

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Ο ΠΟΛΙΤΗΣ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ
-ΟΙ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Ε., Δ.Ε.Η., Ο.Σ.Ε.»**

Επιβλέπουσα καθηγήτρια:Κ. Σπανού

Μαγδαληνή Νικολακοπούλου

Αθήνα 2003

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της εργασίας είναι να εξετάσει τη σχέση που έχουν οι δημόσιες επιχειρήσεις με τους αποδέκτες των υπηρεσιών τους, μέσα από τις περιπτώσεις του Ο.Τ.Ε., της Δ.Ε.Η. και του Ο.Σ.Ε., στα πλαίσια της εφαρμογής του νόμου για τον «Εκσυγχρονισμό των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών». Ειδικότερα, επιχειρούμε να δούμε, αναφερόμενοι στους Χάρτες Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή, αν οι δημόσιες επιχειρήσεις τηρούν τις υποχρεώσεις τους κατά την επαφή τους με το κοινό τους. Επιπλέον, αν οι πολίτες / καταναλωτές των υπηρεσιών αυτών είναι ενημερωμένοι ως προς τα δικαιώματά τους, αν είναι συνεπείς και σε ποιο βαθμό οι αποδέκτες τους γνωρίζουν τα δικαιώματα που τους παρέχονται ύστερα από την κατάρτιση του Χ.Υ.Κ.

Το θέμα παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον εξαιτίας της ιδιαιτερότητας που έχει η σχέση δημοσίων επιχειρήσεων και πολιτών. Η ιδιαιτερότητα της σχέσης αυτής έγκειται σε δύο κυρίως χαρακτηριστικά. Το πρώτο, συνδέεται με το διττό χαρακτήρα της επιχείρησης, που ενώ αντλεί στοιχεία από το χώρο της ιδιωτικής οικονομίας παράλληλα δρα προς την κατεύθυνση του δημόσιου συμφέροντος. Οπότε δεν αναφερόμαστε εδώ στην απλή σχέση ανταλλαγής μεταξύ πελάτη και ιδιωτικής επιχείρησης. Το δεύτερο στοιχείο, πηγάζει από το μονοπωλιακό χαρακτήρα που συναντάται στις περισσότερες δημόσιες επιχειρήσεις και που στην ουσία υποχρεώνει τους πολίτες που επιθυμούν τις υπηρεσίες της να προσαρμοστούν στα κριτήρια που θέτει η δημόσια επιχείρηση αφού εκ των προτέρων δεν έχουν άλλη επιλογή. Όλοι αναμφίβολα είμαστε αποδέκτες των υπηρεσιών και προϊόντων που παράγουν οι δημόσιες επιχειρήσεις και ιδίως εκείνες με μονοπωλιακό χαρακτήρα.

Αξίζει λοιπόν, να δούμε αν η νέα ρύθμιση συμβάλλει στο μετριασμό της εξουσιαστικής αυτής σχέσης και εάν δίνει επί της ουσίας στον πολίτη το δικαίωμα να απαιτήσει περισσότερη συνέπεια και σεβασμό από τις δημόσιες επιχειρήσεις. Αυτό, άλλωστε, θα μας βοηθήσει να διαπιστώσουμε την πραγματική αξία του Χ.Υ.Κ. και να τον εντάξουμε ως σημαντικό στοιχείο αναφοράς και εγγυήσεων κατά τη στιγμή της επαφής μας με τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Η επικέντρωση στο στόχο της παρούσας μελέτης απαιτεί προηγουμένως μια σύντομη παρουσίαση του πλαισίου στο οποίο αυτή υλοποιείται. Η εργασία διακρίνεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος παρουσιάζεται το θεωρητικό πεδίο της σχέσης δημοσίων επιχειρήσεων και πολιτών, όπως αναδύεται μέσα από την ανάλυση

της έννοιας της δημόσιας επιχείρησης και του κοινού της. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποκτά το δεύτερο μέρος καθώς επικεντρώνεται στην αναφορά των εγγυήσεων των τριών δημοσίων επιχειρήσεων, που μελετά, προς τους πολίτες, ύστερα από την κατάρτιση του Χ.Υ.Κ. και συνδέεται με την προσπάθεια διαπίστωσης της ουσιαστικής χρησιμότητας του Χ.Υ.Κ.

Η μελέτη δομείται σε πέντε κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο, παρουσιάζεται η έννοια της δημόσιας επιχείρησης, μέσα από τις παραμέτρους που θέτει ο διττός της χαρακτήρας. Επίσης, περιγράφεται η ιστορική της εξέλιξη και οι λόγοι δημιουργίας της. Το δεύτερο κεφάλαιο, αναφέρεται στους αποδέκτες των υπηρεσιών των δημοσίων επιχειρήσεων και παρουσιάζει τη σχέση του πολίτη με τις δημόσιες επιχειρήσεις από τη θεωρητική της πλευρά. Επικεντρώνεται στην έννοια του χρήστη, την οποία προσλαμβάνει το κοινό των δημοσίων επιχειρήσεων εξαιτίας της φύσης των τελευταίων και στην έννοια του πελάτη – καταναλωτή που συναντάται ως κυρίαρχος όρος στους Χ.Υ.Κ..

Στο τρίτο κεφάλαιο, εξετάζεται το πλαίσιο της σχέσης μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων επιχειρήσεων. Εδώ θα σταθούμε κυρίως στη καινοτομία που εισάγει ο νόμος για τον *«Εκσυγχρονισμό των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών»*, την κατάρτιση δηλαδή του Χ.Υ.Κ. Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στη ταυτότητα των τριών δημοσίων επιχειρήσεων που μελετάμε, του Ο.Τ.Ε., της Δ.Ε.Η. και του Ο.Σ.Ε. και παρουσιάζεται επιγραμματικά ο Χ.Υ.Κ. της καθεμιάς.

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα επιχειρήσουμε την αξιολόγηση των Ο.Τ.Ε., Δ.Ε.Η. και Ο.Σ.Ε. ως προς τις εγγυήσεις που παρέχουν στους πελάτες τους, μέσα από μια συνοπτική αναφορά στο ρόλο του Συνηγόρου του Πολίτη. Θα διαπιστώσουμε την ασυνέπεια των δημοσίων επιχειρήσεων και θα αναφερθούμε στις προτάσεις της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής προς τις τρεις αυτές Δ.Ε.Κ.Ο.

Μέσα από αυτά επιχειρούμε να διαπιστώσουμε κατά πόσο οι πολίτες είναι γνώστες των δικαιωμάτων που τους δίνει ο Χ.Υ.Κ. και εάν ο Χάρτης δεσμεύει επί της ουσίας τις Δ.Ε.Κ.Ο. ή αποτελεί απλά πληροφοριακό έντυπο.

Στα Συμπεράσματα θα παραθέσουμε όσα διαπιστώνονται από τη μελέτη της σχέσης πολιτών και δημοσίων επιχειρήσεων. Παράλληλα, θα προτείνουμε βελτιώσεις που μπορεί να υλοποιηθούν στο πεδίο δράσης της σχέσης αυτής, ώστε να επιτευχθεί μια ουσιώδης επικοινωνία μεταξύ των δημοσίων επιχειρήσεων και των πολιτών.

ΜΕΡΟΣ Ι
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1
ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ

1.1. Οι λόγοι δημιουργίας των Δημοσίων Επιχειρήσεων

Η ανάμειξη της διοίκησης στην οικονομική σφαίρα¹ εκδηλώνεται με τη μορφή της οικονομικής παρέμβασης. Η ανεπάρκεια του μηχανισμού της αγοράς σε συνδυασμό με τις οικονομικές συγκυρίες σε περιόδους κρίσεων, αναμφίβολα υποχρέωσε τη διοίκηση να διαδραματίσει ένα ρόλο συμπληρωματικό στην οικονομία. Η ίδρυση των δημοσίων επιχειρήσεων² αποτελεί το σημείο συνάντησης της δημόσιας (διοίκησης) και της ιδιωτικής (οικονομίας) σφαίρας. Κρίνεται αναγκαίο, επομένως, στο σημείο αυτό να αναφερθούμε εκτενέστερα στους λόγους δημιουργίας τους.

Η εκλογίκευση του συστήματος κατανομής των πόρων, η αναδιανομή του εισοδήματος και του πλούτου καθώς και η επίτευξη μακροοικονομικής σταθερότητας μπορούν να θεωρηθούν ως μερικοί από τους λόγους επέμβασης του κράτους στην οικονομία. Επιχειρώντας όμως, να εντοπίσουμε τους λόγους δημιουργίας του δημόσιου επιχειρηματικού τομέα δεν πρέπει να σταθούμε μόνο σε όσους επιβάλλονται από την οικονομική αναγκαιότητα, αλλά να λάβουμε υπόψη κυρίως αυτούς που συνδέονται με την εξέλιξη των κοινωνικοπολιτικών αντιλήψεων σχετικά με το οικονομικό-κοινωνικό ρόλο του κράτους.

Ως ιδεολογικές αφετηρίες της δημιουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων³ θα αναφερθούν ιδίως οι αντιλήψεις για την κοινωνική αλληλεγγύη, η σοσιαλιστική ιδεολογία και η εθνικιστική προσέγγιση. Γενικότερα, μπορούμε να διακρίνουμε δύο κατηγορίες «αιτιών»⁴ που οδήγησαν στη δημιουργία των δημοσίων επιχειρήσεων.

Η πρώτη κατηγορία, αφορά την επέμβαση του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα με τη δημιουργία νέων επιχειρηματικών μονάδων που ελέγχει εξαιτίας της ανεπάρκειας ή της απροθυμίας του ιδιωτικού τομέα να παράγει ορισμένα αγαθά, αναγκαία για την κοινωνία. Η αδυναμία αυτή της αγοράς να ικανοποιήσει το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου σε βασικούς τομείς της οικονομίας αποδίδεται

¹ Παράλληλα, συναντάται ως η διαμόρφωση και επέκταση του δημοσίου τομέα.

² Παρατηρείται σε όλους τους τομείς όπου οι οικονομικοί παράγοντες δε μπορούν να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους, εξαιτίας των συγκυριών που επέφεραν ο Α΄ και ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος.

³ Βλ. Αναστόπουλος, Ι., Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις (Νομική-Θεσμική Θεώρηση), Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987, σελ.20-21.

⁴ Οι αιτίες αυτές συναντώνται και ως ειδικότερες λειτουργίες των δημοσίων επιχειρήσεων.

κυρίως στη δυσαναλογία που υπάρχει ανάμεσα στο ύψος των επενδύσιμων κεφαλαίων και τη χαμηλή (ή μακροπρόθεσμη) απόδοσή τους στους τομείς αυτούς.

Η δεύτερη κατηγορία συνίσταται στη δημιουργία των δημόσιων επιχειρήσεων ως όργανα κρατικής πολιτικής⁵. Υποστηρίζεται, σε λιγότερο βαθμό σήμερα από ότι παλαιότερα, ότι η επέκταση του θεσμού των δημόσιων επιχειρήσεων κάνει πιο αποτελεσματικό τον προγραμματισμό για την αποφυγή των οικονομικών διαταραχών και την επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης, δεδομένου ότι το κράτος έχει κάτω από τον άμεσο έλεγχό του και μπορεί να συντονίζει σημαντικό μέρος των συνολικών επενδύσεων της οικονομίας. Ειδικότερα, οι δημόσιες επιχειρήσεις αποτελούν σημαντικά όργανα οικονομικής πολιτικής σε στρατηγικούς τομείς της οικονομίας. Με τον έλεγχο των αποφάσεων των δημόσιων επιχειρήσεων σε θέματα όπως οι επενδύσεις, η τιμολογιακή πολιτική, η πολιτική απασχόλησης, οι προμήθειες, ο δανεισμός, το κράτος διαθέτει τελικά ένα κινητήριο - αναπτυξιακό ή σταθεροποιητικό όργανο για την άσκηση διαρθρωτικής ή βραχυπρόθεσμης πολιτικής.

Ως στόχοι τέλος που επιδιώκονται με τη δημιουργία δημόσιων επιχειρήσεων να θεωρηθούν οι εξής:

- ο οικονομικός εκσυγχρονισμός, με την πραγματοποίηση επενδύσεων υψηλού κόστους και την εξασφάλιση σύγχρονης τεχνολογίας και με τη βελτίωση της οικονομικής και τεχνολογικής απόδοσης των επιχειρήσεων αυτών.

- η εξασφάλιση του εφοδιασμού σε καταναλωτικά αγαθά ή πρώτες ύλες και η παροχή υπηρεσιών με κοινές προδιαγραφές και ίδια τιμολόγια για όλες τις περιοχές της επικράτειας.

- η αποφυγή των δυσμενών συνεπειών από την εκμετάλλευση της εξουσίας που συνεπάγονται τα ελεγχόμενα από ιδιώτες φυσικά μονοπώλια. Η εθνικοποίηση ή κρατικοποίηση ή κοινωνικοποίηση επιτρέπουν την καθετοποίηση της παραγωγής, χωρίς τους κινδύνους της μονοπωλιακής εκμετάλλευσης ιδίως όσον αφορά την επιλογή των επενδύσεων και τον καθορισμό των τιμών.

- η αναδιανεμητική λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων, με την ανακατανομή εισοδήματος σε ιδιώτες και περιοχές. Αυτό επιτυγχάνεται με τη διαφοροποίηση των τιμολογίων ή την δωρεάν παροχή υπηρεσιών σε οικονομικά ασθενέστερες ομάδες του πληθυσμού και την πραγματοποίηση επενδύσεων στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές.

⁵ Βλ. Προβόπουλος, Γ., Οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί, 1982, σελ.160 και Καράγιωργας Δ.Π., Δημόσια Οικονομική 2 – Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί, Εκδ. Παπαζήση, 1981, σελ.445-450.

- η πολιτική απασχόλησης, με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τη προστασία των ήδη απασχολούμενων σε προβληματικές, αλλά βιώσιμες, επιχειρήσεις.

1.2. Η εξέλιξη και ο διττός χαρακτήρας των Δημοσίων Επιχειρήσεων

Από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, το κράτος αρχίζει δειλά να αποκτά ένα νέο ρόλο, ο οποίος γεννιέται μέσα από την αναγνώριση του καθήκοντός του να παράγει δημόσιες υπηρεσίες για να ικανοποιήσει τις συλλογικές ανάγκες. Η συμμετοχή στους πολέμους, οι μεταπολεμικές προσπάθειες οικονομικής ανασυγκρότησης, που νομιμοποίησαν έως ένα βαθμό την έντονη παρουσία του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα, δίνουν στο φαινόμενο αυτό σημαντικές διαστάσεις, καθιστούν δηλαδή την κρατική παρέμβαση βασικό εργαλείο πολιτικής και θεμελιώνουν θεσμικά τον οικονομικό ρόλο του κράτους και την ευθύνη του να παρέχει «προστασία» στους πολίτες⁶.

Ο δημόσιος επιχειρηματικός τομέας σχηματίζεται στη χώρα μας σταδιακά⁷. Την περίοδο 1949 – 1965 ανήκουν στο κρατικό έλεγχο οι τηλεπικοινωνίες (Ο.Τ.Ε.) και η ηλεκτρική ενέργεια (Δ.Ε.Η.). Η επιχειρηματική δραστηριότητα εντείνεται κυρίως τη δεκαετία του 1970 με τη δημιουργία μονοπωλιακού χαρακτήρα δημοσίων επιχειρήσεων. Την περίοδο αυτή ιδρύεται και ο Ο.Σ.Ε.

Η έννοια της δημόσιας επιχείρησης ως της επιχείρησης του δημόσιου τομέα αναλύεται σε δύο συστατικά στοιχεία : το στοιχείο «**επιχείρηση**» και το στοιχείο «**δημόσιος χαρακτήρας**». Ως επιχείρηση, θα οριστεί ο οικονομικός οργανισμός που επιδιώκει συγκεκριμένο αποτέλεσμα με την άσκηση παραγωγικής δραστηριότητας, ενώ ο δημόσιος χαρακτήρας προκύπτει από το ότι το υποκείμενο της επιχείρησης είναι το κράτος ή άλλοι φορείς του δημόσιου τομέα. Με τον δημόσιο χαρακτήρα των εν λόγω επιχειρηματικών μονάδων συνδέεται και η επιδίωξη σκοπών γενικότερου

⁶ Διαπιστώνεται η εμφάνιση του «κράτους-πρόνοιας», που υποδηλώνει μια βαθιά αλλαγή στην αντίληψη του κράτους. Από την αρχή του 20^{ου} αιώνα, το κράτος αρχίζει να γίνεται αντιληπτό ως η «πρόνοια» της κοινωνίας και όχι ως «κηδεμόνας» που εμφανιζόταν έως τότε. Ως όρος περιέχει μια διπλή διάσταση. Από τη μία πλευρά, εκφράζει την επέκταση των ευθυνών του κράτους, το οποίο επιφορτίζεται με την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική προστασία. Από την άλλη πλευρά, θεωρείται ότι είναι επιφορτισμένο να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των ατόμων και των ομάδων. Βλ. Chevallier, Διοικητική Επιστήμη, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1993, σελ.154-156.

⁷ Βλ. Σπηλιωτόπουλου Ε., Η δημόσια επιχείρησης, σελ.26 και Γ. Προβόπουλου, Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί – Οικονομική Θεωρία και Ελληνική Πραγματικότητα, Ειδικές Μελέτες 11, Εκδ. IOBE, Αθήνα, 1982, σελ.27-30.

(δημοσίου) συμφέροντος, που αποτελεί ουσιαστικό κριτήριο διαφοροποίησης από τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα.

Η διττή αυτή φύση της δημόσιας επιχείρησης ευθύνεται για την υπαγωγή της τόσο στην ιδιωτική σφαίρα (ως επιχείρηση), όσο και στη δημόσια σφαίρα (ως δημόσιος χαρακτήρας). Το αποτέλεσμα είναι, αφενός η δημόσια επιχείρηση να υπάγεται στο μοντέλο και στους νόμους της αγοράς, αλλά ταυτόχρονα επιβάλλει και ορισμένες αποκλίσεις.

Με τον όρο επιχείρηση εννοούμε «το οργανωμένο σύνολο παραγωγικών μέσων για την επίτευξη οικονομικού σκοπού»⁸. Σκοπός της επιχείρησης θεωρείται η επίτευξη του μεγαλύτερου θεμιτού κέρδους, μέσω της παραγωγής και διάθεσης αγαθών και υπηρεσιών. Κατά πόσο όμως η επιδίωξη κέρδους συμβιβάζεται με την έννοια της δημόσιας επιχείρησης; Η επίτευξη του κέρδους σε αυτή την περίπτωση αποτελεί ένδειξη της αποδοτικής λειτουργίας της επιχείρησης και εξυπηρετεί το σκοπό του γενικότερου συμφέροντος⁹, που θεμελιώνει άλλωστε και τη λειτουργία της δημόσιας επιχείρησης.

Η έννοια του δημοσίου¹⁰ γενικότερα, αναφέρεται στη συλλογική διάσταση της κοινωνίας και στα κοινά συμφέροντα των μελών της. Ειδικότερα, το περιεχόμενο της έννοιας αυτής καθίσταται ως η κύρια διαφορά μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής επιχείρησης. Ο δημόσιος χαρακτήρας της επιχείρησης του δημοσίου τομέα προσδιορίζεται από τρία βασικά σημεία :

- Πρώτον, από το νόμο, διάταγμα ή υπουργική απόφαση που την ιδρύει και την τάσσει στην υπηρεσία του δημοσίου συμφέροντος¹¹.
- Δεύτερον, από την άσκηση οικονομικού ελέγχου ή άλλης αποφασιστικής επιρροής σε αυτές, εκ μέρους του κράτους ή άλλων δημόσιων οργανισμών.
- Τρίτον και ιδιαιτέρως σημαντικό, από την επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος.

Οι δημόσιες επιχειρήσεις ιδρύονται και λειτουργούν «χάριν του δημοσίου συμφέροντος» - όπως στερεότυπα αναγράφεται στους ιδρυτικούς νόμους των

⁸ Το σημείο αυτό αποτελεί στοιχείο της ομοιότητας ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων. Βλ. Λιακόπουλος, Θ., Βιομηχανική Ιδιοκτησία, 1985, σελ.64.

⁹ Τον οποίο θα αναλύσουμε ευθύς παρακάτω.

¹⁰ Βλ. Σπανού, Κ., Οργάνωση και Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης – Σημειώσεις Παραδόσεων, Αθήνα 2002, σελ. 10-15.

¹¹ Σε κάποιες περιπτώσεις απαιτείται επιπροσθέτως και η διάθεση από το Δημόσιο των αναγκαίων περιουσιακών στοιχείων για την ύπαρξη και λειτουργία της επιχείρησης.

ελληνικών δημοσίων επιχειρήσεων που αποτελούν δημόσια νομικά πρόσωπα. Η ιδιαιτερότητα πράγματι των δημοσίων επιχειρήσεων είναι ότι υπάρχουν και λειτουργούν προς το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου – πράγμα που τις προσεγγίζει, χωρίς να τις ταυτίζει, με τις κρατικές λειτουργίες.

1.3. Κατηγορίες Δημοσίων Επιχειρήσεων

Είναι σκόπιμο στο σημείο αυτό να αναφέρουμε ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να διακριθούν σε διάφορες κατηγορίες ανάλογα με τους επιδιωκόμενους σκοπούς τους. Συνοπτικά, ακολουθούν οι εξής κατηγορίες:

Στην πρώτη κατηγορία, ανήκουν εκείνες που εξυπηρετούν κοινωφελείς σκοπούς¹². Σύμφωνα με τον ορισμό του ν.1264/82 (άρ.19 παρ.2) αποτελούν δημόσιους σκοπούς κοινωφελούς χαρακτήρα: η δύλιση και διανομή ύδατος, η παραγωγή και διανομή ηλεκτρικού ρεύματος ή καυσίμου αερίου, η μεταφορά προσώπων και αγαθών, οι τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία. Οι επιχειρήσεις αυτές θεωρούνται ο κορμός του οικονομικού συστήματος, καθώς παράγουν αγαθά και υπηρεσίες αναγκαία για τη λειτουργία των υπόλοιπων τομέων της οικονομικής δραστηριότητας.

Στη δεύτερη, συμπεριλαμβάνονται εκείνες που αποβλέπουν στην προώθηση του στόχου της οικονομικής ανάπτυξης. Αποτελούν δηλαδή αναπτυξιακούς φορείς. *Στην τρίτη* κατά σειρά κατηγορία, εμπεριέχονται οι δημόσιες επιχειρήσεις που ασχολούνται με άμεσες παραγωγικές δραστηριότητες, στο χώρο κυρίως της βιομηχανίας. Τέλος, *στην τέταρτη κατηγορία* θα μπορούσαν να ανήκουν ορισμένα πιστωτικά ιδρύματα και οι μονάδες που συνδέονται με αυτά, και ελέγχονται έμμεσα από το κράτος¹³.

1.4. Η νομική έννοια της Δημόσιας Επιχείρησης

Η αποσπασματική και κατά διαφορετικές περιόδους δημιουργία των φορέων της δημόσιας επιχειρηματικής δραστηριότητας και η πολλαπλότητα των οργανωτικών μορφών τους καθιστά αναγκαία την αναφορά του νομικού ορισμού της δημόσιας

¹² Ως κοινωφελείς μπορούν να χαρακτηριστούν στο ελληνικό δίκαιο των δημοσίων επιχειρήσεων αρκετοί οργανισμοί μεταξύ των οποίων είναι και η Δ.Ε.Η., ο Ο.Τ.Ε. και ο Ο.Σ.Ε.

¹³ Βλ. Προβόπουλος, Γ., Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί – Οικονομική Θεωρία και Ελληνική Πραγματικότητα, Ειδικές Μελέτες 11, Εκδ. ΙΟΒΕ, Αθήνα, 1982, σελ.22-23.

επιχείρησης. Τα στοιχεία του νομικού ορισμού της είναι: (α) ίδρυση βάσει νόμου¹⁴, (β) με περιουσιακά στοιχεία του κράτους, (γ) με τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, συνήθως Α.Ε., (δ) για την ικανοποίηση σκοπών γενικότερου συμφέροντος μέσα από την ανάπτυξη παραγωγικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Τέλος, στα σημαντικά γνώρισμα των δημοσίων επιχειρήσεων συγκαταλέγεται και η αυτοτέλεια που τις διέπει.

A) Η διοικητική-διαχειριστική¹⁵ αυτοτέλεια δημοσίων επιχειρήσεων μπορεί να οριστεί ως η ευχέρεια των δημοσίων επιχειρήσεων να ρυθμίζουν τα ζητήματα διοίκησης και διαχείρισής τους με αποφάσεις των οργάνων τους. Πράγματι, οι ιδρυτικοί νόμοι των δημοσίων επιχειρήσεων περιλαμβάνουν πρόβλεψη για την «αυτο-διοίκησή» τους με ίδια όργανα (διακεκριμένα από αυτά του κράτους) στα οποία παρέχεται η εξουσία λήψης αποφάσεων για την εξυπηρέτηση των σκοπών που έχουν ανατεθεί σε κάθε δημόσια επιχείρηση. Οι δημόσιες επιχειρήσεις υπόκεινται επίσης σε κρατική εποπτεία και έλεγχο. Ο θεσμός αυτός αποτελεί πραγματικότητα στο χώρο των σχέσεων κράτους – δημόσιας επιχείρησης. Οι τελευταίες ως χαρακτηριστική εκδήλωση της κρατικής παρέμβασης στο χώρο της οικονομίας εμπεριέχουν αυτού του είδους τον έλεγχο, καθώς ο αντικειμενικός τους σκοπός είναι να οδηγήσουν και να κατευθύνουν τις διοικήσεις των οργανισμών προς την εντός πλαισίου της κυβερνητικής πολιτικής πραγματοποίηση των σκοπών τους.

B) Η οικονομική αυτοτέλεια

Οι δημόσιες επιχειρήσεις ως νομικά πρόσωπα έχουν δική τους περιουσία και την ικανότητα να λαμβάνουν δια των οργάνων τους τις αποφάσεις που είναι αναγκαίες για την οικονομική τους διαχείριση. Ο επιδιωκόμενος σκοπός με την καθιέρωση της οικονομικής αυτοτέλειας των δημοσίων επιχειρήσεων συνίσταται στο να καταστεί η διαχείρισή τους ανεξάρτητη από την δημοσιονομική διαχείριση του Δημοσίου και οικονομικά αυτόρκτης (να μην εξαρτάται δηλαδή η λειτουργία της επιχείρησης από τις κρατικές επιχορηγήσεις).

¹⁴ Σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας, κοινό χαρακτηριστικό των δημοσίων επιχειρήσεων «αποτελεί η δια νόμου ίδρυσης και οργάνωσης αυτών ως επιχειρήσεων ανηκουσών εις το Δημόσιον...» Βλ. Σ.τ.Ε. 2047/83.

¹⁵ Η διοικητική – διαχειριστική αυτοτέλεια των δημοσίων επιχειρήσεων συνεπάγεται ειδικότερα την ικανότητα των αποφασιστικών οργάνων τους να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με την κατάσταση του προσωπικού, την τιμολογιακή τους πολιτική, την πολιτική κερδών, τη σύναψη συμβάσεων προμηθειών και κατασκευής έργων, συμβάσεων λήψης δανείων, την κατάρτιση δικαιοπραξιών επί ακινήτων, την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού τους και των επενδυτικών προγραμμάτων τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Ο ΠΟΛΙΤΗΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Στη συνέχεια θα αναφερθούμε αναλυτικά στους αποδέκτες των υπηρεσιών των δημόσιων επιχειρήσεων. Πιο συγκεκριμένα, θα δούμε πως θεωρείται ο πολίτης κατά την επαφή του με τη διοίκηση. Οι έννοιες του πολίτη και της διοίκησης, ως ευρύτερου χώρου που περιλαμβάνει τις δημόσιες επιχειρήσεις, αποτελούν τα συστατικά στοιχεία της σχέσης διοίκησης – πολιτών. Η σχέση αυτή όμως δεν λαμβάνει μία μόνο μορφή. Μεταβάλλεται ανάλογα με τη θέση και το πεδίο δράσης (δικαιώματα) που κατέχει το κοινό¹⁶ των δημόσιων υπηρεσιών έναντι της διοίκησης.

Ο αποδέκτης των δημοσίων επιχειρήσεων εμφανίζεται άλλοτε ως διοικούμενος, άλλοτε ως χρήστης, ως πελάτης ή καταναλωτής. Οι έννοιες αυτές, που αποτελούν κοινωνική κατασκευή, θα παρουσιαστούν παρακάτω σκιαγραφώντας με τον τρόπο αυτό την πραγμάτωση του σκοπού των δημόσιων επιχειρήσεων που δεν είναι άλλος από την εξυπηρέτηση του πολίτη.

2.1.Ο Διοικούμενος

Ο πρώτος όρος που περιγράφει τον πολίτη στη σχέση του με τη διοίκηση είναι αυτός του διοικούμενου. Ο τύπος αυτός αντιστοιχεί στο κλασικό γραφειοκρατικό πρότυπο διοίκησης. Ο διοικούμενος έχει μόνο καθήκοντα απέναντι σε ένα μαζικό και συμπαγή διοικητικό μηχανισμό με λειτουργίες που περιορίζονται στη σφαίρα της κυριαρχίας. Ως έννοια εμπεριέχει μια παθητική διάσταση, καθώς ο πολίτης λαμβάνεται ως αντικείμενο και αποδέκτης της διοικητικής δραστηριότητας. Κατά τον Jean Rivero¹⁷, διοικούμενος είναι «οποιοδήποτε μέλος της κοινότητας, το οποίο υπάγεται στους διοικητικούς κανόνες που διέπουν τη δράση του».

Επιπλέον ως όρος εκφράζει και μια πιο νομικής φύσης πλευρά, αφού δηλώνει την υποταγή του πολίτη στους διοικητικούς κανόνες. Η υποταγή αυτή είναι μονομερής και οφειλόμενη, γεγονός που δείχνει τον αυταρχικό χαρακτήρα της σχέσης διοίκησης – διοικούμενου. Η σχέση αυτή συνεπώς στηρίζεται στον

¹⁶ Είναι ο γενικός όρος που χρησιμοποιείται για να περιγράψει την επαφή της διοίκησης με τους πολίτες. Βλ. Σπανού, Κ., Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000,σελ.392-3.

¹⁷ Βλ. L'administré face au droit administratif, AJDA, 20 Juin 1995, σελ. 147-150.

καταναγκασμό και χαρακτηρίζεται σύμφωνα με τον J. Chevallier¹⁸ ως εξωτερική. Έτσι, προκύπτει η μεταμόρφωση του πολίτη σε αντικείμενο διοικητικής εξουσίας.

2.2. Ο Χρήστης

Οι εξελίξεις που πραγματοποιήθηκαν στον κοινωνικό χώρο και η εμφάνιση του κράτους πρόνοιας¹⁹ σημάδεψαν και τη μορφή της σχέσης διοίκησης – διοικούμενων. Ο νέος όρος που εμφανίζεται στο χώρο αυτό είναι εκείνος του χρήστη. Ο χρήστης κατά τον Didier Truchet²⁰: «είναι ένα άτομο, ένας διοικούμενος που έχει μια επιπρόσθετη ιδιότητα: είναι αποδέκτης μιας υπηρεσίας παρεχόμενης από τη διοίκηση, η οποία είναι είτε χορήγηση ή υλική εισφορά, είναι χρήστης του δημόσιου τομέα, της δημόσιας υπηρεσίας».

Η εμφάνιση των κοινωνικών προβλημάτων στο πολιτικό προσκήνιο οδήγησε σε μια όλο και αυξανόμενη παρεμβατική και ρυθμιστική λειτουργία του κράτους. Η διοίκηση καλείται να υπηρετήσει την κοινωνία, να την καθοδηγήσει προς την ευημερία και να ανταποκριθεί στις επιθυμίες ατόμων και ομάδων. Ο νέος αυτός ρόλος της συνοδεύεται από νέες αρχές λειτουργίας. Η δημόσια υπηρεσία διέπεται από τις αρχές της συνέπειας, της ισότητας, της προσαρμοστικότητας, της ουδετερότητας και της δωρεάν παροχής των υπηρεσιών, οι οποίες συστηματοποιούν τις υποχρεώσεις των υπηρεσιών προς τους πολίτες. Σε αυτές αντιστοιχούν νέα δικαιώματα που δίνουν τη δυνατότητα στους πολίτες, ως υποκείμενα δικαιωμάτων, να αναγκάσουν τη διοίκηση να προσφέρει παροχές. Έτσι, ο διοικούμενος απέναντι στη διοίκηση προσλαμβάνει νέα μορφή. Είναι πλέον «χρήστης». Η έννοια του χρήστη δείχνει να παραπέμπει σε ένα είδος ανταλλαγής βασισμένο σε αμοιβαιότητα και ελευθερία, αφού ο χρήστης έχει ελευθερία επιλογής.

Αντλεί την ιδιότητα του από τη χρήση της δημόσιας υπηρεσίας, συνδέεται δηλαδή άρρηκτα με τη λειτουργία της δημόσιας επιχείρησης, όπως αυτή επικράτησε μεταπολεμικά. Ο πολίτης αποκτά το στιγμιαίο χαρακτήρα του (γίνεται χρήστης) κατά

¹⁸Βλ. Chevallier J., *Régards sur l' administré*, στο M. Chauvière, J. T. Godbout, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L' Harmattan, Paris, σελ. 25-40.

¹⁹ Η πρώτη οργανωμένη μορφή κοινωνικού κράτους εμφανίζεται στη Γερμανία με την εγκαθίδρυση μηχανισμών πρόνοιας από τον Bismark. Ο χαρακτήρας τους ήταν καθαρά ανταρχικός-πατερναλιστικός. Η έννοια του κράτους πρόνοιας πηγάζει από τη διεύρυνση των προσδοκιών απέναντι στο κράτος και τη θεώρηση του τελευταίου ως θεσμού προστασίας. Βλ. Χαραλάμπης Δ., *Δημοκρατία και Παγκοσμιοποίηση*, Εκδ. Σ. Καραγιωργα, Αθήνα, 1998, σελ. 137-155.

²⁰ Βλ. Truchet, Didier, *Le point de vue du juriste: personnes, administrés, usagers, clients ?*, *Administration : droits et attentes des citoyens*, Institut Français des Sciences Administratives (IFSA), La Documentation Française, Paris (1997), σελ. 29-31.

την στιγμή της συναλλαγής. Κατηγοριοποιείται δηλαδή, με βάση τη χρήση μιας υπηρεσίας. Η χρήση χαρακτηρίζεται ως ατομική και ιδιωτική. Η θέση της στην δημόσια σφαίρα δεν είναι αποκλειστική. Τόσο η έννοια της ανάγκης, που βασίζεται η δημόσια υπηρεσία, όσο και η έννοια της χρήσης αποτελούν όρους που συνδέονται κυρίως με το χώρο της ιδιωτικής οικονομίας. Η τελευταία ανήκει στον ιδιωτικό τομέα, όπου παράγονται προϊόντα και υπηρεσίες προς χρήση.

Με βάση τα στοιχεία που προαναφέραμε, ο χρήστης εμφανίζεται και ως πολίτης και ως καταναλωτής, καθώς η γέννησή του είναι διπλή, από τη δημόσια και την ιδιωτική σφαίρα. Διεκδικεί συνεπώς μια θέση ανάμεσα στην αγορά και την ιδιότητα του πολίτη. Αναφερόμενοι στη διπλή προέλευση του χρήστη θα παρουσιάσουμε στο σημείο αυτό την αντίστοιχη ανάλυση της C. Paradeise²¹ που βασίζεται στην έννοια της ανταλλαγής. Αρχικά, διακρίνει δύο τύπους ανταλλαγής, την εμπορική και την πολιτική. Η πρώτη αφορά την ελεύθερη συνάντηση και την ισορροπία της προσφοράς και της ζήτησης, μέσα στην αγορά, η οποία βασίζεται στην αυτονομία της ιδιωτικής (ατομικής) βούλησης. Στη σφαίρα της αγοράς εμφανίζεται ο πελάτης, ως ενεργό υποκείμενο. Η δεύτερη σχετίζεται με τον αναδιανεμητικό ρόλο του κράτους. Από το χώρο αυτό εμφανίζεται ο διοικούμενος με ρόλο αντικειμένου στο πλαίσιο του κράτους. Ανάμεσα στις δύο αυτές κατηγορίες εμφανίζεται ο καταναλωτής²² στην αγορά και ο χρήστης με την επέκταση των δημόσιων υπηρεσιών. Οι δύο αυτές έννοιες αντλούν στοιχεία από τις προηγούμενες.

Ειδικότερα, ο χρήστης συγκεντρώνει τα ακόλουθα:

- την υποκειμενικότητα από τον πελάτη,
- την ατομικότητα συγκρινόμενος με το διοικούμενο,
- διατηρεί από τον τελευταίο την αδυναμία να προσανατολίσει την προσφορά με αποκεντρωτικό τρόπο. Η μόνη του δυνατότητα να εισακουστεί είναι μέσω της πολιτικής δραστηριότητας.

Ο χρήστης συνεπώς, αναγνωρίζεται ως υποκείμενο αναγκών αλλά παραμένει ετερόνομος, αφού εξακολουθεί να μην έχει τη δυνατότητα άμεσης έκφρασης και επιρροής επί των υπηρεσιών.

²¹Βλ. , C. Paradeise, Usagers et marché στο M. Chauvière, J. T. Godbout, Les usagers entre marché et citoyenneté, L' Harmattan, Paris, σελ. 191-205.

²² Ο όρος αυτός εμφανίζεται στις αρχές του προηγούμενου αιώνα. Αποτελεί εφεύρεση του marketing και αναφέρεται αρχικά στους μεγάλους οργανισμούς εμπορικής παραγωγής.

Σε αντιστοιχία με την κοινωνική κατασκευή του χρήστη από τη διοίκηση, προδιαγράφεται και η αναμενόμενη συμπεριφορά του. Για να επωφεληθεί ο χρήστης από μια δημόσια υπηρεσία θα πρέπει να τηρηθούν ορισμένες προϋποθέσεις, να υπακούσει σε κάποιους κανόνες που θα διευκολύνουν το έργο του υπαλλήλου της διοίκησης. Έτσι, ενώ ο χρήστης «υποτάσσεται» σε κάποιους κανόνες που του επιβάλλει η οργάνωση, ο ίδιος παραμένει εξωτερικός ως προς αυτή. Αυτό περιγράφει μια σχέση εξουσίας.

Επιπλέον, ο χρήστης δεν αντιμετωπίζεται συνολικά από τη διοίκηση, αλλά μέσα από την οπτική της κάθε υπηρεσίας. Δημιουργείται βάσει αυτού μια εικόνα για την συμπεριφορά τους, η οποία έχει ως σκοπό να απλουστεύει τις δυσκολίες που μπορεί να παρουσιαστούν κατά τη στιγμή της επαφής με τη διοίκηση. Ένα από τα πιο σημαντικά χαρακτηριστικά της σχέσης του χρήστη με τις δημόσιες υπηρεσίες είναι ο μονοπωλιακός ρόλος της διοίκησης, δηλαδή η έλλειψη εναλλακτικής λύσης. Ο χαμηλός βαθμός διαθεσιμότητας «υποκατάστατων» καθορίζει αυτή τη σχέση εξουσίας. Ο πολίτης βρίσκεται για μια ακόμα φορά σε υποδεέστερη θέση, σε σχέση με τη διοίκηση²³.

2.3. Ο Πελάτης – Καταναλωτής

Ύστερα από την κυριαρχία της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας (κράτος πρόνοιας) και του προτύπου του χρήστη στο χώρο των σχέσεων διοίκησης – πολιτών, μια νέα κοινωνική κατασκευή δημιουργείται από τις εξελίξεις και τις ανακατατάξεις στον κοινωνικό χώρο. Πρόκειται για την έννοια του πελάτη – καταναλωτή. Ο D. Truchet αναφέρει χαρακτηριστικά ότι ο πελάτης είναι ένας χρήστης, που δρα περισσότερο εξατομικευμένα²⁴.

Το πρότυπο του πελάτη έρχεται να ενισχύσει το βαθμό αυτονομίας και χειραφέτησης του πολίτη, κάτι που δεν εκπλήρωσε η κοινωνική κατασκευή του χρήστη, υποσχόμενο κάποια μορφή ενδυνάμωσης²⁵ του ατόμου – πολίτη στη σχέση του με τις δημόσιες υπηρεσίες.

²³ Η διοίκηση διαθέτει το μονοπώλιο επιβολής κανόνων και απαιτεί την αναγκαστική τήρησή τους – μονοπώλιο καταναγκασμού.

²⁴ Βλ. Truchet, Didier, *Le point de vue du juriste: Personnes, administrés, usagers, clients ?*, Administration: droits et attentes des citoyens, Institut Français des Sciences Administratives (IFSA), La Documentation Française, Paris, 1997, σελ. 31-34.

²⁵ Ορίζεται η ικανότητα να ελέγχει κανείς το περιβάλλον του (Handler Joel). Στη συγκεκριμένη περίπτωση αφορά την ικανότητα επιρροής και ελέγχου των πολιτών, στη σχέση τους με τη διοίκηση. Υποδηλώνει δε τη διόρθωση της ανισορροπίας που διαπιστώνεται στη διοίκηση, ώστε οι πελάτες να επηρεάζουν την τελευταία.

Η κρίση του κράτους πρόνοιας²⁶ σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση και την άνοδο νέο-φιλελεύθερων ιδεών²⁷ επαναφέρουν την έννοια της αγοράς ως τον καταλληλότερο μηχανισμό ρύθμισης της κοινωνίας. Κεντρική θέση λαμβάνει το άτομο και οι υποκειμενικές του ανάγκες, σε αντίθεση με το προηγούμενο καθεστώς του κράτους πρόνοιας που στηριζόταν στις έννοιες των αντικειμενικών συλλογικών αναγκών και της κοινωνικής αλληλεγγύης. Ως καταλληλότερος μηχανισμός κάλυψης των αναγκών αυτών θεωρείται η αγορά (μέσω του ανταγωνισμού παρέχει τη δυνατότητα επιλογής). Έτσι ανοίγεται ο δρόμος για την είσοδο στο χώρο των δημόσιων υπηρεσιών αξιών που ανήκουν στο χώρο της αγοράς²⁸, προκειμένου να ικανοποιηθούν τέτοιου είδους ανάγκες.

Στην πραγματικότητα, όπως αναφέραμε παραπάνω, ο καταναλωτής ως συγκεκριμένο άτομο είναι αδύναμος. Απομονωμένος καθώς είναι από τη συλλογική ομάδα, μετατρέπεται σε αφηρημένο όν, το οποίο καθοδηγείται από τους παραγωγούς δημοσίων ή ιδιωτικών υπηρεσιών. Παραμένει συνεπώς εξωτερικός, έχοντας ως μοναδική δυνατότητα να κρίνει εκ των υστέρων την καταλληλότητα των προϊόντων και υπηρεσιών.

Σε αντίθεση με την εξωτερική ιδιότητα που διαθέτει ο πελάτης καταναλωτής παρουσιάζει έναν αυξημένο βαθμό αυτονομίας, σε σχέση με το χρήστη. Αυτός άλλωστε ήταν και ο σκοπός του αγοραίου προτύπου.

²⁶ Η κρίση του κράτους πρόνοιας πραγματοποιείται σε τρία στάδια (Rosanvallon). Στην οικονομική, στην ιδεολογική και στη φιλοσοφική. Το πρώτο στάδιο (δεκαετία '70) αφορά την αυξανόμενη τάση των κοινωνικών δαπανών σε επίπεδα υψηλότερα από ότι αυξάνονταν τα έσοδα. Το δεύτερο στάδιο (δεκαετία '80) εκφράζει την καχυποψία και τη δυσπιστία ως προς την ικανότητα του παρεμβατικού κράτους να αντιμετωπίσει τα κοινωνικά προβλήματα. Αρχίζει να διαφαίνεται η σύγχυση του γραφειοκρατικού μηχανισμού ως προς τους στόχους του. Η αρχή της αλληλεγγύης και τα κοινωνικά δικαιώματα αμφισβητούνται. Στη δεκαετία του '90 ξεκινά το τρίτο στάδιο που αφορά το «νέο κοινωνικό ζήτημα» (αποκλεισμός, ανεργία κτλ.). Δημιουργείται συνεπώς η ανάγκη να επινοηθούν νέοι τρόποι αντίληψης και αντιμετώπισης των ζητημάτων αυτών. Βλ. Σπανού Κ., ό.π., σελ. 449.

²⁷ Σημειώνεται επιστροφή στην απόλυτη θεώρηση του ατόμου ως βάση της κοινωνίας, χωρίς να αναγνωρίζεται το συλλογικό και το κοινωνικό πλαίσιο μέσα στο οποίο κινείται. Κατά το νέο-φιλελεύθερο ρεύμα, οι κρατικές πολιτικές που επιχειρούν να επηρεάσουν την κατανομή των πόρων θίγουν την ατομική ελευθερία και έχουν καταναγκαστικό χαρακτήρα. Το κράτος πρόνοιας και οι ενέργειές του έρχονται σε αντίθεση με τις διαδικασίες της αγοράς. Καθιστά λοιπόν έναν ατομικισμό που επεκτείνεται και στις σχέσεις του πολίτη με τη διοίκηση.

²⁸ Πρόκειται για το φαινόμενο «της αγοραιοποίησης του κράτους». Η είσοδος του ανταγωνισμού στον δημόσιο τομέα, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας (αποδοτικότητα και οικονομία), η ελευθερία επιλογής και η ενίσχυση της θέσης του πολίτη ως καταναλωτή των δημόσιων υπηρεσιών συνθέτουν το φαινόμενο αυτό. Μέθοδοι όπως αυτές του management και του marketing χρησιμοποιούνται και στο δημόσιο χώρο. Βλ. Σπανού Κ., ό.π., σελ. 452.

Η έννοια του καταναλωτισμού²⁹ εμφανίζεται για να προσδώσει στον πολίτη όσα εθεωρείτο ότι στερούταν μέσα από την έννοια του χρήστη. Στοχεύει στο να ενισχύσει το άτομο και την «αγοραστική του ικανότητα» μέσα από τη δυνατότητα επιλογής που του παρέχει. Η δυνατότητα αυτή επιλογής συνεπάγεται την εξωστρεφή λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών.

Η λογική των δημόσιων υπηρεσιών ευθύνεται κατά κύριο λόγο για την αδυναμία εφαρμογής και αποτελεσματικής λειτουργίας του καταναλωτισμού. Συγκεκριμένα, για τη δημόσια υπηρεσία η έννοια του κοινού στο οποίο οφείλει να ανταποκρίνεται είναι πολύ ευρύτερη από ό,τι για οποιαδήποτε άλλη επιχείρηση. Για το λόγο αυτό, δεν μπορούμε να αναφερόμαστε απλά σε ένα σώμα πελατών. Επίσης, πολλές φορές η έννοια της ανταπόκρισης και η αντιστοιχία αναγκών των πολιτών και προϊόντων δεν μπορεί να ισχύσει, καθώς μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων υπάρχει για να καλύπτει γενικές ανάγκες και όχι απλά αιτήματα των καταναλωτών. Αυτό συνδυάζεται και με το γεγονός ότι οι δημόσιες υπηρεσίες εξασφαλίζουν παροχές σε άτομα τα οποία δεν θα μπορούσαν διαφορετικά να τις έχουν.

Σημαντικό στοιχείο αποτελεί η σύνδεση των δημόσιων υπηρεσιών με την έννοια του γενικού συμφέροντος. Ο ρόλος τους έγκειται στο να εξισορροπούν το συμφέρον της συνολικής κοινότητας με τα συμφέροντα ατόμων – καταναλωτών. Θεωρούνται άλλωστε ως μέρος της ρυθμιστικής λειτουργίας της διοίκησης. Επιπλέον, ο υποχρεωτικός ή μονοπωλιακός χαρακτήρας πολλών δημόσιων υπηρεσιών εξασθενεί τη δυνατότητα επιλογής. Συχνά ο αποδέκτης των υπηρεσιών είναι αναγκασμένος να συμπεριφερθεί σύμφωνα με τους κανόνες που θέτει η δημόσια υπηρεσία και άλλοτε πάλι αυτή αποτελεί τη μοναδική του επιλογή.

Τα ιδιαίτερα αυτά χαρακτηριστικά του δημόσιου τομέα στέκονται τροχοπέδη στην εφαρμογή της λογικής του καταναλωτισμού. Παρ' όλο όμως τις δυσκολίες αυτές κανείς δεν θα μπορούσε να αρνηθεί τους στόχους που προβάλλει η έννοια αυτή. Αναμφίβολα, λοιπόν, κάτω από το πρίσμα του κοινού ενδιαφέροντος για τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών είναι θεμιτή η υιοθέτηση των θετικών στοιχείων³⁰ του καταναλωτισμού.

²⁹ Αντλεί τη λογική του από το πρότυπο της αγοράς. Προέρχεται εννοιολογικά από τον όρο κατανάλωση.

³⁰ Ως θετικά στοιχεία του καταναλωτισμού θεωρούνται: α) Η δυνατότητα που προσφέρει να είναι οι υπηρεσίες πιο προσεκτικές σε ζητήματα κοινωνικής διαφορετικότητας. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι επικεντρώνεται στις ιδιαίτερες ανάγκες του κοινού, β) Δίνει έμφαση στο περιεχόμενο και τη διαδικασία των παρεχόμενων υπηρεσιών (αλληλεπίδραση με χρήστες), γ) Ενσωματώνει μια πιο ενεργή

ΜΕΡΟΣ II

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

**ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΜΕ ΤΟ
ΚΟΙΝΟ ΤΟΥΣ ΣΤΗ ΧΩΡΑ ΜΑΣ**

3.1. Η σχέση των δημοσίων επιχειρήσεων με το κοινό τους, πριν το Νόμο

Η λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων στο πλαίσιο της οικονομίας της αγοράς και η υπαγωγή τους στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου συντελεί αναμφισβήτητα στον ιδιωτικό χαρακτήρα των συναλλαγών. Πριν από οποιαδήποτε αναφορά, είναι απαραίτητο να δούμε πως αντιμετωπιζόταν το ζήτημα των σχέσεων των δημόσιων επιχειρήσεων με το κοινό τους από την ελληνική έννομη τάξη και συγκεκριμένα από το Σ.τ.Ε. Κατά κανόνα θεωρεί τις διαφορές που γεννώνται μεταξύ της δημόσιας επιχείρησης και των καταναλωτών ως ιδιωτικές διαφορές³¹. Υπάγονται επομένως, στο ιδιωτικό δίκαιο οι συμβάσεις παροχής υπηρεσιών ή αγαθών των κοινωφελών δημόσιων επιχειρήσεων.

Από την άλλη πλευρά όμως, οι δημόσιες επιχειρήσεις ξεχωρίζουν για το δημόσιο χαρακτήρα τους. Παρά την υπαγωγή τους σε οργανωτικές και λειτουργικές μορφές του ιδιωτικού δικαίου, οι δημόσιοι επιχειρηματικοί φορείς εντάσσονται στην ευρεία έννοια δημόσια διοίκηση, με αποτέλεσμα να υπόκεινται άμεσα στους βασικούς κανόνες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή αποτελούν γενικές αρχές του δημόσιου δικαίου και διέπουν το σύνολο της διοίκησης.

Από τον συνδυασμό των αρχών αυτών προκύπτουν τα εξής:

- κατοχυρώνεται το δικαίωμα των ιδιωτών στην παροχή των υπηρεσιών κοινωφελούς ή παρεμβατικού χαρακτήρα – που απορρέει από την ίδια τη φύση των παροχών αυτών. Ως εκ τούτου, απαγορεύεται κάθε αδικαιολόγητη άρνηση παροχής υπηρεσιών ή παράδοσης αγαθών στα πρόσωπα που υποβάλλουν σχετική αίτηση.
- οι δημόσιες επιχειρήσεις υποχρεούνται να παρέχουν τις υπηρεσίες τους ή να διαθέτουν τα παραγόμενα αγαθά, χωρίς διακρίσεις³². Αυτό

αντίληψη του χρήστη της υπηρεσίας, όχι ως παθητικού αποδέκτη, αλλά ως συμμετοχού στη διαδικασία ορισμού των αναγκών. Βλ. Σπανού Κ., *ό.π.*, σελ. 499.

³¹ Βλ. Αναστόπουλος Ι. Δ., *Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις (Νομική- Θεσμική Θεώρηση)*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1987, σελ. 153.

³² Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1986, σελ. 238.

αποτελεί προβλεπόμενο στοιχείο του νομοθετικού καθεστώτος της δημόσιας επιχείρησης ηλεκτρισμού (Δ.Ε.Η.).

- οι δημόσιες επιχειρήσεις αυτής της κατηγορίας υπόκεινται στην αρχή της συνεχούς και αδιατάρακτης λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών – αυτών που παρουσιάζουν αυξημένο κοινωνικό ενδιαφέρον και είναι απολύτως ουσιώδους σημασίας για τη ζωή της ολότητας και απαραίτητες για τη ικανοποίηση των αναγκών του κοινού³³.

Διαπιστώνουμε εύκολα, ότι η αναγνώριση των δικαιωμάτων των αποδεκτών των υπηρεσιών των δημόσιων επιχειρήσεων απέναντι σε αυτές κάλυπτε αρχικά μόνο το πεδίο της «γενικευμένης» παροχής των υπηρεσιών. Ειδικότερη διάταξη που να αναλύει τις περιπτώσεις ασυνέπειας των δημόσιων επιχειρήσεων προς το κοινό τους και να καθορίζει το ύψος των αποζημιώσεων δεν υφίστατο πριν λίγα χρόνια. Το κενό αυτό έρχεται να καλύψει με τις διατάξεις του (άρθρου 9) ο Ν. 2414/1996, θέτοντας ένα νέο πλαίσιο στις σχέσεις δημόσιων επιχειρήσεων και πολιτών.

3.2. Μια καινοτομία στη σχέση πολιτών και δημοσίων επιχειρήσεων

Τα τελευταία χρόνια επιχειρείται μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών. Η έννοια του πολίτη ως πελάτη /καταναλωτή έχει αρχίσει να εμφανίζεται ως ο κεντρικός στόχος των τελευταίων. Μια σημαντική και απαραίτητη καινοτομία εισάγεται σε αυτό το χώρο, με το Ν. 2414/1996. Είναι το άρθρο εννιά, σύμφωνα με το οποίο οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί είναι για πρώτη φορά υποχρεωμένοι να καταρτίσουν Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή, με σκοπό την καλύτερη παροχή προϊόντων και υπηρεσιών.

Ο νόμος «Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών»³⁴ τίθεται σε εφαρμογή τον Ιούνιο του 1996 και στα άρθρα του γίνεται λόγος για την καθιέρωση καινοτομιών στο χώρο των δημοσίων επιχειρήσεων.

Αρχικά, αναφέρονται οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι οργανισμοί τους οποίους αφορά καθιερώνεται η νομική μορφή τους, που είναι εκείνη της Ανώνυμης Εταιρίας. Επίσης, ορίζεται με προεδρικό διάταγμα και κοινές υπουργικές αποφάσεις

³³ Βλ. Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1984, σελ. 352.

³⁴ Βλ. αναλυτικά στην Εισηγητική Έκθεση και στο Φ.Ε.Κ., τεύχος πρώτο, αρ. φύλλου 135, 25/06/1996.

ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν με βάση τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, χωρίς να μεταβάλλεται όμως ο κοινωφελής τους χαρακτήρας.

Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στο Στρατηγικό-Επιχειρησιακό Σχέδιο, το οποίο υποχρεούνται να καταρτίζουν οι δημόσιες επιχειρήσεις. Ειδικότερα, το Στρατηγικό Σχέδιο (Σ.Σ.) καθορίζει τους μακροχρόνιους βασικούς στόχους της επιχείρησης για την εκπλήρωση των σκοπών της, καθώς και τις μεθόδους πραγματοποίησής τους. Ακολουθεί το Επιχειρησιακό Σχέδιο (Ε.Σ.) που εξειδικεύει τους στόχους του Στρατηγικού Σχεδίου και τις μεθόδους υλοποίησής τους για κάθε έτος.

Επιπλέον, με το συγκεκριμένο νόμο καθιερώνεται ο θεσμός του Συμβολαίου Διαχείρισης. Το Συμβόλαιο Διαχείρισης περιλαμβάνει τους όρους και κανόνες για την επίτευξη των στόχων, τους δείκτες παρακολούθησης των οικονομικών μεγεθών και το ποσό που δαπανάται συνολικά κατά έτος για το προσωπικό. Επίσης, παρουσιάζονται και τα όργανα διοίκησης των δημοσίων επιχειρήσεων, τα οποία είναι το διοικητικό συμβούλιο, ο διευθύνων σύμβουλος και το συμβούλιο διεύθυνσης και καθιερώνεται ο θεσμός των γενικών διευθυντών.

Με το άρθρο εννέα, εισάγεται μία καινοτομία στην ελληνική διοίκηση. Πρόκειται για τον Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή (Χ.Υ.Κ.). Οι δημόσιες επιχειρήσεις που προσφέρουν προϊόντα ή υπηρεσίες προς τους καταναλωτές είναι υποχρεωμένες να καταρτίσουν τον Χ.Υ.Κ. εντός έξι μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου. Ο Χάρτης αυτός καθορίζει τις υποχρεώσεις των επιχειρήσεων, τους όρους παροχής των προϊόντων ή των υπηρεσιών προς τους καταναλωτές και τη διαδικασία αποζημίωσης σε περίπτωση μη τήρησης των παραπάνω υποχρεώσεων και όρων. Τέλος, στο ίδιο άρθρο αναφέρεται ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις οφείλουν να υποβάλλουν μαζί με τον ετήσιο προϋπολογισμό τους προς έγκριση σύστημα Δεικτών Εξυπηρέτησης και Αποτελεσματικότητας (Δ.Ε.Α.). Οι Δ.Ε.Α. καθορίζονται ανάλογα με τη φύση των παρεχόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών και περιλαμβάνουν δείκτες ποιότητας αυτών.

Γενικά, διαπιστώνουμε ότι ο νόμος εισάγει μια διαχειριστική λογική για την αναβάθμιση της εσωτερικής λειτουργίας και της αποδοτικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Αυτό προκύπτει, ιδίως μέσα από την καθιέρωση του Συμβολαίου Διαχείρισης και του Στρατηγικού-Επιχειρησιακού Σχεδίου, που ήδη έχουμε παρουσιάσει. Επιπροσθέτως, επιχειρεί να θέσει τις προϋποθέσεις ενδυνάμωσης των αποδεκτών των δημοσίων υπηρεσιών, κυρίως μέσω του Χ.Υ.Κ. Διαπνέεται από τη

λογική των ιδιωτικών επιχειρήσεων, καθώς δεν είναι τυχαίο που ο πολίτης αναφέρεται ως καταναλωτής. Παρατηρείται λοιπόν, μια στροφή προς τις αξίες της αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας.

Όπως προκύπτει από την Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου³⁵, τονίζεται η σημασία και η έννοια των δημοσίων επιχειρήσεων. Ως χαρακτηριστική εκδήλωση της κρατικής παρέμβασης, οι δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Αυτό άλλωστε αποτελεί και το πνεύμα του συγκεκριμένου νόμου. Η ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος, μέσα από την ανάπτυξη της παραγωγικής δραστηριότητας, η υπαγωγή σε κρατική εποπτεία και ελέγχους και η διοικητική αυτοτέλεια που τις διέπει θεωρούνται τα κύρια χαρακτηριστικά των δημοσίων επιχειρήσεων. Ο βασικότερος σκοπός των τελευταίων είναι η παροχή κοινωφελών υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο.

Το σχέδιο νόμου συντάχθηκε από το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και αρχικά, σύμφωνα πάντα με τον κανονισμό της Βουλής, συζητήθηκε στη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων³⁶. Ο εισηγητής της Πλειοψηφίας χαρακτήρισε το νομοσχέδιο καινοτόμο, αφού συμβάλλει στην διαφάνεια της ποιότητας των υπηρεσιών των δημοσίων επιχειρήσεων. Οι στόχοι του νομοσχεδίου αυτού είναι : α) η ανεξαρτησία των διοικήσεων των δημοσίων επιχειρήσεων ή η παραπέρα ενίσχυσή τους, β) ο λειτουργικός και οργανωτικός εκσυγχρονισμός των οργανισμών, για την επίτευξη υψηλότερων βαθμών οικονομικής αποτελεσματικότητας και γ) η ρύθμιση των σχέσεων του κράτους με τις δημόσιες επιχειρήσεις και τους οργανισμούς. Τέλος, έκανε μια απλή αναφορά για τον Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή που υποχρεούνται να καταρτίσουν οι δημόσιες επιχειρήσεις, με σκοπό την παροχή καλύτερων προϊόντων ή υπηρεσιών.

Στη συνεδρίαση της Βουλής για την ψήφιση του Νόμου έγινε αναφορά στον εκσυγχρονισμό των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, στην παθολογία του συστήματος, στα χρέη και στα δάνεια που έχουν δοθεί και στην αναβάθμιση του ρόλου του κοινοβουλίου για την ανάδειξη των διοικήσεων. Επίσης, έντονη ήταν η αντιπαράθεση μεταξύ των βουλευτών – ομιλητών για τα όρια ιδιωτικού και

³⁵ Βουλή των Ελλήνων, Δ/ση Επιστημονικών Μελετών- Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων.

³⁶ Συνήλθε την 7^η και 9^η Ιουνίου 1996, σε τρεις συνεδριάσεις υπό την προεδρία του Προέδρου αυτής κ. Ι. Διαμαντίδη.

δημοσίου, καθώς και για τις ιδιωτικοποιήσεις. Διατυπώθηκε το ερώτημα κατά πόσο η λειτουργία μιας δημόσιας επιχείρησης με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια αλλοιώνει την έννοια του δημοσίου και τονίστηκε ότι ο κοινωφελής χαρακτήρας της επιχείρησης αναδεικνύεται από τη μη επιδίωξη κερδών για μερίσματα, κατανάλωση και προσωπικό όφελος του ιδιοκτήτη της επιχείρησης, στην περίπτωση της ονομαστικοποίησης των μετοχών.

Αναλυτικότερα, διαπιστώθηκε ότι η ουσία δε βρίσκεται στη φράση περισσότερο ή λιγότερο κράτος, αλλά στις καλύτερες επιχειρήσεις, με ξεκάθαρη οριοθέτηση ιδιωτικού και δημοσίου. Συνεπώς, η υπόθεση ότι φταίει ο δημόσιος χαρακτήρας των επιχειρήσεων δεν ευσταθεί. Εκείνο που φταίει είναι η οργάνωση των επιχειρήσεων. Ευρύτερος στόχος και σκοπός θεωρείται η εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου κάτω από αποτελεσματικότερη διοίκηση και μεγαλύτερη αποδοτικότητα.

Αξιοσημείωτο είναι, όπως θα αναφέρουμε και στην επόμενη ενότητα, ότι οι περισσότεροι εισηγητές τόνισαν τη σημασία του άρθρου 9 και χαιρέτησαν την καινοτομία που εισάγει. Ουσιαστικά, η πρόταση κατάρτισης Χ.Υ.Κ. γίνεται ομόφωνα αποδεκτή από όλους τους παρόντες στη συζήτηση βουλευτές. Βέβαια, δεν μπορούμε να ισχυριστούμε ότι πραγματοποιήθηκε βαθύτερη συζήτηση που να αφορά τη σχέση διοίκησης και πολίτη. Κυρίως, τονίστηκε η μορφή της σχέσης κράτους – διοίκησης, που αποτέλεσε όπως προείπαμε και έναν από τους στόχους του νομοσχεδίου, στο πλαίσιο αύξησης της αυτονομίας και αυτοδιαχείρισης των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Στο θέμα αυτό επισημάνθηκε ότι η τιμολογιακή πολιτική παραμένει υπό κρατικό έλεγχο και εποπτεία, ώστε να μην υπάρχει ασυδοσία σε βάρος των καταναλωτών και των χρηστών.

3.3. Ο Χάρτης Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή – Παρατηρήσεις

Ο Χάρτης Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή προσδιορίζεται επί της ουσίας από δύο βασικές έννοιες. Αναφερόμαστε στην έννοια των «υποχρεώσεων» και στην έννοια του «καταναλωτή». Η πρώτη εκφράζει τη δέσμευση των δημοσίων επιχειρήσεων απέναντι στον πολίτη και την αναγνώριση του δικαιώματος των τελευταίων να ζητήσουν αποζημίωση, σε περίπτωση ασυνέπειας των δημοσίων επιχειρήσεων. Η δεύτερη έννοια δηλώνει ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις

αντιμετωπίζουν τον πολίτη κατά την επαφή του με αυτές, με την ιδιότητα του καταναλωτή.

Ο ίδιος όρος άλλωστε, αυτός του καταναλωτή, χρησιμοποιείται για τους αποδέκτες των δημοσίων υπηρεσιών τόσο στο κείμενο του νόμου, όσο και στη συζήτησή του στη Βουλή. Ως έννοια, όπως είδαμε, προέρχεται από το χώρο της ιδιωτικής οικονομίας και η χρήση της εδώ φανερώνει τη διάθεση των συντακτών να εισάγουν κριτήρια ιδιωτικο-οικονομικά στο δημόσιο χώρο.

Όσον αφορά τον Χ.Υ.Κ., κανείς δεν αμφισβητεί την αναγκαιότητα ύπαρξης του, καθώς δεσμεύει τις δημόσιες επιχειρήσεις και αναγνωρίζει δικαιώματα στους καταναλωτές. Βέβαια, αντίστοιχη ρύθμιση υπάρχει εδώ και αρκετά χρόνια σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη. Το ζητούμενο είναι να επιτευχθεί με το χάρτη αυτό η σωστή ρύθμιση της σχέσης διοίκησης – πολίτη.

Λαμβάνοντας υπόψη μας τις συζητήσεις στη Βουλή διαπιστώνουμε ότι έγινε αναφορά στο συγκεκριμένο άρθρο που τον προβλέπει. Η αναφορά αυτή όμως δεν μπορούμε να πούμε ότι κατέλαβε μεγάλη έκταση και ότι απασχόλησε σε βάθος τους βουλευτές. Συγκεκριμένα, όλοι τόνισαν την ανάγκη της καινοτομίας που εισάγει, όμως η συζήτηση δεν έλαβε διαστάσεις που να αφορούν γενικότερα τις σχέσεις διοίκησης – πολίτη. Η συζήτηση ήταν αρκετά επικεντρωμένη στη σχέση διοίκησης – κράτους. Άλλωστε, το νομοσχέδιο προερχόταν από οικονομικό υπουργείο (το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας) και αναφερόταν στην εισαγωγή ιδιωτικο-οικονομικών κριτηρίων στη δημόσια διοίκηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΟΙ ΔΕΣΜΕΥΣΕΙΣ ΤΩΝ Ο.Τ.Ε., Δ.Ε.Η., Ο.Σ.Ε. ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΠΕΛΑΤΕΣ ΤΟΥΣ

4.1. Ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (Ο.Τ.Ε.)

Ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (Ο.Τ.Ε.)³⁷ ιδρύθηκε³⁸ το 1949 με το Ν.Δ. 1049/49. Παρέχει μια σειρά από υπηρεσίες και προϊόντα που σχετίζονται με

³⁷ Αρχικά, είχε τη μορφή ανωνύμου εταιρείας με μοναδικό μέτοχο το ελληνικό κράτος και αποστολή τη μελέτη, την ενιαία οργάνωση, την εγκατάσταση, την ανάπτυξη και την εκμετάλλευση των πάσης φύσεως τηλεπικοινωνιών της χώρας, καθώς επίσης και την παραγωγή και την εμπορία των κάθε είδους τηλεπικοινωνιακών προϊόντων και υλικών (Βλ. Ν.Δ.165/1973, άρθρο 5). Σήμερα, διέπεται από τις διατάξεις των νόμων 2246/1994 (ΦΕΚ 172/20-10-1994) που αναφέρεται στην «Οργάνωση και λειτουργία του τομέα των τηλεπικοινωνιών» και 2257/94 (ΦΕΚ 197/23-11-1994), που αφορά την «Οργάνωση και λειτουργία του Ο.Τ.Ε.». Με το Π.Δ. 437/95 το Ελληνικό Δημόσιο παραχωρεί στον Ο.Τ.Ε. ειδική άδεια για την εγκατάσταση, ανάπτυξη, λειτουργία και εκμετάλλευση τηλεπικοινωνιακών

τηλεπικοινωνιακά δίκτυα, τηλεπικοινωνιακό εξοπλισμό, υπηρεσίες Προστιθέμενης Αξίας και τηλεπικοινωνιακών πληροφοριών, καθώς και άλλες εξειδικευμένες υπηρεσίες.

Η λειτουργία και η οργάνωση του Ο.Τ.Ε. στηρίζεται στις ακόλουθες βασικές αρχές :

- Σεβασμός στον άνθρωπο και το περιβάλλον
- Συμβολή στην ανάπτυξη του βιοτικού επιπέδου της Ελληνικής κοινωνίας
- Άσκηση κοινωνικής πολιτικής
- Σεβασμός στον πελάτη

Η εφαρμογή του Ν.2414/96 υποχρέωσε τον Ο.Τ.Ε. να καταρτίσει τον Χ.Υ.Κ. και να αναλάβει δεσμευτικά βασικές υποχρεώσεις (αποζημιώσεις) προς τους πελάτες του. Στο σημείο αυτό θα αναφερθούμε συνοπτικά στις πιο σημαντικές εγγυήσεις. Σύμφωνα λοιπόν με τον Χάρτη³⁹, ο Οργανισμός δεσμεύεται να ικανοποιεί το αίτημα παροχής νέας σύνδεσης, καθώς και μεταφοράς μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες από την υπογραφή της σχετικής σύμβασης, στις περιοχές που υπάρχει διαθεσιμότητα δικτύου (γραμμή και αριθμός) και δεν απαιτείται ειδική κατασκευή. Σε περίπτωση εκπρόθεσμης ικανοποίησης του παραπάνω αιτήματος, ο Ο.Τ.Ε. επιστρέφει ατόκως στον πελάτη ποσό ίσο με το τρέχον τέλος σύνδεσης ή μεταφοράς. Επίσης, εάν δεν παρέχει σύνδεση για σαράντα οκτώ συνεχείς ώρες, από τη στιγμή που λάβει έγγραφη αναφορά της διακοπής, υποχρεούται να μειώσει το αντίστοιχο πάγιο τέλος ανάλογα με τη χρονική περίοδο της διακοπής.

Όσον αφορά τις σχέσεις του Ο.Τ.Ε. με τους πελάτες /συνδρομητές μπορούμε να σταθούμε, στα εξής σημεία: -Ο πελάτης συνδρομητής δύναται για πληροφορίες ή για οποιαδήποτε διεκδίκησή του από τον Ο.Τ.Ε. να απευθύνεται στα κατά τόπους αρμόδια Γραφεία της εταιρείας. -Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών προσφέρει τις υπηρεσίες της προς την επίλυση διαφορών που αφορούν την εθνική και κοινοτική τηλεπικοινωνιακή νομοθεσία και αναφέρονται μεταξύ του Ο.Τ.Ε. και των πελατών / συνδρομητών. -Οι σχέσεις μεταξύ Ο.Τ.Ε. και των πελατών / συνδρομητών διέπονται από τις διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου, εκτός αν άλλως ορίζεται. -Οι αστικές διαφορές που μπορεί να γεννηθούν από την εφαρμογή της παραπάνω παραγράφου,

δικτύων, καθώς και την ανάληψη κάθε εμπορικής ή άλλης δραστηριότητας, που συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με το σκοπό της επιχείρησης.

³⁸ Αναφέρουμε ενδεικτικά ότι, πριν το 1949, οι τηλεπικοινωνίες ανήκαν μερικά και σε ιδιωτικές επιχειρήσεις.

³⁹ Βλέπε αναλυτικά στον Χάρτη Υποχρεώσεων του Ο.Τ.Ε. προς τον Καταναλωτή

καθώς και οι συναφείς προς αυτές απαιτήσεις για ηθική βλάβη ή υλική ζημία, εκδικάζονται ανεξαρτήτως ποσού, από το Μονομελές Πρωτοδικείο.

4.2. Ο Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος (Ο.Σ.Ε.)

Ο Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος (Ο.Σ.Ε.)⁴⁰ είναι Δημόσια Επιχείρηση, η οποία λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος και της κοινής ωφέλειας. Η σύστασή του πραγματοποιείται με το Ν.Δ. 674/70 και η τελευταία τροποποίηση του Καταστατικού του συντελείται με την Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και Μεταφορών και Επικοινωνιών (με αριθμό 41342/4616/27.12.96).

Αντικείμενο του Ο.Σ.Ε. είναι η μεταφορά επιβατών, αποσκευών, συνοδευόμενων αυτοκινήτων, εμπορευμάτων και δεμάτων τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό. Πέραν του καθαρώς σιδηροδρομικού χαρακτήρα του ο Οργανισμός εξασφαλίζει και υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών, μέσω λεωφορειακών συνδέσεων⁴¹ με συγκεκριμένα δρομολόγια προς χώρες του εξωτερικού.

Ο Χ.Υ.Κ. διέπεται από τον Κανονισμό των δια Σιδηροδρόμου Μεταφορών (ΚΑ.ΜΕ.Σ.) για τις μεταφορές εσωτερικού και για τις διεθνείς μεταφορές από τη Σύμβαση για τις Διεθνείς Σιδηροδρομικές Μεταφορές⁴² (COTIF-CIV). Ειδικότερα, αναφέρεται ότι στις περιπτώσεις μη πραγματοποίησης μεταφοράς επιβάτη ή αποσκευών του, καθυστέρησης της αμαξοστοιχίας, απώλειας των αποσκευών ή καθυστέρησης παράδοσης τους, οφείλει να αποζημιώνει τον επιβάτη. Τέλος, παρέχει στον καταναλωτή τη δυνατότητα υποβολής έγγραφης καταγγελίας και την επίλυση τυχόν διαφορών στην Επιτροπή Επίλυσης Διαφορών.

⁴⁰ Ο σκοπός της λειτουργίας του είναι « η ενιαία οργάνωση, εκμετάλλευση και ανάπτυξη των δια σιδηροδρόμων μεταφορών », σύμφωνα με το άρθρο 1 του Β.Δ.532/1972. Με τον Οργανισμό αυτό συγχωνεύτηκαν οι Σιδηρόδρομοι του Ελληνικού Κράτους (Σ.Ε.Κ.) και οι Σιδηρόδρομοι Πειραιώς – Αθηνών – Πελοποννήσου (Σ.Π.Α.Π.) που άνηκαν στην επιχειρηματική δραστηριότητα του ελληνικού κράτους από το 1914.

⁴¹ Το δικαίωμα αυτό απορρέει από το άρθρο 4 §1 του Β.Δ.532/1972, σύμφωνα με το οποίο: «Από της ισχύος του παρόντος ο Ο.Σ.Ε. αναλαμβάνει κατά πλήρες και αποκλειστικό δικαίωμα την ευθύνη και αρμοδιότητα των συγκοινωνιακών και μεταφορικών υπηρεσιών των ήδη διεξαγομένων και παρεχομένων δια παντός μέσου υπό του υφισταμένου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου...».

⁴² Η Σύμβαση για τις Διεθνείς Σιδηροδρομικές Μεταφορές επικυρώθηκε από τη χώρα μας και ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν.1593/86.

4.3. Η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (Δ.Ε.Η.)

Η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (Δ.Ε.Η.)⁴³ ιδρύθηκε το 1950, με το Ν. 1468/1950. Το αρχικό κεφάλαιο της Δ.Ε.Η. προερχόταν από το σχέδιο Marshal, από τις ιταλικές πολεμικές επανορθώσεις και από προικοδότηση του ελληνικού Δημοσίου. Αρκετά χρόνια αργότερα, το 1975 η Επιχείρηση θα συγχωνευτεί με την Εταιρεία Λιγνιτών Πτολεμαΐδος (ΛΙΠΤΟΛ).

Αντικείμενο της Επιχείρησης⁴⁴ είναι η κατασκευή και η εκμετάλλευση υδροηλεκτρικών και θερμοηλεκτρικών εργοστασίων, καθώς και η εγκατάσταση εθνικού δικτύου προς μεταφορά και διάθεση της παραγόμενης ηλεκτρικής ενέργειας. Οι υπηρεσίες – προϊόντα που προσφέρει η Δ.Ε.Η. σχετίζονται με την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας. Διακρίνουμε τέσσερις κατηγορίες παροχής : την Οικιακή, την Εμπορική, τη Βιομηχανική Μέσης και Χαμηλής Τάσης και τη Βιομηχανική Υψηλής Τάσης. Οι σταθμοί παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, που διαθέτει η Δ.Ε.Η. σε ολόκληρη την Ελλάδα, είναι δύο ειδών. Οι Υδροηλεκτρικοί, στους οποίους χρησιμοποιείται ως πρώτη ύλη το νερό και ο ατμός, και οι Θερμοηλεκτρικοί, πρώτη ύλη των οποίων είναι το κάρβουνο και ο λιγνίτης. Από εκεί η ενέργεια διοχετεύεται στα Κέντρα Διανομής και στη συνέχεια σε ολόκληρο το δίκτυο, για κατανάλωση.

Οι εγγυημένες υπηρεσίες που παρουσιάζονται στο Χάρτη και θα αναφέρουμε στο σημείο αυτό επιγραμματικά είναι οι ακόλουθες⁴⁵: - επέμβαση για την τήξη του μετρητή- μελέτη παροχής ρεύματος – κατασκευή απλής παροχής ρεύματος – τοποθέτηση και σύνδεση μετρητή – απάντηση σε γραπτά αιτήματα ή παράπονα – επανασύνδεση μετά από διακοπή λόγω χρέους – διακοπή ή επανασύνδεση μετά από αίτημα – τήρηση συμφωνημένης συνάντησης. Στην περίπτωση μη τήρηση των υποχρεώσεων της οφείλει να καταβάλλει στον πελάτη το συμβολικό ποσό των 15 ευρώ ως απόδειξη της βούλησής της να προσφέρει υπηρεσίες ποιότητας.

⁴³ Θεωρείται με βάση την ταξινόμηση των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας, ως η μία από τις τρεις Επιχειρήσεις του τομέα Ενέργειας. Οι υπόλοιπες δύο ήταν η Δημόσια Επιχείρηση Πετρελαίου (Δ.Ε.Π.) και η Δημοτική Επιχείρηση Φωταερίου Αθηνών (Δ.Ε.Φ.Α.).

⁴⁴ Η Δ.Ε.Η. είχε απώτερο σκοπό «τον εξηλεκτρισμό της Ελλάδας δια της χρησιμοποίησης και αξιοποίησης των εγχώριων πηγών ενέργειας», όπως χαρακτηριστικά αναφέρει το κείμενο του Ν.1468/1954.

⁴⁵ Βλ. αναλυτικά στον Χ.Υ.Κ. της Δ.Ε.Η.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ Ο.Τ.Ε., Δ.Ε.Η., Ο.Σ.Ε. ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ Χ.Υ.Κ.

Η σχέση των πολιτών με τις δημόσιες επιχειρήσεις διαγράφεται τόσο από το βαθμό ικανοποίησης των πρώτων ως προς την παρεχόμενη υπηρεσία, όσο και από το βαθμό συνέπειας των τελευταίων προς τις υποχρεώσεις τους απέναντι στους καταναλωτές. Σκοπός είναι να διαπιστώσουμε κατά πόσο η σχέση αυτή εξελίσσεται ομαλά. Για το λόγο αυτό θα βασιστούμε στα στοιχεία των Εκθέσεων της Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς είναι αρμόδια για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας⁴⁶.

Ειδικότερα, θα δούμε κατά πόσο οι δημόσιες επιχειρήσεις και συγκεκριμένα οι τρεις στις οποίες αναφερθήκαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο (Ο.Τ.Ε., Ο.Σ.Ε., Δ.Ε.Η.) λειτουργούν με συνέπεια και σεβασμό απέναντι στον πολίτη κατά το χρονικό διάστημα 1998 έως σήμερα.

Σύμφωνα λοιπόν με τα στοιχεία⁴⁷ αυτά, διαπιστώνουμε ότι μεταξύ των τριών αυτών επιχειρήσεων ο Ο.Τ.Ε. συγκεντρώνει το μεγαλύτερο ποσοστό παραπόνων (39%), ακολουθεί η Δ.Ε.Η. (19%) και ο Ο.Σ.Ε. (1%). Επιπλέον, η μη ορθή συμπεριφορά ή μη εξυπηρέτησης εκ μέρους των υπαλλήλων προς τους πολίτες, η έλλειψη πληροφόρησης και, γενικότερα, η κακή επικοινωνία των πολιτών κατά τις συναλλαγές τους με τις υπηρεσίες αυτές αποτελούν τις κυριότερες αιτίες δυσαρέσκειας των πολιτών που προκύπτουν από ασυνέπεια ή παραβίαση των επιχειρήσεων και είναι ευρύτερα γνωστές ως μορφές κακοδιοίκησης των τελευταίων. Επιπλέον προκύπτει, από τις περιπτώσεις που σχετίζονται με την κακή συντήρηση του δικτύου από την πλευρά της Δ.Ε.Η., καθώς και από τη μη εκπλήρωση συμβατικής υποχρέωσης από την πλευρά του Ο.Τ.Ε., ότι δεν εφαρμόζεται συχνά ο Χ.Υ.Κ.

Στο σημείο αυτό είναι σκόπιμο να αναφέρουμε ότι ο Ο.Τ.Ε. διατηρεί άριστες σχέσεις με την Αρχή, καθώς πρόθυμα συμμορφώνεται στις υποδείξεις της και υιοθετεί τις προτάσεις της. Αντίθετα, η Δ.Ε.Η. παρουσιάζει μια ιδιαίτερα αρνητική στάση απέναντι στις προτάσεις της Αρχής. Δεν έχει αποδεχθεί τις τελευταίες για το 37,3% των υποθέσεων κακοδιοίκησης. Το στοιχείο αυτό, ωστόσο, αφορά την

⁴⁶ Κατά το άρθρο 3 του Ν.2477/97.

⁴⁷ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 1998,1999,2000,2001, Εθνικό Τυπογραφείο.

ποσοστιαία αναλογία ανάμεσα σε επιλυθείσες και μη υποθέσεις κακοδιοίκησης, και όχι υψηλούς απόλυτους αριθμούς. Έτσι, οι υποθέσεις στις οποίες δεν αποδέχθηκε τις προτάσεις της Αρχής είναι 19 επί συνόλου 51 υποθέσεων κακοδιοίκησης, ενώ αφορούν κύρια τις αιτήσεις αποζημίωσης των χρηστών της Δ.Ε.Η. λόγω βλαβών του δικτύου της.

Το γεγονός αυτό οφείλεται στην αντίθεση που υπάρχει μεταξύ του Κανονισμού της Δ.Ε.Η. και του Χ.Υ.Κ. Το δικαίωμα της αποζημίωσης που αναγνωρίζεται μέσω του Χάρτη, συγκρούεται με διάταξη του Κανονισμού της επιχείρησης που δεν της αναγνωρίζει τέτοια υποχρέωση. Η Δ.Ε.Η. ενεργεί σύμφωνα με τον Κανονισμό, αρνείται να αποζημιώσει του πελάτες της, παραβλέποντας την ισχύ του Χάρτη. Προκύπτει συνεπώς, ζήτημα εναρμόνισης αυτών των δύο για να δικαιώνεται κάθε καταναλωτής.

Ο Συνήγορος διαπιστώνει ότι οι Δ.Ε.Κ.Ο. γενικά δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερα υψηλό βαθμό προβλημάτων κακοδιοίκησης, εκτός κάποιων οργανωτικών δυσλειτουργιών (κυρίως η Δ.Ε.Η.) και της σχετικά προβληματικής πληροφόρησης των πολιτών – καταναλωτών (Δ.Ε.Η. και Ο.Τ.Ε.), η οποία οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στην «άγνοια» τους ως προς τα δικαιώματα που τους γνωρίζονται μέσα από τον Χ.Υ.Κ. Επικαλείται στις διάφορες υποθέσεις του τον Χ.Υ.Κ., ως σημαντική πηγή δικαιωμάτων των καταναλωτών και γι' αυτό προτείνει στις δημόσιες επιχειρήσεις να μεριμνήσουν κυρίως για δύο θέματα, τη σωστή πληροφόρηση και επικοινωνία με το κοινό τους και τη βελτίωση της συνέπειάς τους ως προς αυτό.

Οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να απαντούν στα ερωτήματα ή στις αιτήσεις που τους υποβάλλονται από τους πολίτες, να τους ενημερώνουν, να μην αρνούνται να χορηγούν στους ενδιαφερόμενους έγγραφα που φυλάσσονται στο αρχείο τους ή να εκτελούν δικαστικές αποφάσεις που έχουν εκδοθεί εις βάρος τους, καθώς και να μην επιβάλουν διοικητικά μέτρα δυσανάλογα σε σχέση με το σκοπό που επιδιώκει ο νομοθέτης. Μόνο τότε θα μπορούμε να μιλάμε για την καταπολέμηση του φαινομένου της παθολογίας, από το οποίο πάσχει η σύγχρονη ελληνική διοίκηση.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι δημόσιες επιχειρήσεις, ως εκδήλωση της κρατικής παρέμβασης, εξαιτίας του διττού χαρακτήρα τους, τον οποίο αναλύσαμε στο πρώτο μέρος της εργασίας, έχουν αυξημένη εξουσία έναντι των αποδεκτών τους. Οι πολίτες από την πλευρά τους, έχοντας ανάγκη την παροχή των υπηρεσιών των δημοσίων επιχειρήσεων και εξαιτίας του μονοπωλιακού χαρακτήρα, είναι «ανοχύρωτοι» και δέσμιοι σε καταστάσεις και συνθήκες που βαίνουν εις βάρος τους. Μια προσπάθεια εξισορρόπησης της σχέσης αυτής πραγματοποιείται με την ψήφιση του Νόμου για τον «Εκσυγχρονισμό των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών», όπου μέσω των διατάξεών του αναγνωρίζονται δικαιώματα στο κοινό των δημοσίων επιχειρήσεων.

Γενικότερα, παρατηρούμε ότι ο εν λόγω νόμος στοχεύει στην αναβάθμιση της εσωτερικής λειτουργίας των δημοσίων επιχειρήσεων και στην ενίσχυση της ανεξαρτησίας τους από την κυβέρνηση και το εποπτεύον υπουργείο. Η υποχρεωτική κατάρτιση του Στρατηγικού – Επιχειρησιακού Σχεδίου και ο θεσμός του Συμβολαίου Διαχείρισης, που καθιερώνονται από αυτόν, φανερώνουν τη διάθεση λειτουργίας των Δ.Ε.Κ.Ο. κατά τα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Σε αυτό άλλωστε συνάγει και το γεγονός ότι ο νόμος αυτός αναγνωρίζει ως νομική μορφή των Δ.Ε.Κ.Ο. αυτή της Α.Ε.

Ειδικότερα, διαπιστώνουμε ότι μέσω του Χ.Υ.Κ. και της αναφοράς του πολίτη – αποδέκτη των δημοσίων υπηρεσιών ως πελάτη (όρος προερχόμενος από το χώρο της αγοράς) επιχειρείται η ενδυνάμωση των τελευταίων έναντι των δημοσίων επιχειρήσεων. Η καταγραφή των υποχρεώσεων των Δ.Ε.Κ.Ο. αναδεικνύει τυπικά τα αντίστοιχα δικαιώματα των καταναλωτών, τα οποία διεκδικούνται με βάση το Χ.Υ.Κ. κάθε επιχείρησης. Συνοψίζοντας παρατηρούμε ότι στο Χάρτη των δημοσίων επιχειρήσεων που μελετήσαμε περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

- περιγραφή τεχνικών χαρακτηριστικών της παρεχόμενης υπηρεσίας ή του προϊόντος
- προσδιορισμός των χρονικών ορίων εντός των οποίων πρέπει να παρέχεται η υπηρεσία μετά τη σχετική αίτηση του καταναλωτή και πρόβλεψη αποζημίωσης για την ενδεχόμενη μη εμπρόθεσμη παροχή της υπηρεσίας ή για τη μη παροχή
- οι Δ.Ε.Κ.Ο. υποχρεούνται να ενημερώνουν τους καταναλωτές για την τιμολογιακή πολιτική τους

- μέριμνα για τη συντήρηση και το διαρκή εκσυγχρονισμό του εξοπλισμού και των μέσων με τα οποία παρέχονται οι υπηρεσίες
- στις Δ.Ε.Κ.Ο. που παρέχουν γενικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας με βάση συμβόλαια γενικών όρων (σύμβαση προσχώρησης) ο Χ.Υ.Κ. πρέπει να έχει αυξημένη ισχύ σε σχέση με τα συμβόλαια τα οποία περιλαμβάνουν καταχρηστικούς όρους εις βάρος των καταναλωτών.

Το ζητούμενο όμως είναι εάν αναδεικνύονται ουσιαστικά τα δικαιώματα που αναγνωρίζει ο Χάρτης. Είδαμε στην προσπάθεια αυτή ότι οι τρεις Δ.Ε.Κ.Ο. παρουσιάζουν ιδιαίτερα προβλήματα όσον αφορά την πληροφόρηση των πολιτών – καταναλωτών. Οι περισσότερες διαφορές μεταξύ των Δ.Ε.Η., Ο.Τ.Ε. και του κοινού τους υφίστανται εξαιτίας της απουσίας ενημέρωσης σχετικά με τις υπηρεσίες που παρέχουν. Το γεγονός αυτό μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι απαιτείται πιο εντατική δημοσιοποίηση των Χαρτών και μεγαλύτερη διάθεση για συνέπεια από την πλευρά των δημοσίων επιχειρήσεων.

Η ύπαρξη του Χάρτη θεωρείται, αναμφίβολα, αναγκαίο στοιχείο για την ανοικοδόμηση μιας λιγότερο εξουσιαστικής σχέσης μεταξύ δημοσίων επιχειρήσεων και πολιτών. Δεν εκπληρώνει όμως το σκοπό της, όταν η καινοτομία αυτή παραμένει στους κόλπους της διοίκησης. Ο Χάρτης έχει ισχύ η οποία ενισχύεται μόνο μέσα από τη γνωστοποίησή του, γεγονός που ακόμα δεν έχει επιτευχθεί.

Διαπιστώθηκε, επίσης, ότι πολλές φορές δικαίωμα που αναγνωριζόταν από τον Χ.Υ.Κ. ερχόταν σε αντίθεση με τον Κανονισμό της δημόσιας επιχείρησης (π.χ. Δ.Ε.Η.). Το γεγονός αυτό αναιρεί για μία ακόμη φορά το λόγο δημιουργίας του Χ.Υ.Κ. Η αλλαγή λοιπόν στους κανονισμούς των δημοσίων επιχειρήσεων, που κατά πλειοψηφία χρονολογούνται τη δεκαετία του '60, θα διευκολύνει την πραγμάτωση των προσδοκιών του Χάρτη και θα εντάξει τη λογική των δημοσίων επιχειρήσεων στις απαιτήσεις του σήμερα.

Ολοκληρώνοντας τις σκέψεις μας, είναι ανάγκη να αναφερθούμε σε κάποιες προτάσεις που θα συνέβαλαν στην βελτίωση της σχέσης μεταξύ πολιτών και Δ.Ε.Κ.Ο. Μια πρώτη πρόταση είναι να αποκτήσει περισσότερη ισχύ ο Χ.Υ.Κ. μέσα από την ευρεία γνωστοποίησή και δημοσιοποίησή του στο κοινό, καθώς όλοι είμαστε πελάτες των δημοσίων επιχειρήσεων. Σε αυτό θα συμβάλει η ανάρτησή του σε δημόσιους χώρους, καθώς και σε εμφανή σημεία των υποκαταστημάτων των δημοσίων επιχειρήσεων. Τέλος, κρίνεται αναγκαία η εναρμόνιση μεταξύ του Χ.Υ.Κ. και του Κανονισμού κάθε δημόσιας επιχείρησης. Το εκσυγχρονιστικό πνεύμα που

εισάγει η καθιέρωση του Χάρτη αναμφίβολα δεν μπορεί να φέρει σημαντικά αποτελέσματα όταν λειτουργεί κάτω από κανονιστικά πλαίσια προηγούμενων δεκαετιών. Η αλλαγή αυτή θα ανανεώσει τυπικά και ουσιαστικά την εικόνα των Δ.Ε.Κ.Ο. προς τους πελάτες τους και θα οδηγήσει στην εύρυθμη λειτουργία της σχέσης δημοσίων επιχειρήσεων και πολιτών.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Δ.Α. = Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή

Α.Ε. = Ανώνυμη Εταιρεία

Α.Κ. = Αστικός Κώδικας

αρ. = Άρθρο

Δ.Ε.Α. = Δείκτης Εξυπηρέτησης και Αποτελεσματικότητας

Δ.Ε.Η. = Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού

Δ.Ε.Κ.Ο. = Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφελείας

Κ.Κ.Ε. = Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος

Ν. = Νόμος

Ν.Δ. = Νομοθετικό Διάταγμα

Ν.Π.Δ.Δ. = Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ν.Π.Ι.Δ. = Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

Ο.Σ.Ε. = Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος

Ο.Τ.Ε. = Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος

ΠΑΣΟΚ = Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα

Π.Δ. = Προεδρικό Διάταγμα

Σ.τ.Ε. = Συμβούλιο της Επικρατείας

Φ.Ε.Κ. = Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

Χ.Υ.Κ. = Χάρτης Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Αθανασόπουλος Δ., Η Ελληνική Διοίκηση, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1983.

Αθανασόπουλος Κ., Δημόσια Επιχείρηση: Έννοια, Μία Πρώτη Προσέγγιση, Δημόσιος Τομέας, Απρίλιος 1994, Τεύχος 98.

Αναστόπουλος Ι., Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις (Νομική – Θεσμική Θεώρηση), Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1987.

Βεγλερής Φ., Η Διοικητική Οργάνωση, Εκδ. Σάκκουλα, 1966.

Chevallier J., Διοικητική Επιστήμη, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1993.

Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, 1984.

Θέμελη Χ. και **Αγαλοπούλου Π.**, Αστικός Κώδικας και Εισαγωγικός Νόμος, Εκδ. Σάκκουλα, 1998.

Θεοφιλόπουλος Γρ., Νέα Προσέγγιση προς τον Πελάτη, «ΤΗΛΕ» Διμηνιαίο περιοδικό ΟΤΕ, Νο 42- Σεπτέμβριος 2000, σελ.18.

ΙΝ-ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗΣ, Δεκαπενθήμερο δελτίο του ΙΝΚΑ (Γενική Ομοσπονδία Καταναλωτών Ελλάδος), 16-30 Νοεμβρίου 2001, τευχ. 306.

Καράγιωργας Δ. Π., Δημόσια Οικονομική 2 – Οι Δημοσιονομικοί Θεσμοί, Εκδ. Παπαζήση, 1981.

Καρζής Φ., Η κακοδιοίκηση γεννά τη διαφθορά, π. Οικονομικός Ταχυδρόμος, αρ. τεύχους 7(2493), 16 Φεβρουαρίου 2002, σελ.11.

Κατσαλής Αντ., Αποτελεσματική Διοίκηση – Σκέψεις και Συμβουλές, Εκδ. Κλειδάριθμος, Αθήνα, 2000.

Κονάχου Α., Χάρτης- Ασπίδα των Καταναλωτών, Οι δημόσιες επιχειρήσεις ετοιμάζουν τον κώδικα των υποχρεώσεών τους, εφ. Το Βήμα, 30 Μαρτίου 1997.

Κονάχου Α., Ο Καταναλωτής στο προσκήνιο, Το Βήμα, 26 Ιουλίου 1998.

Κτενάς Σπ., Αναδιάρθρωση εκ βάθρων στις ΔΕΚΟ, Το Βήμα, 5 Οκτωβρίου 1997.

Κτενάς Σπ., Διεκδικήστε τα δικαιώματά σας, Το Βήμα, 13 Σεπτεμβρίου 1998.

Λιακόπουλος Θ., Βιομηχανική Ιδιοκτησία, 1985.

Μακροδημήτρης Α., Διοίκηση και Κοινωνία – Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 1999.

Μοσχοβίδης Α. και **Πούπη Ε.**, Διαχείριση Σχέσεων με τον Πελάτη, «ΤΗΛΕ» Διμηνιαίο περιοδικό ΟΤΕ, Νο 46- Μάρτιος 2002, σελ.15.

Μπαλφούσια Αθ. σε συνεργασία **Ν. Ι. Μανωλά**, Εκθέσεις 9 – Δημοσιονομικές εξελίξεις στη δεκαετία του '80, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), Αθήνα, 1993.

Νικολακόπουλος Δ., Ποιοτητό-μέτρο: ποια μέτρα για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών από το Δημόσιο θα λάβει το Υπουργικό Συμβούλιο, εφ. Το Βήμα, 28/12/97.

Ομάδα Διοίκησης Έργου: Ποιότητα για τον Πολίτη, Πρώτα ο Πολίτης- Χάρτες Υποχρεώσεων προς τους Καταναλωτές, Ενημερωτικό έντυπο του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών, Αθήνα, 1998.

Παπούλιας Δ. Β., Ο Δημόσιος Τομέας σε κρίση – Μία άποψη από τέσσερα σημεία: Προγραμματισμός, Πολιτική, Συστηματικές Αποφάσεις, Θεσμοί Συμμετοχής, Εκδ. Γνώση, Αθήνα, 1991.

Παπούλιας Δ. Β., Η Στρατηγική Διοίκηση Επιχειρήσεων και Αλλαγών, Σημειώσεις στο μάθημα «Επιχειρησιακή Πολιτική και Στρατηγική», Αθήνα, 1999.

Προβόπουλος Αθ. Γ., Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί – Οικονομική Θεωρία και Ελληνική Πραγματικότητα, Ειδικές Μελέτες 11, Εκδ. ΙΟΒΕ, Αθήνα, 1982.

Samuelson Nordhaus, “Οικονομική”, τόμος Α', Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000.

Σπανού Κ., Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000.

Σπανού Κ., Οργάνωση και Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης – Σημειώσεις Παραδόσεων, Αθήνα, 2002.

Σπηλιωτόπουλος Ε., Η Δημόσια Επιχείρηση, Εκδ. Σάκκουλα.

Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, Εκδ. Σάκκουλα, 1986.

Στασινόπουλος Μ., Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου, 1966.

Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 1998, Εθνικό Τυπογραφείο.

Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 1999, Εθνικό Τυπογραφείο.

Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2000, Εθνικό Τυπογραφείο.

Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2001, Εθνικό Τυπογραφείο.

Σφήκας Δ., Η Οργάνωση της Κρατικής Διοίκησης, Διοικητική Ενημέρωση, Ν° 1, 1995.

Χαραλάμπης Δ., Δημοκρατία και Παγκοσμιοποίηση, Εκδόσεις Ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1998.

Χαροντάκης Δ., Τι περιλαμβάνει ο «Χάρτης των Υποχρεώσεων», Οι Καταναλωτές των ΔΕΚΟ έχουν πολλά δικαιώματα, εφ. Το Βήμα, 22 Δεκεμβρίου 1996.

Χάρτης Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή, Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος Α.Ε.

Χάρτης Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή, Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος.

Χάρτης Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή, Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (Διεύθυνση Εκμετάλλευσης Διανομής).

Χυτήρης Λ., Οργανωσιακή Συμπεριφορά, Εκδ. Interbooks, Αθήνα, 2001.

Ξενόγλωσση

Chevallier J., Regards sur l' administré, Michel Chauvière, J. T. Godbout, Les usagers entre marché et citoyenneté, L' Harmattan, Paris (25-40).

Conan Michel, Gestion des services et coproduction des biens publics, Isaac Joseph & Gilles Jeannot, Métiers de public, Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager, CNRS, Paris (305-317).

Godbout T., Coproduction et représentation de l'usager, Michel Chauvière, J. T. Godbout, Les usagers entre marché et citoyenneté, L' Harmattan, Paris (291-305).

Lipsky M., Street-level bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services, Russeau Sage Foundation, N. Y., 1980.

Paradeise Cath., Usagers et marché, Michel Chauvière, J. T. Godbout, Les usagers entre marché et citoyenneté, L' Harmattan, Paris (191-205).

Remy Jean, Transformation de la relation entre usagers et services publics: nouveau mode d'accès à la citoyenneté ?, Ph. Gérard et al., Droit et intérêt, Publications des Facultés Universitaires St. Louis, Bruxelles (vol. I) (119-133).

Ridley Frederick, Intermediaries Between Citizen and Administration: Some British Perspectives, Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. L (4), 1984, (355-363).

Rivero Jean, L'administré face au droit, AJDA, 20 Juin 1995, (147-150).

Truchet Didier, Le point de vue du juriste: personnes, administrés, usagers, clients ?, Administration: droits et attentes des citoyens, Institut Français des Sciences Administratives (IFSA), La Documentation Française, Paris, 1997.

Warin Philippe, Décrire les conduites des usagers, Michel Chauvière, J. T. Godbout, Les usagers entre marché et citoyenneté, L' Harmattan, Paris, (121-135).

Warin Philippe, Les ressortissants dans les analyses des politiques publiques, Revue Française de Science Politique 49 (1), (103-121).

Weller Jean – Marc, Les Troubles de la communication: analyse d'une politique d'amélioration de la relation administrative de service, Politiques et Management Public vol. 12, N° 4, Décembre 1994.

Wiener Céline, L'usager a – t – il la parole ? Etudes et Documents du Conseil d'Etat, Rapport Public (235-250).

Νόμοι

N.2414/25-6-1996 (Φ.Ε.Κ. 135)

Εισηγητική έκθεση στο Σχέδιο Νόμου: Για τον εκσυγχρονισμό των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Βουλή των Ελλήνων, Δ/ση Επιστημονικών Μελετών, Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων.

Πρακτικό της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων στο Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας «Για τον εκσυγχρονισμό των Δημοσίων και Οργανισμών», Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Η' - Σύνοδος Γ'.

Πρακτικό Βουλής (Ολομέλεια), Προσθήκες-Τροπολογία του Νομοσχεδίου «Για τον εκσυγχρονισμό των Δημοσίων και Οργανισμών», Συνεδριάσεις: ΡΛΕ' 29-6-1996, ΡΛΘ' 5-6-1996, ΡΜ' 6-6-1996.

N.2246/20-10-1994 (Φ.Ε.Κ. 172)

N.2257/23-11-94 (Φ.Ε.Κ. 197)

Π.Δ. 437/1995 N.2623/1998

N.Δ. 165/1973 N.1593/1986

N.Δ. 1049/1949 N.1468/1950

N.Δ. 674/1970 N.2477/18-4-1997 B.Δ. 532/1972

Συνέντευξη

Από τη Βοηθό Συνηγόρου του Πολίτη – στον Κύκλο Σχέσεων Κράτους-Πολίτη – κα Αλίκη Κουτσουμάρη, για το ρόλο και τη χρησιμότητα του Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή.