγαθών από τους δημόσιους οργανισμούς

Όπως ήδη αναφέρθηκε, πέρα από την παροχή ή διάθεση των αγαθών και υπηρεσιών, το κράτος προβαίνει συχνά και στην παραγωγή τους. Αυτό πραγματοποιείται μέσω των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Σύμφωνα με τον τρόπο που παρέχονται στους καταναλωτές τα αγαθά διακρίνονται σε τρεις γενικές κατηγορίες:

- 1) *Ιδιωτικά αγαθά*, που παράγονται και παρέχονται από το κράτος στα νοικοκυριά έναντι ορισμένης τιμής. Στα αγαθά αυτά μπορεί να εφαρμοστεί η αρχή του αποκλεισμού και γίνει είσπραξη της τιμής, καθώς μπορούν να διαιρεθούν σε μονάδες. Η αρχή του αποκλεισμού όπως είδαμε αναφέρεται στον αποκλεισμό των ατόμων που δεν είναι διατεθειμένοι να καταβάλουν αντίτιμο για τα αγαθά που απολαμβάνουν. Η ιδιότητα αυτή των ιδιωτικών αγαθών επιτρέπει την ποσοτικοποίηση και μέτρηση της χρησιμότητας που αντλούν οι καταναλωτές (Δαλαμάγκας, 2003). Παραδείγματα που μπορούν να αναφερθούν είναι η ηλεκτρική ενέργεια, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, οι μεταφορές, η ύδρευση.
- 2) *Ιδιωτικά αγαθά*, που παράγονται και παρέχονται από το κράτος δωρεάν, όπου σ' αυτή την κατηγορία κατατάσσονται οι υπηρεσίες της εκπαίδευσης και κοινωνικής πρόνοιας. Στα αγαθά αυτά εξίσου μπορεί να εφαρμοστεί η αρχή

του αποκλεισμού, ωστόσο προσφέρονται στο κοινωνικό σύνολο χωρίς είσπραξη αντίτιμου, διότι προκαλούν σημαντικές εξωτερικές οικονομίες.

- 3) Δημόσια αγαθά τα οποία παρέχονται δωρεάν στους πολίτες από το κράτος, όπως για παράδειγμα οι υπηρεσίες της εθνικής άμυνας, της δικαιοσύνης, της έννομης τάξης. Γι' αυτά τα αγαθά δεν ισχύει η αρχή του αποκλεισμού γιατί δεν είναι επιθυμητό αλλά ούτε και εφικτό.

Η κατηγορία των αγαθών που προσφέρονται από το κράτος έναντι ορισμένης τιμής (πρώτη κατηγορία) αντιστοιχεί στα *ανταποδοτικά αγαθά* και στα *συλλογικά αγαθά* όταν δεν καταβάλλεται (δεύτερη και τρίτη κατηγορία), ανεξάρτητα από τον τρόπο που παράγονται.

3.3 Η οργάνωση των δημόσιων επιχειρήσεων

3.3.1 Κατηγορίες δημόσιων επιχειρήσεων και οργανωτικά σχήματα

Ανάλογα με την έκταση συμμετοχής των δημόσιων φορέων και με το βαθμό της διοικητικής εξάρτησης των δημόσιων επιχειρήσεων από τη διοίκηση οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορεί να πάρουν διάφορες μορφές. Δύο βασικές κατηγορίες διακρίνονται σύμφωνα με την έκταση συμμετοχής των δημόσιων φορέων στην επιχείρηση:

- Τις αμιγείς δημόσιες επιχειρήσεις, όπου μόνος μέτοχος είναι το δημόσιο και
- Τις μεικτές δημόσιες επιχειρήσεις, όπου συμμετέχουν μερικά και ιδιώτες. Οι μεικτές επιχειρήσεις παρουσιάζουν το πλεονέκτημα ότι με τη συμμετοχή των ιδιωτών εξασφαλίζεται μεγαλύτερη ορθολογικότητα, καθώς οι ιδιώτες συνήθως ενδιαφέρονται να αναπτύξουν την επιχείρησή τους. Παρουσιάζουν όμως και το μειονέκτημα να εκτραπεί από τον κύριο σκοπό της, γιατί η ιδιωτική μειοψηφία μπορεί να επηρεάσει τις αποφάσεις της επιχείρησης προς όφελος των ιδιωτών και όχι του κοινωνικού συνόλου (Γεωργακόπουλος, 2005).

Σύμφωνα με το βαθμό της διοικητικής εξάρτησης των δημόσιων επιχειρήσεων από τη διοίκηση έχουμε τρία οργανωτικά σχήματα:

- Δημόσιες επιχειρήσεις πλήρως εξαρτημένες από τη διοίκηση, όπου διέπονται από τις γενικές διατάξεις του διοικητικού δικαίου, που εφαρμόζονται και στη δημόσια διοίκηση. Οι επιχειρήσεις αυτές δεν έχουν οικονομική αυτοτέλεια, η διαχείριση των εσόδων και δαπανών τους γίνεται με βάση τις διατάξεις του δημόσιου λογιστικού και ο προϋπολογισμός τους διασφαλίζεται από τον κρατικό προϋπολογισμό του κράτους. Το οργανωτικό αυτό σχήμα, παρόλο που εμφανίζει το σημαντικό μειονέκτημα ότι έχει περιορισμένη ευελιξία στη λήψη των αποφάσεων, έχει το πλεονέκτημα ότι διασφαλίζεται ο κύριος σκοπός της για τον οποίο ιδρύθηκε, η προσφορά τους στο κοινωνικό σύνολο.
- Επιχειρήσεις πλήρως αυτονομημένες, οι οποίες δεν εξαρτώνται διοικητικά από τη διοίκηση, αλλά διοικούνται από δικά τους όργανα, έχουν δική τους περιουσία και δικό τους προϋπολογισμό και συνήθως παίρνουν τη μορφή ανώνυμων εταιρειών (ΑΕ) και λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Το οργανωτικό αυτό σχήμα, εμφανίζει μεγαλύτερη ευελιξία αλλά και ορθολογικότητα στη λήψη των αποφάσεων, όμως έχει το μειονέκτημα ότι δε διασφαλίζεται απόλυτα ο κύριος σκοπός της για τον οποίο ιδρύθηκε, η προσφορά τους στο κοινωνικό σύνολο (Γεωργακόπουλος, 2005).
- Επιχειρήσεις μερικά αυτονομημένες, οι οποίες κι αυτές παίρνουν τη μορφή ανώνυμων εταιρειών (ΑΕ), ωστόσο η διοίκηση των επιχειρήσεων παίρνει τις αποφάσεις για τα τρέχοντα θέματα (προσλήψεις, προαγωγές, μεταθέσεις κτλ.) ενώ η δημόσια διοίκηση αποφασίζει για τη λειτουργία και πολιτική της επιχείρησης (επενδυτική και τιμολογιακή πολιτική, αποφάσεις στρατηγικής σημασίας, επεκτάσεις της επιχείρησης κτλ.). Το οργανωτικό αυτό σχήμα, αποφεύγει θα λέγαμε τα μειονεκτήματα των δύο πιο πάνω οργανωτικών σχημάτων, και συνδυάζει τα πλεονεκτήματά τους. Το σχήμα αυτό εξασφαλίζει τον κύριο σκοπό για τον οποίο συστήθηκε στο κοινωνικό σύνολο καθώς οι βασικές αποφάσεις παίρνονται από την δημόσια διοίκηση. Επιπλέον, εξασφαλίζεται μεγαλύτερη ορθολογικότητα και ταχύτητα στη λήψη και εκτέλεση των τρεχουσών αποφάσεων, οι οποίες δεν επηρεάζονται πολύ από πολιτικά κριτήρια (Γεωργακόπουλος, 2005).

3.3.2 Λόγοι ανάληψης επιχειρηματικής δραστηριότητας από το δημόσιο

Η επιχειρηματική δραστηριότητα αναλαμβάνεται από τους δημόσιους φορείς, γιατί ο θεσμός της δημόσιας επιχείρησης προσφέρεται καλύτερα για την πραγματοποίηση των στόχων των δημόσιων φορέων (Γεωργακόπουλος, 2005). Οι κυριότεροι λόγοι για τους οποίους γίνεται ανάληψη των επιχειρηματικών δράσεων από τους δημόσιους φορείς αναλύονται παρακάτω.

α) Ανάπτυξη δραστηριοτήτων σε κλάδους με συνθήκες φθίνοντος κόστους.

Ένας από τους κύριους λόγους, για τους οποίους συνιστάται η ανάληψη επιχειρηματικής δραστηριότητας από το δημόσιο, είναι λόγω ότι ορισμένες δραστηριότητες λειτουργούν κάτω από **συνθήκες φθίνοντος κόστους ή αυξουσών αποδόσεων κλίμακας**. Αυτό σημαίνει ότι έχουν χαμηλή ζήτηση στην αγορά και δεν επιτρέπεται η επέκταση της παραγωγής σε επίπεδα όπου το μέσο κόστος θα αρχίσει να αυξάνεται ή ενώ αυξάνουν την παραγόμενη ποσότητα, βλέπουν το μέσο και οριακό κόστος να μειώνεται. Η πρωτοεισερχόμενη επιχείρηση σε έναν τέτοιο κλάδο μπορεί να αποκομίσει μεγάλο όφελος, καθώς όσο θα αυξάνει την παραγωγή της το κόστος θα πέφτει περισσότερο, ενώ παράλληλα θα έχει και κίνητρο να ικανοποιήσει όλη τη ζήτηση. Οι επόμενες που θα μπουν στον κλάδο αργότερα δε θα επιβιώσουν εύκολα, διότι θα έχουν να αντιμετωπίσουν υψηλό μέσο κόστος και οι καταναλωτές θα έχουν ήδη απορροφηθεί από την πρώτη επιχείρηση (Δαλαμάγκας, 2003). Συνήθως οι δραστηριότητες αυτές αποτελούν μονοπώλια ή φυσικά μονοπώλια και λόγω του μηχανισμού τιμών, έχουν ως συνέπεια, τη μείωση της παραγωγής και την αύξηση της τιμής του προϊόντος. Επομένως, παρεμβαίνουν οι δημόσιοι φορείς για να διορθώσουν αυτή την απόκλιση, αυξάνοντας την παραγωγή και μειώνοντας την τιμή. Αυτό επιτυγχάνεται είτε με την ανάληψη της δραστηριότητας από ιδιωτική επιχείρηση, εφόσον παράγει την κοινωνικά επιθυμητή ποσότητα, είτε με την ανάληψη της δραστηριότητας από δημόσια επιχείρηση (Γεωργακόπουλος, 2005). Συνθήκες φθίνοντος κόστους επικρατούν επίσης στους κλάδους όπου δραστηριοποιούνται οι επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, (ΔΕΗ, ΔΕΥΑ, κτλ.). Το πάγιο κόστος στους κλάδους αυτούς, δηλαδή οι κατασκευές αυτών των δικτύων είναι πολύ υψηλό, ενώ το οριακό κόστος σύνδεσης κάθε νοικοκυριού είναι χαμηλό. Για παράδειγμα, όσο αυξάνεται η ζήτηση για τις υπηρεσίες της ΔΕΥΑ, τόσο μειώνεται το μέσο (συνολικό) κόστος, με

την προϋπόθεση ότι υπάρχει επάρκεια στα αποθέματα νερού (Δαλαμάγκας, 2003). Ωστόσο, οι «παρενέργειες» των μονοπωλίων μπορεί να εμφανιστούν και στις τιμές των δημόσιων επιχειρήσεων, συνεπώς ίσως θα πρέπει να διερευνηθεί το άνοιγμα των κλάδων αυτών και στον ιδιωτικό τομέα, όπως ήδη συμβαίνει στον τομέα της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών.

β) Πρόκληση εξωτερικών οικονομιών

Σε αυτή την περίπτωση ο μηχανισμός τιμών δεν μπορεί να πετύχει αριστοποίηση της κατανομής των πόρων, αλλά οδηγεί σε παραγωγή, είτε μεγαλύτερη από εκείνη που επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο και προκαλούνται αρνητικές εξωτερικές επιβαρύνσεις, είτε μικρότερη και προκαλούνται θετικές εξωτερικές οικονομίες. Το αν θα προτιμηθεί να αφήσουν τις δραστηριότητες αυτές σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ή να δημιουργηθεί μια δημόσια επιχείρηση εξαρτάται από το μέγεθος των εξωτερικών επιδράσεων που προκαλεί η δραστηριότητα. Όταν οι επιδράσεις είναι σχετικά μικρές, είναι προτιμότερο να αφήνεται η δραστηριότητα στους ιδιώτες εφόσον υπάρχει κρατική παρέμβαση, ώστε να παράγεται η επιθυμητή ποσότητα από το κοινωνικό σύνολο. Αντίθετα, όταν οι εξωτερικές επιδράσεις είναι σημαντικές, τότε είναι προτιμότερο η δραστηριότητα να αναλαμβάνεται από δημόσια επιχείρηση (Γεωργακόπουλος, 2005).

γ) Ανάπτυξη δραστηριότητας σε τομείς μη ελκυστικούς για ιδιώτες

Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις συνήθως δεν αναλαμβάνουν δραστηριότητες για τις οποίες απαιτούνται μεγάλα κεφάλαια με χαμηλή και αβέβαιη απόδοση ή ενέχουν κινδύνους λόγω της χαμηλής κερδοφορίας τους. Επίσης στις περιπτώσεις, όπου η κοινωνική και οικονομική παραγωγικότητα των δραστηριοτήτων είναι σημαντική. Για παράδειγμα, την κατασκευή ενός σιδηροδρομικού δικτύου, τη δημιουργία βιομηχανικών περιοχών, τον βιολογικό καθαρισμό αστικών λυμάτων. Σ' αυτές τις περιπτώσεις το κοινωνικό σύνολο, συνήθως επιθυμεί την ανάληψή τους και αυτή την ανάληψη αναλαμβάνουν οι δημόσιοι φορείς (Δαλαμάγκας, 2003).

δ) Αύξηση ανταγωνισμού για επίτευξη μείωσης τιμών

Το κράτος αναλαμβάνει δραστηριότητες ανταγωνιστικές με τον ιδιωτικό τομέα, ώστε να επιτευχθεί μείωση τιμής αλλά και βελτίωση της ποιότητας. Με την διαφορετική τιμολογιακή πολιτική που ακολουθούν από αυτή των ιδιωτικών επιχειρήσεων είναι σε θέση να επιβάλουν χαμηλότερες τιμές (Γεωργακόπουλος, 2005).

ε) Είσπραξη εσόδων του κράτους

Υπάρχουν και περιπτώσεις όπου το κράτος με την ίδρυση δημόσιων επιχειρήσεων έχει ως μοναδικό σκοπό να αυξήσει τα έσοδά του. Οι επιχειρήσεις αυτές συνήθως είναι μονοπωλιακές, οι οποίες ρυθμίζουν την επενδυτική και τιμολογιακή επενδυτική τους, ώστε να αποκομίζουν τα μέγιστα δυνατά κέρδη. Σημερινό παράδειγμα είναι η Ελληνική Βιομηχανία Ζάχαρης, καθώς είναι ένας από τους κλάδους στους οποίους το αγαθό που παράγεται παρουσιάζει ανελαστική ζήτηση (Δαλαμάγκας, 2003).

3.3.3 Στόχοι των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ)

Οι δημόσιοι φορείς έχουν να εκπληρώσουν μία σειρά από στόχους προκειμένου να προωθήσουν το γενικότερο συμφέρον, δηλαδή, τη βελτίωση της κατανομής των πόρων, τη βελτίωση της διανομής του εισοδήματος και του πλούτου, τη σταθεροποίηση της οικονομίας και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Το μέσο για την επίτευξη αυτών των στόχων αποτελούν οι δημόσιες επιχειρήσεις.

Ο κύριος στόχος των δημόσιων επιχειρήσεων είναι η **βελτίωση της κατανομής των παραγωγικών πόρων**. Η ύπαρξη μονοπωλίων ή ολιγοπωλίων έχουν ως αποτέλεσμα να μην παράγουν τις κοινωνικά επιθυμητές ποσότητες και να ανεβάζουν τις τιμές. Συχνά σε διάφορους κλάδους, όπου κυριαρχούν λίγες μεγάλες επιχειρήσεις, παρατηρείται υψηλός ανταγωνισμός σε θέματα ανάπτυξης νέων προϊόντων αλλά και απόκτησης ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος στο σύγχρονο περιβάλλον, ενώ παράλληλα επικρατεί σιωπηλή συνεργασία και συνεννόηση σε ζητήματα τιμολογιακής πολιτικής. Με την δραστηριοποίηση του κράτους σε αυτούς τους κλάδους βελτιώνεται αυτή η κατάσταση. Για παράδειγμα, τα Ελληνικά Ταχυδρομεία ανταγωνίζονται τις μεγάλες ιδιωτικές εταιρείες courier, τα Ελληνικά Πετρέλαια συν επιχειρούν με μεγάλες

πολυεθνικές εταιρείες, προκειμένου να επηρεάζουν τις ισορροπίες της αγοράς στον τομέα της ενέργειας (Δαλαμάγκας, 2003). Οι δημόσιοι οργανισμοί λοιπόν, διοχετεύουν πόρους και παράγουν όμοια προϊόντα σε τέτοιους κλάδους, ώστε να δημιουργήσουν πιο ανταγωνιστικές συνθήκες στην αγορά, να προστατέψουν τον καταναλωτή από την εκμετάλλευση και οι ιδιώτες να πράττουν πιο ορθολογικά προς όφελος της κοινωνίας.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις μέσα από την τιμολογιακή πολιτική τους κατορθώνουν να προωθήσουν την **κοινωνική δικαιοσύνη, αναδιανέμοντας το εισόδημα** και τον πλούτο. Με την διαφοροποίηση των τιμών στα προϊόντα τους ανάλογα με την εισοδηματική τάξη στην οποία απευθύνονται, ή επιβάλλοντας χαμηλές τιμές σε προϊόντα και υπηρεσίες που θεωρούνται πρώτης ανάγκης, επιτυγχάνεται η εξάλειψη των ανισοτήτων και η διευκόλυνση των χαμηλών εισοδημάτων. Για παράδειγμα, τα μέσα μαζικής μεταφοράς και ο ΟΣΕ παρέχουν φθηνότερα εισιτήρια σε φοιτητές και πολύτεκνες οικογένειες, η ΔΕΗ χρεώνει χαμηλότερη τιμή για πολύτεκνους και αγροτική χρήση (Δαλαμάγκας, 2003). Σε αυτή την περίπτωση δημιουργούνται ελλείμματα και ζημιές στις δημόσιες επιχειρήσεις, τα οποία καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό με επιδοτήσεις.

Οι επενδύσεις των δημόσιων επιχειρήσεων σε έργα υποδομής στους τομείς της ενέργειας, της ύδρευσης, των τηλεπικοινωνιών, των μεταφορών κτλ., εκτός από το να μειώνουν το ιδιωτικό επιχειρηματικό κόστος, δίνουν ώθηση στην **ανάπτυξη της οικονομίας**, ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα εισάγοντας νέα τεχνολογία και γενικότερα βελτιώνουν την ποιότητα ζωής των ατόμων (Δαλαμάγκας, 2003). Επίσης, μέσω της χαμηλής τιμολόγησης των ΔΕΚΟ, ενισχύονται οι βιομηχανικές περιοχές ή οι βιομηχανίες που είναι εγκατεστημένες στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Ουσιαστικά, τα έργα υποδομής έμμεσα αυξάνουν την αποδοτικότητα των ιδιωτικών επενδύσεων, δηλαδή ο δημόσιος τομέας στον τομέα των επενδύσεων, συμπληρώνει τον ιδιωτικό. Επίσης, τα έργα υποδομής μέσω των δημοσίων επενδύσεων κάνουν πιο ελκυστικές τις δημόσιες επιχειρήσεις στους ιδιώτες επενδυτές σε περίπτωση αποκρατικοποίησής τους.

Τέλος, οι δημόσιες επιχειρήσεις επιδιώκουν πολλές φορές τη **σταθεροποίηση της οικονομίας** αμβλύνοντας την ανεργία και τα φαινόμενα του πληθωρισμού. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, ακολουθούν επενδυτική πολιτική που αυξάνει τις επενδύσεις σε περιόδους ανεργίας, ώστε να αυξηθεί η ενεργός ζήτηση, η απασχόληση και η παραγωγή και μειώνουν αντίστοιχα τις επενδύσεις σε περιόδους πληθωρισμού ώστε να περιοριστεί το φαινόμενο. Επίσης, σε περιόδους υψηλής ανεργίας, προβαίνουν

σε προσλήψεις προσωπικού, ακόμη κι αν δεν είναι αναγκαίες, απλά και μόνο για απορρόφηση του πλεονάζοντος δυναμικού (Γεωργακόπουλος, 2005).

3.3.4 Τιμολογιακή πολιτική των δημόσιων επιχειρήσεων

Η τιμολογιακή πολιτική που θα ακολουθήσει μια δημόσια επιχείρηση εξαρτάται κυρίως από το στόχο που επιδιώκει κάθε φορά. Υπάρχουν όμως κι άλλοι παράγοντες, όπως οι συνθήκες κόστους κάτω από τις οποίες λειτουργεί η επιχείρηση, οι συνθήκες πλήρως ανταγωνισμού, η ελαστικότητα της ζήτησης (Γεωργακόπουλος, 2005).

Μια μορφή τιμολογιακής πολιτικής είναι η μεγιστοποίηση των κερδών της, με τη δημόσια επιχείρηση να ακολουθεί πολιτική ανάλογη με την πολιτική που θα ακολουθούσε **μια ιδιωτική επιχείρηση ως μονοπώλιο**. Η επιχείρηση μεγιστοποιεί τα κέρδη της, αλλά έχει δυο βασικά μειονεκτήματα. Πρώτον, η τιμή δεν εξασφαλίζει τους καταναλωτές από τον κίνδυνο εκμετάλλευσης και δεύτερον, η ποσότητα δεν είναι η κοινωνικά επιθυμητή, οδηγώντας σε αναποτελεσματική κατανομή των πόρων.

Άλλη μορφή τιμολογιακής πολιτικής είναι η δημόσια επιχείρηση να ακολουθεί τις συνθήκες λειτουργίας **πλήρους ανταγωνισμού**. Κάτω από τέτοιες συνθήκες η τιμή διαμορφώνεται στο επίπεδο παραγωγής όπου τέμνονται η καμπύλη ζήτησης με την καμπύλη προσφοράς. Η τιμή αυτή αριστοποιεί την κατανομή των πόρων, δηλαδή το επίπεδο παραγωγής είναι το κοινωνικά επιθυμητό και παράλληλα η τιμή είναι τόσο χαμηλή, ώστε να μην υπάρχει ο κίνδυνος εκμετάλλευσης των καταναλωτών (Δαλαμάγκας, 2003). Ωστόσο, η εφαρμογή μιας τέτοιας πολιτικής, όταν υπάρχουν παραγωγικοί κλάδοι με φθίνον κόστος, κάτι που ισχύει στην πράξη σε πολλές δημόσιες επιχειρήσεις, οδηγεί στην πραγματοποίηση ζημίας για την επιχείρηση.

Τέλος, ακολουθείται μια τιμολογιακή πολιτική στην οποία λαμβάνεται υπόψη η **μεταβλητότητα της ζήτησης** (Γεωργακόπουλος, 2005). Όταν η ζήτηση διαφέρει συστηματικά σε ορισμένα χρονικά διαστήματα ή σε μια περίοδο, έχουμε μια ειδική κατάσταση εκδήλωσης ζήτησης των προϊόντων. Για παράδειγμα, η ζήτηση ενέργειας κατά τη διάρκεια της ημέρας και της νύχτας, η ζήτηση αστικών συγκοινωνιών ορισμένες ώρες της ημέρας κτλ. Σε περίοδο χαμηλής ζήτησης παρατηρείται πλεόνασμα παραγωγικής δυναμικότητας, ενώ σε περιόδους αιχμής υπάρχει περιορισμένη προσφορά. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η δημόσια επιχείρηση θα πρέπει να ακολουθήσει τιμολογιακή πολιτική με δύο τιμές. Μία χαμηλή τιμή για την περίοδο που υπάρχει

επάρκεια και μία υψηλή τιμή για την περίοδο αιχμής, σε εκείνους που είναι διατεθειμένοι να την καταβάλουν προκειμένου να εξυπηρετηθούν (Δαλαμάγκας, 2003).

3.3.5 Μέθοδοι κάλυψης των ζημιών

Το κράτος χρησιμοποιεί συνδυαστικά ή χωριστά τρεις μεθόδους για να καλύψει τις ζημίες των δημοσίων επιχειρήσεων που λειτουργούν υπό συνθήκες φθίνοντος κόστους (Δαλαμάγκας, 2003).

- τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού
- τη διαφοροποίηση τιμών
- την εφαρμογή διπλής τιμολόγησης ή πολλαπλού τιμολογίου

3.3.5.1 Έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού

Μια μέθοδος για την κάλυψη της ζημίας των δημόσιων επιχειρήσεων είναι οι επιδοτήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό. Όταν οι επιδοτήσεις προσφέρονται στις χαμηλές εισοδηματικές τάξεις, ενώ παράλληλα οι φόροι που επιβάλλονται βαρύνουν τις πλουσιότερες, τότε θεωρείται κοινωνικά δίκαιη μέθοδος. Στην πράξη όμως αυτό είναι δύσκολο να εφαρμοστεί, ειδικότερα όταν υπάρχουν πολλοί έμμεσοι φόροι ή όταν η έκταση της φοροδιαφυγής είναι μεγάλη. Επίσης η επίδραση που υφίσταται η κατανομή των πόρων από την παροχή επιδοτήσεων στις δημόσιες επιχειρήσεις μπορεί να μην έχει θετικό αποτέλεσμα. Αυτό συμβαίνει διότι τα άτομα δέχονται δύο αντίθετες επιρροές, από τη μία πλευρά τις επιδοτήσεις και από την άλλη την φορολόγηση. Το τελικό αποτέλεσμα εξαρτάται από την ένταση των επιρροών αυτών και αν η φορολογία αποδειχθεί επίπονη, θα μειώσει τη δυνατότητα χρησιμοποίησης πόρων από τα άτομα (Δαλαμάγκας, 2003).

3.3.5.2 Διαφοροποίηση τιμών

Άλλη μέθοδος για την κάλυψη της ζημίας των δημόσιων επιχειρήσεων αποτελεί η διαφοροποίηση των τιμών χρέωσης στους καταναλωτές (Δαλαμάγκας, 2003), που έχει ως στόχο προκειμένου να καλυφθούν τα ελλείμματα, την απορρόφηση του

πλεονάσματος του καταναλωτή, χωρίς να επηρεάζεται η συνολική ζήτηση. Πιο συγκεκριμένα επιτυγχάνεται με βάση των εξής κριτηρίων:

- Καταναλισκόμενη ποσότητα: Η χρέωση για τις πρώτες κιλοβατώρες ενέργειας ή αντίστοιχα τα πρώτα κυβικά νερού είναι χαμηλότερη και προοδευτικά αυξάνεται για αυτά που ακολουθούν.
- Χρόνο κατανάλωσης: Στις ώρες αιχμής καθορίζονται οι τιμές σε πιο υψηλά επίπεδα από ότι στις υπόλοιπες ώρες.
- Κατηγορίες καταναλωτών: Εφαρμόζεται διαφορετική τιμή για κάθε κατηγορία καταναλωτών, ανάλογα με τη ζήτηση κάθε κατηγορίας, ώστε να απορροφάται το πλεόνασμα των καταναλωτών που δημιουργείται όταν επικρατεί μια ενιαία τιμή και να καλύπτεται πλήρως το κόστος παραγωγής του αγαθού (Γεωργακόπουλος, 2005).

3.3.5.3 Εφαρμογή διπλής τιμολόγησης ή πολλαπλού τιμολογίου

Το σύστημα αυτό εφαρμόζεται με τη χρησιμοποίηση διπλού τιμολογίου όπου ο καταναλωτής χρεώνεται με βάση δύο κλίμακες. Μια τιμή που είναι σταθερή (πάγια) και δεν εξαρτάται από το ύψος της κατανάλωσης και μια ακόμη μεταβλητή διαμορφώνεται από το μέγεθος της κατανάλωσης. Η πολιτική αυτή, η οποία εφαρμόζεται σε πολλές δημόσιες επιχειρήσεις, μπορεί να εφαρμοστεί εύκολα, αλλά οι καταναλωτές επιβαρύνονται άνισα, ειδικά τα φτωχότερα νοικοκυριά, καθώς δεν υφίσταται αναλογία του παγίου προς το μεταβλητό μέρος της χρέωσης (Δαλαμάγκας, 2003).

3.4 Δημόσια / Κοινωφελής Επιχείρηση

3.4.1 Δημόσιες Επιχειρήσεις Ύδρευσης – Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ)

Στην Ελλάδα μέχρι το 1950, οι τομείς και τα δίκτυα των «Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας», δεν ήταν ανεπτυγμένα επαρκώς, και εμφάνιζαν δυσλειτουργίες και σημαντικές ανισότητες ως προς τους όρους πρόσβασης και παροχής των υπηρεσιών. Οι υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών για παράδειγμα, παρέχονταν σε ένα μικρό μέρος του πληθυσμού και ήταν χαμηλής ποιότητας, ενώ παράλληλα υφίσταντο σημαντικές τεχνικές ελλείψεις. Το σύστημα ηλεκτρικής ενέργειας ήταν ανομοιογενές,

περιορισμένης παραγωγικότητας, κοστοβόρο και κατακερματισμένο σε επιμέρους ασυντόνιστες μονάδες, καθιστώντας δύσκολη την ανταπόκριση στις ανάγκες του πληθυσμού και την οργάνωση της διαδικασίας εξηλεκτρισμού της χώρας (Λαμπροπούλου, 2017). Το δίκτυο ύδρευσης και αποχέτευσης της πρωτεύουσας κάλυπτε μερικώς και ανεπαρκώς τις ανάγκες του πληθυσμού. Έτσι αναπτύχθηκαν οι δημόσιες υποδομές και τα δίκτυα των ΥΚΩ. Η ανάγκη ενιαίας και οργανωμένης διαχείρισης των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας οδήγησε στη σταδιακή εξαγορά των ιδιωτικών επιχειρήσεων από το κράτος. Οι υπηρεσίες ύδρευσης και αποχέτευσης εντάχθηκαν σε ενιαίο φορέα (ΕΥΔΑΠ) το 1980 μετά τη συγχώνευση της Ελληνικής Εταιρείας Υδάτων (ΕΕΥ, παλαιότερα της ULEN, 1925), της αντίστοιχης εταιρείας ύδρευσης του Πειραιά και του Οργανισμού Αποχέτευσης Πρωτεύουσας (1950). Η Αιτιολογική Έκθεση του ιδρυτικού νόμου προσδιόριζε την εταιρεία ως «κοινής ωφέλειας», ενώ ο κοινωνικός χαρακτήρας αφορούσε κυρίως τη διαχείριση του νερού ως «δημόσιου αγαθού», μέσω της παροχής σε χαμηλές τιμές και τη διασφάλιση των ποιοτικών συνθηκών υγιεινής (Λαμπροπούλου, 2017). Υπό στενή έννοια, η υπαγωγή μιας επιχείρησης στο δημόσιο τομέα, έχει συνδεθεί με συγκεκριμένα κριτήρια, όπως, τη σύσταση βάσει νόμου, τη διάθεση περιουσιακών στοιχείων του κράτους, την ύπαρξη νομικής προσωπικότητας (ΝΠΙΔ ή ΑΕ), τον σκοπό για ικανοποίηση γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, τη διαχειριστική, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, την απασχόληση δικού της προσωπικού, την υπαγωγή στις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου και στους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και την άσκηση κρατικής εποπτείας και ελέγχου (Λαμπροπούλου, 2017).

Η δημόσια επιχείρηση ύδρευσης κατατάσσεται τυπικά στην κατηγορία των δημόσιων *κοινοφελών* επιχειρήσεων (ΔΕΚΟ). Μία υπηρεσία κοινής ωφέλειας τυπικά ορίζεται ως δραστηριότητα η οποία έχει οικονομική διάσταση, εμφανίζει ειδική σημασία για το κοινωνικό σύνολο και ως εκ τούτου είναι σκόπιμη η υπαγωγή της σε ορισμένο τύπο δημόσιας παρέμβασης (Δελλής, 2008β). Υπό αυτήν την έννοια, ο χαρακτηρισμός μιας υπηρεσίας ως «κοινής ωφέλειας» ή «δημόσιου συμφέροντος», παραπέμπει σε συγκεκριμένα κοινωνικά, πολιτικά, οικονομικά και τεχνικά χαρακτηριστικά. Ουσιαστικά, ο δημόσιος σκοπός την υπαγάγει στη συγκεκριμένη κατηγορία, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι λειτουργεί βάσει ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων (Φορτσάκης, 2001 και Λαμπροπούλου, 2017). Η ίδρυσή της αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του *δημόσιου συμφέροντος* (Δαγτόγλου, 1984 και Λαμπροπούλου, 2017) και οι δραστηριότητες που ασκεί αναγνωρίζονται ως *δημόσια υπηρεσία* υπό λειτουργική

έννοια, επιβάλλοντας συγκεκριμένες προδιαγραφές παροχής των υπηρεσιών (Φορτσάκης, 2001 και Λαμπροπούλου, 2017).

Σε κοινωνικοοικονομικούς όρους, οι ΥΚΩ επηρεάζουν άμεσα την ατομική και τη συλλογική ευημερία, καθώς καλύπτουν βασικές ανάγκες διαβίωσης και διαθέτουν περιορισμένη δυνατότητα υποκατάστασης από άλλες υπηρεσίες (Ernst, 1994, Bartle, 2005, Λαμπροπούλου, 2017). Από οικονομική και τεχνική πλευρά, εφόσον τμήμα των υποδομών των κοινωφελών δικτύων ενσωματώνουν στοιχεία φυσικού μονοπωλίου, εντάσσονται εν μέρει στην κατηγορία των δημόσιων αγαθών. Παρότι δεν ανταποκρίνονται πλήρως στις τεχνικές συνθήκες των αμιγώς δημόσιων αγαθών, οι ΥΚΩ έχει υποστηριχθεί ότι αποτελούν μια ιδιαίτερη (υπο)κατηγορία δημόσιων/συλλογικών αγαθών (Aktan, 1993, Ernst, 1994, Heritier, 2002, Berglund, 2009, Λαμπροπούλου, 2017).

Ο εν λόγω τομέας της ύδρευσης έχει ιδιαίτερη σημασία ως επιχείρηση παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, διότι παρέχει στους καταναλωτές υπηρεσίες απαραίτητες όχι μόνο για τη διαβίωσή τους, αλλά περαιτέρω για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Ωστόσο, αυτό που αξίζει να σημειωθεί, είναι ότι ο χαρακτηρισμός ενός αγαθού ως ζωτικής σημασίας δεν μπορεί να είναι απόλυτος. Αντίθετα εξαρτάται από παραμέτρους όπως η τεχνολογική εξέλιξη, η οικονομική ανάπτυξη και οι συνθήκες ζωής. Επιπλέον, ακόμη και η ζωτική σημασία του εν λόγω αγαθού δεν ακυρώνει την εμπορική και οικονομική του φύση. Λόγω αυτής του της ιδιαιτερότητας, οι υπηρεσίες ύδρευσης κατά το παρελθόν, οργανώθηκαν ως δημόσια μονοπώλια, στο εθνικό και διεθνές επίπεδο, αλλά τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται επαναπροσδιορισμός της οργάνωσης και λειτουργίας τους, καθώς δραστηριοποιούνται σε χώρο όπου έχει εφαρμογή η απελευθέρωση της αγοράς.

3.4.2 Τιμολογιακή πολιτική Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας

Η διαδικασία παραγωγής και παροχής των ΥΚΩ είναι διαφορετική από τη λειτουργία των αντίστοιχων αγοραίων και εμπορικών δραστηριοτήτων. Αυτό συμβαίνει διότι, η κοινωνική σημασία αυτών των υπηρεσιών, προϋποθέτει συγκεκριμένες προδιαγραφές ποιότητας, γενικότητας, ισότητας, διαχρονικότητας και καθολικότητας (Δελλής, 2008α). Επομένως, η πολιτική τιμολόγησης αποτελεί σημαντικό στοιχείο, καθώς, πέραν του οικονομικού κόστους, κριτήρια για τον προσδιορισμό των τιμών των

υπηρεσιών αποτελούν οι αρχές της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης (Stoffaes, 1995b, Adams, 1999, Nicinsky, 2001, Λαμπροπούλου, 2017). Σε επίπεδο προσφοράς και κατανάλωσης, οι ΥΚΩ, έχοντας προσδιοριστεί ως υπηρεσίες συλλογικού και δημόσιου χαρακτήρα, θέτουν την προτεραιότητα της καθολικής και τακτικής χρήσης έναντι της εξατομικευμένης και ιδιωτικής εναλλακτικής (Nicinsky, 2001).

Κατά κανόνα, τα τιμολόγια της ΕΥΔΑΠ προσδιορίζονται άμεσα από το κράτος, συναρτήσει των μεταβολών του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ) και στο γενικό πλαίσιο της κυβερνητικής πολιτικής (Λαμπροπούλου, 2017). Το Διοικητικό Συμβούλιο της Εταιρείας τυπικά ορίζει τις αποφάσεις οι οποίες εγκρίνονται και από τους συναρμόδιους υπουργούς. Η μορφή των τιμολογίων είναι κλιμακωτή, δηλ. ανά κυβικό μέτρο, και περιλαμβάνουν τα πάγια τέλη και την αξία της κατανάλωσης. Η χρέωση των υπηρεσιών ύδρευσης υπολογίζεται βάσει της κατανάλωσης, ενώ η εισφορά του δικαιώματος χρήσης των υπονόμων (αποχέτευση) καθορίζεται ως ποσοστό επί της αξίας της κατανάλωσης ύδατος (Λαμπροπούλου, 2017).

Το ύψος των χρεώσεων της ΕΥΔΑΠ είναι σχετικά χαμηλό σε σχέση με το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η απόφαση είναι κατά βάση πολιτική και εν μέρει αντανakλά ορισμένες επιδιώξεις κοινωνικής δικαιοσύνης και αναδιανομής. Οι χρεώσεις για τις περισσότερες κατηγορίες χρήσης, όπως για παράδειγμα, οικιακή χρήση, βιομηχανικά και επαγγελματικά τιμολόγια, φιλανθρωπικά, πυροσβεστικές εγκαταστάσεις, κτλ. (Ενημερωτικό Δελτίο ΕΥΔΑΠ 2014), αντανakλούν μερικώς το κόστος των υπηρεσιών ύδρευσης, ενώ υπολείπονται σημαντικά του κόστους των υπηρεσιών αποχέτευσης, το οποίο, ιδίως ως προς το σκέλος της επεξεργασίας των λυμάτων, είναι πολύ υψηλό. Ειδικά (μειωμένα) τιμολόγια προβλέπονται για «ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες» όπως πολύτεκνες οικογένειες, φιλανθρωπικά ιδρύματα, νοσοκομεία, επαγγελματικούς χώρους και δικαιούχους του Έκτακτου Ειδικού Τιμολογίου βάσει του Ν. 4320/2015, το οποίο απευθύνεται σε άτομα και οικογένειες που διαβιούν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας (Λαμπροπούλου, 2017).

3.4.3 Προβλήματα και απόδοση των ΔΕΚΟ

Η χαμηλή αποδοτικότητα και τα υψηλά λειτουργικά κόστη αναφέρονται συχνά ως χαρακτηριστικά γνωρίσματα των δημόσιων επιχειρήσεων (Domberger και Piggott, 1994, Μαλινδρέτου, 1998, De Alessi, 2003, Λαμπροπούλου, 2017). Το βασικότερο

πρόβλημα των δημόσιων επιχειρήσεων, είναι η τεχνολογική τους αναποτελεσματικότητα η οποία οφείλεται στην έλλειψη κινήτρων για επίτευξη αποτελεσματικότητας. Τα κίνητρα αυτά χωρίζονται σε δύο κατηγορίες, τα ατομικά και τα οργανωτικά. Οι διοικήσεις δε διορίζονται και δεν αξιολογούνται βάση προσόντων και επιδόσεων, αλλά βάση πρόσβασης στην εκάστοτε κυβέρνηση και οι προσλήψεις δε γίνονται με βάση τις ανάγκες των επιχειρήσεων, αλλά τις εκάστοτε εκλογικές σκοπιμότητες. Επίσης, λόγω μονοπωλιακού χαρακτήρα των επιχειρήσεων και μονιμότητας των υπαλλήλων, οι οργανώσεις τους επιτυγχάνουν υψηλές αποδοχές σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα αλλά και δυσανάλογες σε σχέση με την απαιτούμενη παραγωγικότητά τους (Γεωργακόπουλος, 2005). Ως προς το οργανωτικό μέρος, η δημόσια επιχείρηση σε αντίθεση με την ιδιωτική, είναι ότι η δεύτερη έχει κίνητρο να ελαχιστοποιεί το κόστος, ώστε να πραγματοποιεί κέρδη, να είναι ανταγωνιστική και να αποφεύγει τον κίνδυνο πτώχευσης. Επίσης, στις επιχειρήσεις όσων αποτελούν φυσικά μονοπώλια όπως στην περίπτωση των ΔΕΥΑ, τα τελευταία χρόνια ακολουθείται εσφαλμένη πολιτική τιμών. Προκειμένου να συγκρατήσουν τις πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία, δε μεταβιβάζουν άμεσα το κόστος των υπηρεσιών σε όσους τις χρησιμοποιούν. Το αποτέλεσμα είναι να δημιουργούνται τεράστια ελλείμματα και χρέη, οι επιχειρήσεις να καταφεύγουν σε επιδοτήσεις και δανεισμούς και να επιβαρύνεται το κοινωνικό σύνολο, καθώς οι επιδοτήσεις χρηματοδοτούνται από τη φορολογία (Γεωργακόπουλος, 2005).

Για παράδειγμα, η ΕΥΔΑΠ ήδη από το 1980 εμφάνιζε αρνητική οικονομική κατάσταση, καθώς κατέγραφε (αυξανόμενες) ζημιές και επιδείνωση της κεφαλαιακής της συγκρότησης και στα τέλη της ίδιας δεκαετίας ήταν μία από τις επιχειρήσεις με τα μεγαλύτερα ελλείμματα εκμετάλλευσης. Οι λόγοι αφορούσαν κατά βάση τον υψηλό δανεισμό για την υλοποίηση των επενδυτικών προγραμμάτων, την αναποτελεσματική διαχείριση και τη μη (ή καθυστερημένη) απόδοση των οφειλόμενων από το κράτος και τους ΟΤΑ, τα χρέη των οποίων στην ΕΥΔΑΠ ήταν σημαντικά (ΚΕΠΕ, 2000, Παπούλιας, 2007^α, Λαμπροπούλου, 2017).

Σημαντικό εύρημα της Λαμπροπούλου (2017) στην εμπειρική διερεύνηση της λειτουργίας του μοντέλου δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ, αποτελεί η τάση αποπροσανατολισμού της πρακτικής εφαρμογής των πολιτικών από τη συνθήκη της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος. Ουσιαστικά διαπίστωσε πως οι αναδιανεμητικές λειτουργίες μετασχηματίστηκαν σε πρακτικές διανεμητικού τύπου υπέρ συγκεκριμένων ομάδων, στρέβλωση η οποία αποτυπώθηκε και στην ασύμμετρη

κατανομή του παραγόμενου οφέλους και κόστους των πολιτικών, δημιουργώντας αντίστοιχες ανισότητες στον επιμερισμό των κοινωνικών και οικονομικών τους επιπτώσεων στους πολίτες. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 σε συνδυασμό και με άλλους παράγοντες, προετοιμάστηκε σταδιακά το έδαφος για τη μεταρρύθμιση του συστήματος των ΥΚΩ και των ΔΕΚΟ, το οποίο εκφράστηκε πρακτικά μέσω των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης.

Κεφάλαιο 4ο : Ιδιωτικοποίηση

4.1 Εισαγωγή

Η μεταπολεμική περίοδος παγκοσμίως χαρακτηρίστηκε από ένα καθεστώς οικονομικής οργάνωσης που είχε ως επίκεντρο την αυξανόμενη κρατική ιδιοκτησία έναντι της θεωρίας της ελεύθερης αγοράς. Ένα βασικό επιχείρημα για την επέκταση του δημόσιου τομέα, ήταν ότι η οικονομική ανάπτυξη δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί χωρίς την ύπαρξη λειτουργικών συστημάτων εκπαίδευσης και υγειονομικής περίθαλψης ή την διασφάλιση των υποδομών ενέργειας, μεταφορών και επικοινωνιών και ύδρευσης-αποχέτευσης. Κατά την επικρατούσα άποψη, αυτές τις λειτουργίες ήταν σε θέση να τις αναλάβει μόνο το κράτος (Shirley και Walsh 2000, κα, και Καραμάνης, 2010).

Ωστόσο, από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, η θεωρία της δημόσιας ιδιοκτησίας αμφισβητήθηκε έντονα υπέρ της ιδιωτικής ιδιοκτησίας. Τα πρώτα σύγχρονα μαζικά προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων ξεκίνησαν από τη Μ. Βρετανία και τις ΗΠΑ. με σημαντικότερη την πετυχημένη αρχική δημόσια προσφορά της British Telecom το 1984 (Lal κ.α. 2004; Vickers και Yarrow 1991; κα., και Καραμάνης, 2010). Η επιτυχία του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων της Βρετανίας ώθησε τις περισσότερες αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες να υιοθετήσουν ανάλογα προγράμματα πουλώντας τις δημόσιες επιχειρήσεις τους σε ιδιώτες (Alexandre και Charreaux 2004; Ricketts 2004; OECD 2003; κα., και Καραμάνης, 2010).

Οι ιδιωτικοποιήσεις γενικότερα, δεν αφορούν απλά τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων του κράτους στον ιδιωτικό τομέα. Επαναπροσδιορίζονται έννοιες όπως δημόσια υπηρεσία, δημόσιο συμφέρον, δημόσια επιχείρηση, δημόσιο αγαθό. Επαναπροσδιορίζονται και μετατοπίζονται τα όρια της κρατικής παρέμβασης και αναπροσδιορίζονται τα όρια δημόσιου-ιδιωτικού. Σ' αυτό το κεφάλαιο διερευνώνται οι μορφές, οι βασικοί στόχοι και τα αίτια των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων. Επίσης γίνεται σύγκριση των δημόσιων και των ιδιωτικών επιχειρήσεων, αναλύοντας τα οφέλη της μιας ή της άλλης μορφής παροχής υπηρεσιών αντίστοιχα, αναλύονται τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των ιδιωτικοποιήσεων και αναφέρονται οι προϋποθέσεις για αποτελεσματική εφαρμογή τους. Τέλος, εξετάζεται η τάση απελευθέρωσης των αγορών και ιδιωτικοποίησης της παροχής των

υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, τόσο στο γενικό πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης και της τεχνολογικής αλλαγής, όσο και στις συνθήκες της Ελλάδας.

4.2 Έννοια και Μορφές Ιδιωτικοποίησης

Υπό τη στενή έννοια του όρου, ως ιδιωτικοποίηση μπορεί να οριστεί η μεταφορά της ιδιοκτησίας των δημοσίων επιχειρήσεων ή περιουσιακών τους στοιχείων από το κράτος σε έναν ιδιωτικό φορέα ή επιχείρηση. Έτσι, η ιδιωτικοποίηση συνιστά πράξη περιορισμού του ρόλου του κράτους ή αλλιώς αύξηση του ρόλου του ιδιωτικού τομέα σε κάποια συγκεκριμένη δραστηριότητα και στην ιδιοκτησία περιουσιακών στοιχείων (Parker, 2003 και 2004; Ricketts, 2004; Ramamurti, 2000 και Georgopoulos, 2015).

Υπό την ευρεία έννοια του όρου, η ιδιωτικοποίηση μπορεί να περιλαμβάνει όχι μόνο επιχειρήσεις και κλάδους, αλλά και μια ολόκληρη εθνική οικονομία. Σε αυτή την περίπτωση, ο βαθμός ιδιωτικοποίησης εξαρτάται από την έκταση της προγενέστερης κρατικής ιδιοκτησίας και ελέγχου και από τον στόχο του ευρύτερου προγράμματος μεταρρύθμισης που υιοθετείται (Γεωργόπουλος, 2015).

Η ιδιωτικοποίηση μπορεί να λάβει διάφορες μορφές. Διακρίνονται τρεις βασικές κατηγορίες ιδιωτικοποίησης: η περιουσιακή, η τυπική ή οργανωτική και η λειτουργική ιδιωτικοποίηση.

Περιουσιακή είναι η ιδιωτικοποίηση, όταν πωλούνται από το δημόσιο επιχειρήσεις στο σύνολό τους ή περιουσιακά τους στοιχεία ή κλάδοι αυτών. Σε αυτή την μορφή ιδιωτικοποίησης εντάσσεται και η πώληση του συνόλου ή μέρους των μετοχών της δημόσιας επιχείρησης, που κατέχει το δημόσιο, με ή χωρίς τη σύναψη συμφωνίας μετόχων.

Τυπική είναι η ιδιωτικοποίηση, όταν εισάγονται μέθοδοι της ιδιωτικής οικονομίας και μορφές οργάνωσης και δράσης του ιδιωτικού δικαίου σε φορείς του δημοσίου. Πιο χαρακτηριστική μορφή είναι η μετατροπή κρατικών υπηρεσιών ή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ) σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), η λεγόμενη οργανωτική ιδιωτικοποίηση. Αυτό συνέβη με τις γνωστές «μετοχοποιήσεις», δηλαδή τις μετατροπές των δημοσίων επιχειρήσεων (επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα) σε ανώνυμες εταιρείες (ΑΕ).

Λειτουργική είναι η ιδιωτικοποίηση, όταν ανατίθενται ή μετατίθενται σε ιδιώτες δραστηριότητες μέσω ειδικών διαγωνισμών, που μέχρι τότε ασκούσαν από το κράτος,

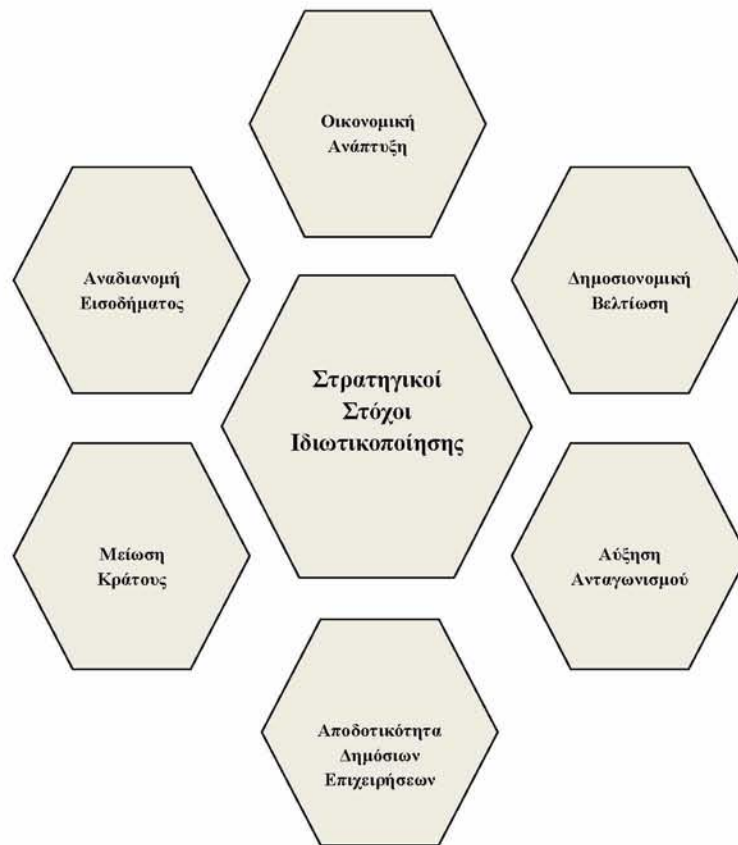
χωρίς να συντελείται κάποια περιουσιακή μεταβίβαση. Χαρακτηριστική περίπτωση είναι οι συμβάσεις παραχώρησης ή οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), που ρυθμίστηκαν με τον ν. 3389/2005 (Καρύδης, 2012).

4.3 Στόχοι Ιδιωτικοποίησης

Η επιτυχία ενός προγράμματος ιδιωτικοποίησης εξαρτάται από τους σαφείς και ξεκάθαρους στόχους που θέτει. Σε πολλές περιπτώσεις, όταν έλειπαν οι σαφείς στόχοι ή όταν επιδιώχθηκαν ταυτόχρονα αντικρουόμενοι στόχοι, πολλά προγράμματα ιδιωτικοποίησης απέτυχαν. Η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης, γίνεται μια δυσχερής αποστολή, όταν ο αριθμός πιθανών στόχων και «παικτών» με διαφορετικά, συχνά αντικρουόμενα, συμφέροντα είναι μεγάλος (Γεωργόπουλος, 2015).

Συνήθως, οι στρατηγικοί στόχοι είναι κοινοί για τις περισσότερες χώρες που αναλαμβάνουν τέτοιες πολιτικές δράσεις. Συνοπτικά αναφέρονται και αναλύονται παρακάτω οι εξής (Σχήμα 4.1) (Maw, 2002; Tavera, 2001; Shirley και Walsh, 2000; Γεωργόπουλος, 2015):

- η ανάπτυξη της οικονομίας
- οι δημοσιονομικές βελτιώσεις
- η εισαγωγή του ανταγωνισμού
- η αποδοτικότητα μιας δημόσιας επιχείρησης
- η μείωση της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία
- η εισοδηματική αναδιανομή



Σχήμα 4.1 Στρατηγικοί Στόχοι Ιδιωτικοποίησης
 Πηγή: Γεωργόπουλος, 2015 και ίδια επεξεργασία

Ορισμένοι πολιτικοί και οικονομικοί φορείς, προτείνουν πολιτικές ιδιωτικοποίησης σε χώρες που αντιμετωπίζουν οικονομική κρίση. Επομένως, τα θέματα που αφορούν στη μακροοικονομική ή τομεακή αποδοτικότητα και ανταγωνιστικότητα είναι από τα πρώτα στον κατάλογο των κυβερνητικών στόχων. Στόχος των ιδιωτικοποιήσεων είναι η ανάπτυξη των εθνικών αγορών κεφαλαίων, η προώθηση των εγχώριων και των ξένων επενδύσεων και η δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης (Maw, 2002; Tavera, 2000 και Γεωργόπουλος, 2015).

Μια από τις βασικές επιδιώξεις των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης αποτελεί η δημοσιονομική εξυγίανση και η οικονομική βελτίωση. Αυτό επιτυγχάνεται με την αύξηση των εσόδων του κράτους, με τη χρηματοδότηση των κρατικών δαπανών από τα έσοδα των ιδιωτικοποιήσεων, με τη μείωση των δημόσιων δαπανών μέσω απαλλαγής του κράτους από το βάρος των επιδοτήσεων για την κάλυψη ελλειμμάτων και δημόσιου χρέους των δημόσιων επιχειρήσεων, την κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και της εξεύρεσης νέων φορολογικών πηγών (Guislain 1997 και Γεωργόπουλος, 2015). Πρέπει να σημειωθεί, ότι η πώληση μιας ΔΕΚΟ,

προκαλεί μια βραχυχρόνια θετική και μια μακροχρόνια αρνητική επίδραση, όταν η ΔΕΚΟ είναι κερδοφόρα. Τα δημόσια έσοδα αυξάνουν στο έτος της συναλλαγής, ενώ τα επόμενα χρόνια τα δημόσια έσοδα μειώνονται, καθώς το κράτος δεν εισπράττει πλέον το μέρισμα (ως μοναδικός μέτοχος) και την πρόσοδο της επιχείρησης που λειτουργούσε μονοπωλιακά. Επομένως, είναι σημαντικό η πώληση της δημόσιας επιχείρησης, να γίνεται σε τιμή που να αντιπροσωπεύει την παρούσα αξία όλων των προσδοκώμενων μελλοντικών προσόδων της εκποιούμενης μονάδας (Δαλαμάγκας, 2003).

Επίσης, η ιδιωτικοποίηση αποβλέπει στην εισαγωγή του ανταγωνισμού στις μέχρι τώρα κλειστές αγορές. Με τη σταδιακή μείωση των τιμών και την αύξηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και προϊόντων, δίνεται η ευκαιρία να καταργηθούν τα μονοπώλια, βελτιώνεται η αποδοτικότητα και η ευημερία των καταναλωτών (Γεωργόπουλος, 2015).

Κύριο επιχείρημα για την ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων είναι και η βελτίωση της τεχνολογικής αποτελεσματικότητας τους. Η δημόσια παραγωγή γενικότερα, χαρακτηρίζεται από υψηλή τεχνολογική αναποτελεσματικότητα, η οποία οφείλεται στην έλλειψη κινήτρων από τους εργαζόμενους και τις διοικήσεις, αλλά και στις μη αποτελεσματικές παρεμβάσεις του κράτους (Γεωργακόπουλος, 2005). Η ιδιωτικοποίηση είναι μια απάντηση στη μη ικανοποιητική απόδοση των δημόσιων επιχειρήσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, η οικονομική πολιτική δίνει προτεραιότητα σε πολιτικές όπως το άνοιγμα της οικονομίας στον εσωτερικό και διεθνή ανταγωνισμό, την εισαγωγή νέων τεχνολογιών και καινοτομιών, τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και προϊόντων, και την ανάπτυξη νέων διοικητικών μεθόδων (Errunza και Mazumbar, 2001; Dewenter και Malatesta, 2001 και Γεωργόπουλος, 2015).

Ένας από τους κυριότερους στόχους ενός προγράμματος ιδιωτικοποίησης είναι και η μείωση της κρατικής παρέμβασης στην εθνική οικονομία. Προς την κατεύθυνση αυτή συμβάλλουν πολιτικές, όπως (Guislain, 1997 και Γεωργόπουλος, 2015):

- ο περιορισμός του μεγέθους και του πεδίου δράσης του δημόσιου τομέα στην οικονομική δραστηριότητα
- ο επαναπροσδιορισμός της δραστηριότητας του δημόσιου τομέα με την εγκατάλειψη των στόχων παραγωγής και την εστίαση στον πυρήνα των επιτελικών κυβερνητικών λειτουργιών

- η δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για τους ιδιώτες
- η μείωση της ανάμειξης των κυβερνήσεων στις αποφάσεις των επιχειρήσεων
- η πάταξη της διαφθοράς και της κακής χρήσης της δημόσιας ιδιοκτησίας από τους ανώτερους κυβερνητικούς υπαλλήλους και τους διευθυντές των δημοσίων επιχειρήσεων.

Η αναδιανομή του εισοδήματος αποτελεί εξίσου έναν σημαντικό στόχο των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης. Με τη διασπορά της ιδιοκτησίας των μετοχών σε περισσότερους ιδιοκτήτες από την μια πλευρά και με την ενθάρρυνση της απόκτησης μετοχών από τους εργαζόμενους από την άλλη, περιορίζονται οι εισοδηματικές ανισότητες (Guislain, 1997; Dyck και Zingales, 2004 και Γεωργόπουλος, 2015). Υποστηρίζεται επίσης, ότι η ιδιωτικοποίηση προσαρμόζει τις απαιτήσεις των εργαζομένων των δημόσιων επιχειρήσεων στις πραγματικές δυνατότητες των επιχειρήσεων και της οικονομίας, καθώς συχνά απολαμβάνουν υψηλότερες αποδοχές και προνόμια από τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα (Δαλαμάγκας, 2003).

4.4 Αίτια Ιδιωτικοποίησης

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 είχαν αρχίσει να φαίνονται οι ζημιές, τα ελλείμματα και η άνοδος του πληθωρισμού, των προβληματικών δημόσιων επιχειρήσεων. Η διεύρυνση του δημόσιου τομέα θεωρήθηκε ότι επίσης συνέβαλε στα αντικίνητρα ανάληψης παραγωγικής δραστηριότητας από ιδιώτες και στις κρατικές αποτυχίες (Δαλαμάγκας, 2003). Η χαμηλή αποδοτικότητα, τα υψηλά λειτουργικά κόστη και τα προβλήματα που ήδη αναφέρθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο (3.4.3 Προβλήματα και απόδοση των ΔΕΚΟ) ήταν τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των ΔΕΚΟ. Τα αποτελέσματα από τη λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων, δεν ήταν τα αναμενόμενα, με αποτέλεσμα να στραφούν προς την ιδιωτικοποίηση. Οι απόψεις για τους λόγους που οδήγησαν πολλές δημόσιες επιχειρήσεις να στραφούν προς τον ιδιωτικό τομέα ποικίλουν (Γεωργόπουλος, 2015).

Τον σημαντικότερο λόγο για τη μεταστροφή αποτέλεσε η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και της αγοράς προϊόντων και κεφαλαίων αλλά και η ανάπτυξη νέων

τεχνικών για επιβολή και έλεγχο της εφαρμογής των ρυθμίσεων. Επίσης, οι χώρες που χρησιμοποιούσαν σε μεγάλο βαθμό το κρατικό ιδιοκτησιακό μοντέλο οδηγήθηκαν σε απώλειες αποδοτικότητας, κρατικά ελλείμματα και δημόσια χρέη. Έτσι, για να μπορέσει η εθνική οικονομία να αναπτυχθεί σύμφωνα με τους νέους κανόνες της Ε.Ε. έπρεπε να προσαρμοστεί για να μπορέσει να ανταπεξέλθει στις συνθήκες του παγκόσμιου ανταγωνισμού.

Άλλη μια αιτία ιδιωτικοποίησης ήταν οι τεχνολογικές εξελίξεις, οι οποίες τα τελευταία χρόνια αυξάνονται με ραγδαίους ρυθμούς και οδήγησαν στην ανάγκη για επαναξιολόγηση των παραδοσιακών πολιτικών σε σχέση με τα φυσικά μονοπώλια. Σύμφωνα με τη θεωρία του Arrow (1962), τα φυσικά μονοπώλια λόγω της δομής και της λειτουργίας τους, είτε δεν μπορούν να ικανοποιήσουν τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις, είτε αυτό γίνεται με καθυστέρηση και υψηλό κόστος. Ενώ αντίθετα, ο τέλειος ή ο ολιγοπωλιακός ανταγωνισμός προσφέρει μεγαλύτερα κίνητρα για την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών (Γεωργόπουλος, 2015).

Σημαντικό ρόλο τέλος έπαιζαν και οι αυξημένες απαιτήσεις των καταναλωτών για καλύτερες και περισσότερες υπηρεσίες και προϊόντα σύμφωνα με τα νέα δεδομένα. Ως συνέπεια, κάθε επιχείρηση ή οργανισμός, για να μπορέσει να αναπτυχθεί, έπρεπε να προσαρμόζεται στις νέες εξελίξεις της τεχνολογίας, οι οποίες είναι από άποψη κόστους, και πιο αποτελεσματικές.

4.5 Πλεονεκτήματα και Μειονεκτήματα των Ιδιωτικοποιήσεων

Τα αποτελέσματα των ιδιωτικοποιήσεων εξαρτώνται από διάφορους παράγοντες όπως είναι οι κυβερνητικοί στόχοι, η συγκυρία της εθνικής οικονομίας, ο βαθμός αποτελεσματικής διαχείρισής τους κ.λπ. Επίσης, η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων μιας ιδιωτικοποίησης επηρεάζεται από το ιδεολογικό οικονομικό-πολιτικό υπόβαθρο του αξιολογητή. Ορισμένοι οικονομολόγοι, υποστηρίζουν ότι οι ιδιωτικοποιήσεις διαθέτουν τα εξής πλεονεκτήματα (Γεωργόπουλος, 2015):

- 1) Βελτιωμένη απόδοση και ποιοτική βελτίωση των παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών. Οι ιδιωτικές εταιρείες έχουν σαν κίνητρο το κέρδος για να μειώσουν το κόστος, να είναι πιο αποτελεσματικές και να βελτιώσουν την ποιότητα των προϊόντων και υπηρεσιών τους.

- 2) Ενίσχυση της οικονομικής αποτελεσματικότητας των επενδύσεων και της κεφαλαιαγοράς. Η ιδιωτική επιχείρηση δέχεται πιέσεις από τους μετόχους να λειτουργεί πιο αποτελεσματικά, διότι αν ήταν ανεπαρκής, θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο εξαγοράς, ενώ μια κρατική επιχείρηση δεν υφίσταται αυτή την πίεση και είναι πιθανό να λειτουργεί αναποτελεσματικά, ιδίως αν είναι μονοπωλιακή.
- 3) Ενίσχυση ανταγωνιστικότητας και παραγωγικότητας, αύξηση ιδιωτικών επενδύσεων, τόνωση της εξωστρέφειας. Συχνά η ιδιωτικοποίηση των κρατικών μονοπωλίων που πραγματοποιείται αυξάνει τον ανταγωνισμό και αποτελεί κίνητρο για περισσότερες επιχειρήσεις να εισέλθουν στη συγκεκριμένη αγορά και να βελτιωθεί η μέση παραγωγικότητα του κλάδου (π.χ. τηλεπικοινωνίες, τράπεζες).
- 4) Δημοσιονομική εξυγίανση, εξυγίανση προβληματικών επιχειρήσεων και άντληση δημοσίων εσόδων. Η πώληση κρατικών επιχειρήσεων επιφέρει αύξηση των εσόδων, μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και χρέους. Επίσης οι επιχειρήσεις που έχουν χάσει τη δυνατότητα πρόσβασης στις εξωτερικές πηγές χρηματοδότησης, υποβοηθούνται με στόχο τη δυνατότητα να επιστρέψουν δυναμικά στις αγορές χρήματος και κεφαλαίου αντί της εκκαθάρισής τους.
- 5) Περιορισμός του δημόσιου τομέα και ενίσχυση της ιδέας της επιχειρηματικότητας. Τα έσοδα της ιδιωτικοποίησης μπορούν να συμβάλλουν στη μείωση της φορολογίας ως εναλλακτική πηγή χρηματοδότησης του κρατικού προϋπολογισμού ή ακόμα να απορροφηθούν από άλλους δημόσιους τομείς όπως η υγεία, η ασφάλεια και η παιδεία. Αντίστοιχα, αξιέπαινες επιχειρηματικές ιδέες και καινοτομίες μπορούν να προσφερθούν ως χρηματοδοτήσεις ή επιχορηγήσεις με αποτέλεσμα την προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων και την αυξανόμενη εμπιστοσύνη των αγορών.
- 6) Αύξηση εσωτερικής αποτελεσματικότητας επιχειρήσεων, με θέσπιση μετρήσιμων στόχων αποτελεσματικότητας και παραγωγικότητας, που επιτυγχάνεται λόγω της διαφάνειας της λειτουργίας των επιχειρήσεων που υιοθετείται, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό τους περιβάλλον, (αξιοκρατικά κριτήρια προσλήψεων και

επαγγελματικής εξέλιξης, στελέχωση με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, λειτουργία εσωτερικού ελέγχου και αξιόπιστοι ισολογισμοί).

Αντίθετα η ιδιωτικοποίηση παρουσιάζει και αρκετά μειονεκτήματα και οι επικριτές της συνήθως κάνουν λόγο για (Γεωργόπουλος, 2015):

- 1) Πιθανή αναντιστοιχία μεταξύ των στόχων της ιδιωτικής επιχείρησης και της κοινωνικής ευημερίας. Θεωρούν ότι ιδιαίτερα στις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, οι οποίες εκτελούν ένα κοινωνικό έργο, το κίνητρο του κέρδους δεν πρέπει να είναι ο πρωταρχικός στόχος. Η κοινωνική προσφορά πιθανόν να πάψει να αποτελεί κυρίαρχο στόχο. Για παράδειγμα, στην περίπτωση της υγειονομικής περίθαλψης υπάρχει ο φόβος ότι η ιδιωτικοποίησή της θα σήμαινε μεγαλύτερη προτεραιότητα στο κέρδος και όχι στη φροντίδα των ασθενών.
- 2) Πιθανή παύση εργασιών επιχειρήσεων, λόγω ανεπαρκών πόρων, ζημιών, οικονομικής κατάστασης ή υπό το βάρος του ανταγωνισμού. Ακόμη, μπορεί να μην υπάρχει ευελιξία στη δημιουργία θέσεων εργασίας, λόγω του αυστηρού προγραμματισμού και του ακραίου οικονομικού ορθολογισμού, με πιθανό αποτέλεσμα την αύξηση της ανεργίας.
- 3) Αρνητικές επιπτώσεις από πιθανή αύξηση τιμών του αγαθού (ειδική αναφορά στον πληθωρισμό, εάν το αγαθό αποτελεί σημαντικό και απαραίτητο μέρος του οικογενειακού προϋπολογισμού).
- 4) Μείωση της δυνατότητας παρέμβασης των κυβερνήσεων σε περιπτώσεις οικονομικών διαταραχών.
- 5) Πιθανή αδυναμία εφαρμογής μέτρων διασφάλισης του ανταγωνισμού (π.χ., ύπαρξη καρτέλ, ολιγοπωλίων, δεσπόζουσας θέσης κ.λπ.).
- 6) Λαμβάνεται υπόψη το ιδιωτικό και όχι το κοινωνικό κόστος. Κάτι τέτοιο αναμένεται να δημιουργήσει στρεβλώσεις στην περίπτωση εξωτερικών οικονομιών κλίμακας. Για παράδειγμα, στην περίπτωση ενός ιδιωτικού εργοστασίου που

επιβαρύνει το περιβάλλον, η ποσότητα που θα παραχθεί θα είναι μεγαλύτερη από την κοινωνικά άριστη.

- 7) Ενδεχόμενος αποκλεισμός ορισμένων πολιτών από την κατανάλωση των αντίστοιχων προϊόντων και υπηρεσιών.
- 8) Πιθανή ένταση και προβλήματα μεταξύ των μελών της κοινωνίας, λόγω των ιδεολογικών διαφορών που υπάρχουν ως προς τις ιδιωτικοποιήσεις, πιθανός στιγματισμός των μελών που εμπλέκονται με τις ιδιωτικοποιήσεις ή των μελών που χάνουν την εργασία τους.
- 9) Μειωμένη δημόσια πληροφόρηση, συλλογική συμμετοχή, αντικατάσταση των κοινωνικών στόχων της επιχείρησης από τους ιδιωτικούς στόχους για μεγιστοποίηση κερδών.

4.6 Προϋποθέσεις για αποτελεσματική εφαρμογή της ιδιωτικοποίησης

Για την προώθηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων είναι απαραίτητο το κράτος να ρυθμίζει και να εποπτεύει τις οικονομικές ενέργειες των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στις απελευθερωμένες αγορές. Στόχος της πολιτικής είναι η λειτουργία υγιούς ανταγωνιστικής αγοράς, τόσο στην παροχή υπηρεσιών και παραγωγή αγαθών, όσο και στην διακίνηση κεφαλαίων, που αυξάνει την οικονομική αποδοτικότητα και συμβάλλει στην ενθάρρυνση των επενδύσεων. Η πολιτική ενίσχυσης του ανταγωνισμού βελτιώνει την αποτελεσματικότητα της κατανομής των πόρων και η ύπαρξη συνθηκών τέλειου ανταγωνισμού οδηγεί σε τεχνολογική και οικονομική αποτελεσματικότητα, καθώς παράγονται αγαθά με το μικρότερο κόστος και σε όση ποσότητα επιθυμεί το κοινωνικό σύνολο (Γεωργακόπουλος, 2005).

Ορισμένοι «κανόνες» προς τους οποίους οι ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις θα πρέπει να συμμορφώνονται, ώστε να αποφεύγεται η απρόσκοπτη λειτουργία του ανταγωνισμού, είναι οι εξής (Γεωργόπουλος, 2015):

- Η απαγόρευση συμπράξεων των επιχειρήσεων, όπου έχει ως στόχο να ελέγχει τις συμφωνίες μεταξύ των επιχειρήσεων ως προς την παρεμπόδιση ή τον

περιορισμό του ανταγωνισμού. Πιο συγκεκριμένα, τον έλεγχο και τον περιορισμό των τιμών της αγοράς - πώλησης προϊόντων και υπηρεσιών, παραγωγής, τεχνολογικής ανάπτυξης αλλά και τους όρους του εμπορίου.

- Ο έλεγχος της δεσπόζουσας θέσης των επιχειρήσεων, η οποία προκύπτει μέσω στρατηγικών οι οποίες περιορίζουν τις πιθανές ανταγωνιστικές επιχειρήσεις να εισέλθουν στην επικρατούσα αγορά και μέσω της διατήρησης ή επέκτασης της μονοπωλιακής ισχύος. Επίσης, έλεγχος στην καταχρηστική επιβολή μη δίκαιων τιμών της αγοράς - πώλησης προϊόντων και υπηρεσιών.
- Ο έλεγχος της συγκέντρωσης των επιχειρήσεων, ο οποίος αποτρέπει τις οριζόντιες συγχωνεύσεις επιχειρήσεων για τη δημιουργία μιας πολύ μεγάλης επιχείρησης με δεσπόζουσα θέση με όλα τα αρνητικά επακόλουθα, ή τις κάθετες όταν αυτές συνδέονται με αποκλεισμό των αντίπαλων επιχειρήσεων (Koopmann, 2001 και Γεωργακόπουλος, 2005).

4.7 Ιδιωτικοποίηση των Υπηρεσιών Κοινή Ωφέλειας

4.7.1 Η παγκόσμια τάση

Από τη θεωρία της βιομηχανικής οργάνωσης προκύπτουν δύο βασικά είδη διάρθρωσης των αγορών. Από τη μια πλευρά υπάρχει το αμιγές μονοπώλιο και από την άλλη πλευρά, υπάρχει ο τέλει ανταγωνισμός. Στην περίπτωση του μονοπωλίου, ένα αγαθό ή μια υπηρεσία προσφέρεται από μία μόνο επιχείρηση και προϋποθέτει ότι στην αγορά δεν υπάρχουν άλλα ανταλλάξιμα προϊόντα για τους αγοραστές, που να προσφέρονται από ανταγωνιστικές εταιρίες. Το φυσικό μονοπώλιο δημιουργείται όταν μία επιχείρηση μπορεί να προσφέρει φθηνότερα και πιο αποτελεσματικά απ' ότι οι υπόλοιπες. Στον κλάδο ύδρευσης για παράδειγμα, επενδύοντας σε δύο ή περισσότερα παράλληλα δίκτυα από περισσότερες επιχειρήσεις, αυξάνεται το κόστος ύδρευσης σε σχέση με το κόστος που θα είχε μία μοναδική επιχείρηση που θα εκμεταλλευόταν το μοναδικό δίκτυο στο μέγιστο βαθμό. Έτσι, αντί να μειώνεται το κόστος και η τελική τιμή του αγαθού, με την παρουσία περισσότερων εταιριών με δικά τους δίκτυα, αυξάνεται. Παρόλα αυτά, η μονοπωλιακή επιχείρηση, εφόσον μπορεί και ελέγχει την

αγορά, έχει τη δυνατότητα να επηρεάζει την ποσότητα ή την τιμή ενός αγαθού, όπως αυτή θέλει (Γεωργόπουλος, 2015).

Στην περίπτωση του τέλει ανταγωνισμού, υπάρχει μεγάλος αριθμός παραγωγών, καθώς επίσης και ένας μεγάλος αριθμός καταναλωτών. Ο ανταγωνισμός διεξάγεται μόνο μέσα από τις τιμές (προσφορά και ζήτηση), οι καταναλωτές έχουν πλήρη πληροφόρηση και ελευθερία επιλογής προμηθευτή και δεν απαιτείται καμία κρατική παρέμβαση για τη λειτουργία της αγοράς. Ωστόσο, τα παραδείγματα των καθαρών μονοπωλίων και του τέλει ανταγωνισμού είναι ελάχιστα. Ακόμη και οι αγορές κοινής ωφέλειας (π.χ. τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, ύδρευση, κ.λπ.) που στο παρελθόν αναφέρονταν ως οι χαρακτηριστικότερες αγορές αμιγούς μονοπωλίου, έχουν πλέον μεταρρυθμιστεί και σε κάποιο βαθμό απελευθερωθεί (Γεωργόπουλος, 2015).

Οι αντιλήψεις για τα μονοπώλια σε συγκεκριμένους κλάδους για την παραγωγή δημόσιων αγαθών άλλαξαν ιστορικά, καθώς αναπτύχθηκαν πολλές θεωρίες που αμφισβήτησαν ότι είναι μονόδρομος οι δημόσιες επιχειρήσεις ή τα μονοπώλια. Η πιο χαρακτηριστική είναι η θεωρία της διεκδικησιμότητας (Theory of Contestable Markets, 1982) με κύριο υποστηρικτή τον οικονομολόγο William J. Baumol και με επιχείρημα ότι τα φυσικά μονοπώλια δεν είναι ανάγκη να είναι κρατικά, προκειμένου να επιτευχθεί βέλτιστη κατανομή των πόρων (Γεωργόπουλος, 2015). Η συγκεκριμένη θεωρία υποστηρίζει ότι η απειλή και μόνο για είσοδο νέων επιχειρήσεων στην αγορά, αρκεί για να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα. Ουσιαστικά δίνεται έμφαση στον πιθανό ανταγωνισμό, ενώ στις διεκδικήσιμες αγορές η είσοδος θεωρείται απολύτως ελεύθερη και η έξοδος χωρίς κανένα κόστος.

Κύριος όμως εκπρόσωπος της θεωρίας των ιδιωτικοποιήσεων και της απελευθέρωσης των αγορών ήταν ο νομπελίστας οικονομολόγος Milton Friedman (1912-2006), σύμφωνα με την οποία οι κυβερνήσεις πρέπει να ιδιωτικοποιούν τη δημόσια περιουσία, καταργώντας όλους τους φορολογικούς και εργασιακούς κανόνες, προς όφελος των ιδιωτικών επιχειρήσεων και σε βάρος της ύπαρξης κρατικών μονοπωλιακών επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας. Επίσης, ο ρόλος του κράτους περιορίζεται στη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και την εθνική άμυνα, ενώ οι τιμές και οι μισθοί καθορίζονται από το «αόρατο χέρι» της αγοράς χωρίς την παρέμβαση του κράτους στη διαμόρφωσή τους. Η οικονομική πολιτική που ακολούθησαν η Μ. Βρετανία, οι ΗΠΑ, η Χιλή και άλλες χώρες της Λατινικής Αμερικής την περίοδο μετά την δεκαετία του 1970, καθώς και χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης τη δεκαετία του 1990, στηρίζονται στην εφαρμογή της θεωρίας του Friedman και του

νεοφιλελευθερισμού με πλήθος πολιτικών υποστηρικτών όπως, η Margaret Thatcher, ο Ronald Reagan, ο Augusto Pinochet κ.α. (Γεωργόπουλος, 2015).

Με την αλλαγή αυτή της οικονομικής φιλοσοφίας και πολιτικής, οι απόψεις περί φυσικού μονοπωλίου αμφισβητήθηκαν έντονα, δημιουργώντας μια γενικότερη αντίληψη για τροποποίηση του παραδοσιακού κανονιστικού πλαισίου. Η τάση αυτή έγινε παγκοσμίως γνωστή ως «απορρύθμιση» (Deregulation), με την οποία, έπρεπε να γίνουν οι απαραίτητες θεσμικές αλλαγές, εισάγοντας στοιχεία και μέτρα ανταγωνισμού και απελευθέρωσης, ώστε να αναβαθμιστούν οι δυνάμεις της αγοράς. Σταδιακά, ο ρόλος του κράτους άρχισε να μεταβάλλεται από την ευθύνη ιδιοκτησίας και διαχείρισης, σε άσκηση αναγκαίας ρυθμιστικής πολιτικής (Wilson και Zhou, 2001; OECD, 1997 και Γεωργόπουλος, 2015). Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, πολλές χώρες έχουν αναλάβει εκτεταμένα προγράμματα για να μεταρρυθμίσουν τις εθνικές οικονομίες τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι χώρες των λεγόμενων «μεταβατικών οικονομιών» της Ανατολικής Ευρώπης, στις οποίες έλαβαν χώρα ευρύτατα μεταρρυθμιστικά προγράμματα, όπως οι ιδιωτικοποιήσεις επιχειρήσεων και κλαδικών τομέων (Shleifer, 1998; Nellis, 1998 και Γεωργόπουλος, 2015).

4.7.2 Η ιδιωτικοποίηση στο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

Το «κύμα» των ιδιωτικοποιήσεων και η προώθηση οικονομικά φιλελεύθερων πολιτικών, οι οποίες εξαπλώθηκαν σταδιακά στην Ευρώπη (Savas, 1987, κα., και Netter, 2001), επηρέασαν και διαμόρφωσαν τα πολιτικά και οικονομικά δεδομένα που οδήγησαν στις μεταρρυθμίσεις και στο πεδίο των ΥΚΩ. Το μοντέλο της δημόσιας διαχείρισης στους τομείς των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, βρέθηκε στο επίκεντρο έντονης κριτικής, ενώ παράλληλα εντεινόνταν οι πιέσεις για τη μεταρρύθμισή του. Βασικό επιχείρημα για ιδιωτικοποίηση αποτέλεσε ο στόχος βελτίωσης της αποδοτικότητας των κλάδων και των επιχειρήσεων, η αύξηση της παραγωγικότητας, η μείωση του κόστους, η ποιοτική αναβάθμιση των υπηρεσιών, η καινοτομία στην τεχνολογία παραγωγής, κ.λπ. Ειδικότερα, η επιχειρηματολογία αναφερόταν στα αναμενόμενα οφέλη για τους καταναλωτές, σχετικά με τους όρους βελτίωσης των όρων παροχής, των τιμών και της ποιότητας των υπηρεσιών (Nicinsky, 2001; Newbery, 2004; Littlechild, 2005 και Λαμπροπούλου, 2017). Κυρίως όμως η κριτική, παρέπεμπε στην αμφισβήτηση της ικανότητας των ΔΕΚΟ να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στους

στόχους για τους οποίους δημιουργήθηκαν, αλλά και στις μεταβολές που μεσολάβησαν από τα δεδομένα της (μεταπολεμικής) περιόδου συγκρότησής τους. Στην Ελλάδα το 1990, η ιδιωτικοποίηση εισήλθε και κατέλαβε κρίσιμη θέση στην πολιτική ατζέντα, ενώ παράλληλα αποτυπώθηκε σε συγκεκριμένα προγράμματα μεταρρύθμισης με κεντρικούς άξονες πολιτικής την απελευθέρωση των αγορών, τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ, τη μετοχοποίηση και (μερική) αποκρατικοποίησή τους (Λαμπροπούλου, 2017).

Οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης στους τομείς των ΥΚΩ όπως και σε άλλους δημόσιους οργανισμούς, προσδιορίστηκαν από ορισμένες αντικειμενικές παραμέτρους του εξωτερικού περιβάλλοντος, όπως πχ. την μεταβολή των συνθηκών λειτουργίας και των τεχνικών χαρακτηριστικών του μηχανισμού παραγωγής και παροχής. Με την τεχνολογική εξέλιξη αποδυναμώθηκε ο χαρακτήρας του φυσικού μονοπωλίου σε ορισμένα τμήματα των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας, περιορίζοντας τις εν λόγω ιδιότητες κυρίως σε επίπεδο δικτύων υποδομής.

Χαρακτηριστικές μεταβολές, οι οποίες επηρέασαν την οργάνωση των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας σε επίπεδο διάρθρωσης και λειτουργίας της οικονομίας, ήταν η παγκοσμιοποίηση, ο διεθνής οικονομικός και τεχνολογικός ανταγωνισμός και οι αλλαγές του ρυθμιστικού περιβάλλοντος (Wright, 1994α; Thatcher, 1999β και Λαμπροπούλου, 2017). Επίσης, η ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αγοράς αποτέλεσε μια επιμέρους παράμετρος, καθώς στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού των εθνικών πολιτικών, επέβαλε πολιτικές και κανόνες εναρμόνισης λειτουργίας των ΥΚΩ. Σε αυτή την περίπτωση οι δεσμεύσεις λειτούργησαν ως μια «εξωτερική» παράμετρος νομιμοποίησης των εισηγούμενων μεταρρυθμίσεων και επομένως λιγότερο αμφισβητήσιμη (Thatcher, 1999α; Featherstone, 2005; Pagoulatos, 2005 και Λαμπροπούλου, 2017).

Οι πολιτικές ιδιωτικοποίησης στους τομείς των ΥΚΩ επηρεάστηκαν και από διαφορετικές κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές και ιδεολογικές πιέσεις. Ένα από τα βασικά επιχειρήματα υπέρ της ιδιωτικοποίησης ήταν η ανάγκη βελτίωσης της απόδοσης των επιχειρήσεων και των κλάδων, κυρίως σε όρους αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Η ικανότητα αποδοτικής λειτουργίας των δημόσιων επιχειρήσεων και των κρατικομονοπωλιακά οργανωμένων τομέων, αμφισβητήθηκε, προτείνοντας ως βέλτιστη λύση τη μερική ή ολική ανάληψη των αντίστοιχων δραστηριοτήτων από τον ιδιωτικό τομέα. Όπως έχει ήδη αναλυθεί, η αξιολόγηση της απόδοσης των δραστηριοτήτων παροχής των ΥΚΩ δεν αφορά μόνο την οικονομική διάσταση των όρων παραγωγής, αλλά συνυπολογίζει κοινωνικά και πολιτικά κριτήρια.

Σε επίπεδο πολιτικής ιδεολογίας, η ιδιωτικοποίηση αποτελεί μια όψη της «αλλαγής υποδείγματος» όσον αφορά την αντίληψη για το ρόλο και τις λειτουργίες του κράτους (Wright, 1994γ και Λαμπροπούλου, 2017). Η τάση που επικρατεί αντανακλά ένα (νέο)φιλελεύθερο προσανατολισμό (Muller, 1994; Jobert, 1994; Bauby, 1998 και Bartle, 2005) η οποία υιοθετεί αρνητική στάση απέναντι στη σκοπιμότητα και την ικανότητα της κρατικής παρέμβασης να επιτελέσει αποτελεσματικά τις ασκούμενες κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες. Παράλληλα, το ιδεολογικό και πολιτικό ρεύμα του αντικρατισμού και οι πιέσεις για μικρότερο και λιγότερο κράτος επηρέασαν και προσδιόρισαν στην πράξη τις πολιτικές εξελίξεις (Λαμπροπούλου, 2017). Η πλευρά των οικονομικά φιλελεύθερων σχολών σκέψης στην επιχειρηματολογία της εστίασε κυρίως στα ιδιοτελή κίνητρα των κυβερνήσεων και των γραφειοκρατών (Vickers και Wright, 1989; Shepsle και Bonchek, 1997 και Schneider, 2003) και έθεσε υπό αμφισβήτηση όχι μόνο την οικονομική, αλλά και την κοινωνική αποδοτικότητα του δημόσιου μοντέλου (Chevallier, 2005) και παράλληλα την ικανότητά του να εξυπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον (Rowley, 1994; Lamarche, 1998 και Λαμπροπούλου, 2017). Στην ΕΕ οι κύριες μεταρρυθμίσεις βασίστηκαν σε τρεις κεντρικές κατευθύνσεις πολιτικής. Στην αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των ΔΕΚΟ, τον διαχωρισμό των δραστηριοτήτων και την απελευθέρωση των αγορών (Ceriani κα., 2009 και Florio, 2013). Στο ίδιο πλαίσιο κινήθηκαν και διεθνής οργανισμοί όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα, οι οποίοι προώθησαν τις πολιτικές ιδιωτικοποίησης μέσω εκθέσεων, συστάσεων και οδηγιών.

Παράλληλα από την πλευρά της κοινωνίας υπήρχαν πιέσεις για αλλαγή, καθώς υπήρχε δυσαρέσκεια απέναντι στην αρνητική δημόσια εικόνα των δημόσιων επιχειρήσεων (Vickers και Wright, 1989 και Bauby, 1999), αλλά και εξαιτίας των απαιτήσεων για ποιοτικές υπηρεσίες, διαφοροποίηση της ζήτησης και εξατομικευμένη ανταπόκριση στις ανάγκες και τις επιθυμίες του κοινού (Chevallier, 1992; Bartle, 2005 και Λαμπροπούλου, 2017).

Ως ένα εξαιρετικά ισχυρό κίνητρο (σπανίως επίσημα επικαλούμενο) υπέρ της ιδιωτικοποίησης-αποκρατικοποίησης των ΔΕΚΟ και κατ'έκταση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, αποτέλεσαν και οι δημοσιονομικές πιέσεις και οι ανάγκες χρηματοδότησης των κυβερνήσεων με σκοπό τη μείωση του χρέους και των ελλειμμάτων. Σημαντική ήταν επίσης, η προσπάθεια αποδυνάμωσης της ισχύος των

συνδικάτων και της επιρροής των αριστερών κομμάτων, αναλόγως και της δεδομένης πολιτικής και ιστορικής συγκυρίας (Λαμπροπούλου, 2017).

4.7.3 Η τάση στο εγχώριο πλαίσιο

Στην χώρα μας τα επιχειρήματα των προγραμμάτων ιδιωτικοποίησης διαμορφώθηκαν σε συναφές πλαίσιο, παράλληλα με ορισμένες εγχώριες παραμέτρους. Την περίοδο 1990-1994 πλήθος αντιδράσεων οδήγησαν στη ματαίωση των (ριζοσπαστικότερων) σχεδίων ιδιωτικοποίησης (Λαμπροπούλου, 2017), επομένως η πολιτική των επόμενων κυβερνήσεων προσανατολίστηκε σε μια περισσότερο «πραγματιστική» και λιγότερο ιδεολογικοποιημένη προσέγγιση του ζητήματος (Pagoulatos και Wright, 2001 και Pagoulatos, 2005). Ουδέτεροι και τεχνικοί όροι όπως, μετοχοποίηση (Pagoulatos, 2005) και γενικές αναφορές όπως «έξοδος από το δημόσιο τομέα», «εισαγωγή μετοχών στο Χρηματιστήριο Αθηνών» και «μετατροπή (ΔΕΚΟ) σε ΑΕ», επιλέχθηκαν αντί για τις αρνητικά φορτισμένες έννοιες της ιδιωτικοποίησης και της αποκρατικοποίησης. Την περίοδο 1994-2004 με τα επιχειρήματα να επικεντρώνονται στον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ, η εισαγωγή των μεταρρυθμίσεων διευκολύνθηκε, ώστε να γίνει η προσαρμογή σε επίπεδο δομών και λειτουργιών. (Pagoulatos, 2000; Spanos και Papoulias, 2005). Στη συνέχεια την περίοδο 2004-2010, η διαδικασία ολοκλήρωσης της ευρωπαϊκής αγοράς και οι (δεσμευτικές) υποχρεώσεις μεταρρύθμισης κρίσιμων τομέων ΥΚΩ, όπως οι τηλεπικοινωνίες και η ενέργεια, αποτέλεσαν κρίσιμους παράγοντες για τις ιδιωτικοποιήσεις (Λαμπροπούλου, 2017).

Στην Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλες χώρες, η συζήτηση της ιδιωτικοποίησης προσανατολίστηκε στην αρνητική εμπειρία του κρατικού παρεμβατισμού. Στο επίκεντρο της συζήτησης για την ιδιωτικοποίηση των ΔΕΚΟ βρισκόταν επιχειρήματα για ένα αντιπαραγωγικό, γραφειοκρατικό και διεφθαρμένο δημόσιο τομέα, με «ζημιογόνες υπερχρεωμένες ΔΕΚΟ» και «προβληματικές» επιχειρήσεις που επιβαρύνουν τους φορολογούμενους πολίτες. Πιέσεις υπήρχαν επίσης για αποσύνδεση των επιχειρήσεων από το πολιτικό σύστημα (απο-πολιτικοποίηση) και αποδυνάμωση των υφιστάμενων ισχυρών δεσμών μεταξύ πολιτικών κομμάτων και δημόσιου τομέα (Wright, 1994a και Λαμπροπούλου, 2017).

Ωστόσο, πολύ σημαντικό παράγοντα των ιδιωτικοποιήσεων αποτέλεσε η ανάγκη για την κάλυψη των υποχρεώσεων της οικονομίας και τη μείωση των δημοσιονομικών

ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους (Καζάκος, 1993; Lioukas, 1993; Haritakis και Pitelis, 1998; Pagoulatos και Wright 2001). Σε περιπτώσεις όπως της ΔΕΗ και του ΟΤΕ, αρχικά η μετοχοποίηση - αποκρατικοποίηση είχε ως κίνητρο την άντληση εσόδων των κρατικών ταμείων, την βελτίωση των οικονομικών δεικτών αλλά και την επίτευξη εισόδου της χώρας στην ΟΝΕ. Έπειτα την περίοδο 2010-2016, υπό την πίεση των δεσμεύσεων στο πλαίσιο των συμφωνιών εξωτερικής χρηματοδότησης της χώρας, οι επιδιώξεις για ιδιωτικοποιήσεις επανέρχονται. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων πλέον συνδέθηκε με σαφή και άμεσο τρόπο με εισπρακτικούς στόχους, λόγω των πιεστικών δημοσιονομικών εξελίξεων, την κρίση χρέους και την προσπάθεια εξόδου από αυτήν (Λαμπροπούλου, 2017).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) χρησιμοποίησαν την οικονομική κρίση για να επιβάλουν προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων σε χρεωμένες χώρες της ΕΕ, παρά τη σημαντική αντίθεση των πολιτών σε αυτά. Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων που επιβλήθηκε στην Ελλάδα στο πλαίσιο του τρίτου και πιο πρόσφατου Μνημονίου Συνεννόησης είναι πιο διευρυμένο από τα προηγούμενα. Η Ελλάδα, παρουσιάζει δυσκολία εφαρμογής του εν λόγω σχεδίου, ειδικά στον τομέα παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, όπως είναι η ύδρευση-αποχέτευση, λόγω του μονοπωλιακού χαρακτήρα του κλάδου αλλά και της εδραιωμένης αντίληψης για διαχείριση αυτού, από το δημόσιο τομέα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση αποκρατικοποίησης της ΕΥΔΑΠ και της ΕΥΑΘ, οι οποίες μονοπωλούν αυτό το διάστημα το ενδιαφέρον της επικαιρότητας. Η ένταξη των ΕΥΔΑΠ και ΕΥΑΘ στο υπερταμείο έχει πυροδοτήσει ποταμό αντιδράσεων, αλλά έχει ανοίξει και μία μεγάλη συζήτηση για την ιδιωτικοποίηση του νερού. Οι υπέρμαχοι υποστηρίζουν ότι το να περάσει ο έλεγχος των δικτύων στον ιδιωτικό τομέα θα ήταν προς όφελος των καταναλωτών, προσφέροντας τη δυνατότητα για επενδύσεις που θα βελτιώσουν τις υποδομές και την ποιότητα. Οι ενάντιοι βλέπουν μεγάλη αύξηση του κόστους για τα νοικοκυριά, με αμφίβολα οφέλη στο μέτωπο των υποδομών και κινδύνους για το περιβάλλον και τη δημόσια υγεία, ενώ υπογραμμίζουν ότι ένα τόσο σημαντικό δημόσιο αγαθό δεν μπορεί να περνάει στον έλεγχο του ιδιωτικού τομέα. Κι ενώ η Ελλάδα ξεχωρίζει ως η πιο ξεχωριστή περίπτωση ιδιωτικοποιήσεων υπό την πίεση της τρόικας, δεν είναι η μόνη στην οποία ασκείται πίεση να εφαρμόσει τα εν λόγω προγράμματα (Zacune, 2013). Στην Ιταλία, στην Ισπανία, στην Πορτογαλία, στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία επιχειρείται εκ νέου η ιδιωτικοποίηση και των τελευταίων υπηρεσιών που έχουν παραμείνει κρατικές.

Η εμπειρική διερεύνηση των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης, όπως και στην περίπτωση της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ, ανέδειξε αποκλίσεις με τις προδιαγραφές της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος. Παράλληλα, οι ασκούμενες πολιτικές διαμόρφωσαν μια νέα κατανομή του παραγόμενου κόστους και οφέλους, αναδεικνύοντας αντίστοιχα ομάδες «κερδισμένων» και «χαμένων» της ιδιωτικοποίησης (Λαμπροπούλου, 2017). Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, πολλές εμπειρικές μελέτες έχουν αναλύσει γιατί οι κυβερνήσεις ιδιωτικοποιούν τις τοπικές υπηρεσίες. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί, παρουσιάζονται μερικές από τις πιο σημαντικές εμπειρικές μελέτες που έχουν γίνει για την ιδιωτικοποίηση της ύδρευσης.

Κεφάλαιο 5ο : Ιδιωτικοποίηση και Επαναδημοτικοποίηση της Ύδρευσης

5.1 Εισαγωγή

Η ιδιωτικοποίηση των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών ήταν μια πολιτική που απέκτησε όλο και μεγαλύτερη προσοχή και αποδοχή τις τελευταίες δεκαετίες. Σε πολλές χώρες ένας αυξανόμενος αριθμός δήμων, μετέτρεψε την παροχή σημαντικών τοπικών υπηρεσιών, όπως τη διανομή νερού, σε ιδιωτικούς παρόχους. Η ιδιωτική διανομή νερού, όπως ήδη αναφέρθηκε, εισήχθη συστηματικά στην Αγγλία και την Ουαλία στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και έχει επεκταθεί σημαντικά στη διάρκεια αυτής της δεκαετίας στις νότιες ευρωπαϊκές χώρες, όπως, η Γαλλία, η Ισπανία και η Ιταλία (Bel 2006, και Bel και Fageda, 2008).

Σήμερα, η γεωγραφία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών παρουσιάζει μεγάλη ποικιλομορφία. Από τη μία πλευρά, παρατηρούμε μεγάλη ποικιλομορφία μεταξύ των χωρών σε ιδιωτικές υπηρεσίες. Από την άλλη πλευρά, διαπιστώνουμε επίσης μεγάλη ποικιλομορφία στην έκταση της τοπικής ιδιωτικοποίησης σε κάθε χώρα. Είναι σαφές ότι ακόμη και αν οι θεσμικοί παράγοντες σε εθνικό επίπεδο μπορούν να εξηγήσουν τις διαφορές στα επίπεδα των ιδιωτικοποιήσεων, άλλοι παράγοντες επίσης επηρεάζουν τις αποφάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης για τις ιδιωτικοποιήσεις (Bel και Fageda, 2008).

Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, πολλές εμπειρικές μελέτες έχουν αναλύσει γιατί οι κυβερνήσεις ιδιωτικοποιούν τις τοπικές υπηρεσίες ύδρευσης. Στο κεφάλαιο αυτό, γίνεται μια επισκόπηση από τις πιο σημαντικές εμπειρικές μελέτες σχετικά με την ιδιωτικοποίηση της ύδρευσης στην Ευρώπη, αξιολογώντας την αποτελεσματικότητά της και εντοπίζοντας τις επιπτώσεις σε οικονομικό, κοινωνικό και ποιοτικό επίπεδο. Επίσης, παρουσιάζονται εμπειρικές μελέτες που αφορούν τις περιπτώσεις, όπου έγιναν επαναδημοτικοποιήσεις επιχειρήσεων ύδρευσης, αναλύοντας τους λόγους που οδήγησαν σε αυτό, αλλά και τα οφέλη, ως προς τη μείωση του κόστους και τη βελτίωση των υπηρεσιών αλλά και ως προς τις συνθήκες εργασίας ειδικότερα.

5.2 Εμπειρικές Μελέτες Ιδιωτικοποίησης – Επισκόπηση - Επιπτώσεις σε οικονομικό, κοινωνικό και ποιοτικό επίπεδο.

Στο πλαίσιο της σύγκρισης της δημόσιας με την ιδιωτική ιδιοκτησία, υπάρχει ένας σημαντικός αριθμός εμπειρικών μελετών, που εξετάζει εάν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις λειτουργούν αποδοτικότερα από ό,τι οι δημόσιες επιχειρήσεις, τα αποτελέσματα των οποίων ωστόσο, είναι διφορούμενα.

Οι Bel και Warner (2008) έκαναν μια ανασκόπηση όλων των δημοσιευμένων μελετών, για την παραγωγή υδάτων και αποβλήτων από το 1970. Υποστηρίζουν ότι στη σύνδεση μεταξύ ιδιωτικοποίησης και εξοικονόμησης κόστους υπάρχει μικρή σχέση, καθώς δεν επιτυγχάνεται εξοικονόμηση κόστους στην παροχή νερού. Επανεξέτασαν τις μελέτες που βασίζονται στη δημόσια επιλογή, τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, το κόστος μεταφοράς και τις θεωρίες της βιομηχανικής οργάνωσης. Κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η θεωρία της δημόσιας επιλογής είναι υπερβολικά επικεντρωμένη στον ανταγωνισμό, κάτι που συνήθως δεν υπάρχει στις “quasi-markets”. Η θεωρία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, δίνει έμφαση στην ιδιοκτησία - κατοχή και την ποιότητα των υπηρεσιών, αλλά απουσιάζει ο ανταγωνισμός, καθώς η ιδιοκτησία δεν επηρεάζει πολύ το κόστος που βαρύνει τους δήμους. Το κόστος μεταφοράς δείχνει ότι η ιδιωτικοποίηση είναι καλύτερη αφού ολοκληρωθούν οι συμβάσεις - μια σπάνια κατάσταση στις αγορές δημόσιων υπηρεσιών. Θεώρησαν ότι η θεωρία της βιομηχανικής οργάνωσης είναι πιο χρήσιμη στην εξήγηση των αποτελεσμάτων, διότι αντιμετωπίζει άμεσα τα κίνητρα, τη δομή του κλάδου και το ρυθμιστικό πλαίσιο. Συνολικά, τα εμπειρικά αποτελέσματα έδειξαν **τη σημασία της διάρθρωσης της αγοράς, τη βιομηχανική οργάνωση του τομέα των υπηρεσιών, τη διαχείριση της κυβέρνησης, εποπτείας και ρύθμισης.** Από την ανάλυση προέκυψε **ότι η ρύθμιση μπορεί να είναι πιο αποτελεσματική από την απλή ιδιωτικοποίηση.** Για τη διανομή του νερού, είδαν ένα φυσικό μονοπώλιο όπου τα κέρδη απόδοσης επιτυγχάνονται καλύτερα με μονοπωλιακή ρύθμιση και όχι με ανταγωνισμό. Η ρύθμιση έχει κεντρική σημασία **για την εξασφάλιση της βελτίωσης της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας,** είτε με τη ρύθμιση του μονοπωλίου είτε με την αντιμονοπωλιακή πολιτική. Η συζήτηση για τις ιδιωτικοποιήσεις πρέπει να ξεπεράσει τη συζήτηση για τον ανταγωνισμό και την ιδιοκτησία και αντίθετα να εξετάσει το κόστος των συμβάσεων και την οργάνωση του ίδιου του τομέα των υπηρεσιών. Αυτά είναι τα κύρια χαρακτηριστικά, τα οποία θα καθορίσουν την εξοικονόμηση κόστους στο πλαίσιο της δημόσιας ή ιδιωτικής παραγωγής. Η ιδιωτική

παραγωγή δεν κατάφερε να επιτύχει συνεπή εξοικονόμηση κόστους στον τομέα της ύδρευσης (οι οποίοι διαθέτουν μεγάλη εμπειρία με την ιδιωτικοποίηση), επιβεβαιώνοντας την ανεπάρκεια του θεωρητικού πλαισίου, που βασίζεται κυρίως σε παραδοχές σχετικά με τον ανταγωνισμό και την ιδιοκτησία. Κατέληξαν, ότι απαιτείται μια πιο σύνθετη κατανόηση της φύσης της αγοράς των δημόσιων επιχειρήσεων, μέσω υπηρεσιών, τοποθεσίας και βιομηχανικής οργάνωσης, προκειμένου να καθοριστεί πότε πρέπει να αναμένεται εξοικονόμηση κόστους από την ιδιωτικοποίηση. **Η εξοικονόμηση κόστους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη φύση της αγοράς της δημόσιας επιχείρησης, τα χαρακτηριστικά της ίδιας της υπηρεσίας, τη γεωγραφική διάσταση της αγοράς στην οποία βρίσκεται η πόλη και τη βιομηχανική διάρθρωση του τομέα.** Συμπεράναν ότι, επειδή δεν υπάρχει συστηματική βέλτιστη επιλογή μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού, οι διοικήσεις θα πρέπει να προσεγγίζουν το ζήτημα με πιο ρεαλιστικό τρόπο.

Ο Prasad (2006), στο άρθρο του εξετάζει τα αποτελέσματα της ιδιωτικοποίησης της δημόσιας υπηρεσίας και τις διάφορες μορφές συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα (Private Sector Participation) που έχουν δοκιμαστεί στον τομέα των υδάτων και της υγιεινής. Έχει υποστηριχθεί ότι το PSP στην παροχή νερού θα βοηθήσει, μεταξύ άλλων, τους φτωχούς να έχουν πρόσβαση στην υπηρεσία σε προσιτή τιμή. Ωστόσο, οι εμπειρίες με το PSP παγκοσμίως υποδηλώνουν ότι **υπάρχει μια σημαντική σύγκρουση μεταξύ της κοινωνικής ανάπτυξης, της δημόσιας υγείας και των περιβαλλοντικών ανησυχιών και της μείωσης της φτώχειας, αφενός, και του κινήτρου του ιδιωτικού τομέα για μεγιστοποίηση του κέρδους, αφετέρου.** Το οικονομικό κίνητρο του ιδιωτικού τομέα φαίνεται δύσκολο να συμβιβαστεί με την παροχή υπηρεσιών στους φτωχούς. Υποστηρίζει ότι η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα **είχε μεικτά αποτελέσματα και ότι, από πολλές σημαντικές απόψεις, ο ιδιωτικός τομέας δεν φαίνεται να είναι πιο αποδοτικός στην παροχή υπηρεσιών από τον δημόσιο τομέα.** Αν και η οικονομική βιωσιμότητα θεωρείται ζωτικής σημασίας, η οικονομική κερδοφορία δεν μπορεί να είναι ο κύριος στόχος στην παροχή υπηρεσιών ύδρευσης. Με άλλα λόγια, **υπάρχει ένα διαφορετικό ενδιαφέρον μεταξύ του δημόσιου τομέα, του ιδιωτικού τομέα και των καταναλωτών, το οποίο δύσκολα συμβιβάζεται.** Οι πρόσφατες εξελίξεις δείχνουν ότι οι μεγάλες πολυεθνικές εταιρείες δεν ενδιαφέρονται για τις χώρες χαμηλού εισοδήματος όπου δεν υπάρχει εμπορική βιωσιμότητα της υδροδότησης (www.globalwaterintel.com). Με άλλα λόγια, από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα, οι χώρες χαμηλού εισοδήματος και οι φτωχοί ιδιαίτερα, δεν είναι ελκυστικές και έχουν

υψηλό επίπεδο κινδύνου. Προκειμένου να καταστρατηγηθεί αυτός ο κίνδυνος, ο ιδιωτικός τομέας επιλέγει τους «καλύτερους πελάτες» σε μια αστική περιοχή ή σε ένα λιγότερο επικίνδυνο περιβάλλον. Εναλλακτικά, μπορεί να βασίζεται σε επιδοτήσεις, δάνεια με ευνοϊκούς όρους και σε αναδιαπραγμάτευση της συμβατικής συμφωνίας προκειμένου να παρέχει υπηρεσίες στους φτωχούς. Στην περίπτωση αυτή, χρησιμοποιεί τις ίδιες πηγές κεφαλαίων με τον δημόσιο τομέα, δηλαδή τα δάνεια από διμερείς και πολυμερείς χορηγούς, χρήματα και έσοδα από πελάτες μέσω των τιμολογίων. Επομένως, οι δημόσιοι πόροι στηρίζουν τον ιδιωτικό τομέα για την παροχή υπηρεσιών στους φτωχούς. Η Παγκόσμια Τράπεζα σαφώς αναφέρει ότι ακόμη και όταν υπάρχουν ΣΔΙΤ, η δημόσια χρηματοδότηση είναι απαραίτητη για την κάλυψη των απαιτούμενων επενδύσεων (World Bank, 2004b). Το άρθρο αυτό έδειξε ότι η πολιτική του PSP στην παροχή νερού είναι οικονομικά λανθασμένη και πολιτικά δύσκολη. Παρά τα σημάδια της μείωσης του PSP στις υπηρεσίες ύδρευσης, οι κύριοι υποστηρικτές του προσπαθούν να ανασκευάσουν την έννοια και να την ξαναρχίσουν ως ΣΔΙΤ. Παρά τις αυξανόμενες ενδείξεις αποτυχιών και την αύξηση της δημόσιας πίεσης εναντίον αυτής, η ιδιωτικοποίηση στο νερό όλο και περισσότερο, ανασκευάζεται με νέες μορφές όπως η σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).

Σε αυτό συμφωνούν οι Carpintero και Helby Petersen (2016) και υπογραμμίζουν πως η συμμετοχή δημόσιων φορέων σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο **είχαν ως αποτέλεσμα, σημαντικές χρονικές καθυστερήσεις στην εκτέλεση των έργων ΣΔΙΤ** και συνέβαλε περαιτέρω στην πολυπλοκότητα της υλοποίησης των σχεδίων των τοπικών υπηρεσιών γενικά και των υπηρεσιών ύδρευσης ειδικότερα.

Σε άλλη μελέτη του Simon Porcher (2017) ποσοτικοποιείται ο αντίκτυπος που έχει η επιλογή ανάθεσης της διαχείρισης των δημόσιων υπηρεσιών ύδατος, η οποία βασίζεται στην τιμή. Χρησιμοποιώντας ένα μοναδικό σύνολο δεδομένων των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας με ασυνήθιστους λεπτομερείς οικονομικούς δείκτες, όπως το χρέος της δημόσιας υπηρεσίας ύδρευσης, έδειξε ότι η ιδιωτική διαχείριση συνδέεται κατά μέσο όρο με υψηλότερες τιμές *ceteris paribus*, αλλά ότι αυτή η διαφορά μηδενίζεται, όταν υπολογίζεται το «κρυφό κόστος» του νερού, δηλαδή την τιμή που λαμβάνει υπόψη την επιστροφή χρέους της δημόσιας υπηρεσίας, η οποία θα μπορούσε να αυξήσει την τιμή τα επόμενα έτη. Κατέληξε ότι, **η ιδιωτική διαχείριση χαρακτηρίζεται από υψηλότερα τιμολόγια, αλλά χαμηλότερο επίπεδο χρέους της δημόσιας επιχείρησης, έτσι ώστε η τιμή να εξασφαλίζει την πλήρη ανάκτηση του**

κόστους, ενώ όταν βρίσκεται υπό δημόσια διαχείριση οι τιμές καθορίζονται σε χαμηλότερο επίπεδο, αλλά με υψηλότερο χρέος της δημόσιας υπηρεσίας.

Τον προσδιορισμό αν οι χρήστες αντιλαμβάνονται τη διαφορά στην ποιότητα των πόσιμων υδάτων που παρέχονται από τους δημόσιους φορείς εκμετάλλευσης αφενός και από τους φορείς του ιδιωτικού τομέα αφετέρου, προσπάθησαν να αναλύσουν και οι García-Rubio, Tortajada και González-Gómez, (2016) στην έρευνά τους. Τα στοιχεία προέρχονται από έρευνα που διεξήχθη σε 64 ισπανικές πόλεις. Εξετάστηκαν διάφοροι υποκειμενικοί καθοριστικοί παράγοντες της ποιότητας των υδάτων: τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά των ερωτηθέντων, οι αντικειμενικοί δείκτες ποιότητας των υδάτων, καθώς και οι περιβαλλοντικοί και οικονομικοί παράγοντες των υπηρεσιών αστικών υδάτων. Η ανάλυση δεδομένων, χρησιμοποιώντας ένα μοντέλο με λογική παλινδρόμηση, έδειξε ότι **όταν οι υπηρεσίες αστικών υδάτων βρίσκονται στα χέρια μιας ιδιωτικής επιχείρησης, η ποιότητα του νερού της βρύσης, όπως γίνεται αντιληπτή από τους χρήστες, επιδεινώνεται.**

Αντίθετα, η μελέτη των Dore, Kushner και Zumer (2004) υποστηρίζει ότι, η επιλογή μεταξύ ιδιωτικής ή δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να βασίζεται στο γενικό πλαίσιο της θεωρίας της βέλτιστης φορολογίας, ένα υποσύνολο της δημόσιας οικονομίας. Αυτή η θεωρία υποδηλώνει ότι η απόφαση θα πρέπει να βασίζεται σε ποια μορφή επιχείρησης έχει πλεονέκτημα απόλυτης αποτελεσματικότητας. Μια επιχείρηση θα έχει πλεονέκτημα απόλυτης αποτελεσματικότητας εάν: (α) το προϊόν της είναι ανώτερο από άποψη ποιότητας, (β) μπορεί να προμηθεύσει το αγαθό με χαμηλότερο κόστος και (γ) η παραγωγή δεν συνεπάγεται αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις. Εάν πληρούνται αυτές οι τρεις προϋποθέσεις, τότε το πλεόνασμα του καταναλωτή θα είναι το υψηλότερο δυνατό. Υπό το φως αυτών των απαραίτητων προϋποθέσεων, η μελέτη των Dore, Kushner και Zumer (2004), εξέτασε τα αποδεικτικά στοιχεία της ιδιωτικοποίησης της παραγωγής νερού στο Ηνωμένο Βασίλειο και στη Γαλλία. **Και στις δύο περιπτώσεις, η ποιότητα του νερού βελτιώθηκε, αλλά με υψηλότερο κόστος όσον αφορά τις τιμές και υψηλότερες αποδόσεις του ιδιωτικού κεφαλαίου.** Πράγματι, η βελτίωση της ποιότητας των υδάτων θα μπορούσε να είναι αποτέλεσμα καλύτερων ρυθμιστικών καθεστώτων που προωθούνται από τα απαιτούμενα πρότυπα που ορίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατέληξαν στο συμπέρασμα **ότι ο ιδιωτικός τομέας είχε πλεονέκτημα απόλυτης αποτελεσματικότητας στην παραγωγή πόσιμου νερού.**

Αντιθέτως, σε άλλες μελέτες παρουσιάζεται η λειτουργία του δημόσιου τομέα ως «εναλλακτική λύση» στην ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ύδρευσης και αποχέτευσης.

Στις περιπτώσεις μελέτης των Lobina και Hall (2000), οι κρατικές επιχειρήσεις, οι οποίες κατάφεραν να συμβιβάσουν την αποτελεσματικότητα και τους κοινωνικούς σκοπούς και να πραγματοποιήσουν διαρθρωτικές και διαχειριστικές αλλαγές, συγκρίνονται με κάποιες που παραχωρήθηκαν σε ιδιωτικές. Συνολικά, **οι δημόσιες επιχειρήσεις δεν φαίνεται να είναι λιγότερο αποτελεσματικές από τις ιδιωτικές εταιρείες, ενώ προσανατολίζονται περισσότερο προς την ανάπτυξη του δημοσίου συμφέροντος.**

Παρομοίως και η μελέτη των Suárez-Varela κ.α. (2017), επανεξετάζει την σχέση μεταξύ ιδιοκτησίας και απόδοσης στην διαχείριση των αστικών υδάτινων πόρων. Επιπλέον, αναλύουν εάν οι διαφορές στην αποτελεσματικότητα μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων μονάδων λήψης αποφάσεων οφείλονται είτε σε διαφορετικές ικανότητες διαχειριστών (διαχειριστική αποτελεσματικότητα) είτε σε διαφορετικούς τεχνολογικούς περιορισμούς (αποδοτικότητα ιδιοκτησίας). Το βασικό τους συμπέρασμα είναι ότι **η ιδιωτική διαχείριση είναι πιο αποτελεσματική στην εισροή εργασίας σε σχέση με τη δημόσια, κυρίως λόγω των τεχνολογικών περιορισμών που αντιμετωπίζουν οι δημόσιες μονάδες διαχείρισης, όπως οι νομικοί και θεσμικοί περιορισμοί. Αντίθετα, η ιδιωτική επιχείρηση φαίνεται να είναι λιγότερο αποτελεσματική στη διαχείριση των λειτουργικών εξόδων.**

Η έρευνα από τους Bel και Fageda (2007), δείχνει ότι οι παράγοντες που σχετίζονται με τη δημοσιονομική πίεση, τη μείωση του κόστους, τις πολιτικές διαδικασίες και τις ιδεολογικές συμπεριφορές είναι οι πλέον πιο κοινές επεξηγηματικές μεταβλητές που χρησιμοποιούνται σε αυτές τις μελέτες. Στη μελέτη τους, του 2008, όπου αναπτύσσεται ένα εμπειρικό μοντέλο που στοχεύει στον εντοπισμό παραγόντων που εξηγούν τις επιλογές παροχής υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ισπανία, προσθέτουν δυο νέες μεταβλητές για να εξετάσουν την επίδραση του κόστους μεταφοράς και των πολιτικών παραγόντων. Ενώ οι πολιτικοί παράγοντες και οι ιδεολογικές συμπεριφορές αποτελούν μέρος προηγούμενων μελετών, η μελέτη αυτή εξετάζει την αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο. **Διαπιστώνουν ότι οι δήμοι με ένα συντηρητικό κυβερνών κόμμα απασχολούν πιο συχνά ιδιωτικές εταιρείες, ανεξάρτητα από τον βασικό ιδεολογικό προσανατολισμό της εκλογικής περιφέρειας.** Το βασικό τους συμπέρασμα είναι ότι ακόμα και αν η πολιτική και η ιδεολογία επηρεάζουν την απόφαση ιδιωτικοποίησης, **τα πολιτικά συμφέροντα έχουν μεγαλύτερη επιρροή από τις ιδεολογικές στάσεις.**

Αυτά τα ευρήματα επιβεβαιώνει και η έρευνα που έγινε από τους Picazo-Tadeo κ.α. (2012), η οποία διαπιστώνει επίσης ότι **τα ιδεολογικά και πολιτικά κίνητρα έχουν μεγαλύτερη επιρροή στις αποφάσεις των τοπικών κυβερνήσεων σχετικά με τη διαχείριση των υπηρεσιών ύδρευσης.**

Οι Zafra-Gómez κ.α. (2016), στην πρόσφατη έρευνά τους εξετάζουν τα στοιχεία της μακροπρόθεσμης οικονομικής κατάστασης και της ιδεολογικής και πολιτικής δύναμης, μαζί με άλλους κοινωνικοοικονομικούς παράγοντες, κατά την περίοδο 2002-2012 σε 736 ισπανικούς δήμους με πληθυσμό από 1000 έως 50.000 κατοίκους. Υπογραμμίζουν επίσης, ότι η σχέση ιδιωτικοποίησης και οικονομικής πίεσης ήταν αποτέλεσμα της τρέχουσας παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης. **Τα αποτελέσματα που προέκυψαν δείχνουν ότι κατά τη διάρκεια της Μεγάλης Ύφεσης οι τοπικές κυβερνήσεις ιδιωτικοποιούσαν τις δημόσιες υπηρεσίες με υψηλότερο ρυθμό από ότι σε περιόδους οικονομικής σταθερότητας.**

5.3 Αποτελέσματα ιδιωτικοποίησης στη σύγχρονη εποχή

Η ιδιωτικοποίηση των δημόσιων υποδομών υπήρξε το έμβλημα πολλών οργανισμών ανάπτυξης από τα τέλη της δεκαετίας του '80. Η παροχή νερού δεν αποτελεί εξαίρεση και διάφορες μορφές συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα (PSP) έχουν δοκιμαστεί στον τομέα των υδάτων και της υγιεινής (Prasad, 2006). Τα βασικά κίνητρα ήταν τα διαρκώς διογκούμενα χρέη του δημόσιου τομέα, τα δημοσιονομικά και μακροοικονομικά βάρη, οι κρίσεις στον τομέα της δημόσιας υγείας και οι διαφορετικές ιδεολογικές αντιλήψεις. Ειδικά στον τομέα του νερού υποστηρίζεται ότι η μεταρρύθμιση έχει υψηλότερα κοινωνικά οφέλη, όπως ευρύτερη κάλυψη και ποιότητα παροχής υπηρεσιών, αλλά περιορισμένα πολιτικά οφέλη όπως για παράδειγμα αύξηση των τιμών, απώλεια θέσεων εργασίας. Εξαιτίας των θετικών εξωτερικοτήτων και του ότι θεωρείται ένα ημιδημόσιο κοινωνικό αγαθό, το καθιστά εξαιρετικά δύσκολο να κατηγοριοποιηθεί. Παρόλα αυτά, θα πρέπει κανείς να λαμβάνει υπόψη του ότι το νερό αποτελεί ζωτική ανθρώπινη ανάγκη και ανθρώπινο δικαίωμα και ανεξάρτητα από το είδος της ιδιοκτησίας του, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η καθολική και μέσα σε λογικά οικονομικά πλαίσια πρόσβαση σε αυτό.

Εξαιτίας της φύσης του ως βασικής ανθρώπινης ανάγκης, ο τομέας του νερού έγινε αντικείμενο έντονων αντιπαραθέσεων, καθώς υπήρξαν φόβοι για αυξήσεις στα

τιμολόγια, ανησυχίες για τη δημόσια υγεία ή για περιβαλλοντικές επιπλοκές αλλά και λόγω του ότι το νερό δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως αγαθό παραγωγής κέρδους. Το 1992, στο Διεθνές Συνέδριο Νερού του Δουβλίνου καθορίστηκαν οι τέσσερις αρχές για το νερό και αναγνώρισαν για πρώτη φορά «το νερό ως οικονομικό αγαθό» (Briscoe, 1996). Αλλά το νερό έχει αναγνωριστεί ως οικονομικό αγαθό για πολλούς αιώνες πριν από το 1992. Σε ολόκληρη την Ευρώπη και τις ΗΠΑ οι ιδιωτικές εταιρείες παροχής νερού ύδρευσης αναπτύχθηκαν σε ένα ευρύ φάσμα εταιρειών. Η «υγειονομική επανάσταση» του 19ου αιώνα είδε τη ζήτηση για δημόσια ιδιοκτησία και διαχείριση όλων των εταιρειών αυτών για χάρη της δημόσιας υγείας. Αυτό, βέβαια, δεν απέκλειε την ανάγκη να θεωρηθεί το νερό ως ένα οικονομικό αγαθό, αλλά η μεγάλη έμφαση στον δημόσιο χαρακτήρα του νερού και στη διάθεσή του, οδήγησαν στην ανάπτυξη των μεγάλων δημόσιων επιχειρήσεων (Rogers, De Silva & Bhatia, 2002). Με εξαίρεση τη Γαλλία, αυτή ήταν η πορεία που ακολουθήθηκε στις περισσότερες χώρες του κόσμου. Στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, η ιδιωτικοποίηση εισήχθη κυρίως για ιδεολογικούς λόγους όπως και λόγω των ευρύτερων μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της μετάβασης από τον κομμουνισμό σε οικονομίες της αγοράς. Η πολιτική αυτή συνδέθηκε από τους υποστηρικτές των ιδιωτικοποιήσεων, με την βελτίωση της οικονομικής διάστασης της λειτουργίας των κοινωνιών, μέσω της ενίσχυσης της παραγωγικότητας, της μείωσης των δημοσίων δαπανών αλλά και της φορολογίας.

Ωστόσο, η παγκόσμια εμπειρία αποδεικνύει το αντίθετο, καθώς υπάρχουν χώρες με περιορισμένη κρατική δραστηριότητα οι οποίες εμφανίζουν χαμηλές αναπτυξιακές επιδόσεις και άλλες με σημαντικό μέγεθος δημοσίου τομέα που θεωρούνται ανταγωνιστικές και καινοτομικές. Ταυτόχρονα, το επιχείρημα ότι το μέγεθος του δημοσίου τομέα έχει αρνητική επίδραση στην οικονομική μεγέθυνση, την πορεία της ιδιωτικής επιχειρηματικότητας και της ελεύθερης αγοράς, κρίνεται αβάσιμο, καθώς έχει αποδειχθεί η αποτυχία της αγοράς και οι αρνητικές επιπτώσεις σε βασικούς δείκτες κοινωνικών επιδόσεων ή μακροοικονομικών μεγεθών όπως π.χ. το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται κάτω από το όριο της φτώχειας, η ανεργία, η εμφάνιση ελλειμμάτων ιδιωτικών επιχειρήσεων και η επέμβαση του κράτους για την αποτροπή χρεοκοπίας τους. Άλλωστε, η αμφισβήτηση ότι το κράτος αδυνατεί να εκπληρώσει το ρόλο του «κράτους παραγωγού», υπονομεύει και έρχεται σε αντίθεση με την επιτυχή ανάληψη του ρόλου του «κράτους εγγυητή» και του «κράτους ρυθμιστή». Επιπλέον, ο δημόσιος τομέας συνεχώς καλείται να εκτελέσει ένα «πρόγραμμα κοινωνικοποίησης» των ιδιωτικών ζημιών.

Στο θέμα της ιδιωτικοποίησης υπηρεσιών ύδρευσης, εκτός από τις χώρες με αρνητική εμπειρία, οφείλει κανείς να αναφέρει και τις περιπτώσεις όπου το εν λόγω φαινόμενο είχε ευεργετικά αποτελέσματα με χαρακτηριστικό παράδειγμα την περίπτωση της Σκωτίας. Σε πρώτη φάση δημιουργήθηκε μια ενιαία υπηρεσία για το νερό με σκοπό να προκύψει μια ανταγωνιστική δύναμη στην αγορά, να παράγεται νερό υψηλής ποιότητας με χαμηλές χρεώσεις για τους καταναλωτές. Στον οργανισμό αυτό υπό την κυριότητα του δημοσίου συμμετείχαν ιδιωτικές εταιρίες προσφέροντας τη γνώση και την εμπειρία τους, με αποτέλεσμα τα τιμολόγια του νερού να είναι από τα πιο χαμηλά στο Ηνωμένο Βασίλειο, μειώνοντας το μέσο όρο του κόστους για κάθε νοικοκυριό, βελτιώνοντας την ποιότητα υπηρεσιών, αυξάνοντας την απόδοση και μειώνοντας τα λειτουργικά έξοδα (Scottish Water Solutions Annual Report & Accounts). Επίσης η εταιρεία αξιοποίησε λιγότερα επενδυτικά κεφάλαια από τα προβλεπόμενα και αυτό είχε ως αποτέλεσμα τα χρήματα που περίσσεψαν να επιστρέψουν στα ταμεία της κυβέρνησης για να αξιοποιηθούν σε άλλα πεδία (www.scottishwater.co.uk).

Άλλη περίπτωση επιτυχούς συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στις υπηρεσίες ύδρευσης-αποχέτευσης είναι αυτή της πόλης Schwerte της Γερμανίας, καθώς εκπληρώθηκαν οι στόχοι για τους οποίους συστάθηκε, αλλά και διότι το κόστος για την επίτευξή του ήταν χαμηλότερο από το αρχικά προσυπολογιζόμενο. Το γεγονός ότι οι ιδιωτικές εταιρίες που συνενώθηκαν σε μία ενιαία, είναι μεν διεθνούς κύρους αλλά παραμένουν γερμανικές και ότι χαρακτηρίζονται από υψηλή ποιότητα υπηρεσιών και τεχνογνωσίας διασφάλισε τη συνεργασία τους με την τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς προβλήματα και με θετικά αποτελέσματα καθώς όλες οι υποδομές παρέμειναν υπό την ιδιοκτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης και η ιδιωτική εταιρεία ανέλαβε εξ' ολοκλήρου τους οικονομικούς και περιβαλλοντικούς κινδύνους που θα προκύπταν.

Ωστόσο οι αρνητικές εμπειρίες από τις ιδιωτικοποιήσεις του νερού κατέγραψαν τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη, πόσο σημαντική είναι η ύπαρξη ενός αποτελεσματικού ρυθμιστικού πλαισίου. Η ιστορία προειδοποιεί ότι το νερό δεν μπορεί και δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται μόνον ως οικονομικό αγαθό, αλλά θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και άλλες διαστάσεις όπως η πολιτική, η κοινωνική, η κουλτούρα μιας χώρας, η τεχνολογική, η περιβαλλοντική και η νομοθετική. Ο Shleifer, (1996) υποστηρίζει ότι η ιδιωτικοποίηση μπορεί να καταλήξει σε βάρος άλλων κοινωνικά σημαντικών στόχων, λόγω του κίνητρου μεγιστοποίησης του κέρδους. Σε περίπτωση που η κυβέρνηση δεν μπορεί να εξασφαλίσει την εφαρμογή αποτελεσματικών

ρυθμίσεων όσον αφορά τις ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις προκειμένου να περιορίσουν τις αρνητικές εξωτερικότητες, η ιδιωτικοποίηση μπορεί πράγματι να έχει αρνητικές επιδράσεις για την κοινωνική ευημερία. Το επιχείρημα αυτό ισχύει για όλα τα κοινωνικά αποτελέσματα της ιδιωτικοποίησης, τις εξωτερικότητες, τα προβλήματα κατανομής, τη δύναμη της αγοράς. Ειδικότερα στην περίπτωση των φυσικών μονοπωλίων, με την ιδιωτικοποίηση είναι πολύ πιθανόν η πολιτική ανταγωνισμού να μην αναπτυχθεί ποτέ.

Η Παγκόσμια Τράπεζα και άλλοι οργανισμοί, από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, ανακάλυψαν τις αρετές της «ιδιωτικοποίησης» στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών και μαζί με την ιδιωτικοποίηση όλα τα συνακόλουθα προβλήματα, όπως επίσης τον καθορισμό τιμολογίων και τιμών. Υπάρχουν πολλοί διαφορετικοί τρόποι προώθησης της ισότητας, της αποδοτικότητας και της βιωσιμότητας στον τομέα της ύδρευσης και η τιμολόγηση του νερού είναι ίσως η απλούστερη εννοιολογικά, αλλά ίσως η πιο δύσκολη στην εφαρμογή του πολιτικά. Για παράδειγμα, η τυπική προσέγγιση ελέγχου και ρύθμισης στις περισσότερες χώρες όσον αφορά τη διαχείριση του νερού οδηγεί σε μεγάλη συμμετοχή της κυβέρνησης, λόγω των αναγκών για λεπτομερή παρακολούθηση και μέτρηση. Ωστόσο, η εφαρμογή πολιτικής τιμών, απαιτεί σημαντική κυβερνητική παρέμβαση ώστε να διασφαλιστεί ότι τα θέματα ισότητας και δημόσιων αγαθών καλύπτονται επαρκώς. (Rogers, De Silva & Bhatia, 2002).

Ένας τρόπος αύξησης της αποτελεσματικότητας της συμπεριφοράς των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων είναι η υιοθέτηση κανόνων που δημιουργούν επαρκή κίνητρα για τις επιχειρήσεις να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητά της. Για παράδειγμα, ένας τέτοιος κανόνας έχει υιοθετηθεί στη Μ. Βρετανία, όπου σύμφωνα με αυτό οι ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις δικαιούνται να αυξήσουν τις τιμές τους κατά το ποσοστό αύξησης του πληθωρισμού μείον ένα ποσοστό βελτίωσης της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων αυτών, το οποίο προσδιορίζεται για μια δεδομένη χρονική περίοδο, συνήθως πέντε ετών. Με τον τρόπο αυτό δίνεται κίνητρο στην επιχείρηση προκειμένου να αυξήσει τα κέρδη της να μειώσει το κόστος της. Ωστόσο μετά τη λήξη της περιόδου, η δυνατότητα αναθεώρησης του ποσοστού βελτίωσης λειτουργεί ως αντικίνητρο για τη βελτίωση της παραγωγικότητας, καθώς μια τέτοια βελτίωση θα έχει αρνητικό αντίκτυπο στις αυξήσεις των τιμών που δικαιούται να κάνει η επιχείρηση τα επόμενα έτη (Γεωργακόπουλος, 2005).

5.4 Η τάση της επαναδημοτικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων ύδρευσης

Πέρα από τις όποιες θεωρητικού ή ιδεολογικού χαρακτήρα αντιπαραθέσεις, έχει ενδιαφέρον να δούμε τι αποκαλύπτει η εμπειρία στην Ευρώπη και αλλού. Τα τελευταία περίπου 15 χρόνια στις αναπτυγμένες, τις υπό μετάβαση και τις αναπτυσσόμενες χώρες είχαμε ανάκτηση της ιδιοκτησίας των δικτύων ύδρευσης από τις δημοτικές αρχές σε τουλάχιστον 180 πόλεις 35 χωρών. Και αυτός ο αριθμός αυξάνεται. Οι 136 περιπτώσεις ήταν σε χώρες υψηλού εισοδήματος και οι 44 σε μεσαίου και χαμηλού. Ενώ οι κυβερνήσεις είχαν προχωρήσει σε συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις δημόσιες υπηρεσίες ύδρευσης-αποχέτευσης, έπειτα από κάποια χρόνια οι υπηρεσίες αυτές επαναδημοτικοποιήθηκαν, και περιήλθαν και πάλι στην αποκλειστική κυριότητα του δημοσίου. Στην Ευρώπη ξεχωρίζουν οι περιπτώσεις του Βερολίνου και του Παρισιού, ενώ στον υπόλοιπο κόσμο χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα του Μπουένος Άιρες (Αργεντινή), της Κουάλα Λουμπούρ (Μαλαισία) και της Άκρα (Γκάνα). Στην ίδια περίοδο είχαμε ελάχιστες περιπτώσεις ιδιωτικοποιήσεων σε μεγάλες πόλεις, με τα πλέον ενδεικτικά παραδείγματα να είναι αυτά της Ναγκπούρ (Ινδία) και της Τζέντα (Σαουδική Αραβία) (<http://www.europarl.europa.eu/sides>). Ειδικότερα, η περίπτωση του Παρισιού είναι συμβολική καθώς είναι η έδρα των δύο μεγαλύτερων πολυεθνικών στον τομέα του νερού και διότι οι πολυεθνικές αυτές διατηρούσαν ιδιωτικές συμβάσεις, οι οποίες σταμάτησαν το 2009. Επιπλέον, το Βερολίνο και το Παρίσι είναι οι πρωτεύουσες της Γερμανίας και της Γαλλίας που θεωρούνται ηγετικές σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης σε αυτό τον τομέα.

Το φαινόμενο της επαναδημοτικοποίησης των επιχειρήσεων ύδρευσης, αποτελεί σημαντική τάση, διότι αποδεικνύει ότι οι προηγούμενες αποφάσεις ιδιωτικοποίησης είναι αναστρέψιμες. Οι λόγοι της επαναδημοτικοποίησης των επιχειρήσεων ύδρευσης είναι παρόμοιοι σε όλο τον κόσμο: επιδείνωση των υπηρεσιών, υποαπασχόληση, διαφωνίες σχετικά με το λειτουργικό κόστος και αυξήσεις των τιμών, αύξηση των τιμολογίων ύδρευσης, δυσκολίες στην παρακολούθηση των ιδιωτικών φορέων εκμετάλλευσης και έλλειψη οικονομικής διαφάνειας. Γενικά, οι δήμοι αποφασίζουν να επανέλθουν στη δημόσια διοίκηση όταν οι ιδιωτικές συμβάσεις είναι κοινωνικά και οικονομικά μη βιώσιμες. Ο τρόπος για την καλύτερη παροχή βασικών υπηρεσιών είναι ένα κρίσιμο ζήτημα για τους πολίτες και οι εκλεγμένοι πολιτικοί θα πρέπει να επιλέξουν ανάλογα με τις ανάγκες των πολιτών. Σχεδόν όλες οι περιπτώσεις επαναδημοτικοποίησης συνέβησαν όταν (νέο)εκλεγμένα τοπικά συμβούλια έλαβαν την

τολμηρή απόφαση να αναστρέψουν την ιδιωτικοποίηση. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι κάτοικοι άσκησαν το δικαίωμα της «άμεσης δημοκρατίας» για να ακουστούν από τις τοπικές κυβερνήσεις τους, για παράδειγμα μέσω δημοψηφίσματος. Όταν οι πάροχοι υπηρεσιών δεν ανταποκρίνονται στις προσδοκίες, οι φορείς χάραξης πολιτικής μπορούν να αντιστρέψουν μια σύμβαση παροχής υπηρεσιών σε μια άλλη βασισμένη σε ρεαλιστικές εκτιμήσεις, ώστε να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των πολιτών με τρόπο οικονομικά αποδοτικό. Η ικανότητα ανταπόκρισης στα νέα δεδομένα σχετικά με την απόδοση της υπηρεσίας ή τη μετατόπιση της κοινής γνώμης είναι βασικό τμήμα της δημοκρατίας. (Kishimoto, Lobina & Petitjean, 2015).

5.5 Λόγοι επαναδημοτικοποίησης των δημόσιων επιχειρήσεων ύδρευσης και οφέλη

Ο κύριος λόγος για τον οποίο επαναδημοτικοποιούνται υπηρεσίες ύδρευσης είναι οι ψευδείς υποσχέσεις της ιδιωτικοποίησης της ύδρευσης. Ενδεικτικά επιλέχθηκαν να σημειωθούν οι σημαντικότεροι λόγοι όπως: χαμηλές επιδόσεις, ανεπαρκείς επενδύσεις, διαφωνίες σχετικά με το λειτουργικό κόστος και αυξήσεις των τιμών, αύξηση των λογαριασμών ύδρευσης, δυσκολίες παρακολούθησης, έλλειψη οικονομικής διαφάνειας, περικοπές του εργατικού δυναμικού και κακή ποιότητα των υπηρεσιών. Τα προβλήματα ποιότητας των υδάτων συνδέονται συχνά με περικοπές θέσεων εργασίας και ανεπαρκή συντήρηση του συστήματος από ιδιωτικούς φορείς εκμετάλλευσης, θέτοντας σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία. Επομένως, οι τοπικές κυβερνήσεις επαναδημοτικοποιούν τις υπηρεσίες ύδρευσης, πρωτίστως για να εξασφαλίσουν τον τοπικό έλεγχο που είναι απαραίτητος για τη μείωση του κόστους αλλά και τη βελτίωση των υπηρεσιών. Στη Rennes της Γαλλίας, παρατηρήθηκαν αυξήσεις των τιμών του νερού συνοδευόμενες από την επιδείνωση της ποιότητάς του, λόγω της έλλειψης επενδύσεων σε αναβαθμίσεις του δικτύου, όπου στο 30% των κατοίκων διανεμήθηκε ανεπαρκής ποιότητα πόσιμου νερού. Σήμερα, στη Γαλλία, οι ιδιωτικοί φορείς εκμετάλλευσης, ισχυρίζονται ότι έχουν εισαγάγει μεγαλύτερη διαφάνεια στις συμβάσεις τους, αλλά στην πράξη, όπως υποστηρίζει ο Christophe Lime, Πρόεδρος της ένωσης δημόσιων φορέων ύδρευσης της Γαλλίας «Eau Publique», η ασυμμετρία της πληροφορίας είναι εγγενής με την εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών και οι τοπικές αρχές έχουν περιορισμένη δυνατότητα να ελέγχουν τις πληροφορίες που παρέχονται από τους ιδιωτικούς φορείς εκμετάλλευσης. Αυξήσεις των τιμολογίων νερού σε συνδυασμό με τη

μη τήρηση των επενδυτικών υποχρεώσεων καταγράφηκαν επίσης στο Βερολίνο. Η Christa Hecht, General Manager of the Alliance of Public Water Associations (AoW), επισημαίνει ότι οι δημόσιες αρχές δεν θα μπορούσαν ούτε να επιβλέπουν, ούτε να επηρεάζουν τους ιδιωτικούς φορείς στη Γερμανία (Kishimoto, Lobina, & Petitjean, 2015).

Τα προβλήματα που δημιουργούνται από την αποκρατικοποίηση των υπηρεσιών ύδρευσης, ανεξάρτητα από τη χώρα στην οποία εφαρμόζεται ως τακτική και επίσης ανεξάρτητα από το ρυθμιστικό καθεστώς που ισχύει σε αυτή, είναι επίσης λόγοι οι οποίοι οδήγησαν στην επαναδημοτικοποίηση. Επίσης, παρατηρείται ίση ή ακόμα και μεγαλύτερη αποδοτικότητα των δημόσιων εταιριών ύδρευσης-αποχέτευσης σε σχέση με τις ιδιωτικές και χαμηλότερες τιμές που προκύπτουν ως αποτέλεσμα της περιορισμένης επιδίωξης του δημοσίου τομέα για maximum κέρδος. Τέλος, υποστηρίζεται από αρκετούς ότι ο δημόσιος τομέας συνειδητοποιεί ευκολότερα ότι το νερό και η προστασία του είναι ανθρώπινο δικαίωμα, ενώ ο ιδιωτικός θέτει σε δεύτερη μοίρα την επίτευξη κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων (Lobina and Hall, 2013).

5.6 Οφέλη της επαναδημοτικοποίησης στις συνθήκες εργασίας

Εκτός από τους λόγους που οδήγησαν τους δήμους να τερματίσουν την ιδιωτικοποίηση, περιλαμβανομένης της εξοικονόμησης κόστους ή της ανάκτησης του δημοκρατικού ελέγχου, αναδύονται πολλές ευκαιρίες για τα συνδικάτα κινητοποίησης από την επαναδημοτικοποίηση. Η επαναδημοτικοποίηση αποτελεί ευκαιρία για τα συνδικάτα για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας. Οι ιδιωτικές εταιρείες μακροπρόθεσμης παραχώρησης, ιδίως στον τομέα των υδάτων, τείνουν να εξωτερικοποιούν βασικά στοιχεία της τεχνογνωσίας. Αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί προς όφελος της ιδιωτικής επιχείρησης κατά την επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης και προσθέτει στην αποδοτικότητά της, ώστε να πείσει τους εργοδότες να διατηρήσουν τις πολύτιμες τεχνικές γνώσεις των εργαζομένων στο εσωτερικό τους, επειδή είναι μια μακροπρόθεσμα κερδοφόρα επένδυση για όλους τους εργαζόμενους (Kishimoto, Lobina, & Petitjean, 2015). Για το εργατικό σωματείο, ο στόχος θα πρέπει να είναι η βελτίωση των συνθηκών όλων των εργαζομένων μιας επιχείρησης, προκειμένου να επιτευχθούν ίσοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των μισθών και να υπάρξει ενότητα των εργαζομένων και όχι διαχωρισμός. Η ύπαρξη μιας επαναδημοτικοποίησης προσπαθεί

να δημιουργήσει οικονομίες κλίμακας για να μπορέσει να βελτιώσει την απασχόληση και τους μισθούς. Αυτός ο εξ' ορθολογισμού μπορεί να επιτρέψει την επίτευξη ευρύτερων κοινωνικών στόχων, δημιουργώντας συζητήσεις με τους εργαζομένους σχετικά με τον τρόπο καλύτερης διαχείρισης της επιχείρησης. Για παράδειγμα, στον δήμο Almada στην Πορτογαλία, μέσω της διαβούλευσης με τους εργαζόμενους αυξήθηκε η ευαισθητοποίηση σχετικά με την πρόσβαση στο νερό ως βασικό ανθρώπινο δικαίωμα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη βελτίωση των υπηρεσιών και αποφασίστηκε οι εξωτερικές αναθέσεις να γίνονται μόνο στις μικρές και μεσαίες τοπικές επιχειρήσεις (Kishimoto, Lobina, & Petitjean, 2015).

Η διαδικασία επαναδημοτικοποίησης βελτίωσε επίσης τη διαφάνεια της παροχής τοπικών υπηρεσιών στις περιπτώσεις του Παρισιού και της Νάπολης. Αυτό οδήγησε σε ευρύτερη διαβούλευση με τους εργαζόμενους που προσφάτως απασχολήθηκαν από τις τοπικές επιχειρήσεις. Η επαναδημοτικοποίηση δεν αφορά μόνο την επαναδιαπραγμάτευση των μισθών και των παροχών, αλλά ενθαρρύνει επίσης τη διαβούλευση με τους εργαζομένους σχετικά με τις γενικές επιδόσεις μιας δημόσιας επιχείρησης. Οι κοινωνικά υπεύθυνες επιχειρήσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν την αξιοπρεπή εργασία, τον κοινωνικό διάλογο, τη συμμετοχή των εργαζομένων.

Μια δημόσια επιχείρηση με κοινωνικούς, περιβαλλοντικούς και κοινοτικούς στόχους που συμβουλεύει τους εργαζόμενους (και τις οργανώσεις τους) μπορεί να χρησιμεύσει ως πρότυπο προοδευτικής διαχείρισης. Περαιτέρω, η εργασία για μια εταιρεία που λαμβάνει υπόψη τους κοινωνικούς στόχους είναι μία επιβράβευση και ένα κίνητρο για τους εργαζόμενους. Η σημερινή οικονομική κρίση και τα μέτρα λιτότητας έχουν πλήξει πολλές ευρωπαϊκές οικονομίες. Το συνδικαλιστικό κίνημα αποτελεί παράδειγμα ότι μπορεί να κάνει τη διαφορά σε τοπικό επίπεδο, εάν η επιχείρηση ξεκινά με τους δικούς της εργαζόμενους. Η Medina Sidonia, μια πόλη στην επαρχία της Κάθιδ (Cadiz) στην Ανδαλουσία της νότιας Ισπανίας, είναι ένα καλό παράδειγμα. Η νέα πολυτομεακή δημοτική επιχείρηση δημιούργησε περισσότερες θέσεις εργασίας και καλύτερες συνθήκες εργασίας για να εξασφαλίσει αποτελεσματικότερη παροχή υπηρεσιών. Η επιχείρηση προωθεί επίσης δημόσιες συμβάσεις σε μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις που εδρεύουν στην πόλη για να διατηρήσουν τις τοπικές θέσεις εργασίας. Η εσωτερική ανάθεση μπορεί να οδηγήσει σε εξοικονόμηση πόρων επειδή αυξάνει την αποδοτικότητα. Αυτό επιτρέπει την αύξηση του αριθμού των εργαζομένων, όπως έκανε η Medina Sidonia. Η επαναδημοτικοποίηση μπορεί σαφώς να έχει σημαντικά οφέλη και

πρέπει να υποστηριχθεί ευρέως από τα συνδικαλιστικά κινήματα (Kishimoto, Lobina, & Petitjean, 2015).

Κεφάλαιο 6ο : Η «αξία» του νερού

6.1 Εισαγωγή

Η πρόσβαση στο νερό ανακηρύχθηκε από τον ΟΗΕ σε ανθρώπινο δικαίωμα. Στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης το νερό ανήκει κυρίως στους δήμους και στις κοινότητες, δηλαδή στους πολίτες. Αυτό ενδέχεται να αλλάξει, έχοντας επιπτώσεις καθοριστικής σημασίας σε κοινωνικό, οικονομικό και ποιοτικό επίπεδο.

Τα τελευταία χρόνια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί μέσα από μια οδηγία να περάσει την ιδιωτικοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών ύδρευσης σε ολόκληρη την Ευρώπη. Το ζήτημα της διαχείρισης του νερού είναι ιδιαίτερα περίπλοκο, καθώς το νερό είναι ένας φυσικός πόρος, όπου συνυπάρχουν διαφορετικοί, και συχνά, αλληλοσυγκρουόμενοι τομείς, όπως η ύδρευση, η άρδευση και η βιομηχανική χρήση. Κατά τη διάρκεια της ιδιωτικοποίησης κρατικών επιχειρήσεων, τα κράτη ενδέχεται να χρειαστεί να οικοδομήσουν τη θεσμική τους ικανότητα να ρυθμίζουν, προκειμένου να αποτρέψουν τις καταχρήσεις μονοπωλιακής εξουσίας και άλλους πολιτικούς στόχους, συμπεριλαμβανομένης της αποτελεσματικότητας, της οικονομικής ανάπτυξης, της προστασίας του περιβάλλοντος και των στόχων της δικαιοσύνης (Beecher, 1997).

Σ' αυτό το κεφάλαιο, διερευνάται πως εκτιμάται η «αξία» του νερού και παρουσιάζονται τα θεμελιώδη ζητήματα κατά τη σχεδίαση της πολιτικής κοστολόγησης. Επιπλέον, εξετάζεται ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σχετικά με την προώθηση ή την εξέλιξη των ιδιωτικοποιήσεων των δημόσιων επιχειρήσεων σε πολλά κράτη και ιδιαίτερα στις υπερχρεωμένες χώρες που υπογράφουν Μνημόνια Συνεννόησης. Τέλος, περιγράφονται οι συνθήκες με τις οποίες μπορεί να εξελιχθεί η ιδιωτικοποίηση έτσι ώστε το νερό να συνεχίσει να αντιμετωπίζεται ως κοινωνικό αγαθό και να πετυχαίνονται καλύτερα οι στόχοι του κοινωνικού συνόλου αλλά και η αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους.

6.2 Το νερό ως οικονομικό αγαθό

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το 1992, στο Διεθνές Συνέδριο Νερού του Δουβλίνου, καθορίστηκαν οι τέσσερις αρχές για το νερό και για πρώτη φορά ορίστηκε ότι «το νερό είναι δημόσιο αγαθό και έχει κοινωνική και οικονομική αξία σε όλες τις ανταγωνιστικές του χρήσεις και πρέπει να αναγνωρίζεται ως οικονομικό αγαθό» (Briscoe, 1996).

Οι ηγέτες του κόσμου αναγνωρίζουν την πρόσβαση στο νερό ως ζωτική ανάγκη, ωστόσο προτιμούν να θεωρούν το νερό ως απλά μια πρώτη ύλη η οποία μπορεί να αγοράζεται και να πωλείται ως οικονομικό αγαθό. Σύμφωνα με αυτή την λογική, επιλέγουν πολιτικές που ταιριάζουν με τις τάσεις της αγοράς και προωθούν την ιδιωτικοποίηση της διαχείρισης του νερού και την εμπορευματοποίηση του νερού.

Το Νοέμβριο του 2002, η Ειδική Επιτροπή του ΟΗΕ για τα Οικονομικά Κοινωνικά και Πολιτικά Δικαιώματα διακήρυξε ότι η πρόσβαση σε επαρκές νερό για προσωπική και οικιακή χρήση αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα κάθε ατόμου. Χαρακτηριστικά στη Γενική Παρατήρηση 15 της Ειδικής Επιτροπής αναφέρει, «το ανθρώπινο δικαίωμα στο νερό είναι απαραίτητο για να ζήσει κανείς με αξιοπρέπεια. Αποτελεί προϋπόθεση για την πραγματοποίηση των υπόλοιπων ανθρωπίνων δικαιωμάτων». Παρόλα αυτά οι πολιτικοί, οικονομικοί και τεχνολογικοί ηγέτες των πλούσιων και ισχυρών χωρών κινούνται στην αντίθετη κατεύθυνση (<https://www.ypethe.gr>)

Η οικονομική θεωρία υποστηρίζει ότι η σωστή τιμολόγηση ιδιωτικών και δημόσιων αγαθών μπορεί να οδηγήσει σε κέρδη και οικονομική αποδοτικότητα. Επίσης υποστηρίζει, ότι η πολιτική τιμών μπορεί να συμβάλει στη διατήρηση της βιωσιμότητας του ίδιου του πόρου.

Σύμφωνα με τον Briscoe, (1996) η ιδέα του νερού ως οικονομικό αγαθό είναι απλή. Υποστηρίζει ότι, όπως και τα άλλα αγαθά, **το νερό έχει αξία για εκείνον το χρήστη ο οποίος προτίθεται να πληρώσει** γι' αυτό και οι καταναλωτές θα συνεχίσουν να χρησιμοποιούν το νερό για τόσο χρόνο, όσο τα οφέλη από τη χρήση ενός επιπλέον κυβικού θα υπερβαίνει το κόστος που αυτό συνεπάγεται. Θεωρεί, ότι η ευημερία για την κοινωνία μεγιστοποιείται όταν: **α) το νερό διατιμάται στο οριακό του κόστος και β) το νερό χρησιμοποιείται έως ότου το οριακό κόστος γίνει ίσο με το οριακό όφελος**. Όμως η εκτίμηση της «αξίας» του νερού όπως και το κόστος παροχής του δεν είναι τόσο απλοϊκή και **εξαρτάται από διάφορους παράγοντες (θετικές και αρνητικές εξωτερικότητες), που δεν είναι πάντα εύκολο να εντοπιστούν, όπως και**

από τη χρήση (οικιακή, βιομηχανική, αγροτική) για την οποία προορίζεται (Briscoe, 1996).

6.3 Η κοστολόγηση του νερού

Όσοι είναι κατά της ιδιωτικοποίησης υποστηρίζουν ότι τα φτωχότερα τμήματα του πληθυσμού δε θα έχουν τη δυνατότητα να προμηθεύονται επαρκείς ποσότητες νερού, εάν οι τιμές ορίζονται από την αγορά. Γι' αυτό και η κυριότερη ένσταση κατά της ιδιωτικοποίησης βασίζεται στην αύξηση της τιμής του νερού. Υποστηρίζουν επίσης, ότι η παροχή νερού από δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφελείας αποτελεί την πιο οικονομική επιλογή, καθώς μετά την τοποθέτηση του δικτύου, η ύπαρξη οικονομιών κλίμακας έχει ως αποτέλεσμα, το οριακό κόστος παροχής κάθε επιπλέον μονάδας νερού να μειώνεται κάθετα.

Είναι γεγονός ότι το νερό κοστολογείται χαμηλά για πολιτικούς λόγους, έτσι ώστε να είναι προσβάσιμο σε όλους και ιδιαίτερα, στις φτωχές ομάδες του αγροτικού τομέα και των αστικών νοικοκυριών. Αντίθετα, όταν είναι χαμηλή η τιμή του δεν ευνοούνται οι επενδύσεις για επέκταση των δικτύων, με αποτέλεσμα οι φτωχοί να μην έχουν πρόσβαση σε «καλής ποιότητας» νερό. Η τιμή μπορεί να αποτελέσει κατευθυντήρια δύναμη για θετικές αλλαγές σε ένα ομαλό οικονομικό σύστημα.

Στη μείωση της τιμής συμβάλλουν επίσης οι παρεχόμενες επιδοτήσεις, καθώς ο μηχανισμός αυτός αντιμετωπίζει το νερό ως δημόσιο αγαθό. Μόνο το 30% του κόστους καλύπτεται από τις δημόσιες υπηρεσίες κοινής ωφελείας, ενώ το υπόλοιπο 70% αναπληρώνεται από επιδοτήσεις που προκύπτουν από τα έσοδα της φορολογίας. Αντίθετα με την εφαρμογή της αρχής ανάκτησης του κόστους ενδέχεται να βελτιωθεί η οικονομική αποδοτικότητα, αλλά με εξάλειψη ή μείωση των επιδοτήσεων η τιμή του νερού μετά την ιδιωτικοποίηση αυξάνεται.

Άλλος παράγοντας που αυξάνει την τιμή του νερού είναι οι επενδύσεις. Το αντεπιχείρημα βέβαια είναι ότι οι επενδύσεις, είτε πραγματοποιηθούν από τον ιδιωτικό τομέα, είτε από το δημόσιο, θα μπορούσαν να έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση της τιμής του νερού. Η επέκταση των υποδομών, ωφελεί επίσης εκείνους οι οποίοι δεν εξυπηρετούνταν από το δίκτυο και προμηθεύονταν νερό σε πολύ υψηλότερες τιμές.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι επιδοτήσεις κρίνονται ως κοινωνικά επιθυμητές και οικονομικά αποδοτικές. Από την άλλη πλευρά, συχνά δίδονται ως πολιτικό αντάλλαγμα

σε μεγαλύτερη έκταση από αυτή που απαιτείται για την κάλυψη των βασικών κοινωνικών αναγκών. Ωστόσο, όταν ο σχεδιασμός της πολιτικής επιδοτήσεων είναι σωστός, οι κοινωνικοί στόχοι μπορούν να επιτευχθούν, χωρίς να δημιουργείται πρόβλημα στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς. Αντίθετα, η παντελής έλλειψη επιδοτήσεων, σε ορισμένες περιπτώσεις, ενδέχεται να έχει καταστροφικά αποτελέσματα, ειδικά όταν συνοδεύεται με πολιτική ανάκτησης του κόστους.

Η πολιτική κοστολόγησης θα πρέπει να αποσκοπεί στη διαχείριση της ζήτησης, ώστε να πραγματοποιείται ορθολογική χρήση του πόρου και να αποφευχθούν τα φαινόμενα κατασπατάλησης. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η πρόσβαση των φτωχότερων τμημάτων του πληθυσμού και η κάλυψη των βασικών τους αναγκών.

Τα θεμελιώδη ζητήματα κατά τη σχεδίαση της πολιτικής κοστολόγησης είναι:

- Η ανάκτηση του κόστους: τα έσοδα θα πρέπει να καλύπτουν το κόστος του συστήματος.
- Η οικονομική αποδοτικότητα: οι τιμές θα πρέπει να ορίζονται με τέτοιο τρόπο, ώστε να παρέχουν κίνητρα για την ορθολογική χρήση του πόρου, αποτελώντας, παράλληλα, μία έκφραση του συνολικού κόστους των αποφάσεων των καταναλωτών.
- Η ορθονομία: οι καταναλωτές με παρόμοια/κοινά χαρακτηριστικά θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο.
- Οι κοινωνικές πτυχές: το νερό θα πρέπει να διατίθεται με ελάχιστο κόστος στα φτωχότερα τμήματα του πληθυσμού (Kluge & Scheele, 2008).

6.4 Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων ύδρευσης

Μεγάλοι διεθνείς οργανισμοί, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση διαδραμάτισαν και διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο όσον αφορά την προώθηση ή την εξέλιξη των ιδιωτικοποιήσεων δημοσίων επιχειρήσεων σε πολλά κράτη.

Τα τελευταία χρόνια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί μέσα από μια οδηγία να περάσει την ιδιωτικοποίηση των δημόσιων υπηρεσιών ύδρευσης σε ολόκληρη την

Ευρώπη. Η νέα πρόταση οδηγίας για τις παραχωρήσεις εκμετάλλευσης κρύβει επιμελώς την απαίτηση του ανοίγματος της αγοράς στον τομέα της ύδρευσης. Πιστεύεται ότι η Επιτροπή βρίσκεται πολύ κοντά στο στόχο της, που είναι η ιδιωτικοποίηση της ύδρευσης, δίνοντας τη δυνατότητα στους ιδιώτες να εισέλθουν στην αγορά αυτή, με αποτέλεσμα να έχουν το πλεονέκτημα, καθώς καμία κοινοτική επιχείρηση δεν μπορεί να ανταγωνιστεί τη χαμηλή τιμολόγηση της.

Είναι γεγονός ότι τα μέτρα κρατικής ενίσχυσης για τη διάσωση του χρηματοπιστωτικού τομέα οδήγησαν σε ένα πρωτοφανές δημόσιο χρέος, το οποίο βρισκόταν ήδη στα ύψη λόγω του αυξανόμενου κόστους των παροχών ανεργίας και της μείωσης των φορολογικών εσόδων που έφερε η οικονομική κρίση. Τα μέλη της Τρόικας προβάλλουν δύο βασικά επιχειρήματα για την υποστήριξη των προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεων. Πρώτον, την ανάγκη άντλησης κεφαλαίων για την ελάφρυνση του δημόσιου χρέους και δεύτερον, την υποτιθέμενη αύξηση της αποτελεσματικότητας των ιδιωτικοποιημένων εταιρειών.

Στη Γερμανία και σε άλλες χώρες της Ευρώπης το νερό ανήκει κυρίως στους δήμους και στις κοινότητες. Αυτό ενδέχεται να αλλάξει με δυσάρεστες επιπτώσεις. Οι Βρυξέλλες απαιτούν από τη χώρα να πουλήσει τις υπηρεσίες ύδρευσής της. Άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Πάσος Ντε Φερέιρα στην Πορτογαλία, όπου ιδιωτικοποιήσεις έχουν ήδη ξεκινήσει ενάντια στη θέληση των πολιτών. Οι συνέπειες της ιδιωτικοποίησης υπήρξαν καταστρεπτικές με 400% αύξηση των τιμολογίων μέσα σε λίγα χρόνια και κάθε χρόνο άλλη μία αύξηση των τιμών κατά 6%. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραδέχτηκε ότι προωθεί την ιδιωτικοποίηση του νερού σε χώρες όπως η Ελλάδα και η Πορτογαλία που βρίσκονται σε σχέδιο οικονομικής βοήθειας, ως προϋπόθεση να συνεχίσουν να λαμβάνουν τη βοήθεια αυτή.

(<http://www.neurope.eu/article/commission-favor-water-privatisation-countries-receiving-bailout>)

Εδώ και δεκαετίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δηλώνει πλέον απερίφραστα την υποστήριξή της στις ιδιωτικοποιήσεις. Το 2012, σε επιστολή της προς μία ομάδα που δραστηριοποιείται με κοινωνικά κινήματα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή περιγράφει το σκεπτικό της ως εξής:

«Η ιδιωτικοποίηση των δημόσιων επιχειρήσεων συμβάλλει στη μείωση του δημόσιου χρέους, καθώς και στη μείωση των επιχορηγήσεων ή άλλων μεταβιβαστικών πληρωμών και κρατικών εγγυήσεων σε επιχειρήσεις κρατικής ιδιοκτησίας. Επίσης, μπορεί εν δυνάμει να αυξήσει την αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων και, κατ’

επέκταση, την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας στο σύνολό της, ενώ μπορεί να προσελκύσει απ' ευθείας ξένες επενδύσεις.» (Agraria, Corporativo κ.α., 2016).

Ως εκ τούτου, η προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων επιβάλλεται σε όλες τις υπερχρεωμένες χώρες που υπογράφουν Μνημόνια Συνεννόησης. Παρόλα αυτά, η νομιμότητα αυτής της επιβολής είναι αμφίβολη. Σύμφωνα με το άρθρο 345 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να τηρεί ουδέτερη στάση σχετικά με το δημόσιο ή ιδιωτικό ιδιοκτησιακό καθεστώς των επιχειρήσεων: «Οι Συνθήκες δεν πρέπει να επηρεάζουν με κανέναν τρόπο τους κανόνες που διέπουν το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη-μέλη». Σε απόφασή του το Κοινοβούλιο, την 3η Ιουλίου 2012, για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για το νερό, δηλώνει: «η πρόσβαση στο νερό πρέπει να αποτελεί θεμελιώδες και καθολικό δικαίωμα». Τονίζει ότι η βιώσιμη χρήση των υδάτων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για το περιβάλλον και την υγεία και διαδραματίζει θεμελιώδη ρόλο στον κύκλο του κλίματος. Επαναλαμβάνει την ανάγκη προσαρμογής των κανόνων της εσωτερικής αγοράς στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του τομέα των υδάτων και καλεί τα κράτη μέλη, τηρώντας την αρχή της επικουρικότητας, να διαχειρίζονται τα ύδατα και τις υποδομές για το νερό σύμφωνα με το άρθρο 9 της ΟΠΥ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίζει ότι το νερό αποτελεί αναπαλλοτρίωτο δημόσιο αγαθό απαραίτητο για τη ζωή και γι' αυτό, η ορθή διαχείρισή του διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διατήρηση του παγκόσμιου φυσικού κεφαλαίου και των οικοσυστημάτων, καθώς και σε όλες τις πτυχές χρήσης πόρων και οικονομικής παραγωγής (Οδηγία 2008/105/ ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου).

Είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι η ιδιωτικοποίηση του νερού μέχρι τώρα δεν ήταν επιτυχής και αυτό αποδείχτηκε σε πολλές περιπτώσεις, όπως στο Παρίσι, όπου η τιμή του νερού μετά την επαναδημοτικοποίηση μειώθηκε κατά 8%, αλλά και σε άλλες πόλεις της Γερμανίας, της Ολλανδίας, της Ιταλίας και αλλού.

Ωστόσο, όπως προκύπτει από την έκθεση του TNI (2013), η ατμόσφαιρα την οποία διαμόρφωσε η οικονομική κρίση ενθάρρυνε τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να προωθήσουν και να επιβάλουν πολιτικές λιτότητας σε υπερχρεωμένες χώρες της ΕΕ, βασικό στοιχείο των οποίων αποτελούν οι ιδιωτικοποιήσεις, παρά την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης και την εκτεταμένη λαϊκή αντίθεση (Agraria, J., Corporativo κ.α., 2016).

Τρία χρόνια μετά, η έκθεση του 2016 εξετάζει τις συνέπειες αυτών των ιδιωτικοποιήσεων. Επικεντρώνεται στη διαδικασία, στους επιχειρηματικούς παίκτες που έχουν επωφεληθεί και εξετάζει κατά πόσο η πώληση κρατικών περιουσιακών

στοιχείων εκπληρώνει τις υποσχέσεις που δόθηκαν για να τη δικαιολογήσουν. Η έκθεση αποκαλύπτει τα εξής:

- Οι υποστηρικτές των ιδιωτικοποιήσεων, ισχυρίζονται ότι η ιδιωτική ιδιοκτησία θα κάνει τις επιχειρήσεις οικονομικά αποτελεσματικότερες και πιο ανταγωνιστικές και ότι οι παρεχόμενες υπηρεσίες θα είναι καλύτερες και φθηνότερες. Το σκεπτικό αυτό που προτάσσουν δεν ευσταθεί με βάση τα αποδεικτικά στοιχεία. Ωστόσο, όπως διερευνά και η έκθεση του Transnational Institute, αγνοούν τα στοιχεία των πρόσφατων ιδιωτικοποιήσεων, οι οποίες, τις περισσότερες φορές, έχουν οδηγήσει σε μείωση των κρατικών εσόδων, αύξηση της διαφθοράς και παροχή υπηρεσιών κατώτερης ποιότητας. Επιπλέον, αγνοούν τις μαζικές απολύσεις και τη διάβρωση των εργασιακών δικαιωμάτων που έχουν επιφέρει οι ιδιωτικοποιήσεις και τις μισθολογικές απώλειες, με αποτέλεσμα την επιδείνωση της οικονομικής κρίσης (Agraria, Corporativo κ.α., 2016).
- Το βασικό επιχείρημα των ιδιωτικοποιήσεων είναι ότι παρέχουν έσοδα στα χρεωμένα κράτη και ενισχύουν την αποτελεσματικότητα των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων. Ωστόσο, σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις, μόνο οι κερδοφόρες επιχειρήσεις πωλούνται και αυτές πάντα σε τιμή κατώτερη της αξίας τους. Επίσης, σύμφωνα με μελέτες του ΔΝΤ και διάφορων ευρωπαϊκών πανεπιστημίων, όπως προαναφέρθηκαν, δεν υπάρχει καμία απόδειξη ότι οι ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις είναι πιο αποδοτικές. Αντίθετα, καταβάλλουν μειωμένους μισθούς, υποβαθμίζουν τις συνθήκες εργασίας και αυξάνουν την εισοδηματική ανισότητα (Agraria, Corporativo κ.α., 2016).
- Μέσα από το νέο κύμα ιδιωτικοποιήσεων που έφερε η κρίση, μια μικρή κλίκα νομικών και χρηματοοικονομικών εταιρειών απολαμβάνει τεράστια κέρδη. Σε αυτή την κλίκα περιλαμβάνονται οι χρηματοοικονομικοί και νομικοί σύμβουλοι και οι λογιστικές εταιρείες. Αυτοί οι επιχειρηματικοί παίκτες είναι ενεργοί υποστηρικτές των ιδιωτικοποιήσεων σε όλη την Ευρώπη και έχουν επωφεληθεί από αυτή την εξαιρετικά επικερδή δραστηριότητα συνάπτοντας συμβόλαια αξίας εκατομμυρίων ευρώ (Agraria, Corporativo κ.α., 2016).
- Πολλοί από εκείνους που εξασφαλίζουν συμβάσεις παραχώρησης και αγοράζουν ιδιωτικοποιημένα περιουσιακά στοιχεία είναι επίσης και κρατικές εταιρείες. Για παράδειγμα, Κινεζικές κρατικές εταιρείες οι οποίες εξαγοράζουν ευρωπαϊκές εταιρείες ενέργειας και αποκτούν μετοχές πορτογαλικών, ελληνικών και ιταλικών δημόσιων επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, έχουν εξελιχθεί σε

κυρίαρχους παίκτες στην Ευρώπη. Επίσης κρατικές εταιρείες της Γερμανίας και του Αζερμπαϊτζάν έχουν εμπλακεί στην αγορά ιδιωτικοποιημένων περιουσιακών στοιχείων σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Αντίθετα, η ευρωπαϊκή οργάνωση CEEP (European Centre of Employers and Enterprises providing Public services) στο πιο πρόσφατο κείμενό της : γιατί η Ευρώπη χρειάζεται τις δημόσιες επιχειρήσεις αναφέρει ότι: «...οι δημόσιες επιχειρήσεις είναι η ραχοκοκαλιά της ευρωπαϊκής κοινωνίας και του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου καθώς και η υποδομή για την ανάπτυξη των ιδιωτικών επιχειρήσεων». Ενδεικτικά αναφέρονται οι πέντε πιο σημαντικοί λόγοι που η Ευρώπη χρειάζεται τις δημόσιες επιχειρήσεις:

- Προσφέρουν μια φυσική και κοινωνική υποδομή στην Ευρώπη
- Δίνουν ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στην Ευρώπη
- Συμβάλουν στη διαφοροποίηση της Ευρώπης (ιστορικό κεκτημένο του κοινωνικού μοντέλου του κράτους πρόνοιας και των δημόσιων αγαθών κάτι που διαφοροποιεί το ευρωπαϊκό μοντέλο από π.χ. εκείνο των ΗΠΑ)
- Αποτελούν εν μέσω κρίσης μια δύναμη σταθερότητας /σταθεροποίησης
- Οι ευρωπαίοι πολίτες θεωρούν ότι λειτουργούν υπεύθυνα

Μάλιστα η CEEP υποστηρίζει ότι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να συμβάλλουν στην μελλοντική αναπτυξιακή προοπτική, αφού προσαρμόζονται στην οικονομική κρίση, εκσυγχρονίζονται έγκαιρα προκειμένου να ανταποκριθούν στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και πιέσεις, βοηθούν δυναμικά στην απασχόληση, και δημιουργούν νέα μοντέλα κοινωνικού διαλόγου και παρέμβασης. Κείμενα της CEEP έχουν συμπεριλάβει τη διεθνή εμπειρία ιδιωτικοποιήσεων που όχι μόνο απέτυχαν, αλλά δημιούργησαν τεράστια προβλήματα στην κοινωνία αλλά και στην οικονομική αποτελεσματικότητα (π.χ. ιδιωτικοποίηση τρένων HB, νερό στην Γαλλία, δημόσιοι οργανισμοί στις χώρες της Αν. Ευρώπης) αλλά και στις ΗΠΑ (περίπτωση ηλεκτρικού ρεύματος στην πολιτεία της Καλιφόρνιας). Τα τελευταία χρόνια στη Βρετανία τα διάφορα ΣΔΙΤ που δημιουργήθηκαν αποδεικνύονται εν τέλει πιο ακριβά. (<https://left.gr/news/dimosies-epiheiriseis-de-mohlos-anaptyxis-koinonikis-politikis>)

6.5 Πώς μπορεί να εξελιχθεί η ιδιωτικοποίηση

Από τη βιβλιογραφία που προηγήθηκε κατέστη σαφές ότι η ιδιωτικοποίηση έχει την θετική και την αρνητική πλευρά της, ενώ ταυτόχρονα μπορεί να επιφέρει θετικά και αρνητικά αποτελέσματα. Το σωστό μείγμα πολιτικής είναι εκείνο θα της επιτρέψει να συμβάλει στη ρύθμιση της σχέσης μεταξύ όλων των διαστάσεων του νερού, καθώς το νερό θα πρέπει να συνεχίσει να αντιμετωπίζεται ως κοινωνικό αγαθό. Για να επιτευχθεί αυτό, θα πρέπει να καλύπτονται οι βασικές ανθρώπινες ανάγκες για νερό. Οποιαδήποτε συμφωνία ιδιωτικοποίησης θα πρέπει να εξασφαλίζει μία βασική ποσότητα νερού για όλους τους κατοίκους της περιοχής που εξυπηρετεί, καθώς και να μεριμνά για την προστασία των οικοσυστημάτων. Η προαναφερθείσα βασική ποσότητα ύδατος για να είναι εφικτή, συχνά κρίνεται απαραίτητη η παροχή επιδοτήσεων, ιδιαίτερα σε κρίσιμες ομάδες ανθρώπων. Το σύστημα επιδοτήσεων θα πρέπει να σχεδιάζεται σε διαβούλευση με το κοινό, ενώ το κόστος θα πρέπει να κυμαίνεται στα κατάλληλα επίπεδα, ώστε να εξασφαλίζεται μεν η πρόσβαση στο νερό, να ενθαρρύνεται δε η αποδοτική και αποτελεσματική χρήση του. Η ανταποδοτικότητα των υπηρεσιών ύδρευσης αντανακλάται και στην τιμολόγηση της κατανάλωσης του πόρου, επομένως θα πρέπει ο καταναλωτής «αυτό που καταναλώνει αυτό και να πληρώνει». Επιπλέον κατά την τιμολόγηση θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η κοινωνική πολιτική, θεσπίζοντας ειδικά τιμολόγια για ευπαθής ομάδες πληθυσμού. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να εγκαθιδρυθούν μηχανισμοί για την τακτική αναθεώρηση και εξάλειψη των επιδοτήσεων που δεν εξυπηρετούν πλέον κάποιο κοινωνικό σκοπό. Οι ιδιωτικές εταιρείες θα πρέπει πριν τους επιτραπεί η αύξηση των τιμών, να αποδεικνύουν ότι τα νέα σχέδια επενδύσεων είναι πιο οικονομικά από τη βελτίωση της αποδοτικότητας των ήδη υπαρχόντων συστημάτων. Τέλος, θα πρέπει να διατηρηθούν ο ισχυρός κυβερνητικός έλεγχος (regulation) των ιδιωτικοποιημένων δραστηριοτήτων και να διαμορφωθούν κατάλληλοι κανόνες λειτουργίας, οι οποίοι να κατευθύνουν και να περιορίζουν τη δραστηριότητά τους, ώστε να πετυχαίνονται καλύτερα οι στόχοι του κοινωνικού συνόλου και ιδιαίτερα η αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να δημιουργούνται ιδιαίτεροι θεσμοί, οι οποίοι θέτουν κανόνες, προς τους οποίους οι ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις υπηρεσιών ύδρευσης πρέπει να συμμορφώνονται (Γεωργακόπουλος, 2005). Το κανονιστικό πλαίσιο θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και να είναι προσβάσιμο στο κοινό. Από τα παραδείγματα που αναλύθηκαν προηγουμένως, κατέστη εμφανές ότι, για να λειτουργήσει επιτυχώς μία ιδιωτικοποίηση,

είναι απαραίτητο οι όροι των συμβολαίων να διατυπώνονται με σαφήνεια, να διαχωρίζονται ξεκάθαρα οι αρμοδιότητες και η κυβέρνηση να παρέχει μία ολοκληρωμένη εικόνα της κατάστασης του δικτύου υποδομών και των απαιτούμενων επενδύσεων για τη βελτίωση και επέκτασή του. Η ποιότητα του νερού θα πρέπει να ελέγχεται από δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες θα προβαίνουν σε δημοσίευση των σχετικών αποτελεσμάτων. Τέλος, όπως διαπιστώθηκε και από τις περιπτώσεις ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών ύδρευσης που μελετήθηκαν, θα πρέπει να τονιστεί ότι, οι ιδιωτικοποιήσεις για να χαρακτηριστούν ως επιτυχείς, εκτός των όσων προαναφέρθηκαν, θα πρέπει να προσαρμόζονται στις ιδιαίτερες συνθήκες της κάθε περιοχής. Η ευθύνη παροχής νερού και υπηρεσιών ύδατος, θα πρέπει να παραμείνει στις τοπικές κοινωνίες και τις κυβερνήσεις, ενώ θα πρέπει να γίνουν προσπάθειες ώστε να ενισχυθεί η ικανότητα των κυβερνήσεων να καλύψουν τις ανάγκες για νερό.

Κεφάλαιο 7ο : Σύνοψη και Συμπεράσματα

7.1 Συμπεράσματα και συστάσεις

Το κράτος εφοδιάζει την κοινωνία με ημιδημόσια αγαθά, ιδρύοντας συνήθως ειδικούς οργανισμούς που διαθέτουν τις υπηρεσίες των αγαθών αυτών σε τιμή μικρότερη ή το πολύ ίση με το μέσο κόστος παραγωγής. Τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και στην πράξη αναγνωρίζεται ότι η παρουσία αγαθών στην παραγωγή ή στην κατανάλωσή τους επιφέρει είτε θετικές είτε αρνητικές εξωτερικές οικονομίες και ότι η λειτουργία του ιδιωτικού τομέα δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά εξασφαλίζοντας άριστη κατανομή των πόρων. Ένας από τους λόγους που υπαγορεύουν την κρατική παρέμβαση, είναι η προστασία του καταναλωτή σε κλάδους που δεν επικρατούν ανταγωνιστικές συνθήκες λειτουργίας. Αυτός ο σκοπός επιτυγχάνεται, εκτός από τις διοικητικές και νομοθετικές ρυθμίσεις που μπορεί να επιβάλλει, στην τιμολογιακή και επενδυτική πολιτική των ολιγοπωλίων και μονοπωλίων, με την ίδρυση δημοσίων *κοινοφελών* επιχειρήσεων και οργανισμών (ΔΕΚΟ). Στόχος των δημόσιων επιχειρήσεων δεν είναι η μεγιστοποίηση των κερδών τους, αλλά η προσφορά των υπηρεσιών τους σε τιμές προσιτές για όλα τα μέλη της κοινωνίας. Οι δημόσιοι οργανισμοί λοιπόν, διοχετεύουν πόρους και παράγουν όμοια προϊόντα σε τέτοιους κλάδους, ώστε να δημιουργήσουν πιο ανταγωνιστικές συνθήκες στην αγορά, να προστατέψουν τον καταναλωτή από την εκμετάλλευση και οι ιδιώτες να πράττουν πιο ορθολογικά προς όφελος της κοινωνίας.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις μέσα από την τιμολογιακή πολιτική τους κατορθώνουν να προωθήσουν την κοινωνική δικαιοσύνη, αναδιανέμοντας το εισόδημα και τον πλούτο. Πολλοί οικονομολόγοι αμφισβητούν τη σκοπιμότητα ύπαρξής τους, στους διάφορους κλάδους της οικονομίας, καθώς οι διοικήσεις τους εξαρτώνται πολιτικά από τις εκάστοτε κυβερνήσεις, το δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς και τη νοοτροπία που έχει αναπτυχθεί στις εργασιακές σχέσεις, με αποτέλεσμα τη χαμηλή παραγωγικότητα. Αυτή η αμφισβήτηση αποτέλεσε τη βάση για την εφαρμογή προγραμμάτων απελευθέρωσης και ιδιωτικοποίησης σχεδόν σε όλες τις χώρες από την δεκαετία του '70 (Δαλαμάγκας, 2003). Ακόμη και οι αγορές κοινής ωφέλειας όπως της ύδρευσης, που στο παρελθόν αναφέρονταν ως οι χαρακτηριστικότερες αγορές αμιγούς μονοπωλίου, έχουν πλέον μεταρρυθμιστεί και σε κάποιο βαθμό απελευθερωθεί (Γεωργόπουλος, 2015). Με την αλλαγή αυτή της οικονομικής φιλοσοφίας και πολιτικής, οι απόψεις περί φυσικού

μονοπωλίου αμφισβητήθηκαν έντονα, δημιουργώντας μια γενικότερη αντίληψη για τροποποίηση του παραδοσιακού κανονιστικού πλαισίου. Η τάση αυτή έγινε παγκοσμίως γνωστή ως «απορρύθμιση» (Deregulation), με την οποία, έπρεπε να γίνουν οι απαραίτητες θεσμικές αλλαγές, εισάγοντας στοιχεία και μέτρα ανταγωνισμού και απελευθέρωσης, ώστε να αναβαθμιστούν οι δυνάμεις της αγοράς. Σταδιακά, ο ρόλος του κράτους άρχισε να μεταβάλλεται από την ευθύνη ιδιοκτησίας και διαχείρισης, σε άσκηση αναγκαίας ρυθμιστικής πολιτικής (Wilson και Zhou, 2001; OECD, 1997; Γεωργόπουλος, 2015) και τις τελευταίες δύο δεκαετίες, πολλές χώρες έχουν αναλάβει εκτεταμένα προγράμματα για να μεταρρυθμίσουν τις εθνικές οικονομίες τους. Χαρακτηριστικοί παράγοντες, οι οποίοι επηρέασαν την οργάνωση των δραστηριοτήτων κοινής ωφέλειας σε επίπεδο διάρθρωσης και λειτουργίας της οικονομίας, ήταν η παγκοσμιοποίηση, ο διεθνής οικονομικός και τεχνολογικός ανταγωνισμός και οι αλλαγές του ρυθμιστικού περιβάλλοντος (Wright, 1994α; Thatcher, 1999β; Λαμπροπούλου, 2017), καθώς και η ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αγοράς, στο πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού των εθνικών πολιτικών, επιβάλλοντας πολιτικές και κανόνες εναρμόνισης της λειτουργίας των ΥΚΩ.

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, οι πολιτικές στους τομείς των ΥΚΩ επηρεάστηκαν και από διαφορετικές κοινωνικές, πολιτικές, οικονομικές και ιδεολογικές πιέσεις και επηρέασαν τις αποφάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης για τις ιδιωτικοποιήσεις (Bel και Fageda, 2008). Ένα από τα βασικά επιχειρήματα υπέρ της ιδιωτικοποίησης ήταν η ανάγκη βελτίωσης της απόδοσης των επιχειρήσεων και των κλάδων, κυρίως σε όρους αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Επίσης, επιβεβαιώνονται παράγοντες όπως, η επίδραση της δημοσιονομικής πίεσης και η ανάγκη χρηματοδότησης των κυβερνήσεων με σκοπό τη μείωση του χρέους και των ελλειμμάτων, οι εκτιμήσεις κόστους, οι οικονομίες κλίμακας καθώς και το κόστος μεταφοράς, αλλά και τα πολιτικά κομματικά συμφέροντα.

Ο ιδιωτικός τομέας μπορεί, και συχνά το κάνει, να αναλάβει έναν σημαντικό ρόλο στην παροχή και λειτουργία της παροχής ύδρευσης, να διευκολύνει τις επενδύσεις και να ενισχύει την αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων (Nickson, 1996 και Lobina και Hall, 2000). Στην πράξη όμως, η ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών ύδρευσης (και αποχέτευσης) έχει παρουσιάσει οικονομικά προβλήματα και στρεβλώσεις, οι οποίες είναι χαρακτηριστικές των μονοπωλίων, όπως:

- αδυναμίες διαχείρισης
- περιορισμό του ανταγωνισμού και της διαφθοράς

- υπερβολική τιμολόγηση και περιορισμένη πρόσβαση
- μεγάλα κέρδη των ιδιωτικών επιχειρήσεων και χαμηλή ποιότητα νερού
- προβλήματα στην επίτευξη αναπτυξιακών στόχων (Lobina και Hall, 2000)

Σε αυτές τις περιπτώσεις οι τρόποι αντιμετώπισης των εξωτερικοτήτων είναι είτε μέσω συμφωνιών των εμπλεκόμενων ιδιωτικών φορέων, είτε μέσω κρατικής παρέμβασης και μέτρα πολιτικής (Δαλαμάγκας, 2003).

Η εμπειρική διερεύνηση των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης, όπως και στην περίπτωση της δημόσιας διαχείρισης των ΥΚΩ, ανέδειξε αποκλίσεις με τις προδιαγραφές της κοινής ωφέλειας και του δημόσιου συμφέροντος. Παράλληλα, οι ασκούμενες πολιτικές διαμόρφωσαν μια νέα κατανομή του παραγόμενου κόστους και οφέλους, αναδεικνύοντας αντίστοιχα ομάδες «κερδισμένων» και «χαμένων» της ιδιωτικοποίησης (Λαμπροπούλου, 2017). Ειδικά στον τομέα του νερού υποστηρίζεται ότι η μεταρρύθμιση έχει υψηλότερα κοινωνικά οφέλη, όπως ευρύτερη κάλυψη και ποιότητα παροχής υπηρεσιών, αλλά περιορισμένα πολιτικά οφέλη όπως για παράδειγμα αύξηση των τιμών, απώλεια θέσεων εργασίας. **Εξαιτίας των θετικών εξωτερικοτήτων και του ότι θεωρείται ένα ημιδημόσιο κοινωνικό αγαθό, το καθιστά εξαιρετικά δύσκολο να κατηγοριοποιηθεί. Παρόλα αυτά, θα πρέπει κανείς να λαμβάνει υπόψη του ότι το νερό αποτελεί ζωτική ανθρώπινη ανάγκη και ανθρώπινο δικαίωμα και ανεξάρτητα από το είδος της ιδιοκτησίας του, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η καθολική και μέσα σε λογικά οικονομικά πλαίσια πρόσβαση σε αυτό.**

Ο εν λόγω τομέας της ύδρευσης έχει ιδιαίτερη σημασία ως επιχείρηση παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, διότι παρέχει στους καταναλωτές υπηρεσίες απαραίτητες όχι μόνο για τη διαβίωσή τους, αλλά περαιτέρω για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Ωστόσο, αυτό που αξίζει να σημειωθεί, είναι ότι ο χαρακτηρισμός ενός αγαθού ως ζωτικής σημασίας δεν μπορεί να είναι απόλυτος. Αντίθετα εξαρτάται από παραμέτρους όπως η τεχνολογική εξέλιξη, η οικονομική ανάπτυξη και οι συνθήκες ζωής. Επιπλέον, ακόμη και η ζωτική σημασία του εν λόγω αγαθού δεν ακυρώνει την εμπορική και οικονομική του φύση.

Ο Briscoe (1996), θεωρεί ότι η ευημερία για την κοινωνία μεγιστοποιείται όταν: α) το νερό διατιμάται στο οριακό του κόστος και β) το νερό χρησιμοποιείται έως ότου το οριακό κόστος γίνει ίσο με το οριακό όφελος. Όμως η εκτίμηση της «αξίας» του νερού όπως και το κόστος παροχής του δεν είναι τόσο απλοϊκή και εξαρτάται από διάφορους παράγοντες (θετικές και αρνητικές εξωτερικότητες), που δεν είναι πάντα εύκολο να

εντοπιστούν, όπως και από τη χρήση (οικιακή, βιομηχανική, αγροτική) για την οποία προορίζεται.

Υπάρχουν πολλοί διαφορετικοί τρόποι προώθησης της ισότητας, της αποδοτικότητας και της βιωσιμότητας στον τομέα της ύδρευσης και η τιμολόγηση του νερού είναι ίσως η απλούστερη εννοιολογικά, αλλά ίσως η πιο δύσκολη στην εφαρμογή του πολιτικά. Για παράδειγμα, η τυπική προσέγγιση ελέγχου και ρύθμισης στις περισσότερες χώρες όσον αφορά τη διαχείριση του νερού, οδηγεί σε μεγάλη συμμετοχή της κυβέρνησης, λόγω των αναγκών για λεπτομερή παρακολούθηση και μέτρηση. **Ωστόσο, η εφαρμογή πολιτικής τιμών, απαιτεί σημαντική κυβερνητική παρέμβαση ώστε να διασφαλιστεί ότι τα θέματα ισότητας και δημόσιων αγαθών καλύπτονται επαρκώς.** (Rogers, De Silva & Bhatia, 2002).

Το 2010, η μεγαλύτερη έρευνα των Germa Bel, Fageda Xavier and Warner E. Mildred, γύρω από τις περιπτώσεις ιδιωτικοποιήσεων απέδειξε ότι δεν υπάρχουν ούτε οικονομικά οφέλη από τις ιδιωτικοποιήσεις των εταιρειών ύδρευσης. Αντιθέτως, το κύμα των ιδιωτικοποιήσεων της δεκαετίας του 1990 έχει εκπνεύσει προ πολλού και η τάση επικράτησης του ιδιωτικού τομέα στον τομέα της ύδρευσης έχει ήδη αντιστραφεί (Hall & Lobina, 2012). Οι αρνητικές εμπειρίες από την ιδιωτικοποίηση του νερού έκαναν πολλές δημοτικές αρχές στην Ευρώπη να επαναφέρουν τα συστήματα ύδρευσης και αποχέτευσης υπό δημόσιο έλεγχο (Pigeon, MacDonald, Hoedeman & Kishimoto, 2012).

Οι λόγοι για τους οποίους επαναδημοτικοποιούνται υπηρεσίες ύδρευσης είναι οι ψευδείς υποσχέσεις για υψηλή αποδοτικότητα, οι χαμηλές επιδόσεις, οι ανεπαρκείς επενδύσεις, οι διαφωνίες σχετικά με το λειτουργικό κόστος και τις αυξήσεις των τιμών, η αύξηση των λογαριασμών ύδρευσης, οι δυσκολίες παρακολούθησης, η έλλειψη οικονομικής διαφάνειας, οι περικοπές του εργατικού δυναμικού και η κακή ποιότητα των υπηρεσιών. Επίσης τα προβλήματα ποιότητας των υδάτων συνδέονται συχνά με περικοπές θέσεων εργασίας και ανεπαρκή συντήρηση του συστήματος από ιδιωτικούς φορείς εκμετάλλευσης, θέτοντας σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία. Ο σημαντικότερος λόγος που υποστηρίζεται από αρκετούς, είναι ότι ο δημόσιος τομέας συνειδητοποιεί ευκολότερα ότι το νερό και η προστασία του είναι ανθρώπινο δικαίωμα, ενώ ο ιδιωτικός θέτει σε δεύτερη μοίρα την επίτευξη κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων (Lobina and Hall, 2013).

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχουμε ένα σύνθετο και αντιφατικό θεσμικό πλαίσιο όσον αφορά τη διαχείριση του νερού, καθώς ενώ η κοινοτική οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα

αποτελεί μια προοδευτική νομοθεσία για την περιβαλλοντική αξία του νερού αγνοεί την κοινωνική του αξία και τις ανισότητες που προκύπτουν από τα μοντέλα διαχείρισης του νερού. Ωστόσο, όπως προκύπτει από την έκθεση του TNI (2013), η ατμόσφαιρα την οποία διαμόρφωσε η οικονομική κρίση ενθάρρυνε τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να προωθήσουν και να επιβάλουν πολιτικές λιτότητας σε υπερχρεωμένες χώρες της ΕΕ, βασικό στοιχείο των οποίων αποτελούν οι ιδιωτικοποιήσεις, παρά την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης και την εκτεταμένη λαϊκή αντίθεση (Aragria, J., Corporativo, P., κα.).

Παρόλα αυτά, η ιστορία προειδοποιεί ότι το νερό δεν μπορεί και δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται μόνο ως οικονομικό αγαθό, αλλά θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και άλλες διαστάσεις όπως η πολιτική, η κοινωνική, η κουλτούρα μιας χώρας, η τεχνολογική, η περιβαλλοντική και η νομοθετική.

Συνοψίζοντας, αναφέρονται οι εξής επισημάνσεις και συστάσεις:

- Απαιτείται στα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και τις αναπτυξιακές υπηρεσίες που προωθούν την ιδιωτικοποίηση μια πιο συνετή εξέταση των συνεπειών της ιδιωτικοποίησης, καθώς και σε τοπικούς φορείς λήψης αποφάσεων που είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία και τη διαχείριση των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας.
- Η ιδιωτικοποίηση συνεπάγεται σημαντικούς κινδύνους για το νερό, δεδομένης της φύσης της υπηρεσίας ως φυσικού μονοπωλίου, όπως το υψηλό οικονομικό και κοινωνικό κόστος της μονοπωλιακής συμπεριφοράς των εμπορικών φορέων.
- Το σύστημα επιδοτήσεων θα πρέπει να σχεδιάζεται σε διαβούλευση με το κοινό, ενώ το κόστος θα πρέπει να κυμαίνεται στα κατάλληλα επίπεδα, ώστε να εξασφαλίζεται μεν η πρόσβαση στο νερό, να ενθαρρύνεται δε η αποδοτική και αποτελεσματική χρήση του
- Επιπλέον κατά την τιμολόγηση θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η κοινωνική πολιτική, θεσπίζοντας ειδικά τιμολόγια για ευπαθής ομάδες πληθυσμού.
- Είναι σαφώς σκόπιμο οι δημόσιες αρχές να αναπτύξουν μια αξιόπιστη επιλογή κατά την εξέταση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα και ιδιωτικής παροχής εξ' ολοκλήρου, προκειμένου να εισαχθούν στοιχεία συγκριτικού επιπέδου ανταγωνισμού και δέσμευσης για κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς σκοπούς (Lobina και Hall, 2000).

- Να διατηρηθούν ο ισχυρός κυβερνητικός έλεγχος (regulation) των ιδιωτικοποιημένων δραστηριοτήτων και να διαμορφωθούν κατάλληλοι κανόνες λειτουργίας, οι οποίοι να κατευθύνουν και να περιορίζουν τη δραστηριότητά τους, ώστε να πετυχαίνονται καλύτερα οι στόχοι του κοινωνικού συνόλου και ιδιαίτερα η αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους
- Το σωστό μείγμα πολιτικής είναι εκείνο θα της επιτρέψει να συμβάλει στη ρύθμιση της σχέσης μεταξύ όλων των διαστάσεων του νερού, καθώς το νερό θα πρέπει να συνεχίσει να αντιμετωπίζεται ως κοινωνικό αγαθό

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Γεωργακόπουλος, Θ. (2005) *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Μπένου.
- Γεωργακόπουλος Θ. (2012), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Μπένος
- Δαγτόγλου, Π. (1992). *Γενικό διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα, Σάκκουλα
- Δαλαμάγκας, Β. (2003) *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Κριτική.
- Δαλαμάγκας Β. Α. (2010), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Κριτική
- Δελλής, Γ. (2008α). *Κοινή ωφέλεια και αγορά. Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών* (Τόμος Α). Η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων. Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- Δελλής, Γ. (2008β). *Κοινή ωφέλεια και αγορά* (Τόμος Β). *Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών*. Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- ΕΥΔΑΠ (2000-2015). *Ενημερωτικά Δελτία (Ετήσιοι Απολογισμοί και Ετήσια Δελτία)*.
- Καζάκος, Π. (1993). *Ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην οικονομία*. Στο Λ. Τσούκαλης (επιμ.), «Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής» (σελ. 129-171). Αθήνα: Παπαζήσης.
- Καραμάνης, Κ. (2010). «Ιδιωτική vs κρατική ιδιοκτησία. Συμπεράσματα από τον ελληνικό τηλεπικοινωνιακό τομέα».
- ΚΕΠΕ (2000). «Το «μέγεθος» και ο ρόλος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα: Εξελιζείς και συγκρίσεις με άλλες χώρες.» Εκθέσεις 33. Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Λαμπροπούλου Μ. (2017). *Δημόσιες πολιτικές, κοινή ωφέλεια και πολίτες: Η περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων*. Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
- Μαλινδρέτου, Β. (1998). *Χρηματοδότηση των ΔΕΚΟ: Διοίκηση ολικής ποιότητας. Τετράδια Εργασίας* (19), Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Παπούλιας, Δ. (2007α). «Χρυσάφι είναι το Δημόσιο. Ρητορεία και πραγματικότητα των μεταρρυθμίσεων» Αθήνα, Εστία.
- Φορτσάκης, Θ. (2001). *Ο δημόσιος τομέας: Περιεχόμενο, όρια, ιδιωτικοποιήσεις*. Στο Ε. Σπηλιωτόπουλος και Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα* (σελ. 145-167). Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών. Αθήνα–Κομοτηνή: Αντ.Σάκκουλας

Ξενόγλωσση

- Adams, W.J. (1999). *La justification économique du service public*. In J. Chevalier, Iv.Ekeland and M.Frison – Roche (eds), “L’idée du service public est-elle encore soutenable?” (pp. 177-200). Paris: Presses Universitaires de France
- Aktan, C.C. (1993). “A normative analysis of privatization: which public goods should be public/private?” *DEU- IIBF Dergisi*, 8 (1), pp. 124-138
- Alexandre, H. και Charreaux, G. (2004) “Efficiency of French privatizations: a dynamic vision”, *Journal of Corporate Finance*, 10, pp 467–494.
- Bartle, I. (2005). “Globalization and EU policy making. The neo-liberal transformation of telecommunications and electricity”. Manchester – NY: Manchester University Press
- Bauby, P. (1998). “Reconstruire l’action publique: Services publics au service de qui?” Paris: Editions La Découverte et Syros.
- Bauby, P. (1999). *Public service: Forging a European conception*. In G. Haibach (ed.), *Services of General Interest in the EU: Reconciling competition and social responsibility developments in telecommunications and postal services* (pp. 49-62). EIPA
- Beecher, J. A. (1997). “Water utility privatization and regulation: lessons from the global experiment”. *Water International*, 22(1), 54-63.
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). “Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies”. *Local government studies*, 33(4), 517-534.
- Bel, G., & Fageda, X. (2008). “Reforming the local public sector: Economics and politics in privatization of water and solid waste”. *Journal of Economic Policy Reform*, 11(1), 45-65
- Bel, G., & Warner, M. (2008).” Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies”. *Resources, Conservation and Recycling*, 52(12), 1337-1348.
- Berglund, S. (2009). “Putting politics into perspective. A study for the implementation of EU public utilities directives”. Netherlands: Eburon.
- Brainerd, E. (2002) “Five Years after: The Impact of Mass Privatization on Wages in Russia, 1993 – 1998”, *Journal of Comparative Economics*, 30 pp. 160–190

- Brenac, E. (1997). *Les télécommunications: l'usager aux abonnés absents*. In Ph. Warin (ed.), “Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur des réformes” (pp. 33-60). Paris: La Découverte.
- Briscoe, J. (1996). “Water as an economic good: The idea and what it means in practice”, Special Session R 11, International Commission on Irrigation and Drainage, Sixteenth Congress, Cairo, Egypt.
- Carpintero, S., & Helby Petersen, O. (2016).” Public–private partnerships (PPPs) in local services: risk-sharing and private delivery of water services in Spain”. *Local Government Studies*, 42(6), 958-979.
- Ceriani, L., Doronzo, R. and 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
- Chevallier, J. (1992). “Regards sur l’administré. In M. Chauvière and J. Godbout (eds), *Les usagers entre marché et citoyenneté*” (pp. 25-40). Paris: L’Harmattan.
- Chevallier, J. (2005). “Le service public.Paris: Presses Universitaires de France”
- De Alessi, L. (2003). *Public Enterprise*. In C.K. Rowley and F. Schneider (eds), “The Encyclopedia of Public Choice” (Part 2) [pp. 450-453 (775-778)]. NY: Springer.
- Dewenter, K.L. and Malatesta, P. H. (2001), “State-Owned and Privately-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity”, *American Economic Review*, 91, 320 – 334
- Domberger, S. and Piggott, J. (1994). *Privatization policies and public enterprise*. In M. Bishop, J. Kay and C. Meyer (eds), “Privatization and economic performance” (pp. 32-61). Oxford: Oxford University Press.
- Dore, M. H., Kushner, J., & Zumer, K. (2004). “Privatization of water in the UK and France—What can we learn?” *Utilities Policy*, 12(1), 41-50.
- Dumontier P. and Laurin C. (2002) “The financial impact of the French government nationalization/privatization strategy”, Social Science Research Network – SSRN.
- Dyck, A. and Zingales, L. (2004), “Private benefits of control: an international comparison”, *Journal of Finance*, 59, 537–600
- Earle, J. and Telegdy, A. (2002) “Privatization Methods and Productivity Effects in Romanian Industrial Enterprises”, *Journal of Comparative Economics*, 30, pp. 657–682

- Eckel, C., Eckel, D. and Singal, V. (1997) “Privatization and efficiency: Industry effects of the sale of British Airways”, *Journal of Financial Economics*, 43, pp. 275-298.
- Ernst, J. (1994). “Whose utility? The social impact of public utility privatization and regulation in Britain”. Buckingham: Open University Press.
- Esping-Andersen, C. (1990). “The three worlds of Welfare Capitalism”. Cambridge: Polity Press
- Errunza, V. and Mazumdar, S. (2001), “Privatization: a theoretical framework”, *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 11, 339 – 362
- Errunza, V. and Mazumdar, S. (2001) “Privatization: a theoretical framework”, *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 11, pp. 339–362.
- Estache, A., Gomez-Lobo, A. and Leipziger, D. (2001) “Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America”, *World Development*, 29, pp. 1179-1198
- Featherstone, K. (2005). “Modernisation’ and the structural constraints of Greek Politics. *West European Politics*”, 28 (2), pp. 223-241.
- Florio, M. (2013). “Network Industries and Social Welfare: The experiment that reshuffled European utilities”. Oxford: Oxford University Press
- García-Rubio, M. A., Tortajada, C., & González-Gómez, F. (2016). “Privatising water utilities and user perception of tap water quality: evidence from Spanish urban water services”. *Water resources management*, 30(1), 315-329
- Guislain, P. (1997), “The Privatization Challenge, A Strategic, Legal and Institutional Analysis of International Experience”, World Bank eLibrary.
- Hanousek, J. and Kocenda, E. (2003) “The impact of Czech mass privatization on corporate governance”, *Journal of Economic Studies*, 30, pp. 278-293
- Haritakis, N. and Pitelis, Ch. (1998). *Privatization in Greece. In D. Parker (ed.)*, “Privatization in the European Union. Theory and policy perspectives” (pp. 123-135). London: Routledge
- Héritier, A. (2002). “Public-interest services revisited. *Journal of European Public Policy*”, 9 (6), pp. 995-1019
- Jeannot, G. (1997a). *Le service public des autres*. In G. Jeannot and C. Quin (eds), “Un service public pour les européens? Diversité des traditions et espaces de convergence” (pp. 7-18). Paris: La Documentation française.

- Jeannot, G. (1998). “Les usagers du service public”. Paris: PUF
- Jobert, B. (ed.) (1994). “Le tournant néo-libéral en Europe”. Paris: L’Harmattan
- Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (2015). “Our public water future: The global experience with remunicipalisation”. Transnational Institute (TNI)/Public Services International Research Unit (PSIRU)/Multinationals Observatory/Municipal Services Project (MSP)/European Federation of Public Service Unions (EPSU).
- Kluge, T., & Scheele, U. (2008).” Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation. In *Water Politics and Development Cooperation*” (pp. 205-226). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Koopmann, G. (2001), “Competition Regimes in Telecommunications and the International Trading System”, (HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung).
- Lal, D., Pitt, D. and Strachan, P. (2004) “Strategic Change in UK Telecommunications: Empirical Evidence”, *European Management Journal*, 22, 99–109.
- Lamarche, T. (1998). *Le service public en crise face au primat de la logique marchande*. In D. Desbois, T. Lamarche and B. Prince (eds), “Télécoms: Réinventer le service public?” (pp. 3-8), Paris: L’Harmattan
- Lioukas, S. (1993). *Privatization in Greece*. In V. Ramanadham (ed.), “Privatization: a global perspective” (pp. 29-50). London: Routledge
- Littlechild, S. (2005). “Beyond regulation” IEA/LBS Beesley Lectures on Regulation series XV. 4 October. London: Institute of Economic Affairs.
- Lobina, E. and Hall, D. (2013). “List of water remunicipalisations worldwide” -As of November 2013, *PSIRU Reports*, November 2013
- Lobina, E., & Hall, D. (2000). “Public sector alternatives to water supply and sewerage privatization: case studies”. *International Journal of Water Resources Development*, 16(1), 35-55.
- Maw, J. (2002), “Partial privatization in transition economies”, *Economic Systems*, 26, 271 – 282
- Megginson, W.L. and Netter, J.M. (2001). “From state to market: A survey of empirical studies on privatization”. *Journal of Economic Literature*, 39 (2), pp. 321-389
- Menyah, K. and Paudyal, K. (1996) “Share Issue Privatizations: The UK Experience, Empirical Issues in Raising Equity Capital.”

- Menyah, K., Paudyal, K. and Inyangete, C. (1995) “Subscriber Return, Underpricing and Long – Term Performance of UK Privatization Initial Public Offers”, *Journal of Economics and Business*, 47, pp. 473- 495
- Müller, W.C. (1994). *Political traditions and the role of the state*. In W.C. Müller and V. Wright (eds), “The state in Western Europe. Retreat or redefinition?” (pp.32-51).GB: Frank Cass
- Nellis, J. (1998),” Privatization in Transition Economies: An Update”, World Bank
- Newbery, D. (2004). “Privatising network industries”. CESIFO Working Paper1132, Category 9: Industrial Organisation.
- Nicinsky, S. (2001). “L’usager du service public industriel et commercial”. Paris: L’Harmattan (coll. Logique juridique).
- OECD (1997), “Recent Trends in Privatization: 1996”, Paris.
- OECD, (2003) “Privatising State-owned Enterprises. An Overview of Policies and Practices in OECD Countries”
- Pagoulatos, G. (2000). *The six syndromes of structural adjustment or what Greek privatization can teach*. In A. Mitsos and E. Mossialos (eds), “Contemporary Greece and Europe” (pp. 223-242). Aldershot, Sidney, Singapore and Brookfield USA: Ashgate
- Pagoulatos, G. (2005). “The politics of privatization: Redrawing the public-private boundary”. *West European Politics*, 28 (2), pp. 358-380
- Pagoulatos, G. and Wright, V. (2001). *The politics of industrial privatization: Spain, Portugal and Greece in a European perspective*. In H.D. Gibson (ed.), “Economic transformation, democratization and integration into the European Union. Southern Europe in comparative perspective” (pp. 231-273). Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Parker, D. (2003) “Performance, risk and strategy in privatized, regulated industries: The UK’s experience”, *International Journal of Public Sector Management*, 16, pp. 75-100
- Pelozo, J. Anibal, I. (2001) “Privatization in Paraguay: some lessons”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 41, pp. 737–753.
- Picazo-Tadeo, A. J., González-Gómez, F., Wanden-Berghe, J. G., & Ruiz-Villaverde, A. (2012). “Do ideological and political motives really matter in the public choice of local services management? Evidence from urban water services in Spain”. *Public Choice*, 151(1), 215-228.

- Porcher, S. (2017). The ‘hidden costs’ of water provision: New evidence from the relationship between contracting-out and price in French water public services. *Utilities Policy*, 48, 166-175.
- Prasad, N. (2006). “Privatisation results: Private sector participation in water services after 15 years”. *Development Policy Review*, 24(6), 669-692.
- Puxty, A. (1997) “Accounting Choice and a Theory of Crisis: The Cases of Post – Privatization British Telecom and British Gas”, *Accounting, Organizations and Society*, 22, pp. 713–735
- Ramamurti, R. (2000), “A multilevel model of privatization in emerging economies”, *Academy of Management Review*, 25, 525– 550.
- Ricketts, M. (2004), “Further lessons from privatization”, *Economic Affairs*, 24, Blackwell Publishing
- Rogers, P., De Silva, R., & Bhatia, R. (2002). “Water is an economic good: How to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability”. *Water policy*, 4(1), 1-17.
- Rowley, C.K. (1994). *Foreword*. In W.A. Niskanen (ed.), “Bureaucracy and public economics” (pp.vii-ix). UK: Edward Elgar
- Samuelson, P. A. (1954). “The pure theory of public expenditure. The review of economics and statistics”, 387-389.
- Savas, E.S. (1987). “Privatisation: The key to better government”. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Schneider, F. (2003). “Privatisation in OECD countries: Theoretical reasons and results obtained”. CESifo DICE Report,3 (August)
- Shepsle, K.A. and Bonchek, M. (1997). “Analyzing politics. Rationality, behavior and institutions.” New York/London: W.W. Norton & Company.
- Shirley, M. and Walsh, P. (2000), “Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate”, World Bank
- Shleifer, A. (1998), “State versus Private Ownership”, *Journal of Economic Perspective*, 12, 133 – 150
- Stoffaës, Ch. (1995a). *L’Europe sous influence anglo-saxonne?*. In Ch. Stoffaës (ed.), “L’Europe a l’épreuve de l’intérêt general” (pp.213-268), Paris: ASPE europe
- Stoffaës, Ch. (1995b). *Introduction: Réseaux et intérêt général a l’heure de l’économie ouverte*. In Ch. Stoffaës (ed.), “Services publics, question d’avenir” (pp. 13-38). Paris: Odile Jacob.

- Stoffaës, Ch. (1999). *Electricité: le service public en perspective historique*. In J. Chevalier J. I. Ekeland and M.A. Frison – “Roche (eds), L’idée du service public est-elle encore soutenable?” (pp. 131-176). Paris: Presses Universitaires de France
- Suárez-Varela, M., de los Ángeles García-Valiñas, M., González-Gómez, F., & Picazo-Tadeo, A. J. (2017). “Ownership and performance in water services revisited: Does private management really outperform public?” *Water Resources Management*, 31(8), 2355-2373.
- Sztzyber, W. (2003) “Polish mass privatization scheme: The programme of national investment funds”, *Journal of Economic Studies*, 30, pp. 205 -228.
- Tavera, J. (2001), “After privatization: regulation of Peruvian public utilities”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 41, 713 – 725
- Taylor, W. and Warrack, A. (1998) “Privatization of state enterprise: policy drivers and lessons learned”, *International Journal of Public Sector Management*, 11, pp. 524–535.
- Tchipev, P. (2003) “Bulgarian mass privatization scheme: Implications on corporate governance”, *Journal of Economic Studies*, 30, pp. 351-358.
- Thatcher, M. (1999a). “The europeanization of regulation. The case of telecommunications”. European University Institute Working Paper RSCno.99/22, Florence
- Thatcher, M. (1999b). “The politics of telecommunications: national institutions, convergence and change”. Oxford: Oxford University Press.
- Vickers, J. και Yarrow, G. (1991) “Economic Perspectives on Privatization”, *The Journal of Economic Perspectives*, 5, pp. 111–132.
- Vickers, J. and Wright, V. (1989). “The politics of privatization in Western Europe”. London: Frank Cass
- Wilson, W. and Zhou, Y. (2001), “Telecommunications deregulation and subadditive costs: Are local telephone monopolies unnatural”, *International Journal of Industrial Organization*, 19, 909 – 930.
- World Bank (2004b) “Public and Private Sector Roles in Water Supply and Sanitation Services: Operation Guidance for World Bank Group Staff”. Washington, DC: World Bank.
- Wright, V. (1994a). *Industrial privatization in Western Europe. Pressures, problems and paradoxes*. In V. Wright (ed.), “Privatizations in Western Europe. Pressures, problems and paradoxes” (pp. 1-43). London: Pinter Publishers

- Wright, V. (1994c). *Reshaping the state: The implications for public administration* (pp. 102-137). In W.C. Müller and V. Wright (eds), "The state in Western Europe. Retreat or redefinition?" GB: Frank Cass and Heights: The Battle Between Government and the Marketplace That is Remaking the Modern World.
- Zafra-Gómez, J. L., López-Hernández, A. M., Plata-Díaz, A. M., & Garrido-Rodríguez, J. C. (2016). "Financial and political factors motivating the privatisation of municipal water services." *Local Government Studies*, 42(2), 287-308

Μελέτες

- Agraria, J., Corporativo, P., y Democracia, D., Ambiental, J., y Seguridad, P., en el Sector Público, A., ... & del Agua, J. (2016). Η Βιομηχανία Ιδιωτικοποιήσεων στην Ευρώπη. Policy
- Zacune, J. (2013). "Privatising Europe. Using the crisis to entrench neoliberalism". Amsterdam, March 2013, Published by the Transnational Institute (TNI)

Ιστοσελίδες

- Γεωργόπουλος, Α. (2015). *Απελευθέρωση των αγορών, ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεων και αναδιοργάνωση*. [Κεφάλαιο Συγγράμματος]. Στο Γεωργόπουλος, Α. 2015. «Αναδιοργάνωση και μανάτζμεντ αλλαγών στις επιχειρήσεις». [ηλεκτρ. βιβλ.] Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. κεφ 6. Διαθέσιμο στο: <http://hdl.handle.net/11419/1652> (Προσβάσιμη στις 03.06.2019)
- Καρύδης, Γ. (2012). «Ιδιωτικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων υπό το φως των κανόνων της ΣΛΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων και περί ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων». Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τριμηνιαίο Νομικό Περιοδικό, 2-3/ 2012, Τόμος 32, Απρίλιος –Σεπτέμβριος. Διαθέσιμο στο: https://www.researchgate.net/profile/Thomas_Papadopoulos3/publication/256063864The_Market_Abuse_Directive_and_the_Notion_of_Inside_Information_Case_C_1911_Markus_Geltl_v_Daimler_AG/links/55c16ba608ae092e96684476.pdf (Προσβάσιμη στις 03.06.2019)
- Οδηγία 2008/105/ ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Διαθέσιμο στο: <https://publications.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/66d82696-784f-4a55-9060-678e1076ae7d/language-el> (Προσβάσιμη στις 03.06.2019)

- <http://www.neurope.eu/article/commission-favor-water-privatisation-countries-receiving-bailout> (Προσβάσιμη στις 03.06.2019)
- <http://www.globalwaterintel.com> (Προσβάσιμη στις 03.06.2019)
- <http://www.scottishwater.co.uk> (Προσβάσιμη στις 03.06.2019)
- <https://left.gr/news/dimosies-epiheiriseis-de-mohlos-anaptyxis-koinonikis-politikis> (Προσβάσιμη στις 03.06.2019)